

Den Europæiske Unions Tidende

C 275



Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

60. årgang

18. august 2017

Indhold

IV Oplysninger

OPLYSNINGER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER, ORGANER, KONTORER
OG AGENTURER

2017/C 275/01

Meddelelse fra Kommissionen om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet 1

DA

IV

(Oplysninger)

OPLYSNINGER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER, ORGANER,
KONTORER OG AGENTURER

Meddelelse fra Kommissionen om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet

(2017/C 275/01)

INDHOLDSFORTEGNELSE

	<i>Side</i>
A. INDLEDNING: ADGANG TIL KLAGE OG DOMSTOLSPRØVELSE PÅ MILJØOMRÅDET I EU	2
B. LOVGIVNINGSRAMMERNE: NATIONALE DOMSTOLE OG EU'S MILJØLOVGIVNING	4
C. SIKRING AF ADGANG TIL KLAGE OG DOMSTOLSPRØVELSE PÅ MILJØOMRÅDET	6
1. OFFENTLIGHEDENS INTERESSE. FORPLIGTELSE OG RETTIGHEDER I FORBINDELSE MED RETSBESKYTTELSE	6
1.1. Indledning	6
1.2. Offentlighedens interesse, forpligtelser og rettigheder	6
1.3. Sikring af en aktiv rolle for offentligheden, beskyttelse af rettigheder og opretholdelse af forpligtelser	7
2. SØGSMÅLSKOMPETENCE	11
2.1. Indledning	11
2.2. Anmodninger om miljøoplysninger og berettigelse til at modtage oplysninger	11
2.3. Særlige aktiviteter, som er underlagt krav om offentlig deltagelse	12
2.4. Anmodninger om handling i henhold til regler om miljøansvar	16
2.5. Andet, f.eks. national gennemførelseslovgivning, generelle retsakter, planer og programmer samt undtagelser	16
3. DOMSTOLSPRØVELSERS RÆKKEVIDDE	19
3.1. Indledning	19
3.2. Mulige begrundelser for domstolsprøvelse	20
3.3. Gransknings omfang/prøvelsesstandard	22
4. EFÆKTIVE RETSMIDLER	27
4.1. Indledning	27
4.2. Retsmidler i tilfælde af mindre processuelle fejl	27
4.3. Suspendering, tilbagekaldelse eller ophævelse af ulovlige afgørelser eller handlinger, herunder fritagelse for lovgivning og retsakter	28
4.4. Påbud med krav om vedtagelse af udeladte foranstaltninger	29

4.5.	Genopretning af uretmæssig skade forårsaget af en ulovlig afgørelse, handling eller undladelse	29
4.6.	Foreløbige forholdsregler	30
5.	OMKOSTNINGER	31
5.1.	Indledning	31
5.2.	Kriterier for vurdering af, om omkostninger er uoverkommeligt høje	32
5.3.	Retshjælp	34
6.	TIDSGRÆNSER, BETIMELIGHED OG EFFEKTIVE PROCEDURER	34
7.	PRAKTISKE OPLYSNINGER	35
D.	KONKLUSION	36
	BILAG I	37
	BILAG II	38

A. INDLEDNING: ADGANG TIL KLAGE OG DOMSTOLSPRØVELSE PÅ MILJØOMRÅDET I EU

1. Miljøet udgør grundlaget for vores liv og er vores fælles arv. Bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøet er en fælleseuropæisk værdi, og EU's miljølovgivning fastlægger fælles rammer for de offentlige myndigheders forpligtelser og offentlighedens rettigheder.
2. I Kommissionens nyligt vedtagne meddelelse »Bedre resultater gennem bedre anvendelse« ⁽¹⁾ understreges det, at der for så vidt angår forpligtelser og rettigheder i henhold til EU-retten på nationalt plan skal være adgang til nationale domstole i overensstemmelse med det princip om effektiv retsbeskyttelse, der er fastlagt i EU-traktaterne, og med de krav, som er nedfældet i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
3. I EU-retten anerkendes det, at adgangen til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet skal afspejle de berørte samfundsinteresser.
4. I Århuskonventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet ⁽²⁾ (»Århuskonventionen«) er det fastsat, at fysiske og juridiske personer (herunder ikkestatslige organisationer — NGO'er) i visse tilfælde kan anlægge sag ved en domstol eller en anden uvidelig instans for at gøre det muligt at prøve offentlige eller private organers handlinger eller undladelser ⁽³⁾. Konventionen er ratificeret af alle medlemsstaterne og EU ⁽⁴⁾.
5. Ud over at overholde internationale forpligtelser er sikring af enkeltpersoners og NGO'ers adgang til klage og domstolsprøvelse i henhold til denne konvention også et vigtigt middel til at forbedre medlemsstaternes gennemførelse af EU's miljølovgivning uden behov for, at Kommissionen griber ind.
6. Århuskonventionen gælder for EU's institutioner og organer i kraft af Århusforordningen ((EF) nr. 1367/2006). For medlemsstaterne indeholder visse afledte EU-retsakter udtrykkelige bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse, som afspejler bestemmelserne i konventionen ⁽⁵⁾.
7. Uden for anvendelsesområdet for den harmoniserede afledte EU-ret er der stor forskel på de gældende bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet i de forskellige medlemsstater ⁽⁶⁾. Samtidig har Domstolen afsagt væsentlige kendelser, hvori den har præciseret EU-kravene om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, både i forbindelse med den harmoniserede afledte ret og i andre sammenhænge. Dette har resulteret i betragtelig og værdifuld retspraksis hos Domstolen vedrørende alle aspekter ved emnet.

⁽¹⁾ C(2016) 8600.

⁽²⁾ <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

⁽³⁾ Se navnlig artikel 9, stk. 2 og 3, i Århuskonventionen.

⁽⁴⁾ Afgørelse 2005/370/EF.

⁽⁵⁾ Dette gælder f.eks. miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU).

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>.

8. På denne baggrund er der påpeget en række problemer:

- Enkeltpersoner og NGO'er møder hindringer for adgang til nationale domstole. Dette kan til dels forklare, hvorfor Domstolen har fået forelagt adskillige anmodninger om præjudicielle afgørelser fra forskellige nationale domstole, der ønsker en afklaring af, om og på hvilke betingelser der skal gives adgang. Offentligheden berøres mere indirekte, når manglende adgang til klage og domstolsprøvelse fører til problemer med gennemførelsen, f. eks. luftforurening på grund af administrative undladelser.
- Offentlige forvaltninger og nationale domstole pålægges byrder som følge af retstvister om problemer med adgang til klage og domstolsprøvelse. Afklaring på grundlag af Domstolens retspraksis bør bidrage til effektiv offentlig forvaltning og retspleje.
- Erhvervslivet rammes af forsinkelser i den administrative beslutningstagning, som bunder i langtrukne retstvister som følge af uklare bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse, bl.a. med hensyn til søgsmålskompetence og domstolsprøvelsens rækkevidde. De nationale domstole udfylder i stigende grad hullerne i national procesret, navnlig med hensyn til søgsmålskompetence, men da deres afgørelser vedrører konkrete sager, kan de ikke skabe al den klarhed og forudsigelighed, der er nødvendig for at danne grundlag for investeringsbeslutninger.

Tidsplaner og klare retlige rammer er særlig relevante for små og mellemstore virksomheder (SMV'er), som ikke har råd til unødigt langvarige godkendelsesprocedurer og usikkerhed om risikoen for langtrukne retstvister. Virksomheder kan desuden blive ramt, hvis manglende adgang til klage og domstolsprøvelse fører til, at der ikke findes et rent miljø, som mange af dem er afhængige af, eller at staten ikke foretager investeringer til gavn for den grønne økonomi.

9. Efter at have overvejet flere muligheder besluttede Kommissionen, at en fortolkningsmeddelelse om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (dvs. nærværende meddelelse) ville være det mest hensigtsmæssige og effektive middel til at afhjælpe problemerne. Ved at samle al væsentlig retspraksis ved Domstolen og drage omhyggelige følgeslutninger på dette grundlag ville der blive skabt klarhed og referencer for: de nationale forvaltninger, der har ansvaret for at sikre korrekt anvendelse af EU's miljølovgivning, de nationale domstole, som garanterer overholdelse af EU-retten og har kompetence til at forelægge Domstolen spørgsmål om dens gyldighed og fortolkningen af den, offentligheden, navnlig enkeltpersoner og miljøorganisationer, som varetager offentlighedens interesser, og erhvervsdrivende, der har en fælles interesse i, at anvendelsen af lovgivningen er forudsigelig. Brug af en forenklet vedtagelsesprocedure vil gøre det lettere for Kommissionen at tage effektive initiativer på kort sigt.
10. I betragtning af de påpegede behov blev det ikke betragtet som hensigtsmæssigt at fortsætte med »business as usual«. Der blev heller ikke arbejdet videre med en lovgivningsmæssig foranstaltning i form af et særligt retligt instrument, der skulle sikre adgang til klage og domstolsprøvelse, i lyset af erfaringerne med Kommissionens forslag fra 2003 ⁽⁷⁾, som forblev hos Rådet i mere end et årti, uden at en aftale var i sigte ⁽⁸⁾. Endelig ville sektorspecifik lovgivning med fokus på at tilføje bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse på områder, hvor der er påpeget særlige udfordringer (såsom naturen, vandmiljøet, affald og luft), ikke hjælpe på kort sigt, og under alle omstændigheder synes EU-lovgiveren ikke at være modtagelig i øjeblikket ⁽⁹⁾.
11. Meddelelsen er baseret på bestemmelser i EU-retten, herunder EU's charter om grundlæggende rettigheder, og Domstolens retspraksis. I meddelelsen belyses det, hvordan offentligheden kan anfægte offentlige myndigheders afgørelser, handlinger eller undladelser ved en domstol eller en tilsvarende instans, idet der fokuseres på søgsmålskompetence, granskningers omfang, de effektive retsmidler, som de nationale domstole skal sikre, og en række andre garantier. Herved får læseren et klart indtryk af, hvad der er nødvendigt på nationalt plan for at overholde disse krav.

⁽⁷⁾ KOM(2003) 624 endelig.

⁽⁸⁾ Kommissionen trak derfor dette forslag tilbage i 2014. Se Tilbagetrækning af forslag fra Kommissionen, som ikke længere er relevante (EUT C 153 af 21.5.2014, s. 3).

⁽⁹⁾ Ved forhandlingen af direktivet om nationale emissioner ((EU) 2016/2284) overvejede Rådet og Parlamentet at medtage bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse, men de besluttede kun at omtale adgangen i en betragtning.

12. Hvis medlemsstater er nødt til at træffe foranstaltninger for at sikre overholdelse, vil de få hjælp til at foretage de nødvendige ændringer, bl.a. gennem udveksling i forbindelse med den nyligt vedtagne revision af gennemførelsen af miljøreglerne ⁽¹⁰⁾. Den 6. februar 2017 offentliggjorde Kommissionen for første gang en samlet oversigt over, hvordan EU's miljøpolitikker og -lovgivning anvendes i praksis. Den viser, at politikkerne og lovene virker, men at der er store forskelle på, hvordan de anvendes i praksis på tværs af EU. De største forskelle på gennemførelsen i EU-medlemsstaterne findes inden for politikområderne affaldshåndtering, natur og biodiversitet, luftkvalitet samt vandkvalitet og -forvaltning. I meddelelsen om en revision af gennemførelsen af miljøreglerne og de 28 landespecifikke rapporter lægges der op til en positiv og konstruktiv tilgang til forbedring af gennemførelsen af EU-retten, og her udgør nærværende meddelelse et vigtigt supplement.
13. I tilfælde af manglende overholdelse af gældende retlige krav i EU-reglerne vil Kommissionen desuden fortsat bruge overtrædelsesprocedurer til at sikre, at de overholdes.
14. Denne meddelelse om miljøanliggender passer ind i Kommissionens mere generelle aktiviteter vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse, navnlig EU's resultattavle for retlige anliggender, og gennemførelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder og EU-rammerne for styrkelse af retsstatsprincippet ⁽¹¹⁾. Effektive retssystemer spiller en afgørende rolle for at opretholde retsstatsprincippet og EU's grundlæggende værdier og for at sikre effektiv anvendelse af EU-retten og gensidig tillid. Dette er grunden til, at forbedring af effektiviteten af de nationale retssystemer er et af de højt prioriterede mål i det europæiske semester — EU's årlige cyklus for samordning af de økonomiske politikker. EU's resultattavle for retlige anliggender hjælper medlemsstaterne med at sikre retfærdighed ved at tilvejebringe sammenlignende data om de nationale retssystemers kvalitet, effektivitet og uafhængighed ⁽¹²⁾. Kommissionen har i en meddelelse fra 2014 indført en ny ordning til håndtering af systemiske trusler mod retsstatsprincippet i EU's medlemsstater ⁽¹³⁾. Respekt for retsstatsprincippet er en forudsætning for beskyttelsen af alle de grundlæggende værdier, der er nedfældet i traktaterne, herunder de grundlæggende rettigheder.
15. Meddelelsen vedrører adgang til klage og domstolsprøvelse med hensyn til medlemsstaternes offentlige myndigheders afgørelser, handlinger og undladelser. Den omhandler ikke miljørelaterede retstvister mellem private parter ⁽¹⁴⁾. Den berører heller ikke domstolsprøvelse af EU-institutioners handlinger ved Retten, som behandles i Århusforordningen ((EF) nr. 1367/2006). Endvidere kan kun Domstolen selv foretage endelige fortolkninger, selv om meddelelsen i høj grad afspejler Domstolens retspraksis.
16. Inden for disse begrænsninger vil meddelelsen bidrage til bedre gennemførelse af EU's miljølovgivning i medlemsstaterne ved at præcisere, hvordan offentligheden kan gøre brug af de nationale domstole, som ofte er bedre klædt på til at udpege hensigtsmæssige løsninger, da de befinder sig tættere på fakta og sammenhængene. Herved vil meddelelsen også bidrage til sikring af retsstatsprincippet, som er en grundlæggende værdi i EU's retsorden.

B. LOVGIVNINGSRAMMERNE: NATIONALE DOMSTOLE OG EU'S MILJØLOVGIVNING

17. De nationale domstole er de »almindelige« domstole, der normalt gennemfører EU-retten i medlemsstaternes retssystemer ⁽¹⁵⁾. De har kompetence til at prøve afgørelser, som er uforenelige med EU-retten og pålægge erstatning for den skade, der er påført ⁽¹⁶⁾.
18. Adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet er et iboende element i EU's miljølovgivning, som bygger på grundlæggende principper i EU-retten, der afspejles i bestemmelserne i EU-traktater, Århuskonventionen og afledt ret som fortolket i Domstolens retspraksis.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm.

⁽¹¹⁾ COM(2014) 158 final.

⁽¹²⁾ I 2008 iværksatte Kommissionen desuden et program for uddannelse af dommere i EU's miljølovgivning. Ved hjælp af uddannelsesmoduler, som er tilgængelige online, kan nationale dommere og uddannelsesinstitutioner indhente opdaterede og præcise oplysninger om forskellige elementer af EU's miljølovgivning, f.eks. med hensyn til adgang til klage og domstolsprøvelse, miljøansvar, vand og affald.

⁽¹³⁾ COM(2014) 158 final.

⁽¹⁴⁾ Dette spørgsmål behandles i Kommissionens henstilling om kollektive retsmidler (2013/396/EU).

⁽¹⁵⁾ Udtalelse 1/09, indførelse af en fælles patentdomstolsordning, ECLI:EU:C:2011:123, punkt 80.

⁽¹⁶⁾ C(2016) 8600, s. 4.

19. EU's miljølovgivning omfatter love, der bidrager til opnåelse af følgende mål for EU's miljøpolitik ⁽¹⁷⁾, som er fastlagt i artikel 191 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF):
- bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten samt beskytte menneskers sundhed
 - udnytte naturressourcerne forsigtigt og rationelt og
 - på internationalt plan fremme foranstaltninger til løsning af regionale og globale miljøproblemer og navnlig bekæmpe klimaændringer.
20. Denne lovgivning fastlægger en lang række forpligtelser, som de kompetente offentlige myndigheder i medlemsstaterne skal opfylde, og den er relevant i forbindelse med vigtige afgørelser, handlinger og undladelser inden for deres ansvarsområde.
21. Idet den understreger, at EU-retten er en særskilt og autonom retsorden, har Domstolen godkendt og udviklet generelle principper — om bl.a. ækvivalens og effektivitet ⁽¹⁸⁾ — for at definere og understøtte den, idet Domstolen anerkender medlemsstaternes procesautonomi ⁽¹⁹⁾, dvs. kompetencen til at fastsætte deres egne detaljerede proceduremæssige krav
22. Retsstatsprincippet omfatter effektiv retsbeskyttelse af rettigheder, der gives i EU-retten. Dette afspejles i EU's primærret. I artikel 19, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) er det fastsat, at »medlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«. Derudover er medlemsstaterne ved gennemførelsen af EU-retten underlagt artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, hvor retten til adgang til domstolsprøvelse er fastlagt i første stykke, idet det anføres, at »Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel«. Det bør erindres, at artikel 19, stk. 1, i TEU og artikel 47 i chartret kun gælder på området for EU-ret. Artikel 47 i chartret svarer til artikel 6 og artikel 13 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), som fastlægger retten til henholdsvis en retfærdig rettergang og adgang til effektive retsmidler.
23. Effektiv retsbeskyttelse hænger tæt sammen med ensartet fortolkning af EU-retten ved Domstolen og mulighed for — og undertiden krav om — at nationale domstole forelægger Domstolen præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af handlinger, som EU-institutioner og -organer har foretaget, i henhold til artikel 267 i TEUF. Der kan sås tvivl om den rolle, som artikel 267 spiller, i tilfælde, hvor adgang til nationale domstole enten er umulig eller alt for vanskelig at opnå.
24. Siden EU ratificerede Århuskonventionen, og den trådte i kraft, har den som en integreret del af EU's retsorden været bindende for medlemsstaterne på de vilkår, der er anført i artikel 216, stk. 2, i TEUF ⁽²⁰⁾. Inden for rammerne af denne retsorden har Domstolen således i princippet kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser vedrørende fortolkningen af en sådan aftale ⁽²¹⁾.
25. Formålet med konventionen er »at bidrage til at sikre alle nulevende og fremtidige generationers ret til at leve i et miljø, der på tilfredsstillende vis beskytter deres helbred og velbefindende« ⁽²²⁾. I den henseende pålægger konventionen de kontraherende parter at sikre tre overordnede kategorier af rettigheder for borgerne og deres sammenslutninger, nemlig retten til adgang til oplysninger, deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.
26. Adgang til klage og domstolsprøvelse behandles i konventionens artikel 9. I sin opbygning afspejler denne bestemmelse de tre ovennævnte »søjler« i konventionen, og det fremhæves, at retten til adgang til klage og domstolsprøvelse er af supplerende art og understøtter andre rettigheder ⁽²³⁾. De vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen ⁽²⁴⁾, som konventionens sekretariat har offentliggjort, rummer yderligere vejledning til de kontraherende parter om fortolkning og gennemførelse af kravene i konventionen, men det bør erindres, at retningslinjerne ikke har nogen »bindende virkning [og ikke har] den normative rækkevidde, der er knyttet til bestemmelserne i Århuskonventionen« ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁷⁾ Se artikel 37 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

⁽¹⁸⁾ Se f.eks. sag C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz, præmis 43, og sag C-570/13, Gruber, præmis 37.

⁽¹⁹⁾ Sag C-416/10, Krizan, præmis 106.

⁽²⁰⁾ Sag C-243/15, Lesoochranarske zoskupenie VLK II (LZ II), præmis 45.

⁽²¹⁾ Se C-240/09, Lesoochranarske zoskupenie VLK II (LZ II), præmis 30, for så vidt angår fortolkningen af artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen.

⁽²²⁾ Artikel 1 i Århuskonventionen.

⁽²³⁾ I artikel 9, stk. 1, omtales den særskilte ret til adgang til oplysninger. Artikel 9, stk. 2, vedrører retten til deltagelse i beslutningsprocesser i forbindelse med bestemte aktiviteter. Artikel 9, stk. 3, omfatter handlinger og undladelser, som tilsidesætter miljølovgivningen generelt. Artikel 9, stk. 4, omhandler adgang til betimelige retsmidler og omkostninger til de i de foregående stykker omhandlede procedurer.

⁽²⁴⁾ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, anden udgave 2014: http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html.

⁽²⁵⁾ Se sag C-182/10, Solvay m.fl., præmis 27.

27. Domstolen har afgjort, at det for at sikre effektiv retsbeskyttelse på de områder, som er omfattet af EU's miljølovgivning, er op til de nationale domstole at fortolke den nationale lovgivning på en måde, der så vidt muligt er i overensstemmelse med de mål, som er fastlagt i Århuskonventionen ⁽²⁶⁾.
28. EU har vedtaget lovgivning på miljøområdet, som indeholder udtrykkelige krav om adgang til klage og domstolsprøvelse ⁽²⁷⁾.
29. Domstolens omfattende retspraksis på området for adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet stammer primært fra anmodninger om præjudicielle afgørelser fra nationale domstole i henhold til artikel 267 i TEUF. En stor del vedrører bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse i afledt ret. I øvrigt findes der flere tilfælde, som understreger vigtigheden af de generelle principper i EU-retten — navnlig princippet om effektivitet ⁽²⁸⁾.
30. Ovenstående afspejler i brede træk rammerne for adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet i medlemsstaterne. Disse rammer er fastlagt på EU-plan, men det er på medlemsstatsplan — navnlig ved de nationale domstole — at de får en praktisk betydning.

C. SIKRING AF ADGANG TIL KLAGE OG DOMSTOLSPRØVELSE PÅ MILJØOMRÅDET

1. OFFENTLIGHEDENS INTERESSE, FORPLIGTELSE OG RETTIGHEDER I FORBINDELSE MED RETSBESKYTTELSE

1.1. Indledning

Adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet har til formål at gøre det muligt for enkeltpersoner og deres sammenslutninger at udøve de rettigheder, som de har i henhold til EU's miljølovgivning. Denne adgang bidrager desuden til at sikre, at målene og forpligtelserne i EU's miljølovgivning opfyldes.

31. I medfør af EU-retten udgør adgangen til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet en række understøttende rettigheder, som tjener to formål. Den gør det muligt for enkeltpersoner og deres sammenslutninger at udøve de rettigheder, som de har i henhold til EU-lovgivningen, ligesom den bidrager til at sikre, at mål og forpligtelser i EU's miljølovgivning opfyldes ⁽²⁹⁾.

1.2. Offentlighedens interesse, forpligtelser og rettigheder

EU's miljølovgivning sigter mod at beskytte generelle samfundsinteresser såsom ren luft, sikre og tilstrækkelige vandressourcer og en sund biodiversitet. Aktiv inddragelse af offentligheden er således i den fælles miljømæssige interesse, idet den understøtter denne samfundsinteresse.

32. I bestræbelserne på at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten har EU-lovgiveren i vid udstrækning fastsat bestemmelser, der gavner generelle samfundsinteresser såsom ren luft, sikre og tilstrækkelige vandressourcer, en sund biodiversitet og minimering af affaldsmængden. Her er der tale om generelle samfundsinteresser, da hele samfundets trivsel afhænger af dem.

⁽²⁶⁾ Se sag C-240/09, LZ I, præmis 50. Denne dom ligger inden for rammerne af artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen.

⁽²⁷⁾ Artikel 6, stk. 2, i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (2003/4/EF), artikel 13 i direktivet om miljøansvar (2004/35/EF), artikel 25 i direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU), artikel 11 i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og artikel 23 i Seveso III-direktivet (2012/18/EU). Se også betragtning 27 i direktivet om nationale emissioner (EU) 2016/2284, hvor der henvises specifikt til Domstolens retspraksis vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse.

⁽²⁸⁾ Der er skabt en del klarhed om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet i kraft af direkte foranstaltninger, som Kommissionen har truffet i henhold til artikel 258 i TEUF for at afhjælpe problemer med gennemførelse af miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU). Se f.eks. sag C-427/07, Kommissionen mod Irland, og sag C-530/11, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige.

⁽²⁹⁾ Sag C-71/14, East Sussex, præmis 52, og sag C-72/95, Kraaijeveld, præmis 56.

33. Blandt de foranstaltninger, som EU-lovgiveren har truffet for at sikre disse generelle samfundsinteresser, kan nævnes

- bindende mål og forpligtelser med hensyn til miljøkvalitet, som medlemsstaterne skal overholde ⁽³⁰⁾
- krav til medlemsstaterne om at overvåge miljøets tilstand ⁽³¹⁾
- krav til offentlige myndigheder om at udarbejde planer og programmer, der skal mindske forureningen og affaldsmængden ⁽³²⁾
- krav om, at visse aktiviteter kun må finde sted, efter at der er indhentet tilladelse eller samtykke fra en offentlig myndighed ⁽³³⁾ og
- krav om, at der foretages miljøvurderinger, før der gives samtykke til visse former for planer og projekter ⁽³⁴⁾.

Disse foranstaltninger skal på medlemsstatsplan suppleres af national gennemførelseslovgivning og generelle retsakter og af individuelle offentlige myndigheders afgørelser og handlinger.

34. Desuden har EU siden 1980'erne gradvist truffet en række foranstaltninger for at anerkende samfundsinteressen i aktivt at inddrage borgerne i disse foranstaltninger ⁽³⁵⁾. Domstolen har bemærket sammenhængen mellem adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet og »EU-lovgivers ønske om at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten og at give offentligheden en aktiv rolle med henblik herpå« ⁽³⁶⁾.

1.3. Sikring af en aktiv rolle for offentligheden, beskyttelse af rettigheder og opretholdelse af forpligtelser

De samfundsinteresser og andre interesser, der udpeges i EU's miljølovgivning, og de tilhørende forpligtelser, som de offentlige myndigheder pålægges, fører til processuelle og materielle rettigheder for enkeltpersoner og deres sammenslutninger. Disse rettigheder skal beskyttes af de nationale domstole.

35. Domstolen har anerkendt, at ovennævnte samfundsinteresser og de forpligtelser, som de offentlige myndigheder pålægges, giver enkeltpersoner og deres sammenslutninger visse rettigheder, som skal sikres af de nationale domstole. Der er tale om både processuelle og materielle rettigheder. Flere processuelle og materielle rettigheder kan påberåbes samtidig, f.eks. hvis en offentlig myndigheds afgørelse, handling eller undladelse både rejser spørgsmål om offentlighedens deltagelse og om opfyldelse af materielle forpligtelser til at beskytte miljøet.

36. I LZ II-sagen afgjorde Domstolen følgende på baggrund af habitatdirektivet (92/43/EØF): »Det ville imidlertid være uforeneligt med den bindende virkning, som artikel 288 TEUF tillægger et direktiv, principielt at udelukke, at de forpligtelser, som det pålægger, kan påberåbes af de berørte personer« ⁽³⁷⁾.

⁽³⁰⁾ Herunder grænseværdier for vigtige luftforurenende stoffer såsom svovldioxid, partikler og nitrogendioxid i overensstemmelse med artikel 13 i direktivet om luftkvalitet (2008/50/EF), passende vandkvalitetsmålsætninger for overfladevand og grundvand i overensstemmelse med artikel 4 i vandrammedirektivet (2000/60/EF) samt en gunstig bevaringsstatus for en bred vifte af arter og naturtyper i overensstemmelse med artikel 2 i habitatdirektivet (92/43/EØF).

⁽³¹⁾ Herunder pligt til at overvåge badevandskvaliteten i overensstemmelse med artikel 3 i badevandsdirektivet (2006/7/EF) og vurdere luftkvaliteten som foreskrevet i artikel 5 til 11 i direktivet om luftkvalitet (2008/50/EF).

⁽³²⁾ Herunder krav om at udarbejde vandområdeplaner i overensstemmelse med artikel 13 i vandrammedirektivet (2000/60/EF), luftkvalitetsplaner i overensstemmelse med artikel 24 i direktivet om luftkvalitet (2008/50/EF) og affaldshåndteringsplaner i overensstemmelse med artikel 28 i affaldsrammedirektivet (2008/98/EF).

⁽³³⁾ Herunder en forpligtelse til at have en tilladelse til affaldsbehandling i overensstemmelse med artikel 23 i affaldsrammedirektivet (2008/98/EF), have en tilladelse i overensstemmelse med artikel 4 i direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU) og indhente samtykke i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivet (92/43/EØF).

⁽³⁴⁾ Herunder artikel 3 i direktivet om strategisk miljøvurdering (direktiv 2001/42/EF) og artikel 2 i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU).

⁽³⁵⁾ I det oprindelige miljøvurderingsdirektiv (85/337/EØF) kræves det, at offentligheden får mulighed for at give sin holdning til kende om miljøoplysninger, som fremlægges af projektudviklere, med det formål at supplere dem. I det oprindelige direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger (90/313/EØF) står der i betragtningerne, at »adgang til miljøoplysninger, som offentlige myndigheder ligger inde med, vil øge miljøbeskyttelsen«. Disse bestemmelser blev styrket yderligere i kraft af vedtagelsen af Århuskonventionen og flere afledte EU-retsakter.

⁽³⁶⁾ Sag C-260/11, Edwards og Pallikaropoulos, præmis 32.

⁽³⁷⁾ Sag C-243/15, LZ II, præmis 44.

37. Dette understreger, at begrundelsen for at give adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet bl.a. kan baseres på et behov for at sikre opfyldelse af de forpligtelser, der pålægges i EU's miljølovgivning. Betingelserne for at kunne anlægge sag ved en national domstol kan imidlertid variere, afhængigt af hvem der anses for at være berørt. I denne forbindelse er det nødvendigt at skelne mellem miljøorganisationer og enkeltpersoner.

Miljøorganisationer spiller en vigtig rolle for at sikre overholdelse af forpligtelserne i EU's miljølovgivning og kan påberåbe sig en generel ret til beskyttelse af miljøet, som de nationale domstole skal sikre.

38. Når der tales om inddragelse af offentligheden, tænkes der både på enkeltpersoner og deres sammenslutninger ⁽³⁸⁾. I Domstolens retspraksis anerkendes det da også, at miljøorganisationer spiller en afgørende rolle for at sikre overholdelse af forpligtelserne i EU's miljølovgivning.
39. I LZ I (også kendt som »de slovakiske brune bjørne«) afgjorde Domstolen følgende: »Det tilkommer (...) den forelæggende ret i videst muligt omfang at fortolke de processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at iværksætte en administrativ eller retslig procedure, i overensstemmelse med såvel formålene med denne konventions artikel 9, stk. 3, som formålet om effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, med henblik på at gøre det muligt for en miljøbeskyttelsesorganisation, såsom zoskupenie, ved en retsinstant at anfægte en afgørelse truffet efter en administrativ procedure, som kan være i strid med Unionens miljøret« ⁽³⁹⁾.
40. Dommen i LZ I-sagen er også bemærkelsesværdig, fordi den vedrører en offentlig myndigheds afgørelse om at tillade jagt på brune bjørne som en undtagelse fra bestemmelserne om artsbeskyttelse i habitatdirektivet (92/43/EØF). Formålet med de pågældende bestemmelser er ikke at beskytte enkeltpersoner, men derimod at beskytte miljøet i offentlighedens interesse. Således anerkendte Domstolen, at sagsøgeren — en miljøorganisation — havde en ret, som fortjente beskyttelse i den konkrete sag, nemlig retten til at gøre bestemmelserne i habitatdirektivet (92/43/EØF) retskraftige.
41. Dette er særlig vigtigt på området for naturbeskyttelse, da det her kan være vanskeligt at påvise, at offentlige myndigheds afgørelser, handlinger eller undladelser kan påvirke enkeltpersoners særlige rettigheder, f.eks. med hensyn til menneskers sundhed.
42. Domstolens afgørelse i LZ I-sagen harmonerer også med betragtning 7, 13 og 18 i Århuskonventionen, hvor der udtrykkes anerkendelse af den vigtige rolle, som miljøorganisationerne spiller for miljøbeskyttelsen. Desuden er Domstolens afgørelse i LZ I ikke en isoleret afgørelse. Den stemmer overens med den tidligere trufne afgørelse i Janecek-sagen med hensyn til, at både juridiske og fysiske personer kan påberåbe sig EU-miljølovgivning, som har til formål at beskytte menneskers sundhed ⁽⁴⁰⁾.
43. Ud over den ret, som Domstolen tilskriver miljøorganisationerne i LZ I- og Janecek-sagerne ⁽⁴¹⁾, findes der flere EU-retsakter, der anerkender miljøorganisationernes rolle ved at give dem søgsmålskompetence *de lege* for så vidt angår særlige aktiviteter, der kræver offentlig deltagelse, og situationer med miljøskader. Der ses nærmere på disse i afsnit C.2.

EU's miljølovgivning tillægger enkeltpersoner processuelle og materielle rettigheder. Disse vedrører navnlig krav til offentlige myndigheder om omhyggeligt at følge procedurer, som har til formål at inddrage offentligheden, og bestemmelser, der vedrører menneskers sundhed og ejendom.

⁽³⁸⁾ Eksempelvis omfatter »offentligheden« i Århuskonventionen foreninger, organisationer og grupper af fysiske eller juridiske personer.

⁽³⁹⁾ Sag C-240/09, LZ I, præmis 51.

⁽⁴⁰⁾ C-237/07, Janecek, præmis 39.

⁽⁴¹⁾ C-237/07, Janecek, præmis 39.

a) *Processuelle rettigheder*

44. »Offentligheden« som omhandlet i artikel 2, stk. 4, i Århuskonventionen omfatter også enkeltpersoner, og disse spiller også en anerkendt rolle med hensyn til at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten. Retten til at påberåbe sig forpligtelser, som EU's miljølovgivning pålægger nationale myndigheder, ved en national domstol kan dog i den nationale lovgivning begrænses til tilfælde, hvor der kan påvises en tilstrækkelig interesse eller krænkelse af rettigheder ⁽⁴²⁾. Adgangen til en national domstol kan således være begrænset til håndhævelse af de bestemmelser, som ikke blot pålægger offentlige myndigheder forpligtelser, men også tillægger enkeltpersoner rettigheder.
45. Processuelle rettigheder vedrører normalt offentlig deltagelse. De påberåbes typisk i forbindelse med praktiske foranstaltninger, hvor en offentlig myndighed informerer offentligheden om en foreslået afgørelse, modtager og tager hensyn til eventuelle indlæg og derefter offentliggør sin afgørelse. Offentlig deltagelse tilstræbes i Århuskonventionen for
- afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter ⁽⁴³⁾
 - planer, programmer og politikker vedrørende miljøet ⁽⁴⁴⁾
 - ministerielle bestemmelser og/eller generelt anvendelige, juridisk bindende, normative instrumenter ⁽⁴⁵⁾.
46. Udtrykkelige bestemmelser om offentlig deltagelse findes hovedsageligt, men ikke udelukkende, i følgende EU-miljødirektiver: miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU), direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU), direktivet om offentlig deltagelse (2003/35/EF) og direktivet om strategisk miljøvurdering (2001/42/EF). På den anden side anlagde Domstolen i LZ II-sagen en bred fortolkning af kravene om obligatorisk offentlig deltagelse i artikel 6, stk. 1, litra b), i Århuskonventionen, idet den læste dem sammen med artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivet (92/43/EØF).
47. Som bemærket af Domstolen i Kraaijeveld-sagen tjener processuelle rettigheder i øvrigt det formål at sikre effektiv gennemførelse af EU's miljølovgivning: »Især i de tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne ved et direktiv har pålagt medlemsstaterne en bestemt fremgangsmåde, ville den tilsigtede virkning af en sådan retsakt formindskes, såfremt de retsundergivne var forhindret i at påberåbe sig den under retssager« ⁽⁴⁶⁾. Den bestemte fremgangsmåde, der omtales i den pågældende sag, bestod i at foretage en miljøkonsekvensvurdering, som omfattede offentlig høring. Det samme rationale gælder for andre bestemmelser i EU's miljølovgivning, hvor der kræves offentlig høring, f.eks. bestemmelserne i direktivet om strategisk miljøvurdering (2001/42/EF) ⁽⁴⁷⁾.

b) *Materielle rettigheder*

48. Ud over processuelle rettigheder har Domstolen anerkendt, at visse former for afledt EU-miljølovgivning tillægger enkeltpersoner og deres sammenslutninger materielle rettigheder.
49. I Janecek-sagen anførte Domstolen, at »i alle tilfælde, hvor manglende opfyldelse af de foranstaltninger, der kræves af direktiverne om luftkvalitet og drikkevand, og som har til formål at beskytte den offentlige sundhed, vil kunne bringe menneskers sundhed i fare, skal disse kunne påberåbe sig de bindende retsregler, som er indeholdt i direktivet« ⁽⁴⁸⁾.
50. Der er to årsager til, at den materielle rettighed, der anerkendes i Janecek-sagen — dvs. retten til beskyttelse af ens sundhed i kraft af EU's miljølovgivning — har mere overordnet relevans.

⁽⁴²⁾ Se f.eks. artikel 11, stk. 1, i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen.

⁽⁴³⁾ Artikel 6.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 7.

⁽⁴⁵⁾ Artikel 8.

⁽⁴⁶⁾ Sag C-72/95, Kraaijeveld, præmis 56.

⁽⁴⁷⁾ Sag C-41/11, Inter-Environnement Wallonie, præmis 42.

⁽⁴⁸⁾ Sag C-237/07, Janecek, præmis 38. Janecek-dommen efterfulgte en række domme, hvori Domstolen understregede behovet for korrekt gennemførelse af direktiverne om luftkvalitet og drikkevandskvalitet for at sikre, at de berørte personer kan fastslå deres rettigheder i fuld udstrækning. Se sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, præmis 24, og sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, præmis 13.

51. For det første gjorde Domstolen i den senere sag, Stichting Natuur en Milieu ⁽⁴⁹⁾, selv det samme rationale gældende for lovgivning om luftkvalitet, som dækker bredere end det lokale plan, der var relevant i Janecek-sagen. Dette antyder, at beskyttelse af menneskers sundhed ikke bør begrænses til beskyttelse mod umiddelbare lokale trusler ⁽⁵⁰⁾.
52. For det andet indgår beskyttelse af menneskers sundhed ofte i målsætningerne for EU's miljølovgivning, hvilket er i tråd med artikel 35 i EU's charter om grundlæggende rettigheder ⁽⁵¹⁾. Menneskers sundhed nævnes specifikt i nogle af de vigtigste EU-retsakter på miljøområdet såsom affaldsrammedirektivet (2008/98/EF) ⁽⁵²⁾, vandrammedirektivet (2000/60/EF) ⁽⁵³⁾ og direktivet om nationale emissioner ((EU) 2016/2284) ⁽⁵⁴⁾. Rationalet i Janecek-sagen kan derfor være relevant i sager, der rækker et godt stykke ud over lovgivningen om luftkvalitet og drikkevandskvalitet.
53. En mulig krænkelse af ejendomsrettigheder og deraf følgende formuetab, der hidrører fra en offentlig myndigheds afgørelse, handling eller undladelse, som tilsidesætter miljølovgivningen, kan også give en enkeltperson ret til at påberåbe sig EU's miljølovgivning ved en domstol.
54. I Leth-sagen afgjorde Domstolen, at »forebyggelse af formuetab, for så vidt som de er direkte økonomiske følger af et offentligt eller privat projekts indvirkninger på miljøet, er omfattet af det beskyttelsesformål, der forfølges med direktiv 85/337/EØF [nu direktiv 2011/92/EU]« ⁽⁵⁵⁾. Rationalet i Leth-sagen gælder også for andre EU-retsakter på miljøområdet såsom direktivet om strategisk miljøvurdering (2001/42/EF).
55. I EU's miljølovgivning er der ikke fastsat nogen generel ret til et sundt og uberørt miljø for enhver. En fysisk eller juridisk person kan dog have opnået ret til at bruge miljøet til en bestemt økonomisk eller almenyttig aktivitet. Eksempelvis kan vedkommende have fået en fiskerirettighed i et nærmere angivet farvand ⁽⁵⁶⁾. Dette kan give anledning til at anfægte en eventuel afgørelse, handling eller undladelse, som forringer den pågældende ret til at bruge miljøet.
56. Dette er navnlig relevant for EU's lovgivning på vand- og naturområdet. Her defineres »forurening« i det overordnede instrument for vand, vandrammedirektivet (2000/60/EF), som udledning af stoffer eller varme, der kan »medføre (...) forringelse eller forstyrrelse af naturfaciliteter og anden legitim anvendelse af miljøet«. I både fugledirektivet (2009/147/EF) og habitatdirektivet (92/43/EØF) omtales en lang række måder, som naturen kan bruges på, herunder rekreative aktiviteter (såsom jagt), forskning og uddannelse. I forbindelse med disse forskellige muligheder for brug af naturen er det rimeligt at antage, at spørgsmål om ikke blot interesser, men også rettigheder, kan blive aktuelle.
57. På den baggrund fokuseres der i de resterende afsnit i denne meddelelse på emnet adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet fra flere forskellige perspektiver:
- på hvilket grundlag og hvilke betingelser enkeltpersoner og miljøorganisationer kan forvente at opnå søgsmålskompetence
 - prøvelsens rækkevidde, dvs. grunden til prøvelsen og omfanget af den granskning, der foretages af anfægtede afgørelser, handlinger og undladelser
 - effektiv adgang til domstolsprøvelse med henblik på behandling af afgørelser, handlinger og undladelser, som viser sig at være behæftet med retlige fejl
 - sagsomkostningerne og de faktorer, som der skal tages hensyn til for at undgå, at disse er uoverkommelig høje, og
 - betimelige procedurer og behovet for at give offentligheden praktiske oplysninger.

⁽⁴⁹⁾ Forenede sager C-165 til C-167/09, Stichting Natuur en Milieu, præmis 94.

⁽⁵⁰⁾ Janecek-sagen vedrørte lokale luftkvalitetsforanstaltninger i München, mens sagen om Stichting Natuur en Milieu handlede om det nationale emissionsloft i Nederlandene.

⁽⁵¹⁾ Her står der, at »der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter«.

⁽⁵²⁾ Se artikel 13.

⁽⁵³⁾ Se definitionen af »forurening« i artikel 2, stk. 33.

⁽⁵⁴⁾ Se artikel 1.

⁽⁵⁵⁾ Sag C-420/11, Leth, præmis 36.

⁽⁵⁶⁾ Se den verserende sag C-529/15, Folk.

2. SØGSMÅLSKOMPETENCE

2.1. Indledning

Søgsmålskompetence er retten til at anfægte en afgørelse om lovligheden af en offentlig myndigheds afgørelse, handling eller undladelse ved en domstol eller et andet uafhængigt og uvildigt organ for at beskytte en rettighed eller interesse hos sagsøgeren. Søgsmålskompetencen kan variere afhængigt af genstanden for den anfægtede afgørelse, handling eller undladelse. Den kan også variere afhængigt af, om sagsøgeren er en enkeltperson eller en anerkendt miljøorganisation.

58. Søgsmålskompetence — som undertiden benævnes *locus standi* — er retten til at anfægte en afgørelse ved en domstol eller et andet uafhængigt og uvildigt organ for at beskytte en rettighed eller interesse hos sagsøgeren. Retten til anfægtelse gælder offentlige myndigheders afgørelser, handlinger og undladelser, som kan tilsidesætte en sådan rettighed eller interesse. Begrebet »afgørelser, handlinger og undladelser« dækker over de måder, hvorpå offentlige myndigheder varetager — eller forholder sig til — opgaver, som de pålægges i kraft af EU's miljølovgivning, f.eks. at sikre, at affaldsanlæg og industrianlæg drives af operatører, der har en tilladelse til det ⁽⁵⁷⁾. Ud over at sikre beskyttelse af rettigheder og interesser udgør søgsmålskompetence et middel til sikre ansvarlighed i forbindelse med disse afgørelser, handlinger og undladelser.
59. Nogle få EU-miljødirektiver indeholder bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse, hvori medlemsstaterne udtrykkeligt pålægges at sikre søgsmålskompetence ⁽⁵⁸⁾. I størstedelen af den afledte EU-miljølovgivning findes der dog ingen udtrykkelige bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse, herunder søgsmålskompetence. Hvis der ikke findes udtrykkelige lovbestemmelser, skal kravene om søgsmålskompetence fortolkes i lyset af de principper, der er fastlagt i Domstolens retspraksis.
60. Grundlaget for søgsmålskompetencen varierer afhængigt af genstanden for den afgørelse, handling eller undladelse, der søges anfægtet. I de følgende afsnit behandles afgørelser, handlinger og undladelser vedrørende
- anmodninger om miljøoplysninger og berettigelse til at modtage oplysninger (afsnit C.2.2)
 - særlige aktiviteter, som er underlagt krav om offentlig deltagelse (afsnit C.2.3)
 - anmodninger om handling i henhold til regler om miljøansvar (afsnit C.2.4)
 - andet, f.eks. national gennemførelseslovgivning, generelle retsakter, planer og programmer samt undtagelser (afsnit C.2.5).
61. For så vidt angår de første tre kategorier findes der i vid udstrækning udtrykkelige rettigheder med hensyn til søgsmålskompetence i afledt EU-miljølovgivning ⁽⁵⁹⁾. Hvad angår den sidste kategori afhænger søgsmålskompetencen af de generelle principper, der gælder for den, som fortolket af Domstolen.
62. Søgsmålskompetencens omfang afhænger desuden af, om den person, der ønsker at anfægte en afgørelse, er en enkeltperson eller en repræsentant for en miljøorganisation eller en anden enhed. Dette aspekt behandles i de forskellige afsnit nedenfor.

2.2. Anmodninger om miljøoplysninger og berettigelse til at modtage oplysninger

Enhver fysisk eller juridisk person, der indgiver en anmodning om oplysninger, har søgsmålskompetence til at anfægte en afgørelse, handling eller undladelse hos den offentlige myndighed, som har ansvaret for at behandle anmodningen. En ret til at modtage oplysninger gennem aktiv formidling kan også give enkeltpersoner og sammenslutninger ret til at anlægge sager.

⁽⁵⁷⁾ Sådanne opgaver findes i affaldsrammedirektivet (2008/98/EF) og direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU).

⁽⁵⁸⁾ Artikel 6, stk. 2, i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (2003/4/EF), artikel 13 i direktivet om miljøansvar (2004/35/EF), artikel 25 i direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU), artikel 11 i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og artikel 23 i Seveso III-direktivet (2012/18/EU). Se også betragtning 27 i direktivet om nationale emissioner ((EU) 2016/2284), hvor der henvises specifikt til Domstolens retspraksis vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse.

⁽⁵⁹⁾ Se også sag C-243/15, LZ II. Domstolen fastsætter krav om søgsmålskompetence for sager, der rækker ud over den afledte EU-ret, på basis af artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder og artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen for så vidt angår afgørelser, handlinger og undladelser, for hvilke bestemmelsen i artikel 6 i Århuskonventionen om offentlig deltagelse gælder.

63. EU's miljølovgivning giver fysiske og juridiske personer ret til at anmode om miljøoplysninger ⁽⁶⁰⁾. I artikel 6 i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (2003/4/EF) er der fastsat bestemmelser om en procedure med retlig efterprøvelse for at undersøge offentlige myndigheders handlinger eller undladelser i forbindelse med anmodninger om miljøoplysninger, der henhører under direktivets anvendelsesområde. Retten til efterprøvelse bygger på kravene i artikel 9, stk. 1, i Århuskonventionen og skal beskytte retten til at fremsætte anmodninger om oplysninger ⁽⁶¹⁾. Enhver fysisk eller juridisk person, som indgiver en anmodning om oplysninger, har søgsmålskompetence ⁽⁶²⁾.
64. EU's miljølovgivning giver fysiske og juridiske personer ret til ikke blot at anmode om miljøoplysninger, men også at modtage disse ⁽⁶³⁾. Det fremgår klart af Domstolens afgørelse i East Sussex-sagen, at personer, der anmoder om miljøoplysninger, bl.a. har ret til at kræve, at den kompetente offentlige myndighed fuldt ud opfylder de betingelser, der gælder for udlevering af oplysninger ⁽⁶⁴⁾. Den pågældende sag handlede om retten til at modtage oplysninger efter anmodning, men offentligheden har også ret til at modtage oplysninger i kraft af de kompetente offentlige myndigheders aktive formidling af dem ⁽⁶⁵⁾. Offentlige myndigheders opfyldelse af deres forpligtelse til aktivt at formidle miljøoplysninger kan bl.a. have stor betydning for at sikre borgernes ret til beskyttelse af deres sundhed ⁽⁶⁶⁾.

2.3. Særlige aktiviteter, som er underlagt krav om offentlig deltagelse

I forbindelse med krav om offentlig deltagelse, der gælder for konkrete aktiviteter, tillægges de berørte parter visse rettigheder, ligesom de har ret til at anmode om domstolsprøvelse af den pågældende afgørelse, handling eller undladelse.

65. I EU's miljølovgivning er der fastsat en lang række forpligtelser, hvor offentlige myndigheder pålægges at træffe afgørelser om konkrete aktiviteter, som kan påvirke miljøet. Eksempelvis kræver anlæggelse af en foreslået motorvej, at en offentlig myndighed giver sit samtykke til det i en afgørelse, før anlægsarbejdet kan påbegyndes. Ligeledes kan en foreslået industriel aktivitet kræve, at en offentlig myndighed træffer afgørelse om en tilladelse til udledning af industrielle emissioner, før operatøren kan påbegynde arbejdet. Endvidere kræves der i en stor del af den afledte EU-miljølovgivning offentlig høring under beslutningsprocessen ⁽⁶⁷⁾. Ved obligatorisk høring tillægges der ret til deltagelse til de borgere, som er berettiget til at deltage.
66. Søgsmålskompetencen til at anfægte afgørelser, handlinger og undladelser vedrørende konkrete aktiviteter, der er underlagt krav om offentlig deltagelse, bygger dels på udtrykkelige bestemmelser om søgsmålskompetence i artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen og dels på relateret afledt EU-ret ⁽⁶⁸⁾ og Domstolens retspraksis. Navnlig har Domstolen i Kraaijeveld-sagen ⁽⁶⁹⁾ bekræftet, at en offentlig myndigheds afgørelse, handling eller undladelse, som tilsidesætter en ret til deltagelse, giver ret til at søge domstolsprøvelse.
67. Siden Kraaijeveld-dommen blev afsagt, er en udtrykkelig ret til søgsmålskompetence baseret på retten til at deltage blevet indarbejdet i Århuskonventionen. Navnlig kræves det i artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen, at berørte parter ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ ⁽⁷⁰⁾ har adgang til at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne om offentlig deltagelse i artikel 6 i Århuskonventionen.

⁽⁶⁰⁾ Disse findes i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (2003/4/EF).

⁽⁶¹⁾ Retten til at fremsætte en anmodning om oplysninger er fastlagt i artikel 4 i Århuskonventionen.

⁽⁶²⁾ Se de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen, side 191.

⁽⁶³⁾ Disse findes i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (2003/4/EF) og i flere dokumenter med sektorspecifikke miljøoplysninger.

⁽⁶⁴⁾ Sag C-71/14, East Sussex, præmis 56.

⁽⁶⁵⁾ Se f.eks. artikel 7 i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (2003/4/EF) og artikel 11 i Inspire-direktivet (2007/2/EF).

⁽⁶⁶⁾ Blandt særlige eksempler kan nævnes artikel 12, stk. 1, litra e), i badevandsdirektivet (2006/7/EF), hvor det kræves, at offentligheden informeres om, hvorvidt badning er forbudt eller frarådes, og artikel 8, stk. 3, i drikkevandsdirektivet (98/83/EØF), hvor det kræves, at forbrugerne straks informeres om forurening af drikkevand, som bringer borgernes sundhed i fare.

⁽⁶⁷⁾ Blandt særlige eksempler kan nævnes artikel 24 i direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU), artikel 6, stk. 4, i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og artikel 15 i Seveso III-direktivet (2012/18/EU). Der findes et mere vagt formuleret krav om offentlig høring i artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivet (92/43/EØF), som dog skal læses sammen med artikel 6, stk. 1, litra b), i Århuskonventionen. Se sag C-243/15, LZ II, præmis 45.

⁽⁶⁸⁾ Artikel 25 i direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU), artikel 11 i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og artikel 23 i Seveso III-direktivet (2012/18/EU).

⁽⁶⁹⁾ Sag C-72/95, Kraaijeveld, præmis 56.

⁽⁷⁰⁾ Hvor det er relevant, skal henvisninger til nationale domstole i denne meddelelse også *mutatis mutandis* anses for at gælde andre ved lov etablerede uafhængige og upartiske organer.

68. Beslægtet afledt EU-miljølovgivning ⁽⁷¹⁾ indeholder bestemmelser, der er baseret på ordlyden i artikel 9, stk. 2. Denne afledte lovgivning omfatter dog ikke alle beslutningsprocesserne i artikel 6 — og i forlængelse heraf artikel 9, stk. 2 — i konventionen. Da artikel 9, stk. 2, omhandler situationer, hvor bestemmelserne om offentlig deltagelse i Århuskonventionens artikel 6 finder anvendelse, er medlemsstaterne forpligtet til at have et system med domstolsprøvelse på plads, når der i artikel 6 i konventionen gælder en forpligtelse vedrørende offentlig deltagelse.
69. I LZ II-sagen ⁽⁷²⁾ afgjorde Domstolen, at kravet om offentlig deltagelse i artikel 6, stk. 1, litra b), i Århuskonventionen også gælder i forbindelse med artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivet (92/43/EØF) i situationer, hvor en offentlig myndighed er forpligtet af national lovgivning til at afgøre, om der skal foretages en vurdering af et projekt, som kan have en betydelig indvirkning på en beskyttet Natura 2000-lokalitets integritet. Endvidere afgjorde Domstolen, at da kravene i artikel 6, stk. 1, litra b), i konventionen gælder for sådanne situationer, gælder kravene i artikel 9, stk. 2, også for disse situationer.
70. Med denne dom har Domstolen præciseret, at kravene i artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen sammenholdt med artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder også kan gælde for de områder af miljølovgivningen, hvor der ikke findes særlige krav vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse. Mens LZ II-sagen vedrørte habitatdirektivet (92/43/EØF), kan rationalet bag Domstolens fortolkning da også anvendes analogt på beslutningsprocesser i andre dele af EU's miljølovgivning om bl.a. vand og affald.
71. Det er »den berørte offentlighed«, der drager fordel af bestemmelserne om offentlig deltagelse i artikel 6, stk. 2, i Århuskonventionen og i forlængelse heraf bestemmelserne om adgang til domstolsprøvelse i artikel 9, stk. 2, og den tilsvarende afledte EU-ret. Den berørte offentlighed defineres som »den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet« ⁽⁷³⁾. »Offentligheden« defineres som »en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis, disses foreninger, organisationer eller grupper« ⁽⁷⁴⁾.
72. Hverken artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen eller bestemmelserne i den afledte EU-ret giver dog offentligheden ubetinget adgang til klage og domstolsprøvelse. Både konventionen og lovgivningen gør det muligt for de kontraherende parter og medlemsstaterne at gøre visse betingelser gældende og derved undgå en generel søgsmålskompetence for enhver i miljøspørgsmål (actio popularis) ⁽⁷⁵⁾. Endvidere er der i både Århuskonventionen og den afledte EU-ret fastsat bestemmelser om differentiering af retten til søgsmålskompetence. Her skelnes der mellem enkeltpersoner, sammenslutninger, organisationer og grupper på den ene side og på den anden side anerkendte miljøorganisationer.

2.3.1. Enkeltpersoner

For så vidt angår enkeltpersoner skal forudsætningen om at påvise »krænkelser af en rettighed« eller en tilstrækkelig interesse for at opnå søgsmålskompetence for at kunne anfægte en bestemt aktivitet fortolkes og anvendes i lyset af forpligtelsen til at sikre vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. De rettigheder, der kan krænkelse, kan være både processuelle rettigheder, som enkeltpersoner har i kraft af EU's miljølovgivning (f.eks. ret til offentlig deltagelse) og materielle rettigheder, der tillægges den enkelte (f.eks. ret til beskyttelse af menneskers sundhed eller ejendomsret).

73. I henhold til artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen samt artikel 11 i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og artikel 25 i direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU) kan de kontraherende parter og medlemsstaterne begrænse adgangen til domstolene til enkeltpersoner, der kan påvise enten en tilstrækkelig interesse eller alternativt krænkelse af en rettighed. Doktrinen om »krænkelser af en rettighed« beskrives nærmere i afsnit C.2.5.3.

⁽⁷¹⁾ Se artikel 25 i direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU), artikel 11 i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og artikel 23 i Seveso III-direktivet (2012/18/EU).

⁽⁷²⁾ Sag C-243/15, LZ II.

⁽⁷³⁾ Se artikel 2, stk. 5, i Århuskonventionen og artikel 1, stk. 2, litra d) og e), i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU).

⁽⁷⁴⁾ Se artikel 2, stk. 4, i Århuskonventionen.

⁽⁷⁵⁾ Se også de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen, s. 199.

2.3.2. Miljøorganisationer med søgsmålskompetence de lege

2.3.2.1. Generelt princip

Anerkendte miljøorganisationer har søgsmålskompetence de lege til at anfægte offentlige myndigheders afgørelser, handlinger og undladelser vedrørende konkrete aktiviteter, som er underlagt krav om offentlig deltagelse i henhold til EU-retten.

74. I artikel 2, stk. 5, og artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen og den beslægtede EU-ret, der gennemfører den, anerkendes den vigtige rolle, som bl.a. miljøorganisationer spiller, ved at give dem en form for søgsmålskompetence *de lege* ud fra den formodning, at de opfylder de relevante krav, der er fastlagt i national lovgivning. For disse NGO'ers vedkommende betragtes forudsætningerne for søgsmålskompetence som opfyldt på basis af en tilstrækkelig interesse eller krænkelse af en rettighed ⁽⁷⁶⁾. Denne søgsmålskompetence *de lege* har følgevirkninger for ikke blot et kravs antagelighed, men også for rækkevidden af den prøvelse, som den nationale dommer foretager (se afsnit C.3.2.2.2).
75. Domstolen har præciseret omfanget af de krav i national lovgivning, som NGO'er kan forventes at opfylde for at opnå denne søgsmålskompetence. Domstolen har fastslået, at det ganske vist er op til medlemsstaterne at fastlægge bestemmelser om sådanne krav, men at disse ikke må gøre det umuligt for NGO'er at udøve retten til klage og domstolsprøvelse for at beskytte almene interesser. De nationale bestemmelser »skal (...) sikre en »vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse« ⁽⁷⁷⁾.
76. Domstolen har afgjort, at national lovgivning er i strid med artikel 11 i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU), hvis den i en sag ved en domstol, hvor der anfægtes en afgørelse, som tillader projekter, der er »af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt«, jf. artikel 1, stk. 1, i samme direktiv, ikke gør det muligt for NGO'er som omhandlet i samme direktivs artikel 1, stk. 2, at påberåbe sig tilsidesættelse af en bestemmelse, der følger af EU-retten, og som har til formål at beskytte miljøet, med den begrundelse, at denne bestemmelse alene beskytter almene interesser og ikke borgernes interesser ⁽⁷⁸⁾.
77. Dette rationale gælder i alle sager om søgsmålskompetence *de lege*, dvs. sager omfattet af artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen.

2.3.2.2. Særlige kriterier for søgsmålskompetence de lege

De kriterier, som miljøorganisationer skal opfylde for at opnå søgsmålskompetence *de lege*, må ikke være alt for vanskeligt opnåelige, og der skal tages hensyn til små og lokale NGO'ers interesser.

78. De krav, som NGO'er skal opfylde for at opnå søgsmålskompetence *de lege*, kan fastlægges i nationale bestemmelser. Domstolens retspraksis kaster lys over, hvor strenge disse bestemmelser må være.

a) Aktiv på miljøområdet

79. Engagement på miljøområdet medvirker til at sikre, at en NGO besidder nyttig ekspertise og viden. I Djurgården-sagen bekræfter Domstolen, at »der i en national lov [kan] stilles krav om, at en sådan forening, der har til hensigt ad rettens vej at anfægte et projekt, der er omfattet af direktiv 85/337/EØF [nu direktiv 2011/92/EU], har et vedtægtsmæssigt formål, der har relation til natur- og miljøbeskyttelse« ⁽⁷⁹⁾. Det kan ikke udledes af denne formulering, at Domstolen godkender et krav om, at en NGO skal have miljøbeskyttelse som eneste formål. Det synes dog tilladeligt for en medlemsstat at kræve, at beskyttelse af miljøet er et fremherskende formål hos en NGO.

⁽⁷⁶⁾ Se artikel 11, stk. 3, i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen.

⁽⁷⁷⁾ Sag C-263/08, Djurgården, præmis 45.

⁽⁷⁸⁾ Sag C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz, præmis 59.

⁽⁷⁹⁾ Sag C-263/08, Djurgården, præmis 46.

b) *Krav om medlemskab*

80. En NGO's medlemstal kan være en vigtig indikator for, om den er aktiv. I Djurgården-sagen så Domstolen nærmere på et krav i den nationale lovgivning om, at en NGO skulle have et bestemt antal medlemmer. Domstolen afgjorde, at antallet af krævede medlemmer ikke må sættes så højt, at det strider mod målsætningen om at lette adgangen til domstolsprøvelse⁽⁸⁰⁾. Domstolen fremhævede desuden vigtigheden af at fremme lokalt baserede NGO'er, da disse med størst sandsynlighed vil anfægte mindre projekter, som ikke har national eller regional betydning, men alligevel har en væsentlig indvirkning på miljøet⁽⁸¹⁾. Det bør bemærkes, at ikke alle NGO'er, som har søgsmålskompetence *de lege* i medlemsstaterne, har denne kompetence i kraft af medlemskab. Nogle af dem er almennyttige organisationer. Krav fra sådanne institutioner har faktisk dannet baggrund for vigtig retspraksis ved Domstolen.

c) *Andre kriterier*

81. I praksis kræver nogle medlemsstater, at NGO'er skal opfylde andre kriterier for at opnå søgsmålskompetence *de lege*. Der kan være tale om, hvorvidt NGO'erne er uafhængige eller almennyttige eller er en særlig juridisk person i henhold til national lovgivning. Der kan være tale om, at NGO'erne skal påvise, at de har et solidt økonomisk grundlag til at forfølge mål vedrørende fremme af miljøbeskyttelsen. Endelig kan det kræves, at en NGO har eksisteret i et vist tidsrum, før der gives søgsmålskompetence *de lege*. I denne henseende bør der tages hensyn til Domstolens rationale i Djurgården-sagen ovenfor med hensyn til krav om medlemskab⁽⁸²⁾.

2.3.3. *Ikke-forskelsbehandling af udenlandske NGO'er*

De betingelser, som miljøorganisationer skal opfylde for at opnå søgsmålskompetence de lege, må ikke være skrapere for udenlandske organisationer end for indenlandske.

82. Miljøorganisationer i nabomedlemsstater kan have et ønske om at deltage i en beslutningsproces om en bestemt aktivitet eller forholde sig aktivt til den på andre måder. Dette gælder navnlig i tilfælde, hvor en bestemt aktivitet kan have en grænseoverskridende miljøpåvirkning. I artikel 3, stk. 9, i Århuskonventionen foreskrives det, at »offentligheden [har] adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, uden at der sker diskrimination på grund af statsborgerskab, nationalitet eller bopæl og, i tilfælde af en juridisk person, uden diskrimination på grund af det sted, hvor den har sit registrerede hovedsæde eller et reelt sæde for dens aktiviteter«. Hvis en udenlandsk NGO anmoder om søgsmålskompetence, skal den således behandles på lige fod med indenlandske NGO'er for så vidt angår de betingelser, der skal være opfyldt for at opnå søgsmålskompetence *de lege*.
83. Artikel 3, stk. 9, forbyder kun forskelsbehandling, så en medlemsstat må gerne kræve, at udenlandske NGO'er opfylder de samme betingelser som dem, der gælder for indenlandske NGO'er. Disse betingelser, navnlig proceduren til opnåelse af status som NGO med søgsmålskompetence *de lege*, må dog ikke gøre det umuligt eller alt for vanskeligt for en udenlandsk NGO at opnå denne status⁽⁸³⁾.

2.3.4. *Andre sammenslutninger, organisationer og grupper*

Andre sammenslutninger, organisationer og grupper har muligvis ikke søgsmålskompetence de lege, men i kraft af den nationale lovgivning kan de have søgsmålskompetence på lige fod med enkeltpersoner.

84. Som allerede bemærket kan »offentligheden« i henhold til Århuskonventionen bestå af »en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis, disses foreninger, organisationer eller grupper«. Således kan sammenslutninger, organisationer og grupper have søgsmålskompetence på lige fod med enkeltpersoner, selv om de ikke har en sådan kompetence *de lege*. Dette kan fremme en samling af flere krav, som ellers skulle gøres gældende hver for sig af de enkelte sagsøgere, hvilket rummer fordele for både offentligheden (takket være deling af retsomkostningerne) og de offentlige myndigheder (ved at mindske risikoen for at skulle behandle mange forskellige sager).

⁽⁸⁰⁾ Sag C-263/08, Djurgården, præmis 47.

⁽⁸¹⁾ I forbindelse med netop denne sag mente Domstolen, at et krav om 2 000 medlemmer ikke harmonerede med formålene med miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU).

⁽⁸²⁾ Sag C-263/08, Djurgården, præmis 47.

⁽⁸³⁾ Se også punkt 18 i henstilling om kollektive retsmidler (2013/396/EU), hvori det anbefales at anvende en anden mekanisme for tildeling af søgsmålskompetence til NGO'er fra en anden medlemsstat. Denne mekanisme baseres på anerkendelse af søgsmålskompetence, der er tildelt i den medlemsstat, hvor NGO'en er hjemmehørende. Det vil navnlig for de NGO'er fra medlemsstater, hvor vilkårene for tillægelse af søgsmålskompetence er mindre strenge end i andre medlemsstater, være mere gunstigt end princippet om ikke-diskrimination. Derfor vil anvendelsen af den mekanisme for gensidig anerkendelse, som er omhandlet i henstillingen, fremme NGO'ers aktiviteter yderligere for sager, der henhører under anvendelsesområdet for både Århuskonventionen og henstillingen.

2.3.5. Tidligere deltagelse

Medlemsstaterne må ikke begrænse kompetencen til at anfægte en offentlig myndigheds afgørelse til netop de berørte borgere, som har deltaget i den foregående administrative procedure i forbindelse med vedtagelse af den pågældende afgørelse.

85. Manglende deltagelse i den administrative procedure i forbindelse med vedtagelse af en afgørelse kan indebære problemer ved vurdering af, om en efterfølgende anfægtelse af afgørelsen kan antages ⁽⁸⁴⁾. I Domstolens retspraksis fremhæves den rolle, som de nationale domstole spiller med hensyn til at beskytte materielle rettigheder, der tildeles enkeltpersoner og sammenslutninger i henhold til EU-retten, og samtidig understreges det, at de administrative og retlige procedurer tjener forskellige formål. Eksempelvis kan en offentlig myndigheds afgørelse føre til en potentiel krænkelse af en sagsøgers ret til beskyttelse af dennes sundhed, uanset hvilke processuelle rettigheder vedkommende har.
86. I denne henseende afgjorde Domstolen i Djurgården-sagen, at »deltagelsen i beslutningsprocedurerne på miljøområdet [er] forskellig fra og har et andet formål end iværksættelse af søgsmål, idet sidstnævnte i givet fald kan benyttes til prøvelse af den afgørelse, som denne procedure munder ud i«, hvis der er tale om en afgørelse, der er relevant, hvad angår miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) ⁽⁸⁵⁾. Således gælder det, at »den berørte offentlighed (...) skal kunne anfægte den afgørelse, hvorved et organ, der henhører under en medlemsstats domstolsorganisation, har taget stilling til en ansøgning om tilladelse til at gennemføre et projekt, uanset hvilken rolle den har kunnet spille ved behandlingen af ansøgningen ved at deltage i proceduren for det nævnte organ og ved i den anledning at gøre sine synspunkter gældende«.

2.4. Anmodninger om handling i henhold til regler om miljøansvar

87. Direktivet om miljøansvar (2004/35/EF) sigter bl.a. mod at tilskynde fysiske og juridiske personer til at hjælpe de kompetente myndigheder med at tage hånd om situationer med miljøskader, der er omfattet af regler om miljøansvar ⁽⁸⁶⁾. Det åbner mulighed for, at fysiske eller juridiske personer, der berøres af sådanne skader, har en tilstrækkelig interesse i skaderne eller kan påvise krænkelse af en rettighed på grund af skaderne, kan indgive indlæg og fremsætte anmodninger over for den kompetente nationale myndighed om at træffe nødvendige foranstaltninger. Der lægges op til, at visse NGO'er vil blive anset for at have en tilstrækkelig interesse eller rettigheder, der risikerer at blive krænkede, og at de således får ret til at anmode om handling. Den kompetente myndighed skal træffe afgørelse om en sådan anmodning ⁽⁸⁷⁾.
88. Retten til at indgive indlæg og anmode om handling er formuleret på en måde, som ligger meget tæt op ad ordlyden i artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen og i de beslægtede bestemmelser i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU). De, der har ret til at indgive indlæg og anmode om handling, er faktisk også berettiget til ved en domstol at anfægte den processuelle og materielle lovlighed af en kompetent myndigheds afgørelser, handlinger eller undladelser på basis af disse indlæg og anmodninger ⁽⁸⁸⁾.
89. De enslydende formuleringer, bl.a. med hensyn til miljøorganisationers særlige rettigheder, betyder, at der også kan tages hensyn til Domstolens retspraksis vedrørende søgsmålskompetence som beskrevet i afsnit C.2.3 ved fortolkning af direktivet om miljøansvar (2004/35/EF).

2.5. Andet, f.eks. national gennemførelseslovgivning, generelle retsakter, planer og programmer samt undtagelser

2.5.1. Det generelle grundlag for søgsmålskompetence

Det generelle grundlag for søgsmålskompetence til at anfægte medlemsstaternes afgørelser, handlinger og undladelser på de områder, der er omfattet af EU's miljølovgivning, er fastlagt i national lovgivning, men bestemmelserne skal fortolkes i overensstemmelse med kravene i artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen, artikel 19, stk. 1, i TEU og artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

⁽⁸⁴⁾ Se også de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen, s. 195.

⁽⁸⁵⁾ C-263/08, Djurgården, præmis 38.

⁽⁸⁶⁾ Disse regler omfatter detaljerede bestemmelser om »afhjælpende foranstaltninger« for miljøskader, der henhører under direktivets anvendelsesområde. Se artikel 7 i direktivet om miljøansvar (2004/35/EF).

⁽⁸⁷⁾ Artikel 12 i direktivet om miljøansvar (2004/35/EF).

⁽⁸⁸⁾ Artikel 13 i direktivet om miljøansvar (2004/35/EF).

90. I artikel 19, stk. 1, i TEU, som kodificerer det knæsatte princip om effektiv retsbeskyttelse ⁽⁸⁹⁾, er det fastsat, at »medlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«. Samtidig står der i artikel 47, stk. 1, i EU's charter om grundlæggende rettigheder, som medlemsstaterne skal respektere, når de gennemfører EU-retten, at »enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænkede, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel«.
91. For så vidt angår miljøområdet er det i artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen fastsat, at de kontraherende parter skal sikre, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet. Som tidligere bemærket er miljøorganisationer omfattet af definition af »offentligheden«.
92. Artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen har et bredere anvendelsesområde end artikel 9, stk. 2, da den tilsigtede begunstigede målgruppe for søgsmålskompetence er »offentligheden«, der som defineret i konventionen dækker bredere end »den berørte offentlighed«. I artikel 9, stk. 3, omtales desuden private personers handlinger og undladelser, mens artikel 9, stk. 2, er begrænset til offentlige myndigheders afgørelser, handlinger og undladelser ⁽⁹⁰⁾. På den anden side giver artikel 9, stk. 3, de kontraherende parter valget mellem en administrativ og en retslig prøvelsesprocedure. Endvidere omtales der ingen kriterier for adgang såsom en tilstrækkelig interesse eller krænkelse af en rettighed, ligesom der ikke findes bestemmelser om søgsmålskompetence *de lege* for miljøorganisationer.
93. Derfor har Domstolen i LZ I-sagen præciseret, at artikel 9, stk. 3, ikke indeholder nogen klar og præcis forpligtelse, som i sig selv kan fastlægge enkeltpersoners retsstilling, da der her kræves, at de kontraherende parter udsteder yderligere retsakter ⁽⁹¹⁾. Domstolen har imidlertid også afgjort, at bestemmelserne i artikel 9, stk. 3, selv om de formuleres bredt, skal sikre effektiv miljøbeskyttelse ⁽⁹²⁾, og at »det (...) ikke [vil] være muligt i praksis (...) at fortolke bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, således, at det i praksis gøres umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten« ⁽⁹³⁾.
94. I kraft af artikel 216, stk. 2, i TEUF er Århuskonventionen en del af EU's retsorden ⁽⁹⁴⁾. I EU's retsorden, som er bindende for medlemsstaterne ved gennemførelsen af artikel 9, stk. 3, i konventionen, stilles der bl.a. krav om ensartet anvendelse og fortolkning af EU-retten. For at sikre dette, er det afgørende, at de nationale domstole har mulighed for — og undertiden pligt til — at henvise sager til Domstolen i overensstemmelse med artikel 267 i TEUF om gyldigheden og fortolkningen af bestemte krav i EU-lovgivningen. Dette forudsætter adgang til de nationale domstole.
95. I lyset af ovenstående er medlemsstaterne forpligtet til at åbne mulighed for søgsmålskompetence for at sikre adgang til effektive retsmidler og beskyttelse af de processuelle og materielle rettigheder, der gives i EU's miljølovgivning, selv om de omhandlede EU-miljøregler ikke omfatter særlige bestemmelser om det pågældende spørgsmål.

2.5.2. Søgsmålskompetence til at beskytte processuelle rettigheder i henhold til EU-miljølovgivningen

Enkeltpersoner og miljøorganisationer skal tildeles søgsmålskompetence for at sikre overholdelse af EU's processuelle miljøbestemmelser såsom dem, der fastlægger beslutningsprocesser, som omfatter offentlig deltagelse, f.eks. med hensyn til planer og programmer.

96. Processuelle rettigheder er særlig vigtige, når der er tale om planer og programmer. I mange EU-retsakter på miljøområdet kræves det, at der vedtages planer og programmer for at sikre, at tilstræbte miljømålsætninger

⁽⁸⁹⁾ Se f.eks. sag C-432/05, Unibet, præmis 37.

⁽⁹⁰⁾ Denne meddelelses anvendelsesområde fremgår af afsnit A.

⁽⁹¹⁾ Sag C-240/09, LZ I, præmis 45.

⁽⁹²⁾ Sag C-240/09, LZ I, præmis 46.

⁽⁹³⁾ Sag C-240/09, LZ I, præmis 49.

⁽⁹⁴⁾ Sag C-243/15, LZ II, præmis 45.

opnås. Disse dokumenter kan bruges ved forvaltning af indgreb (f.eks. vandområdeplaner) ⁽⁹⁵⁾ eller iværksættelse af foranstaltninger på baggrund af konkrete problemer (f.eks. planer, der skal mindske luftforurening) ⁽⁹⁶⁾. Ud over vedtagelse af visse former for planer og programmer kræves der i EU's miljølovgivning også miljøvurdering af planer og programmer (f.eks. planer for arealudnyttelse), som kan have en betydelig indvirkning på miljøet ⁽⁹⁷⁾.

97. I en stor del af den pågældende lovgivning findes der bestemmelser om obligatorisk offentlig høring i løbet af beslutningsprocessen. Eksempelvis kræves der i artikel 7 i Århuskonventionen offentlig høring om planer og programmer, der ligger inden for dens brede anvendelsesområde. Således kan der ved miljørelaterede planer og programmer, som er obligatoriske i henhold til EU-retten, men for hvilke der ikke er fastsat bestemmelser om offentlig deltagelse, stadig være behov for offentlig høring.
98. Søgsmålskompetencen til at anfægte offentlige myndigheders afgørelser, handlinger og undladelser vedrørende planer og programmer, der er omfattet af artikel 7 i konventionen, kan fastlægges i lyset af Domstolens retspraksis om offentlig deltagelse. På baggrund af rationalet i Kraaijeveld-dommen ⁽⁹⁸⁾ (som vedrørte et projekt snarere end en plan eller et program) kan enheder, som er berettiget til deltagelse, ved en domstol anmode om prøvelse af, om den krævede fremgangsmåde er fulgt i beslutningsprocessen for en plan eller et program.
99. Domstolens retspraksis viser, at søgsmålskompetence ikke kun er relevant i forbindelse med afgørelser, handlinger og undladelser vedrørende enkelte planer og programmer, men også for national lovgivning og overordnede retsakter, hvori de proceduremæssige krav for sådanne planer og programmer er fastsat. I sagerne *Terre Wallonne* og *Inter-Environnement Wallonie* ⁽⁹⁹⁾ afgjorde Domstolen nemlig, at et handlingsprogram, som skal gennemføres i henhold til nitratudirektivet (91/676/EØF), i princippet også kræver en strategisk miljøvurdering (som omfatter offentlig høring) i medfør af direktivet om strategisk miljøvurdering (2001/42/EF). Derfor annullerede en national domstol dele af en national bekendtgørelse om et handlingsprogram for nitrater på det grundlag, at der ikke forelå en strategisk miljøvurdering. I den følgende sag, *Inter-Environnement Wallonie*, bekræftede Domstolen, at en sådan annullering er passende under disse omstændigheder ⁽¹⁰⁰⁾.
100. Det er klart, at både enkeltpersoner og miljøorganisationer kan drage fordel af søgsmålskompetence til at beskytte processuelle rettigheder, da begge parter har ret til at udøve sådanne rettigheder.

2.5.3. Søgsmålskompetence til at beskytte materielle rettigheder

Medlemsstaterne skal sikre søgsmålskompetence til at anfægte et meget bredt spektrum af afgørelser, handlinger og undladelser for at garantere, at en lang række materielle rettigheder kan udøves.

101. Det fremgår klart af Domstolens retspraksis, at enkeltpersoner og miljøorganisationer skal indrømmes søgsmålskompetence for at beskytte menneskers sundhed gennem EU's miljølovgivning, ejendomsrettigheder, der er omfattet af målene for denne lovgivning og — for så vidt angår miljøorganisationer — for at beskytte miljøet i kraft af kravene i lovgivningen.
102. »Doktrinen om krænkelse af rettigheder« (den doktrin, som anvendes af visse medlemsstater og handler om, at den enkelte over for en domstol skal godtgøre, at en af vedkommendes rettigheder er blevet krænket) har skabt udfordringer, da miljøbeskyttelse normalt tjener offentlighedens interesse og ikke sigter mod udtrykkeligt at tillægge enkeltpersoner rettigheder. Den alternative tilgang, hvor der kræves en tilstrækkelig interesse, synes at skabe færre udfordringer, men der bør foretages overvejelser i stil med dem, der beskrives for doktrinen om krænkelse af rettigheder.
103. Domstolen har bekræftet, at det er op til medlemsstaterne at definere, hvad der udgør krænkelse af en rettighed ⁽¹⁰¹⁾. Den har dog også præciseret, at ordlyden i artikel 11, stk. 3, i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og andet afsnit i artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen indebærer, at dette råderum begrænses af

⁽⁹⁵⁾ Se artikel 13 i vandrammedirektivet (2000/60/EF).

⁽⁹⁶⁾ Se artikel 23 i direktivet om luftkvalitet (2008/50/EF).

⁽⁹⁷⁾ Se artikel 4 i direktivet om strategisk miljøvurdering (2001/42/EF).

⁽⁹⁸⁾ Sag C-72/95, *Kraaijeveld*, præmis 56.

⁽⁹⁹⁾ Forenede sager C-105/09 og C-110/09, *Terre Wallonne* og *Inter-Environnement Wallonie*.

⁽¹⁰⁰⁾ Sag C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, præmis 46.

⁽¹⁰¹⁾ Sag C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, præmis 44.

behovet for at respektere målet om at sikre vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse for den berørte offentlighed ⁽¹⁰²⁾. Endvidere må medlemsstaternes råderum ikke gøre det alt for vanskeligt at beskytte de rettigheder, der gives i EU-retten. Derfor må søgsmålskompetencen hos borgere, der berøres af afgørelser, handlinger eller undladelser, som henhører under anvendelsesområdet for miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) — og artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen — ikke fortolkes restriktivt ⁽¹⁰³⁾.

104. Domstolen har beskyttet disse rettigheder i forbindelse med følgende afgørelser, handlinger og undladelser fra offentlige myndigheders side: undladelse af at udarbejde en lovpligtig luftforureningsplan ⁽¹⁰⁴⁾, vedtagne luftkvalitetsplaner, vedtaget nationale programmer for nedbringelse af emissioner ⁽¹⁰⁵⁾ og indrømmelse af en undtagelse i henhold til naturlovgivning ⁽¹⁰⁶⁾. Retspraksis understreger således behovet for, at medlemsstaterne og de nationale domstole sikrer søgsmålskompetence til at anfægte en meget bred vifte af afgørelser, handlinger og undladelser på basis af en lang række materielle rettigheder.

2.5.4. Kriterier, som enkeltpersoner og NGO'er skal opfylde for at opnå søgsmålskompetence

Medlemsstaterne kan fastsætte kriterier, som enkeltpersoner og NGO'er skal opfylde for at opnå søgsmålskompetence, men disse kriterier må ikke gøre det umuligt eller alt for vanskeligt at udøve materielle og processuelle rettigheder, der gives i EU-retten.

105. Ordlyden i artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen (»der opfylder eventuelle kriterier i national ret«) indrømmer de kontraherende parter et vist råderum med hensyn til at fastsætte kriterierne for opnåelse af søgsmålskompetence.
106. Medlemsstaterne er ikke forpligtet til at give søgsmålskompetence til enhver borger (*actio popularis*) eller enhver NGO. Ifølge de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen skal sådanne kriterier dog stemme overens med konventionens mål om at sikre adgang til klage og domstolsprøvelse ⁽¹⁰⁷⁾. Parterne må ikke bruge formuleringen »der opfylder eventuelle kriterier i national ret« som en undskyldning for at fastlægge eller opretholde kriterier, der er så strenge, at de i realiteten udelukker alle eller næsten alle miljøorganisationer fra at anfægte handlinger eller undladelser, som er i modstrid med national lovgivning på miljøområdet ⁽¹⁰⁸⁾. Derudover må medlemsstaterne i henhold til princippet om effektivitet ikke fastsætte kriterier, som gør det umuligt eller alt for vanskeligt at udøve rettigheder, der gives i EU-retten.
107. Passende kriterier, som medlemsstaterne har fastsat i forbindelse med artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen, vil også være passende i forbindelse med artikel 9, stk. 3. I modsætning til artikel 9, stk. 2, indeholder artikel 9, stk. 3, dog ikke udtrykkelige bestemmelser om søgsmålskompetence *de lege* for miljøorganisationer. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne har ret til at anvende doktrinen om krænkelse af rettigheder uden at tage hensyn til, at en NGO ikke kan påvise en krænkelse på samme måde som en enkeltperson. I betragtning af den rolle, som miljøorganisationerne spiller for at beskytte generelle miljømæssige interesser såsom luftkvaliteten og biodiversiteten, skal de medlemsstater, der anvender doktrinen om krænkelse af rettigheder, i denne sammenhæng gøre dette på en måde, så det sikres, at miljøorganisationerne får søgsmålskompetence til at anfægte afgørelser, handlinger og undladelser, som vedrører denne rolle.

3. DOMSTOLSPRØVELSERS RÆKKEVIDDE

3.1. Indledning

En domstolsprøvelses rækkevidde er afgørende for, hvordan nationale domstole vurderer lovligheden af anfægtede afgørelser, handlinger og undladelser. Der er to aspekter ved rækkevidden. Det første vedrører det mulige rationale bag prøvelsen, dvs. de lovområder og juridiske argumenter, der bringes i spil. Det andet vedrører granskningernes omfang (eller prøvelsesstandard).

⁽¹⁰²⁾ Sag C-570/13, Gruber, præmis 39, og sag C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz, præmis 44.

⁽¹⁰³⁾ Sag C-570/13, Gruber, præmis 40.

⁽¹⁰⁴⁾ Sag C-237/07, Janecek.

⁽¹⁰⁵⁾ Forenede sager C-165 til C-167/09, Stichting Natuur en Milieu.

⁽¹⁰⁶⁾ Sag C-240/09, LZ I.

⁽¹⁰⁷⁾ Se de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen, s. 198.

⁽¹⁰⁸⁾ Se de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen, s. 198.

108. Domstolsprøvelsens rækkevidde er et centralt element ved et effektivt retssystem, da den er afgørende for, hvordan nationale domstole vurderer lovligheden af anfægtede afgørelser, handlinger og undladelser. Der er to hovedaspekter ved rækkevidden. Det første vedrører de områder af lovgivningen og de juridiske argumenter, som kan blive bragt i spil ved anfægtelse af en afgørelse, navnlig med hensyn til, hvorvidt en sagsøger er berettiget til at påberåbe sig alle relevante bestemmelser i EU's miljølovgivning for at underbygge sin sag. Dette behandles i afsnit C.3.2. Det andet aspekt vedrører omfanget af dommernes granskninger, når de vurderer lovligheden, og dette behandles i afsnit C.3.3.
109. En række EU-direktiver, som udtrykkeligt sikrer adgang til klage og domstolsprøvelse, indeholder bestemmelser om prøvelsens rækkevidde ⁽¹⁰⁹⁾. Størstedelen af den afledte miljølovgivning mangler dog sådanne bestemmelser, og for at forstå rækkevidden er det nødvendigt at tage afsæt i Domstolens retspraksis, ligesom det gælder for søgsmålskompetence.

3.2. Mulige begrundelser for domstolsprøvelse

110. Dette aspekt er særlig relevant i jurisdiktioner, som kun indrømmer søgsmålskompetence på det grundlag, at sagsøgerens rettigheder er blevet krænket. I disse jurisdiktioner begrænser de mulige begrundelser for domstolsprøvelse sig ofte traditionelt til lovbestemmelser, som giver de individuelle rettigheder, der danner grundlag for den påberåbte søgsmålskompetence. Dette aspekt er også relevant i forbindelse med begrænsninger, der sigter mod at indskrænke sagsøgers indlæg til argumenter, som de har fremført ved forudgående administrative procedurer (udelukkelse), eller mod at forhindre sagsøgere i at misbruge retsvæsenet ved at fremsætte irrelevante retlige argumenter.

3.2.1. Særlige aktiviteter, som er underlagt krav om offentlig deltagelse

111. Denne kategori er omfattet af artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen. Som bemærket ovenfor sigtes der i artikel 9, stk. 2, mod at sikre adgang til klage og domstolsprøvelse med hensyn til afgørelser, handlinger og undladelser vedrørende konkrete aktiviteter, der er omfattet af kravene om offentlig deltagelse i konventionens artikel 6.
112. Som også bemærket gør artikel 9, stk. 2, det muligt for medlemsstaterne at begrænse søgsmålskompetencen, idet sagsøgere i form af enkeltpersoner skal påvise enten krænkelse af en rettighed eller en tilstrækkelig interesse. For så vidt angår de mulige begrundelser for domstolsprøvelse kan der være forskel på, hvordan enkeltpersoners og miljøorganisationers krav behandles. Dette er navnlig relevant for afgørelser, handlinger og undladelser, der vedrører miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU), som er de vigtigste afledte EU-retsakter, der gennemfører artikel 9, stk. 2. I LZ II-sagen ⁽¹¹⁰⁾ bekræftede Domstolen dog, at artikel 6 i Århuskonventionen — og således også artikel 9, stk. 2 — har et bredere anvendelsesområde end disse EU-direktiver.

3.2.1.1. Enkeltpersoner

Hvis en medlemsstat gør antageligheden af enkeltpersoners anfægtelser af afgørelser betinget af, at en af vedkommendes rettigheder er blevet krænket, kan medlemsstaten også bestemme, at annullation af en national domstols administrative afgørelse forudsætter tilsidesættelse af en af sagsøgerens rettigheder.

113. I sagen Kommissionen mod Tyskland afgjorde Domstolen, at hvis en medlemsstat i overensstemmelse med bestemmelserne om adgang til domstolsprøvelse i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU) begrænser enkeltpersoners søgsmålskompetence til situationer, hvor en rettighed er blevet krænket, »kan denne medlemsstat også fastsætte, at den kompetente domstols annullation af en forvaltningsafgørelse kræver en tilsidesættelse af en subjektiv ret fra sagsøgerens side« ⁽¹¹¹⁾. Denne fortolkning kan også anvendes med hensyn til andre anfægtede afgørelser, handlinger og undladelser, som er omfattet af artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen.
114. Dette betyder, at en national domstol i forbindelse med en enkeltpersons anfægtelse af en afgørelse, hvor der er tale om tilsidesættelse af rettigheder, kan begrænse sin behandling til de bestemmelser, som giver den enkelte ret til at anfægte afgørelsen.

⁽¹⁰⁹⁾ Artikel 6, stk. 2, i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (2003/4/EF), artikel 13 i direktivet om miljøansvar (2004/35/EF), artikel 25 i direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU), artikel 11 i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og artikel 23 i Seveso III-direktivet (2012/18/EU). Se også betragtning 27 i direktivet om nationale emissioner ((EU) 2016/2284), hvor der henvises specifikt til Domstolens retspraksis vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse.

⁽¹¹⁰⁾ Sag C-243/15, LZ II.

⁽¹¹¹⁾ Sag C-137/14, Kommissionen mod Tyskland, præmis 32.

3.2.1.2. Anerkendte miljøorganisationer

For så vidt angår anfægtelse af en afgørelse, der henhører under anvendelsesområdet for artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen, er der ingen grænser for, hvilket retsgrundlag anerkendte miljøorganisationer kan henvise til, og de kan påberåbe sig enhver bestemmelse i EU's miljølovgivning.

115. Den begrænsning af anbringender, der beskrives i afsnit C.3.2.1.1, gælder ikke for miljøorganisationer, som opfylder de kriterier for at opnå søgsmålskompetence *de lege*, der er fastlagt i national ret.
116. I Trianel-sagen præciserede Domstolen, at disse NGO'er har ret til at påberåbe sig enhver bestemmelse i EU's miljølovgivning, som har en direkte indvirkning på den nationale lovgivning, der gennemfører EU-retten. Domstolen afgjorde, at »selv om det er tilladt den nationale lovgiver at begrænse de rettigheder, hvis tilsidesættelse kan påberåbes af en borger i forbindelse med et søgsmål (...) til kun at omfatte offentlige subjektive rettigheder, kan en sådan begrænsning ikke finde anvendelse som sådan for miljøbeskyttelsesforeninger, idet formålene med artikel 10a, stk. 3, sidste punktum, i direktiv 85/337/EØF ellers ville blive tilsidesat«⁽¹¹²⁾.
117. Dette betyder, at en miljøorganisation, som anfægter en afgørelse på grundlag af søgsmålskompetence *de lege*, har ret til at henvise til enhver bestemmelse i EU's miljølovgivning, som efter organisationens mening er tilsidesat.

3.2.2. Elementer, som henhører under artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen

De anbringender, der skal prøves i forbindelse med domstolsprøvelser, som henhører under artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen, bør som minimum omfatte de bestemmelser i lovgivningen, som sagsøgerens ret til søgsmålskompetence bygger på.

118. Artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen sikrer søgsmålskompetence til at anfægte handlinger og undladelser, der ikke er omfattet af artikel 9, stk. 1 eller 2, i Århuskonventionen.

3.2.2.1. Enkelpersoner

119. I henhold til artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen, har den enkelte borger adgang til retslige procedurer, hvis vedkommende opfylder de kriterier, der er fastlagt i national ret. I tilfælde af tilsidesættelse af rettigheder kan medlemsstaterne således begrænse prøvelsens omfang til retlige anbringender vedrørende de rettigheder, som ifølge sagsøgeren er blevet tilsidesat.

3.2.2.2. Miljøorganisationer

120. I mangel af søgsmålskompetence *de lege* har miljøorganisationer som minimum ret til domstolsprøvelse for så vidt angår de bestemmelser i lovgivningen, der danner grundlag for rettigheder og interesser, som kan retsforfølges. Som det fremgår af afsnit C.1 og 2 — og navnlig Domstolens dom i LZ II-sagen — har miljøorganisationer i udstrakt grad ret til at beskytte miljøet og påberåbe sig miljømæssige forpligtelser ved de nationale domstole.

3.2.3. Udelukkelse og andre begrænsninger

Omfanget af en national domstols prøvelse af en sag må ikke begrænses til de indsigelser, som allerede er rejst inden for den tidsfrist, der er fastsat under den administrative procedure. Domstolene kan dog betragte argumenter, der er udtryk for misbrug eller ond tro, som uantagelige.

121. I sagen Kommissionen mod Tyskland afgjorde Domstolen, at det ikke er muligt at begrænse »omfanget af domstolsprøvelsen til de indsigelser, der allerede er blevet rejst inden for indsigelsesfristen i den administrative procedure, som har ført til vedtagelsen af afgørelsen«. Domstolen begrundede sin holdning ved at påpege forpligtelsen til at sikre prøvelse af både den materielle og den processuelle lovlighed af den anfægtede afgørelse i sin helhed⁽¹¹³⁾. Denne dom er relevant for afgørelser, handlinger og undladelser, der er omfattet af artikel 11 i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og artikel 25 i direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU), og for afgørelser, handlinger og undladelser, som henhører under artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen. Den gælder også for handlinger og undladelser, der henhører under artikel 9, stk. 3, i konventionen, idet anfægtelser af disse også omfatter materiel og processuel lovlighed (se afsnit C.3.3.3).

⁽¹¹²⁾ Sag C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz, præmis 45.

⁽¹¹³⁾ Sag C-137/14, Kommissionen mod Tyskland, præmis 80.

122. Selv om udelukkelse ikke er tilladt, har Domstolen anført, at den nationale lovgiver »kan (...) fastsætte specifikke processuelle regler, såsom en regel om, at et argument, der er et udtryk for misbrug eller ond tro, ikke kan antages til realitetsbehandling, hvilke regler udgør passende mekanismer for at sikre søgsmålets effektivitet«⁽¹¹⁴⁾. I denne henseende er det op til medlemsstaterne at fastsætte regler, som stemmer overens med det generelle krav om at sikre domstolsprøvelse af afgørelser, handlinger og undladelsers materielle og processuelle lovlighed.

3.3. Gransknings omfang/prøvelsesstandard

I henhold til artikel 9, stk. 2 og 3, i Århuskonventionen skal medlemsstaterne sikre effektiv domstolsprøvelse af den materielle og processuelle lovlighed af afgørelser, handlinger og undladelser, der henhører under anvendelsesområdet for disse bestemmelser, selv om der i afledt EU-ret ikke udtrykkeligt omtales nogen prøvelsesstandard, som omfatter begge disse lovlighedsaspekter.

Undersøgelserne skal om nødvendigt omfatte lovligheden af lovgivning og retsakter, hvis disse indskrænker eller forringer processuelle og materielle rettigheder.

123. Granskningernes omfang eller prøvelsesstandard er afgørende for, hvor grundigt de nationale domstole er forpligtet til at vurdere den pågældende afgørelses, handling eller undladelses lovlighed. Der anlægges meget forskellige tilgange i de forskellige medlemsstater. Disse tilgange strækker sig lige fra fokus på processuelle problemstillinger til en fuldstændig prøvelse af anfægtede afgørelser, handlinger eller undladelser, idet dommerne har mulighed for at erstatte administrationens konklusioner med deres egen vurdering.
124. Der er ikke fastsat nærmere bestemmelser om gransknings omfang eller prøvelsesstandard i Århuskonventionen eller afledt EU-ret. Domstolens retspraksis belyser dog til en vis grad det minimumskrav, der skal opfyldes for, at domstolsprøvelsen betragtes som effektiv.

3.3.1. Anmodninger om miljøoplysninger

Medlemsstaterne skal sikre effektiv domstolsprøvelse af den ret til at anmode om miljøoplysninger, som er omfattet af de relevante principper og bestemmelser i EU-retten. Sidstnævnte omfatter særlige betingelser, som offentlige myndigheder skal opfylde i henhold til bindende EU-bestemmelser om adgang til miljøoplysninger.

125. Anfægtelser af afgørelser om anmodninger om miljøoplysninger henhører under anvendelsesområdet for artikel 9, stk. 1, i Århuskonventionen. Direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (2003/4/EF) indeholder bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse⁽¹¹⁵⁾, som afspejler kravene i artikel 9, stk. 1. Her foreskrives det, at medlemsstaterne skal sikre, at enhver person, der anmoder om oplysninger i henhold til direktivet, har adgang til prøvelse af en afgørelse ved en domstol eller et andet ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ, som kan efterprøve den pågældende offentlige myndigheds handlinger eller undladelser, og hvis afgørelser kan gøres endelige. Rækkevidden af den domstolsprøvelse, der kræves i direktivet, fastlægges dog ikke.
126. I East Sussex-sagen blev Domstolen anmodet om at fortolke bestemmelserne om prøvelses rækkevidde i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (2003/4/EF). Domstolen fandt, at »da der ikke findes specifikke EU-bestemmelser, henhører fastlæggelsen af denne rækkevidde under medlemsstaternes interne retsorden, forudsat at ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet overholdes«⁽¹¹⁶⁾. Specifikt vedrørende direktivets bestemmelser om adgang til domstolsprøvelse præciserede Domstolen, at effektiv prøvelse skal sikre opfyldelse af målet om at fastsætte en generel ordning for at sikre, at enhver fysisk eller juridisk person i en medlemsstat har ret til adgang til miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, uden at vedkommende skal gøre rede for en interesse heri⁽¹¹⁷⁾. Hvad angår den anfægtede administrative afgørelse om at pålægge en sagsøger omkostninger for at reagere på en anmodning om oplysninger, afgjorde Domstolen i East Sussex-sagen, at den nationale domstol som minimum skal undersøge, om de relevante betingelser i direktivet er opfyldt⁽¹¹⁸⁾.

⁽¹¹⁴⁾ Sag C-137/14, Kommissionen mod Tyskland, præmis 81.

⁽¹¹⁵⁾ Artikel 6, stk. 2.

⁽¹¹⁶⁾ Sag C-71/14, East Sussex, præmis 53.

⁽¹¹⁷⁾ Sag C-279/12, Fish Legal og Shirley, præmis 36.

⁽¹¹⁸⁾ Som fastsat i artikel 5, stk. 2.

3.3.2. Andre genstande såsom konkrete aktiviteter, der kræver offentlig deltagelse, miljøansvar, planer og programmer, undtagelser samt national gennemførelseslovgivning og nationale retsakter

Domstolens retspraksis rummer retningslinjer for, hvordan granskninger af afgørelser, handlinger og undladelser i henhold til EU's miljølovgivning skal foretages.

3.3.2.1. Behovet for at granske både processuel og materiel lovlighed

127. Den domstolsprøvelse, som der findes bestemmelser om i artikel 9, stk. 2, i Århuskonventionen — og den afledte EU-ret, der gennemfører den — er nødvendig for at vurdere anfægtede afgørelses, handlingers og undladelsers materielle og processuelle lovlighed. I hverken Århuskonventionen eller den afledte EU-ret præciseres det imidlertid, hvor omfattende den prøvelse af den materielle og processuelle lovlighed, der skal foretages, skal være.
128. Artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen omfatter heller ikke en udtrykkelig forpligtelse til at etablere et prøvelsessystem til vurdering af en handling eller undladelses materielle og processuelle lovlighed. For så vidt angår afledt EU-ret er det kun direktivet om miljøansvar (2004/35/EF), der i skrivende stund indeholder bestemmelser om dette. Ikke desto mindre viser Domstolens retspraksis, navnlig i East Sussex- og Janecek-sagerne, at et EU princip om effektiv domstolsprøvelse, som omfatter materiel og processuel lovlighed, gælder for handlinger og undladelser, der henhører under artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen. Ellers kunne det ikke garanteres, at nationale domstole yder tilstrækkelig sikring af målsætningerne for EU's miljølovgivning og de rettigheder, der tillægges i henhold til den. Ifølge de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen er den prøvelsesstandard, som skal anvendes i forbindelse med artikel 9, stk. 3, den samme som den, der skal anvendes i forbindelse med artikel 9, stk. 2, i konventionen, hvilket betyder, at de nationale domstole skal undersøge både den materielle og den processuelle lovlighed ⁽¹¹⁹⁾.
129. Domstolens retspraksis gør det klart, at en prøvelse, som begrænses til processuel lovlighed, ikke opfylder de forpligtelser, der følger af artikel 9, stk. 2, og den afledte EU-ret. I sagen Kommissionen mod Tyskland afgjorde Domstolen, at »selve det mål, der forfølges med artikel 11 i direktiv 2011/92/EU og med artikel 25 i direktiv 2010/75/EU, ikke blot [består] i at sikre den retsundervirne den videst mulige adgang til domstolsprøvelse, men ligeledes i at muliggøre, at denne prøvelse vedrører den materielle og processuelle lovlighed af den anfægtede afgørelse i dens helhed« ⁽¹²⁰⁾.
130. Mere generelt afgjorde Domstolen i East Sussex-sagen ⁽¹²¹⁾, at et system til domstolsprøvelse overholder princippet om effektivitet, hvis det gør det muligt for den domstol eller retsinstans, der behandler et søgsmål om annullering af en sådan afgørelse, at anvende de relevante principper og bestemmelser i EU-retten, når de vurderer afgørelses lovlighed.
131. Den konklusion, der kan drages af East Sussex-sagen er, at selv om prøvelsesstandarder ikke er udspecificeret i EU-retten, skal den måde, hvorpå en prøvelse foretages, være effektiv med hensyn til at beskytte rettigheder og sikre, at målene for den pågældende EU-ret opnås.

3.3.2.2. Processuel lovlighed

132. I de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen defineres processuel ulovlighed som forhold, hvor en offentlig myndighed overtræder procedurer, der er fastlagt i lovgivningen ⁽¹²²⁾.
133. Processuelle mangler, som kan gøre en afgørelse, handling eller undladelse ulovlig, kan vedrøre 1) myndighedens kompetence til at træffe den pågældende afgørelse eller foretage den pågældende handling, 2) en obligatorisk procedure, der er fastlagt for beslutningsprocessen (f.eks. offentlig høring eller miljøkonsekvensvurdering) eller 3) den form, som en afgørelse, handling eller undladelse antager.
134. Mens 1) og 3) normalt fastlægges af medlemsstaterne i tråd med deres procesautonomi, er det mere sandsynligt, at 2) fastlægges i EU-retten, hvor obligatoriske krav om offentlig deltagelse er fastsat i Århuskonventionen og den afledte EU-ret. Eksempelvis er der i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) fastlagt formelle krav om offentlig høring, som offentlige myndigheder skal opfylde, når de foretager miljøkonsekvensvurderinger. Det er afgørende at opfylde disse krav for at sikre effektiv offentlig deltagelse i beslutningsprocessen. Ved anvendelse af ovennævnte

⁽¹¹⁹⁾ De vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen, s. 199.

⁽¹²⁰⁾ Sag C-137/14, Kommissionen mod Tyskland, præmis 80.

⁽¹²¹⁾ Sag C-71/14, East Sussex, præmis 58.

⁽¹²²⁾ Se side 196.

tilgang skal de nationale domstole derfor have bemyndigelse til at undersøge overholdelsen af disse formelle krav og træffe afgørelse om brug af passende retsmidler i tilfælde af mangler ved proceduren. Det er ikke op til de offentlige myndigheder at fastlægge obligatoriske formelle krav.

135. Granskning af processuel lovlighed kan vedrøre råderummet til at lovliggøre en privat parts eller offentlig myndigheds ulovlige foranstaltninger. Domstolen har åbnet mulighed for lovliggørelse, men knyttet betingelser til dette ⁽¹²³⁾. I Križan-sagen vedrørende en tilladelse til et deponeringsanlæg blev Domstolen anmodet om at vurdere mulighederne for at udbedre en fejl begået af en offentlig myndighed (mere specifikt manglende forelæggelse af visse oplysninger ved en procedure til godkendelse af et deponeringsanlæg) i forbindelse med en administrativ appel af den pågældende myndigheds afgørelse. Domstolen bekræftede, at lovliggørelse var mulig, forudsat at alle krævede muligheder og løsninger forblev åbne på appelstadiet ⁽¹²⁴⁾. Det var op til den nationale domstol at afgøre dette ⁽¹²⁵⁾.

3.3.2.3. Materiel lovlighed

136. Materiel ulovlighed defineres i de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen som tilfælde, hvor en lovs genstand er blevet krænket ⁽¹²⁶⁾.

a) Sagens faktiske omstændigheder

137. Et af de mest relevante aspekter ved en prøvelse af den materielle lovlighed vedrører sagens faktiske omstændigheder. Oplysningerne om disse omstændigheder, som indsamles af administrationen og senere kan ændres ved en offentlig høring, udgør det grundlag, hvorpå den kompetente myndighed træffer beslutning om en eventuel afgørelse eller foranstaltning samt dennes indhold og begrundelse. Hvis oplysningerne er ufuldstændige eller ukorrekte eller fortolkes forkert, har dette direkte konsekvenser for kvaliteten af den administrative afgørelse, der træffes, og det kan være til fare for opnåelsen af målene for EU's miljølovgivning.
138. I East Sussex-sagen bekræftede Domstolen, at det i mangel af EU-regler er op til den enkelte medlemsstats retssystem at fastlægge de nærmere processuelle bestemmelser om foranstaltninger til sikring af de rettigheder, som enkeltpersoner har i kraft af EU-retten. I denne henseende må det ikke gøres umuligt i praksis eller alt for vanskeligt at udøve rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten (princippet om effektivitet) ⁽¹²⁷⁾.
139. De nationale domstole er generelt ikke forpligtet til selv at indsamle oplysninger eller foretage faktuelle undersøgelser. For at sikre effektiv prøvelse af de pågældende afgørelser, handlinger og undladelser, skal der dog anvendes en minimumsstandard for undersøgelse af fakta for at garantere, at en sagsøger kan udøve sin ret til at anmode om effektiv prøvelse — også for så vidt angår undersøgelse af fakta. Hvis en national domstol aldrig kunne efterprøve de fakta, som administrationen har baseret sin afgørelse på, kunne en sagsøger fra starten være forhindret i at fremsætte et potentielt berettiget krav.

b) Vurdering af en afgørelses, handlings eller undladelses materielle rigtighed

140. Beslutningstagere inden for administrationen har normalt et bredt råderum, når de drager konklusioner på baggrund af en sags faktiske omstændigheder og gældende lovgivning. Domstolen anerkender, at begrænset prøvelse af en afgørelses, handlings eller undladelses materielle rigtighed kan være forenelig med EU-retten. Som bemærket ovenfor afgjorde Domstolen i East Sussex-sagen, at begrænset domstolsprøvelse ikke i sig selv må gøre det alt for vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i EU-retten, men at prøvelsen som minimum skal gøre det muligt for den domstol, der behandler en ansøgning, at gøre effektiv brug af de relevante principper og bestemmelser i EU-retten ⁽¹²⁸⁾.
141. Dette betyder, at den prøvelsesstandard, der anvendes, skal sikre beskyttelse af den pågældende EU-rets mål og anvendelsesområde. I standarden skal der desuden tages hensyn til beslutningstagernes råderum, når de vurderer fakta og drager konklusioner ud fra dem.
142. Domstolens retspraksis skaber klarhed over, hvordan nationale domstole skal granske offentlige myndigheders råderum i flere specifikke sammenhænge.

⁽¹²³⁾ I sag C-215/06, Kommissionen mod Irland, fastslog Domstolen i præmis 57, at »selv om fællesskabsretten ikke kan være til hinder for, at de gældende nationale regler i visse tilfælde gør det muligt at lovliggøre operationer eller handlinger, der er i strid hermed, skal en sådan mulighed imidlertid være underlagt den betingelse, at den ikke giver de berørte anledning til at omgå fællesskabsreglerne eller til at undlade at anvende dem, og at en sådan lovliggørelse kun sker undtagelsesvis«.

⁽¹²⁴⁾ Sag C-416/10, Križan, præmis 87-91.

⁽¹²⁵⁾ Sag C-416/10, Križan, præmis 91.

⁽¹²⁶⁾ Se side 196.

⁽¹²⁷⁾ Sag C-71/14, East Sussex, præmis 52.

⁽¹²⁸⁾ Sag C-71/14, East Sussex, præmis 58.

143. På baggrund af miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) har Domstolen i Mellor- og Gruber-sagerne ⁽¹²⁹⁾ fastslået, at berørte borgere ved en national domstol kan anfægte en administrations beslutning om ikke at foretage en miljøkonsekvensvurdering af et projekt. Navnlig skal effektiv domstolsprøvelse afdække lovligheden af begrundelserne for den anfægtede afgørelse om screening ⁽¹³⁰⁾. Her skal der bl.a. tages stilling til, om projektet sandsynligvis vil have en væsentlig indvirkning på miljøet. I forbindelse med det samme direktiv afgjorde Domstolen desuden i sagen Kommissionen mod Tyskland, at en medlemsstat ikke må begrænse en domstolsprøvelses rækkevidde til spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelse om ikke at foretage en miljøkonsekvensvurdering er gyldig. Domstolen bemærkede, at det stort set ville gøre bestemmelserne i direktivet om offentlig deltagelse betydningsløse, hvis brugen af domstolsprøvelse blev udelukket i sager, hvor en gennemført miljøkonsekvensvurdering erklæres ugyldig på grund af mangler — selv alvorlige mangler ⁽¹³¹⁾.
144. Med udgangspunkt i artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivet (92/43/EØF) afgjorde Domstolen i Waddenzee-sagen ⁽¹³²⁾, at de kompetente offentlige myndigheder kun må tillade aktiviteter på en beskyttet Natura 2000-lokalitet, hvis der på baggrund af konklusionerne fra en passende vurdering ikke er nogen rimelig videnskabelig tvivl om, at disse aktiviteter ikke vil have en negativ indvirkning på lokalitetens integritet i betragtning af dens bevaringsmålsætninger. Dette betyder, at når de nationale domstole bliver bedt om at prøve en afgørelse, der tillader sådanne aktiviteter, skal de fastslå, om den videnskabelige dokumentation, som den offentlige myndighed lægger til grund, efterlader nogen rimelig tvivl.
145. De nationale domstole kan således blive bedt om at tage hensyn til den relevante videnskabelige dokumentation, som miljøforanstaltninger normalt baseres på. Formuleringen af dommen i Waddenzee-sagen antyder, at prøvningen af, om der findes nogen rimelig tvivl, er helt objektiv, og at de nationale domstole ikke kan betragte den som en subjektiv prøvning, der udelukkende ligger inden for den offentlige myndigheds eget råderum.
146. I Janecek-sagen, som handlede om et krav om at udarbejde luftkvalitetsplaner i henhold til lovgivningen om luftkvalitet, bemærkede Domstolen, at »selv hvis medlemsstaterne således har en skønsbeføjelse, medfører artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62/EF begrænsninger i udøvelsen af denne, som kan påberåbes ved de nationale domstole (jf. i denne retning dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I 1996, s. 5403, præmis 59), for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de foranstaltninger, som handlingsplanen skal omfatte, er tilstrækkelige i forhold til formålet om at mindske risikoen for overskridelse og om begrænsning af dens varighed under hensyntagen til den balance, der skal være mellem dette formål og de forskellige berørte offentlige og private interesser« ⁽¹³³⁾. I denne dom mener Domstolen således, at den nationale domstols granskning skal udvides, så den omfatter en afklaring af, om foranstaltningerne er tilstrækkelige i lyset af de relevante interesser, der er på spil i sagen. I Stichting Natuur en Milieu-sagen, som handlede om et krav om, at medlemsstaterne skal udforme programmer med det mål at mindske udledningen af bestemte forurenende stoffer for at holde sig inden for grænser, der er fastsat i direktivet om nationale emissioner ((EU) 2016/2284) ⁽¹³⁴⁾, fandt Domstolen endvidere, at det bl.a. skulle prøves, om de nationale programmer omfattede hensigtsmæssige og sammenhængende politikker og foranstaltninger, der kunne mindske udledningerne til det krævede niveau ⁽¹³⁵⁾.
147. Ligeledes er omfanget af den domstolsprøvelse, som Domstolen lagde op til i sagerne Janecek og Stichting Natuur en Milieu, relevant i forbindelse med EU-lovgivningen om vand og affald, hvor krav til kompetente offentlige myndigheder om at udarbejde planer og programmer også spiller en central rolle med hensyn til at opnå miljømålsætninger.
148. I Stichting Natuur en Milieu-sagen bemærkede Domstolen medlemsstaternes generelle forpligtelse til at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der indebærer en alvorlig risiko for at vanskeliggøre opnåelsen af et resultat, som kræves i et direktiv ⁽¹³⁶⁾. Dette er relevant i sager, hvor det over for den nationale domstol hævdes, at en afgørelse, der sigter mod at gennemføre én EU-miljølov, vil skade gennemførelsen af en anden.
149. Den røde tråd, som løber gennem ovennævnte sager og East Sussex-sagen, er den store betydning, der ligger i de særlige egenskaber ved de enkelte stykker EU-lovgivning, og korrekt fortolkning af EU-retten i forbindelse med beslutningsprocessen. En stor del af den nævnte retspraksis opstår på baggrund af anmodninger om præjudicielle

⁽¹²⁹⁾ Sag C-570/13, Gruber, præmis 42-50.

⁽¹³⁰⁾ Sag C-75/08, Mellor, præmis 59.

⁽¹³¹⁾ Sag C-137/14 Kommissionen mod Tyskland, præmis 48, og sag C-72/12, Altrip, præmis 37.

⁽¹³²⁾ Sag C-127/02, Waddenzee, præmis 59.

⁽¹³³⁾ Sag C-237/07, Janecek, præmis 46.

⁽¹³⁴⁾ Tidligere 2001/81/EF.

⁽¹³⁵⁾ Sagerne C-165 til C-167/09, Stichting Natuur en Milieu.

⁽¹³⁶⁾ Sagerne C-165 til C-167/09, Stichting Natuur en Milieu, præmis 78 og 79.

afgørelser fra nationale domstole, som skal sætte dem i stand til at kontrollere, om administrative beslutningstagere har fortolket EU-retten korrekt. I denne sammenhæng er det også vigtigt at huske på, at de nationale domstole er forpligtet til at anvende relevant EU-ret af egen drift, uanset hvad parterne i sagen påberåber sig, hvis de i kraft af national ret skal rejse retsspørgsmål på basis af bindende indenlandske regler, som parterne ikke har rejst ⁽¹³⁷⁾.

150. Proportionalitetsprincippet er også relevant, når der skal tages hensyn til de særlige omstændigheder ved EU's miljølovgivning ⁽¹³⁸⁾.

c) *Granskning af nationale love og retsakter*

151. Som bemærket i afsnit C.1.2 afhænger den EU-miljølovgivning, der skal beskytte generelle samfundsinteresser — bl.a. med hensyn til offentlig inddragelse — til dels af den nationale gennemførelseslovgivning og de generelle nationale retsakter. Det kan ikke udelukkes, at selve lovgivningen og retsakterne undertiden er fejlbehæftede og mere restriktive med hensyn til at anerkende de i afsnit C.1 omhandlede rettigheder, end hvad den pågældende EU-miljølovgivning berettiger. National gennemførelseslovgivning og nationale retsakter, der er behæftet med fejl, kan medføre uensartet anvendelse af EU's miljølovgivning, og Domstolen har derfor anerkendt nødvendigheden af at sikre gennemgang af lovene og retsakterne under visse omstændigheder.
152. Århuskonventionen udelukker lovtekster fra sit anvendelsesområde ⁽¹³⁹⁾, og miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) udelukker »projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov«. I Boxus- og Solvay-sagerne bekræftede Domstolen dog, at de nationale domstole skal være klar til at granske nationale lovtekster for at sikre, at de opfylder eventuelle betingelser, der berettiger undtagelse fra krav om miljøkonsekvensvurdering. Disse sager omhandlede national lovgivning, der har til formål at fastsætte krav til bestemte elementer af lufthavns- og jernbaneinfrastruktur uafhængigt af de normale administrative procedurer. Domstolen fandt, at undtagelsen vedrørende lovtekster kun gælder, hvis bestemte betingelser er opfyldt, og bemærkede, at de relevante bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse i Århuskonventionen og miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) ville miste al retskraft, hvis alene den kendsgerning, at et projekt er vedtaget ved en lovgivningsmæssig retsakt, gjorde den immun over for enhver prøvelse af dens materielle og processuelle lovlighed ⁽¹⁴⁰⁾. De nationale domstole er derfor forpligtet til at efterprøve, om de betingelser, der retfærdiggør undtagelse, er opfyldt ⁽¹⁴¹⁾.
153. I sagen Inter-Environnement Wallonie fremhævede Domstolen vigtigheden af, at nationale domstole gransker lovtekster for at sikre overholdelse af kravene i EU's miljølovgivning vedrørende planer og programmer ⁽¹⁴²⁾. I Stadt Wiener Neustadt-sagen henviste Domstolen til den rolle, som de nationale domstole spiller med hensyn til at fastslå, om national lovgivning stemmer overens med miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU), hvad angår lovliggørelse af ulovlige foranstaltninger ⁽¹⁴³⁾. I den pågældende sag fastslog Domstolen, at EU-retten udelukker national lovgivning, ifølge hvilken det skal skønnes, at der er foretaget en forudgående miljøkonsekvensvurdering for bestemte projekter, som der faktisk ikke er foretaget en vurdering af. Domstolen bemærkede, at lovgivning af denne art kan stå i vejen for muligheden for opnå effektive retsmidler på rimelige betingelser ⁽¹⁴⁴⁾.

d) *Prøvelse af gyldigheden af retsakter vedtaget af EU's institutioner og organer*

154. Artikel 267 i TEUF rummer mulighed for, at nationale domstole kan forelægge Domstolen spørgsmål om gyldigheden af EU-lovgivning og -retsakter. Brugen af denne mulighed illustreres i Standley-sagen, hvor Domstolen på baggrund af spørgsmål fra en national domstol bl.a. prøvede gyldigheden af nitratdirektivet (91/676/EØF)

⁽¹³⁷⁾ Se sag C-72/95, Kraaijeveld, præmis 57.

⁽¹³⁸⁾ I de fælles sager C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, og C-594/12 om reglerne for generel lagring af metadata i forbindelse med kommunikation bemærkede Domstolen i præmis 47: »Hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af disse betingelser, når der er tale om indgreb i grundlæggende rettigheder, vil rækkevidden af EU-lovgivers skønsbeføjelse kunne være begrænset under hensyn til en række faktorer, herunder navnlig det omhandlede område, karakteren af den omhandlede rettighed, som er sikret ved chartret, karakteren og alvoren af indgrebet samt formålet hermed«.

⁽¹³⁹⁾ Dette skyldes, at definitionen af »offentlig myndighed« i artikel 2, stk. 2, i Århuskonventionen udelukker instanser eller institutioner, der handler i en retlig eller lovgivningsmæssig kapacitet.

⁽¹⁴⁰⁾ Forenede sager C-128/09 til C-131/09, C-134/09 og C-135/09, Boxus, præmis 53.

⁽¹⁴¹⁾ Forenede sager C-128/09 til C-131/09, C-134/09 og C-135/09, Boxus.

⁽¹⁴²⁾ Sag C-41/11, Inter-Environnement Wallonie, præmis 42 til 47.

⁽¹⁴³⁾ Sag C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, præmis 38.

⁽¹⁴⁴⁾ Sag C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, præmis 47 og 48.

i lyset af princippet om, at forurenere betaler, som er fastlagt i artikel 191 i TEUF ⁽¹⁴⁵⁾. Også i Safety Hi Tech-sagen prøvede Domstolen gyldigheden af ozonforordningen ((EF) nr. 3093/94 (nu (EF) nr. 2037/2000)) i forhold til bestemmelsen i artikel 191 i TEUF om, at EU's politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau ⁽¹⁴⁶⁾. Sagen om Eco-Emballages SA, som bl.a. vedrørte et spørgsmål om gyldigheden af et af Kommissionens direktiver, der er vedtaget i henhold til direktivet om emballageaffald (94/62/EF), viser, hvordan artikel 267 i TEUF kan anvendes på en afledt retsakt, som er vedtaget på EU-plan ⁽¹⁴⁷⁾.

4. EFFEKTIVE RETSMIDLER

4.1. Indledning

Alle medlemsstaternes instanser er underlagt et generelt krav om at bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU's miljølovgivning til ophør. Medlemsstaterne skal desuden afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der i alvorlig grad kan vanskeliggøre opnåelsen af et resultat, som foreskrives i EU's miljølovgivning. Medlemsstaterne har et vist råderum med hensyn til effektive retsmidler, forudsat at de overholder principperne om ækvivalens og effektivitet.

155. Det vil generelt ikke være tilstrækkeligt, hvis det ved en domstolsprøvelse blot fastslås, om en bestemt afgørelse, handling eller undladelse er lovlig. Det vil også være nødvendigt, at en national domstol tager stilling til brugen af effektive retsmidler, hvis den offentlige myndigheds adfærd viser sig at være i modstrid med EU-retten. På basis af det princip om samarbejde i god tro, der nu er fastlagt i artikel 4, stk. 3, i TEU, har Domstolen fastsat et krav om, at medlemsstaternes instanser skal bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør ⁽¹⁴⁸⁾. Pligten til at samarbejde indebærer også, at tilsidesættelser skal forebygges, før de forekommer, idet medlemsstaterne forpligtes til at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der i alvorlig grad kan vanskeliggøre opnåelsen af et resultat, som foreskrives i EU's miljølovgivning ⁽¹⁴⁹⁾. Medlemsstaternes retssystemer skal således sikre effektive retsmidler under overholdelse af disse krav.
156. De nærmere bestemmelser om effektive retsmidler fastlægges i den enkelte medlemsstats nationale retsorden under hensyntagen til princippet om medlemsstaternes procesautonomi. Der er dog den forudsætning, at disse bestemmelser ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder i lignende situationer på nationalt plan (princippet om ækvivalens), og at de ikke må gøre det praktisk umuligt eller alt for vanskeligt at udøve rettigheder, der tillægges i henhold til EU's retsorden (princippet om effektivitet) ⁽¹⁵⁰⁾. Med hensyn til sidstnævnte princip har Domstolen også baseret sig på standarder, der er udledt af artikel 47, stk. 1, i EU's charter om grundlæggende rettigheder, hvori adgangen til effektive retsmidler er nedfældet ⁽¹⁵¹⁾.
157. Effektive retsmidler omtales også i Århuskonventionen. I artikel 9, stk. 4, kræves det, at der ved domstolsprøvelse af afgørelser, handlinger og undladelser skal sikres tilstrækkelige og effektive retsmidler, herunder »foreløbige retsmidler« efter behov. Dette krav supplerer kravene i artikel 9, stk. 1, 2 og 3, i Århuskonventionen.

4.2. Retsmidler i tilfælde af mindre processuelle fejl

Mindre processuelle fejl kræver ikke adgang til retsmidler, hvis det — uden at pålægge sagsøgeren en byrde vedrørende domstolsprøvelse — kan fastslås, at manglerne ikke har påvirket den anfægtede afgørelse.

158. I Altrip-sagen, som vedrørte spørgsmål om fortolkning, der opstod på baggrund af påståede uregelmæssigheder ved en miljøkonsekvensvurdering af et foreslået vandbindingsområde, bemærkede Domstolen, at det »ikke [kan]

⁽¹⁴⁵⁾ C-293/97, Standley, præmis 51 og 52.

⁽¹⁴⁶⁾ C-284/95, Safety Hi Tech, præmis 33 til 61.

⁽¹⁴⁷⁾ Forenede sager C-313/15 og C-530/15, Eco-Emballages SA.

⁽¹⁴⁸⁾ Sag C-201/02, Wells, præmis 64-65.

⁽¹⁴⁹⁾ Sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, præmis 45.

⁽¹⁵⁰⁾ Sag C-201/02, Wells, præmis 67, og sag C-420/11, Leth, præmis 38.

⁽¹⁵¹⁾ Sag C-71/14, East Sussex, præmis 52.

bestrides, at ikke enhver processuel fejl nødvendigvis har konsekvenser, som kan berøre en (...) afgørelses indhold«⁽¹⁵²⁾. Domstolen afgjorde, at der ikke nødvendigvis er behov for effektive retsmidler såsom tilbagekaldelse, hvis en anfægtet afgørelse ikke ville have været en anden i mangel af den påberåbte processuelle fejl⁽¹⁵³⁾. Den afgjorde dog også, at en enhed, der anmoder om domstolsprøvelse, ikke kan pålægges at påvise en årsagssammenhæng mellem den processuelle fejl og den anfægtede afgørelse⁽¹⁵⁴⁾. I stedet blev det pålagt andre at fremlægge dokumentation for, at den processuelle fejl ikke ville have påvirket resultatet⁽¹⁵⁵⁾.

4.3. Suspendering, tilbagekaldelse eller ophævelse af ulovlige afgørelser eller handlinger, herunder fritagelse for lovgivning og retsakter

De nationale domstole skal overveje at træffe almindelige eller særlige foranstaltninger for at afhjælpe manglende overholdelse af EU's miljølovgivning. Blandt andet kan det være nødvendigt at suspendere, tilbagekalde eller ophæve ulovlige afgørelser eller handlinger eller fritage enheder for lovgivning eller retsakter.

159. I Wells-sagen, som vedrørte samtykke til minedrift, uden at der først var foretaget en miljøkonsekvensvurdering, tog Domstolen stilling til omfanget af forpligtelsen til at afhjælpe den manglende gennemførelse af en miljøkonsekvensvurdering. Domstolen fandt, at »de kompetente myndigheder (...) er forpligtet til inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en vurdering af indvirkningerne på miljøet af et projekt«⁽¹⁵⁶⁾. Desuden bemærkede den, at »[det] påhviler (...) den nationale domstol at fastslå, om der efter national ret er mulighed for at tilbagekalde eller suspendere en tilladelse, der allerede er givet, således at projektet kan blive undergivet en vurdering af dets indvirkninger på miljøet«⁽¹⁵⁷⁾. Domstolen betragtede suspendering eller tilbagekaldelse af det anfægtede samtykke som et skridt i retning af at opfylde et udeladt krav, nemlig kravet om gennemførelse af en miljøkonsekvensvurdering⁽¹⁵⁸⁾.

160. I Boxus- og Solvay-sagerne overvejede Domstolen, hvordan en national domstol skulle håndtere en situation, hvor den nationale lovgivning ikke opfyldte kriterierne for at retfærdiggøre manglende anvendelse af krav om miljøkonsekvensvurdering. Den afgjorde, at den nationale domstol skulle være indstillet på at tilsidesætte den mangelfulde lovgivning⁽¹⁵⁹⁾. I Stadt Wiener Neustadt-sagen fandt Domstolen, at national ret, der kan hæmme muligheden for at opnå effektive retsmidler af den art, som omtales i Wells-sagen, er uforenelig med kravene i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU)⁽¹⁶⁰⁾. Det var op til den nationale domstol at fastslå dette⁽¹⁶¹⁾.

Nogle nationale domstole har kompetence til at begrænse effekten af en ophævelse af en retsakt, som vurderes at være i modstrid med EU's miljølovgivning. Denne kompetence kan dog kun udøves, hvis visse strenge betingelser er opfyldt.

161. Hvis tilsidesættelse af EU's miljølovgivning kræver ophævelse af retsakter (i overensstemmelse med de beføjelser, som domstolene har i henhold til national ret), kan den nationale domstol have i et dilemma: Hvordan er det muligt at begrænse eventuelle uønskede miljøvirkninger, der forårsages af selve ophævelsen, navnlig hvis der går et stykke tid, før der kan fastsættes bestemmelser, som erstatter de ophævede retsakter? Domstolen har fastlagt kriterier for afklaring af denne problemstilling i sagen Inter-Environnement Wallonie⁽¹⁶²⁾, der vedrørte et handlingsprogram om nitrater, som var behæftet med retlige fejl, og Association France Nature Environnement-sagen⁽¹⁶³⁾, der handlede om et juridisk mangelfuldt dekret om strategisk miljøkonsekvensvurdering. Domstolen bekræftede, at en national domstol har ret til at begrænse retsvirkningerne af en ophævelse, forudsat at denne begrænsning er nødvendig på grund af tungtvejende hensyn til miljøbeskyttelse.

⁽¹⁵²⁾ C-72/12, Altrip, præmis 49.

⁽¹⁵³⁾ C-72/12, Altrip, præmis 51.

⁽¹⁵⁴⁾ C-72/12, Altrip, præmis 52-54.

⁽¹⁵⁵⁾ Muligheden for at se bort fra mindre processuelle fejl for at sikre effektive retsmidler udelukker dog ikke en dommer fra at erklære, at der er tale om en processuel fejl.

⁽¹⁵⁶⁾ Sag C-201/02, Wells, præmis 65.

⁽¹⁵⁷⁾ Sag C-201/02, Wells, præmis 69.

⁽¹⁵⁸⁾ Sag C-201/02, Wells, præmis 60.

⁽¹⁵⁹⁾ Forenede sager C-128/09 til C-131/09, C-134/09 og C-135/09, Boxus, præmis 57, og sag C-182/10, Solvay m.fl., præmis 52.

⁽¹⁶⁰⁾ Sag C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, præmis 45-48.

⁽¹⁶¹⁾ Sag C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, præmis 31.

⁽¹⁶²⁾ Sag C-41/11, Inter-Environnement Wallonie.

⁽¹⁶³⁾ Sag C-379/15, Association France Nature Environnement.

162. De nationale domstoles kompetence til at begrænse retsvirkningerne af en ophævelse kan dog kun udøves, hvis bestemte betingelser er opfyldt ⁽¹⁶⁴⁾:

- Den anfægtede bestemmelse i national ret indgår i korrekt gennemførelse af EU-retten om miljøbeskyttelse.
- Vedtagelse af en ny bestemmelse og dennes ikrafttræden i national ret gør det ikke muligt at undgå den skadelige indvirkning på miljøet, der skyldes ophævelse af den anfægtede bestemmelse i national ret.
- Ophævelsen vil medføre et retligt tomrum, hvad angår gennemførelse, som vil være endnu mere skadeligt for miljøet i den forstand, at ophævelsen vil medføre dårligere miljøbeskyttelse.
- Virkningerne af en anfægtet bestemmelse, som undtagelsesvis holdes i kraft, varer kun i en periode, som er strengt nødvendig for at vedtage foranstaltninger, der afhjælper uregelmæssigheden.

4.4. Påbud med krav om vedtagelse af udeladte foranstaltninger

De kompetente administrative myndigheder skal overveje at træffe almindelige eller særlige foranstaltninger for at afhjælpe manglende overholdelse af EU's miljølovgivning. Hvis de ikke gør dette, er det op til de kompetente nationale domstole at træffe eventuelle nødvendige foranstaltninger.

163. I Janecek-sagen ⁽¹⁶⁵⁾, hvor Domstolen skulle tage stilling til en offentlig myndigheds manglende vedtagelse af en lovpligtig handlingsplan til bekæmpelse af luftforurening, som skulle afhjælpe et problem med for høje partikel-niveauer, bekræftede den, at en national domstol kan kræve, at den offentlige myndighed vedtager en sådan plan. I denne sag fremhæves således de nationale domstoles rolle med hensyn til at pålægge vedtagelse af udeladte foranstaltninger.

164. I sagerne om Janecek ⁽¹⁶⁶⁾, Client Earth ⁽¹⁶⁷⁾ og Altrip ⁽¹⁶⁸⁾ går Domstolen endnu videre, idet den påpeger, at det også er de nationale domstoles opgave at kontrollere indholdet af afgørelser og handlinger for at sikre, at de opfylder kravene i EU-retten. Derfor skal effektive retsmidler omfatte foranstaltninger, der afhjælper indholdsmæssige mangler, f.eks. et påbud om, at en allerede vedtaget handlingsplan for luftkvalitet skal revideres ⁽¹⁶⁹⁾.

4.5. Genopretning af uretmæssig skade forårsaget af en ulovlig afgørelse, handling eller undladelse

Retsmidlerne bør omfatte foranstaltninger, hvor der sigtes mod at sikre genopretning af uretmæssig skade forårsaget af en ulovlig afgørelse, handling eller undladelse. Disse foranstaltninger skal dække både erstatning for formuetab og ret til retlig prøvelse i tilfælde af uretmæssig skade på miljøet.

165. Når en skadelig afgørelse, handling eller undladelse anfægtes ved en domstol, kan der allerede være forvoldt skade. I Wells-sagen afgjorde Domstolen, at en medlemsstat er forpligtet til at råde bod på enhver skade, der skyldes manglende overholdelse af EU's miljølovgivning ⁽¹⁷⁰⁾. I den pågældende sag pålagde Domstolen betaling af økonomisk erstatning til sagsøgeren. Senere retspraksis, navnlig Grüne Liga Sachsen-sagen ⁽¹⁷¹⁾, viser imidlertid, at retten til retlig prøvelse også omfatter selve miljøet — navnlig hvis overholdelse af de tilsidesatte krav ville have medført undgåelse af eller kompensation for miljøskader.

4.5.1. Erstatning for formuetab

I medfør af reglerne om statens skadesansvar kan en tilsidesættelse af kravene i EU's miljølovgivning tillægge den berørte offentlighed en ret til erstatning for formuetab. Det er op til de nationale domstole at fastslå, om de tre betingelser for skadesansvar i den EU-ret, der gælder for retten til erstatning, er opfyldt.

⁽¹⁶⁴⁾ Sag C-379/15, Association France Nature Environnement, præmis 38.

⁽¹⁶⁵⁾ Sag C-237/07, Janecek, præmis 39-42.

⁽¹⁶⁶⁾ Sag C-237/07, Janecek, præmis 46.

⁽¹⁶⁷⁾ Sag 404/13, Client Earth, præmis 58. I denne sag om bindende grænseværdier for luftkvalitet i henhold til direktivet om luftkvalitet (2008/50/EF) afgjorde Domstolen, at »[når] en medlemsstat ikke har efterkommet de krav, der følger af artikel 13, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, samtidig med at den ikke har ansøgt om udsættelse af fristen på de betingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 22, tilkommer det den nationale ret, der eventuelt forelægges sagen, at træffe enhver nødvendig foranstaltning over for den kompetente nationale myndighed — såsom et påbud — med henblik på, at denne myndighed opstiller den luftkvalitetsplan, som nævnte direktiv kræver, på de betingelser, som dette fastlægger«.

⁽¹⁶⁸⁾ Sag C-72/12, Altrip.

⁽¹⁶⁹⁾ Se fodnote 163.

⁽¹⁷⁰⁾ Sag C-201/02, Wells, præmis 66.

⁽¹⁷¹⁾ Sag C-399/14, Grüne Liga Sachsen.

166. I Leth-sagen, som vedrørte et krav om erstatning for påstået værdiforringelse af en ejendom på grund af udvidelsen af en lufthavn uden nogen miljøkonsekvensvurdering, belyste Domstolen muligheden for at opnå økonomisk erstatning for manglende opfyldelse af et krav i EU's miljølovgivning. Den bekræftede, at forebyggelse af formuetab er omfattet af det mål for beskyttelse, der tilstræbes i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU), og at det er op til hver enkelt medlemsstat i sin retsorden at fastsætte detaljerede processuelle bestemmelser, som dækker erstatningskrav, dog med forbehold af principperne om ækvivalens og effektivitet ⁽¹⁷²⁾. Domstolen mindede om den faste retspraksis med regler om statens skadesansvar, hvor det er fastsat, at personer, som har lidt skade, har ret til erstatning, hvis tre betingelser er opfyldt:

- den tilsidesatte bestemmelse i EU-retten skal have til hensigt at tillægge de pågældende personer rettigheder
- tilsidesættelsen af bestemmelsen skal være tilstrækkelig alvorlig og
- der skal være en årsagssammenhæng mellem tilsidesættelsen og de pågældende personers tab eller skade ⁽¹⁷³⁾.

Domstolen understregede, at der skal tages hensyn til den tilsidesatte bestemmelses art, idet det betvivles, at alene det at undlade at foretage en miljøkonsekvensvurdering kan være årsagen til faldet i en ejendoms værdi ⁽¹⁷⁴⁾. Endvidere bekræftede den, at det er op til de nationale domstole at afgøre, om betingelserne for erstatning er til stede.

167. Rationalet bag dommen i Leth-sagen gælder også for andre tilsidesættelser af EU's miljølovgivning, hvor denne har til formål at beskytte eller tillægge individuelle rettigheder, herunder retten til klage og domstolsprøvelse.

4.5.2. Uretmæssig skade på miljøet

168. I Grüne Liga Sachsen-sagen blev Domstolen bedt om at fortolke habitatdirektivet (92/43/EØF) i en situation, hvor en bro var blevet opført på en lokalitet, som direktivet skal beskytte, uden at de fornødne garantier var blevet stillet. Domstolen krævede, at sagen blev behandlet med tilbagevirkende kraft på en måde, der så vidt muligt svarede til, at der var tale om et projekt, som endnu ikke var gennemført. Tilsvarende betingelser skulle opfyldes *mutatis mutandis*. Således skulle broens indvirkning vurderes omhyggeligt, og selv en nedrivning af broen skulle overvejes som en mulig løsning for at forebygge miljøskader ⁽¹⁷⁵⁾. Endvidere fremgik det af dommen, at der skulle ydes erstatning for enhver uretmæssig skade, som allerede var påført den beskyttede lokalitet ⁽¹⁷⁶⁾.

169. Enhver skade på miljøet skal afhjælpes effektivt på en måde, som harmonerer med målsætningerne for den pågældende EU-miljølovgivning ⁽¹⁷⁷⁾.

4.6. Foreløbige forholdsregler

En national domstol, der behandler en tvist, som skal afgøres efter EU's miljølovgivning, skal have mulighed for at træffe beslutning om foreløbige forholdsregler.

170. Foreløbige forholdsregler — som benævnes »foreløbige retsmidler« i artikel 9, stk. 4, i Århuskonventionen — gør det muligt for en domstol at beslutte, at en anfægtet afgørelse eller handling ikke må gennemføres, eller at der skal træffes visse positive foranstaltninger, før domstolen afsiger sin endelige dom. Målet er at undgå skader, der skyldes afgørelser eller handlinger, som i sidste ende kan vise sig at være ulovlige.

171. I Križan-sagen, som vedrørte en tilladelse til et deponeringsanlæg, blev Domstolen spurgt om, hvorvidt bestemmelserne om adgang til domstolsprøvelse i det, der nu er direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU), åbnede mulighed for foreløbige forholdsregler (selv om disse ikke blev nævnt specifikt). Den anførte, at »udøvelsen af den søgsmålsadgang, der er fastsat i [det daværende] artikel 15a i direktiv 96/61, (...) imidlertid ikke [gør det] muligt effektivt at forebygge nævnte forurening, hvis det er umuligt at forhindre, at et anlæg, der kan have fået tildelt en tilladelse i strid med direktivet, fortsætter med at være i drift, indtil der træffes endelig afgørelse vedrørende lovligheden af denne tilladelse. Heraf følger, at det med henblik på at sikre effektiviteten af den ret til at anlægge sag, som er fastsat i nævnte artikel 15a, kræves, at den berørte offentlighed

⁽¹⁷²⁾ Sag C-420/11, Leth, præmis 36 og 38.

⁽¹⁷³⁾ Sag C-420/11, Leth, præmis 41.

⁽¹⁷⁴⁾ Sag C-420/11, Leth, præmis 46.

⁽¹⁷⁵⁾ Sag C-399/14, Grüne Liga Sachsen, præmis 75.

⁽¹⁷⁶⁾ Dette skyldtes, at der skulle tages hensyn til broens fremtid på baggrund af artikel 6, stk. 4, i habitatdirektivet (92/43/EØF). Her kræves der kompensierende foranstaltninger, hvis et skadeligt projekt får grønt lys til at fortsætte på grund af mangel på alternative løsninger og tungtvejende samfundsinteresser.

⁽¹⁷⁷⁾ Se også sag C-104/15, Kommissionen mod Rumænien, præmis 95, med hensyn til vigtigheden af at tage hensyn til krav om resultater ved behandling af spørgsmål om manglende overholdelse. Denne sag vedrørte artikel 4 og artikel 13, stk. 2, i direktivet om minedriftsaffald (2006/21/EF).

har ret til ved den domstol eller andet ved lov nedsat uafhængigt og upartisk organ, der har kompetence, at begære, at der træffes foreløbige forholdsregler, som kan forebygge denne forurening, herunder i givet fald ved midlertidigt at udsætte den anfægtede tilladelse» ⁽¹⁷⁸⁾.

172. I Križan-sagen erindrede Domstolen endvidere om, at muligheden for at træffe foreløbige forholdsregler generelt kræves i EU's retsorden. I mangel af EU-regler og i tråd med princippet om procesautonomi er det op til medlemsstaterne at fastsætte nærmere betingelser for indrømmelse af foreløbige forholdsregler.
173. Domstolen har selv fastlagt kriterier for afgørelse af anmodninger om foreløbige forholdsregler, i det omfang den selv har kompetencen. I nogle af de afgørelser, som Domstolen har truffet, bl.a. på området for EU's miljølovgivning, fremhæver den behovet for, at den får forelagt en *fumus boni juris*-sag, at sagen er uopsættelig, og at der er tale om afvejede interesser ⁽¹⁷⁹⁾.

5. OMKOSTNINGER

5.1. Indledning

Medlemsstaterne skal sikre, at domstolsprøvelse af afgørelser, handlinger og undladelser vedrørende EU's miljølovgivning ikke er uoverkommelig dyr.

174. Omkostningerne til domstolsprøvelse kan i høj grad afskrække personer og andre fra at anlægge sag ved en national domstol. Dette gælder navnlig i miljøsager, som ofte anlægges for at beskytte almene samfundsinteresser og uden økonomisk gevinst for øje. Efter at have afvejet de mulige fordele ved at anlægge en retssag og risikoen for at skulle betale høje sagsomkostninger vil den berørte offentlighed i mange tilfælde afholde sig fra at søge domstolsprøvelse — selv i velbegrundede tilfælde.
175. For at afhjælpe den afskrækkende virkning, som høje omkostninger kan have, foreskrives det i Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, at domstolsprøvelse som omhandlet i artikel 9, stk. 1, 2 og 3, ikke må være uoverkommelig dyr. Da dette krav supplerer bestemmelserne i artikel 9, stk. 1, 2 og 3, i Århuskonventionen, er bestemmelsen om omkostninger i artikel 9, stk. 4, relevant for alle de forskellige former for anfægtelser vedrørende EU-miljølovgivning, som disse bestemmelser omfatter ⁽¹⁸⁰⁾.
176. Nogle EU-direktiver indeholder et udtrykkeligt krav om omkostninger, der er baseret på ordlyden i artikel 9, stk. 4 ⁽¹⁸¹⁾. I en del af Domstolens retspraksis fortolkes bestemmelserne om omkostninger i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU) ⁽¹⁸²⁾, som begge bygger på bestemmelsen om omkostninger i artikel 9, stk. 4, i Århuskonventionen.
177. Endvidere afgjorde Domstolen i sagen Edwards og Pallikaropoulos, at kravet om, at omkostningerne til prøvelse ikke må være uoverkommelig høje,« på miljøområdet [bidrager] til overholdelse af adgangen til effektive retsmidler, som fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt effektivitetsprincippet, hvorefter processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden ⁽¹⁸³⁾. Der skal derfor udformes en omkostningsordning, som sikrer, at de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, kan udøves.
178. I denne henseende har Domstolen opstillet en række kriterier, som skal forhindre, at sagsomkostningerne bliver uoverkommelig høje.

⁽¹⁷⁸⁾ Sag C-416/10, Križan, præmis 109.

⁽¹⁷⁹⁾ Se f.eks. Kommissionen mod Malta, C-76/08 R, præmis 21: »Ifølge fast retspraksis kan Fællesskabets retsinstanser i sager om foreløbige forholdsregler udsætte gennemførelsen og foreskrive foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (*fumus boni juris*), og såfremt der foreligger uopsættelighed, dvs. at det for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for sagsøgeren er nødvendigt at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen. Fællesskabets retsinstanser kan endvidere i sager om foreløbige forholdsregler i givet fald foretage en interesseafvejning« (jf. bl.a. kendelsen i sag C-404/04 P-R, Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen, Sml. I 2005, s. 3539, præmis 10, og den nævnte sag). I præmis 22 står der, at »disse betingelser er kumulative, således at der ikke kan anordnes foreløbige forholdsregler, hvis en af betingelserne ikke er opfyldt« (se bl.a. Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen, præmis 11, og den nævnte sag).

⁽¹⁸⁰⁾ Se også sag C-268/06, Impact, præmis 51.

⁽¹⁸¹⁾ Artikel 11, stk. 4, i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU), artikel 25, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU) og artikel 23 i Seveso III-direktivet (2012/18/EU).

⁽¹⁸²⁾ Sag C-427/07, Kommissionen mod Irland, sag C-260/11, Edwards og Pallikaropoulos, og sag C-530/11, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige.

⁽¹⁸³⁾ Sag C-260/11, Edwards og Pallikaropoulos, præmis 33.

5.2. Kriterier for vurdering af, om omkostninger er uoverkommeligt høje

Kravet om, at domstolsprøvelse ikke må være uoverkommeligt dyr, er genstand for fortolkning på EU-plan. Det vedrører alle omkostningerne til prøvelse, herunder finansielle garantier, som en sagsøger anmodes om at stille, og gælder for alle stadier af prøvelsen. Sagsøgere har ret til at kunne forudsige deres omkostninger rimeligt præcist. Hvis en national domstol har bemyndigelse til at fastsætte de omkostninger, som en sagsøger skal betale, hvis vedkommende taber en sag, kan den tage subjektive overvejelser vedrørende sagsøgeren i betragtning, idet den samtidig sikrer, at omkostningerne objektivt set ikke er urimelige.

a) Nationale domstole og bestemmelser om omkostninger

179. I artikel 3, stk. 8, i Århuskonventionen foreskrives det, at de nationale domstoles beføjelser til at idømme rimelige sagsomkostninger ikke kan påvirkes. Endvidere bekræfter Domstolens retspraksis, at bestemmelserne om omkostninger ikke forhindrer de nationale domstole i at afsige kendelser vedrørende sagsomkostninger ⁽¹⁸⁴⁾.
180. I henhold til artikel 9, stk. 4, i Århuskonventionen må disse omkostninger dog ikke være uoverkommeligt høje. I denne henseende har Domstolen bekræftet, at det ikke må overlades til de nationale domstole alene at fortolke begrebet »uoverkommeligt høje« omkostninger, men at det skal fortolkes autonomt og ensartet i hele EU for at sikre ensartet anvendelse af EU-retten og princippet om lighed ⁽¹⁸⁵⁾.
181. Domstolen har bemærket, at kravet i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU) om, at domstolsprøvelse ikke må være uoverkommeligt dyr, indebærer, at personer, der er omfattet af disse bestemmelser, ikke må forhindres i at anlægge en retssag eller fortsætte retsforhandlinger, der falder inden for anvendelsesområdet for disse artikler, som følger af den økonomiske byrde, der følger deraf ⁽¹⁸⁶⁾.
182. Domstolen har set nærmere på, hvordan bestemmelserne om omkostninger er nedfældet i national ret. Domstolen har afgjort, at gennemførelsen ⁽¹⁸⁷⁾ skal sikre sagsøgeren rimelig forudsigelighed med hensyn til både omfanget af omkostningerne til den retslige procedure, som vedkommende involveres i, og hvorvidt vedkommende skal betale disse ⁽¹⁸⁸⁾.
183. Domstolen har afgjort, at bestemmelserne om omkostninger skal fortolkes som gældende for alle omkostningerne til deltagelse i en retslig procedure ⁽¹⁸⁹⁾. Derfor skal alle den pågældendes omkostninger medregnes, herunder omkostninger til juridisk repræsentation, retsgebyrer samt omkostninger til bevisførelse og honorarer til sagkyndige.
184. Desuden har Domstolen for så vidt angår foreløbige forholdsregler præciseret, at bestemmelserne om omkostninger også gælder for omkostninger til foranstaltninger, som nationale domstole måtte pålægge som betingelse for at fastsætte foreløbige forholdsregler i forbindelse med tvister, der opstår på baggrund af miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU) ⁽¹⁹⁰⁾. Mere specifikt har Domstolen set på omkostninger med relation til finansielle garantier (såsom forpligtelseserklæringer og løfter om erstatning), som en sagsøger anmodes om at fremsætte for at kompensere for forsinkelse af et projekt, der skyldes søgsmål, hvor vedkommende ikke har fået medhold. På den ene side har Domstolen anført, at kravet om, at retssager ikke må være uoverkommelig dyre, ikke kan tolkes som et krav, der umiddelbart udelukker fremsættelse af en økonomisk garanti, hvis denne garanti foreskrives i national ret ⁽¹⁹¹⁾. På den anden side har den gjort gældende, at »[det] påhviler (...) den ret, som træffer afgørelse herom, at sikre sig, at den for sagsøgeren heraf følgende økonomiske risiko ligeledes er omfattet af de forskellige omkostninger, der er affødt af sagen, når denne ret vurderer, hvorvidt proceduren er uoverkommeligt dyr ⁽¹⁹²⁾.
185. Et andet kriterium vedrører de retsinstanser, hvor bestemmelserne om omkostninger gælder. Domstolen har præciseret, at bestemmelserne gælder på alle stadier i et sagsforløb, dvs. ikke kun i første instans, men også ved en eller flere appeller ⁽¹⁹³⁾.

⁽¹⁸⁴⁾ Sag C-427/07, Kommissionen mod Irland, præmis 92.

⁽¹⁸⁵⁾ Sag C-260/11, Edwards og Pallikaropoulos, præmis 29-30.

⁽¹⁸⁶⁾ Sag C-260/11, Edwards og Pallikaropoulos, præmis 35.

⁽¹⁸⁷⁾ Retspraksis vedrører de bestemmelser om omkostninger, der findes i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) og direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU), som er underlagt den gennemførelsespligt, der gælder for direktiver.

⁽¹⁸⁸⁾ Sag C-530/11, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 58.

⁽¹⁸⁹⁾ Sag C-427/07, Kommissionen mod Irland, præmis 92.

⁽¹⁹⁰⁾ Sag C-530/11, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 66. Analogt er dette også relevant for Seveso III-direktivet (2012/18/EU).

⁽¹⁹¹⁾ Sag C-530/11, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 67.

⁽¹⁹²⁾ Sag C-530/11, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 68.

⁽¹⁹³⁾ Sag C-260/11, Edwards og Pallikaropoulos, præmis 45 og 48.

b) *Anvendelse af »princippet om, at den tabende par betaler« og andre tilgange til omkostningsfordeling i forbindelse med afgørelser om omkostninger*

186. Domstolen har taget stilling til, hvordan de nationale domstole skal anvende »princippet om, at den tabende part betaler«, når de afsiger kendelser vedrørende betaling af sagsomkostninger over for sagsøgere, der har tabt en miljøsag. I henhold til dette princip kan en national domstol pålægge den part, der taber en sag, at bære alle sagens omkostninger, herunder modpartens. Ifølge retspraksis gælder det, at både subjektive og objektive overvejelser er relevante i forbindelse med de nationale domstoles afgørelser vedrørende betaling af omkostninger. I retspraksis afvises desuden den antagelse, at fordi en sagsøger anfægter en afgørelse, kan omkostningerne ikke have været uoverkommeligt høje for vedkommende ⁽¹⁹⁴⁾.
187. Blandt subjektive overvejelser kan nævnes
- den pågældendes økonomiske situation
 - om sagsøgeren har en rimelig chance for at vinde sagen
 - betydningen af sagens genstand for sagsøgeren og for beskyttelsen af miljøet
 - den pågældende lovgivnings og prøvelses kompleksitet
 - fordringens potentielt uvederhæftige art på de forskellige stadier ⁽¹⁹⁵⁾.
188. Samtidig med, at de nationale domstole tager hensyn til den enkelte sagsøgers situation (subjektiv prøvelse) og sagens faktiske omstændigheder, skal de primært foretage en objektiv prøvelse, hvor det tilstræbes at sikre, at omkostningerne objektivt set ikke er urimelige. Dette har Domstolen understreget i sammenhænge, hvor borgere og deres sammenslutninger spiller en aktiv rolle med hensyn til at beskytte miljøet ⁽¹⁹⁶⁾. Sagsomkostningerne må således under ingen omstændigheder overstige den pågældendes økonomiske formåen eller objektivt set forekomme urimelige ⁽¹⁹⁷⁾.
189. Hvis princippet om, at den tabende part betaler, finder anvendelse, kan det vise sig nyttigt at anlægge en tilgang til omkostningsfordeling, der omfatter lofter over omkostningerne. Dette gør omkostningerne mere forudsigelige og øger kontrollen over dem. Ved denne tilgang afsiges der en kendelse om sagsomkostningsbeskyttelse, hvor der ved indledningen af en retssag fastsættes øvre grænser for, hvor store omkostninger en sagsøger kan komme til at betale, hvis vedkommende taber sagen, og hvor stort et beløb han eller hun kan få tildelt, hvis sagen vindes. Ved et ensidigt loft begrænses de omkostninger, som sagsøgeren skal betale, hvis en sag tapes, til et bestemt beløb, hvorved den økonomiske risiko gøres mere forudsigelig. Ved et gensidigt loft begrænses også de omkostninger, som den offentlige myndighed skal betale til en sagsøger, der vinder sin sag, idet et eventuelt restbeløb skal dækkes af sagsøgeren selv.
190. I en sag mellem Kommissionen og Det Forenede Kongerige tog Domstolen stilling til et system med lofter over omkostninger. Her bemærkede den, at den mulighed, som den domstol, der behandler en sag om afsigelse af en kendelse vedrørende sagsomkostninger, har, i princippet sikrer øget forudsigelighed med hensyn til sagsomkostningerne og bidrager til overholdelse af kravet om at undgå uoverkommelig høje omkostninger ⁽¹⁹⁸⁾. Domstolen mente dog, at flere kendetegn ved medlemsstaternes systemer på dette område — såsom den manglende forpligtelse til at yde beskyttelse, hvis sagsomkostningerne objektivt set er urimelige, og udelukkelsen af beskyttelse, hvis der kun er tale om sagsøgerens særlige interesse — indebærer, at systemerne ikke sikrer en metode, der kan opfylde kravet om, at omkostningerne ikke må være uoverkommelig høje.
191. Den begrundelse, som Domstolen anvendte for et bestemt system til begrænsning af omkostninger i sagen mellem Kommissionen og Det Forenede Kongerige, kan anvendes analogt for andre tilgange til omkostningsfordeling. Således gælder det, at hvis en national domstol har råderum til at pålægge begge parter — herunder en sagsøger, der har vundet sagen — at betale sine egne omkostninger (»back-to-back«-omkostningsfordeling), skal den tage hensyn til Domstolens kriterium om, at sagsomkostningerne objektivt set ikke må være urimelige. Det kan hævdes, at det at pålægge en sagsøger i en miljøsag at betale sine egne omkostninger, selv om vedkommende vinder sagen, i sagens natur er urimeligt og i strid med kravene i artikel 9, stk. 4, i Arhuskonventionen om, at procedurerne skal være rimelige og retfærdige.
192. »Ensidig dækning af omkostninger« er en tilgang til omkostningsfordeling, hvor en sagsøger, der vinder en miljøsag, kan få dækket sine egne omkostninger (som ved princippet om, at den tabende part betaler), mens en

⁽¹⁹⁴⁾ Sag C-260/11, Edwards og Pallikaropoulos, præmis 43.

⁽¹⁹⁵⁾ Sag C-260/11, Edwards og Pallikaropoulos, præmis 42.

⁽¹⁹⁶⁾ Sag C-260/11, Edwards og Pallikaropoulos, præmis 40.

⁽¹⁹⁷⁾ Sag C-530/11, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 47.

⁽¹⁹⁸⁾ Sag C-530/11, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 54.

sagsøger, som ikke vinder sin sag, helt eller delvist slipper for at skulle betale modpartens omkostninger. Anvendelsesområdet for princippet om dækning af omkostninger kan udvides, så staten betaler en del af omkostningerne for en sagsøger, der taber sin sag — f.eks. hvis retstvisten anses for at have udbredt samfundsinteresse. Således kan ensidig dækning af omkostninger rumme elementer, som kan afhjælpe eventuelle mangler ved andre tilgange til omkostningsfordeling (med hensyn til behovet for at sikre, at omkostningerne objektivt set ikke må blive urimelige, og at domstolsprøvelsen skal være rimelig og retfærdig).

193. Nogle systemer til omkostningsfordeling er underlagt visse betingelser for at begrænse brugen af dem. De nationale domstole, der skal fordele omkostningerne, skal gøre dette på grundlag af visse kriterier, bl.a. sagens betydning, indvirkningen på miljøet, konsekvenserne af tilsidesættelsen af lovgivningen og parternes adfærd. Hvis domstolens råderum er for vidtrækkende, kan det gøre omkostningerne mindre forudsigelige — et aspekt, der betragtes som vigtigt i Domstolens retspraksis, navnlig hvis den retslige procedure indebærer høje advokatsalærer. Det kan også medføre, at systemet ikke kan opfylde det overordnede kriterium om, af omkostningerne objektivt set ikke må være urimelige ⁽¹⁹⁹⁾.

5.3. Retshjælp

194. I artikel 9, stk. 5, i Århuskonventionen pålægges de kontraherende parter at overveje at etablere passende støtteordninger til at fjerne eller reducere finansielle og andre barrierer for adgangen til klage og domstolsprøvelse. I denne bestemmelse går man ikke så vidt som til at kræve, at der etableres en retshjælpsordning, og i den afledte EU-miljølovgivning behandles emnet ikke. Medlemsstaterne kan således selv vælge, om de vil have en retshjælpsordning, som bidrager til at mindske omkostningsrisikoen i forbindelse med retstvister i miljøsager. Det er imidlertid ikke sikkert, at en veletableret retshjælpsordning i sig selv sikrer, at omkostningerne ikke er uoverkommeligt høje, hvis adgangen til retshjælp er indtægtsbestemt og kun gælder for enkeltpersoner. Dette skyldes, at kravet om, at omkostningerne ikke må være uoverkommeligt høje, gælder for enkeltpersoner, som er i stand til at betale, og sammenslutninger.
195. Samtidig bør det erindres, at det i artikel 47, stk. 3, i EU's charter om grundlæggende rettigheder kræves, at »der ydes retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse«. Denne bestemmelse overlader det frit til medlemsstaterne, hvordan de vil yde en sags parter retshjælp for at sikre, at de har effektiv adgang til domstolsprøvelse. Medlemsstaterne kan således indrette deres retshjælpsordninger helt efter eget ønske. Blandt eksempler herpå kan nævnes rådgivning forud for retssager, juridisk bistand og repræsentation i retten samt fritagelse for — eller støtte til — sagsomkostningerne. Retten til retshjælp er ikke en absolut ret. Der kan være visse begrænsninger, ligesom det er tilfældet for adgangen til domstolsprøvelse. Medlemsstaterne kan således fastsætte betingelser for at yde retshjælp, f.eks. på baggrund af mulighederne for, at en sagsøger vinder sagen. Disse betingelser må dog ikke fratage enkeltpersoner muligheden for i praksis at få adgang til den domstolsprøvelse, som de har ret til ⁽²⁰⁰⁾.

6. TIDSGRÆNSER, BETIMELIGHED OG EFFEKTIVE PROCEDURER

Medlemsstaterne har ret til at kræve, at sagsøgere i miljøsager anmoder om domstolsprøvelse inden for en nærmere bestemt og rimelig tidsgrænse. I henhold til artikel 9, stk. 4, i Århuskonventionen skal medlemsstaterne sikre, at domstolsprøvelser gennemføres betimeligt.

196. En række tidsmæssige aspekter er relevante i forbindelse med adgang til domstolsprøvelse i miljøsager. Der stilles bl.a. krav om, at sagsøgere i miljøsager skal anlægge deres sager inden for et nærmere bestemt tidsrum, og at domstolsprøvelsen skal gennemføres betimeligt.
197. I Stadt Wiener Neustadt-sagen bekræftede Domstolen, at det af hensyn til retssikkerheden harmonerer med EU-retten at fastsætte rimelige tidsgrænser for anlæggelse af retssager. Herved beskyttes både den enkelte og den pågældende forvaltningsmyndighed ⁽²⁰¹⁾.
198. Betimelighed i forbindelse med domstolens procedurer er en vigtig garanti for effektiv domstolsprøvelse. Derfor kræves det i artikel 9, stk. 4, i Århuskonventionen, at de i artikel 9, stk. 1, 2 og 3, omhandlede procedurer skal være betimelige.
199. Betimelige procedurer tjener flere formål. De gør det muligt at skabe juridisk klarhed og sikre afklaring af sager, hvor afgørelser anfægtes, uden unødigt forsinkelse. Langvarige procedurer indebærer typisk højere sagsomkostninger, hvilket øger den økonomiske byrde for parterne i en retstvist. De kan også forårsage forsinkelse af projekter og andre økonomiske aktiviteter, som i sidste ende viser sig at være lovlige. Betimelige procedurer er således fordelagtige for ikke blot sagsøgere i miljøsager, men alle parter i retstvister, herunder økonomiske aktører.

⁽¹⁹⁹⁾ Sag C-530/11, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 47.

⁽²⁰⁰⁾ Se »Forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder«, artikel 47, stk. 3.

⁽²⁰¹⁾ Sag C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, præmis 41.

200. Kravet i Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, om, at procedurerne skal være betimelige, er ikke formuleret så klart og betingelsesløst, at det umiddelbart er gældende, og det skal derfor gennemføres i national ret for at få retsvirkning.
201. En generel forpligtelse til at sikre procedurer af en rimelig varighed er også fastsat i artikel 47, stk. 2, i EU's charter om grundlæggende rettigheder, som svarer til artikel 6, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention, som omhandler retten til retfærdig rettergang.

7. PRAKTISKE OPLYSNINGER

Praktiske oplysninger om adgangen til domstolsprøvelse skal formidles til offentligheden.

202. I henhold til artikel 9, stk. 5, i Århuskonventionen skal de kontraherende parter »[sikre], at offentligheden informeres om adgangen til (...) domstolsprøvelse«. Der tages også hensyn til forpligtelsen til at informere offentligheden om adgangen til domstolsprøvelse i visse afledte EU-retsakter, der gennemfører kravene i Århuskonventionen ⁽²⁰²⁾. Denne forpligtelse gælder for procedurerne i artikel 9, stk. 1, 2 og 3, i konventionen.
203. Under henvisning til den forpligtelse, der nu findes i artikel 11, stk. 5, i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU) ⁽²⁰³⁾, understregede Domstolen i sin dom i sagen mellem Kommissionen og Irland, at »forpligtelsen til at stille praktiske oplysninger om adgang til klage og domstolsprøvelse til rådighed for offentligheden (...) [i denne forbindelse skal] fortolkes som en forpligtelse til et præcist resultat, som medlemsstaterne skal sikre opnåelsen af« ⁽²⁰⁴⁾. Domstolen fastslog desuden, at »i mangel af en særlig lovregel eller administrativ bestemmelse vedrørende oplysninger om offentlighedens rettigheder kan offentliggørelse eller elektronisk meddelelse om bestemmelserne vedrørende administrativ klage og domstolsprøvelse samt den mulige adgang til retsafgørelser ikke i sig selv betragtes som en tilstrækkelig klar og præcis garanti for, at den berørte offentlighed er i stand til at kende sine rettigheder og adgangen til domstolsprøvelse på miljøområdet« ⁽²⁰⁵⁾.
204. Medlemsstaterne har et stort råderum med hensyn til, hvordan de opfylder denne forpligtelse. Dommen i sagen Kommissionen mod Irland bekræfter imidlertid, at medlemsstaterne ikke blot kan nøjes med at offentliggøre nationale bestemmelser om adgang til domstolsprøvelse og gøre relevante nationale retsafgørelser tilgængelige. Domstolens henvisning til at sikre, at den berørte offentlighed gøres opmærksom på adgangen til klage og domstolsprøvelse på en tilstrækkelig klar og præcis måde, understreger behovet for, at medlemsstaterne overvejer for det første, hvem modtagerne af oplysningerne er, for det andet oplysningernes indhold og for det tredje, hvordan de fremlægges.
205. For så vidt angår modtagere skal det sikres, at oplysningerne kan nå ud til den brede og repræsentative offentlighed. Det er sandsynligvis ikke tilstrækkeligt kun at fremlægge praktiske oplysninger på et websted, da en stor del af befolkningen muligvis ikke har adgang til internettet. Denne fremgangsmåde er effektiv, men den skal suppleres med andre foranstaltninger.
206. Hvad angår indhold, skal oplysningerne om adgang til klage og domstolsprøvelse omfatte alle relevante aspekter for at gøre det lettere for den enkelte borger at beslutte, om vedkommende skal anlægge sag ved en domstol.
207. Oplysningerne skal være fyldestgørende, præcise og opdaterede ⁽²⁰⁶⁾, og relevante ændringer med hensyn til prøvelsesprocedurer skal fremhæves. Brug af forældede eller vildledende oplysninger kan få alvorlige konsekvenser, og der skal træffes foranstaltninger for at undgå dette. Alle de retskilder, der anvendes til at fastlægge betingelserne for adgang til domstolsprøvelse, skal medtages, herunder national retspraksis, hvis denne spiller en vigtig rolle.
208. Hvad angår præsentationen af oplysningerne skal de være tydelige og letforståelige for andre end jurister.
209. I denne sammenhæng er artikel 3, stk. 3, i Århuskonventionen også relevant, idet det her bestemmes, at hver part »fremmer uddannelse og offentlig opmærksomhed på miljøområdet, især om, hvordan man kan få adgang til oplysninger, deltage i beslutningsprocesser og få adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet«.

⁽²⁰²⁾ Eksempelvis artikel 11, stk. 5, i miljøvurderingsdirektivet (2011/92/EU).

⁽²⁰³⁾ Tidligere artikel 10, stk. 6, i direktiv 85/337/EØF.

⁽²⁰⁴⁾ Sag C-427/07, Kommissionen mod Irland, præmis 97 (Kommissionens fremhævelse).

⁽²⁰⁵⁾ Sag C-427/07, Kommissionen mod Irland, præmis 98.

⁽²⁰⁶⁾ Se også de oplysninger om adgang til klage og domstolsprøvelse, der findes på e-justice-portalen, og som medlemsstaterne skal opdatere regelmæssigt: https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-en.do.

D. KONKLUSION

210. Undersøgelser viser, at de gældende krav i EU's regelværk, navnlig de krav, der stammer fra afledt EU-miljølovgivning og internationale forpligtelser, allerede danner en sammenhængende ramme for adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, således som de fortolkes af Domstolen. De gældende krav tager hånd om alle centrale aspekter ved emnet, idet det sikres, at offentligheden, herunder miljøorganisationerne, har ret til at anlægge sager ved de nationale domstole, få disse sager prøvet korrekt og få adgang til effektive retsmidler. Desuden understreger efterfølgende domme, som er afsagt i det seneste årti, hvor stor en betydning Domstolen tillægger adgang til nationale domstole som et middel til at sikre en effektiv EU-ret. Sager, der anlægges ved de nationale domstole, udgør ikke blot et middel til at anfægte medlemsstaternes offentlige myndigheders afgørelser, handlinger og undladelser på basis af EU's miljølovgivning. Gennem anmodninger om præjudicielle afgørelser i henhold til artikel 267 i TEUF giver de også Domstolen mulighed for at træffe afgørelser om fortolkning af EU-retsakter og disses gyldighed.
211. Denne meddelelse letter adgangen til de nationale domstole ved at beskrive og fortolke gældende retlige krav. Herved bidrager den til at forbedre anvendelsen af EU-retten. Formålet med meddelelsen er at bistå medlemsstaterne, de nationale domstole, retsvæsenets aktører og offentligheden, og Kommissionen vil med interesse følge med i, hvordan disse målgrupper gør brug af den, og hvordan adgangen til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet udvikler sig i hele EU.
212. Domstolen vil fortsat spille en afgørende rolle med hensyn til at fortolke EU-retten vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, herunder opfyldelsen af de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, i TEU om effektiv retsbeskyttelse. I denne henseende afspejler retspraksis de fine resultater af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale domstole på baggrund af artikel 267 i TEUF. Dette kan forventes at fortsætte. Kommissionen vil omhyggeligt følge og vurdere relevant ny retspraksis fra Domstolens side, og den vil overveje at opdatere denne meddelelse, hvis det viser sig nødvendigt.
-

BILAG I

Domstolens relevante retspraksis vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet

Dom af 30. maj 1991, Kommissionen mod Tyskland, C-361/88, ECLI:EU:C:1991:224
Dom af 17. oktober 1991, Kommissionen mod Tyskland, C-58/89, ECLI:EU:C:1991:391
Dom af 24. oktober 1996, Kraaijeveld, C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404
Dom af 14. juli 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, ECLI:EU:C:1998:352
Dom af 29. april 1999, Standley, C-293/97, ECLI:EU:C:1999:215
Dom af 7. december 2000, Kommissionen mod Frankrig, C-374/98, ECLI:EU:C:2000:670
Dom af 7. januar 2004, Wells, C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12
Dom af 7. september 2004, Waddenzee, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482
Dom af 13. marts 2007, Unibet, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163
Dom af 25. juli 2008, Janecek, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447
Dom af 15. april 2008, Impact, C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223
Dom af 3. juli 2008, Kommissionen mod Irland, C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380
Dom af 16. juli 2009, Kommissionen mod Irland, C-427/07, ECLI:EU:C:2009:457
Dom af 30. april 2009, Mellor, C-75/08, ECLI:EU:C:2009:279
Dom af 15. oktober 2009, Djurgården, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631
Dom af 12. maj 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289
Dom af 18. oktober 2011, Boxus, forenede sager C-128/09 til C-131/09, C-134/09 og C-135/09, ECLI:EU:C:2011:667
Dom af 8. marts 2011, LZ I, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125
Dom af 26. maj 2011, Stichting Natuur en Milieu, C-165 til C-167/09, ECLI:EU:C:2011:348
Dom af 16. februar 2012, Solvay m.fl., C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82
Dom af 28. februar 2012, Inter-Environnement Wallonie, C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103
Dom af 15. januar 2013, Križan, C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8
Dom af 14. marts 2013, Leth, C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166
Dom af 11. april 2013, Edwards og Pallikaropoulos, C-260/11, ECLI:EU:C:2013:221
Dom af 3. oktober 2013, Inuit, C-583/11P, ECLI:EU:C:2013:625
Dom af 7. november 2013, Altrip, C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712
Dom af 19. december 2013, Fish Legal and Shirley, C-279/12, ECLI:EU:C:2013:853
Dom af 13. februar 2014, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-530/11, ECLI:EU:C:2014:67
Dom af 19. november 2014, Client Earth, C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382
Dom af 6. oktober 2015, East Sussex, C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656
Dom af 15. oktober 2015, Kommissionen mod Tyskland, C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683
Dom af 14. januar 2016, Grüne Liga Sachsen, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10
Dom af 21. juli 2016, Kommissionen mod Rumænien, C-104/15, ECLI:EU:C:2016:581
Dom af 15. oktober 2015, Gruber, C-570/13, ECLI:EU:C:2015:231
Dom af 28. juli 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603
Dom af 8. november 2016, LZ II, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838
Dom af 10. november 2016, Eco-Emballages, C-313/15 og C-530/15, ECLI:EU:C:2016:859
Dom af 17. november 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882
Kendelse afsagt af Domstolens Præsident den 24. april 2008 i Kommissionen mod Malta, C-76/08 R, ECLI:EU:C:2008:252
Udtalelse 1/09, indførelse af en fælles patentdomstolsordning, ECLI:EU:C:2011:123

BILAG II

Gældende EU-instrumenter, som der henvises til

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (»habitatdirektivet«) (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7).

Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (»nitratdirektivet«) (EFT L 375 af 31.12.1991, s. 1).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (»direktivet om emballageaffald«) (EFT L 365 af 31.12.1994, s. 10).

Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand (»drikkevandsdirektivet«) (EFT L 330 af 5.12.1998, s. 32). Dette direktiv erstatter direktiv 80/778/EØF.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2037/2000 af 29. juni 2000 om stoffer, der nedbryder ozonlaget (»ozonforordningen«) (EFT L 244 af 29.9.2000, s. 1). Denne forordning erstatter forordning (EF) nr. 3093/94.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (»vandrammedirektivet«) (EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (»direktivet om strategisk miljøvurdering«) (EFT L 197 af 21.7.2001, s. 30).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (»direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger«) (EUT L 41 af 14.2.2003, s. 26).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF, for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (»direktivet om offentlig deltagelse«) (EUT L 156 af 25.6.2003, s. 17).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (»direktivet om miljøansvar«) (EUT L 143 af 30.4.2004, s. 56).

Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT L 124 af 17.5.2005, s. 1).

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 (»Århusforordningen«) (EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/7/EF af 15. februar 2006 om forvaltning af badevandskvalitet og om ophævelse af direktiv 76/160/EØF (»badevandsdirektivet«) (EUT L 64 af 4.3.2006, s. 37).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/21/EF af 15. marts 2006 om håndtering af affald fra udvindingsindustrien og om ændring af direktiv 2004/35/EF (»direktivet om minedriftsaffald«) (EUT L 102 af 11.4.2006, s. 15).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/2/EF af 14. marts 2007 om opbygning af en infrastruktur for geografisk information i Det Europæiske Fællesskab (Inspire) (»Inspire-direktivet«) (EUT L 108 af 25.4.2007, s. 1).

Forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT C 303 af 14.12.2007, s. 17).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (»direktivet om luftkvalitet«) (EUT L 152 af 11.6.2008, s. 1).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (»affaldsrammedirektivet«) (EUT L 312 af 22.11.2008, s. 3).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle («fugledirektivet») (EUT L 20 af 26.1.2010, s. 7).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) («direktivet om industrielle emissioner») (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet («miljøvurderingsdirektivet») (EUT L 26 af 28.1.2012, s. 1). Dette direktiv erstatter direktiv 85/337/EØF.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU af 4. juli 2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og om ændring og efterfølgende ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF («Seveso III-direktivet») (EUT L 197 af 24.7.2012, s. 1).

Kommissionens henstilling 2013/396/EU af 11. juni 2013 om fælles principper for kollektive retsmidler i medlemsstaterne til opnåelse af pålæg, forbud eller erstatning i forbindelse med tilsidesættelse af rettigheder i henhold til EU-retten («Kommissionens henstilling om kollektive retsmidler») (EUT L 201 af 26.7.2013, s. 60).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2284 af 14. december 2016 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer, om ændring af direktiv 2003/35/EF og om ophævelse af direktiv 2001/81/EF («direktivet om nationale emissioner») (EUT L 344 af 17.12.2016, s. 1).

ISSN 1977-0871 (elektronisk udgave)
ISSN 1725-2393 (papirudgave)



Den Europæiske Unions Publikationskontor
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

DA