



**Miljø- og
Fødevarerministeriet**
Departementet

Den 10. november 2020
MFVM 166

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer

KOM (2020) 642

Resumé

Den Europæiske Union og medlemsstaterne er parter i De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas (UNECE) konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århuskonventionen), idet de hver især har deres eget og et fælles ansvar og deres egne og fælles forpligtelser i henhold til nævnte konvention. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 (Århusforordningen) blev vedtaget med henblik på at bidrage til gennemførelsen af forpligtelserne i henhold til Århuskonventionen, idet den fastsætter bestemmelser vedrørende konventionens anvendelse i EU's institutioner og organer. Kommissionen har fremsat forslag til revision af Århusforordningen, da en komité nedsat for at føre tilsyn med parternes overholdelse af Århuskonventionen har fastslået, at Århusforordningens afsnit III om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, ikke lever op til forpligtelserne fastsat i Århuskonventionen. Forslaget har til formål at styrke ikke-statslige organisationers muligheder for intern prøvelse af EU-institutionernes og EU-organernes forvaltningsakter og administrative undladelser. Forslaget har ingen statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser. Forslaget har i sig selv ingen konsekvenser for beskyttelsesniveauet.

Baggrund

Kommissionen har fremsat forslag om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TFEU artikel 192, stk. 1, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Det forventes, at man på Miljørådsmødet den 17. december 2020 vil opnå en generel indstilling fra Rådet.

Formål og indhold

Århuskonventionen trådte i kraft den 30. oktober 2001, og er verdens første internationale konvention om offentlighedens rettigheder på miljøområdet. EU som organisation tiltrådte Århuskonventionen i 2005. I 2006 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning EF nr. 1367/2006 (Århusforordningen) om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på EU's institutioner og organer.

I en sag fra 2008 fandt en komite nedsat for at overvåge parternes overholdelse af Århuskonventionen (komiteen), at Århusforordningen ikke giver tilstrækkelig adgang til intern prøvelse af forvaltningsakter udstedt af

EU-institutioner- og organer, og dermed ikke lever op til forpligtelserne i Århuskonventionen. Den 17. marts 2017 fremlagde komiteen en implementeringsrapport, hvori det vurderedes, at EU ikke lever op til Århuskonventionens regler om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (access to justice). Kritikken fra Overholdelsesudvalget gik på, at;

1. definitionen af de forvaltningsakter, som NGO'er kan få prøvet er for snæver,
2. alle forvaltningsakter, der blot "vedrører" miljøet, skal kunne anfægtes, og ikke kun retsakter, der hører "under" miljølovgivningen,
3. mekanismen for administrativ prøvelse skal gøres tilgængelig for de øvrige medlemmer af offentligheden og ikke kun NGO'er og
4. retsakter, der ikke har juridisk bindende og ekstern virkning, skal også kunne prøves.

I 2018 anmodede Rådet i en afgørelse Kommissionen om i henhold til artikel 241 i Lissabontraktaten at forelægge en undersøgelse vedrørende EU's muligheder for inden den 30. september 2019 at finde løsninger på de problemer, der er påpeget i konklusionerne, samt at offentliggøre et forslag til ændring af forordningen.

Kommissionen foreslår for det første at udvide definitionen af "forvaltningsakt". Dette gøres med henblik på at give NGO'er mulighed for at anmode om intern prøvelse af enhver ikke-lovgivningsmæssig retsakt, der vedtages af en EU-institution eller et EU-organ, som har juridisk bindende og ekstern virkning, og som indeholder bestemmelser, der som følge af deres virkning er i strid med miljølovgivningen som defineret i artikel 2, stk. 1, litra f). Dog er de bestemmelser i en sådan retsakt, for hvilke EU-lovgivningen udtrykkeligt kræver gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau eller nationalt niveau, undtaget. Dette skyldes, at NGO'er kan få prøvet sådanne gennemførelsesforanstaltninger ved nationale domstole, der i sidste ende kan henvise til EU-Domstolen med henblik på præjudiciel afgørelse. Det er en væsentlig udvidelse af anvendelsesområdet i forhold til Århusforordningens nuværende ordlyd, som udelukkende nævner retsakter med individuel virkning.

For det andet foreslår Kommissionen at tilpasse definitionen af forvaltningsakter, så de også omfatter retsakter, som indeholder bestemmelser, der som følge af deres indvirkning kan være i strid med EU's miljølovgivning som defineret i forordningens artikel 2, stk. 1, litra f). Hvad der anses som EU's miljølovgivning, er defineret i den eksisterende forordnings artikel 2, stk. 1, litra f). Her defineres "miljølovgivning" som "[fællesskabs]lovgivning, der uanset retsgrundlaget bidrager til forfølgelse af målene for [Fællesskabets] politik på miljøområdet som anført i traktaten: bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne og fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer". Dette udvider anvendelsesområdet, da den nuværende forordningen kun omhandler forvaltningsakter udstedt "i medfør af miljølovgivningen".

Forslaget indeholder endelig en forlængelse af fristerne for den interne prøvelsesprocedure for at sikre en vurdering af passende kvalitet. Det indebærer navnlig en forlængelse på to uger for NGO'er og på fire uger for EU-institutionerne. Den yderligere tid, der er til rådighed for NGO'er, skal sætte dem i stand til at fremsætte de nødvendige faktiske omstændigheder og retlige argumenter, når de rejser tvivl om hvorvidt forvaltningsakter og undladelser er i strid med EU's miljølovgivning. Forlængelsen af svarfristen for EU's institutioner og organer skal gøre det muligt for dem at gennemføre mere dybdegående prøvelser.

Forslaget omfatter ikke anbefalingen fra komiteen om, at ordningen for administrativ prøvelse skal gøres tilgængelig for de øvrige medlemmer af offentligheden og ikke kun NGO'er. Kommissionen har ikke medtaget denne anbefaling i forslaget, da det er vurderet, at man ikke er forpligtet til dette efter Århuskonventionen. Kommissionen bemærker hertil for det første, at selvom enkeltpersoner ikke kan anmode om intern prøvelse i henhold til Århusforordningen, har de mulighed for at anmode om en domstolsprøvelse af EU-institutioners og EU-organers handlinger og undladelser i tilfælde, hvor betingelserne i Lissabontraktaten er opfyldt. Århuskonventionen kræver, at parterne skal give mulighed for enten administrativ prøvelse eller domstolsprøvelse, men ikke nødvendigvis begge dele. Kommissionen bemærker derudover, at Århuskonventionen lægger op til, at NGO'er skal have privilegeret klage- og søgsmålsret i forhold til enkeltpersoner.

Forslaget omfatter derudover ikke anbefalingen fra komiteen om, at retsakter, der ikke har juridisk bindende og ekstern virkning, også skal kunne prøves. Kommissionen forklarer dette med, at i henhold til artikel 263, stk. 1, i Lissabontraktaten har EU-Domstolen kompetence til at prøve "lovligheden af lovgivningsmæssige retsakter vedtaget af Rådet, Kommissionen eller Den Europæiske Centralbank, bortset fra henstillinger og udtalelser, samt af de af Europa-Parlamentets og Det Europæiske Råds retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand". Kommissionen konkluderer på baggrund af dette, at retsakter, der ikke har retsvirkning, falder uden for anvendelsesområdet for henholdsvis den interne prøvelse i henhold til forordningen og domstolsprøvelsen i henhold til traktaterne.

I forlængelse af forslaget har Kommissionen fremlagt en meddelelse KOM(2020)643 til Rådet og Europa-Parlamentet om forbedret adgang til domstolsprøvelse på miljøområdet i EU og medlemsstaterne. Meddelelsen omfatter en opfordring til fælles foranstaltninger på området "access to justice", en gennemgang af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til EU-retten samt en opridsning af prioriterede fremtidige indsatsområder. Formålet med meddelelsen er at fremhæve medlemsstaternes afgørende betydning for EU's overordnede system. Medlemsstaterne skal sikre og lette adgangen til domstolsprøvelse på miljøområdet, som omfattet af retsakter vedtaget inden for rammerne af EU-lovgivningen, herunder nationale gennemførelsesforanstaltninger knyttet til ikkelovgivningsmæssige EU-retsakter.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om forslaget endnu. Forslaget behandles i Europa-Parlamentets Miljøudvalget.

I november 2017 vedtog Europa-Parlamentet en handlingsplan om naturen, mennesket og økonomien som blandt andet opfordrer Kommissionen til i lyset af komiteens udtalelser at fremsætte forslag til revision af Århusforordningen. Europa-Parlamentet gentog i sin beslutning af 15. januar 2020 om den europæiske grønne pagt, at "det er meget vigtigt at sikre EU-borgerne den reelle adgang til domstolsprøvelse, der er nedfældet i Århuskonventionen". Europa-Parlamentet opfordrede Kommissionen til at "sikre, at EU efterlever Århuskonventionen" og bifaldt Kommissionens overvejelser om at revidere Århusforordningen.

Nærhedsprincippet

Regeringen finder på det foreløbige grundlag, at nærhedsprincippet må anses for overholdt, da forslaget er nødvendigt for at sikre overensstemmelse med Århuskonventionens bestemmelser.

Gældende dansk ret

Århusforordningen er alene gældende for EU's institutioner og organer, og forslaget har derfor ikke nogle direkte virkning på dansk ret.

Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser i Danmark. Forslaget har ingen statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget, ligesom forslaget ikke skønnes at have væsentlige samfundsøkonomiske eller nævneværdige erhvervs-mæssige konsekvenser.

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget.

Landbrug & Fødevarer har bemærket, at der i det videre arbejde med den kommende revision af Århusforordningen skal sikres samme formelle og materielle rettigheder til høring, klage og domstolsprøvelse mellem ikke-statslige organisationer og erhvervsorganisationer, således at der tilkommer erhvervslivets sammenslutninger samme retssikkerhed som ikke-statslige organisationer på miljøområdet. Landbrug & Fødevarer bemærker endvidere, at tillægges ikke-statslige organisationer rettigheder, der ikke tilsvarende spejles i er-

hvervsorganisationerne tilsvarende rettigheder, vil det bryde med den parallelitet, der er afgørende for en afbalanceret oplysningsindsats, borgerinddragelse og egentlig juridisk proces mellem relevante organisationer, der arbejder intensivt med miljøområdet som hovedbeskæftigelse.

Dansk Skovforening opfordrer til en politisk diskussion om, hvordan konventionen gennemføres på en mere afbalanceret måde, hvor / hvis det er nødvendigt for at styrke offentligheden uden at lægge vigtig udvikling for samfundets effektive funktion, individets ejerskabsrettigheder eller små virksomheder som skove og gårde og økonomiske investeringers forudsigelighed i fare. Dansk Skovforening anmoder om en grundig analyse af konsekvenserne for disse parter såvel som samfundet som sådan.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

På baggrund af de hidtidige formelle og uformelle tilkendegivelser fra de øvrige medlemsstater forventes der at være et kvalificeret flertal for forslaget blandt medlemsstaterne. Det forventes dog, at medlemsstaterne vil arbejde for, at forslaget i endnu højere grad imødekommer kritikken fra Århuskomiteen.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen finder, at Århuskonventionen bør efterleves, og at EU så vidt muligt bør imødekomme komiteens kritik af Århusforordningen samt dens manglende overholdelse af forpligtelserne fastsat i Århuskonventionen.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.