EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.10.2020
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

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

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• A. Forslagets begrundelse og formål

EU-institutionerne skal engagere og indgå i dialog med offentligheden, hvis den europæiske grønne pagt[1] skal blive en succes og skabe varige forandringer. Offentligheden skal både nu og i fremtiden være en af drivkræfterne bag den grønne omstilling og have mulighed for at deltage aktivt i udviklingen og gennemførelsen af de nye politikker.

Dialogen med offentligheden skal ikke alene engagere de enkelte borgere, men også civilsamfundet. Overalt i Europa løfter ikke-statslige miljøorganisationer (NGO'er) en vigtig opgave som fortalere for miljøet. Det betyder, at de under visse betingelser bør have ret til at anmode om prøvelse af afgørelser truffet af offentlige myndigheder med den begrundelse, at afgørelserne er i strid med miljølovgivningen.

Generaladvokat Eleanor Sharpston har udtalt følgende "Det naturlige miljø tilhører os alle, og vi er alle kollektivt ansvarlige for at beskytte det. Domstolen har anerkendt, at reglerne i EU-miljøretten for størstedelens vedkommende omhandler offentlighedens interesse og ikke kun beskytter enkeltpersoners interesse som sådan. Hverken vand eller de fisk, der svømmer i det, kan anlægge sag. Træer har heller ingen søgsmålskompetence "[2].

Når en prøvelse foretages af en offentlig myndighed, taler man om en "administrativ prøvelse". Foretages den af en domstol, taler man om en "domstolsprøvelse".

Forslaget har til formål at revidere den mekanisme for administrativ prøvelse, der blev indført i 2006 til støtte for NGO'er ved behandlingen af EU-institutionernes og EU-organernes forvaltningsakter og administrative undladelser. Mekanismen blev gennemført ved forordning (EF) nr. 1367/2006, også kaldet Århusforordningen (forordningen)[3].

Forslaget har til formål at forbedre gennemførelsen af Århuskonventionen[4] efter vedtagelsen af Lissabontraktaten og at løse de problemstillinger, der er blevet fremsat af komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen (komitéen) vedrørende EU's overholdelse af de internationale forpligtelser i henhold til konventionen. Målet er at gøre dette i overensstemmelse med EU-rettens grundlæggende principper og systemet for domstolsprøvelse. Ændringen af forordningen foreslås af Europa-Parlamentet og Rådet og omtales af Kommissionen i dens meddelelse om den europæiske grønne pagt; se nærmere i afsnit 1.A.II herunder.

---

1 Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Den europæiske grønne pagt (COM(2019) 640 final/3).

2 Udtalelse fra generaladvokat Eleanor Sharpston, fremsat den 12. oktober 2017 i sag nr. C- 664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, præmis 77.

3 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 (EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13).

4 Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet fra De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas (UNECE).

Forslaget udvider NGO'ernes nuværende muligheder for at anmode om administrativ prøvelse. I øjeblikket kan der kun anmodes om administrativ prøvelse af retsakter med "individuel virkning" (retsakter, der er direkte rettet til enkeltpersoner, eller hvor personen kan udpeges individuelt), men i fremtiden vil NGO'er også få mulighed for at anmode om prøvelse af forvaltningsakter af "generel karakter".

Forslaget har også til formål at ændre henvisningerne til miljølovgivningen: I øjeblikket skal de forvaltningsakter, der kan underkastes prøvelse, bidrage til opfyldelsen af miljøpolitiske målsætninger, men det foreslås, at alle forvaltningsakter, der er i strid med EU's miljølovgivning i fremtiden skal kunne underkastes prøvelse, uafhængigt af de politiske målsætninger.

Endelig foreslås det at forlænge fristerne for anmodninger og svar for at sikre en bedre kvalitet i den administrative prøvelsesproces.

Som EU-Domstolen har fastslået i skelsættende domme vedrørende Århuskonventionens relevans for EU-retten, hører retlige og administrative procedurer vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet i øjeblikket "primært" under national lovgivning[5]. Derfor vil forbedret adgang til administrativ prøvelse og domstolsprøvelse på EU-niveau fungere som supplement til en korrekt fungerende adgang til klage og domstolsprøvelse på EU-miljøområdet ved medlemsstaternes nationale domstole.

Især de nationale domstole er underlagt en forpligtelse til at give adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet i henhold til konventionens artikel 9, stk. 2 og 3, også ved gennemførelsen af EU's miljølovgivning.

Hvis der på nationalt plan er vedtaget gennemførelsesforanstaltninger vedrørende en forvaltningsakt, der er vedtaget af en EU-institution eller et EU-organ, skal de berørte NGO'er i første omgang indbringe spørgsmålet for den kompetente nationale domstol i den medlemsstat, der har vedtaget foranstaltningen. De har efterfølgende adgang til EU-Domstolen i henhold til den præjudicielle procedure, jf. artikel 267 i TEUF. Denne procedure kan også vedrøre gyldigheden af retsakter vedtaget af EU-institutionerne.

Kommissionen fremsætter således dette forslag til lovgivning som led i en overordnet indsats for at forbedre adgangen til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Medlemsstaternes og de nationale domstoles rolle vil blive beskrevet i en ledsagende meddelelse[6].

I. Kravene i artikel 9, stk. 3, i konventionen og de konklusioner, der er fremsat af komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen

EU vedtog forordningen med henblik på at bidrage til gennemførelsen af de forpligtelser, der følger af konventionen. EU tiltrådte formelt konventionen i 2005[7].

---

5 Forenede sager C-401/12 P til C-403/12 P, *Rådet og Kommissionen* mod *Vereniging Milieudefensie*, EU:C:2015:4, præmis 60, Forenede sager C-404/12 P og C-405/12 P, *Rådet og Kommissionen mod Stichting Natuur en Milieu*, EU:C:2015:5, præmis 52.

6 Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om bedre adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet i EU og medlemsstaterne. [Indsæt COM-henvisning, når den foreligger.]

7 2005/370/EF: Rådets afgørelse 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).

I henhold til konventionens artikel 9, stk. 3, "[...] sikrer hver part, 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". På EU-niveau er national lovgivning lig med EU-lovgivningen, og medlemmer af offentligheden inkluderer NGO'er.

Forordningen har gjort det muligt for NGO'er at anmode EU-institutioner og EU-organer om prøvelse af visse afgørelser, dvs. retsakter med individuel virkning, der er vedtaget i henhold til miljølovgivningen. Konventionens artikel 9, stk. 3, skelner dog ikke mellem retsakter med individuel virkning og retsakter af generel karakter.

Komitéen, der blev etableret for at føre tilsyn med parternes overholdelse af konventionen, har fastslået, at EU ikke fuldt ud opfylder sine forpligtelser vedrørende konventionens krav om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (sag nr. ACCC/C/2008/32[8]).

Mere specifikt har komitéen fastslået følgende: i) forordningen skal også omfatte retsakter af generel karakter og ikke kun retsakter med individuel virkning ii) alle forvaltningsakter, der blot "vedrører" miljøet, skal kunne anfægtes, og ikke kun retsakter, der hører "under" miljølovgivningen iii) mekanismen for administrativ prøvelse skal gøres tilgængelig for de øvrige medlemmer af offentligheden og ikke kun NGO'er iv) retsakter, der ikke har juridisk bindende og ekstern virkning, skal også kunne prøves.

I september 2017 erklærede EU ved det seneste møde blandt konventionens parter, at EU fortsat vil undersøge metoder og midler til at sikre overholdelsen af Århuskonventionen på en måde, der er forenelig med de grundlæggende principper i Unionens retsorden og dens system for domstolsprøvelse, idet der tages hensyn til de betænkeligheder, der blev fremført i konventionen" (Budva-erklæringen).

Sagen vil blive drøftet igen på det næste møde blandt konventionens parter, der finder sted i oktober 2021.

II. Interinstitutionelt svar på komitéens konklusioner

I 2018 anmodede Rådet i sin afgørelse (EU) 2018/881[9] Kommissionen om i henhold til artikel 241 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) at forelægge følgende:

- en undersøgelse vedrørende EU's muligheder for inden den 30. september 2019 at finde løsninger på de problemer, der er påpeget i konklusionerne
- et forslag til ændring af forordningen (eller en meddelelse til Rådet om eventuelle andre foranstaltninger), senest den 30. september 2020.

Den 10. oktober 2019 offentliggjorde Kommissionen en detaljeret ekstern undersøgelse[10] om, hvordan systemet for adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet af EU-

[8] Se https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

[9] Rådets afgørelse (EU) 2018/881 af 18. juni 2018 om en anmodning til Kommissionen om at forelægge en undersøgelse om Unionens muligheder for at tage hensyn til konklusionerne fra komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen i sag ACCC/C/2008/32 og at fremsætte et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1367/2006, hvis det er relevant som følge af resultaterne af undersøgelsen, ST/9422/2018/INIT (EUT L 155 af 19.6.2018, s. 6).

[10] Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, Endelig rapport, september 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

institutionernes og EU-organernes retsakter og undladelser fungerer, samt mulighederne for at forbedre den aktuelle situation. Den indeholdt blandt andet en detaljeret undersøgelse af de administrative prøvelser, der er blevet gennemført af Kommissionen i henhold til forordningen. På baggrund af undersøgelsen udfærdigede Kommissionens tjenestegrene en rapport om EU's gennemførelse af konventionen på området adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (rapporten)[11]. Der tages både i undersøgelsen og i rapporten hensyn til komitéens konklusioner, men begge dækker et bredere område, begge behandler konklusionerne i lyset af EU-rettens grundlæggende principper og systemet for domstolsprøvelse i overensstemmelse med Budva-erklæringen og i lyset af de rettigheder, der er knæsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret").

I meddelelsen om den europæiske grønne pagt, som blev vedtaget den 11. december 2019, forpligtede Kommissionen sig til at "overveje at ændre Århusforordningen for at forbedre adgangen til administrativ og retslig prøvelse på EU-plan for borgere og NGO'er, der har betænkeligheder ved lovligheden af beslutninger, der har indvirkning på miljøet" og "træffe foranstaltninger for at forbedre deres adgang til domstolsprøvelse ved de nationale domstole i alle medlemsstaterne".

I sin beslutning af 15. januar 2020 om den europæiske grønne pagt[12], gentog Europa-Parlamentet, at "det er meget vigtigt at sikre EU-borgerne den reelle adgang til domstolsprøvelse, der er nedfældet i Århuskonventionen", det opfordrede Kommissionen til at "sikre, at EU efterlever konventionen" og bifaldt Kommissionens overvejelser om at revidere Århus-forordningen.

III. Rapportens hovedkonklusioner

Med hensyn til komitéens to første konklusioner udpeges der i rapporten på grundlag af analyser og under hensyntagen til de ændringer, der ved Lissabontraktaten blev indført i artikel 263 i TEUF, to mangler i forordningen, der nu foreslås afhjulpet ved lovgivningstiltag:

- De nuværende muligheder for administrativ prøvelse i henhold til forordningen dækker kun forvaltningsakter med individuel virkning og ikke retsakter af generel karakter. Dette er blevet udpeget som den primære hindring for NGO'er, der ønsker at anfægte forvaltningsakter på EU-niveau.
- De nuværende muligheder gælder kun for retsakter der henhører "under" miljølovgivningen. Konventionens artikel 9, stk. 3, anvender en anden ordlyd og henviser til retsakter "der er i strid med de bestemmelser i (...) ret, der vedrører miljøet". Selv om forordningens aktuelle ordlyd, som den fortolkes i EU-Domstolens retspraksis, er bred, er der tvivl om, hvorvidt anvendelsesområdet præcist modsvarer det, der angives i konventionens artikel 9, stk. 3.

Derudover konstateres det i rapporten, at der er behov for forbedringer vedrørende de frister for administrativ prøvelse, som forordningen fastsætter. Det bemærkes især, at den frist på 12 uger, som EU-institutionerne og EU-organerne har til at besvare en anmodning om administrativ prøvelse, har vist sig at være for kort og vanskelig at overholde[13].

---

11 Report on European Union implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, SWD (2019)378 final.

12 Europa-Parlamentets beslutning af 15. januar 2020 om den europæiske grønne pagt (2019/2956(RSP)).

13 Se undersøgelsens afsnit 3.2.3.1.

IV. De ændringer, der foretages ved forslaget til retsakt

IV.a. Muligheden for prøvelse udvides til at omfatte retsakter af generel karakter

Kommissionen foreslår at udvide definitionen af en "forvaltningsakt" for dermed at give NGO'er mulighed for at anmode om administrativ prøvelse af enhver ikke-lovgivningsmæssig retsakt, der vedtages af en EU-institution eller et EU-organ, og som har juridisk bindende og ekstern virkning, og som indeholder bestemmelser, der som følge af deres virkning er i strid med miljølovgivningen som defineret i artikel 2, stk. 1, litra f), undtagen de bestemmelser i en sådan retsakt, for hvilke EU-lovgivningen udtrykkeligt kræver gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau eller nationalt niveau. Det er en væsentlig ændring af anvendelsesområdet i forhold til Århusforordningens nuværende ordlyd, som udelukkende nævner retsakter med individuel virkning[14].

IV.b. Tilpasning af henvisningerne til miljølovgivningen, så de er i overensstemmelse med konventionens krav

Forslaget præciserer, at forvaltningsakten skal indeholde bestemmelser, der som følge af deres indvirkning kan være i strid med miljølovgivningen som defineret i forordningens artikel 2, stk. 1, litra f).

Den nuværende ordlyd i forordningens artikel 2, stk. 1, litra g), giver mulighed for prøvelse af forvaltningsakter, der er vedtaget "i henhold til miljølovgivningen". Det betyder, at EU-institutionerne og EU-organerne hidtil, når de har vurderet, om der kan anmodes om intern prøvelse af en retsakt, udelukkende har taget i betragtning, om den pågældende forvaltningsakt havde til formål at bidrage til opfyldelse af miljølovgivningens målsætninger, og ikke til, hvorvidt den er i strid med miljølovgivningen.

Det er imidlertid nødvendigt at sikre, at det også er muligt at foretage intern prøvelse af retsakter, der har indvirkning på de miljøpolitiske målsætninger. Det er netop på "miljøområdet", at der skal sikres adgang til klage og domstolsprøvelse i henhold til konventionens artikel 1[15], og det er "på det område, der omfattes af konventionen", at EU har forpligtet sig til at anvende "EU-rettens relevante bestemmelser" i forbindelse med deponering af instrumentet til ratificering af konventionen[16].

Med henblik på at sikre reel adgang til klage og domstolsprøvelse er det derfor nødvendigt at tilpasse definitionen af forvaltningsakter, så de også omfatter retsakter, der ikke er vedtaget i henhold til miljølovgivningen, men som indeholder bestemmelser, der som følge af deres indvirkning kan være i strid med EU's miljølovgivning som defineret i forordningens artikel 2, stk. 1, litra f).

Dette modsvarer de øvrige bestræbelser på at indarbejde miljøhensyn i andre EU-politikker som kravet i artikel 11 i TEUF, som fastsætter, at "miljøbeskyttelseskrav skal integreres i

---

[14] Forordningens artikel 10 giver også mulighed for at anfægte undladelser. Betragtning 11 præciserer, *at administrative undladelser bør kunne underkastes prøvelse, hvis der i henhold til miljølovgivningen er pligt til at udstede en forvaltningsakt.*

[15] "*Med henblik på at bidrage til beskyttelsen af den ret, der tilkommer ethvert menneske i denne og kommende generationer, til at leve i et miljø, der er tilfredsstillende for hans eller hendes sundhed og velbefindende, garanterer hver part retten til adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse i overensstemmelse med bestemmelserne i denne konvention.*" (fremhævning tilføjet).

[16] 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).

udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling".

Anvendelsesområdet for mekanismen for intern prøvelse skal bringes i overensstemmelse med konventionens artikel 9, stk. 3, der omhandler retsakter, der er i strid med miljølovgivningen. Derfor skal en konstatering af, hvorvidt en bestemmelse er i strid med EU's miljølovgivning, anvendes som det afgørende kriterium for begrundelsen for at gennemføre en intern prøvelse.

Med hensyn til en definition af, hvad der anses som EU's miljølovgivning, indeholder den eksisterende forordnings artikel 2, stk. 1, litra f), en bred definition af begrebet miljølovgivning. Her defineres "miljølovgivning" som "[fællesskabs]lovgivning, der uanset retsgrundlaget bidrager til forfølgelse af målene for [Fællesskabets] politik på miljøområdet som anført i traktaten: bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne og fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer"[17].

Det foreslås, at forordningen specifikt fastsætter, at en ansøger ved fremsættelse af begrundelsen for en anmodning om prøvelse skal påvise, hvordan forvaltningsakten er i strid med EU's miljølovgivning. Retspraksis fastslår, "en part, der anmoder om intern prøvelse af en forvaltningsakt i henhold til miljølovgivningen med henblik på at præcisere grundene til anmodningen om fornyet prøvelse på den påkrævede måde, skal angive de væsentlige faktiske omstændigheder eller retlige argumenter, som kan rejse rimelig, dvs. væsentlig, tvivl om EU-institutionens eller - organets vurdering i den omhandlede retsakt"[18].

IV.c. Forlængelse af fristerne for den interne prøvelsesprocedure

Forslaget omfatter en forlængelse af fristerne for den interne prøvelsesprocedure for at sikre en vurdering af passende kvalitet. Det indebærer navnlig en forlængelse på to uger for NGO'erne og på fire uger for EU-institutionerne. Den yderligere tid, der er til rådighed for NGO'erne, skal sætte dem i stand til at fremsætte de nødvendige faktiske omstændigheder og retlige argumenter, når de rejser tvivl om forvaltningsakter og undladelser, der er i strid med EU's miljølovgivning. Forlængelsen af svarfristen for EU's institutioner og organer skal gøre det muligt for dem at gennemføre mere dybdegående prøvelser. De forlængede frister skal ligeledes understøtte retten til god forvaltning i henhold til chartrets artikel 41.

V. Hvem kan anmode om en administrativ prøvelse?

Den administrative prøvelse i henhold til forordningen er kun én af flere måder, hvorpå EU opfylder kravene i henhold til konventionens artikel 9, stk. 3. Overholdelsen af artikel 9, stk. 3, afhænger ikke af forordningen alene.

Konventionens artikel 9, stk. 3, kan gennemføres enten ved administrativ prøvelse eller domstolsprøvelse (eller begge dele). Den skal være til fordel for "offentligheden" som defineret i Århuskonventionens artikel 2, stk. 4.[19] Det gælder både enkeltpersoner og NGO'er.

---

17 "*Bekæmpelse af klimaændringer"* som nævnt i artikel 191 i TEUF, der fastsætter målsætningerne for EU's politik på miljøområdet, skal også fortolkes som værende medtaget i definitionen.

18 Se Domstolens dom af 12. september 2019 i sag nr. C-82/17 P, *TestBioTech mod Kommissionen*, ECLI:EU:C:2019:719, præmis 69.

19 I artikel 2, stk. 4, defineres "*offentligheden*" som "*en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis disses foreninger, organisationer eller grupper*".

De præcise rettigheder (i denne sammenhæng) skal fastsættes i EU-lovgivningen i overensstemmelse med konventionens artikel 9, stk. 3 [20].

Det betyder for det første, at selv om enkeltpersoner ikke kan anmode om en administrativ prøvelse i henhold til forordningen, har de, som forklaret nedenfor, mulighed for at anmode om en domstolsprøvelse af EU-institutioners og EU-organers handlinger og undladelser i tilfælde, hvor betingelserne i TEUF er opfyldt. Konventionen kræver, at parterne skal give mulighed for enten administrativ prøvelse eller domstolsprøvelse, men ikke nødvendigvis begge dele.

Hvis der er vedtaget nationale gennemførelsesforanstaltninger, kan enkeltpersoner anfægte dem ved en national domstol og anmode den nationale domstol om at henvise sagen til EU-Domstolen, således at den kan foretage prøvelse af validiteten af den relevante EU-retsakt i henhold til artikel 267 i TEUF.

Derudover kan enkeltpersoner i henhold til artikel 263, stk. 4, i TEUF umiddelbart indbringe klager for Retten vedrørende: i) retsakter, der er rettet til dem ii) retsakter med direkte og individuel virkning for dem iii) regelfastsættende retsakter med direkte virkning for dem, som ikke medfører gennemførelsesforanstaltninger.

For det andet anerkendes det i selve konventionen, at NGO'er skal have privilegeret klage- og søgsmålsret i forhold til enkeltpersoner[21]. At begrænse brugen af mekanismen for administrativ prøvelse til NGO'er er i overensstemmelse med denne skelnen og med behovet for at give NGO'er direkte adgang til klage og domstolsprøvelse på EU-niveau (i form af en prøvelse i henhold til artikel 263, stk. 4, i TEUF af svaret på en anmodning om intern prøvelse) uden at skulle foretage ændringer i traktaterne[22].

For det tredje er mange retsakter vedtaget af EU-institutionerne og EU-organerne af generel karakter. Tildeling af adgang for NGO'er til mekanismen for administrativ prøvelse berettiges, som anført ovenfor[23] ved, at NGO'erne er bedst i stand til reelt at repræsentere offentlighedens interesser og civilsamfundets betænkeligheder på området med en professionel, velbegrundet og underbygget argumentation.

For det fjerde ville adgang til administrativ prøvelse for alle enkeltpersoner resultere i en situation som den, der beskrives af komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen som en popularklage (actio popularis), hvilket ikke kræves i henhold til konventionen[24].

---

20 I henhold til artikel 9, stk. 3, *"[...] sikrer hver part, 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*" (fremhævning tilføjet).

21 Se navnlig konventionens artikel 9, stk. 2.

22 I henhold til artikel 263, stk. 4, i TEUF har NGO'er hidtil ikke haft mulighed for at påvise direkte virkning, og dermed har de ikke været i stand til at anlægge søgsmål vedrørende en forvaltningsakt direkte ved EU-Domstolen. Derfor giver forordningens artikel 10 NGO'er adgang til administrativ prøvelse. I henhold til forordningens artikel 12 kan en NGO, der har fremsat anmodning om intern prøvelse i henhold til artikel 10, derefter anlægge søgsmål ved EU-Domstolen.

23 Se udtalelse fra generaladvokat Eleanor Sharpston, fremsat den 12. oktober 2017 i sag nr. C- 664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, præmis 77, citeret på side 1 i denne begrundelse.

24 Se komitéens konklusioner i sag nr. ACCC/C/2005/11 (Belgien), som citeret på side 191 i de vejledende retningslinjer til konventionen.

Hvis forordningen skulle sikre enkeltpersoner søgsmålskompetence, forudsat at de opfylder betingelserne herfor i artikel 263, stk. 4, i TEUF, kunne det for regelfastsættende retsakter, der ikke medfører gennemførelsesforanstaltninger, til gengæld indebære, at enkeltpersoner fik ret til at anmode om både administrativ prøvelse og domstolsprøvelse af den samme sag. Dette stiller konventionen heller ikke krav om. Parterne kan give adgang til enten administrativ prøvelse eller domstolsprøvelse.

For det femte er det også relevant at skabe overensstemmelse med det niveau af adgang til klage og domstolsprøvelse, der gives på nationalt niveau i henhold til konventionen. Det ville være inkonsekvent at indføre ret til prøvelse for enkeltpersoner på EU-niveau uden at have en tilsvarende adgang på nationalt niveau for tilsvarende kategorier af retsakter og undladelser (herunder nationale regeringsdekreter eller andre retsakter af generel karakter).

Det konkluderes hermed, at selv om de klagemekanismer, der er tilgængelige for NGO'er og enkeltpersoner, er forskellige, giver EU-systemet de enkelte ansøgere adgang til administrativ prøvelse og/eller domstolsprøvelse[25]. Som forklaret indgår revideringen af Århusforordningen i en bredere indsats for at sikre reel adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet for alle.

VI. Udstedelse af forvaltningsakter, der ikke har juridisk bindende og ekstern virkning

I rapporten analyseres ligeledes spørgsmålet om at udelukke retsakter, der ikke har "juridisk bindende og ekstern virkning" fra anvendelsesområdet for intern prøvelse. Det er i øjeblikket tilfældet i henhold til definitionen af forvaltningsakter i forordningens artikel 2, stk. 1, litra g). Problemstillingen påpeges ligeledes i komitéens konklusioner[26].

Selv om de anvendte begreber ikke er de samme, er den manglende inkludering i forordningen med hensyn til anvendelsesområde i overensstemmende med anvendelsesområdet for artikel 263, stk. 1, i TEUF, som fortolket ved EU-Domstolens retspraksis[27]. I henhold til artikel 263, stk. 1, i TEUF har Den Europæiske Unions Domstol kompetence til at prøve "lovligheden af lovgivningsmæssige retsakter, af retsakter vedtaget af Rådet, Kommissionen eller Den Europæiske Centralbank, bortset fra henstillinger og udtalelser, samt af de af Europa-Parlamentets og Det Europæiske Råds retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand". Den bestemmer ligeledes, at EU-Domstolen "prøver ligeledes lovligheden af de af Unionens organers, kontorers og agenturers retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand".

Ordlyden i både forordningens artikel 2, stk. 1, litra g), som det er formuleret på nuværende tidspunkt, og artikel 263, stk. 1, i TEUF viser, at retsakter, der ikke skal have retsvirkning, falder uden for anvendelsesområdet for henholdsvis den administrative prøvelse i henhold til forordningen og domstolsprøvelsen i henhold til traktaterne. Dette bekræftes af den kendsgerning, at henstillinger og udtalelser (som ikke har bindende virkning) er udelukket fra anvendelsesområdet som beskrevet i artikel 263, stk. 1, i TEUF[28].

Hvad angår kravet om adgang til klage og domstolsprøvelse i henhold til Århuskonventionen henledes opmærksomheden på, at kun retsakter, der skal have retsvirkning, kan anses som værende "i strid med" miljølovgivningen, hvilket fremgår af konventionens artikel 9, stk. 3.

---

25 Se rapporten, afsnit 4.2.

26 Se komitéens konklusioner, del II, som citeret ovenfor, afsnit 102 ff.

27 Sag C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, præmis 56.

28 Se SWD (2019) 378 final, side 23.

Det fremgår tydeligt, at retsakter, der ikke har retsvirkning, ikke kan betragtes som værende i strid med miljølovgivningen, jf. Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.

På baggrund af ovenstående, og da komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen i sine konklusioner betragtede mekanismen for intern prøvelse, som er beskrevet i Århuskonventionen, som en mekanisme, der udelukkende tager sigte på at "kompensere" for kravene vedrørende adgang til domstolsprøvelse i henhold til artikel 263 i TEUF,[29] er det ikke korrekt at tillade administrativ prøvelse af retsakter, der ikke skal have retsvirkning.

Samtidig bekræfter retspraksis, at foranstaltningens navn eller form er uden betydning. De vigtige aspekter er virkning, indhold og anvendelsesområde[30]. Foranstaltninger, der trods deres benævnelse har bindende juridisk virkning, og som kan have indvirkning på sagsøgerens interesser og ændre vedkommendes retsstilling, kan anfægtes[31].

- **B. Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Forslaget er i overensstemmelse med og supplerer de eksisterende bestemmelser på området adgang til klage og domstolsprøvelse. Disse omfatter særligt:

– artikel 6, stk. 2, i direktivet om adgang til miljøoplysninger[32]

– artikel 13 i miljøansvarsdirektivet[33]

– artikel 25 i direktivet om industrielle emissioner[34]

– artikel 11 i direktivet om miljøindvirkningsvurdering[35] samt

– artikel 23 i Seveso III-direktivet[36] 2012/18/EU[37].

Disse omhandler afgørelser, retsakter og undladelser vedrørende anmodninger om miljøoplysninger, sager vedrørende bestemmelserne om offentlig deltagelse,

---

29 Komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionens konklusioner i sag nr. ACCC/2008/32, del II, citeret, punkt 122.

30 I sag nr. 22/70 *Kommissionen mod Rådet* [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32, fastslår EU-Domstolen, at annullationssøgsmålet bør kunne anvendes mod enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens karakter eller form (præmis 42). Se også sag C-57/95. ECLI:EU:C:1997:164.

31 Se dom afsagt i sag nr. C-325/91 *Frankrig mod Kommissionen* [1993] ECR I-3283, forenede sager 1/57 og 14/57 *Usines à tubes de la Sarre mod High Authority* [1957] ECR 105, forenede sager 316/82 og 40/83 *Kohler mod Revisionsretten* [1984] ECR 641.

32 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 (EUT L 41 af 14.2.2003, s. 26).

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

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

35 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EUT L 26 af 28.1.2012, s. 1.

36 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 (EUT L 197 af 24.7.2012, s. 1).

37 Se også betragtning 27 i direktivet om nationale emissionslofter, (EU) 2016/2284, som specifikt henviser til EU-Domstolens retspraksis vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse og punkt 28 i Kommissionens meddelelse om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (C/2017/2616, EUT C 275 af 18.8.2017, s. 1).

industrigodkendelser og sager vedrørende miljøansvar i direktiv om miljøindvirkningsvurdering.

- **C. Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Forslaget bidrager til at styrke retsstatsprincipperne i overensstemmelse med Kommissionens nuværende prioriteter vedrørende den europæiske grønne pagt og fremme af vores europæiske levevis[38]. Det bidrager især til at sikre et velfungerende EU-system for administrativ prøvelse og domstolsprøvelse og styrker som følge heraf anvendelsen af chartrets artikel 41 og 47.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **A. Retsgrundlag**

Retsgrundlaget for foranstaltninger på dette område er artikel 192, stk. 1, i TEUF. Dette er i overensstemmelse med det oprindelige retsgrundlag for den forordning, som forslaget tager sigte på at ændre (artikel 175, stk. 1, traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab), nu artikel 192, stk. 1, i TEUF[39]. Forslaget har til formål at forbedre miljøbeskyttelsen ved at forbedre den administrative procedure, som NGO'er har adgang til med henblik på at prøve EU-institutioners og EU-organers forvaltningsakter og undladelser, når disse er i strid med miljølovgivningen.

- **B. Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

EU har delt kompetence med medlemsstaterne med hensyn til regulering af miljøspørgsmål. Dette indebærer, at EU kun kan lovgive i det omfang, som traktaterne tillader, og EU skal følge principperne om nødvendighed, nærhed og proportionalitet.

En indsats på EU-niveau er nødvendig her, fordi EU er part i konventionen og skal overholde de forpligtelser, der er fastsat deri, og som er bindende for EU i overensstemmelse med artikel 216 i TEUF. Initiativet vedrører anvendelsen af konventionens bestemmelser om administrativ prøvelse og domstolsprøvelse af visse kategorier af EU-retsakter. Derfor kan målsætningerne kun opfyldes på EU-niveau, og initiativets merværdi på EU-niveau er slået fast.

Samtidig er det hensigtsmæssigt at udelukke bestemmelser i forvaltningsakter fra ændringsforslagets anvendelsesområde, hvis EU-retten udtrykkeligt kræver gennemførelsesforanstaltninger på nationalt niveau.

Det skyldes, at sådanne foranstaltninger vil kunne anfægtes direkte ved de nationale domstole. I henhold til artikel 267 i TEUF indgår medlemsstaternes domstole som en integreret del af systemet for præjudicielle afgørelser vedrørende gyldighed og fortolkning som almindelige EU-retlige domstole[40].

---

38 Kommissionens politiske retningslinjer, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

39 Det bemærkes, at artikel 192, stk. 1, ikke nævnes i artikel 106a, stk. 1, i Euratom-traktaten, som omhandler anvendelsen af visse bestemmelser i TEU og TEUF. Se Rettens dom (første afdeling) af 27. februar 2018 i sag T-307/16 - CEE ECLI:EU:T:2018:97, præmis 49.

40 Domstolens udtalelse 1/09 (plenum) af 8. marts 2011, i medfør af artikel 218, stk. 11, i TEUF, *indførelsen af en fælles patentdomstolsordning*, ECLI:EU:C:2011:123, præmis 80.

- **C. Proportionalitetsprincippet**

Forslaget går ikke ud over det, der er nødvendigt for at sikre overensstemmelse med konventionens bestemmelser. De politiske valg, der er truffet, bekræfter vurderingen af proportionalitetsprincippet. Det fremhæves, at forslaget:

- udvider anvendelsesområdet for mekanismen for intern prøvelse, så den også omfatter ikke-lovgivningsmæssige retsakter af generel karakter, forslaget udelukker dog bestemmelser i disse retsakter, for hvilke EU-lovgivningen udtrykkeligt kræver gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau eller nationalt niveau
- fastsætter, at det kun er ikke-lovgivningsmæssige retsakter og undladelser, der som følge af deres virkning kan være i strid med miljølovgivningen, der er omfattet. Ordlyden svarer til konventionens ordlyd og politiske målsætninger, og dermed sikres retssikkerhed og overensstemmelse med konventionen
- ikke sigter mod at medtage retsakter, der ikke har juridisk bindende og ekstern virkning, hvilket er i overensstemmelse med hensigten bag EU's system for domstolsprøvelse, hvilket især afspejles i artikel 263, stk. 1, i TEUF
- tilfører merværdi ved at give NGO'er, i deres egenskab af repræsentanter for civilsamfundet og offentlighedens interesser yderligere muligheder for at anmode om prøvelse af forvaltningsakter, der er i strid med miljølovgivningen. Af ovenstående grunde indebærer forslaget dog ikke, at enkeltpersoner får de rettigheder, der indrømmes i henhold til den foreslåede ændring.

Forslaget er baseret på rapportens konklusioner og den ledsagende undersøgelse. Valget af politik blev underbygget af en detaljeret analyse, som påviste, at der ikke er andre realistiske muligheder ud over de foreslåede tiltag.

- **D. Valg af instrument**

En forordning er valgt som retligt instrument, ligesom det instrument, der foreslås ændret, er en forordning.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **A. Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Forslaget er baseret på oplysninger indsamlet i rapporten; yderligere evidens og analyser forefindes i den publicerede undersøgelse. Dokumenterne indeholder en omfattende efterfølgende evaluering af forordningens bestemmelser vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på EU-niveau.

- **B. Høringer af interesserede parter**

I overensstemmelse med retningslinjerne for bedre regulering blev en offentlig høring over en periode på 12 uger indledt den 20. december 2018 som støtte for undersøgelsen om EU's gennemførelse af konventionen på området adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Høringen var åben frem til den 14. marts 2019. Høringen omfattede et internetspørgeskema på alle EU-sprog, der blev udsendt via EU's undersøgelsesredskab.

Den offentlige høring var en opfølgning på den indledende køreplan vedrørende EU's gennemførelse af konventionen på området adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, som blev udsendt til kommentarer i perioden fra den 8. maj 2018 til den 5. juni

2018. Resultaterne er tilgængelige på internettet[41]. Proceduren blev suppleret med andre målrettede høringer med deltagelse af interessenter fra et bredt udsnit af interessegrupper, herunder erhvervslivet, NGO'er, den akademiske verden, nationale domstole og EU-institutioner.

Der blev under den offentlige høring[42] modtaget 175 besvarelser, hvor den højeste procentandel kom fra enkeltpersoner (30 %). Der indkom ligeledes bidrag fra miljøorganisationer, herunder NGO'er (19,4 %) og offentlige myndigheder (18,9 %). Virksomheder og virksomhedssammenslutninger bidrog med 17 % af de indkomne svar.

De indkomne svar fra miljøorganisationer, herunder NGO'er og enkeltpersoner, viste en utilfredshed med de eksisterende muligheder for at anfægte EU-retsakter og opfordrede til handling. De indkomne svar fra virksomheder, virksomhedssammenslutninger og offentlige myndigheder viste derimod en overvejende positiv opfattelse af den aktuelle situation. Høringsresultaterne bekræftede de prioriteter, som Kommissionen har udpeget på områder, der giver anledning til bekymring vedrørende forordningen. De emner, der især blev tillagt størst betydning af respondenterne, var, at den anfægtede retsakt eller undladelse skal have individuel virkning, og at forordningen kun giver mulighed for at anfægte retsakter eller undladelser, der vedrører miljølovgivningen. De fleste virksomheder og virksomhedssammenslutninger tildelte dette og andre emner lav betydning. Miljøorganisationer og NGO'er tildelte derimod emnerne stor betydning generelt[43].

Derudover afholdt det analyseinstitut, der foretog undersøgelsen, to fokusgruppemøder for interessenter den 22. januar 2019 med deltagelse af repræsentanter for industrien og NGO'er[44]. Resultaterne af møderne bekræftede konklusionerne af den offentlige høring.

Kommissionen holdt ligeledes en række møder med deltagelse af eksperter fra medlemsstaterne[45] med det formål at informere dem om status på undersøgelsen og udveksle synspunkter. Møderne bekræftede, at nogle medlemsstater har problemstillinger vedrørende retten til at anfægte nationale gennemførelsesforanstaltninger.

Derudover indkaldte Kommissionen til en række møder med andre interessenter, hvor de fremlagde status på undersøgelsen og udvekslede synspunkter:

- to interessentmøder i regi af Forummet for Overholdelse af Miljøbestemmelser og Forvaltning af Miljøet med deltagelse af NGO'er, industrien og medlemsstaterne (30. november 2018 og 29. maj 2019)
- et ad hoc-møde med deltagelse af Kommissionen og nationale dommere vedrørende artikel 267 i TEUF i forbindelse med adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (29. januar 2019).

Endelig blev en køreplan for lovgivningsinitiativet fremlagt den 6. marts 2020 med mulighed for indsendelse af kommentarer frem til den 3. april[46]. Der indkom i alt 175 svar, hvoraf cirka

41 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1743-EU-implementation-of-the-Aarhus-Convention-in-the-area-of-access-to-justice-in-environmental-matters.

42 Resultaterne findes på internettet på https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm.

43 Yderligere oplysninger om resultaterne af den åbne offentlige høring fremgår af undersøgelsen.

44 Et referat findes i bilag 6 til undersøgelsen.

45 Tre møder med Kommissionens ekspertgruppe vedrørende gennemførelse af Århuskonventionen (15. oktober 2018, 11. marts 2019 og 12. april 2019).

46 Findes på internettet på: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters

to tredjedele var fra enkeltpersoner og en tredjedel fra organisationer, herunder virksomheder og miljøsammenslutninger. En analyse af svarene bekræftede, at hovedparten af problemstillingerne allerede var blevet fremført ved de tidligere interessenthøringer. De var dermed allerede blevet grundigt evalueret i undersøgelsen og rapporten og blev inddraget i forslaget.

De fleste enkeltpersoner angav bekymringer vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på nationalt niveau. Disse bekymringer er dækket af de tiltag, som beskrives i den meddelelse, der ledsager forslaget. Nogle personer ønskede også en mulighed for at indgive klager og andragender direkte til EU-institutionerne. Sådanne mekanismer er allerede til rådighed[47].

Flere virksomhedssammenslutninger indgav ligeledes bidrag. De udtrykte som tidligere bekymringer om mulige ekstra byrder og økonomiske konsekvenser. Baseret på den omfattende evaluering af den tilgængelige evidensbase blev det konkluderet, at de foreslåede ændringer af lovgivningen og tiltagene i medfør af den vedtagne meddelelse ikke ville give en signifikant øget administrativ byrde eller retsusikkerhed, og at de ville give en afbalanceret tilgang.

NGO'erne på miljøområdet anførte ligeledes igen en række vigtige problemstillinger. De var ikke nye, og alle blev grundigt evalueret. En af problemstillingerne kræver dog særlig opmærksomhed.

Der blev gjort opmærksom på, at forslaget også skulle omfatte EU-retsakter, der kræver nationale gennemførelsesforanstaltninger. I den sammenhæng og af de grunde, der er gennemgået i afsnit IVa.3, er det berettiget at se på de nationale domstole: NGO'erne skal have realistiske muligheder på nationalt niveau for at bestride nationale gennemførelsesforanstaltninger, og Kommissionen, som traktaternes vogter, skal samarbejde med medlemsstaterne om at sikre overholdelse af lovgivningen i praksis. Til gengæld skal de nationale domstole gøre det muligt for NGO'er at få adgang til EU-Domstolen via den præjudicielle procedure i henhold til artikel 267 i TEUF.

Baseret på resultaterne af den offentlige høring, herunder kommentarerne til køreplanen, og den omfattende analyse, der blev udarbejdet af Kommissionen i rapporten baseret på den ledsagende undersøgelse, og under hensyntagen til de problemstillinger, der blev fremsat af komitéen[48], blev det bestemt, at der ikke var andre realistiske muligheder end at udbedre de to primære identificerede problemstillinger vedrørende forordningen ved fremsættelse af et forslag til lovgivning (se detaljerede oplysninger i afsnittet om konsekvensanalysen).

Høringsaktiviteterne dækkede alle relevante emner, og yderligere offentlige høringer vedrørende forslagets detaljer var ikke nødvendige.

- **C. Indhentning og brug af ekspertbistand**

Kommissionens rapport om EU's gennemførelse af konventionen om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet og den tilgrundliggende undersøgelse understøttet af den

[47] Se navnlig rollebeskrivelserne for Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender, Den Europæiske Ombudsmand og Europa-Kommissionens klageordning.

[48] Se udkastet til konklusioner udarbejdet af komitéen til overvågning af overholdelse af Århus-konventionen i sag nr. ACCC/C/2008/32 på https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html; Yderligere detaljer i begrundelsens afsnit I.

omfattende høringsproces er de primære kilder til ekspertbidrag og tjener som evidensgrundlag for forslaget.

- **D. Konsekvensanalyse**

Den omfattende undersøgelse og Kommissionens rapport, der indeholder en analyse af, hvordan bestemmelserne vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet fungerer på EU-niveau, udgør et stærkt evidensgrundlag for nærværende initiativ.

I overensstemmelse med værktøj nr. 9 i værktøjskassen til bedre regulering "Hvornår er det nødvendigt med en konsekvensanalyse?" blev en konsekvensanalyse vurderet som unødvendig med følgende begrundelser:

- Undersøgelsen dækkede samtlige muligheder for at udbedre alle de mangler, der blev udpeget efter en evaluering af komitéens konklusioner i sag nr. ACCC/C/2008/32[49], målte manglernes virkning og gjorde det klart, at den eneste mulighed, der reelt retter op på de mangler, der blev udpeget i undersøgelsen, er en ændring af forordningen, dvs. et lovgivningstiltag. Manglende handling eller et ikke-lovgivningsmæssige tiltag alene vil klart være utilstrækkeligt. Det står ligeledes klart, at der ikke er et reelt alternativ til at ændre forordningen, og at der ikke findes yderligere realistiske valg vedrørende det politiske indhold af initiativet.
- Undersøgelsen fandt ikke nogen væsentlig samfundsmæssig effekt (se især kapitel 5 om evaluering af virkninger og muligheder) på beskæftigelsen, arbejdsforhold og indkomstfordeling, social sikring og inklusion.
- Der forventes ligeledes ingen signifikante økonomiske virkninger som følge af lovgivningsinitiativet, ud over en øget administrativ byrde for EU-institutionerne og EU-Domstolen på grund af et forventet øget antal sager.

- **E. Målrettet regulering og forenkling**

En række henvisninger og begreber i forordningen stammer tilbage fra før Lissabontraktaten, og det nuværende forslag indeholder kun nogle delvise opdateringer. Forordningen bør derfor kodificeres. På baggrund af den politiske prioritering om at muliggøre en hurtig ændring af forordningen som følge af EU's internationale forpligtelser ønsker Kommissionen imidlertid at fremsætte et forslag til kodificering, når det nuværende forslag er blevet vedtaget, jf. punkt 46 i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning[50].

- **F. Grundlæggende rettigheder**

Rapporten og undersøgelsen omhandlede aspekter vedrørende grundlæggende rettigheder i de foreslåede lovgivningsforanstaltninger. Det blev fastslået, at foranstaltningerne vil bidrage til et mere effektivt EU-system for administrativ prøvelse og domstolsprøvelse, og at det som følge heraf vil styrke retsstatsprincipperne og anvendelsen af chartrets artikel 41 og 47 (se for eksempel undersøgelsens afsnit 3.4.2).

Navnlig artikel 41, retten til god forvaltning, vil blive styrket. Som følge af en bredere og mere præcis definition af anvendelsesområdet for forvaltningsakter, der kan anfægtes, og begrundelsen for prøvelse heraf, vil NGO'er, der opfylder betingelserne, have større retssikkerhed og et mere effektivt middel til at anmode om prøvelse af forvaltningsakter, der

[49] Se https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

[50] Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning (EUT L 123 af 12.5.2016, s. 1).

er i strid med miljølovgivningen. Derudover forventes en forlængelse af fristerne for de offentlige myndigheders behandling af anmodninger og besvarelse heraf at sikre en mere tilbundsgående analyse og evaluering. Dermed vil de forlængede frister understøtte retten til god forvaltning i henhold til chartrets artikel 41.

Ændringerne af forordningen vedrører kun betingelserne for administrativ prøvelse. NGO'erne kan dog anmode om prøvelse af ethvert svar modtaget fra en EU-institution eller et EU-organ ved EU-Domstolen. Dermed får ændringen ligeledes indirekte virkning på mulighederne for domstolsprøvelse og vil styrke anvendelsen af chartrets artikel 47.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Rapporten og den ledsagende undersøgelse omfatter en grundig evaluering af de forskellige muligheders indvirkning på interne ressourcer hos EU-institutionerne, navnlig Kommissionen og EU-Domstolen. Den konkluderede, at en sådan virkning vil være begrænset, hvis forslagets muligheder anvendes. Omfanget af ressourceeffekten afgøres af flere faktorer:

– De foreslåede ændringer indebærer tilpasning af det eksisterende system for administrativ prøvelse; ikke etablering af et nyt system. Det eksisterende system indebærer allerede en vis ressourceallokering. Den skal muligvis justeres for at tilpasse ressourcerne til de nye omstændigheder.

– Den primære foreslåede ændring vil øge antallet af typer af retsakter, der kan underkastes prøvelse, således at også retsakter af generel karakter kan anfægtes. For nuværende kan Kommissionen blive anmodet – og bliver reelt ofte anmodet, til dels som følge af de uklare antagelighedskriterier – om prøvelse af retsakter, der falder uden for forordningens anvendelsesområde. Der er behov for ressourcer til behandling af disse anmodninger, og tjenestegrenene kan efterprøve afgørelsernes realitet uanset antagelighed. Det forventes, at selv om en udvidelse af betingelserne for antagelse kan give en øget arbejdsbyrde, vil dette delvist blive modvirket af de klarere kriterier for antagelse, som vil forenkle evalueringen.

– De foreslåede ændringer vil ikke øge antallet af potentielle ansøgninger om prøvelse. På nuværende tidspunkt kan kun berettigede NGO'er indgive anmodning om intern prøvelse. Kommissionens forslag indebærer ikke en ændring af de kriterier, som NGO'erne skal opfylde, eller giver enkeltpersoner søgsmålskompetence. Derfor vil en udvidelse af omfanget af forvaltningsakter ikke automatisk bevirke en tilsvarende stigning i antallet af anmodninger. Det vil snarere forbedre NGO'ernes mulighed for at foretage en retvisende prioritering af sager, der skal indgives anmodning om, fordi antagelighedskriterierne bliver mere klart defineret, og der vil være bedre tid til rådighed til at udarbejde velunderbyggede anmodninger.

– Forslaget forlænger fristerne for behandling af anmodninger om prøvning. Det giver tjenestegrenene mere tid til at behandle anmodninger.

– Endelig viser retspraksis, at selv om det er afgørende, at ingen afgørelser truffet af EU-institutionerne og EU-organerne er undtaget fra de kontrolforanstaltninger, der er indbygget i EU-retten, giver EU-Domstolen EU-institutionerne og EU-organerne

omfattende skønsbeføjelser med hensyn til de afgørelser, der træffes i forbindelse med interne prøvelser[51].

Yderligere retningslinjer for den interne prøvelsesprocedure i henhold til forordningen vil blive udsendt til sagsbehandlere og NGO'er. Kommissionens interne arbejdsgange skal ligeledes revideres under hensyntagen til de nye krav som følge af de foreslåede ændringer for dermed at mindske den negative virkning i form af ekstra arbejdsopgaver, der med stor sandsynlighed vil følge af ændringerne. Det vil være nødvendigt at forbedre effektiviteten af de interne prøvelsesprocedurer yderligere, f. eks, ved at:

– vurdere, om tilpasning af udvalgte procedurer kan være relevant for visse sagstyper ud fra kriterier såsom antal lignende sager, nyhedselementer, kompleksitet og virkning samt

– stille samarbejdsværktøjer til rådighed i form af IT-arbejdspladser, skabeloner, ofte stillede spørgsmål og andre typer vejledninger, mentorstøtte til sagsbehandlere, herunder udveksling af god praksis med henblik på at forenkle og standardisere sagsbehandling og arbejdsresultat.

Trods disse tiltag vil Kommissionen blive pålagt en ekstra arbejdsbyrde, herunder nogle af agenturerne, men den kan i et vist omfang begrænses ved at følge ovenstående overvejelser. Det er imidlertid klart, at den fremtidige byrde vil afhænge af antallet af sager og fordelingen heraf mellem politikområder. I øjeblikket kan disse ikke kvantificeres, og det vil være nødvendigt at overvåge, om der forekommer en markant, generel stigning i arbejdsbyrden, samt hvordan det påvirker de konkrete politikområder. Det vil derfor være nødvendigt løbende at overvåge udviklingen i arbejdsbyrden og fordelingen for at kunne iværksætte de nødvendige tiltag.

5. ANDRE FORHOLD

• A. Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering

Den ledsagende meddelelse beskriver yderligere foranstaltninger til at fremme gennemførelsen af konventionen på området adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på nationalt niveau. Yderligere vejledning vedrørende den interne prøvelsesprocedure i medfør af forordningen vil ligeledes blive stillet til rådighed for både offentligheden og EU's institutioner og organer som en hjælp til tilpasning til de nye krav.

• B. Forklarende dokumenter (for direktiver)

Ikke relevant.

• C. Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget

Artikel 1, stk. 1

Artikel 1, stk. 1, ændrer definitionen af forvaltningsakter i forordningens artikel 2, stk. 1, litra g).

Muligheden for prøvelse udvides til at omfatte retsakter af generel karakter

[51] Se Rettens dom af 15. december 2016 i sag T-177/13. ECLI:EU:T:2016:736, præmis 52-55 (stadfæstet ved Domstolens dom af 12. september 2019 i sag nr. C-82/17 P, *TestBioTech mod Kommissionen*, ECLI:EU:C:2019:719).

Ændringen udvider definitionen af "forvaltningsakt" for at sikre, at alle ikke-lovgivningsmæssige retsakter vedtaget af EU's institutioner og organer, der har bindende og ekstern virkning, og som på grund af deres virkning kan være i strid med miljølovgivningen som defineret i artikel 2, stk. 1, litra f), nu kan gøres til genstand for intern prøvelse. Forslaget udelukker dog bestemmelser, for hvilke EU-lovgivningen udtrykkeligt kræver gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau eller nationalt niveau. En foranstaltning kan dermed i henhold til den nye definition være genstand for en intern prøvelse, uanset om den har individuel virkning eller er af generel karakter. Hidtil har kun retsakter med individuel virkning været omfattet af definitionen.

Retsakter, der medfører gennemførelsesforanstaltninger

Udvidelsen af definitionen sigter mod også at dække de ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, der svarer til "regelfastsættende retsakter" som omhandlet i artikel 263, stk. 4, i TEUF. Hermed inddrager ændringen elementer fra etableret retspraksis[52] vedrørende begrebet "regelfastsættende retsakter" som omhandlet i artikel 263 i TEUF.

I henhold til artikel 263, stk. 4, i TEUF kan direkte berørte parter blive tilkendt domstolsprøvelse ved EU-Domstolen af regelfastsættende retsakter, der er vedtaget af EU's institutioner og organer, og som ikke medfører gennemførelsesforanstaltninger. EU-Domstolens retspraksis har klart fastslået, at det i anliggender vedrørende artikel 263, stk. 4, i TEUF er uden betydning, hvorvidt der vedtages gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau eller på nationalt niveau[53]. EU-Domstolen har ligeledes fastslået, at regelfastsættende retsakter med henblik på den nye mulighed, der er indført ved Lissabontraktaten, skal omfatte alle retsakter af generel karakter bortset fra lovgivningsmæssige retsakter[54].

Ifølge forslaget vil de bestemmelser i en forvaltningsakt, for hvilke EU-retten udtrykkeligt kræver gennemførelsesforanstaltninger på nationalt niveau, således ikke kunne gøres til genstand for en administrativ prøvelse. Med hensyn til disse bestemmelser vil det være muligt at klage ved de nationale domstole med yderligere adgang til EU-Domstolen i henhold til artikel 267 i TEUF.

For at sikre overensstemmelse med artikel 263, stk. 4, i TEUF, vil der kunne anmodes om prøvelse af de bestemmelser i en forvaltningsakt, for hvilke EU-retten udtrykkeligt kræver gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau, når der anmodes om prøvelse af gennemførelsesforanstaltningen på EU-niveau.

For at garantere retssikkerheden angiver den nye definition klart, at det kun er de bestemmelser i en retsakt, for hvilke EU-retten udtrykkeligt kræver gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau eller nationalt niveau, der er udelukket fra anvendelsesområdet for den interne prøvelse. For at fastslå, om et sådant krav foreligger, skal en forvaltningsakt ikke betragtes i sin helhed, men det skal derimod vurderes, om de anfægtede bestemmelser i forvaltningsakten medfører gennemførelsesforanstaltninger. Det har ingen relevans, om retsaktens øvrige og ikke-relaterede bestemmelser medfører gennemførelsesforanstaltninger. Der kan forekomme situationer, hvor nogle bestemmelser i en forvaltningsakt, der gøres til genstand for en administrativ prøvelse, kræver

---

52 Se dom afsagt i de forenede sager C-622/16P til C-624/16P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873, præmis 28 og 29.

53 Dom afsagt i sag nr. C-456/13 P,T & L *Sugars et Sidul Açúcares mod Kommissionen*, EU:C:2015:284, præmis 30.

54 Dom afsagt i de forenede sager C-622/16P til C-624/16P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873.

gennemførelsesforanstaltninger, hvorimod andre bestemmelser er umiddelbart gældende. For eksempel kan nogle bestemmelser i en forordning vedtaget af Kommissionen være umiddelbart gældende, mens andre kan kræve gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau eller nationalt niveau[55].

I sådanne situationer, hvor de nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrører de anfægtede bestemmelser i forvaltningsakten, kan NGO'er kun anmode om prøvelse af gennemførelsesforanstaltningen ved de nationale domstole. Ligeledes gælder det, at hvis gennemførelsesforanstaltningen på EU-niveau vedrører de anfægtede bestemmelser i forvaltningsakten, må NGO'erne vente, til gennemførelsesretsakten er vedtaget, eller, hvis der er tale om administrative undladelser, skulle have været vedtaget. Hvis gennemførelsesforanstaltningerne derimod kun vedrører retsaktens ikke-relaterede bestemmelser, kan de af forvaltningsaktens bestemmelser, der er umiddelbart gældende, i henhold til forordningen anfægtes ved en administrativ prøvelse.

Resultatet er, at NGO'er vil have forskellige muligheder ved gennemførelsesretsakter, der medfører gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau, afhængigt af hvilke bestemmelser de ønsker at anfægte.

NGO'erne vil have ret til at anmode om intern prøvelse af de bestemmelser i en regelfastsættende retsakt, der ikke medfører gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau.

Da den interne prøvelse har til formål at forbedre adgangen til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, hvis retsmidler er stadfæstet i TEUF og er i overensstemmelse med de muligheder, der er fastsat i artikel 263 i TEUF, har NGO'erne imidlertid ikke mulighed for direkte at anmode om en intern prøvelse af de bestemmelser i regelfastsættende retsakter, som medfører gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau.

Som andre enkeltpersoner eller organisationer, der benytter adgangen til klage og domstolsprøvelse i henhold til artikel 263 i TEUF, kan NGO'er i stedet først indgive en anmodning på et senere tidspunkt, når den pågældende gennemførelsesretsakt på EU-niveau er blevet vedtaget[56]. Der kan først på dette tidspunkt indgives en anmodning om prøvelse af de bestemmelser i den ikke-lovgivningsmæssige retsakt, der medfører gennemførelsesforanstaltningen.

Henvisninger til miljølovgivningen

I ændringen udgår "i henhold til miljølovgivningen" fra definitionen af en forvaltningsakt. I stedet kræver forslaget, at forvaltningsakten skal indeholde "bestemmelser, der på grund af deres virkning kan være i strid med miljølovgivningen som defineret i artikel 2, stk. 1, litra f)". Denne ændring skal læses i sammenhæng med artikel 1, stk. 2, herunder, der præciserer, at kun retsakter eller undladelser, der er i strid med EU's miljølovgivning, kan gøres til genstand for en prøvelse.

---

55 Domstolens dom (store afdeling) af 19. december 2013 i sag nr. *Telefónica mod Kommissionen*, C-274/12 P, EU:C:2013:852.

56 Det skyldes, at de bestemmelser i de regelfastsættende retsakter, der medfører gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau, ikke kan anfægtes direkte ved EU-Domstolen. Følgelig ville NGO'erne (som andre enkeltpersoner eller organisationer) skulle afvente vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningen på EU-niveau og anfægte gennemførelsesforanstaltningen ved Retten, hvis de kan påvise, at de har søgsmålskompetence.

Ændringen bygger på gældende retspraksis, som har fortolket forordningens nuværende ordlyd på grundlag af konventionens målsætninger[57]. Den giver klarhed og retssikkerhed ved, at alle forvaltningsakter, der indeholder bestemmelser, der kan være i strid med EU's miljølovgivning, kan gøres til genstand for en prøvelse, uafhængigt af retsaktens retsgrundlag eller politiske målsætning, jf. konventionens artikel 9, stk. 3.

Samtidig fastholder definitionen sammenhængen mellem den forvaltningsakt, som der anmodes om prøvelse af, og miljøpolitikkens målsætninger. Det sker ved kun at tillade intern prøvelse af retsakter, der indeholder bestemmelser, der på grund af deres virkning kan være i strid med miljølovgivningen som defineret i forordningens artikel 2, stk. 1, litra f).

Artikel 1, stk. 2

Henvisninger til miljølovgivningen

I lighed med artikel 1, stk. 1, der ændrer definitionen af "forvaltningsakt", tager denne ændring sigte på at lade "i henhold til miljølovgivningen" udgå af forordningens artikel 10, stk. 1, første afsnit. Den nye bestemmelse præciserer også, at kun retsakter og undladelser, der er i strid med EU's miljølovgivning, kan gøres til genstand for en anmodning om prøvelse. Derfor sikrer ændringen, at forordningens ordlyd afspejler kravene i konventionens artikel 9, stk. 3.

Fristforlængelse

Ifølge forslaget tager artikel 1, stk. 2, ligeledes sigte på at ændre artikel 10, stk. 1, andet afsnit, med henblik på at forlænge de frister, der gælder for NGO'erne ved anmodning om intern prøvelse fra de nuværende seks til otte uger. Ifølge forslaget tager artikel 10, stk. 2, ligeledes sigte på at forlænge de frister, der gælder for EU's institutioner og organer ved besvarelsen af anmodninger om intern prøvelse fra de nuværende tolv til seksten uger.

Som en logisk følge af ovenstående tager artikel 1, stk. 2, også sigte på at ændre artikel 10, stk. 3, andet afsnit, ved sager, hvor en EU-institution eller et EU-organ ikke er i stand til at svare inden for seksten uger trods udvisning af rettidig omhu, så den samlede frist for EU's institutioner og organer til at besvare en anmodning om intern prøvelse ifølge forslaget forlænges fra de nuværende atten til toogtyve uger.

Ændringerne indebærer en forlængelse på to uger for NGO'er og på fire uger for EU's institutioner og organer. Forlængelsen for NGO'erne har til formål at forbedre anmodningernes kvalitet, og forlængelsen for EU's institutioner og organer har til formål at forbedre prøvelsernes kvalitet og grundighed. Den forlængede frist skal sikre tid til mere tilbundsgående analyser, som igen skal sikre et bedre evidensgrundlag og en mere præcis begrundelse i den endelige afgørelse vedrørende en intern prøvelse. Dermed vil forlængelsen også indvirke på princippet for god forvaltning og forbedre offentlighedens tillid til EU's beslutningsprocesser.

[57] Rettens dom af 14. marts 2018 i sag nr. T-33/16, *TestBioTech mod Kommissionen*, ECLI:EU:T:2018:135, præmis 44-46.

2020/0289 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

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

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 192, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg[1],

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget[2],

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Den Europæiske Union og medlemsstaterne er parter i De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas (UNECE) konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet ("Århuskonventionen")[3], idet de hver især har deres eget og et fælles ansvar og deres egne og fælles forpligtelser i henhold til nævnte konvention.

(2) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006[4] blev vedtaget med henblik på at bidrage til gennemførelsen af forpligtelserne i henhold til Århuskonventionen, idet den fastsætter bestemmelser vedrørende konventionens anvendelse på EU's institutioner og organer.

(3) I sin meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 11. december 2019 med titlen "Den europæiske grønne pagt", forpligtede Kommissionen sig til at undersøge behovet for at revidere forordning (EF) nr. 1367/2006 med henblik på at forbedre adgangen til administrativ prøvelse og domstolsprøvelse på EU-niveau for borgere og ikke-statslige miljøorganisationer, der har betænkeligheder med hensyn til, hvorvidt afgørelser, der

[1] EUT C af , s. .

[2] EUT C af , s. .

[3] 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).

[4] 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 (EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13).

har indvirkning på miljøet, er forenelige med miljølovgivningen. Kommissionen forpligtede sig ligeledes til at træffe foranstaltninger for at forbedre disses adgang til domstolsprøvelse ved de nationale domstole i alle medlemsstaterne. Til det formål udsendte Kommissionen en meddelelse om *"bedre adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet i EU og medlemsstaterne"*.

(4) På grundlag af bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, samt de betænkeligheder, komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen har givet udtryk for[5], bør EU-lovgivningen bringes i overensstemmelse med Århuskonventionens bestemmelser vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet under hensyntagen til EU-rettens grundlæggende principper og systemet for domstolsprøvelse.

(5) Den begrænsning af anvendelsesområdet for den interne prøvelse til kun at omfatte forvaltningsakter med individuel virkning, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1367/2006, er den primære hindring for, at ikke-statslige miljøorganisationer kan få adgang til intern prøvelse i henhold til forordningens artikel 10, også vedrørende forvaltningsakter med bredere anvendelsesområde. Anvendelsesområdet for den interne prøvelsesprocedure, der er beskrevet i forordningen, bør derfor udvides, således at den også omfatter ikke-lovgivningsmæssige retsakter af generel karakter.

(6) Definitionen på en forvaltningsakt med henblik på forordning (EF) nr. 1367/2006 bør omfatte ikke-lovgivningsmæssige retsakter. En ikke-lovgivningsmæssig retsakt kan imidlertid medføre gennemførelsesforanstaltninger på nationalt niveau, som ikke-statslige miljøorganisationer kan opnå domstolsbeskyttelse imod, herunder ved EU-Domstolen ved en præjudiciel procedure i henhold til artikel 267 i TEUF. De bestemmelser i sådanne ikke-lovgivningsmæssige retsakter, for hvilke EU-lovgivningen kræver gennemførelsesforanstaltninger på nationalt niveau, bør derfor udelukkes fra den interne prøvelses anvendelsesområde.

(7) For at en given bestemmelse kan udelades af definitionen på begrebet forvaltningsakt skal der af hensyn til retssikkerheden i EU-lovgivningen udtrykkeligt kræve vedtagelse af gennemførelsesretsakter for de pågældende bestemmelser.

(8) For at sikre en effektiv funktionsmåde bør det også være muligt at anmode om prøvelse af sådanne bestemmelser i en forvaltningsakt, for hvilke EU-retten udtrykkeligt kræver gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau, når der anmodes om prøvelse af gennemførelsesforanstaltningen på EU-niveau.

(9) Anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 1367/2006 er retsakter vedtaget i henhold til miljølovgivningen. Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, dækker imidlertid anfægtelse af retsakter, der er *"i strid med"* lovgivning, der vedrører miljøet. Det bør derfor også præciseres, at den interne prøvelse skal tage sigte på at kontrollere, om en forvaltningsakt er i strid med miljølovgivningen.

(10) Ved vurderingen af, om en forvaltningsakt indeholder bestemmelser, der som følge af deres virkning kan være i strid med miljølovgivningen, er det nødvendigt at fastslå, om sådanne bestemmelser kan have en negativ effekt på indfrielsen af målsætningerne for EU's miljøpolitik som fastsat i artikel 191 i TEUF: Følgelig bør mekanismen for intern prøvelse også omfatte retsakter, der er vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af andre politikker end EU's miljøpolitik.

---

[5] Se konklusionerne fra komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen i sag nr. ACCC/C/2008/32 på https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

(11) For at sikre tilstrækkelig tid til at gennemføre en grundig prøvelsesprocedure, bør de frister, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1367/2006 for anmodning om administrativ prøvelse, og de frister, der gælder for EU's institutioner og organer ved besvarelsen af sådanne anmodninger, forlænges.

(12) I henhold til EU-Domstolens retspraksis[6] er ikke-statslige miljøorganisationer, der anmoder om intern prøvelse af en forvaltningsakt, underlagt krav om at fremsætte faktiske omstændigheder eller retlige argumenter, som kan rejse rimelig, dvs. væsentlig, tvivl, når de fremsætter deres begrundelse for en anmodning om prøvelse.

(13) Da denne forordnings målsætninger, nemlig at fastsætte detaljerede regler for anvendelsen af Århuskonventionens bestemmelser på EU's institutioner og organer, ikke kan indfries af medlemsstaterne, men kun på EU-niveau, kan Unionen træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne forordning ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

(14) Denne forordning respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er nedfældet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (chartret), navnlig retten til god forvaltning (artikel 41) og adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (artikel 47). Denne forordning bidrager til en effektiv anvendelse af EU's system for administrativ prøvelse og domstolsprøvelse, og dermed styrker den anvendelsen af chartrets artikel 41 og 47 og bidrager til at opretholde retsstatsprincippet, der er knæsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

(15) Forordning (EF) nr. 1367/2006 bør derfor ændres —

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

I forordning (EF) nr. 1367/2006 foretages følgende ændringer:

1. Artikel 2, stk. 1, litra g), affattes således:

"g) forvaltningsakt": enhver ikke-lovgivningsmæssig retsakt vedtaget af en EU-institution eller et EU-organ, som har juridisk bindende og ekstern virkning, og som indeholder bestemmelser, der som følge af deres virkning kan være i strid med miljølovgivningen som defineret i artikel 2, stk. 1, litra f), undtagen de bestemmelser i denne retsakt, for hvilke EU-lovgivningen udtrykkeligt kræver gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau eller nationalt niveau".

2. I artikel 10 foretages følgende ændringer:

(a) Stk. 1 og 2 affattes således:

"1. Enhver ikke-statslig organisation, der opfylder kriterierne i artikel 11, kan indgive anmodning om intern prøvelse til den EU-institution eller det EU-organ, som har vedtaget en forvaltningsakt, eller, i tilfælde af en påstået administrativ undladelse, burde have vedtaget en sådan forvaltningsakt, med den begrundelse, at en sådan forvaltningsakt eller undladelse er i strid med miljølovgivningen.

[6] Domstolens dom af 12. september 2019 i sag nr. C-82/17 P, *TestBioTech mod Kommissionen*, ECLI:EU:C:2019:719, præmis 69.

Når en forvaltningsakt er en gennemførelsesforanstaltning på EU-niveau, der kræves i henhold til en anden ikke-lovgivningsmæssig retsakt, kan den ikke-statslige organisation ligeledes anmode om prøvelse af den bestemmelse i den ikke-lovgivningsmæssige retsakt, for hvilken den pågældende gennemførelsesforanstaltning er krævet, når den anmoder om prøvelse af nævnte gennemførelsesforanstaltning.

En sådan anmodning skal indgives skriftligt inden for en frist på højst otte uger efter vedtagelsen, meddelelsen eller offentliggørelsen af forvaltningsakten, idet det seneste tidspunkt lægges til grund, eller, i tilfælde af en påstået undladelse, inden for en frist på otte uger efter det tidspunkt, hvor forvaltningsakten var påkrævet. I anmodningen angives grundene til, at der anmodes om intern prøvelse.

2. EU-institutionen eller -organet som omhandlet i stk. 1 behandler enhver sådan anmodning, medmindre den er klart ubegrundet. EU-institutionen eller -organet giver et begrundet skriftligt svar hurtigst muligt og senest 16 uger efter modtagelsen af anmodningen."

(b) I stk. 3 affattes andet afsnit således:

"EU-institutionen eller -organet behandler dog under alle omstændigheder anmodningen inden for en frist på toogtyve uger efter modtagelsen heraf."

3. I hele forordningen erstattes henvisningerne til bestemmelser i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten) med henvisninger til de tilsvarende bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), og eventuelle grammatiske ændringer foretages.

4. I hele forordningen, herunder titlen, erstattes ordet "Fællesskab" med ordet "Union", og eventuelle grammatiske ændringer foretages.

Artikel 2

Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Europa-Parlamentets vegne	*På Rådets vegne*
Formand	*Formand*