MRF 2025C.4

Afløsningsopgave: NGO'ers retlige interesse i miljøsøgsmål
Af ba.jur. Lucas Skafte Ehlers

Forord af Peter Pagh
Emnet for denne afløsningsopgave er, hvordan fortolkningen af søgsmålskriteriet 'retlig interesse' har udviklet sig i forhold til miljøorganisationers adgang til at indbringe sager om miljøretlige spørgsmål for domstolene med henblik på at afdække den nuværende retsstilling. Afhandlingen omhandler en klassisk retlig problemstilling om, hvad og hvem der kan indbringe sager for domstolene, hvilket gennem alle tider har påkaldt sig både teoretisk og praktisk opmærksomhed. Problemstillingen er ikke ny, som det belyses i afhandlingens gennemgang af ældre teori om subjektiv og objektiv ret med omtale af bl.a. Nellemann, Knoph, Bang, Hurwitz og Poul Andersen. Med miljøorganisationers søgsmål om miljøretlige spørgsmål er problemstillingen imidlertid tilføjet yderligere aspekter, herunder sammenhængen mellem partsstatus, klageret i administrativ rekurs og søgsmålsadgang samt konsekvenserne af Århus-konventionen om borgernes rettigheder på miljøområdet, som disse regler er fortolket af EU-Domstolen. Afhandlingen indeholder en gennemgang af udviklingen i dansk retspraksis samt en analyse af EU-Domstolens retspraksis og fortolkning af Århuskonventionens art. 9. Som afhandlingen konkluderer, giver flere af de senere års EU-domme anledning til ny usikkerhed om rækkevidden af den særlige regel i Århuskonventionens art. 9(3) om medlemmer af offentlighedens adgang til at håndhæve overtrædelser af miljølovgivningen ved domstolene.

Afhandlingen kan anbefales til advokater, der befatter sig med søgsmål fra miljøorganisationer. Afhandlingen kan tillige anbefales til specialestuderende som illustration af, hvordan der ved belysning af mere grundlæggende juridiske problemstillinger med fordel også kan inddrages en retshistorisk analyse og både ældre og nyere teori som en del af den fordybelse, der hører til udarbejdelse af juridiske specialer og afløsningsopgaver.

KØBENHAVNS UNIVERSITET
DET JURIDISKE FAKULTET

Afløsningsprojekt:
NGO'ers retlige interesse i miljøsøgsmål

Fag: Miljøret
Problemformulering: Hvad er udstrækningen af NGO'ers retlige interesse i civile sager af offentligretlig karakter på miljøområdet, og hvilken påvirkning har EU-retten i den sammenhæng?

Forfatter: Lucas Skafte Ehlers
Vejleder: Peter Pagh

Antal tegn:	**Afleveringsdato:** Den 18. august 2025

Stud.jur. Lucas Ehlers

NGO'ers retlige interesse i miljøsøgsmål

udviklingstrin i søgsmålsret

AFSNIT 1: Introduktion **2**
1.1. Indledning 2
1.2. Problemformulering 3
1.3. Metode og emneafgrænsning 3

AFSNIT 2: De almindelige søgsmålsforudsætninger **6**
2.1. Hvilke rettigheder er genstand for retsbeskyttelse? 6
2.1.1. De "subjektive rettigheder" som rettighedskriterium 6
2.1.2. "Interessen" som rettighedskriterium 6
2.2. Retlige interesse – og kravets nærmere indhold 8
2.2.1. Retlig interesse i udfaldet af en konkret og aktuel i sag 9
2.2.2. Privates håndhævelse af miljølovgivningen gennem domstolene 10
2.2.3. Rette sagsøger? 12
2.2.4. Uddybende om identitet mellem klageberettigede i forvaltningsprocessen og søgsmålsberettigede i domstolsprocessen 13
2.2.5. NGO'ernes processuelle begrænsninger efter interessekriteriet 16

AFSNIT 3. NGO'ers udvidede søgsmålsret i miljøsager efter dansk ret **17**
3.1. Østre Landsrets dom af 11. april 2025 i Sag BS-26806/2024-OLR 17
3.2. Når loven afgrænser kredsen klageberettigede i administrativ rekurs på miljøområdet 18
3.2.1. Den historiske udvikling i NGO'ers klagebeføjelse frem mod ratificering af Århuskonventionen 19
3.2.2. Naturbeskyttelsesloven 19
3.2.3. Miljøbeskyttelsesloven 21
3.2.4. Sammenfattende om udviklingen i NGO'er lovhjemlede klageret 23
3.3. NGO'ers udvidede søgsmålsret efter dansk ret 24

AFSNIT 4. Århuskonventionen om borgerens processuelle rettigheder på miljøområdet **26**
4.1. Den danske gennemførelse 26
4.2. Århuskonventionens betydning for dansk ret i lyset af EU's ratificering 28
4.2.1. Sag C-213/03, *Pêcheurs de l'étang de Berre I* 29
4.3. NGO'ers proces- og håndhævelsesadgang, "acces to justice", efter art. 9 om i lyset af EU-domstolens praksis 31
4.3.1. Art. 9(1); adgang til prøvelse af afgørelser om aktindsigt i miljøoplysninger 31
4.3.2. Art. 9(2); adgang til prøvelse af visse afgørelser om deltagelse i beslutningsprocesser 32
4.3.3. Art. 9(3); Adgang til håndhævelse af overtrædelser af miljølove 33
4.4. Hvilken nærmere prøvelsesadgang er indeholdt i henholdsvis art. 9(2) og (3)? 33
4.4.1. Sag C-240/09, *Lesoochranárske Zoskupenie I* 33
4.4.2. Sag C-243/15, *Lesoochranárske Zoskupenie II* 34
4.4.3. Sag C-432/21, *Kommissionen mod Polen, Gestion et bonne pratique forestières* 35
4.4.4. Sag C-664/15, *Protect Natur m.fl.* 36
4.4.5. Sag C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaing Limitied* 38
4.4.6. Sag C-826/18, *Stiching Varkens in Nood m.fl.* 40
4.4.7. Sag C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe* 41

AFSNIT 5: Konklusion **44**

Register over domme og afgørelser **46**
Litteraturfortegnelse **48**

DEL I

Introduktion

AFSNIT 1: Introduktion

1.1. Indledning

Har alle og enhver søgsmålret ved de civile domstole? Selvom spørgsmålet lyder banalt, og selvom det er almindelig kendt, at retsordenen ikke anerkender en generel søgsmålsret, så har de nærmere grænser for søgsmålsadgang længe været genstand for principielle diskussioner om rettighedsbegrebet. Hvor det tidligere antoges, at søgsmålsret var betinget af en krænkelse af en subjektiv særret, så er den i dag betinget af det, der oftest betegnes som "retlig interesse" hos sagsøgeren. Dette indebærer i almindelighed, at sagsøgere skal have en aktuel og konkret interesse i sagens udfald. Dette gav tidligere anledning til problemer i sager af offentlig karakter, hvor bl.a. NGO'er,[1] der ikke er i besiddelse af en sådan interesse, traditionelt har været afskåret fra at anlægge sag ud fra de almindelige kriterier. Samfundsudviklingen og den tiltagende mængde offentligretlige regler på især miljørettens område, der i mange tilfælde har et EU-retligt ophæng, har dog betydet, at NGO'er har fået en betydelig rolle i sikringen af myndighedernes administration og håndhævelse af miljøretten. Retstilstanden er labil, og praksis peger på, at udviklingen går i retning af en lempelse af kravene til den retlige interesse.[2] På forvaltningsrettens område viser udviklingen i klagereglerne – der har en vis betydning for søgsmålsretten – i hvert fald siden 1970'erne, at NGO'er har en særlig rolle i håndhævelsen af miljøretten. Det blev dengang peget på, at "udviklingen [må] gå i retning af, at interessesammenslutninger i stedet for enkeltpersoner optræder som klagere", hvilket må indebære en opblødning af søgsmålsbetingelserne.[3] De senere år har NGO'ers søgsmålsret været under stærk påvirkning af folkeretten, navnlig som følge EU's tiltrædelse af internationale konventioner, hvor Århuskonventionen om borgernes processuelle rettigheder på miljøområdet har haft den største betydning. EU-rettens påvirkning har dog givet anledning en del usikkerhed, hvilket i kombination med udviklingen herhjemme, har givet et sløret billede de nærmere grænser for NGO'ers adgang til domstolene i miljøsager. Sigtet med denne afhandling er at beskrive udviklingstrin NGO'ers søgsmålsret, med henblik på at afdække udstrækningen af NGO'ers selvstændige søgsmålskompetence på nuværende tidspunkt.

---

1 På dette sted anvendes den brede betegnelse "NGO", der udgør en forkortelse af det engelske begreb "Non-Governmental Organizations", for at beskrive ikke-statslige organisationer eller foreninger, der er organiseret omkring miljøpolitiske formål, som optræder som aktører i miljøprocessen.

2 Zahle: *EU og den danske grundlov*, 1998, p. 95 samt Christensen: *Forvaltningsret - prøvelse.* 2. udg., 1994, p. 26.

3 Basse, "Kan en græsrodsorganisation optræde som klager ved en administrative klageinstans eller ved domstolene?", Juristen 1979, p. 491.

1.2. Problemformulering

Hvad er udstrækningen af NGO'ers retlige interesse i civile sager af offentligretlig karakter på miljøområdet, og hvilken påvirkning har EU-retten i den sammenhæng?

1.3. Metode og emneafgrænsning

Denne afhandlings konklusioner er fremkommet ved anvendelsen af den retsdogmatiske metode, hvorved NGO'ers retlige interesse i at anlægge søgsmål angående den offentligretlige miljøret ved de civile domstole er søgt fastlagt, udredt og systematiseret. Afsættet herfor har været fastlæggelsen af de almindelige teoretiske udgangspunkter for søgsmålsret, set i lyset af den historiske udvikling af rettighedsbegrebet. Udgangspunktet har i den sammenhæng været overvejende teoretisk, hvormed der er foretaget en omfattende gennemgang retslitteraturen på området. I en bestræbelse på at fremkomme med et svar på, hvad der er *gældende ret*, er der foretaget en nærmere analyse af udviklingen af søgsmålsret i dansk retspraksis, hvor både generelle og specielle tendenser angående NGO'ers søgsmålsret har været genstand for en systematisering. For at belyse baggrunden for udviklingen er der fortaget en nærmere gennemgang af udviklingen af klageretten i den specielle forvaltningsret, hvor de hensyn, der taler for en udvidelse henholdsvis en indskrænkning af prøvelsesretten, er søgt udledt af lovforarbejder. Da emnet for denne afhandling i høj grad er påvirket af folkeretten og EU-retten, er den nærmere fastlæggelse af EU-rettens krav til NGO'ers søgsmålret sket ved en gennemgang af udvalgte domme fra EU-Domstolen (EUD).

Der er tale om et omfattende emne, der kan skrives meget mere om, end rammerne for denne afhandling tillader. Derfor er der foretaget en række begrundede fravalg. NGO'ers krav på remonstration ved EU's egne institutioner og organer efter Århusforordningens art. 10 vil ikke være genstand for nærmere undersøgelse, selvom en nærmere gennemgang af disse aspekter i høj grad kunne have været belysende for emnet.[4] Fokus for denne afhandling har dermed været NGO'ers muligheder for sagsanlæg ved de danske domstole, hvormed der ikke foretages en nærmere gennemgang af mulighederne for direkte annullationssøgsmål ved EU-Domstolen efter TEUF art. 263. Ligeledes vil der ikke foretages en nærmere gennemgang af NGO'ers søgsmålskompetence ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), hvor nyttige perspektiver kunne være hentet fra en sag afgjort i fjor, hvor EMD admitterede en klimaorganisations klage over Schweiz' påståede utilstrækkelige indsats over for udledninger af drivhusgasser.[5]

Retlig interesse udgør sammen med kravene til processuel partsevne og habilitet

---

4 Navnlig sagerne **sagerne C-212/21** og **T-569/20**

5 **Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland** (application no. 53600/20). Betingelsen for at få en klage admitteret ved EMD, er, at man kan godtgøre en "victim status" jf. EMRK art. 34.

procesforudsætninger, dvs. forudsætninger for at kunne få prøvet en påstand i realiteten ved domstolene. Det er alene forudsætningen om den retlige interesse, der er genstand for nærmere undersøgelse på dette sted. De selvstændige og anderledes udfordringer, der kan opstå, hvor NGO'er optræder som mandatarer eller biintervenienter, omtales ikke nærmere, da fokus er NGO'ers selvstændige søgsmålskompetence. De særlige implikationer, der følger af miljølovenes regler om søgsmålsfrister i relation til NGO'ers håndhævelse, omtales ikke yderligere.

Det primære fokus i denne afhandling er forholdet mellem NGO'er og myndigheder. En undersøgelse af mulighederne for NGO'ers direkte sagsanlæg mod lovovertrædere (direkte håndhævelsessøgsmål) er principielt omfattet af emnet, men da disse søgsmålstyper giver anledning til usikkerhed og selvstændige udfordringer, vil de alene være genstand for en overfladisk beskrivelse.

DEL II

Undersøgelsen

AFSNIT 2: De almindelige søgsmålsforudsætninger

2.1. Hvilke rettigheder er genstand for retsbeskyttelse?

Når der er grund til at interessere sig for NGO'ers adgang til domstolene, så skyldes det, at NGO'er i mange tilfælde ikke opfylder kravet om "retlig interesse", som dette begreb normalt defineres. Uden retlig interesse er man afskåret fra sagsanlæg, idet den retlige interesse udgør en *procesforudsætning*.[6] Begrebets uhensigtsmæssighed er påpeget af flere forfattere, og det anføres bl.a. at begrebet reelt er intetsigende, idet kravet alene er en generel beskrivelse af betingelserne for at kunne anlægge sag.[7] Ligeledes er det anført, at begrebet ikke giver en *egentlig positiv vejledning* om, hvem der kan optræde som part i en retssag, og ikke sætter bestemte grænser for søgsmålsretten, hvormed begrebet ikke er egnet til beskrivelse af betingelserne herfor.[8]

2.1.1. De "subjektive rettigheder" som rettighedskriterium

Begrebet retlige interesse skal dog anskues i et historisk perspektiv, som født ud af forrige århundredes opgør med den ældre antagelse om, at søgsmålsret er betinget af tilstedeværelsen af en subjektiv ret.[9] Begrebet *subjektiv ret* (subjektiv rettighed) som rettighedskriterium stammer fra naturettens individualistiske procesteori, hvor man anså den subjektive ret "for en praktisk Kvalitet, der nødvendigvis maa lokaliseres i et bestemt Individ".[10] *Hagerup* beskrev den subjektive ret som en aksiomatisk sætning; den subjektive ret var "[det] naturlige grundlag for enhver rettighed".[11]

2.1.2. "Interessen" som rettighedskriterium

I forrige århundrede gjorde bl.a. *Knoph* sig fortaler for at forkaste begrebet subjektiv ret som rettighedskriterium. Forfatteren argumenterede mod denne forståelse af rettighedsbegrebet, og anførte, at det var uforeneligt med moderne procesteori. Kriteriet burde ikke være, at sagsøgeren var i besiddelse af en individuel, subjektiv og monopoliseret særret, men at der forelå en "retsværdig" interesse i konkret retsbeskyttelse.[12] Overensstemmende hermed anførte *Munch-Petersen*, at kriteriet måtte være,

---

6 For en kritik af begrebet "procesforudsætninger" se Munch-Petersen: *Den Danske Retspleje.* 2. udg., 1926, p. 137, hvor forfatteren argumenterede for anvendelsen af det alternative begreb "realitetsdomsforudsætninger", idet forfatteren anførte, "[at] der, selv om nogen af disse Forudsætninger svigter, vel kan foreligge en Proces, nemlig til Afgørelse af Spørgsmaalet om selve Procesforudsætningens Tilstedeværelse".

7 Bang-Petersen, Christensen & Petersen: *Den civile retspleje*, 6. udg., 2024, p. 144.

8 Kistrup: *Civilprocessen*, 9. udg., 2025, p. 445.

9 Rettighedskriteriet *subjektiv ret* i procesretten er beslægtet med begrebet *retsstridighed* fra erstatningsretten (retsstridighedslæren), hvor retsstridighed historisk er blevet opstillet som kriterium for erstatningspligt. Se uddybende om begrebet bl.a. Knoph: *Hensiktens betydning for grensen mellem rett og urett*, 1921, p. 11 ff. eller Ussing: *Retsstridighed. Stejflys over nordisk retslære*, 1949, p. 32 ff.

10 Ross: *Virkelighed og Gyldighed*, 1934, p. 178.

11 Hagerup: *Retsencyklopædi*, 1919, p. 52.

12 Knoph, "Rettighed eller interesse som gjenstand for rettsbeskyttelse", TfR 1922, p. 219 ff.

"[…] at Sagsogeren kan paavise en ikke alt for ubetydelig Interesse i allerede nu at faa den paagældende Retsuvished fjærnet".[13] Den ældre teori fungerede ikke i et moderne retssystem og gav særligt anledning til problemer i relation til anerkendelsessøgsmålene[14] (i ældre teori fastsættelsessøgsmål).[15] Den subjektive teori betød, at domstolene trak snævre grænser op for, under hvilke omstændigheder anerkendelsessøgsmålene kunne admitteres.[16] *Nellemann* anførte, at søgsmålsadgang forudsatte et "retsbrud", da der alene i tilfælde heraf kunne ske "retshåndhævelse", hvilket ifølge forfatteren var grundlaget for at føre proces.[17] Forfatteren forkastede, at der i andre tilfælde gjaldt en sætning om, at anerkendelsessøgsmål kunne admitteres, såfremt der kunne godtgøres en *retlig interesse*. Kun hvor lovgivningen gav særlig hjemmel hertil, kunne disse søgsmål tillades.[18] Forfatteren henviste navnlig til, at man havde krav på at leve i fred for processer, hvis man ikke ved aktive handlinger eller undladelser havde fremkaldt et retsbrud.[19]

Tendenserne begrænsede navnlig adgang til søgsmål af offentligretlig karakter, hvor adgangen til anfægtelse forvaltningsakter led under den subjektive ret. Det var alene de borgere, der kunne bevise krænkelsen af en subjektiv ret, der ved gyldighedssøgsmål kunne få efterprøvet "øvrigmyndighedernes grænser". Organisationer og foreninger ville sjældent kunne påvise en sådan krænkelse. De, der "alene" havde fået krænket en retsværdig interesse af myndighederne, måtte med *Knophs* ord, nøjedes med at "knytte hænderne i bukselommen".[20] I samme retning argumenterede *Poul Andersen* for, at gyldighedssøgsmålene burde kunne anlægges, når en *objektiv ret* var krænket, f.eks. når forvaltningen havde handlet i strid med loven.[21] *Hurwitz* argumenterede for, at kriteriet skulle være tilstedeværelsen af en retlig interesse, således, at der blev åbnet en vid søgsmålsadgang for private, der har en interesse i "den konkrete gennemførelse af en forvaltningsakt", idet den subjektive ret " [ikke

---

13 Munch-Petersen: *Den Danske Retspleje.* 2. udg., 1926, p. 120.

14 Der er tale om en anerkendelsesdom, når endelig dom ikke giver grundlag for gennemførelse af proceskravet ved tvangsmidler (eksekutionsgrundlag), og når dommen alene går på, at retsforhold bliver *bindende anerkendt*, hvilket står i modsætning til en fuldbyrdelsesdom.

15 Således Munch-Petersen: *Den Danske Retspleje.* 2. udg., 1926, p. 87, der hælder mod anvendelsen af begrebet fastsættelsessøgsmål, idet forfatteren anfører, at begrebet anerkendelsessøgsmål kan vildlede derhen, at sagen går på en bindende anerkendelse fra modpartens side, hvor det i virkeligheden er "det offentliges Anerkendelse af Retsforholdet, som Processen sigter til at hidføre". Forfatteren synes dog på trods heraf at anvende begge begreber vilkårligt.

16 Knoph, "Rettighed eller interesse som gjenstand for rettsbeskyttelse", TfR 1922, p. 223.

17 Nellemann: *Civilprocessens almindelige del*, 3. udg., 1887, p. 313-314.

18 Forfatteren anførte i tillæg til påstanden, at anerkendelsessøgsmålene under alle omstændigheder ville være uheldige.

19 Nellemann: *Civilprocessens almindelige del*, 3. udg., 1887, p. 323.

20 Knoph, "Rettighed eller interesse som gjenstand for rettsbeskyttelse", TfR 1922, p. 223 ff.

21 Poul Andersen, "Er Domstolene kompetente vedrørende Øvrighedsmyndighedens Grænser, hvor ingen Rettighed paastaas krænket?", U 1925, p. 237.

stemmede] med Trangen til Retsbeskyttelse".[22]

2.2. Retlige interesse – og kravets nærmere indhold

På trods af indsigelserne mod den subjektive ret i teorien, så var praksis før 1950'erne tilbøjelig til at nægte søgsmålsadgang alene på baggrund af legalitetsindsigelser, jf. f.eks. **U 1925.929 H**, hvor bygning påstået i strid med byggelovgivningen ikke gav nabo søgsmålsret.[23] Den subjektive teori synes dog helt forladt i **U 1952.1001/2 Ø** om påstået uhjemlet dispensation fra krav om brandafstand, hvor landsretten udtalte:

> "Selvom [loven] alene har det formål at afværge brandfare, udelukker det ikke, at man i kraft af *andre interesser*, der faktisk tilgodeses ved loven, kan påberåbe sig denne til opretholdelse af den ved loven beskyttede tilstand, så meget mindre som de private kan have haft føje til at træffe deres dispositioner […] (min kursivering)".

Citat 1

Det er sikkert, at den subjektive ret i dag er forkastet til fordel for kriteriet *objektiv ret*, i overensstemmelse med nutidens retsbevidsthed og formålet med de civile domstole; at sikre den objektive privatrets konkrete gennemførelse, og regulering af alle borgeres retsværdige private interesser.[24] Ved at adgangen til domstolene er begrænset til de tilfælde, hvor der foreligger en krænkelse af objektive rettigheder, menes, at sagsøgeren har *retlig rådighedsbeføjelse over sagsgenstanden, som den er defineret ud fra proceskravet* (påstanden).[25] *Poul Andersen* formulerede det således, at der i forhold til gyldighedssøgsmålene "[måtte] bestaa et vist nærmere Forhold mellem Klageren og den paaklagede Handling",[26] altså et krav om at sagsøgeren måtte have en form for *tilknytning* til sagsgenstanden, således den objektive ret ikke blev ensbetydende med en actio popularis.[27] Interessen skulle være *kvalificeret*. De momenter der karakteriserede tilstedeværelsen af den retsbeskyttede interesse var ifølge forfatteren, at denne skulle have en vis styrke, være aktuel, og at sagsøgeren kunne godtgøre at være krænket i en "[…] konkret Interesse, hvad enten denne er af materiel

---

22 Hurwitz: "Om begrebet "retlig interesse" i procesretten", i Erik Reitzel-Nielsen (red.): Særtryk af bidrag til *Festskrift til Vinding Kruse*, 1941, p. 30-31.

23 Bang, "Nogle Bemærkninger om "Retlig Interesse" i Overholdelsen af Byggeforskrifter" U 1943, p. 243.

24 Knoph, "Rettighed eller interesse som gjenstand for rettsbeskyttelse", TfR 1922, p. 225.

25 Pagh: *Miljøansvar*, 1998, p. 488 ff.

26 Poul Andersen "Er Domstolene kompetente vedrørende Øvrighedsmyndighedens Grænser, hvor ingen Rettighed paastaas krænket?", U 1925, p. 243.

27 Forfatteren anførte sammesteds, at en opretholdelse af den subjektive ret som kriterium, ville give forvaltningen et "carte blanche". Gyldighedssøgsmål ville nemlig i en del tilfælde afskæres, idet forfatteren henviste til, at lovgivningen indeholdt mange regler, hvis overtrædelse ikke ville være ensbetydende med krænkelsen af en subjektiv ret.

eller ideel Beskaffenhed […]".[28] Således er udgangspunktet, at enhver der har en retsværdig interesse i konkret retsbeskyttelse, har adgang til de civile domstole.

Den retlige interesse er en processuel "retsstandard", der alene angiver et *direktiv* og en målestok for, hvornår domstolene kan tage en påstand under pådømmelse.[29] Som retsstandard ledsages interessekriteriet af delbetingelser, der i overensstemmelse med retsbevidstheden og samfundsudviklingen som sådan, kan udfyldes og gives indhold derefter.[30] I retsplejelovens[31] § 255 hedder det sig lakonisk; "Hvo der er ret sagsøger eller sagvolder, afgøres efter lovgivningens almindelige regler".[32] RPL giver ikke videre vejledning i, hvad der er indeholdt i kravet om retlig interesse. Formålet med det følgende er at folde begrebet retlige interesse ud med anerkendelsessøgsmål af offentligretlig karakter som omdrejningspunkt.

2.2.1. Retlig interesse i udfaldet af en konkret og aktuel i sag[33]

Det stilles som grundlæggende krav til admittering af anerkendelsessøgsmål, at der består en *retsuvished*,[34] og at der består en *rimelig* interesse i at få uvisheden fjernet.[35] Det sidste kan siges at være udtryk for, at interessen skal være *loyal*.[36] Påstanden skal have *aktuel* karakter, hvilket vil sige, at der skal være afklaring omkring de faktiske omstændigheder, som har betydning for afklaring at retsuvisheden i sagen, jf. f.eks. **U 2009.2706 H** om lovligheden af vindmøller, hvis opstilling var opgivet. Anerkendelsessøgsmål mod offentlige myndigheder om lovligheden af en bestemt påtænkt handling forudsætter, at myndigheden har truffet en afgørelse, i hvilke tilfælde prøvelsesgrundlaget vil være afgørelsens legalitet. Herudover er det en betingelse, at

---

28 Poul Andersen, "Er Domstolene kompetente vedrørende Øvrighedsmyndighedens Grænser, hvor ingen Rettighed paastaas krænket?", U 1925, p. 251.

29 Knoph & Schjelderup: *Rettslige Standarder*, 1939, p. 2.

30 Begrebet "retlig standard" som beskrivelse af den retlige interesse som retlig kategori er anvendt af Haugsted & Petersen, "Søgsmålskompetence til privat håndhævelse af offentligretlig regulering over for andre private", TfR 2021, p. 507. Her anvendes begrebet "retsstandard", der efter *Knophs* begrebsliggørelse (retsslige standarder), synes at dække over den samme gruppe af skrevne såvel uskrevne retsregler - nemlig de der ikke binder retsanvendelsen, men alene udgør en vejledende rettesnor, en flydende ramme, der giver rum for dynamisk retsanvendelse.

31 Herefter "RPL".

32 Retlig interesse er dog indført som direkte betingelse for biintervention i RPL § 252, stk. 1, hvorefter tredjemænd alene kan indtræde som støtte for parterne i en sag, hvor disse har en "retlig interesse i sagens udfald". I RPL optræder begrebet endvidere som betingelse for sagsanlæg ved Advokatnævnet vedrørende salærklager, jf. § 146, stk. 1.

33 En underkategori til kravene til den retlige interesse, er kravene til påstandens *lovlighed og egnethed*. Domstolene kan alene tage stilling til lovlige påstande. Heri ligger det åbenbare, at domstolene ikke kan give dom for en påstand, der forudsætter en gennemførelse af et af noget der er i strid med den materielle ret. Påstanden skal desuden være egnet til retlig bedømmelse, jf. f.eks. **U 2005.2134 H**, hvor anerkendelsespåstand om, at "der inden for [anlægsrammen] for metroens 3. etape [kan] ske nedgravning i videre omfang end i det foreliggende projektforslag", fandtes uklar og ubestemt.

34 Kistrup: *Civilprocessen*, 9. udg., 2025, p. 433.

35 Munch-Petersen: *Den Danske Retspleje.* 2. udg., 1926, p. 89.

36 Sindballe, "Om Adgangen til at anlægge Anerkendelsessøgsmaal", U 1917, p. 153.

interessen i påstanden er *konkret*. Heri ligger bl.a., at domstolene ikke afgiver responsa,[37] hvormed abstrakt udformede påstande vedrørende generelle forhold ikke egner sig til pådømmelse i realiteten.[38] Spørgsmål om, hvorvidt sagsøgeren kan siges at have konkret interesse i en anerkendelsespåstand, opstår ofte i anerkendelsessøgsmål af offentligretlig karakter.[39]

Domstolene påser i udgangspunktet ikke ex officio, at sagsøgeren har retlig interesse i en konkret og aktuel sag.[40] Frifindelse eller afvisning forudsætter således, at sagsøgte gør indsigelser gældende i den forbindelse, hvilket er begrundet i, at kravene primært varetager hensynet til sagsøgte.[41]

2.2.2. Privates håndhævelse af miljølovgivningen gennem domstolene

Efter grundlovens § 63, stk. 1, er domstolene berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens (den offentlige forvaltnings) grænser.[42] Bestemmelsen hjemler det, der betegnes som prøvelsesretten.[43] Udover gyldighedssøgsmålene findes der også en anden gruppe af søgsmål i civile sager af offentligretlig karakter. Hvor gyldighedssøgsmålene går på *anfægtelse* af en forvaltningsakt, er grundlaget for den anden gruppe søgsmål *håndhævelsen* af den underliggende materielle offentligretlige regulering. Håndhævelsessøgsmålene er et udpræget

---

37 Betingelsen skal læses i lyset af grundlovens § 3, 3. pkt. hvorefter den dømmende magt ligger hos domstolene: Domstolenes opgave er at bringe retsreglerne i anvendelse på konkret foreliggende forhold, og de ville let bevæge sig ud fra deres område (ind på lovgivers), hvis de udøvende responderende virksomhed

38 Kistrup: *Civilprocessen*, 9. udg., 2025, p. 434.

39 At spørgsmålet primært har praktisk relevans i relation til anerkendelsessøgsmål, kommer til udtryk i den tyske Zivilprozessordnung § 256, hvorefter retlig interesse (ein rechtliches Interesse) er en betingelse for anerkendelsessøgsmål (Feststellungsklage). I den norske tvistemålslov af 1915 (der først trådte i kraft i 1927) havde man en lignende ordning i dennes dagældende § 54, der dog ikke blev videreført i den nye tvistelov af 2005. I ældre litteratur anføres det (noget strengt), at retlig interesse ligefrem kan siges at kunne præsumeres i fuldbyrdelsessøgsmål, jf. Munch-Petersen: *Den Danske Retspleje.* 2. udg., 1926, p. 88, note 24. I nyere litteratur anføres det, at de fleste problemstillinger vedrørende retlig interesse opstår i relation til anerkendelsessøgsmålene, jf. bl.a. Bang-Petersen, Christensen & Petersen: *Den civile retspleje*, 6. udg., 2024, p. 145, hvor det som eksempel nævnes, at det sjældent giver anledning til tvivl, om en fuldbyrdelsespåstand kan bedømmes retligt. I Kistrup: *Civilprocessen*, 9. udg., 2025, p. 432 ff. er begrebet retlig interesse nu helt forladt, og forfatteren opstiller alene konkrete (grund)betingelser i relation til "realitetsbehandling af anerkendelsessøgsmål".

40 Bang-Petersen, Christensen & Petersen: *Den civile retspleje*, 6. udg., 2024 p. 148 og p. 159.

41 Dette er baggrunden for, at sager, hvor manglende interesse ikke er gjort gældende, men som er admitteret, skal læses med varsomhed. Sådanne domme fortæller ikke nødvendigvis noget om kravene til retlig interesse. Som eksempel kan nævnes landsrettens kendelse i **MAD 2024.15 Ø,** om hvorvidt sagsanlæg vedr. gyldigheden af anlægsloven bag "Lynetteholmen" havde opsættende virkning, hvor det udtrykkeligt fremgik af sagsøgtes anbringender, "[at] Transportministeriet ikke i denne sag har gjort gældende, at Klimabevægelsen savner retlig interesse, og at søgsmålet derfor skal afvises". Eksemplet viser tillige, at også sagsøgte kan have en interesse afklaring på en retsuvished.

42 Anerkendelsespåstande der går på, at en forvaltningsakt efter dens indhold er ugyldig (gyldighedssøgsmål), vil som følge af prøvelsesretten, umiddelbart leve op til kravet om egnethed, jf. Fenger: *Forvaltningsret*, 1. udg., 2018, p. 889.

43 Poul Andersen: *Dansk Statsforfatningsret,* 1. udg., 1954, p. 450.

miljøretligt fænomen. Disse typer søgsmål kan inddeles i yderligere to grupper med udgangspunkt i valget af sagsøgte, og de er kendetegnet ved, at sagsøgeren udgør en privat borger eller NGO, der spiller en væsentlig rolle i administration og håndhævelse af miljølovgivningen.

I den første gruppe (de *indirekte* håndhævelsessøgsmål) går påstanden på, at en (passiv) offentlig myndighed skal efterleve dens håndhævelsespligt i medfør af underliggende offentligretlige regler over for en tredjepart, som typisk er en anden privatperson eller virksomhed, jf. f.eks. **MAD 2025.73 Ø**, hvor der var nedlagt påstand om, at kommune skulle indlede fysisk lovliggørelse af påstået lokalplanstriddigt byggeri.[44] Kravet for at anlægge indirekte håndhævelsessøgsmål er ligesom i andre civile søgsmål tilstedeværelsen af en retlig interesse, og de er trods deres offentligretlige islæt underlagt forhandlingsmaksimen. Selvom der er klare fordele ved at tillade privates påtaleret i relation håndhævelsen af offentligretlige regler, så er der peget på, at søgsmålene ikke er helt uden betænkeligheder. Her kan navnlig nævnes, at adressaten for den håndhævelse, der er genstand for sagførelsen, i udgangspunktet ikke er en del af processen mellem myndigheden og den private, der kræver håndhævelse. Den potentielle adressats interesser risikerer således at træde i baggrunden.[45]

Et selvstændigt problem angår domsresultatets udstrækning, i domme der fastslår en myndigheds håndhævelsespligt over for en udenforstående tredjemand. Idet en dom kun har retskraft i forhold til sagens parter, så vil en dom, der fastslår en myndigheds håndhævelsespligt, ikke have retskraft for håndhævelsens adressat. De efterfølgende håndhævelsesskrift over for adressaten (oftest påbud, forbud eller dispensation) kan blive genstand for et nyt gyldighedssøgsmål, idet adressaten som udenforstående i håndhævelsessøgsmålet ikke efter reglerne om dommes retskraft er afskåret fra at anlægge nyt søgsmål om samme sagsgenstand. Da disse søgsmål foregår i civilprocessens rammer, formes domsresultatet overvejende af sagførelsen. Dermed kan domsresultatet i gyldighedssøgsmålet potentielt komme i konflikt med det i håndhævelsessøgsmålet, således der foreligger to indbyrdes modstridende domme om samme sagsgenstand.[46]

I den anden gruppe (de *direkte* håndhævelsessøgsmål) fungerer søgsmålet som en form for direkte privat håndhævelse, hvor anerkendelsespåstanden går på, at en anden privatperson eller virksomhed som sagsøgte skal efterleve bestemt offentligretlig regulering. Den anden gruppe søgsmål adskiller sig fra de to andre derved, at de alene

---

44 Kommunen blev i sagen frifundet, da lokalplanbestemmelserne ikke var tilstrækkeligt klare og præcise til at kunne danne grundlag for håndhævelse.

45 Thomas Haugsted & Clement S. Petersen, "Privat håndhævelse af offentligretlig regulering ved domstolene", i A.W. Gahvanini & S. Wejedal (red.): *Access to Justice i Skandinavien*, 2022, p. 325-326.

46 Thomas Haugsted & Clement S. Petersen, "Privat håndhævelse af offentligretlig regulering ved domstolene", i A.W. Gahvanini & S. Wejedal (red.): *Access to Justice i Skandinavien*, 2022, p. 330

kan anlægges, når der er givet hjemmel hertil ved lov.[47]

2.2.3. Rette sagsøger?

Det kan give anledning til tvivl, hvem der har en tilstrækkelig aktuel og konkret interesse i at få en forvaltningsakts gyldighed prøvet, eller i at søge bestemte lovovertrædelser håndhævet. At prøvelsesretten er grundlovssikret, betyder ikke, at alle og enhver kan anfægte gyldigheden af en forvaltningsakt. En sådan "actio popularis" er ikke almindeligt anerkendt af retsordenen.[48] Der kan i denne sammenhæng tales om forskellige persongrupper af søgsmålsberettigede.

Det er uden videre klart, at den, der er adressat for en forvaltningsakt, altid vil have individuel og dermed også konkret interesse i at få prøvet dens gyldighed ved domstolene.[49] Andre, der ikke har en direkte væsentlig og individuel interesse i prøvelse forvaltningsakten, kan have en mere afledt interesse i heri, hvilket efter omstændighederne kan være tilstrækkelig til at konstituere en søgsmålsret. Ved vurderingen heraf kan der henses det forvaltningsretlige begreb "klageberettigelse", der dækker over adgangen til administrativ rekurs i forvaltningsprocessen.

Udgør man part i forvaltningsretlig forstand, er man automatisk klageberettiget. Partsbegrebet omfatter dem, der har en *væsentlig individuel interesse i sagens udfald*. Som hovedregel kan det således siges, at alle der er omfattet af det forvaltningsretlige partsbegreb, tillige har søgsmålsadgang i sager af offentligretlig karakter.[50] Der kan ikke sluttes modsætningsvist derhen, at den retlige interesse er betinget af partsstatus. Om der er søgsmålsadgang, beror i det enkelte tilfælde på en konkret vurdering, og er ikke alene forbeholdt parter. I et konkrete tilfælde må domstolene foretage nærmere vurdering på baggrund bl.a. beskyttelsesformålet bag de relevante regler.[51]

---

47 Begrænsningen er begrundet i det diametrale skifte, der sker fra overgangen mellem forvaltningsprocessen og den civile retspleje, hvor der ift. førstnævnte gælder et princip om, at grundlaget for en forvaltningsafgørelse er forvaltningens sagsoplysning, det vil sige en officialmaksime. Derimod gælder forhandlingsmaksimen i civilprocessen. Private håndhævere er i civilprocessens rammer ikke bundet af officialmaksimen, hvilket vil sige, at sagsoplysningen i et håndhævelsessøgsmål ved domstolene ikke nødvendigvis lever op til de krav, der ville være stillet dertil i en forvaltningssag. Som følge af betænkelighederne ved de direkte håndhævelsessøgsmål findes der da heller ikke mange lovhjemler hertil, Der findes dog enkelte eksempler herpå i fiskerilovens 34, planlovens § 63, stk. 3 og byggelovens § 25, stk. 2. Århuskonventionens art. 9(3) indeholder muligvis et krav om, at der skal være en udvidet adgang til at anlægge direkte håndhævelsessøgsmål, men der afventes fortsat konkret stillingtagen hertil i retspraksis. De direkte håndhævelsessøgsmål omtales ikke nærmere her, hvor der fokuseres på forholdet mellem NGO'er og myndigheder jf. emneafgrænsningen.

48 Poul Andersen: *Dansk Forvaltningsret*, 4. udg., 1963, p. 615.

49 Fenger: *Forvaltningsret*, 1. udg., 2018, p. 892.

50 Krarup & Mathiassen: *Forvaltningsret*, 1967, p. 167.

51 Fenger: *Forvaltningsret*, 1. udg., 2018, p. 893.

2.2.4. Uddybende om identitet mellem klageberettigede i forvaltningsprocessen og søgsmålsberettigede i domstolsprocessen

Der er traditionelt antaget, at kredsen af søgsmålsberettigede er mere snæver end kredsen af klageberettigede i administrativ rekurs, hvormed klageret ikke altid i sig selv vil være tilstrækkelig til at konstituere en søgsmålsret.[52] Dette rejser selvstændige spørgsmål, når der i miljølovgivningen er taget udtrykkelig stilling til kredsen af klageberettigede, hvor NGO'er ofte er tillagt en særstatus som klagere. Synspunktet er i moderne procesretlig litteratur udfordret. Det er anført, at der næppe findes nyere trykt praksis, hvor en klageberettiget i en underliggende forvaltningssag ikke også er søgsmålsberettiget ved domstolene.[53] Det er anført, at retstilstanden i hvert fald efter **U 1994.780/2 Ø**[54] må være den, at klageberettigelse i den underliggende forvaltningssag er lig med søgsmålsret ved domstolene ift. forvaltningssagens genstand, da NGO'en i sagen blev indrømmet søgsmålsret, selvom der ikke var klageret.[55]

Andre steder er det direkte lagt til grund, at kravet om retlig interesse automatisk er opfyldt, når der er klageret.[56] For det første er der ikke altid identitet mellem forvaltningsprocessens parter og klageberettigede. Selvom parter altid har klageret, kan der principielt ikke sluttes modsætningsvist.[57] En sags parter udgør automatisk ansøgere og adressater. Det er åbenlyst, at disse subjekter, som følge af forvaltningsafgørelsens retsvirkninger, vil have en retlig interesse i domstolsprocessen.[58]

Svaret på spørgsmålet bliver dog mere usikkert, når klageretten ved lov udvides til også at omfatte andre, der har en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald. Selvom det ikke er et krav, at der foreligger originær klageret i 1. instans, så er det en forudsætning for, at tredjeparter tillægges partsstatus, at klageretten rent faktisk udnyttes i administrativ rekurs, jf. bl.a. Ombudsmandens udtalelse i **FOB 1988.152**, hvor det om klageberettigedes søgsmålsret med henvisning til forarbejderne til partsoffentlighedsloven udtales, "at partsstatus alene tilkommer personer, der klager i en dem vedkommende sag […]".

Klageberettigedes partsstatus kan altså aktiveres ved *udnyttelse af klageretten*. I disse tilfælde må søgsmålsret støttes på, at klageren gennem udnyttelsen af klageretten er kommet ind forvaltningsprocessen. Enhver kan dog ikke opnå partsstatus ved

---

52 Christensen: *Nævn og råd*, 1958, p. 238.

53 Toftegaard Nielsen, "Forvaltningssager i civilprocessen - Om søgsmålskompetence, rette sagsøgte, søgsmålsfrister og civile fuldbyrdelsessøgsmål", U 2000, p. 323.

54 Dommen er gennemgået nedenfor.

55 Toftegaard Nielsen, "Kontrol og håndhævelse ved domstolene", i E. M. Basse (red.): *Miljøretten, Almindelige emner*, 2006, p. 712-713.

56 Se f.eks. Bang-Petersen, Christensen & Petersen: *Den civile retspleje*, 6. udg., 2024, hvor det synes at være opfattelsen, at der altid vil være identitet mellem parter og klageberettigede. Dette er dog langt fra altid tilfældet. Se herom i Revsbech, "Om forvaltningslovens partsbegreb" U 1988, p. 220 ff.

57 Fenger: *Forvaltningsret*, 1. udg., 2018, p. 893.

58 Krarup & Mathiassen: *Prøvelse af forvaltningsakter, domstole og ombudsmand,* 1971, p. 16.

at klage, idet dette beror på en konkret vurdering om tilstedeværelsen af en væsentlig individuel interesse i sagens udfald.[59] Der må formentlig sondres mellem tilfælde, hvor klageretten er givet ved lov, og tilfælde hvor klageretten alene er baseret på tilstedeværelsen af en væsentlig, individuel interesse.

Er klageretten ikke udnyttet, kan der spørges, om den klageberettigede fortsat ville have de retlige beføjelser over søgsmålsgenstanden, som søgsmålsretten er forudsat af? Den klageberettigedes rådighedsbeføjelse ville under legalitetssøgsmålet relatere sig til *følgen af forvaltningsafgørelsen*, og hvis klageretten ikke udnyttes, vil den klageberettigede ikke være i besiddelse af rådighed over søgsmålsgenstanden.[60] Tilstedeværelsen af den retlige interesse må under alle omstændigheder vurderes konkret, og hvis interessen alene skal støttes på klageretten, synes vægtige grunde at tale for, at denne er udnyttet.

I de tilfælde hvor klageretten er givet gennem lovgivningen, og der er gjort udtømmende op med klageberettigede, kan der argumenteres for, at søgsmålsret kan støttes direkte på klageretten, idet denne indrømmer en "retlig position", som domstolene ikke kan fratage uden særskilt hjemmel".[61] Efter min opfattelse må argumentet afvises af flere grunde. For det første betyder overgangen mellem forvaltningsprocessen og de civile domstole et markant paradigmeskifte. Idet legalitetssøgsmålene her i landet sker ved de almindelige civile domstole og ikke ved særlige forvaltningsdomstole,[62] så vil udgangspunktet for processen i dispositive sager være forhandlingsmaksimen, [63] hvorimod rekursinstanserne er underlagt officialmaksimen i forvaltningsprocessen. Denne indebærer en retsbeskyttelse, som domstolene ikke på samme måde kan være garant for. Hertil kommer, at det primære formål med administrativ rekurs er, at sikre borgerens retsbeskyttelse i forhold til myndighederne.

Det er generelt anført. at en udvidelse af kredsen af søgsmålsberettigede begrunder en udvidelse af domstolenes officialvirksomhed.[64] På den anden side kan det indvendes, at adgang til domstolene i almindelighed ikke er betinget af, at rekursmulighederne er udtømt. *Poul Andersen*, der generelt havde gjort sig til fortaler for ikke at

---

59 Mørup et al.: *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 7. udg., 2022, p. 387.

60 Pagh: *Miljøansvar*, 1998, p. 489-490.

61 Toftegaard Nielsen, "Forvaltningssager i civilprocessen - Om søgsmålskompetence, rette sagsøgte, søgsmålsfrister og civile fuldbyrdelsessøgsmål", U 2000, p. 322.

62 Diskussionen om forvaltningsdomstole i Danmark går tilbage til debatterne ved grundlovsudvalget af 1848, hvor man overvejede udformningen af junigrundlovens § 77 (nu § 63), hvor spørgsmålet bl.a. var, om prøvelseskompetencen skulle tilkomme de almindelige domstole eller særlige forvaltningsdomstole. Se uddybende herom senest Grønved Nielsen, "Organiseringen af forvaltningskontrol, Retspolitiske perspektiver på forvaltningsdomstole, forvaltningsretspleje og nævnsproces", U 2024, p. 153, der generelt forholder sig kritisk ift. forvaltningsdomstole.

63 Efter forhandlingsmaksimen kan retten ikke kan tilkende mere end påstået, og kan kun tage stilling til de anbringender som parterne har gjort gældende, eller som ikke kan frafaldes, jf. ordlyden i RPL § 338

64 Poul Andersen: *Dansk Forvaltningsret*, 4. udg., 1963, p. 619, petitafsnittet.

drage grænserne for søgsmålsretten for snævert, havde som begrundelse for en vis begrænsning fremhævet den principielle forskel mellem forvaltningsprocessen og domstolsprocessen, hvor forfatteren anførte, at den sidste overvejende beroede på "sagførelsen".[65] For det andet er hensynet bag at tillægge en udvidet kreds klageret ikke nødvendigvis sammenfaldende med hensynet bag at indrømme en søgsmålsret – i så fald må der være klare holdepunkter i forarbejderne for denne antagelse, hvilket ikke i noget henseende synes at være tilfældet, jf. gennemgangen af udviklingen i NGO'ers klageret nedenfor.

I uoverensstemmelse med den gængse opfattelse anførte *Revsbech* til støtte for, at lovhjemlet klageret automatisk udløser partsstatus, at klagere tillige burde have en videregående ret til partsaktindsigt for effektivt at kunne udnytte klageretten.[66] Forfatteren fandt i øvrigt det gængse synspunkt formalistisk med henvisning til, at partsstatus kunne opnås alene ved udnytte klageretten. Selvom forfatterens argumentation leder hen mod en udvidelse af partsbeføjelser, hvilket er er selvstændigt spørgsmål, så synes forfatteren at overse den implikation, at denne partsstatus tillige ville medføre søgsmålsret.

Det må anføres, at der generelt er gode grunde for ikke "ikke at drage grænserne for søgsmålsret for snævert". Således taler sikringen af effektiv legalitetskontrol og stimuleringen af forvaltningens generelle respekt for loven navnlig herfor.[67] At klageret automatisk skulle medføre søgsmålsret ville, som ofte anført, formentlig ikke som en actio popularis føre til en overbelastning af domstolene (flodbølgeargumentet), hvor navnlig udsigten til procesomkostninger og en stærk modpart vil afskære mange sager.[68]

Det anførte trækker i retning af, at der *efter dansk ret* ikke uden videre kan sluttes mellem klageberettigelse og søgsmålsadgang, men at denne først skal aktiveres gennem udnyttelse af rekursen, således den klageberettigede opnår partsstatus. Der må i andre tilfælde, hvor rekursen ikke er udnyttet, foretages en nærmere konkret vurdering af, hvorvidt søgsmålet kan tillades, som i **U 1994.780/2 Ø**, der efter min opfattelse ikke ud fra en fortolkning efter "det mere i det mindre" kan begrunde automatisk søgsmålsret for klageberettigede, om end dommen utvivlsomt er udtryk for en tendens. Således begrunder flere reale hensyn, at klageberettigelse kun automatisk udløser søgsmålsret, hvis klageretten er udnyttet i rekursen.

---

65 Poul Andersen: *Dansk Forvaltningsret*, 4. udg., 1963, p. 617.
66 Revsbech, "Om forvaltningslovens partsbegreb" U 1988, p. 223.
67 Poul Andersen: *Dansk Forvaltningsret*, 4. udg., 1963, p. 616.
68 Christensen: *Forvaltningsret - prøvelse*. 2. udg., 1994, p. 26.

2.2.5. NGO'ernes processuelle begrænsninger efter interessekriteriet

Der kan identificeres *tre tilfælde*, hvor en NGO kan opnå adgang til domstolene. *For det første* kan en NGO indtræde som mandatar eller biintervenient (subjektiv kumulation) i sager, hvor NGO'en ikke selv har partsstatus (og dermed søgsmålsret), men hvor dens medlemmer enten er adressater for den forvaltningsakt, som legalitetsprøvelsen angår, eller på anden måde kan siges at være omfattet af det forvaltningsretlige partsbegreb. Her kan grundlaget for søgsmålsadgang siges at være *middelbart*, idet NGO'en ikke uden en tredjeparts retlige status kan opnå adgang til domstolene.

For det andet er det åbenbart, at NGO'er er søgsmålsberettigede i de tilfælde, hvor NGO'en ud fra de ovenfor anførte kriterier enten selv er adressat for en forvaltningsakt eller på anden måde omfattet af det forvaltningsretlige partsbegreb. Grundlaget er her *umiddelbart*, idet NGO'en i sig selv er væsentligt og individuelt berørt. Disse tilfælde giver ikke anledning til principielle udfordringer.

Det er klart, at NGO'er i medfør af deres formål også i andre tilfælde kan have en interesse i anfægtelsen af retsakter, eller i at søge lovgivningen håndhævet i øvrigt. Idet denne interesse ikke er udtryk for en *egeninteresse*, da NGO'en ikke selv er faktisk berørt, så foreligger der ikke nødvendigvis en væsentlig og individuel interesse i en aktuel og konkret sag. Interessen kan i disse tilfælde siges at være mere *almindelig* eller *ideel* og vil oftest bestå i varetagelsen af *andres* interesser eller interessen i at realisere det, som NGO'erne anser for *miljølovenes formål*.[69] Det traditionelle udgangspunktet i dansk ret er, at domstolene ikke lader sådanne interesser nyde fremme, jf. bl.a. **U 1984.1038 Ø**, hvor NGO's søgsmålsret blev afvist, idet landsretten udtalte, at der efter dansk ret;

> "[ikke] i almindelighed [tilkommer borgerne en] påtaleret i anliggender af samfundsmæssig karakter, og sagsøgerne findes ikke at have en sådan konkret, individuel og væsentlig interesse [...]"

Citat 2

Selvom retsordenen ikke anerkender en actio popularis, peges der i litteraturen på, at domstolene de seneste 30 år har udvidet begrebet retlig interesse. Der peges videre på, at denne tendens navnlig gælder NGO'er, der varetager almene interesser, navnlig på miljøområdet.[70] Ligeledes er NGO'er flere steder i miljølovgivningen tillagt en særstilling i administrativ rekurs. I retspraksis er det dog anerkendt, at en særstilling i lovgivningen ikke i alle tilfælde er en nødvendig forudsætning for søgsmålsadgang.

---

69 Christensen: *Forvaltningsret - prøvelse.* 2. udg., 1994, p. 25.

70 Revsbech, "Aktuelle udviklingstendenser i dansk forvaltningsret", i C. Henrichsen, S. Rønsholdt & P. Blume (red.): Forvaltningsretlige perspektiver, 2006, 22-23.

Der er tale om en dynamisk retsudvikling, og ratificeringen af internationale konventioner på miljøområdet, har givet anledning til yderligere usikkerhed omkring omfanget NGO'ers søgsmålsret på miljøområdet.

AFSNIT 3. NGO'ers udvidede søgsmålsret i miljøsager efter dansk ret

3.1. Østre Landsrets dom af 11. april 2025 i Sag BS-26806/2024-OLR[71]

Som indledning til de følgende afsnit er her udvalgt en nyere sag, som var henvist til førsteinstansbehandling i landsretten.[72] Der er paradoksalt nok ikke tale om en miljøssag, men dommen har nogle ikke desto mindre interessante perspektiver om NGO'ers "selvstændige søgsmålsret" (retlige interesse), hvor der tillige indgår generelle bemærkninger om NGO'ers retlige interesse på miljøområdet.

Fire humanitære organisationer[73] havde stævnet Udenrigsministeriet og Rigspolitiet i en sag, der angik, hvorvidt tilladelser efter våbenloven til udførsel af våbenteknologi til USA i forbindelse med F-35 programmet, var ulovlige som følge af strid med den humanitære folkeret og våbenhandelstraktaten. Sagen blev afvist med henvisning til manglende retlig interesse. Ift. *selvstændig søgsmålsret* udtalte landsretten:

> "I *modsætning* til Århus-konventionen på miljøområdet indeholder våbenhandelstraktaten imidlertid ikke bestemmelser om offentlig deltagelse i beslutningsprocesser eller adgang til klage og domstolsprøvelse for organisationer som sagsøgerne, *der således heller ikke på den måde er tillagt en særstatus i relation til prøvelse inden for traktatens område* (min kursivering)."

Citat 3

Landsrettens prøvelse af om der forelå selvstændig søgsmålskompetence er interessant, idet landsretten foretager en perspektivering til miljøområdet, ved at se den retlige interesse i lyset af Danmarks internationale forpligtelser. Således kunne NGO'erne ikke anses for at have særstatus i relation til prøvelse inden for traktatens område. Herved er det understreget, at NGO'er på netop miljøområdet nyder en *særstatus* som følge af ratificeringen af Århuskonventionen. Selvom landsrettens præmisser indirekte antyder, at denne særstatus indrømmer miljø-NGO'er en ubegrænset

---

71 Dommen er utrykt. Sagen blev imidlertid mundtligt forhandlet sammen med tilsvarende spørgsmål i *sag BS-31133/2024-OLR,* der er optrykt i **U 2025.2776 Ø.** Denne sag var anlagt af en palæstinensisk statsborger, der tillige ikke fandtes at have den fornødne retlige interesse, hvormed landsretten også i denne sag afviste at behandle sagsøgerens nedlagte påstande i realiteten.

72 At dette er fremhævet, er begrundet i, at der efter 2. instansprincippet følgeligt er direkte prøvelsesadgang for Højesteret uden Procesbevillingsnævnets tilladelse. Dommen er efter det oplyste anket.

73 Mellemfolkeligt Samvirke, Oxfam Danmark, Amnesty International Danmark og Al-Haq (herefter NGO'erne)

adgang til domstolene (en actio popularis), hvilket også synes lagt til grund visse steder i litteraturen,[74] er dette næppe et fuldstændigt billede af miljø-NGO'ernes søgsmålsret.

Som det fremgår, *kan* søgsmålsadgangen følge af en ved lov udvidet administrativ klageret, hvilket for så vidt angår NGO'er, er tilfældet i en del miljølove. Denne ved lov tillagde særstatus kom ind i flere miljølove allerede i 1970'erne. Senere slog en række domme fast, at NGO'ers søgsmålsret ikke nødvendigvis er betinget af en lovhjemlet klageret, men i særlige tilfælde kunne gå videre end denne. Herunder følger et rids af lovgivningen, og den praksis om NGO'ers udvidede søgsmålsadgang, der lå før ratificeringen af Århuskonventionen.

3.2. Når loven afgrænser kredsen klageberettigede i administrativ rekurs på miljøområdet

Som anført ovenfor, *kan* klageberettigelse i den administrative rekurs være normerende for søgsmålskompetencen ved domstolene. Udgangspunktet for hvornår der foreligger klageberettigelse er af *Poul Andersen* formuleret således:[75]

> "Hvor der saaledes ikke i en Lov findes Holdepunkter for en Afgrænsning af de klageberettigede, maa det antages, at enhver, som har en individuel, væsentlig Interesse i Ophævelse eller Omgørelse af den foreliggende Forvaltningsakt, er klageberettiget. Interessen behøver ikke at være af økonomisk Art; men en *blot teoretisk Interesse er ikke tilstrækkelig* (min kursivering)."

Citat 4

Netop på miljørettens område er kredsen af klageberettigede dog i mange tilfælde afgrænset ved lov. Herunder er en række NGO'er tillagt positiv klageret ved lov. Her omtales de i den sammenhæng væsentligste udviklingslinjer i klageregler i miljølovgivningen med henblik på at kortlægge, hvilke reale hensyn der begrunder NGO'ers særlige status i miljøprocessen.

---

74 Fugleholm, "Actio Popularis – Er den klimaretlige udvikling en undtagelse eller en del af tendensen?", i Grønved Nielsen (red.): *Poul Andersen, forvaltningsretten og retsvidenskaben. 100-året for en disputats*, 2024, p. 513.

75 Poul Andersen: *Dansk Forvaltningsret*, 4. udg., 1963, p. 532.

3.2.1. Den historiske udvikling i NGO'ers klagebeføjelse frem mod ratificering af Århuskonventionen

3.2.2. Naturbeskyttelsesloven

NGO'ers klageret i dansk ret kan spores tilbage til naturfredningsloven af 1937, der var den første revision siden naturfredningsloven af 1917.[76] Loven indeholdt en ny ordning, der under nærmere bestemte forudsætninger gav foreninger, der "[virkede] for de af Loven fremsatte formål",[77] medbestemmelsesret i sammensætningen af det daværende Naturfredningsraad, jf. lovens § 6.[78] Disse foreninger og institutioner var derudover tillagt den særlige kompetence at kunne fremsætte begæring om rejsning af fredningssager i medfør af lovens § 8.[79] De i §§ 6 og 8 "anerkendte foreninger" kunne tillige i medfør af lovens § 19, 1. pkt., sidste led, indanke Fredningsnævnets fredningskendelser for Overfredningsnævnet.[80]

Det var ikke i selve loven nærmere specificeret, hvilke foreninger der var tillagt ankemulighed for overfredningsnævnet, udover at disse skulle virke for lovens formål. Af de almindelige bemærkninger til lovforslagets § 7 fremgik det dog, at "anerkendelse i Henhold til den nugældende Lovs § 4 for Tiden [er] meddelt Danmarks Naturfredningsforening, Udvalget for Naturfredning og Turistforeningen for

---

76 Med revisionen blev der tillige foretaget en markant udvidelse af den oprindelige lov, der alene gav mulighed for iværksættelse af fredninger og gav offentligheden adgang til statslige og kommunale arealer. Med lovændringen blev der indført en række forbud der var udtryk for erstatningsfri regulering, herunder bebyggelsesforbud inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen, jf. lovens § 2 og strandbeskyttelseslinjen, jf. lovens § 25

77 I 1937 var formålet med naturfredningsloven ikke på samme måde en beskyttelse af naturens iboende værdier, som navnlig er det, der karakteriserer moderne naturbeskyttelseslovgivning. Hensigten med loven var primært at sikre en beskyttelse af rekreative hensyn og værdier. For nærmere om naturbeskyttelsens historiske udvikling se Ehlers og Nielsen, "Objektive og subjektive betingelser for ansvar efter naturbeskyttelseslovens § 74, stk. 1 med særligt fokus på forbuddet mod tilstandsændringer i naturbeskyttelseslovens § 3", MRF 2024 C.6, p. 4 ff.

78 Naturfredningsraadene, der blev oprettet i forbindelse med 1917-loven i medfør af dennes § 4, havde til formål at afgive naturfaglige udtalelser til brug for Fredningsnævnenes behandling af fredningssager.

79 Danmarks Naturfredningsforening har fortsat som privat organisation kompetence til at rejse fredningssager i medfør af naturbeskyttelseslovens § 33, stk. 3, med direkte retsvirkning for de af fredningsforslaget omfattede grundejere. For kritik af den meget særegne ordning se Pagh & Haugsted: *Fast Ejendom*, 4. udg., 2022, 472-473.

80 Naturfredningsloven af 1937 var for sin tid en af de eneste love der indeholdt særskilte klageregler der indskrænkede kredsen af klageberettigede, hvormed udgangspunktet i alle andre lovregulerede tilfælde var tilstedeværelsen af den individuelle væsentlige interesse i sagens udfald, jf. Poul Andersen: *Dansk Forvaltningsret*, 4. udg., 1963, p. 531.

Danmark".[81] Hermed må det formodes, at ankemuligheden for foreninger har været udstrakt, men under forudsætning af, at foreningernes vedtægtsbestemte formål har ligget inden for lovens formål, og for det andet, at foreningerne havde opnået anerkendelse på baggrund af anmodning fremsat for Statsministeren i medfør af lovens § 6. Hvad baggrunden var for at tillægge foreninger ankebeføjelse er ikke nærmere specificeret i bemærkningerne, men skal formentlig ses i lyset af, at lovændringen var baseret på et udkast udarbejdet af Danmarks Naturfredningsforening,[82] som historisk har haft en særstilling i naturfredningsloven.[83] Ankebeføjelsen skal desuden ses i lyset af, at de anerkendte foreninger kunne begære rejsning af fredningssager, og at ankebeføjelsen var begrænset til fredningskendelser.[84]

Med lovrevisionen i 1969 blev der implementeret et tostrenget system i naturfredningsloven, hvorefter klagereglerne for lovens fredningsdel og klagereglerne for lovens øvrige kapitler var forskellige.[85] De ifølge loven anerkendte foreninger var herefter ifølge lovens § 58, stk. 1, nr. 7 klageberettigede ift. afgørelser efter lovens øvrige kapitler. Dette svarede til klagereglerne i fredningsdelen. I 1991 blev naturfredningsloven erstattet af naturbeskyttelsesloven, hvor der fortsat gjaldt særlige klageregler for fredningsafsnittet. I forhold til lovens øvrige kapitler blev Danmarks Naturfredningsforening tillagt en selvstændig klageret efter lovens § 86, stk. 1, nr. 3. Andre lokale foreninger og lignende, der havde en væsentlig interesse i sagen, blev tillige indsat som klageberettigede efter lovens § 86, stk. 1, nr. 4.[86] At Danmarks Naturfredningsforening blev tillagt en særstatus i forhold til øvrige foreninger, synes der ikke knyttet nærmere bemærkninger til i forarbejderne, udover at dette allerede var gældende efter naturfredningsloven,[87] hvilket må henvise til, at foreningen var anerkendt efter dennes § 8. Om de øvrige lokale foreninger og lignende var der indsat et væsentlighedskriterium, hvor det dog fremgik af forarbejderne, at den hidtidige afgrænsning for organisationers forudsattes opretholdt,[88] hvilket dog giver anledning til undren, hvad angår Danmarks Naturfredningsforenings særstatus.

---

81 Rigsdagstidende 1936-37, Tillæg A, spalte 3129

82 Se nærmere om lovændringens kontekst i Pagh: *Miljøansvar*, 1998, p. 498.

83 Rigsdagstidende 1936-37, Tillæg A, spalte 3125

84 Dermed kunne f.eks. Strandbeskyttelsekommissionens afgørelser om undtagelse fra strandbeskyttelseslinjen, alene påklages af dem, der i almindelighed kunne anses for klageberettigede, idet loven i øvrigt ikke indeholdt specielle klageregler.

85 Dette skal ses som udtryk for en almindelig tendens til at indsætte klageregler især i miljølovene, hvor tidligere tiders miljølove kun indeholdt få og kortfattede klageregler, jf. Garde, "Klageberettigelse i Miljøretten", Juristen 1978, p. 489.

86 Fra 1979 blev der for så vidt angik fredningerne indført en ordning, hvorefter enhver der havde givet møde for Fredningsnævnet, eller fremsat begæring om underretning, var klageberettigede, jf. lovens § 26. Denne ordning er reelt udtryk for en actio popularis, når en af de to alternative kriterier er opfyldt, jf. Garde, "Klageberettigelse i Miljøretten", Juristen 1978, p. 502.

87 Folketingstidende 1991-1992 (2. samling) Tillæg A, spalte 1501

88 Folketingstidende 1991-1992 (2. samling) Tillæg A, spalte 1501

3.2.3. Miljøbeskyttelsesloven

I 1974 trådte den første lov om miljøbeskyttelse i kraft. I lovens § 74, stk. 1, nr. 1-3 var der indsat en oversigt over, hvem der kunne anses klageberettiget efter loven. Udover adressater tilkom klageretten embedslægen og derudover "enhver, der måtte antages at have en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald".[89] Kriteriet var gentaget i lovens § 80, stk. 2 om klage til Miljøankenævnet. Om baggrunden for præciseringen af klageberettigelse er det i den bemærkningerne til § 74 anført;[90]

> "[at det ikke var] normalt, at det i love eller administrative forskrifter fastsættes, hvem der er klageberettiget. På dette område, hvor beslutningerne kan være meget *indgribende og have dybtegående konsekvenser,* forekommer det imidlertid nødvendigt at gå nærmere ind på, hvem der kan rejse en egentlig klagesag (min kursivering) ".

Citat 5

Det påpeges videre i bemærkningerne, at individuel, væsentlig interesse henviser til den almindelige ulovbestemte regel om rekurs. Interessant er, at man var opmærksom på, at kriteriet kunne give udfordringer i forhold til NGO'ers klageret: [91]

> "[kriteriet kan] medføre, at det umiddelbart kan forekomme *tvivlsomt*, hvorvidt *foreninger eller grupper*, der repræsenterer interesser på miljøbeskyttelsens område, f.eks. naturbeskyttelses- eller sportsfiskerinteresser, *kan indbringe en sag for klagemyndigheden som normal klagesag*. Afgørende [er] hvorvidt den pågældende forening kan siges at repræsentere en personkreds, hvis *individuelle, væsentlige interesser direkte berøres af beslutningen* […] Repræsenterer foreningen derimod ikke en sådan kreds, eller har den personkreds, foreningen repræsenterer, *ingen direkte tilknytning til det omhandlede forhold*, f.eks. fordi foreningen i højere *grad varetager en initiativtagende og opinionsdannende interesse*, vil det *næppe være rigtigt*, at en sådan forening har klageadgang (min kursivering)".

Citat 6

Herved tilkendegives det, at miljøorganisationer ganske vist kunne have en interesse i at opnå klageberettigelse, men at klageadgang kun *burde* tillades, såfremt organisationen repræsenterede en personkreds, hvis væsentlige individuelle interesse direkte

---

89 Det oprindelige lovforslag indeholdt en lignende regel i § 56, stk. 1, nr. 3, dog med den forskel, at klageberettigelse ikke her var betinget af en "*væsentlig*, individuel interesse, men det mere cirkulære; en "en *berettiget* individuel interesse".

90 Folketingstidende 1972-1973, Tillæg A, spalte 4013

91 Folketingstidende 1972-1973, Tillæg A, spalte 4014

berøres af beslutningen. Det tilknytningsforhold, der konstituerer NGO'ens adgang til at klage, er altså defineret ud fra dens medlemmers interesser. Mere principielt afvises det, at en anden initiativtagende og opinionsdannende interesse bør gives klageadgang. Udformningen af klagereglerne havde således i miljøbeskyttelseslovens den indvirkning, at NGO'er var afskåret selvstændigt rejse klagesager alene på baggrund af mere *almindelige eller ideelle interesser* i miljøsager.

Ved lovændringen i 1982 blev kredsen af klageberettigede i § 74 imidlertid udvidet, hvorefter bestemte landsdækkende NGO'er, herunder Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforening,[92] blev tillagt en særlig klageret i relation til henholdsvis afgørelser vedrørende godkendelsespligtige virksomheder og afgørelser vedrørende vandforurening. Foreningernes særstatus var i de almindelige bemærkninger til lovforslaget begrundet i de administrative erfaringer med kriterierne fra 1974-loven, hvor det i visse situationer kunne virke; [93]

> "mindre rimeligt, at organisationer, der repræsenterer *væsentlige miljøinteresser* m.m., ikke selvstændigt har kunnet påklage afgørelser [navnlig], hvor ingen enkeltperson er klageberettiget […] i andre situationer kan disse organisationer have en *legitim interesse i at påpege almene interesser*".

Citat 7

Under 1. behandling af lovforslaget uddybede ministeren, at baggrunden for en særlig udvidet klageret for de større "tunge" miljøorganisationer var, at disse besad en "generel holdning, der svarer til den holdning, som er nedlagt i miljøloven [og at] hvis en sådan organisation kommer med en klage, så er der en vis reel baggrund […]."[94] Som det fremgår, så var det alene få store landsdækkende foreninger, der fik klageret med lovændringen, hvorimod lokale foreninger stadig skulle have en væsentlig individuel interesse. Ministerens svar antyder, at det alene er de større landsdækkende organisationer, der ønskedes tillagt en klageret, og det synes antydet, at mindre lokale foreningens eventuelle klageret ville blive misbrugt ved klageinstanserne med klager, der manglede reel baggrund. Formålet med udvidelsen af kredsen af klageberettigede er sikringen af varetagelsen af miljøbeskyttelseslovens formål (håndhævelseshensyn),

---

92 Organisationerne Arbejdernes Erhvervsråd og Forbrugerrådet blev også indsat som klageberettigede. At det netop var disse fire specifikke organisationer, der fik en særstatus i loven, gav under Folketingets behandling af lovforslaget anledning til en del kritik, hvor flere ordførere fandt udvælgelsen betænkelig. Venstresocialisternes ordfører udtalte, at "[det] eneste fornuftige [selvfølgelig var] at udvide [klageadgangen] til lokale miljøforeninger som har arbejdet årevis med disse ting, og som ofte har et bedre begreb om, hvad lokale miljøproblemer går ud på […]", jf. Folketingstidende 1981-1982 (2. samling), Tillæg F, spalte 508.

93 Folketingstidende 1981-1982 (2. samling), Tillæg A, spalte 325.

94 Folketingstidende 1981-1982 (2. samling), Tillæg F, spalte 512

hvilket kunne sikres ved at give større landsdækkende NGO'er særstatus, idet disse efter lovens almindelige kriterium ellers ville vare afskåret fra at klage.

Den næste udvidelse af kredsen af klageberettigede kom med lovrevisionen i 1991, hvor nu også lokale NGO'er blev tillagt søgsmålsret efter lovens § 100, stk. 1, under forudsætning af, at der var anmodet om underretning efter § 76, stk. 1, om afgørelser efter lovens kapitel 3, 4 og 5. Omfattet var alene de NGO'er, der ikke udgjorde lokalafdelinger under de landsdækkende NGO'er, der var oplistet i § 99 (svarende til 1982-lovens § 74), jf. § 100, stk. 2. Efter § 76, stk. 2 var anmodning om underretning af afgørelse betinget af, at NGO'en fremsendte vedtægter, der dokumenterede, at den var lokalt organiseret, og at dens hovedformål var miljøbeskyttelse. Af de specielle bemærkninger til § 100 (lovforslagets § 98) fremgår det, at;[95]

> "[kriteriet] individuel, væsentlig interesse [ift.] lokale miljøgrupper voldt fortolknings- vanskeligheder om disses klageret […] derfor [foreslås] at opgive den hidtidige praksis, uanset at ændringen fører til en vis udvidelse af kredsen af klageberettigede. […] Den foreslåede regel gør udtømmende op med lokale foreningers klageret".

Citat 8

Sammenholdes forarbejderne med Miljøministerens udtalelse under forhandlingerne af 1982-loven og denne lovs forarbejder i øvrigt, står det klart, at også lokale miljøgrupper (der ikke er forankret i en landsorganisation) også tillægges klageret, trods man var opmærksom på, at dette muligvis betød flere klager, hvilket dog afbødes ved opstillingen af en række forudgående proceskrav.[96]

3.2.4. Sammenfattende om udviklingen i NGO'er lovhjemlede klageret

Udviklingen har siden i hvert fald starten af 1980'erne på miljøbeskyttelsesområdet gået i retning af en udvidelse af klageadgangen i relation til NGO'er, hvor først de tunge landsdækkende foreninger kom ind som klageberettigende, begrundet i deres *legitime interesse i at påpege almene interesser*. Senere kom de lokale foreninger ind som klageberettigede under forudsætning af, at deres vedtægtsbestemte formål lå inden for lovens formål. På naturfredningslovens område har navnlig Danmarks Naturfredningsforening haft særstilling siden lovrevisionen i 1937. Denne historiske særstilling skal dog ses i lyset af, at samme forening har kompetence til at rejse fredningssager med direkte retsvirkning over for berørte lodsejere, og at foreningen for øvrigt ofte har haft stor indflydelse i det lovforberedende arbejde. Udviklingen i

---

95 Folketingstidende 1990-1991, Tillæg A, spalte 622

96 Endvidere tillægges Greenpeace og Danmarks Havfiskeriforening ift. amtsrådets afgørelser efter lovens kapitel 4 og 5, for så vidt angik forurening af havet, klageret efter lovens § 99, stk. 2, hvilket skal ses i lyset af, at Greenpeace forinden var blevet tillagt klageret efter havmiljøloven.

klagereglerne i naturbeskyttelsesloven skal generelt ses i lyset af lovens særlige forhistorie og tilblivelse.

Spørgsmålet om, hvilke subjekter der skal tillægges en klageret, er som formuleret af *Garde*, et spørgsmål om, hvem der gennem klageprocessen anses for egnede til at varetage *miljøinteressen*.[97] Oprindeligt sigtede klagereglerne på at fremme retsbeskyttelse for den enkelte ved i overensstemmelse med almindelige regler at opstille et krav om, at klagere skulle have en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald. At der åbnedes op for en lovhjemlet fravigelse af udgangspunktet, bevidner lovgivers tiltagende accept af, at også den *almene og ideelle* interesse bør være genstand for retsbeskyttelse. Miljøinteressen skal i denne sammenhæng forstås som interessen i miljølovgivningens effektive administration og håndhævelse (retshåndhævelsessynspunkter). Således viser udviklingen i især miljøbeskyttelseslovens klageregler, at NGO'ernes tilsigtede funktion er at optræde som "watchdogs" i relation til den af loven værnede miljøinteresse, men at man dog stadig har ville sikre, ved at stille kvalificerende krav til de lokale organisationers klageret, at klagesystemet ikke faciliterede en actio popularis

Udviklingen i klagereglerne er interessant, idet den må antages at have haft en refleksvirkning på søgsmålsretten. Særstatus i klagereglerne har betydning ved vurderingen af den retlige interesse, ligesom NGO'er der udnytter klageretten på baggrund af prøvelsesretten vil have søgsmålsadgang i relation til myndighedernes afgørelser, hvormed de to prøvelsessystemer ikke kan adskilles helt fra hinanden.

3.3. NGO'ers udvidede søgsmålsret efter dansk ret

Efter **U 1996.1300 H** gælder der en udvidet søgsmålsadgang i forhold til prøvelse af retsakters grundlovsmæssighed.[98] Der er alene tale om lempelse af kravet til den retlige interesse i forhold til denne meget specielle statsforfatningsretlige sagstype, og dommens principper lader sig ikke overføre til andre sagsområder.[99] Det er dog oplagt i lyset af dommen at overveje, om udviklingen generelt går i retning af en svækkelse af kravet om aktuel og konkret retlig interesse andre søgsmål om gyldigheden af retsakter.[100]

---

97 Garde, "Klageberettigelse i Miljøretten", Juristen 1978, p. 506.

98 I sagen fandtes en række personer at have den fornødne retlige interesse i prøvelse af, hvorvidt tiltrædelsen af Maastricht-traktaten var i overensstemmelse med grundlovens § 20. Selvom personerne ikke kunne siges at have en retlig (aktuel og konkret) interesse i sagens afgørelse, så kunne de nedlagte påstande alligevel admitteres til pådømmelse, idet der som følge af tiltrædelseslovens *generelle og indgribende betydning* for den danske befolkning i almindelighed forelå en væsentlig interesse i prøvelse (Maastricht-doktrinen).[98] Princippet er bekræftet i **U 2011.984 H** om grundlovsmæssigheden af Lissabontraktaten. Kravene til retlig interesse er i sådanne sager siges at være "lempet", og søgsmålsadgangen kan med en vis forsigtighed siges at være udtryk for noget, der nærmer sig en actio popularis.

99 Zahle: *EU og den danske grundlov*, 1998, p. 95.

100 I Zahle: *EU og den danske grundlov*, 1998, p. 95, note 92, noterer forfatteren sig, at Højesteret (allerede) under voteringen i **U 1972 903 H** (om retlig interesse i grundlovsmæssigheden af tiltrædelsen af

Baggrunden for kendelsen i **U 1994.780/2 Ø** var, at NGO'en Greenpeace havde stævnet Trafikministeriet (M) med påstand om, at M ikke måtte lade anlægsarbejderne som omhandlet i anlægsloven bag Øresundforbindelsen udføre, idet der forud for vedtagelsen af anlægsloven ikke var gennemført VVM-procedure (således anlægsloven var i strid med EF-retten), og at loven var i strid med Espookonventionen. M påstod sagen afvist under henvisning til manglende retlig interesse, da NGO'en ikke var tillagt en generel administrativ klageret på miljøområdet. Landsretten fandt, at NGO'en havde "søgsmålskompetence" med henvisning til NGO'ens struktur og formål samt det forhold, at NGO'en i "enkelte tilfælde" var tillagt klageret vedr. miljøspørgsmål.

Kendelsen viser for det første, at der på miljørettens område gælder en lempelse af kravene til NGO'ers retlige interesse, hvor det anerkendes, at NGO'er kan have søgsmålsadgang i offentligretlige miljøsager, hvor interessen er mere almen eller ideel. For det andet viser kendelsen, at selvom administrativ klageret kan være vejledende for søgsmålsret, så er klageretten ikke en betingelse, hvilket modsætningsvist tillige må indebære, at der ikke kan sluttes fra klageret til søgsmålsret. Retlig interesse afgøres konkret ud fra sagsøgerens anerkendelsesværdige interesse i sagens udfald. Som NGO'en havde gjort gældende til støtte for sin påstand, så bestod denne interesse i den effektive håndhævelse af EF(EU)-miljøretten. Hvis NGO'er ikke i sådanne sager var søgsmålskompetente, så ville miljøet i realiteten være uden retsbeskyttelse (kontrolhensyn).

At udviklingen går i retning af domstolenes anerkendelse af NGO'ers mere almene "håndhævelsesinteresse" kom tillige til udtryk i **U 2000.1103 H**, der tillige angik VVM-reglerne, hvor spørgsmålet om søgsmålskompetence dog var ubestridt. I denne sag fik Dansk Cyklist Forbund admitteret en påstand om, at en lokalplan, der muliggjorde etablering af et vejanlæg, var ugyldig, da der ikke var gennemført VVM-procedure for det samlede anlæg. Forbundet var ikke klageberettiget efter planloven.

NGO'ers videregående søgsmålsret kan tillige illustreres ved landsrettens stadfæstelse i **U 1988.878/2 V**, der dog var en erstatningssag, hvor *lokal sportsfiskerforenings* genopretning efter landmands skadeforvoldende ajleudledning i bæk, ansås for erstatningsretlig værnet, idet byretten udtalte, at foreningen "[havde] varetaget samfundets interesse i en bevarelse af fiskebestanden". [101] Foreningen havde ikke fisket.[102]

Romtraktaten) overvejede tendensen mod en *videre anerkendelse af retlig interesse i almindelighed.*

[101] *Landsforeningen* Danmarks Sportsfiskerforening har desuden en lovgiven beføjelse til at rejse erstatningskrav ifm. miljøforringelser efter specialreglen i fiskerilovens § 85, stk. 3, der er en videreførelse af § 35, stk. 3 i ferskvandsfiskeriloven fra 1992. Efter bestemmelsen kan, blandt andre NGO'er, (landsforeningen) Danmarks Sportsfiskerforening fremsætte krav om erstatning til det offentlige.

[102] Dommen er i litteraturen udlagt på forskellig vis. I Pagh, *Miljøansvar*, 1998, pp. 469 ff. anfører forfatteren, at lokalforeningens erstatningsretlige værn for dækning af genopretningsudgifterne udspringer

Der er påpeget på, at udviklingen generelt går i retning af en lempelse af kravene til NGO'ers retlige interesse. Som det imidlertid er fremhævet ovenfor,[103] så er er udviklingstendenserne på miljøområdet speciel, navnlig som følge af Danmarks og EU's ratificering af Århuskonventionen, der i flere henseender stiller særlige krav til borgere og NGO'ers adgang til domstolene, for så vidt angår miljøspørgsmål.

AFSNIT 4. Århuskonventionen om borgerens processuelle rettigheder på miljøområdet

Århuskonventionen om borgernes processuelle rettigheder på miljøområdet[104] indeholder tre søjler i offentlighedens inddragelse: 1) retten til aktindsigt (art. 4-5), 2) offentlighedens deltagelse i beslutningstagning (art. 6-7), og 3) "access to justice" (art. 9, stk. 1-4).[105] Konventionen stiller ingen *materielle krav* til miljøbeskyttelse. Det fremgår udtrykkeligt af art. 2, stk. 4-5, at "den berørte offentlighed" (the public concerned) udgør den del af offentligheden, som 1) er berørt, 2) kan blive berørt, *eller* 3) har en *interesse* i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet. NGO'er der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer krav efter national ret, anses 4) for at have en interesse. Således omfatter konventionens *rettighedssubjekter* både borgere og NGO'er.

4.1. Den danske gennemførelse

Efter Danmarks tiltrædelse af Århuskonventionen i 1998 fulgte i 2000 en række ændringer i den miljølovgivning.[106] Lovændringerne bestod overvejende i mindre udvidelse i aktindsigtsreglerne i den dagældende miljøoplysningslov og i NGO'ers klageberettigelse i sektorlovene, på trods af det i forarbejderne til implementeringen om

af det forhold, at foreningen efter Fiskeristyrelsens godkendelse efter den dagældende ferskvandsfiskerilovs § 49, administrerede og bekostede en udsætningsplan for fiskeyngel i bækken. Dermed blev det ifølge forfatteren afgørende for sagens udfald, at foreningen handlede på grundlag af delegation fra ministeriet, da foreningen ikke havde fiskeret.

103 Se gennemgangen af Østre Landsrets dom af 11. april 2025 i Sag BS-26806/2024-OLR.

104 Århuskonventionen refererer til "The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decisionmaking and Access to Justice in Environmental Matters". Konventionen blev under FN's økonomiske komite for Europa vedtaget og underskrevet i Århus 1998 den 25. juni 1998 af samtlige 35 deltagende stater, herunder Danmark, og EU.

105 Ideen om offentlighedens inddragelse var ingen nyskabelse, og stammer i en vis forstand helt tilbage fra Stockholmkonferencen afholdt i 1972, der bl.a. resulterede i en handlingsplan, hvor der bl.a. var lagt vægt på vigtigheden i offentlighedens adgang til miljøoplysninger. Konferencens resultater fik ingen reelt betydning. Riodeklarationen af 1992 fik dog stor betydning for eftertidens internationale miljøret. Således kan der nærmest drages direkte paralleller mellem Riodeklarationen art. 10, og Århuskonventionens tre søjler.

106 Lovforslag nr. L 170. Fremsat den 20. januar 2000 af Miljø- og Energiminister om lovændring af visse miljølove (Implementering af Århus-konventionen m.v.).

konventionen var anført, at denne var; [107]

> ”[juridisk] vanskelig tilgængelig og giver anledning til mange fortolkningsspørgsmål […] lovforslaget bygger således [på] en fortolkning af bestemmelser, der ikke i sig selv er klare og utvetydige”.

Citat 9

For så vidt angik art. 9(2) fremgik, at prøvelsesadgangen enten kunne være ”adgang til at lægge sag an ved domstolene eller at klage ved andet uafhængigt upartisk organ”, og at prøvelsesretten altid tilkom NGO'er, der ”pr. definition har tilstrækkelig interesse”.[108] Det var anført, at dansk ret ”ikke i alle tilfælde [kunne] forventes at blive indrømmet søgsmålskompetence”, også selvom NGO'ers klageret med lovforslaget blev udvidet i relation til miljøspørgsmål. I forlængelse deraf var det anført, at domstolsprøvelse ”under alle omstændigheder er en relativ langvarig og for parterne relativ dyr prøvelsesadgang”, hvorved løsningen var en udvidet adgang til administrativ rekurs.[109] I relation til art. 9(3), var det anført, at konventionsteksten ikke var klar, men at der ikke skønnedes ”at være behov for justeringer af den gældende lovgivning.”[110] Som det fremgår, var ændringerne i de eksisterende sektorlove meget begrænsede. Det var i lovforslaget understreget, at man alene ønskede at give de NGO'er klageret, der havde en ”vis seriøsitet og fasthed i organiseringen”.[111] Dette var baggrunden for, at NGO'ers klageret efter planlovens § 59 blev betinget en repræsentation af minimum 100 medlemmer. I samtlige love blev der indsat krav om vedtægter, der skulle sikre at foreningernes formål kunne bekræftes, og at nogle faktisk tegnede foreningerne. Det er understreget, at det klageadgangen alene gælder foreninger, der er ”fast etableret”.[112]

Implementeringen var således navnlig fikseret omkring en antagelse om, at konventionens forpligtelser kunne nås gennem en udvidelse af klageadgangen for NGO'er i den administrative rekurs. Der blev ikke foretaget noget for at sikre en videreækkende adgang til håndhævelse ved domstolene, også selvom det erkendes, at NGO'er i visse tilfælde efter implementeringen, stadig ikke vil have adgang til domstolene. Selvom konventionen i Danmark alene var sket gennem en meget begrænsede omskrivning af de danske sektorlove, så har traktatrettens opfyldelsesfrihed den betydning, at konventionens forpligtelser kun havde direkte retsvirkning i dansk ret,

---

107 Folketingstidende 1999-00 Tillæg A, spalte 4659
108 Folketingstidende 1999-00 Tillæg A, spalte 4659
109 Folketingstidende 1999-00 Tillæg A, spalte 4659
110 Folketingstidende 1999-00 Tillæg A, spalte 4664
111 Folketingstidende 1999-00 Tillæg A, spalte 4667
112 Folketingstidende 1999-00 Tillæg A, spalte 4667

i det omfang den var implementeret.[113] [114]

4.2. Århuskonventionens betydning for dansk ret i lyset af EU's ratificering

EU's ratifikation af Århuskonventionen består i vedtagelsen af direktiverne 2003/4 om offentlig adgang til miljøoplysninger (miljøoplysningsdirektivet) og 2003/35 om ændring af VVM-direktivet[115] og IPPC-direktivet (nu IE-direktivet),[116] der navnlig er udtryk for en implementering af konventionens 1. og 2. søjle. [117]

EU's ratificeringen af konventionen består desuden i Rådets afgørelse af 17. februar 2005, der udgør en godkendelse af underskrivelsen. Godkendelsen indebærer, at konventionen udgør en integreret del af EU-retten, hvormed EUD er kompetent til præjudicielt at tage stilling til spørgsmål vedrørende konventionens udstrækning og fortolkning, jf. **sag C-240/09.**[118] I tillæg til Rådets afgørelse, blev anført særlige bemærkninger om implementeringen af art. 9(3):[119]

---

113 Espersen: *Indgåelse og opfyldelse af traktater*, 1970, p. 123.

114 Der var fra dansk side alene tale om en ratificering, og ikke en inkorporering, hvormed konventionens forpligtelser ikke var direkte gældende, al den stund at Danmarks naturligvis må anses for folkeretligt forpligtet i medfør af tiltrædelsen af konventionen *pacta sunt servanda*.

115 VVM-direktivet (og SMV-direktivet) har i dansk ret siden 2017 været implementeret i miljøvurderingsloven. Tidligere var VVM-direktivet implementeret gennem planlovens system, hvor VVM-procedure gennemførtes gennem ved kommuneplantillæg (tidligere regionsplantillæg), idet Miljøministeriet havde opfattet VVM som et planlægningsmæssigt spørgsmål.

116 IE-direktivet (direktiv om industrielle emissioner) er i dansk ret implementeret i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 om forurenende listevirksomhed samt i godkendelsesbekendtgørelsen. De virksomheder der er omfattet af IE-direktivet er de, målt på forureningspotentiale, "tungeste" virksomheder. Disse virksomheder er anført på godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1, og er omfattet af en mere omfattende godkendelsesprocedure end bilag 2-virksomheder. Bilag 1-virksomehderne omfattet af mere omfattende oplysningskrav i godkendelsesproceduren. Herunder er de bundet af BAT-konklusioner, og der kan kræves udarbejdelse af basistilstandsrapporter, hvis virksomhederne anvender, fremstiller eller frigiver relevante farlige stoffer. Virksomhederne er endvidere omfattet af mere omfattende revurderingskrav.

117 I medfør af konventionens art. 15 har EU nedsat den såkaldte Compliance Committe (herefter komiteen), der er sammensat af juridiske eksperter. Komiteen, vis opgave er at behandle petition vedrørende EU's og medlemsstaternes gennemførelse af konventionen, har som klageorgan ingen retlige beføjelser. Derimod er det komiteens funktion af responderende karakter, og komiteens responsa (findings) er ikke retligt bindende, jf. Pagh, "Kan grønne organisationer håndhæve miljøkrav?", TfMKE 2008, p. 497.

118 **Sag C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie II.** Navnlig præmis 30. Dommen er genstand for indgående gennemgang nedenfor.

119 COUNCIL DECISION of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decisionmaking and access to justice in environmental matters (2005/370/EC): **Annex**: declaration by the European Community in accordance with article 19 of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decisionmaking and Access to Justice in Environmental Matters.

> ”[EU] allerede har vedtaget adskillige for dets medlemsstater forpligtende retsakter, der gennemfører bestemmelser i [Århuskonventionen] … [EU] erklærer i særdeleshed, at de gældende retsakter ikke fuldt ud dækker opfyldelsen af forpligtelserne i medfør af konventionens artikel 9, stk. 3, eftersom de vedrører administrative og retslige procedurer for at anfægte handlinger og undladelser, der kan tilregnes private personer og andre offentlige myndigheder end [EU's] institutioner […] og at dets medlemsstater følgelig er ansvarlige for at opfylde disse forpligtelser på det tidspunkt, hvor konventionen godkendes af [EU], og fortsat vil være ansvarlige herfor, medmindre og indtil Fællesskabet i medfør af sine beføjelser i henhold til EF-traktaten vedtager fællesskabsretlige bestemmelser, der omhandler opfyldelsen af disse forpligtelser,”

Citat 10

Den 6. september 2006 vedtog Parlamentet og Rådet forordning nr. 1367/2006 (Århusforordningen), der er udtryk for en ratificering af Århuskonventionen i forhold til EU's egne institutioner og organer. I forordningens art. 10 er der hjemlet en prøvelsesret på fællesskabsplan, hvorefter NGO'er, der lever op til kravene i art. 11, kan indgive anmodning om *intern prøvelse* (remonstration) til den EU-institution eller det organ, der har udstedt en ”forvaltningsakt” i medfør af EU-miljølovgivning *eller* i de tilfælde, hvor en påstået ”administrativ undladelse” burde have medført en sådan forvaltningsakt. Begrebet forvaltningsakt er defineret i forordningens art. 2(1), litra g), hvorefter begrebet dækker ”enhver individuel foranstaltning i henhold til miljølovgivningen, der træffes af en fællesskabsinstitution eller et fællesskabsorgan, og som har bindende og eksterne virkninger”.[120] Uden for begrebet forvaltningsakter falder institutioners og organers foranstaltninger og undtagelser, når disse handler i egenskab af administrativ prøvelsesinstans i f.eks. traktatbrudssager, jf. forordningens art. 2(2), litra a-d. Prøvelse af afvisninger om anmodninger om intern prøvelse sker ved anlæggelse af annullationssøgsmål for EUD efter TEUF art. 263.[121]

4.2.1. Sag C-213/03, *Pêcheurs de l'étang de Berre I*

Ratificeringen af konventionen på EU-plan har flere implikationer for konventionens status i dansk ret som følge af EU's *overnationale* karakter og folkeretlige handlesubjektivitet på miljøområdet efter traktaterne,[122] hvorefter EU har kompetence til at

---

120 Efter art. 2, stk. 1, litra h) dækker begrebet administrativ undladelse – i overensstemmelse med almindelig sproglig forståelse – ”en fællesskabsinstitutions eller et fællesskabsorgans undladelse af at udstede en forvaltningsakt som defineret i litra g).”

121 Af pladsmæssige årsager foretages ikke en nærmere undersøgelse af Århusforordningens art. 10 om NGO'ers mulighed for remonstration, selvom det kunne have været særdeles belysende for emnet.

122 EU's folkeretlige mandat følger af TEUF art. 216, hvorefter unionen kan indgå aftaler med et eller flere tredjelande eller flere internationale organisationer, når der er fastsat bestemmelser i traktaterne

forpligte dens medlemsstater gennem international aftaleindgåelse.[123] For det første kan EU's borgere støtte ret på direktiverne 2003/4 og 2003/35, der primært implementer 1. og 2 søjle af konventionen.[124] Derudover har EU-Domstolen fastslået, at internationale traktater der er indgået af EU, *kan* være umiddelbart anvendelige, dvs. *kan* have direkte virkning.

I **sag C-213/03,** tog EUD stilling til den direkte virkning af de miljøtraktater, som er tiltrådt af EU.[125] Sagen angik udledning fra et vandkraftværk til kystsøen *Étang de Berre*, som en NGO fandt i modstrid med Barcelonakonventionen, der var tiltrådt af EU, hvor spørgsmålet var, om konventionen havde direkte virkning.

> "[en] bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland anses for umiddelbart anvendelig, når der af dens *ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse*, hvis *opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter*, jf. præmis 39 (min kursivering)".

Citat 11

Således fandt EUD at konventionens krav om tilladelse havde direkte virkning og kunne påberåbes af NGO'er og borgere. Efter dommen antoges det, at Århuskonventionens krav havde direkte virkning og forrang i forhold til både nationale- og EU-retsakter, [126] så længe der kan "udledes en klar og præcis forpligtelse" af konventionen, hvilket er overensstemmende EU's monistiske tilgang til folkeretten. EU's ratifikation af konventionen omfatter alene EU-miljølovgivning, hvormed konventionens direkte virkning på grundlag af EU's ratificering – i det omfang den er til stede – alene gælder i relation til EU's miljølovgivning og dermed ikke for rent nationale miljøregler uden et EU-retligt ophæng. Senere praksis viser, at det ikke er helt så simpelt, at borgere og NGO'er kan støtte direkte ret på art. 9 med henvisning til EU's tiltrædelse.

---

derom eller når indgåelsen af den pågældende aftale 1) er nødvendig for enten at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne, i kontekst af EU's politikker, eller 2) er foreskrevet i en juridisk bindende EU-retsakt, eller 3) kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde. På *miljøområdet* er der efter TEUF art. 4, stk. 2, litra e) delt kompetence mellem unionen og medlemsstaterne.

123 Pagh: *Lærebog i miljørettens almindelige del*, 2006, p. 81-82.

124 Pagh: "Trekant-dramaet Legalitet, forhandlingsmaksime, prøvelse og retskraft", I C. Henrichsen, S. Rønsholdt & P. Blume, red. *Forvaltningsretlige perspektiver* ,2005, p. 556.

125 Dommen er trykt i **MAD 2004.883 EUD**

126 Jf. blandt andet Pagh: *Lærebog i miljørettens almindelige del*, 2006, p. 249-250, der på baggrund af dommen antog, at "borgere og NGO'er kunne påberåde sig [Århuskonventionen] direkte, i det omfang, konventionens regler ikke er gennemført i EU's regler eller nationale regler".

4.3. NGO'ers proces- og håndhævelsesadgang, "acces to justice", efter art. 9 om i lyset af EU-domstolens praksis

4.3.1. Art. 9(1); adgang til prøvelse af afgørelser om aktindsigt i miljøoplysninger[127]

Århuskonventionens art. 4 opstiller en meget vid adgang for borgere og NGO'ers aktindsigt i miljøoplysninger fra offentlige myndigheder. Art. 5 omhandler myndighedernes aktive pligt til at indsamle miljøoplysninger. Retten til aktindsigt modsvares af art. 9(1), der omhandler krav på retlige procedurer i tilfælde af *afslag* på anmodning miljøoplysninger. Efter art. 9(1) sikres *enhver,* der efter art. 4 har fået helt eller delvist afslag på anmodning om aktindsigt, eller i øvrigt mener anmodningen er utilstrækkeligt besvaret, adgang til domstolsprøvelse eller andet uafhængigt upartisk organ. Herefter gælder der efter konventionen en *actio popularis* for borgere og NGO'er, der ønsker prøvelse af afgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger. Prøvelsen skal efter 9(1) et være omkostningsfri

Bestemmelsen blev implementeret af EU ved direktiv 2003/4 (miljøoplysningsdirektivet), hvilken blev søgt implementeret i dansk ret ved ændring af MOL i 2005, der udgjorde en revision af MOL af 1994.[128] Det er dog tvivlsomt om MOL's klageregler er forenelige med kravene i art. 9(1). Hovedreglen i MOL § 4, stk. 6 er enslydende med offentlighedslovens klageregel i § 37, stk. 1,[129] hvorefter "afgørelser om aktindsigt i miljøoplysninger kan påklages særskilt til den myndighed, der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt i den sag, begæringen om aktindsigt vedrører." Reglen er suppleret af særreglen i § 4 a hvorefter afgørelser, meddelt af organer omfattet af lovens § 1, stk. 2 og af forsyningsvirksomheder, kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.[130]

Problemet er grundlæggende, at klageadgang er betinget af klagereglerne i sektorlovene, hvilket har den implikation, at hvis en given miljøsektorlov ikke giver mulighed for at klage over en afgørelse eller anden procedure efter loven, så er der heller ikke klageadgang, for så vidt angår afslag på anmodning om aktindsigt i sagen.[131] For så vidt angår muligheden for prøvelse ved et uafhængigt og upartisk organ i overensstemmelse med konventionen, er det tvivlsomt, om dette krav kan opfyldes, medmindre et uafhængigt nævn (som f.eks. Miljø- og Fødevareklagenævnet eller

---

127 Det primære fokus vil i dette afsnit være art. 9, stk. 2-3, men da stk. 1 giver anledning til selvstændige udfordringer for så vidt angår adgangen til domstolsprøvelse af afgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger, knyttes der en kort bemærkning til de miljøoplysningslovens (MOL) forenelighed med konventionens krav.

128 Lov nr. 310 af 2. maj 2005.

129 Som er enslydende med 1985-offenltighedslovens § 15, stk. 2.

130 Abkenar m.fl.: *Kommenteret miljøoplysningslov*, 2023, p. 225.

131 Abkenar m.fl.: *Kommenteret miljøoplysningslov*, 2023, p. 225.

Planklagenævnet) er anført som rekursinstans, hvilket langt fra er tilfældet i alle miljøsektorlove. Efter konventionen kan prøvelseskravet tillige opfyldes ved, at der er mulighed for domstolsprøvelse af aktinsigtsafgørelser, hvilket imidlertid i udgangspunktet er betinget af væsentligt individuel retlig interesse (jf. ovenfor). Da der efter min opfattelse ikke kan sluttes mellem klageret og søgsmålsret, vil der langt fra i alle tilfælde være adgang til domstolene.[132]

4.3.2. Art. 9(2); adgang til prøvelse af visse afgørelser om deltagelse i beslutningsprocesser

Art. 9(2) angår borgere og NGO'ers adgang til prøvelse af afgørelser om deltagelse i beslutningsprocesser vedr. konkrete aktiviteter på miljøområdet, der følger af reglerne i art. 6. De aktiviteter, der henvises til i art. 6, er oplistet på konventionens bilag 1, som omfatter projekter, der udløser miljøvurderingspligt efter VVM-direktivet, og som er implementeret i dansk ret i miljøvurderingsloven, og derudover virksomheder som er omfattet af IE-direktivet, der er implementeret i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 om krav om forudgående godkendelse af forurenende listevirksomhed og godkendelsesbekendtgørelsen.

Det følger af art. 9(2), at rettighedssubjekterne efter bestemmelsen, som udgør den berørte offentlighed (borgere og NGO'er efter art. 2(5)) i forhold til afgørelser, der er omfattet af art. 6, skal have *fuld prøvelsesadgang* "ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ". Konventionen stipulerer, at enhver med en "tilstrækkelig interesse" skal have prøvelsesadgang efter art 9(2). Dette indebærer, at *ikke enhver* omfattet af kredsen "den berørte offentlighed" (som defineret ovenfor) nødvendigvis har ret til prøvelse, hvormed det tilkommer de kontraherende parter at opstille kriterier for NGO'ers prøvelsesadgang, og hvormed art. 9(2) *ikke er en actio popularis*, dvs. ikke er en generel prøvelsesadgang.

Sammenholdes reglen med art. 9(4) om adgang til retsmidler, så følger det, at prøvelsesadgangen ikke må være så omkostningsfuld, at prøvelsesadgangen reelt begrænses. Ligeledes skal rettighedssubjekterne have adgang til retsmidler, der er tilstrækkelige og effektive. I engelske version hedder det sig, at der skal være adgang til "adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate".[133]

---

[132] Pagh: *Lærebog i miljørettens almindelige del*, 2006, p. 251 anførte at den dagældende § 3, stk. 6, sidste pkt. (svarende til den nugældende § 4 a) måtte fortolkes udvidende, således alle afgørelser om aktindsigt i miljøoplysninger kunne indbringes for det daværende Miljøankenævn, således at de danske regler kunne bringes i overensstemmelse med konventionen og opfylde kravet til mulig for prøvelse ved et uafhængigt og upartisk organ. Forfatteren erkendte, at dette måtte anses for en vidtgående løsning.

[133] Mens den danske oversættelse anfører, at adgangen skal være tilstrækkelig, hvilket henfører til et minimum af dækning, så fremgår det at den engelske version, at adgangen skal være "adequate" (adækvat), hvilket henfører til, at adgangen skal være *fyldestgørende*, hvilket har en væsentlig anderledes betydning.

4.3.3. Art. 9(3); Adgang til håndhævelse af overtrædelser af miljølove

Efter art. 9(3) i tillæg til og med forbehold for procedurerne i art. 9(1) og (2) skal medlemmer af "offentligheden" – som defineret i art. 2(4) – have adgang til adgang til *administrative eller retlige procedurer (administrative or judicial procedures)* for at anfægte (to challenge) private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

Denne bestemmelse har givet anledning til betydelig fortolkningstvivl i teori og praksis, navnlig for vidt angår medlemsstaternes afgrænsning af bestemmelsens rettighedssubjekter, hvilket også har givet anledning til en del domme afsagt af EU domstolen. Til forskel fra art. 9(1), der giver enhver adgang til prøvelse af afgørelser om aktindsigt og art. 9(2), hvorefter der kan medlemsstaterne kan opstille nærmere kriterier for prøvelsesadgangen, så er art. 9(3) mere uklar og indrømmer EU og øvrige medlemsstater en væsentlig bredere skønsmargin ved fastlæggelsen heraf.

4.4. Hvilken nærmere prøvelsesadgang er indeholdt i henholdsvis art. 9(2) og (3)?

4.4.1. Sag C-240/09, *Lesoochranárske Zoskupenie I*

I **sag C-240/09,** fik EUD anledning til at tage stilling til den direkte effekt Århuskonventionens art. 9(3)[134] I hovedsagen var en NGO blevet opmærksom på, at der verserede en række sager i Slovakiet, der bl.a. var indledt af jægere, om undtagelser fra habitatdirektivet.[135] NGO'en anmodede herefter det slovakiske miljøministerium om at blive part i de administrative procedurer. Myndighederne afslog NGO'ens anmodning om partsstatus, samt klagen over afslaget, hvilket NGO'en indbragte for domstolene bl.a. med påstand om, at art. 9(3) havde direkte virkning, hvilket den nationale domstol forelagde for EUD.

EUD afviste, at art. 9(3) havde direkte virkning under henvisning til, at "[…] bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9(3), ikke indeholder nogen klar og præcis forpligtelse, som regulerer borgernes retsstilling direkte." Det blev dertil anført, at bestemmelsen desuagtet havde "til formål at gøre det muligt at sikre en effektiv beskyttelse af miljøet".[136] EUD fandt, at det tilkom den nationale domstol, i videst muligt omfang, at fortolke de processuelle regler om klageret og søgsmålskompetence i overensstemmelse med formålene bag artikel 9(3), og formålet om effektiv retsbeskyttelse af rettigheder, der tillægges efter EU-retten med henblik på at gøre det muligt for en NGO' som den i hovedsagen, ved en retsinstans at anfægte en afgørelse

---

134 **Sag C-240/09, Lesoochranárske Zoskupenie I (**LZ I). Trykt i **MAD 2011.83 EUD**

135 Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

136 Præmis 45-46

truffet efter en administrativ procedure.[137]

Efter dommen har art. 9(3) ikke direkte virkning, da der ikke af bestemmelsen kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter. Derimod må dommens præmisser fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtet til at tolke nationale processuelle regler i lyset af bestemmelsen og konventionens formål, således at NGO'er har mulighed for prøvelse af administrative afgørelsers forenelighed med EU-miljøretten. Dommen viser tillige, i henhold til det EU-retlige ækvivalensprincip og effektivitetsprincip,[138] at medlemsstaterne er forpligtet til at fortolke Århus-konventionens artikel 9(3) således, at det i praksis ikke er uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, som borgerne er tillagt i medfør af EU-retten, i hovedsagen habitatdirektivet. Idet art 9(3) alene er ratificeret i relation til EU's institutioner efter Århusforordningen, så påhviler den nærmere opfyldende af de forpligtelser der følger af art. 9(3) medlemsstaterne.

4.4.2. Sag C-243/15, *Lesoochranárske Zoskupenie II*

Sag C-243/15[139] var en udløber af LZ I-sagen, og omhandlede en ansøgning om tilladelse til et hegnet dyrehold i et internationalt beskyttet naturområde (Natura 2000-område), hvilket efter NGO'ens opfattelse var i modstrid med habitatdirektivets art. 6(3).[140] Ved fornyet behandling nægtede en slovakisk forvaltningsdomstol NGO'en partsstatus, hvilket efter slovakisk ret udgjorde en betingelse for en senere søgsmålsret. Under anken forelagde en appeldomstol et præjudicielt spørgsmål for EUD, om hvilken betydningen chartrets art. 47 sammenholdt med Århuskonventionens art. 9(4) havde for medlemsstaternes råderum ift. opstilling af søgsmålskriterier, når et projekt udløser krav om fuld konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art 6(3).

EUD fandt, at chartrets art. 47, smh. Århuskonventionens art. 9(2) og (4), var til hinder for den slovakiske ordning, hvorefter NGO'en alene kunne anfægte afgørelser påstået i strid med EU-retten ved domstolene – i hovedsagen habitatdirektivets art. 6(3)[141] – hvis NGO'en kunne anses for part i den administrative procedure. For det

---

137 Præmis 51

138 EUD Store Afdeling uddybede i **sag C-268/06**, ***Impact***, det nærmere indhold af det EU-retlige ækvivalensprincip og effektivitetsprincip: "[…] processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsretten medfører for borgerne, [må] ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet)" (præmis 46).

139 **Sag C-243/15, Lesoochranárske Zoskupenie II (LZ)** (Store Afdeling). Dommen er trykt i **MAD 2016.371 EUD**

140 Efter LZ I- dommen hjemviste den forelæggende domstol sagen.

141 Habitatdirektivets art. 6, stk. 3 har direkte virkning efter dommen **sag C-127/02, *Waddenzee***, om hjertemuslingefiskeri i den hollandske del af vadehavet, der udgør et Natura 2000-område. Dommen er trykt i **MAD 2004.890 EUD.**

første lagdes der vægt på, at det måtte anses for uforeneligt med TEUF art. 288 om direktivers bindende virkning, at forpligtelser, som et direktiv pålægger, ikke kan påberåbes af berørte personer, idet direktivers effektive virkning er betinget af, at de kan *påberåbes ved domstolene*, der fører effektiv kontrol med myndighedernes administration.[142] Habitatdirektivets bestemmelser om høring af offentligheden skulle ifølge EUD sammenholdes art. 6(1) litra b).[143] Selvom hegning af dyrehold ikke er omfattet af bilag 1, jf. art. 6(1), litra a), så måtte det forhold, at de slovakiske myndigheder havde fundet det nødvendigt at foretage en konsekvensvurdering efter direktivets art. 6(3) betyde, at myndighederne havde anset det for *nødvendigt* at vurdere betydningen af projektets *indvirkning på miljøet* i henhold til Århuskonventionens artikel 6(1) litra b).[144] At det fremgår af bestemmelsen, at det er op til medlemsstaterne selv at afgøre, hvilke aktiviteter der kan siges at have væsentlig indvirkning på miljøet, skal efter dommen tolkes således, at dette alene "vedrører de nærmere bestemmelser for den offentlige deltagelse", og ikke retten for en NGO som omfattet af art. 2(5) til deltage i processen,[145] hvilket må anses for en meget vidtgående fortolkning af art. 6(1) litra b).

Efter dommen skal NGO'er, der opfylder kravene i art. 2(5), have søgsmålsadgang efter art. 9(2), der har direkte virkning, sammenholdt med art. 9(4), med henblik på at kunne gøre deres rettigheder iht. habitatdirektivets art. 6(3) gældende. Prøvelsesretten begrænser sig ikke alene til, hvorvidt der faktisk er foretaget en konsekvensvurdering af projekter, men omfatter tillige om denne lever op til direktivets krav, og videre om betingelserne for tilladelse er opfyldt.[146]

4.4.3. Sag C-432/21, *Kommissionen mod Polen, Gestion et bonne pratique forestières*

Efter dommen i **sag C-432/21**[147] er NGO'ers prøvelsesret i henhold til art. 9(2) i relation til afgørelser inden for rammerne af habitatdirektivets art 6(3) ikke længere afgrænset til konkrete projekter efter art 6. Baggrunden for dommen var udstedelsen af en polsk bekendtgørelse om skovforvaltning, hvilken blev genstand for en traktatbrudssag mod Polen, da kommissionen fandt, at bekendtgørelsen var i modstrid med

---

142 Præmis 44

143 Domstolen præciserede, at de kompetente myndigheder alene kan meddele tilladelse til en aktivitet i et Natura 2000-område, når der var vished for, at aktiviteten ikke har skadelig virkning på lokalitetens integritet, hvilket er tilfældet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt kan fastslås, at der ikke er sådanne skadelige virkninger, jf. bl.a. **sag C-404/09 *Kommissionen mod Spanien*** trykt i **MAD 2011.2086 EUD** og **sag C-399/14 *Grüne Liga Sachsen m.fl.*** trykt i **MAD 2016.5 EUD.**

144 Præmis 46-47

145 Præmis 48

146 Præmis 56 – 57

147 **Sag C-432/21, Kommissionen mod Polen, Gestion et bonne pratique forestières**. Trykt i **MRF 2023.06 EUD** m. kommentar.

habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet. Kommissionen fandt desuden, at bekendtgørelsen var i strid med Århuskonventionens art. 9(2), idet bekendtgørelsen ikke gav NGO'er prøvelsesret i relation til gyldigheden af en *skovforvaltningsplan* udstedt med hjemmel i bekendtgørelsen, da denne efter polsk ret havde status som en *intern retsakt*. Polen henviste til, at forvaltningsplanen havde karakter af en plan og ikke er projekt som omfattet af art. 6, og at der for i øvrigt var prøvelsesadgang ved den polske ombudsmandsinstitution, ligesom bekendtgørelsen ikke afskar erstatningssøgsmål. Om omfanget af udstrækningen af prøvelsesretten i relation til den materielle og processuelle lovlighed af afgørelser efter habitatdirektivets art. 6(3) i medfør af Århuskonventionens art. 9(2) udtalte EUD således med henvisning til LZ II: [148]

> […] Domstolen [har] allerede fastslået, at de *afgørelser, der træffes […] inden for rammerne af habitatdirektivets [art. 6(3)]* – uanset om de vedrører en anmodning om deltagelse i en tilladelsesprocedure, vurderingen af behovet for en miljøvurdering af en plan eller et projekts indvirkninger på en beskyttet lokalitet, eller om konklusionerne af en sådan vurdering vedrørende risiciene ved et sådan projekt eller en sådan plan for lokalitetens integritet er passende, og uanset om de er uafhængige eller indarbejdet i afgørelsen om tilladelse – *er afgørelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for Århuskonventionens [art 9(2)]* (min kursivering)."

Citat 12

Således var den polske ordning ikke i overensstemmelse med art. 9(2), idet der ikke var prøvelsesadgang i relation gyldigheden af skovforvaltningsplanen. Efter dommen skal NGO'er have prøvelsesret efter art. 9(2) i relation til alle afgørelser inden for rammerne af habitatdirektivets art. 9(2) – og prøvelsesretten omfatter ikke kun aktiviteter (projekter) om omfattet af art. 6, jf. LZ II, men tillige *planer og programmer*.

4.4.4. Sag C-664/15, *Protect Natur m.fl.*

I **sag C-664/15**[149] havde et østrigsk skiresort søgt om forlængelse af tilladelse til indvinding af vand til snefremstilling fra floden Einsiedlbach, hvilket myndighederne imødekom. En NGO, der havde anfægtet tilladelsernes forenelighed med habitatdirektivet, blev nægtet partsstatus i de administrative procedurer, hvormed denne anlagde et gyldighedssøgsmål mod myndigheden med henvisning til, at tilladelserne var i strid med vandrammedirektivet.[150] Sagsanlægget blev afvist under henvisning til

---

148 Præmis 172

149 **Sag C-664/15, *Protect Natur m.fl.*** (Einsiedlbach-sagen). Dommen er trykt i **MAD 2017.407 EUD.**

150 Vandrammedirektivets art. 4 stk. 1, litra a) skal fortolkes således, at medlemsstaterne ikke kan godkende projekter, der indebærer en forringelse af tilstanden i et overfladevandområde omfattet af en vandområdeplan. Forringelse omfatter de tilfælde, hvor overfladevandområdets kvalitetsparametre

manglende søgsmålskompetence, hvilket var begrundet i, at NGO'en ikke under de administrative procedurer havde påberåbt sig vandlovgivningen. Dette appellerede NGO'en. Appeldomstolen forelagde spørgsmålet om søgsmålsreglen for EUD.

EUD præciserede i sagen, at spørgsmålet om NGO'ens prøvelsesret ikke skulle besvares som i LZ II-sagen, da NGO'en for domstolene alene ønskede at gøre gældende, at indvindingen var i strid med vandrammedirektivet. Da konsekvensvurderingen havde vist, at indvindingen ikke kunne skade lokalitetens integritet, forelå der ikke væsentlig negativ indvirkning på miljøet, hvormed art. 9(2) ikke kunne danne grundlag for prøvelse.[151] Spørgsmålet var dermed, om NGO'ens prøvelsesadgang kunne støttes på art. 9(3). Med henvisning til princippet i LZ I anførte EUD, at medlemsstaterne, trods art. 9(3) ikke havde direkte virkning, var forpligtede til i overensstemmelse med bestemmelsen og chartrets art. 47 at sikre effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges efter EU-retten. EUD anførte videre med henvisning til **sag C-115/09,**[152] at art. 9(3) ville blive frataget sin effektive virkning, hvis medlemsstaterne opstillede kriterier, der fratog NGO'er muligheden for at kontrollere overholdelsen af EU-miljøretten, idet "sådanne [NGO'er] oftest er rettet mod den *almene interesse og ikke alene mod beskyttelsen af de individuelle borgeres interesser* (min kursivering)".[153] Herved understreges NGO'ers særlige rolle som "watchdogs" i relation til medlemsstaternes administration og håndhævelse af EU-miljøretten. Der er dog fortsat overladt medlemsstaterne et vidt skøn ved fastlæggelsen af kriterier for søgsmålsadgang, jf. sætningen "eventuelle kriterier" i art. 9(3). Dog må sådanne kriterier ikke være så strenge, at det bliver "umuligt for [NGO'er] at anfægte de handlinger eller undladelser, der er nævnt i denne bestemmelse."[154] Dommen viser videre,

---

falder et niveau, selvom området ikke forringes i sin helhed. Tilladelse hertil kan kun indrømmes efter undtagelsen i art. 4, stk. 7, jf. **Sag C-461/13, *Wesser*** trykt i **MAD 2015.279 EUD**. Aktiviteter der medfører at vandkvaliteten kun falder midlertidigt er også omfattet af forbuddet i art. 4, stk. 1, litra a), jf. **Sag C-525/20, *Association France Nature Environnement*** trykt i **MRF 2022.14 EUD**.

151 Præmis 40-41

152 Sag **C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland***, trykt i **MAD 2011.838 EUD.** Sagen omhandlede tilladelse til kulfyret kraftværk i nærheden af et Natura 2000-område, hvor en tysk NGO rejste sag, med henvisning til at der ikke var foretaget en konsekvensvurdering i overensstemmelse med habitatdirektivets art 6, stk. 3. NGO'en var blevet nægtet søgsmålsret, med henvisning til, at ingen *subjektiv ret* hos NGO'en var krænket (se ovenfor for gennemgang af udviklingen i rettighedsbegrebet i dansk procesret). For EUD var spørgsmålet, om medlemsstaterne gennem sådanne nationale processuelle regler, kunne begrænse den i VVM-direktivets art. 10 a (nu art. 11; bestemmelsen er en del af EU's implementering af Århuskonventionens art. 9, stk. 2) indeholdte søgsmålsadgang i relation til VVM-pligtige projekter. EUD fastslog at art. 10 a havde *direkte virkning*, og at bestemmelsen skulle tolkes således, at der var adgang for fuld processuel prøvelse ift. VVM-pligtige projekter, hvilken prøvelsesret ikke kun gjaldt for borgere, men også for NGO'er. Således har direktivet forrang fremfor modstridende nationale procesregler, hvor der må bortses fra en ordning som den tyske, hvorefter retlig interesse er betinget af tilstedeværelsen af en subjektiv ret, hvis dette afskærer NGO'ers adgang til domstolene.

153 Præmis 46-47

154 Præmis 48

at national procesret i videst mulige omfang skal fortolkes traktatkonformt ift. 9(3). Hvis konform fortolkning ikke er mulig, skal medlemsstaten bortse fra den nationale regel.[155]

4.4.5. Sag C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaing Limitied*

I **Sag C-470/16**[156] havde et irsk statsejet eltransmissionsselskab anmodet om tilladelse til at installere ca. 300 elmaster med højspændingskabler inden for et Natura 2000-område. VVM-proceduren og konsekvensvurderingen blev under tilladelsesproceduren anfægtet af en NGO. Domstolen afslog under retssagen at give bevilling til at anlægge søgsmål, da der efter irsk ret skal afventes endelig afgørelse fra myndighederne, før der kan anlægges en retssag, hvormed begæringen var indgivet for tidligt. Under sagen opstod der mellem parterne uenighed om fordeling af sagsomkostninger. Idet NGO'en under sagen havde anfægtet hele VVM-proceduren samt konsekvensvurdering, og ikke mangler i VVM-vurdering, var spørgsmålet, om NGO'en kunne påberåbe sig VVM-direktivets art. 11(4) i forhold til alle anfægtelserne, eller alene spørgsmålene om offentlighedens deltagelse, når art. 11(2) om tidspunkt for sagsanlæg ikke var implementeret i irsk ret.[157] Spørgsmålet blev genstand for en præjudiciel forelæggelse for EUD.

EUD refererede indledningsvist **sag C-260/11,**[158] hvorefter kravet i art. 11(4) vedrørte alle omkostninger forbundet med sagsførelse, hvormed bestemmelsen omfatter omkostninger forbundet med opnåelse af bevilling til søgsmål om tilladelsesprocedure. Dette gælder navnlig når medlemsstaten ikke efter VVM-direktivets art. 11(2) har fastlagt, på hvilket stadie, der kan anlægges søgsmål.[159] Det vil altså sige, at forbuddet principielt også gælder forud for det tidspunkt, der *er* meddelt VVM-tilladelse, og at bestemmelsen i den sammenhæng har direkte virkning, når medlemsstaterne ikke selv har fastsat tidspunktet for, hvornår domstolsprøvelse kan initieres efter direktivets art. 11(2). Dette gælder imidlertid kun omkostninger forbundet med

---

155 Præmis 55

156 **Sag C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaing Limitied*** Trykt i **MAD 2018.10 EUD**

157 Art. 9(2) er implementeret i VVM-direktivet, hvor direktivets art. 11(4) implementer forbuddet i konventionens art. 9(4) mod pålæg af uoverkommeligt dyre sagsomkostninger, der således gælder i relation til beslutningsprocedurer, som omfattet af art. 6.

158 **Sag C-260/11, *Edward and Pallilaropoulos*** trykt i **MAD 2013.738 EUD**. Baggrunden for sagen var britiske myndigheders tilladelse til driften af en cementfabrik. Angående spørgsmålet om sagsomkostninger udtalte EUD, at spørgsmålet om hvorvidt der var tale om uoverkommeligt dyre sagsomkostninger "[…] ikke udelukkende kan støtte sig på den pågældendes økonomiske situation, men ligeledes må foretage en objektiv bedømmelse af omkostningsbeløbets størrelse. Den kan endvidere tage hensyn til de omhandlede parters situation, om sagsøgeren har rimelig udsigt til at få medhold, sagens betydning for sagsøgeren og for miljøbeskyttelsen, det gældende retsgrundlags og procedurens kompleksitet og den eventuelt dumdristige karakter af søgsmålet på dets forskellige stadier samt til den omstændighed, om der foreligger en national retshjælpsordning eller en beskyttelsesordning vedrørende sagsomkostninger." (præmis 46).

159 Præmis 34

sagsanlæg efter direktivets art. 11(4) (konventionens art. 9(2)), om offentlighedens deltagelse, og *ikke* i relation til "andre spørgsmål" i relation til VVM-direktivet, idet art. 11(4) udtrykkeligt kun henfører til bestemmelser vedrørende offentlighedens deltagelse.[160] [161]

Spørgsmålet blev herefter, hvilken betydning konventionens art. 9(4) har for sagsomkostninger i relation til "andre spørgsmål", der ikke vedrører konventionens art. 6. EUD præciserede, at art. 9(4) også finder anvendelse i relation til art. 9(3), der i bredere forstand sikrer, "at medlemmer af offentligheden har adgang til administrative eller retlige procedurer for at anfægte offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet".[162] Selvom hverken art. 9(3) eller (4) har direkte virkning, så har disse stadig til formål at gøre det muligt at "sikre effektiv beskyttelse af miljøet".[163] Med henvisning til effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet fandt EUD således, at medlemsstaterne i videst mulige omfang i overensstemmelse med målene i Århuskonventionens art. 9(3) og (4,) skal fortolke national ret således, at de retlige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre.[164] Dette afskærer dog ikke medlemsstaterne fra at tage hensyn til tilfælde af procesmisbrug og udsigten til medhold, idet konventionen heller ikke er til hinder for, at medlemsstaterne pålægger sagsomkostninger efter konventionens art 3(8). Det er dog i strid med art. 9(4), hvis reglen helt fraviges som følge af procesmisbrug eller i tilfælde, i hvilke der ikke er sammenhæng mellem den hævdede tilsidesættelse af national ret, der vedrører miljøet, og en skade på miljøet.[165]

Efter dommen har forbuddet mod pålæg af uoverkommelige sagsomkostninger i art. 9(4) vidtrækkende konsekvenser – ikke kun i relation til anfægtelse offentlighedens inddragelse efter art. 9(2), jf. art. 6, men tillige for så vidt angår "andre spørgsmål", jf. art. 9(3).[166]

---

160 Præmis 36-37

161 I **sag C-167/17, *Klohn***, trykt i **MAD 2018.304 EUD** fastslog EUD Første Afdeling at VVM-direktivets art. 11 – i lighed med Århuskonventionens art. 9, stk. 4 – *ikke har direkte virkning*, med henvisning til, at direktivbestemmelsers direkte virkning er betinget af, at de ikke efterlader medlemsstaterne et skøn (præmis 28). Dommen synes ikke at være i overensstemmelse med øvrig retspraksis om VVM-direktivet, idet flere tidligere domme etablerer, at øvrige skønsprægede bestemmelser i VVM-direktivet har direkte virkning, jf. f.eks. **sag C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland***, (se note 157), hvor VVM-direktivets søgsmålsregler fandtes at havde direkte virkning. I de tilfælde hvor medlemsstaterne har forsømt at implementere art. 11 i national lovgivning (hvilket Irland var blevet dømt for i traktatbrudssagen **sag C-427/07, *Kommissionen mod Irland*** trykt i **MAD 2009.1453 EUD**) skal medlemsstaternes interne ret i overensstemmelse med **sag C-260/11, *Edward and Pallilaropoulos*** fortolkes således, at det sikres, at borgere og NGO'er ikke forhindres i sagsanlæg.

162 Præmis 47

163 Præmis 53

164 Præmis 57

165 Præmis 61-65

166 Det er anført, at retsplejelovens § 312, hvorefter den tabende part skal erstatte modparten de udgifter, retssagen har påført modparten, medmindre parterne har aftalt andet, skal fortolkes i

4.4.6. Sag C-826/18, *Stiching Varkens in Nood m.fl.*

I **sag C-826/18**[167] havde en hollandsk svineproducent søgt om tilladelse til opførelse af en stald.[168] Myndighederne traf screeningafgørelse om, at det ansøgte ikke var VVM-pligtigt, hvilket bl.a. tre hollandske NGO'er indbragte for domstolene.[169] Efter hollandsk procesret krævende søgsmålsret status som "berørt part" og deltagelse i forudgående beslutningsprocedurer. Idet NGO'erne ikke havde deltaget i disse procedurer, var NGO'erne i udgangspunktet afskåret at anlægge sag ved domstolene, hvilket foranledigende en præjudiciel forelæggelse for EUD om procesordningens foreneligh med art. 9(2).[170]

For det første afviste EUD, at art. 9(2) er udtryk for en uhindret klageadgang for offentligheden, dvs. en actio popularis, idet prøvelsesretten er begrænset til "den berørte offentlighed", jf. art. 2(5).[171] Spørgsmålet blev herefter, om NGO'erne, der opfyldte kravene i art. 2(5), kunne mødes med et krav om forudgående deltagelse i tilladelsesprocedurer for at kunne opnå en prøvelsesret efter art. 9(2). Dette besvarede EUD med henvisning til **sag C-263/08**[172] om tilsvarende bestemmelser i VVM-direktivet *benægtende*. Dette skyldtes, at berørte offentlighed skal have prøvelsesadgang ift. de handlinger der er 9(2) ubetinget af, hvilken rolle de har spillet under beslutningsprocedurerne, idet søgsmålsanlæg har et væsentligt andet formål end deltagelse i beslutningsprocesser.[173] NGO'er kan således ikke afskæres fra at anlægge søgsmåls alene begrundet i, at disse ikke har haft en rolle i de underliggende sager, da NGO'er gennem domstolene netop sikrer effektiv kontrol med efterlevelse af de rettigheder, som er sikret i reglerne i art. 6 om offentlighedens inddragelse. Den principielle afvisning af sådanne kriterier understreges yderligere af, at det iflg. EUD var uden

---

overensstemmelse med konventionens forbud mod uoverkommeligt dyre sagsomkostninger, alternativt at bestemmelsen bør suppleres med en specialregel om sagsomkostninger i miljøsager jf. Pagh, "Behov for ændring af reglerne om sagsomkostninger i miljøsager - konsekvenser af Århus-konventionen og EU-retten", U 2011, p. 13.

167 Trykt i **MRF 2021.28 EUD** m. kommentar.

168 Svinestalden var som omfattet af Århuskonventionens bilag I, punkt 15 omfattet artikel 6, stk. 1, litra a), hvormed screeningsafgørelsen om ikke-VVM-pligt var omfattet af prøvelsesretten i art. 9, stk. 2.

169 En omboende ift. projektet (der boede 20 km fra projektet) deltog tillige i søgsmålet ved den hollandske domstol. Idet sigtet for denne afhandling er NGO'ers søgsmålsret, vil dommens aspekter ift. den omboende ikke uddybes yderligere på dette sted.

170 Præmis 30

171 Præmis 36

172 **Sag C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening,*** trykt i **MAD 2009.2257.** Baggrunden for sagen var en VVM-tilladelse til et projekt om omlægning af elnettet, hvor der bl.a. skulle anlægges en 1 km lang bjergtunnel, der indebar bortledning af grundvand, i det nordlige Djurgården i Sverige. For EUD var spørgsmålet, om en regel i den svenske miljøbeskyttelseslov om, at alene NGO'er med flere end 2.000 medlemmer havde søgsmålsret, var forenelig med VVM-direktivets art. 10 a (nu art. 11). EUD fandt at kriteriet var uforeneligt art. 10 a, idet det de facto afskar lokale foreningers adgang til domstolene (præmis 50).

173 Præmis 55-58

betydning, at den hollandske regel ikke gjaldt, såfremt der var en rimelig grund til manglende deltagelse, da hovedreglen er tilstrækkelig for at ligge hindringer i vejen for NGO'ers sagsanlæg.[174]

Det modsatte gælder derimod principielt i relation til prøvelsesadgangen efter art. 9(3), hvor medlemsstaternes skønsmargin for opstilling af kriterier er mere elastisk. Således udtalte EUD. [175]

> [Art. 9 stk. 3 er] *principielt* ikke til hinder for, at [den prøvelsesadgang), som den omhandler […] underlægges den betingelse, at sagsøgeren har gjort sine indvendinger gældende i god tid efter indledningen af den administrative procedure, *eftersom en sådan regel kan gøre det muligt at identificere de omtvistede aspekter hurtigere* og i givet fald at *løse disse i løbet af den administrative procedure* således at en domstolsprøvelse ikke længere er nødvendig (min kursivering)".

Citat 13

Sådanne kriterier skal dog fastsættes i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og den grundlæggende ret til domstolsprøvelse må ikke helt tilsidesættes. Et kriterie som det i hovedsagen kunne tillades, idet kriteriet alene indfører en "supplerende proceduremæssig etape for at udøve [retten til domstolsprøvelse]".[176]

4.4.7. Sag C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe*

Baggrunden for **sag C-873/19**[177] var de manipulationsanordninger, som den tyske bilgigant VW havde installeret i en række af deres dieseldrevne køretøjsmodeler med det formål, at køretøjerne under godkendelsesprocedurerne fremstod som værende i overensstemmelse med emissionskravene forordning nr. 715/2007.[178] Efter en afgørelse fra den tyske transportmyndighed KBA om, at VW skulle bringe deres køretøjer i overensstemmelse med forordningen, foretog VW en tilpasning af køretøjerne, som KBA godkendte. NGO'en, *Deutsche Umwelthilfe*, der efter tysk ret har administrativ "partsevne" i miljøsager, udtog herefter stævning med påstand om, at godkendelsen var ugyldig. Dette bestred KBA med henvisning til, at ingen *subjektive rettigheder var* krænket. Dette førte til forelæggelse af en række præjudicielle spørgsmål.

Spørgsmålet var, om NGO'er efter art. 9(3) skulle indrømmes søgsmålsadgang til prøvelse af typegodkendelser, som omhandlet i forordningen,[179] hvis de var at anses

---

174 Præmis 60

175 Præmis 63

176 Præmis 66

177 **Sag C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe*** trykt i **MRF 2022.192 EUD m. kommentar.** Sagen er en af flere sager, som fulgte i kølvandet af den såkaldte "dieselgate-skandale" i den tyske bilindustri.

178 Herefter "forordningen".

179 Efter art. 5(2) i forordning nr. 715/2007 gælder der et generelt forbud mod manipulationsanordninger,

for parter i en administrativ proces efter nationale procesregler – altså et spørgsmål om de principielle grænser for medlemsstaternes fastsættelse af kriterier. I sagen fastslog EUD, at selvom art. 9(3) ikke har direkte virkning, så er medlemsstaterne i medfør af denne bestemmelse sammenholdt med chartrets art. 47 forpligtede til at sikre effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges efter EU-retten. Prøvelsesretten efter art. 9(3) gøres illusorisk, hvis de, der er omfattet af bestemmelsens personelle anvendelsesområde reelt gennem opstilling af kriterier, afskæres enhver prøvelsesret.[180] NGO'ers særlige rolle i sikringen af den håndhævelse af miljøretten understreges særligt i dommen. [181]

> "[…] disse kriterier kan navnlig ikke fratage miljøbeskyttelsesforeningerne muligheden for at få kontrolleret overholdelsen af de EU-retlige miljøbestemmelser, også fordi sådanne regler oftest er rettet mod den almene interesse og ikke alene mod beskyttelsen af de private personers individuelle interesser, og disse foreninger har til opgave at forsvare den almene interesse."

Citat 14

EUD fastslog i den forbindelse, at medlemsstaternes skønsbeføjelse i relation til fastsættelsen af "eventuelle kriterier" ikke kunne udstrækkes så langt, at det bliver *umuligt* for NGO'er, at søge de handlinger og undladelser, der er omfattet af bestemmelsens materielle anvendelsesområde håndhævet.[182] Idet dette reelt var retsfølgen af den tyske ordning, var denne i strid med art. 9(3), smh. chartrets art. 47. *Navnlig* indebar afskæring af *domstolsprøvelse* af typegodkendelsen en *begrænsning i retten til effektive retsmidler*. Dette betyder mere principielt, at prøvelse i det administrative system ikke er tilstrækkeligt efter art. 9(3).[183] I det omfang bestemmelsen finder anvendelse, er der således *krav på domstolsprøvelse*. Medlemsstaterne er herefter forpligtede til i videst mulige omfang at sikre, at NGO'er i så henseende har adgang til domstolene.

Dommen fastslår også, at "floodgateargumenter" i relation til bestemte sagstyper ikke kan begrunde en begrænsning af prøvelsesretten, ligesom denne ikke kan begrænses til afgørelser, der har "vidtrækkende konsekvenser for miljøet". Art. 9(3)

---

som reducerer emissionsbegrænsningssystemernes effektivitet. Forbuddet er ledsaget af en række undtagelser i art. 5(2), litra a) – c), hvorefter manipulationsanordninger er bl.a. er tilladt, hvis anordningen er nødvendig for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre køretøjets driftssikkerhed.

180 Præmis 66-67

181 Præmis 68

182 Præmis 69

183 Præmis 72

gælder således principielt *alle* foranstaltninger vedrørende miljøet efter national ret.[184] De handlinger og undladelser, der er dækket af bestemmelsen, synes efter dommen endvidere at være flere, end ordlyden af art. 9(3) umiddelbart giver anledning til at tro. EUD afviste således, at det havde betydning, at forordningen havde ophæng i traktatens bestemmelser om harmonisering af det indre marked, da forordningen varetog miljømæssige formål (der bl.a. har til formål af sikre luftkvaliteten ved at nedbringe emission af NOx partikler).

Det fastlås i overensstemmelse med hidtidig praksis, at art. 9(3) ikke "som sådan" har direkte virkning. Dette nuanceres dog i dommen, hvor det præciseres, at medlemsstaternes skønsmargin ikke omfatter pligten til at sikre effektive retsmidler efter chartrets art. 47, som har direkte virkning.[185] Dette indebærer, at borgere og NGO'er herefter kan påberåbe sig art. 47 med det formål, at begrænse medlemsstaternes skønsmargin i relation til art. 9(3). Dette betyder strengt taget, at selvom art. 9(3) ikke kan påberåbes direkte i tilfælde af modstridende national ret, så kan skønbeføjelsen begrænses gennem anvendelse af chartret, hvilket i et vist omfang tillægger art. 9(3) direkte virkning i dette henseende. Dette giver bestemmelsen en betydeligt større betydning end den hidtil har haft, og indebærer alt andet lige, at NGO'er i et videre omfang har adgang til domstolene.

[184] Præmis 73
[185] Præmis 79

AFSNIT 5: Konklusion

Det kan indledningsvist konkluderes, at udviklingen generelt går i retning af en udvidelse af kredsen af søgsmålsberettigede i anerkendelsessøgsmål ved de civile domstole. Dette ses som en lineær tendens, der har været under udvikling siden forrige århundredes opgør med den subjektive teori og dens restriktive rettighedskriterie, hvor krænkelse af individuelle rettigheder og retsbrud var betingelser for admittering af anerkendelsespåstande. Med anerkendelsen af den objektive teori, dvs. den retlige interesse som rettighedskriterium, blev der etableret et større rum for sager af offentligretlig karakter. Den retlige interesse i *traditionel forstand* forudsætter tilstedeværelsen af en aktuel og konkret interesse i sagens udfald, hvilket bl.a. begrænser NGO'er, hvis interesse alene er af mere almindelig eller ideel karakter, og som udfylder en væsentlig rolle i retssystemet som vagthunde for myndighedernes administration og håndhævelse af miljølovgivningen, og samfundsmæssige interesser i øvrigt.

I forvaltningsprocessen har man siden 1970'er i tiltagende omfang afgrænset kredsen af klageberettigede i administrativ rekurs, og NGO'er er i flere miljølove tillagt en særstatus som klageberettigede, hvor kriteriet efter almindelige regler på ulovbestemte områder er en væsentlig individuel interesse i sagens udfald. Om civile sager af offentligretlig karakter siges det ofte, at klageberettigede i forvaltningsprocessen tillige er søgsmålsberettigede i domstolsprocessen. Der kan dog ikke sluttes derhen, at dette er en selvfølge efter dansk ret, og der er holdepunkter for at antage, at klageretten skal være udnyttet i rekursen, hvis den skal danne grundlag for en søgsmålsret. Udvidelsen af klageberettigede i administrativ rekurs har dog formentlig haft en refleksvirkning på søgsmålsretten som følge af lovgivers anerkendelse af NGO'ers rolle i miljøretten som vagthunde, der sikrer effektiv administration og håndhævelse, hvilket kommer til udtryk ved læsning af lovforarbejder. NGO'ers særlige rolle anerkendes tillige ved domstolene, hvor man i **U 1994.780/2 Ø** fandt, at en NGO havde retlig interesse i påstand om, at en anlægslovs var i strid med EF-miljøretten, selvom der ikke var administrativ klageret. Her spillede vedtægtsbestemte formål og klageret på andre lovområder en afgørende rolle. Dommen er fulgt op af senere praksis, og tendensen kan konkluderes at være den, at NGO'ers ideelle eller almindelige interesse i håndhævelse af miljølovgivningen kan være tilstrækkelig til at konstituere en retlig interesse.

Efter Danmarks tiltrædelse af Århuskonventionen, hvor NGO'er er direkte udpegede som rettighedssubjekter, fulgte en række mindre ændringer i sektorlovene med henblik på at bringe dansk ret i overensstemmelse med konventionens krav om "access to justice" efter art. 9(1)-(4). I lyset af senere EUD-praksis om fortolkning af indholdet af art. 9, må den danske ratificering i betydeligt omfang anses for *utilstrækkelig*. Konventionen er dog tillige ratificeret af EU, hvilket har den betydning, at

konventionen skal anses for at udgøre en integreret del af EU-retten, jf. **C-240/09**. Mens art. 9(1) om prøvelse af aktindsigt af miljøoplysninger må anses for en *actio popularis*, gælder dette ikke for art. 9(2) og (3). Den direkte virkning af art. 9(3) om håndhævelse af miljøovertrædelser er i samme dom afvist, og opfyldelse af bestemmelsen påhviler medlemsstaterne, der dog er forpligtede til at tolke nationale procesregler traktatkonformt med henblik på at sikre NGO'ers prøvelsesret iht. effektivitets- og ækvivalensprincippet. **Sag C-243/15** fastslår dog, at art. 9(2) har direkte virkning og følgeligt kan påberåbes direkte af borgere og NGO'er. Efter denne dom sammenholdt med **sag C-432/21**, skal NGO'er, der opfylder art. 2(5) som følge af "væsentlig indvirkning på miljøet", jf. art. 6(1), litra b), have adgang til at anfægte alle afgørelser inden for rammerne af habitatdirektivets art. 6(3) (om konsekvensvurdering), herunder også planer og programmer. I andre sammenhænge, hvor en sådan virkning ikke foreligger, kan prøvelsesret støttes på art. 9(3), jf. **sag C-664/15**. Selvom medlemsstaterne er indrømmet et skøn mht. "eventuelle kriterier" efter art. 9(3), så er det i strid med bestemmelsen, hvis sådanne kriterier reelt afskærer NGO'ers adgang til at anfægte handlinger og undladelser, som omfattet af bestemmelsen, idet bestemmelsen skal tolkes i lyset af chartret art. 47. Der kan ikke stilles krav om forudgående deltagelse for prøvelse efter art. 9(2), jf. sag **C-826/18**. Efter sag **C-873/19** er administrative procedurer efter art. 9(3) ikke tilstrækkelige, hvormed NGO'er skal have adgang til domstolene.

Det kan sammenfattende konkluderes, at NGO'er efter dansk ret har videregående søgsmålsadgang i miljøspørgsmål, og at kravene til den retlige interesse må anses for lempet ift., hvad der i almindelighed kræves. Selvom ikke hele Århuskonventionens art. 9 har direkte virkning, så må konventionens krav til NGO'ers søgsmålsret i lyset af EU-ratificering navnlig efter **sag C-826/18,** der tillige rejser spørgsmål om den direkte virkning af art. 9(3), anses for vidtgående. I lyset af at retstilstanden er labil, og EUD's fortolkning af Århuskonventionens betydning, må det forventes, at udviklingen vil fortsætte i retning udvidelse af NGO'er søgsmålsadgang, hvilket må indebære en fortsat lempelse af kravene til den retlige interesse.

Register over domme og afgørelser

Domme fra EU-domstolen:

Sag C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*
Sag C-127/02, *Waddenzee*
Sag C-128/09, *Boxus m.fl.*
Sag C-167/17, *Klohn*
Sag C-213/*03, Pêcheurs de l'étang de Berre I*
Sag C-240/09, *Lesoochranárske Zoskupenie I*
Sag C- 243/15, *Lesoochranárske Zoskupenie II*
Sag C-260/11, *Edward and Pallilaropoulos*
Sag C-263/08*, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*
Sag C-268/06, *Impact*
Sag C-399/14, *Grüne Liga Sachsen m.fl*
Sag C-404/09, *Kommissionen mod Spanien*
Sag C-427/07, *Kommissionen mod Irland*
Sag C-432/21, *Kommissionen mod Polen, Gestion et bonne pratique forestières*
Sag C-461/13, *Wesser*
Sag C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaing Limitied*
Sag C-525/20, *Association France Nature Environnement*
Sag C-664/15, *Protect Natur m.fl.*
Sag C-826/18, *Stiching Varkens in Nood m.fl.*
Sag C-873/19*, Deutsche Umwelthilfe*

Ugeskrift for Retsvæsen:

UfR 1925.929 H
UfR 1952.1001/2 Ø
UfR 1972 903 H
UfR 1973 694 H
UfR 1984.1038 Ø
UfR 1988. 878 V
UfR 1994.780/2 Ø
UfR 1996.1300 H
UfR 2000.1103 H
UfR 2005.2134 H
UfR 2009.2706 H
UfR 2011.984 H
UfR 2025.2776 Ø
UfR 2025.3904 Ø

Miljøretlige Afgørelser og Domme:
MAD 2024.15 Ø
MAD 2025.73 Ø

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol:
Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (application no. 53600/20).

Folketingets Ombudsmand:
FOB 1988.152

Utrykte domme og afgørelser:
Østre Landsrets dom af 11. april 2025 i Sag BS-26806/2024-OLR.

Litteraturfortegnelse

Abkenar, A. T., Østrup, C. & Ahsan, M., 2023. *Miljøoplysningsloven med kommentarer.* 1 red. s.l.:Djøf Forlag.

Andersen, P., 1925. Er Domstolene kompetente vedrørende Øvrighedsmyndighedens Grænser, hvor ingen Rettighed paastaas krænket?. *Ugeskrift for Retsvæsen*, pp. 237-251.

Andersen, P., 1954. *Dansk Statsforfatnignsret.* 1 red. Købehavn: Gyldendal.

Andersen, P., 1963. *Dansk Forvaltningsret. Almindelige emner..* 4 red. København: Gyldendal.

Bang, C., 1943. Nogle Bemærkninger om "retlig Interesse" i Overholdelsen af Byggeforskrifter.. *Ugeskrift for Retsvæsen*, pp. 237-250.

Bang-Petersen, U. R., Christensen, L. H. & Petersen, C. S., 2024. *Den civile retspleje.* 6 red. København: Hans Reitzels Forlag.

Basse, E. M., 1979. Kan en græsrodsorganisation optræde som klager ved en administrativ klageinstans eller ved domstolene?. *Juristen*, pp. 485-499.

Christensen, B., 1958. *Nævn og råd (disputats).* København: Gads Forlag.

Christensen, B., 1994. *Forvaltningsret - prøvelse.* 2 red. s.l.:Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

de Sadeleer, N., Roller, G. & Dross, M., 2005. *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGO's. Empirical Findings and Legal Appraisal.* s.l.:Europa Law Publishing.

Ebbesson, J., 1997. The Notion of Public Participation in International Environmental Law. *Yearbook of International Environmental Law*, pp. 51-97.

Ebbesson, J., 2015. Principle 10. Public Participation. I: J. E. .. Viñuales, red. *The Rio Declaration on Environment and Development. A commentary..* Oxford: Oxford University Press, pp. 288-303.

Ehlers, L. & Nielsen, S. A., 2024. Objektive og subjektive betingelser for ansvar efter naturbeskyttelseslovens § 74, stk. 1 med særligt fokus på forbuddet mod tilstandsændringer i naturbeskyttelseslovens § 3. *Miljøretlig Forskningsportal*.

Espersen, O., 1970. *Indgåelse og opfyldelse af traktater (disputats).* s.l.:Jurist- og Økonomforbundet Forlag.

Espersen, O., Frederik, H. & Spiermann, O., 2002. *Folkeret. De internationale retsforhold..* 2 red. s.l.:Christian Ejlers' Forlag.

Fenger, N., red., 2018. *Forvaltningsret.* 1 red. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.

Fenger, N., 2021. *EU-rettens påvirkning på dansk forvaltningsret.* 4 red. s.l.:Djøf Forlag.

Fugleholm, S., 2024. Actio Popularis - Er den klimaretlige udvikling en undtagelse eller en del af tendensen?. I: R. N. Grønved, red. *Poul Andersen., forvaltningsretten og retsvidenskaben. 100-året for en diputats..* s.l.:Djøf Forlag, pp. 507-522.

Garde, J., 1978. Klageberettigelse i Miljøretten. *Juristen*, pp. 489-508.

Grønved Nielsen, R., 2024. Organiseringen af forvaltningskontrol, Retspolitiske perspektiver på forvaltningsdomstole, forvaltningsretspleje og nævnsproces. *Ugeskrift for Retsvæsen*, pp. 152-158.

Hagerup, F., 1919. *Retsencyklopædi.* 2 red. Kristiania: H. Aschehaug og CO (W. Nygaard).

Haugsted, T. & Petersen, C. S., 2021. Søgsmålskompetence til privat håndhævelse af offentligretlig regulering over for andre private. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, pp. 505-562.

Haugsted, T. & Petersen, C. S., 2022. Privat håndhævelse af offentligretlig regulering ved domstolene. I: *Access to justice i Skandinavien.* s.l.:s.n., pp. 309-336.

Hurwitz, S., 1941. *Om begrebet "retlig interesse" i procesretten.* København: Ejnar Munksgaard.

Jóhannsdóttir, A., 2008. Miljødemokrati - offentlighedens deltagelse i beslutningsprocessen. *Forhandlingerne ved Det 38. nordiske Juristmøde*, 21-23 August, Årgang 1, pp. 222-241.

Kistrup, M., 2025. *Civilprocessen.* 9 red. København: Karnov Group.

Knoph, R., 1921. *Hensiktens betydning for grensen mellem rett og urett.* Kristiania: Olaf Norlis Forlag.

Knoph, R., 1922. Rettighed eller interesse som gjenstand for rettsbeskyttelse. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, pp. 219 - 239.

Knoph, R. & Schjelderup, F., 1939. *Rettslige Standarder.* Oslo: Grøndahl og Søn.

Koester, V., 1999. Århuskonventionen om borgerlige rettigheder på miljøområdet - især i et menneskeretsperspektiv. *Juristen*, pp. 87-102.

Koester, V., 2016. *International Miljøret.* 1 red. s.l.:Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Krarup, O. & Mathiasen, J., 1971. *Prøvelse af forvaltningsakter, domstole og ombudsmand.* s.l.:Universitetsforlaget.

Krarup, O. & Mathiassen, J., 1967. *Forvaltningsret.* København: Juristforbundets Forlag.

Munch-Petersen, H., 1926. *Den Danske Retspleje.* 2. udgave red. København: G. E. C. GADS FORLAG.

Mørup, S. H. et al., 2022. *Forvaltningsret. Almindelige emner.* 7 red. Aarhus: DJØF Forlag.

Nellemann, J., 1887. *Civilprocessens almindelige del.* 3 red. København: H. Hagerups Forlag.

Pagh, P., 1994. *Studier over amerikansk miljøret - til belysning af dansk miljøret og EF-miljøret.* 1 red. s.l.:Jurist- og Økonomiforbundet Forlag.

Pagh, P., 1998. *Miljøansvar - en ret for hvem? (disputats).* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Pagh, P., 2005. Når retsplejelov og klageregler ikke rækker ... - nye muligheder for borgernes håndhævelse efter EU's ratifikation af Århus-konventionen. *Tidsskrift for Miljø*, pp. 549-555.

Pagh, P., 2006. *Lærebog i miljørettens almindelige del.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag .

Pagh, P., 2006. Trekant-dramaet Legalitet, forhandlingsmaksime, prøvelse og retskraft. I: C. Henrichsen, S. Rønsholdt & P. Blume, red. *Forvaltningsretlige perspektiver.* 1 red. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 543-577.

Pagh, P., 2008. Kan grønne organisationer håndhæve miljøkrav?. *Tidsskrift for Miljø*, pp. 496-500.

Pagh, P., 2011. Behov for ændring af reglerne om sagsomkostninger i miljøsager - konsekvenser af Århus-konventionen og EU-retten. *Ugeskrift for Retsvæsen*, pp. 11-13.

Pagh, P. & Haugsted, T., 2022. *Fast Ejendom - Regulering og køb.* 4 red. s.l.:Karnov Group.

Revsbech, K., 1988. Om forvaltningslovens partsbegreb. *Ugeskrift for Retsvæsen*, pp. 220-226.

Revsbech, K., 2006. Aktuelle udviklingstendenser i dansk forvaltningsret. I: C. Henrichsen, S. Rønsholdt & P. Blume, red. *Forvaltningsretlige parspektiver.* 1 red. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, pp. 3-30.

Ross, A., 1934. *Virkelighed og Gyldighed i Retslæren (disputats).* København: LEVIN & MUNKSGAARD.

Sindballe, K., 1917. Om Adgangen til at anlægge Anerkendelsessøgsmaal (foredrag). *Ugeskrift for Retsvæsen*, pp. 145-156.

Toftegaard Nielsen, G., 2000. Forvaltningssager i civilprocessen - Om søgsmålskompetence, rette sagsøgte, søgsmålsfrister og civile fuldbyrdelsessøgsmål. *Ugeskrift for Retsvæsen*, pp. 319-330.

Toftegaard Nielsen, G., 2006. Kontrol og håndhævelse ved domstolene. I: E. M. Basse, red. *MIljøretten, Almindelige emner..* s.l.:Djøf Forlag, pp. 707-762.

Torp, K., 2017. Offentligretlige forbudsregler og privatretlige aftalers ugyldighedsvirkning: hvornår er en ulovlig aftale også en ugyldig aftale?. *Ugeskrift for Retsvæsen*, pp. 359-368.

Ussing, H., 1949. *Retsstridighed. Stejflys over nordisk retslære..* København: Bianco Lunos Bogtrykkeri.

Zahle, H., 1998. *EU og den danske grundlov.* s.l.:CHRISTIAN EJLERS' FORLAG.