

## *Foreningen for Europaret – 20/9 2018*

### **Danske domstoles præjudicielle forelæggelser for EU-domstolen i i lyset af nye EU-domme fra 2018**

*v. professor Peter Pagh*

**Kvantitative sammenligninger** mellem antallet af præjudicielle forelæggelser fra de forskellige medlemsstaters domstole og uafhængige nævn er ikke egnet til at belyse mulige forskelle mellem medlemsstaternes brug af præjudicielle forelæggelser af mindst tre grunde:

- Der er forskel på **hvilke dele af EU-retten**, der i de enkelte medlemsstater giver anledning til retlige tvister og dermed mulighed for spørgsmål om fortolkning af EU-retten
- De **processuelle rammer** for danske domstoles prøvelse af forvaltningsafgørelser baseret på forhandlingsmaksimen er forskellig fra de fleste andre medlemsstater med forvaltningsdomstole (ofte også forfatningsdomstole) og et tillempt officialprincip
- Antallet af afgørelser ved **danske klagenævn** – vil i de fleste andre medlemsstater indgå som forvaltningsdomstolsafgørelser.

**Mine analyser giver ikke grundlag for at hævde, at danske dommere udviser større modvilje mod præjudicielle forelæggelser for EU-domstolen end andre medlemsstaters dommere og domstole – de fleste nationale dommere vil nok mene, at deres retssystem og retskultur er den bedste – om ikke af anden grund, så fordi det er den retforståelse de kender bedst**

Jeg mener fortsat at fremlæggelse af **responsa fra Juridisk Specialudvalg** som ”*rådgivning*” til dommeren om præjudiciel forelæggelse er nødvendig, og hvad der i givet fald skal spørges om, er *en uheldig anormalitet* – men der er intet grundlovsmæssigt problem, da der er tale om *partsindlæg* fra anklagemyndighed eller Kammeradvokat – og efter Højesterets dom i U 2014.138 HK, kan modparten ligeledes fremlægge ensidigt indhentede juridiske responsa, så der er en **form** for *equality of arms*.

## **Sammenfatning af konklusionen af mine analyser**

Der ikke kan generaliseres på grundlag af praksis fra enkelte retsområder – hvorfor mit seneste bidrag begrænser sig til et mere begrænset retsområde, **miljøretten i bred forstand**

Miljøretten domineres i betydelig grad af EU-retten, og de få præjudicielle forelæggelser for EUD fra danske domstole om miljøretlig lovgivning kan **ikke** forklares med, at Danmark er bedre til at gennemføre og anvende EU-regler.

De fleste **miljøretlige** sager, der er rejst ved EUD af Kommissionen eller i form af præjudicielle spørgsmål fra andre medlemsstaters domstole, kunne på det pågældende tidspunkt være rejst for EUD om den danske gennemførelse og anvendelse af reglerne

Der går ofte år, før den fulde rækkevidde af EUD's fortolkning af EU's miljøregler finder udtryk i ændret dansk lovgivning og ændret praksis

**Uanset en del af EU's miljøregler i voksende omfang påberåbes ved danske domstole, er der fortsat meget få præjudicielle sager fra danske domstole om miljøretlige emner – selv om danske myndigheders og domstoles fortolkning af EU's miljøregler ofte efterfølgende er underkendt af EU-domstolen.**

**Som "tunge" områder, hvor det ofte går galt, og hvor der (alligevel) er praksis for, at myndigheder, klagenævn og domstole afviser behov for præjudiciel forelæggelse for EUD og følger fortolkninger der efterfølgende indirekte er underkendt af EUD må nævnes:**

- Århus-konventionen om borgernes ret til information deltagelse og uafhængig prøvelse på miljøområdet**
- SMV-direktivet – anvendelse og retsvirkning**
- Habitatdirektivets artikel 6 om beskyttelse af Natura 2000-områder – anvendelse og retsvirkning**
- VVM-direktivet – anvendelse og retsvirkning**

**Danske domstole oplyses ikke om verserende sager – se fx aktuelt C-293/17 om konsekvensvurdering af gødningsnormer**

## **EU-rettens særegenheder**

**Folkeretlige forpligtelser** anskues i dansk ret dualistisk, men folkeretlige aftaler efter EU-domstolens fortolkning anskues monistisk: EU's folkeretlige miljøaftaler har direkte virkning i national ret og forrang for senere sekundær EU-lovgivning, *sag C-213/03* om Barcelona-konventionen og *sag C-366/10* om Kyoto-protokollen og emissionskvoter for luftfarten og *sag C-243/15 LZ II* om Aarhus-konventionens art. 9(2) og 6(1)(b) om prøvelsesadgang

**Traditionel dansk pragmatisk fortolkning** af retsregler er baseret på en fælles forståelse af sprog og kulturværdier, hvilket næppe er muligt, når en regel skal gælde for 27 medlemsstaters forskellige retssystemer og kulturværdier, hvorfor fælles EU-regler fører til, at der lægges vægt på:

- Formålet med reglerne
- Risiko for omgåelse
- Processuelle regler om oplysning, høring og underretning
- Borgernes adgang til uafhængig retlig prøvelse

EU-retlige **forpligtelser for nationale myndigheder** er udtryk for, at EU som lovgiver ikke mener, at det er tilstrækkeligt at forlade sig på myndighedernes gode vilje, hvorfor procesregler fortolkes udvidende og undtagelser indskrænkende med henvisning til risiko for omgåelse fra de nationale myndigheder – dvs. mistillid til nationale myndigheder – konsekvenser:

**Miljøkvalitetsnormer** for fx luftkvalitet anses efter EU-retten som en **bindende resultatforpligtelse**, mens de i dansk miljøretlig teori (og praksis) er opfattelse som **miljøkrav uden adressat**

**Skønmæssige regler** om sagens oplysning (miljøvurdering) og høring af berørte offentlighed fortolkes udvidende for at imødegå omgåelse

**Legaldefinitioner** af centrale begreber vil ofte rejse flere spørgsmål end svar – som illustreret med de mange sager om fortolkning af EU-rettens definition af 'affald'

**Minimumsharmonisering**, betyder ikke, at EU's miljøregler er frataget direkte virkning

**Retsvirkningen af EU's eksklusive kompetence** i relation til indgåelse af folkeretlige aftaler, fiskeriregulering og krydsoverensstemmelse mht. landbrugsstøtte

## **Eksempler på EU-domme, der underkender tidligere dansk praksis:**

**EU's folkeretlige miljøaftaler har direkte virkning i national ret og forrang for senere sekundær EU-lovgivning, *sag C-213/03 om Barcelona-konventionen* og *sag C-366/10 om Kyoto-protokollen* og emissionskvoter for luftfarten og *sag C-243/15 LZ II om Aarhus-konventionen***

**Århus-konventionen art. 9(2) om krav på fuld materiel og processuel prøvelse og adækvate retsmidler for berørte borgere af afgørelser omfattet af Aarhus-konventionens art. 6 har direkte effekt:**

**Sag C-243/15 LZ II:** hvor en NGO tillagt søgsmålskompetence til at få underkendt en tilladelse til hegn i Natura 2000-område, fordi alle projekter, der kræver konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3) er omfattet af Aarhus-konventionens art 6(1)(b) og dermed giver NGOer krav på fuld prøvelse, uanset national lovgivning

**Århus-konventionen art. 9(3) og art. 9(4) har ikke direkte, men er en del af EU-retten og skal fortolkes i overensstemmelse med ækvivalens- og effektivitetsprincippet**

**C-240/09 LZ I:** Århus-konventionens artikel 9(3) om borgernes adgang til at håndhæve overtrædelser af den nationale miljølovgivning henhører under EU-retten. Reglen har ikke direkte effekt, men de nationale domstole skal i overensstemmelse med effektivitets- og ækvivalensprincippet i videst mulig omfang fortolke nationale regler om søgsmålsadgang i overensstemmelse med artikel 9(3).

**C-470/16 *North East Pylon Campaign Limited*:** Forbuddet mod uoverkommeligt dyre sagsomkostninger i VVM-direktivets art. 11 omfatter kun omkostninger vedrørende indsigelser om offentlighedens deltagelse, men gælder også sagsanlæg, før der er meddelt VVM-tilladelse. Andre indsigelser om overtrædelse af nationale miljøregler er omfattet af Århus-konventionens art. 9(3) og (4), der ikke har direkte effekt, men det er i modstrid med EU-retten, hvis forbuddet mod uoverkommeligt dyre sagsomkostninger forudsætter, at overtrædelse af nationale miljøregler har eller kan give anledning til en miljøskade.

## **SMV-direktivet (2001/42)**

SMV-direktivets **brede anvendelsesområde og retsvirkning** er kommet bag på danske myndigheder. Problemet er ikke den danske gennemførelse, men at hverken myndigheder (og klagenevæn) forstod, hvordan ordlyden fortolkes af EU-domstolen.

**C-41/11:** Bekendtgørelse til gennemførelse af nitratdirektivets art 5 vedtaget uden overholdelse af SMV-direktivet er ugyldig, medmindre (1) øjeblikkelig ophævelse af planen vil have skadelig virkning på miljøet, (2) disse skadelige virkninger ikke kan begrænses på anden måde, (3) forudsat planen er i overensstemmelse med nitratdirektivet, og (4) fravigelsen ikke sker for en længere periode end strengt nødvendigt. – **mulig retsvirkning: Sager om overtrædelse af gødningsanvendelsesloven**

**C-290/15:** Valloniens vindmøllebekendtgørelse, der regulerer støj og skyggevirkning fra vindmølleparker, anset for en plan omfattet af SMV-direktivet, uanset bekendtgørelsen har karakter af en generel regulering, der ikke er begrænset til bestemte geografiske områder. **mulig retsvirkning: Bl.a. sager om VVM-tilladelser til vindmøller og overtrædelse af husdyrgodkendelser**

**C-379/15:** Hvis national retsakt er vedtaget i modstrid med SMV-direktivet, er de planer og afgørelser, der er besluttet på grundlag af den nationale retsakt ugyldige, hvilket kun kan fraviges, når de fire betingelser i C-41/11 er opfyldt og skal afgøres i hvert enkelt tilfælde. For domstole omfattet af TEUF art. 267(3) kræves præjudiciel forelæggelse for EUD, medmindre den nationale domstol på detaljeret vis redegør for, at betingelserne for ikke at annullere retsakten er opfyldt. **mulig retsvirkning: skærpet begrundelseskrav og udvidet forelæggelsespligt**

**C-671/16:** Forordning om zoneopdeling for byområde i Bruxelles omfattet af SMV-direktivets regler om miljøvurdering, uanset der var gennemført miljøvurdering af bekendtgørelse om arealanvendelse, og de to retsakter var udstedt samme dag.

**C-160/17:** En bekendtgørelse, der alene har til formål at fastlægge et geografisk område, inden for hvilket der kan gennemføres et byplanprojekt, der fraviger generelle byplanlægningskrav, er omfattet af SMV-direktivets regler om miljøvurdering, uanset der gennemføres en miljøvurdering af det konkrete byplanprojekt. – **retsvirkning: uklar, men underkender dansk opfattelse, der er lagt til grund af Planklagenævæn og Miljø- og Fødevareklagenævæn i sager om støj bkg. for vindmøller.**



**C-473/14:** Ændring af plan for beskyttet bjergområde er omfattet af kravet om strategisk miljøvurdering, uanset om ændringen har karakter af en præcisering med henblik på bedre naturbeskyttelse, når der ikke er gennemført miljøvurdering af den oprindelige plan.

## **Habitatdirektivets art. 6: beskyttelse Natura 2000-områder**

*For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.*

*2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.*

*3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden*

*4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes. Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«*

### **Art. 6(1):**

**C-441/17 Kom. mod Polen:** Ændringer af skovforvaltningsplan for Natura 2000-område med øget skovhugst med henblik på bl.a. at bekæmpe spredning af typografbillen, som havde skadelig virkning på flere beskyttede skovtyper, opfyldte ikke krav til passende bevaringsforanstaltninger efter habitatdirektivets art. 6(1) og anset for en overtrædelse af habitatdirektivets art. 6(3).

**C-97/17 Kom. mod Bulgarien:** Bulgarien havde overtrådt fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4(1), da Bulgarien havde undladt at udpege hele det vigtige bjergområde Rila som særligt fuglebeskyttelsesområde, idet udpegning af en del af området som særligt fuglebeskyttelsesområde ikke var tilstrækkeligt, uden det blev tillagt betydning, at den bulgarske regering mente, at der var brug for yderligere undersøgelser.

### **Art. 6(2):**

**C-399/14 Grune Liga Sachsen:** Beskyttelsesniveauet i art. 6(2) og 6(3) er det samme, hvorfor myndighederne efter habitatdirektivets art. 6(2) har pligt til at foretage en konsekvensvurdering af projekter, der er godkendt, før en lokalitet blev udlagt som Natura 2000 område, hvis det er sandsynligt, at den lovlige aktivitet kan have skadelig virkning. Konsekvensvurderingen skal opfylde kravene i art. 6(3) og kan danne grundlag for en retlig lovliggørelse efter art. 6(4), hvor der ved afvejningen skal tages hensyn til de miljømæssige fordele og ulemper ved at bringe aktiviteten til ophør i forhold til at lade aktiviteten fortsætte, idet en fysisk lovliggørelse i form af nedrivning også anses for et projekt omfattet af art. 6(3).

**C-683/16 Deutscher Naturschutzring m.fl.:** Som følge af EU's enekompetence på fiskeriområdet kan Tyskland ikke i to marine Natura 2000-områder beliggende i den tyske eksklusive økonomiske zone i Østersøen og Nordsøen forbyde bundgarnsfiskeri fra fiskefartøjer fra andre medlemsstater. De bevaringsforanstaltninger, som en medlemsstat kan vedtage over for egne fiskefartøjer skal angå habitatdirektivet, fuglebeskyttelsesdirektivet eller havstrategidirektivet.

**Art. 6(3):**

*C-521/12, Briels m.fl.:* Hvis skadelig virkning på Natura 2000-område ikke kan imødegås uden erstatningsbiotoper kan der ikke meddeles tilladelse efter art. 6(3) – men kun efter art. 6(4) – og det gælder uanset om erstatningsbiotop er etableret inden tilladelse, jf. *C-387 og 388/15, Orleans m.fl.*

*C-323/17 People Over Wind m.fl.:* Ved screening af om det kan udelukkes, at tilladelse til et projekt kræver konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3), kan der ikke tages hensyn til afværgeforanstaltninger, da usikkerheden om virkningen af afværgeforanstaltninger i sig selv begrundet konsekvensvurdering.

*C-142/16 Kom. mod Tyskland:* Tilladelse til tysk kraftværk betinget af fisketrappe, hvis effektivitet for sikring af migrerende fisk fra Natura 2000-områder mange hundrede km opstrøms efterfølgende skulle overvåges, opfyldte ikke kravet om videnskabelig vished for, at projektet ikke skader Natura 2000-områders integritet.

**Sammenlign med MAD 2013.816 V om lov om testcenter ved Østerild, hvor ministeriet havde afvist, at barriere virkning på trækfugle til nærliggende fuglebeskyttelsesområder var omfattet af habitatdirektivets art. 6(3), hvilket landsretten tilsluttede sig med følgende begrundelse**

”By- og Landskabsstyrelsen, der har betydelig erfaring med naturbeskyttelse og naturplanlægning, har i overensstemmelse med miljørådgivningsfirmaet og Danmarks Miljøundersøgelser anført, at det alene på grund af afstanden til møllerne uden rimelig tvivl og uden yderligere undersøgelser kan afvises, at fugle på udpegningsgrundlaget påvirkes inde i områderne. For så vidt angår centrets almindelige virkning på fugle uden for Natura 2000-områderne, herunder fugle på udpegningsgrundlaget, har By- og Landskabsstyrelsen på baggrund af de foretagne undersøgelser vurderet, at det er sandsynliggjort, at etableringen af testcentret ikke vil medføre en sådan risiko for kollisioner med vindmøllerne, at det vil have betydning for bestandene af fugle.” (min fremhævelse)

## **Generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-293 & 294/17:**

- 1) En lovbestemt ordning, hvorefter projekter og andre handlinger, der forårsager en kvælstofaflejring, der ikke overskrider en tærskel- eller grænseværdi, er undtaget fra godkendelsespligten og derfor tilladt uden individuel godkendelse, er forenelig med habitatdirektivet artikel 2 og 3, såfremt der på grundlag af objektive kriterier ud fra et videnskabeligt synspunkt ikke hersker nogen rimelig tvivl om, at disse kvælstofaflejringer ikke vil have væsentlige virkninger i det pågældende bevaringsområde.
- 2) artikel 6, stk. 2 og 3 tillader, at en vurdering til et program, i hvilket en bestemt total mængde kvælstofaflejringer er blevet vurderet, lægges til grund for meddelelse af en individuel godkendelse til et projekt eller en anden handling, der forårsager en kvælstofaflejring i bevaringsområder, der passer inden for den aflejningsvolumen, der er blevet vurderet inden for programmets rammer. Den nævnte vurdering skal imidlertid indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af aflejringerne. Dette forudsætter, at det for hvert enkelt projekt og hvert areal inden for bevaringsområder, hvor der befinder sig beskyttede naturtyper, sikres, at de samlede tilladte kvælstofaflejringer på lang sigt ikke er til skade for bevaringen af de naturtyper og arter, der er beskyttet på lokaliteten, samt for muligheden for at etablere en god bevaringsstatus.
- 3) Foranstaltninger til nedbringelse af kvælstofaflejringer fra andre kilder, genoprettelsesforanstaltninger til styrkelse af kvælstoffølsomme naturtyper i de berørte områder, og den selvstændige reduktion af kvælstofemissioner, kan kun begrunde, at yderligere kvælstofaflejringer i bevaringsområder er i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6(3), hvis det på tidspunktet for tildelingen af tilladelsen allerede er endeligt fastslået, at kvælstofaflejringerne samlede belastning af lokaliteten forbliver under tærsklen for skade på lokalitetens integritet. Der er derimod ikke tilstrækkeligt grundlag for at godkende yderligere kvælstofaflejringer, når aflejringerne ganske vist som helhed reduceres, men de pågældende arealer på trods heraf stadig belastes med for meget kvælstof. Der må ikke tages hensyn til rene prognoser om de nævnte foranstaltningers fremtidige virkninger og det forventede fald i kvælstofemissioner ved afgørelsen vedrørende godkendelsen af yderligere kvælstofaflejringer.
- 4) Gødskningen af visse arealer og deres anvendelse til græsning skal anses for et projekt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 5) Den periodisk tilbagevendende gødskning, der fandt sted lovligt, før artikel 6, stk. 3, fandt anvendelse på et bevaringsområde, og stadig finder sted på nuværende tidspunkt, kan udgøre et enkelt projekt sammen med en landbrugsbedrift. Ændringer i gødskningspraksis skal derimod anses for et nyt projekt, såfremt de medfører en yderligere risiko for en væsentlig påvirkning af bevaringsområder.
- 6) Græsningen og gødskningen kan ikke ved lov fritages fra kravet om en individuel vurdering af deres virkninger på bevaringsmålsætningerne for bevaringsområder med den begrundelse, at en stigning i kvælstofaflejringerne som følge af disse aktiviteter gennemsnitligt set kan udelukkes. En overvågning af kvælstofaflejringerne og en mulighed for at træffe yderligere foranstaltninger med henblik på at imødegå overbelastning med aflejringer kan heller ikke begrunde, at der ses bort fra en individuel vurdering.
- 7) Beføjelse til at pålægge forpligtelser som den kompetente instans skal udøve, såfremt dette er nødvendigt ud fra bevaringsformålene for et Natura 2000-område, er et tilstrækkeligt præventivt middel til gennemførelse af artikel 6(2)

## **Generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-461/17:**

- 1) Vurderingen i henhold til art. 6(3) skal ganske vist ikke i fuldt omfang udtrykkeligt nævne de levesteder og arter, der er opført for lokaliteten i listen over områder af fællesskabsbetydning, eller for hvilke området beskyttes som særligt bevaringsområde i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivet, men denne vurdering skal i det mindste implicit indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de undersøgte arbejder på de beskyttede naturtyper og arter.
- 2) Vurderingen i henhold til art. 6(3) omfatter dermed kun virkningerne på et områdes bevaringsmålsætninger på passende vis, hvis den inddrager de skadelige virkninger på de beskyttede naturtyper karakteristiske arter og på de øvrige arter og naturtyper, for så vidt som disse er nødvendige for bevaringen af de beskyttede naturtyper
- 3) Vurderingen i henhold til art. 6(3) skal ligeledes inddrage påvirkningerne af arter eller levesteder uden for bevaringsområder, hvis disse påvirkninger kan have skadelig indvirkning på bevaringsmålsætningerne for bevaringsområder (det tredje spørgsmål).
- 4) Detaljerede oplysninger om anlægsfasen inden for rammerne af en tilladelse, som er tildelt et projekt i henhold til art. 6(3) kan kun fastlægges ensidigt af bygherren, hvis enhver rimelig videnskabelig tvivl om, at disse afgørelses virkninger ikke som sådan skader lokalitetens integritet, er udelukket
- 5) Den kompetente myndighed skal begrunde de elementer i en afgørelse om at give tilladelse til et projekt i henhold til art. 6(3) der ville kunne give anledning til rimelig videnskabelig tvivl om, at dette projekt ikke vil skade lokalitetens integritet, så detaljeret og udtrykkeligt, at en sådan tvivl er udelukket. Dette gælder særligt for den tvivl, der fremgår af en inspektørs konklusioner. Ganske vist kan myndigheden som begrundelse henvise til en videnskabelig udtalelse, men også denne skal kunne udelukke enhver rimelig videnskabelig tvivl
- 6) Bygherren skal i henhold til artikel 5, stk. 3, litra c), i VVM-direktivet give de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentligste indvirkninger, projektet kan have på flora og fauna (det fjerde spørgsmål).
- 7) Væsentlige alternativer som omhandlet i VVM-direktivet artikel 5, stk. 3, litra d) er de alternativer, der ville kunne have betydelig indflydelse på projektets indvirkning på miljøet.
- 8) I henhold til VVM-direktivet artikel 5, stk. 3, litra d), skal bygherren fremlægge de grunde, der ved valget mellem forskellige alternativer har spillet en rolle, for så vidt som disse grunde vedrører projektets og alternativernes indvirkning på miljøet

## **VL-kendelse af 19/9 2018 – om præjudiciel forelæggelse i sag om gyldighed af danske vandplaner:**

### **Ad spørgsmålet om præjudiciel forelæggelse:**

De spørgsmål, sagsøgerne ønsker stillet til EU-Domstolen, drejer sig alle om, hvorvidt Danmark i forbindelse med implementeringen af vandrammedirektivet har handlet i strid med vandrammedirektivet. Det er sagsøgernes og biintervenienternes opfattelse, at det følger af vandrammedirektivet, at der skal tilvejebringes konkrete detaljerede oplysninger om de økonomiske konsekvenser af de klassificeringer af vandområder til bestemte miljømål, som påtænkes gennemført for de berørte landmænd, inden klassificeringen gennemføres, således at de berørte parter får mulighed for at deltage i høringsprocessen på en meningsfuld måde.

**Det er landsrettens vurdering, at vandrammedirektivet ikke indeholder en pligt for medlemsstaterne til at foretage en analyse af de økonomiske konsekvenser for eksempel landbruget af at klassificere et vandområde til et bestemt miljømål, medmindre medlemsstaterne vil klassificere vandområdet som kunstigt eller stærkt modificeret, jf. herved artikel 4, stk. 3, eller vil tilstræbe mindre strenge miljøkrav end krævet efter artikel 4, stk. 1, jf. artikel 4, stk. 5.**

**Kravet i artikel 5, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne skal sikre, at der for hvert vandområdedistrikt foretages blandt andet en økonomisk analyse af vandanvendelsen i overensstemmelse med de tekniske specifikationer i direktivets bilag I og II, indebærer, at den økonomiske analyse skal indeholde et skøn over omkostningseffektiviteten for foranstaltningen henholdsvis indsatsen. Artikel 5, stk. 1, kan derimod ikke forstås således, at den tekniske analyse tillige skal omfatte betydningen af en fuld målopfyldelse vedrørende hvert enkelt vandområde for landbrugets mulighed for fortsat dræning henholdsvis anvendelse af gødning.**

Da sagsøgernes påstande i sagen bygger på den opfattelse, at Danmark i forbindelse med implementeringen af vandrammedirektivet har klassificeret alt for få vandområder som - 100 - kunstige eller modificerede, er der herefter ikke behov for at foretage præjudiciel forelæggelse af de spørgsmål, sagsøgerne ønsker at stille.

Det bemærkes i øvrigt vedrørende spørgsmål 1, at de sagsøgte under den mundtlige forhandling af spørgsmålet om præjudiciel forelæggelse har erklæret sig enig i, at landbrugs-mæssig dræning er vandanvendelse i vandrammedirektivets forstand, hvorfor der allerede af den grund ikke er behov for at stille spørgsmål 1 til EU-Domstolen.

Med disse bemærkninger afslår landsretten at tage sagsøgernes anmodning om præjudiciel forelæggelse til følge.

### **Ad spørgsmålet om afvisning:**

Sagsøgernes principale påstande 1.1-1.22 går ud på, **at 22 vandplaner, der var gældende for årene 2009 til 2015, skal erklæres ugyldige.** Det er efter landsrettens opfattelse en betingelse for, at sagsøgerne har en retlig interesse i at få påstandene prøvet ved domstolene, at vandplanerne har haft en konkret og væsentlig betydning for sagsøgerne, mens vandplanerne var gældende.

Vandplanerne havde i vidt omfang en generel og overordnet karakter, og de var alene bindende for myndighederne, men ikke i forhold til lodsejerne, herunder sagsøgerne. I forhold til lodsejerne ville der først være en regulering med bindende virkning, når vandplanerne blev udmøntet i kommunale handleplaner. Uanset at råderummet for den kommunale udmøntning af vandmiljøplanerne kan være begrænset, finder landsretten ikke, at sagsøgerne har påvist, at vandplanerne bortset fra den del af påstandene, som angår indsatsens ændring af normsystemet i indsatsprogrammets afsnit 1.3, tabel 1.3.1, har haft en konkret og væsentlig betydning for dem, mens de var gældende.

**Landsretten afviser derfor de principale påstande 1.1-1.22 i sagen V.L. B-1174-15 fra domstolene bortset fra den del af påstandene, som angår indsatsen ændring af normsystemet i indsatsprogrammets afsnit 1.3, tabel 1.3.1.**

### **Sagsøgernes subsidiære påstande 1 og 2:**

Sagsøgernes subsidiære påstande angår **spørgsmålet, om den danske klassificering af vandløb i vandplanerne 2009-2015 og klassificeringen af vandløb, der benyttes til dræning af landbrugsjord, som naturlige på Miljøministeriets Web-GIS-kort, er i strid med vandrammedirektivet.**

Sagsøgerne har ikke påvist, at klassificeringen af vandløb i vandplanerne 2009-2015 og på Miljøministeriets Web-GIS-kort har haft nogen konkret og væsentlig betydning for dem. **Landsretten afviser derfor de subsidiære påstande 1 og 2 fra domstolene.**



### **Sagsøgernes subsidiære påstande 3 a og 3 b:**

Sagsøgernes subsidiære påstande 3 a og 3 b angår spørgsmålet, om vandplanernes indsats-program i tabel 1.3.1 er ugyldigt, subsidiært ulovligt i forhold til de enkelte sagsøgere, i det omfang vandplanerne berører de pågældende for så vidt angår virkemidlerne a) randzoner, b) efterafgrøder, c) forbud mod pløjning, d) forbud mod jordbearbejdning, e) ændring af normsystemet, f) etablering af vådområder, g) ændret vandløbsvedligeholdelse, h) vand-løbsrestaurering og i) genåbning af rørlagte vandløb i de respektive vandplaner.

Sagsøgerne har ikke påvist, at de nævnte 9 virkemidler i tabel 1.3.1 i indsatsprogrammet har haft en konkret og væsentlig betydning for dem hver især bortset fra virkemidlet e) ændring af normsystemet. Det bemærkes i den forbindelse, at sagsøgerne CV, JO, AJ og MR har påvist indsatser, der berører dem konkret. For så vidt angår indsatserne over for JO, AJ og MR og den del af indsatsen over for V, der angår udlægning af groft materiale og etablering af træer i M Bæk, vedrører disse imidlertid vandområdeplanerne for 2015-2021, som ikke er omfattet af denne retssag men af V.L. B-311-2017.

Den del af indsatsen over for CV, som er gennemført og afsluttet med udbetaling af erstatning på 57.250 kr. efter vandløbsloven for genåbning af en rørlagt strækning på M Bæk, kan ikke i øvrigt medføre, at han – der efter det oplyste ikke har påklaget spørgsmålet om erstatning – på den baggrund har været så væsentligt berørt af indsatsen, at det kan begrunde retlig interesse for ham med hensyn til prøvelse af de subsidiære påstande 3 a og 3 b. **Sagsøgernes subsidiære påstande 3 a og 3 b afvises derfor fra domstolene bortset fra den del af påstandene, som angår indsatsen e) ændring af normsystemet.**

De principale påstande 1.1, 1.4, 1.7 og 1.10 angår **spørgsmålet, om indsatsprogrammet for de fire vandområdedistrikter i bekendtgørelse nr. 794 af 24. juni 2016 er ugyldigt.**

De sagsøgte har anerkendt, at sagsøgerne har retlig interesse i at få prøvet gyldigheden af den del af påstand 1.1, 1.4, 1.7 og 1.10, der angår den grundlæggende foranstaltning i indsatsprogrambekendtgørelsens bilag 5, tabel 1, der består i kvælstofnormerne i gødningsbekendtgørelsen.

De sagsøgte har endvidere anerkendt, at 4 af sagsøgerne har retlig interesse i at få prøvet den del af indsatsprogrambekendtgørelsens bilag 1-4, som indeholder indsatserne til re-staurering af de vandløb, som de fire sagsøgers marker afleder vand til, og at der tegner sig et tilsvarende billede for hovedparten af de øvrige sagsøgere, hvorfor der ikke påstås afvisning i forhold til indsatsen til restaurering af de vandløb, som sagsøgnernes marker afleder vand til.

Landsretten finder på den baggrund, at der er en sådan usikkerhed på nuværende tidspunkt om det præcise omfang af indsatsprogrammet for de fire vandområdedistrikters konkrete og væsentlige betydning for sagsøgerne, at der ikke er grundlag for at tage de sagsøgnets påstande om delvis afvisning af påstandene 1.1, 1.4, 1.7 og 1.10 fra domstolene til følge.

De principale påstande 1.2, 1.5, 1.8 og 1.11 angår spørgsmålet, om miljømål for de fire vandområdedistrikter i bekendtgørelse nr. 795 af 24. juni 2016 er ugyldige.

**Sagsøgerne har ikke påvist, at miljømålene, som er overordnede mål og ikke er bindende for sagsøgerne, har nogen konkret og væsentlig betydning for sagsøgerne. De sagsøgnets påstand om afvisning af påstandene 1.2, 1.5, 1.8, og 1.11 fra domstolene tages derfor til følge.**

De principale påstande 1.3, 1.6, 1.9 og 1.12 **angår gyldigheden af vandområdeplanerne.** Sagsøgerne har ikke påvist, at vandområdeplanerne, der ikke er bindende efter deres indhold, har nogen konkret og væsentlig betydning for dem. De sagsøgnets påstande om afvisning af påstandene 1.3, 1.6, 1.9 og 1.12 fra domstolene tages derfor til følge.

De subsidiære påstande 2.1 – 2.4 og 3.1 – 3.4 angår spørgsmålet, om nogle beregnede indsatsbehov for de fire vandområdedistrikter i bilag 1 til de respektive vandområdeplaner er retsstridige. De sagsøgte har ikke godtgjort, at de nævnte beregnede indsatsbehov, der vedrører reduktion af kvælstofudledning og ikke er bindende for sagsøgerne, har konkret og væsentlig betydning for dem. **Landsretten tager på den baggrund de sagsøgnets påstand om afvisning af disse påstande fra domstolene til følge.**