



EU og Internationalt
Den 12. juli 2017
MFVM 320

Supplerende samlenotat
Rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 17.-18. juli 2017

8. Forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union ved det sjette møde mellem parterne i Århuskonventionen for så vidt angår overholdelsessag ACCC/C/2008/32
– *Tidlig forelæggelse*
KOM (2017) 366

side 2

NOTAT OM RÅDSMØDE (LANDBRUG OG FISKERI)

den 17.-18. juli 2017

8. Forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union ved det sjette møde mellem parterne i Århuskonventionen for så vidt angår overholdelsessag ACCC/C/2008/32 KOM(2017) 366

Resumé

Kommissionen har fremlagt et forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union ved det sjette møde mellem parterne i Århuskonventionen for så vidt angår overholdelsessag ACCC/C/2008/32. I implementeringsrapporten af 17. marts 2017 fra konventionens overholdelseskomite vurderes det, at EU ikke lever op til konventionens krav om adgang til klage og domstolsprøvelse. Forslaget indebærer, at EU stemmer imod overholdelseskomiteens vurdering og anbefalinger. Kommissionen lægger vægt på, at overholdelseskomiteens rapport hverken anerkender fundamentale principper i EU's retsorden eller EU's særlige domstolssystem. Endvidere anfægter Kommissionen på visse punkter overholdelseskomiteens fortolkning af konventionens regler om klage og domstolsprøvelse. Formandskabet har efterfølgende fremlagt et kompromisforslag til Rådets afgørelse. Generelt ønsker mange medlemsstater, at der findes et kompromisforslag, som er mindre konfronterende. Kommissionen har tilkendegivet, at man ikke kan tilslutte sig formandskabets kompromisforslag, hvilket indebærer, at kompromisforslaget skal vedtages med enstemmighed i Rådet. Forslaget forventes vedtaget på et kommende rådsmøde.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2017)366 af 29. juni 2017 fremlagt forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union ved det sjette møde mellem parterne i Århuskonventionen for så vidt angår overholdelsessag ACCC/C/2008/32. Forslaget er modtaget i en dansk sprogudgave fra Rådssekretariatet den 29. juni 2017.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192, stk. 1 i sammenhæng med artikel 218, stk. 9.

Forslaget forventes vedtaget på et kommende rådsmøde.

Formål og indhold

Århuskonventionen er ratificeret af 47 parter herunder alle EU-medlemsstater og EU. Århuskonventionen sætter borgernes miljørettigheder i fokus og opererer med tre såkaldte søjler – adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Århuskonventionens overholdelseskomite er etableret for at føre tilsyn med landenes overholdelse af konventionen. Enhver kan indgive en klage til overholdelseskomiteen, hvilket er unikt inden for konventionsretten. Overholdelseskomiteens udtalelser er ikke juridisk bindende. Til partsmøderne rapporterer overholdelseskomiteen om overholdelsesspørgsmål. Medlemsstaterne skal tage stilling til overholdelseskomiteens vurderinger ved at endossere komiteens vurderinger eller tage vurderingerne til efterretning. Hvis der konstateres manglende overholdelse, vedtager partsmødet almindeligvis – udover at endossere komiteens vurderinger – at meddele den pågældende part nogle anbefalinger.

Den 17. marts 2017 fremlagde Århuskonventionens overholdelseskomite en implementeringsrapport, hvori overholdelseskomiteen vurderer, at EU ikke lever op til Århuskonventionens regler om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet ('Access to Justice'), jf. konventionens artikel 9, stk. 3 og 4.

I rapporten vurderer overholdelseskomiteen, at EU-Domstolens praksis for at anse NGO'er og andre for berettigede til at anlægge sag til prøvelse af EU-institutioners afgørelser, handlinger og undladelser på

miljøområdet ikke er tilstrækkelig bred, og at adgangen efter Århusforordningen 1367/2006 til at kræve intern prøvelse (dvs. at få en sag genoptaget) – og derved opnå ret til at anlægge sag ved EU-Domstolen – ikke kompenserer fyldestgørende for manglen. I den forbindelse gør overholdelseskomiteen fire konkrete punkter af ikke-overholdelse gældende:

- Århusforordningen har begrænset den interne prøvelse til at kun at omfatte forvaltningsakter forstået som *individuelle foranstaltninger*. Overholdelseskomiteen er af den opfattelse, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke understøtter en sådan indsnævring af, hvilke bestemte typer forvaltningsakter der kan påklages, idet artikel 9, stk. 3, kun refererer til "akter" generelt.
- Århusforordningen tillader *kun NGO'er*, som opfylder visse betingelser, at indgive anmodning om intern prøvelse til den EU-institution eller det EU-organ, som har udstedt en forvaltningsakt i henhold til miljølovgivningen. Dvs. den afskærer almindelige EU-borgere fra at anmode om intern prøvelse. Selvom Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, tillader medlemsstaten at stille visse kvalifikationskrav i forhold til den brede offentlighed, mener overholdelseskomiteen, at det ikke er foreneligt med konventionen at afskære næsten alle borgere fra at kunne udfordre forvaltningsakter udstedt af en EU-institution eller EU-organ.
- Det er uforeneligt med Århuskonventionen, at det i henhold til Århusforordningen kun er muligt at udfordre forvaltningsakter, som er blevet udstedt *i medfør af* miljølovgivningen (på engelsk: "*under*" environmental law). Det fremgår af konventionens artikel 9 sk. 3, at det skal være muligt at anfægte forvaltningsafgørelser, som *relaterer sig til miljøet* (på engelsk: "*relating to...*"). Den stiller således ingen betingelser for, at retsakten skal have direkte ophæng i miljølovgivning.
- Århusforordningen tillader kun prøvelse af EU-institutioners eller det EU-organers forvaltningsakter, som er *retlig bindende og har ekstern virkning*. Som det fjerde kritikpunkt anfører overholdelseskomiteen, at den ikke er overbevist om, at en generel ekskludering af forvaltningsakter, som *ikke* er lovligt bindende og som *ikke* har en ekstern virkning, er i overensstemmelse med konventionen.

Overholdelseskomiteen er på den baggrund kommet anbefalinger til, hvordan EU kan rette op på manglerne. Komiteen anbefaler blandt andet, at Århusforordningen bliver ændret, eller at der bliver udformet ny regulering således, at det står klart for EU-Domstolen, at formålet med reguleringen er at implementere konventionens artikel 9, stk. 3. Alternativt anbefaler overholdelseskomiteen, at EU-Domstolen i deres afgørelser fortolker EU-retten på en måde, at den i videst muligt omfang er i overensstemmelse med formålet med konventionens artikel 9, stk. 3. og 4.

Kommissionen har fremlagt et forslag til Rådets afgørelse, der lægger op til, at EU stemmer imod overholdelseskomiteens vurdering og anbefalinger idet Kommissionen lægger vægt på, at overholdelseskomitéens rapport hverken anerkender fundamentale principper i EU's retsorden eller EU's særlige domstolssystem. Endvidere anfægter Kommissionen på visse punkter overholdelseskomiteens fortolkning af konventionens regler om klage og domstolsprøvelse.

Formandskabet har efterfølgende fremlagt et kompromisforslag til Rådets afgørelse, som lægger op til at EU på partsmødet stemmer for overholdelseskomitéens vurdering under forudsætning af, at en række ændringer foretages, blandt andet at referencer til EU-domstolen slettes.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

Nærhedsprincippet

Da formålet med forslaget vedrører opfyldelse af EU's internationale forpligtelser, vurderes det, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Sagen angår direkte en vurdering af EU-retten, men da den angår en fortolkning af konventionens artikel 9, stk. 3, kan sagen ligeledes have betydning for en vurdering af, hvorvidt den danske implementering af bestemmelsen lever op til konventionens krav.

Overholdelseskomiteen fremkommer dog ikke med, hvorledes den mener, at rækkevidden af konventionens bestemmelse præcist skal udlægges. Den foreliggende sag øger imidlertid usikkerheden om anvendelsesområdet for Århuskonventionens artikel 9, stk.3, og dermed om den danske implementering af bestemmelsen lever op til konventionens krav.

Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen direkte lovgivningsmæssige konsekvenser.

Kommissionen påpeger, at såfremt der åbnes yderligere op for både den administrative klageadgang og adgangen til EU-Domstolen, kan det medføre en meget stor tilgang af klagesager og en eventuel kollaps af hele EU-systemets prøvelsesadgang. Rådets Juridiske Tjeneste har ligeledes tilkendegivet, at man ikke skal undervurdere den administrative byrde, en udvidelse af prøvelsesadgangen kan medføre. En væsentlig tilgang af sager i det administrative system og ved EU-Domstolen kan indebære en risiko for, at der efterspørges yderligere ressourcer.

Selve forslaget har ikke direkte samfundsøkonomiske, erhvervsadministrative eller statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget vil ikke direkte påvirke beskyttelsesniveauet.

Danmark har ved ratificeringen af Århuskonventionen afgivet territorialerklæring om, at konventionen ikke finder anvendelse på Grønland og Færøerne.

Høring

Forslaget har ikke været i høring.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er forventningen, at medlemsstaterne kan tilslutte sig formandsskabets kompromis.

Regeringens generelle holdning

Regeringen kan tilslutte sig et kompromisforslag, der kan opnås enighed om, idet det lægges til grund, at deklARATIONEN om EU's institutionelle og retlige rammer, som blev afgivet i forbindelse med EU's tiltrædelse af Århuskonventionen, respekteres.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.