

Rasmus Grønved Nielsen (red.)

Poul Andersen,
forvaltningsretten og
retsvidenskaben

100-året for en disputats



Djøf Forlag
2024

Actio Popularis

– Er den klimaretlige udvikling en undtagelse eller en del af tendensen?

Af advokat Sune Fugleholm

Indholdsfortegnelse

Møde i Juridisk Forening den 28. september 1925	507
Søgsmålsadgang i sager mod det offentlige	509
Interesseorganisationers søgsmålsadgang i sager mod det offentlige ...	511
Søgsmålsret i klimaretssager	515
Stadig moderne	520

Møde i Juridisk Forening den 28. september 1925

For næsten 100 år siden holdt Poul Andersen foredrag i Juridisk Forening om udvidet adgang til domstolskontrol med forvaltningen.¹ Poul Andersen angreb den samtidige danske teoris krav om krænkelse af en individuel eller subjektiv ret som betingelse for søgsmålsadgang. Ved krænkelse af en subjektiv ret forstod man en krænkelse af en regel givet til beskyttelse af den enkeltes individuelle retsstilling. Det stod i modsætning til

1. Trykt i U.1925.B237. Poul Andersens fokus var umiddelbart på lovligheden af forvaltningens konkrete beslutninger, hvor ingen enkeltpersons ret direkte er på spil, f.eks. ulovlige ansættelser i det offentlige eller overtrædelser af bygge Lovgivningen, som kun indirekte berører naboer og offentlighed, men argumentationen for en vid adgang til legalitetskontrol var båret af den generelle offentlige interesse i en lovlig forvaltning, og gælder lige så vel for afklaringen af generelle retsspørgsmål af betydning for mange borgeres eller virksomheders retsstilling.

rent objektive krænkelser af den offentlige ret, hvor alene almene interesser var på spil. Poul Andersen fandt sondringen kunstig og uholdbar. Allerede dengang forekom statsmagten altomfattende, og med administrationens stærkt voksende beføjelser over for borgerne måtte for Poul Andersen følge en tilsvarende udvidet domstolskontrol. Skulle borgernes retsfølelse opretholdes, måtte borgerne have en almindelig adgang til domstolskontrol med forvaltningen. Der var dengang for Poul Andersen ikke noget andet forum.

En egentlig *actio popularis*² over for ulovlige forvaltningshandling er anså Poul Andersen af praktiske grunde ikke for hensigtsmæssig, men for ham talte afgørende grunde for en vid adgang til domstolene.³ Dels var domstolene bedre egnede til at afgøre retsspørgsmål, dels måtte der med forvaltningens stærkt voksende beføjelser naturligt følge en øget legalitetskontrol. At det skulle føre til, at domstolene blev overbebyrdet med sagsanlæg, anså Poul Andersen for verdensfjernt. Dertil var det efter Poul Andersens vurdering allerede dengang for dyrt at føre retssager.

Selv om et objektivt lovbrud for Poul Andersen principielt måtte være tilstrækkelig søgsmålsgrund, og der for ham ikke også burde stilles krav om krænkelser af en subjektiv ret, måtte der dog også for Poul Andersen stilles krav om et vist nærmere forhold mellem klageren og den påklagede handling. Søgsmålsadgang måtte forudsætte en kvalificeret interesse i domstolsprøvelse af forvaltningens lovlighed. Denne interesse måtte for det første have en vis styrke. For det andet måtte interessen være aktuel. Derimod kunne det ikke være et krav, at legalitetsprøvelsen angik regler givet til beskyttelse af individuelle interesser; også regler givet til beskyttelse af almenhedens interesser måtte kunne begrunde søgsmålsadgang. Tilsvarende kunne det ikke kræves, at interessen var af materiel (økonomisk) karakter. En ideel interesse måtte have samme krav på beskyttelse. Kravet til den retlige interesse kunne alene være, at interessen var konkret og aktuel.

Senere i sit forfatterskab stillede Poul Andersen det spørgsmål, om ikke foreninger og andre sammenslutninger kunne være søgsmålsberettigede i situationer, hvor det enkelte medlem ikke ville være det, men hvor

2. En almindelig adgang for borgere og virksomheder til at anlægge retssager mod offentlige myndigheder om lovligheden af deres forvaltning alene begrundet i den ideelle interesse i, at lovgivningen overholdes.
3. U.1925.B243.

summen af de interesser, som sammenslutningen repræsenterer, vil have tilstrækkelig vægt. Hans svar var, at det måtte formentlig være muligt.⁴

Søgsmålsadgang i sager mod det offentlige

Offentlige myndigheder er i dag undergivet kontrol fra Folketingets Ombudsmand, uafhængige klagenævn og en række andre tilsynsmyndigheder, men en meget vigtig del af legalitetskontrollen med forvaltningen føres fortsat ved domstolene.⁵ Kontrollen kan både angå spørgsmål om, hvorvidt borgere eller virksomheders rettigheder konkret er blevet krænkede ved forvaltningens adfærd, om forvaltningens fortolkning af retsgrundlaget, som den f.eks. er kommet til udtryk i forvaltningens praksis, er lovlig, og om retsstillingen ved en påtænkt fremtidig handlemåde eller virksomhed. Når det gælder afklaringen af retsspørgsmål, er domstolsprøvelsen den vigtigste, fordi Folketingets Ombudsmand og klage- og tilsynsmyndigheder lægger domstolenes retsopfattelse til grund for deres kontrol med forvaltningen.

Der gælder imidlertid fortsat i dansk ret ikke nogen *actio popularis*.⁶ Betingelserne for iværksættelse af legalitetskontrol med offentlige myndigheder sammenfattes normalt i kravet om, at sagsøgeren skal have den fornødne retlige interesse i søgsmålet.⁷ Hertil kræves som minimum, at søgsmålet angår en konkret og aktuel retstvist. Der skal være tale om en konkret situation, som faktisk kan oplyses og klarlægges tilstrækkeligt til, at domstolene konkret kan tage stilling til lovligheden af myndighe-

4. Dansk Forvaltningsret, Almindelige emner, Femte udgave 1965, side 632 f.
5. Bernhard Gomard, Michael Kistrup, Civilprocessen, 8. udg. (2020) side 415 ff., Bent Christensen, Forvaltningsret – prøvelse (1994), side 24 ff., Niels Fenger, Forvaltningsret, 1. udg. (2018), side 885, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 7. udg. (2022), side 488 f., Almindelig Forvaltningsret, 5. udg. (2023), side 478 ff., Dansk Retspleje, side 251 ff. og Jens Møller m.fl., Kommenteret Retsplejelov, 10. udg. (2018), side 155 ff.
6. Forvaltningsret, side 890 ff. og Forvaltningsret, Almindelige emner, side 495 ff.
7. Forenes i praksis med de almindelige processuelle krav til sagsanlæg, herunder særligt til proceskravets bestemthed og til at undgå hypotetiske retstvister, jf. f.eks. U.1994.60H, U.2005.2134H, U.2009.1264H, U.2009.2752H, U.2013.1342H, U.2021.1583H og U.2021.3052H.

dens handlinger. Og domstolenes stillingtagen til lovligheden skal have betydning for borgerens aktuelle retsstilling.⁸

Herudover ligger i kravet om retlig interesse et grundlæggende krav om, at søgsmålet skal være båret af en interesse af en vis kvalitet. Når prøvelsen angår den vigtigste og mest almindelige legalitetskontrol, nemlig lovligheden af afgørelse rettet til borgeren, er kravet til retlig interesse naturligvis opfyldt. De situationer, som i praksis giver anledning til tvivl, angår især søgsmål om lovligheden af generelle regler, myndigheders generelle praksis eller adfærd, eller andre situationer hvor borgeren eller borgerne ikke er umiddelbart og direkte berørt af retstvisten.⁹

Det ligger nu om dage fast, at medansøgere til stillinger i det offentlige kan indbringe udnævnelsen for domstolene, at naboer til byggerier efter omstændighederne kan indbringe tilladelser, dispensationer m.m. og at konkurrerende virksomheder kan indbringe konkurrencemyndighedernes afgørelser. Det er muligt, at der også herudover kan spores en vis tendens til øget anerkendelse af søgsmålskompetence for borgere og virksomheder.¹⁰ Det er imidlertid vanskeligt at sige noget generelt eller mere præcist om indholdet af denne tendens, da der er tale om enkeltstående meget konkrete vurderinger. En række forhold kan indgå, herunder retsgrundlagets mere eller mindre indgribende karakter og beskyttelsesformål, klarheden i rets- og administrativ praksis på området, hvor mange søgsmålet potentielt har betydning for, andre personers eventuelle modstående interesser i søgsmålet og almene, offentlige interesser i afklaring af retsstillingen.¹¹ I sidste instans vil det udslagsgivende nok især vil være, hvor alvorligt sagsøgeren eller sagsøgerne er berørt af den pågældende retstvist.

Med sikkerhed kan det dog siges, at ældre teori om krænkelse af en subjektiv ret som betingelse for søgsmål mod det offentlige for længst er forladt.¹²

8. Jf. Forvaltningsret – prøvelse, side 24 og Gorm Toftegaard Nielsen i U.2000.B319.
9. Se f.eks. U.1990.611H, U2004.1464H, U.2010.2109H, U.2013.1162/2H, U2013.2696H, og U.2019.437H.
10. Gorm Toftegaard Nielsen i U.2000.B319, Dansk Retspleje, side 250 og 253, Forvaltningsret, side 892 f. og Forvaltningsret, Almindelige emner, side 496 samt f.eks. U.2001.1264/2H, U.2002.1245H, U2003.5/2H og U2016.1526H.
11. Forvaltningsret, side 892 f., samt f.eks. U.2006.1717H, U2013.3295H og U.2014.3504H.
12. Peter Pagh, Miljøansvar en ret for hvem? (1998), side 485 f.

I helt ekstraordinære situationer kan den fornødne retlige interesse foreligge, selv om sagsøgerne ikke opfylder de almindelige krav til at være konkret og aktuelt berørt. Det gælder den specielle Maastricht-praksis om prøvelse af grundlovens grænser for overladelse af lovgivningskompetence til EU-institutioner.¹³ Her har Højesteret fastslået, at når det gælder overladelse af lovgivningskompetence til internationale organer inden for en række almene og væsentlige livsområder og dermed forhold, som er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed, så har alle borgere en væsentlig og tilstrækkelig retlig interesse i den tredje statsmagts legalitetskontrol med de to andre statsmagter, regering og Folketing. Her der imidlertid tale om grundlæggende forfatningsretlige spørgsmål, som ligger langt ud over domstolenes almindelige legalitetskontrol med forvaltningen. Denne praksis åbner ikke en generel adgang for borgerne til legalitetskontrol med forvaltningen.

Interesseorganisationers søgsmålsadgang i sager mod det offentlige

Det har i teori og retspraksis længe været anerkendt, at interesseorganisationer har en videre søgsmålsadgang i sager om lovlig forvaltning end den enkelte borger eller virksomhed.¹⁴ I generelle spørgsmål af betydning for organisationens medlemmer og måske også for en bredere offentlighed kan organisationens ideelle interesse og funktion som vagthund for de pågældende interesser begrunde en undtagelse fra princippet om ingen actio popularis i dansk forvaltningsret.¹⁵ Det er dog en forudsætning,

13. U.1996.1300H, U.2001.2065H, U.2010.1547H og U.2011.984H samt Jens Peter Christensen, Domstolene – den tredje statsmagt, side 19 ff.
14. Dansk Retspleje, side 251 og 253 ff., Civilprocessen, side 457 ff., Kommenteret Retsplejelov, side 685 ff., Gorm Toftegaard Nielsen i U.2000.B319, Pernille Boye Koch i U.2001.B319, Felix Holten Fröhlich i U.2016.B213, Forvaltningsret, side 895 ff., og Forvaltningsret, Almindelige Emner, side 497 f. Der er siden Poul Andersens foredrag i Juridisk Forening i 1925 sket en betydelig udvikling i både lovgivning og retspraksis, jf. Torben Jensen i U.1986.B409 og Pontoppidan i U.1990.B161 og fra retspraksis f.eks. U.1935.763H, U.1940.1030H, U.1986.652/2H, U.1994.780H, U.1995.273H, U.1995.495 H, U.2000.1103 H, U.2002.418H, 2010.1568/2H og U.2012.2572H
15. Forvaltningsret – prøvelse, side 27 f., Dansk Retspleje, side 253 ff., Forvaltningsret, side 895.

at organisationen har partsevne, dvs. en tilstrækkelig fast form, samt den fornødne bredde i repræsentationen og det fornødne organisatoriske, økonomiske og kompetencemæssige grundlag.¹⁶ Samtidig skal de almindelige processuelle krav til sagsførelse være opfyldt.¹⁷ Påstande og anbringender skal være egnede til påkendelse, og sagen skal kunne oplyses tilstrækkeligt til en forsvarlig og dækkende afklaring af det retsspørgsmål, som ønskes afgjort med dommen i sagen.¹⁸

En interesseorganisations søgsmål kan være båret alene af en ideel interesse inden for organisationens formål, hvor den ideelle interesse i sagen og funktionen som »vagthund« for de medlemsinteresser, som organisationen varetager, i sig selv kan begrunde søgsmålsret. Som kriterier for vurderingen af, om en interesseorganisation har søgsmålsinteresse alene ud fra sin ideelle interesse i sagen, kan det efter retspraksis bl.a. tillægges betydning, om organisationen har været inddraget under lovgivningsprocessen, og om søgsmålet varetager interesser, der ligger bag formålet med den relevante lovgivning.¹⁹ I grænsetilfælde kan der også lægges vægt på, om den sagsøgte myndighed er enig i, at sagen skal pådømmes i realiteten.²⁰ Der er ikke noget, der tyder på, at hensynet til opretholdelse af tilliden til den offentlige forvaltning har været tillagt nogen direkte betydning, men det kan vel ikke afvises, at det kan have betydning i grænsetilfælde.

Interesseorganisationers adgang til prøvelse af generelle regler anerkendes også uden for tilfælde, hvor det er påvist, at et af organisationens medlemmer selv kunne have ført sagen. Når sagen falder inden for organisationens formål og afgørelsen af reglernes lovlighed har konkret og aktuel betydning for organisationens medlemmer, indrømmes organisationen således en videre søgsmålsadgang, end de enkelte medlemmer nødvendigvis ville have.²¹

Den almindelige anerkendelse af interesseorganisationers funktion som vagthund for organisationens interesser har ført til, at en række inte-

16. Jf. Pontoppidan i U.1990.B162, Peter Pagh, side 544 ff. og f.eks. U.1976.1010H, U.1984.1038H, U.2000.1575H, U.2001.2231H og U.2019.437H.

17. Se f.eks. U.2013.3295H og U.2019.437H.

18. Se f.eks. U.1986.652/2H, U.1990.611H, U.1994.60H, U.1999.1372H og U.2002.418H.

19. Se f.eks. U.2012.2572H

20. Forvaltningsret, side 896 ff. og f.eks. U.1990. 611H, U.1995.495H og U.2000.1103H.

21. Dansk Retspleje, side 253 ff., Forvaltningsret, side 897 og f.eks. U.1990.611H, U.1995.273H og U.2010.1658/2H. U.1935.763H må antages at være udtryk for en i dag forladt tilgang til foreningers søgsmålsadgang.

resseorganisationer ved lov er tillagt administrativ klageret. Det gælder navnlig inden for miljøbeskyttelseslovgivningen.²² Med klageretten følger automatisk søgsmålsret. Det gælder formentlig også, selv om organisationen ikke har udnyttet sin klageret. Selve klageretten kvalificerer organisationens interesser i den enkelte sag på en sådan måde, at organisationen får søgsmålskompetence.²³ Den lovgivningsmæssige anerkendelse kan formentlig endda smitte af på tilgrænsende områder.²⁴

På miljøområdet har Århus-konventionen garanteret miljøorganisationer en de facto actio popularis.²⁵ Konventionen, som blev underskrevet den 25. juni 1998 i Århus, er indgået i FN-regi. Konventionen er oprindeligt indgået af Danmark og 34 andre europæiske lande samt Den Europæiske Union. Siden er konventionen tiltrådt af yderligere 13 lande, hvoraf de fleste er europæiske lande. Konventionen er implementeret i dansk lovgivning i 2000²⁶ og i EU-retten i 2006 og 2021.²⁷

Konventionen garanterer borgere adgang til information, deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Når det gælder klage- og søgsmålsadgang efter konventionen, »... skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbe-

22. Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 100, naturbeskyttelseslovens § 86 og planlovens § 59.
23. Forvaltningsret, side 895 f.
24. Forvaltningsret, side 896.
25. Jf. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, The Aarhus Convention: An implementation guide og Žaneta Mikosa, Implementation of the Aarhus convention through *actio popularis* i Jendroska J, Bar M, eds. Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice. European Environmental Law Forum. Intersentia; 2018:261-284. Der stilles i den danske implementering af Århus-konventionen meget begrænsede eller ingen direkte lovkrav til de klageberettigede foreningers og organisationers organisation, økonomi, kompetencer m.m., og da de efter konventionens art. 9, stk. 2 og 3, altid har retlig interesse i miljøspørgsmål, er de på miljøområdet de facto tillagt *actio popularis*.
26. Lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove, hvorfra bl.a. de nugældende klageregler i miljøbeskyttelsesloven, naturbeskyttelsesloven og planloven stammer.
27. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1767 af 6. oktober 2021 om ændring af forordning (EF) nr. 1367/2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer.

skyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse«, her forstået som retlig interesse.²⁸

Med konventionens artikel 6-9 er offentligheden sikret inddragelse i beslutningsprocesser, planlægningsvirksomhed, politikformulering samt lovgivning på natur- og miljøområdet. Endvidere er alle med en tilstrækkelig interesse i det pågældende miljøspørgsmål tillagt klage- og søgsmålsret.

EU-Domstolen har i en række sager besvaret præjudicielle spørgsmål om fortolkning af Århus-konventionens artikel 9, stk. 2 og 3, om klage og domstolsprøvelse.²⁹ Efter art. 9, stk. 2, anses ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som opfylder alle krav efter national lovgivning, for at have søgsmålsinteresse, når det gælder overholdelse af konventionen, og efter art. 9, stk. 3, har »... medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, adgang til ... retslige procedurer for at anfægte ... offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet«.

Om kravene til ikke-statslige organisationers søgsmålsret efter art. 9, stk. 2, har Domstolen i dom af 15. oktober 2009 i sag C-263/08, *Djurgården*, fastslået, at der kan stilles krav om, at natur- og miljøbeskyttelse er en del organisationens vedtægtsmæssige formål, og der kan også stilles krav til organisationens eksistens, aktiviteter, repræsentation, ressourcer m.m., der sikrer, at den er i stand til og rent faktisk repræsenterer de pågældende natur- og miljøinteresser. Men kravene kan ikke være strenge og må ikke reelt hindre domstolsprøvelse. I den konkrete sag kunne et krav om minimum 2.000 medlemmer herefter ikke opretholdes.

Ved dom af 8. marts 2011 i sag C-240/09, *Lesoochranárske Zoskupenie VLK*, fastslog Domstolen om art. 9, stk. 3, at denne bestemmelse ikke har direkte effekt, men de nationale domstole er forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke de nationale processuelle regler i overensstemmelse

28. Jf. konventionens art. 2, stk. 5, og art. 9, stk. 2.

29. Domme af 15. oktober 2009 i sag C-263/08 (*Djurgården*), af 8. marts 2011 i sag C-240/09 (*Lesoochranárske Zoskupenie VLK*), 16. april 2015 i sag C-570/13 (*Karoline Gruber*), 13. juli 2017 i sag C-60/15 (*P Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH*), 20. december 2017 i sag C-664/15 (*Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*), 14. januar 2021 i sag C-826/18 (*LB, Stichting Varkens in Nood m.fl.*), og 15. april 2021 i sag C-470/19 (*Friends of the Irish Environment Ltd.*) og Tilsvarende har Compliance Committee under Århus-konventionen afgjort en række klager, jf. f.eks. MAD.2016.383, MAD.2017.269, MAD.2017.270, MAD.2017.271, MAD.2018.303, MAD.2019.119, MAD.2020.60 og MAD.2020.61

med forpligtelserne i Århus-konventionen med henblik på at gøre det muligt for miljøorganisationer ved domstolene at anfægte administrative afgørelser, som kan være i strid med EU's miljøret. Videre udtalte Domstolen i dom af 20. december 2017 i sag C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, at selv om Århus-konventionens art. 9, stk. 3, ikke som sådan har direkte virkning, hindrer bestemmelsen sammenholdt med Chartrets art. 47, at der indføres nationale kriterier, som afskærer miljøforeninger fra at få prøvet overtrædelser af EU-baseret miljølovgivning. Kan dette ikke undgås ved EU-konform fortolkning, har den nationale domstol pligt til at undlade at anvende den nationale procesregel, herunder også nyere lovgivning, uden at den nationale domstol skal afvente en ophævelse af de nationale regler af lovgivningsvejen.

Interesseorganisationers søgsmålsret på EU-miljøområdet har således grundlag både i Århus-konventionen og i Chartrets art. 47.

Der findes også en begrænset dansk retspraksis om Århus-konventionen. Højesteret har i U.2023.3901H om anvendelsen af art. 9, stk. 2, efter gennemgang af EU-Domstolens praksis fastslået at en privatperson, der ikke var grundejer, beboer eller erhvervsdrivende i lokalplanområdet, ikke havde retlig interesse i at klage over kommunens afgørelser om vedtagelse af lokalplan og kommuneplantillæg. Heri lå ifølge Højesteret, at den pågældende ikke kunne anses for at have »tilstrækkelig interesse« efter Århus-konventionen. En miljøorganisation ville derimod uden nogen stærkere tilknytning end den pågældende privatperson umiddelbart have haft klageadgang efter konventionen og planloven.³⁰

Herudover er der en betydelig administrativ praksis og retspraksis baseret på de særlige klageregler for interesseorganisationer på miljøområdet til opfyldelse af Århus-konventionen, men reglerne har ikke åbnet for nogen bølge endside nogen flodbølge af retssager og udgør ikke nogen særlig eller uforholdsmæssig ressourcemæssig belastning for domstolene.

Søgsmålsret i klimaretssager

I den danske klimalov³¹ er fastsat mål for reduktion af udledningen af drivhusgasser fra dansk grund med 50-54 % i 2025, 70 % i 2030 og klimaneutralitet i 2050. De to sidste mål er i klimaloven gjort juridisk bindende.

30. Jf. planlovens § 59.

31. Lovbekendtgørelse nr. 2580 af 13. december 2021 om klima.

Endvidere fastsætter klima-, energi- og forsyningsministeren mindst hvert 5. år en ny national målsætning for det følgende tiår.

Klima-, energi- og forsyningsministeren bistås af Klimarådet med fastsættelse af nye klimamålsætninger, status på den nationale klimaindsats, analyser, forslag til virkemidler, og årlige anbefalinger om klimaindsatsen. I anbefalingerne vurderer Klimarådet, om regeringens klimaindsats anskuelligør, at klimamålene nås.

Som grundlag for Klimarådets anbefalinger udarbejder klima-, energi- og forsyningsministeren årligt dels en klimastatus og -fremskrivning, dels et klimaprogram og en klimaredegørelse til Folketinget med vurdering af, om klimamålene nås. Kan ministeren ikke anskuelligøre over for Folketinget, at klimamålene nås, er ministeren efter klimaloven forpligtet til at fremlægge nye initiativer, som viser vejen til målopfyldelse.

Klimaloven indeholder ikke regler om domstolskontrol med regeringens nationale klimaindsats og overholdelse af reduktionsmålene eller klima-, energi- og forsyningsministerens overholdelse af ministerens retlige forpligtelser efter klimaloven. Der er heller ikke i anden lovgivning fastsat regler om søgsmålsadgang for private eller interesseorganisationer til sikring af domstolskontrol med overholdelse af regeringens forpligtelser i klimaloven eller med regeringens klimaindsats i øvrigt. Konkrete klimaindsatser, f.eks. kystsikring, vil imidlertid ofte være omfattet af forpligtelserne på miljøområdet til inddragelse af offentligheden efter Århus-konventionen og den danske miljølovgivning, og disse forpligtelser vil være undergivet domstolskontrol med direkte og generel klage- og søgsmålsadgang for interesseorganisationer.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afgjorde den 9. april 2024 i to afgørelser og en dom de tre første særligt udvalgte principielle sager om medlemsstaternes indsats over for klimaforandringer.³² To klager blev afvist.³³ I den tredje sag blev de individuelle klager afvist, men Domstolen antog en interesseorganisations klage og dømte medlemsstaten, dels for krænkelse af art. 8 som følge af utilstrækkelig indsats over for udledninger af drivhusgasser på medlemsstatens område, dels for kræn-

32. Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (application no. 53600/20), Carême v. France (no. 7189/21) and Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others (no. 39371/20).

33. Carême og Duarte.

kelse af art. 6 som følge af de nationale domstoles afvisning af interesseorganisationens søgsmålsret.³⁴

Domstolen tog faktisk udgangspunkt i IPCC's³⁵ rapporter³⁶ om det presserende behov for umiddelbar klimahandling, hvis den alvorlige trussel fra udledningen af drivhusgasser mod menneskeliv og planetens sundhed skal afværges. Vinduet for sikring af en beboelig planet var ifølge IPCC ved at lukke. Dybe, brede, hurtige og vedholdende indsatser mod udledninger af drivhusgasser og for tilpasning til uundgåelige klimændringer kunne afdække reducere tab og skader på menneskers levevilkår og økosystemer, og ville have konsekvenser umiddelbart og for tusinder af års udvikling på planeten. Handlingen skulle ifølge IPCC især komme fra politisk engagement, institutionelle rammer, lovgivning, klimamålsætninger og effektive styringsprocesser. Dybe reduktioner i udledningerne af drivhusgasser ville være mulige, hvis indsatsen af tilgængelige instrumenter blev opskaleret og anvendt bredt.

På den baggrund noterede Domstolen, at klimaforandringer er et af tidens mest presserende emner. De skadelige virkninger af klimaforandringer rejser særlige spørgsmål om byrdefordeling mellem generationer og vil især ramme svage og i forvejen udsatte grupper i samfundet, som har behov for særlig beskyttelse fra myndighederne. Umiddelbart lå ansvaret hos de demokratisk valgte parlamenter, regeringer og offentlige myndigheder, men demokratiet kunne ifølge Domstolen ikke reduceres alene til flertallets vilje uden grundlæggende respekt for retssikkerheden. Domstolen måtte også tage i betragtning som almindeligt anerkendt, at staternes handlinger på klimaområdet har været klart utilstrækkelige. Med andre ord var der behov også for domstolskontrol med medlemsstaternes klimaindsats.

Det første spørgsmål, som Domstolen skulle tage stilling til, var, om klagerne kunne antages til behandling. Klagerne var dels fire ældre kvinder, dels en sammenslutning af ældre kvinder, som havde indklaget Schweiz for utilstrækkelig indsats mod udledninger af drivhusgasser. Domstolen indledte med at fastslå, at konventionen ikke tillader *actio po-*

34. Verein Klimaseniorinnen

35. The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) – FN's mellemstatslige videnskabelige klimapanel.

36. IPCC 2018 Special Report og efterfølgende Assessment Reports, senest AR6 »Synthesis Report: Climate Change 2023«.

pularis. Konventionen beskytter grundlæggende den enkelte borger mod direkte og konkrete krænkelser af dennes menneskerettigheder.

Derefter så Domstolen på den enkelte borgers klageadgang i sager om klimaforandringer. Domstolen konstaterede, at der er en retligt relevant årsagsforbindelse mellem staternes handlinger eller mangel på handlinger og de forringelser af levevilkår, sundhed og levealder, som klimaforandringerne medfører. Klimaforandringer rammer imidlertid brede grupper i befolkningen, og klager vil normalt angå staternes fremtidige generelle indsats på klimaområdet. Der er derfor en risiko for, at åbning for klageadgang alene begrundet i, at man som borger er berørt af klimaforandringer, kan åbne for et nærmest ubegrænset antal klagesager (flodbølgeargumentet), og det gør balancegangen mellem beskyttelse af den enkeltes konventionsrettigheder og skabelse af en de facto anerkendelse af *actio popularis* på klimaområdet særligt prekær.

Overvejelserne førte Domstolen til at stille strenge krav til den individuelle klageadgang i sager om klimaforandringer. For det første skal klageren som følge af klimaforandringer være udsat for væsentlige og alvorlige konkrete og direkte skadevirkninger. For det andet skal der være et presserende behov for at sikre den enkelte klagers individuelle beskyttelse på grund af medlemsstatens manglede eller utilstrækkelige indsats for at fjerne eller lempe urimelige skadevirkninger for klageren. Domstolen bemærkede, at tærsklen for opfyldelse af de to kriterier vil være høj for at undgå en *actio popularis* og derfor vil blive udsat for meget grundig konkret efterprøvelse i fremtidige klagesager.

Om interesseorganisationers klageadgang bemærkede Domstolen, at interesseorganisationer i moderne samfund er et af midlerne, sommetider det eneste middel, til effektivt at beskytte enkelte borgeres interesser i sager om komplekse administrative afgørelser, og at dette særligt gjaldt for sager på klimaområdet. Ikke mindst de svagt stillede fremtidige generationers interesser kunne vanskeligt varetages effektivt af andre end interesseorganisationer. Domstolen henviste i den forbindelse til den særlige anerkendelse af interesseorganisationers generelle klageadgang i Århuskonventionen, som er tiltrådt af næsten alle medlemsstaterne i Europarådet og EU. Domstolen fastholdt, at interesseorganisationer i sagens natur ikke kan være direkte ofre for krænkelser af liv efter konventionens art. 2 eller familie- og privatliv efter art. 8. Samtidig har der imidlertid været en samfundsudvikling i retning af at anerkende interesseorganisationers betydning, når det gælder adgang til domstolene i sager om klimaforandringer, som ofte dels involverer komplekse retlige og faktuelle spørgs-

mål og kræver betydelige økonomiske og logistiske ressourcer, dels uundgåeligt har betydning for mange borgeres retsstilling. Rent faktisk har det da også overvejende været interesseorganisationer, som har drevet klage- og retssager på klimaområdet.

Ikke desto mindre var det vigtigt for Domstolen, at anerkendelse af klageadgang for interesseorganisationer ikke førte til etablering af en *actio popularis*. Klageadgangen måtte derfor være undergivet visse betingelser. Her fandt Domstolen igen inspiration i Århus-konventionen og de forklarende bemærkninger til denne, men tog dog det forbehold, at klageadgangen for interesseorganisationer efter Århus-konventionen er meget bred, og at Domstolen derfor må være opmærksom på, at inspirationen fra Århus-konventionen ikke resulterer i accept af en *actio popularis*, som konventionen ikke åbner mulighed for.

De betingelser, som Domstolen herefter opstillede, var, a) at interesseorganisationen er lovligt etableret, b) har som formål at beskytte medlemmernes menneskerettigheder, herunder men ikke nødvendigvis begrænset til krænkelse som følge af klimaforandringer, og c) er repræsentativ og kvalificeret til at varetage medlemmernes og andre borgeres interesser i relation til de krænkelse, som klagen angår.

For så vidt angår den sidste betingelse, tilkendegav Domstolen, at der især vil blive lagt vægt på interesseorganisationens vedtægtsmæssige formål, at interesseorganisationen opererer på non-profit basis, karakteren og omfanget af interesseorganisationens aktiviteter, antallet af medlemmer, graden af repræsentation, interesseorganisationens styring og transparens og i det hele taget om klageadgang tjener retssikkerhedsmæssige interesser. Derimod bemærkede Domstolen udtrykkeligt, at det ikke var et krav, at interesseorganisationens medlemmer opfyldte kravene til individuel klageadgang.

Ingen af de betingelser, som Domstolen har opstillet for interesseorganisationers klageadgang, adskiller sig principielt fra betingelserne efter Århus-konventionen. Der er tale om gradforskelle, og der kan derfor argumenteres for, at Domstolen reelt har åbnet en klageadgang for interesseorganisationer på det klimaretlige område, som er meget tæt på en *actio popularis*.

Domstolen fandt herefter i den konkrete sag, at de fire pensionistkvinder ikke var tilstrækkeligt intensivt berørt af klimaforandringer, som de ikke i Schweiz på rimelig måde kunne opnå beskyttelse imod. Deres klage blev derfor afvist. Derimod fandt Domstolen, at sammenslutningen af de mere 2.000 ældre schweiziske kvinder opfyldte de betingelser, som

Domstolen havde opstillet for interesseorganisationers klageadgang. Det gjaldt, selv om de fire pensionistkvinder ligesom formentlig alle de andre medlemmer af interesseorganisationen ikke individuelt ville haft klageadgang, fordi de hver især ikke var tilstrækkeligt intensivt berørt af Schweiz' manglende indsats på klimaområdet og de deraf følgende klimaforandringer.

Selv om 16 ud af 17 dommere var enige om domsresultatet, er det næppe blevet til uden svære overvejelser og indgående drøftelser i dommerkollegiet. I en overordentlig velargumenteret og skarp dissens har den syttende dommer kritiseret flertallet for – ud over metodiske fejl og inkonsistent argumentation – at have forladt Domstolens eksisterende retspraksis og være gået længere i skabelsen af nye menneskerettigheder, end Domstolen har legitimitet til. Den dissenterende dommer er på ingen måde uenig med flertallet i de menneskeskabte klimaforandrings ekstreme alvor eller det yderst presserende behov for omfattende statslig og hurtig handling. Men den dissenterende dommer redegør i sin dissens for, at Domstolen kunne have afgjort sagerne fuldt tilfredsstillende inden for rammerne af den eksisterende retspraksis og dermed fastholdt ikke bare en konsistent retspraksis, men en konsistent tilgang til fortolkning og anvendelse af konventionen, bevaret Domstolens legitimitet og gavnet kampen mod klimaforandringer. Med den velargumenterede dissens er det tydeligt både, hvad der ikke har været enighed om blandt dommerne, og hvad der efter dommen ikke er gældende menneskeret på klimaområdet.

Stadig moderne

Siden Poul Andersen holdt sit foredrag i Juridisk Forening den 28. september 1925, er den offentlige regulering af borgere og virksomheder, vokset markant og blevet langt mere kompleks, og den vokser fortsat eksponentielt.³⁷ I dag er næsten alle af dele borgernes liv og virksomhedernes aktiviteter tæt reguleret, og det er bestemt ikke altid hverken klart eller indlysende, hvordan reglerne skal forstås eller anvendes i den konkrete situation. Tilsvarende har offentlige myndigheders forvaltning af reglerne fået langt større og potentielt langt mere indgribende betyd-

37. Alene siden 1989 er regelmængden i gennemsnit vokset med 3,1 % årligt og er i perioden frem til 1989-2022 næsten tredoblet, jf. CEPOS, Væksten i regelmængden 2021: Antallet af ord i love og bekendtgørelser er faldet med 0,3 mio. ord.

ning for både borgere og virksomheder samtidig med, at sikkerheden i anvendelsen er blevet mindre. Den unge Poul Andersen ville sikkert mene, at bevarelse af tilliden til offentlige myndigheder måtte indebære, at adgangen til domstolskontrol blev udvidet tilsvarende eller i hvert fald tog højde for udviklingen.

Der er da helt åbenbart også sket en udvikling i retning af udvidet adgang til legalitetskontrol med forvaltningen ved domstolene. Det er usikkert, hvor stor udvidelsen reelt er, når det gælder den enkelte borgers eller virksomheds kontrol med lovligheden af forvaltningens adfærd direkte i forhold til den pågældende. Når det gælder afledede virkninger af forvaltningen over for andre borgere og virksomheder, er der sket en klar udvidelse i anerkendelse af, at forvaltningens virksomhed kan have indgribende betydning ikke bare for den umiddelbare adressat, men også for andre. Denne udvidelse rækker dog ikke til, at den enkelte borger eller virksomhed kan iværksætte en mere generel kontrol med lovligheden af offentlige myndigheders virksomhed.

Det nærmeste man kommer en mere generel legalitetskontrol, er anerkendelsen af interesseorganisationers adgang til at varetage medlemmernes generelle interesse i legalitetskontrol med forvaltningen på områder, hvor dette har betydning for det enkelte medlems retsstilling, men hvor de enkelte medlemmer ikke nødvendigvis ville have søgsmålsinteresse. Heller ikke den udvidelse af søgsmålsadgangen rækker dog til en generel legalitetskontrol med forvaltningen.

På miljøområdet har dansk lovgivning længe anerkendt interesseorganisationers funktion som vagthund for medlemmernes generelle interesser i lovlig natur- og miljøforvaltning og tillagt organisationerne generel klage- og søgsmålsadgang. Det er fristende at se Århus-konventionen som inspireret bl.a. af dansk forvaltningstradition på miljøområdet. I den forstand kan Menneskerettighedsdomstolens etablering af en tæt på de facto *actio popularis* på det klimaretlige område ses som om ikke inspireret af, så dog i pagt med dansk forvaltningstradition på miljøområdet.

Spørgsmålet er så, om Domstolens praksis på det klimaretlige område skal ses som en særlig undtagelse for interesseorganisationer på det klimaretlige område eller som en del af en større international tendens i retning af udvidet søgsmålsret for interesseorganisationer i sager mod det offentlige, der også vil smitte af på dansk procesret. Umiddelbart kan der ikke være tvivl om, at der er tale om en udvikling af interesseorganisationers klage- og søgsmålsadgang internationalt, men lige så klart er det, at der umiddelbart alene er tale om en menneskeretlig undtagelse på det

klimaretlige område begrundet i de helt særlige karakteristika, som Domstolen har fremhævet for dette område.

Om undtagelsen på sigt kan udvikle sig til en tendens internationalt og nationalt i sager mod det offentlige, må tiden vise. Det bliver med andre ord spændende at se, om udviklingen på klimaretsområdet internationalt vil påvirke udviklingen i dansk procesret uden for de miljø- og klimaretlige områder i situationer, hvor der tilsvarende kunne argumenteres for, *at* det består et reelt og påtrængende behov for legalitetskontrol med forvaltningen, *at* interesseorganisationer økonomisk, interesse-, videns- og kompetencemæssigt vil være bedre i stand til at varetage opgaven som vagthund end den enkelte borger eller virksomhed, og *at* de almindelige procesforudsætninger i øvrigt er opfyldt. Der vil med Poul Andersen kunne argumenteres for, at det vil kunne medvirke til at styrke tilliden både til den offentlige forvaltning og til retssystemet, og der vil heller ikke i dag være empirisk grundlag for at frygte, at der åbnes for en flodbølge af søgsmål, hverken fra miljøområdet eller fra andre områder.

Poul Andersen er almindeligt anerkendt som grundlæggeren af dansk forvaltningsret. Han formulerede de grundprincipper, som dansk forvaltningsret bygger på den dag i dag. For næsten 100 år siden argumenterede han i Juridisk Forening brændende og skarpt for en udvidet domstolskontrol med forvaltningen. Det gjorde han, fordi han allerede dengang så manglende transparens, borgerinddragelse og domstolskontrol som en trussel mod samfundets tillid til den voksende regulering og offentlige forvaltning med dens stadig større betydning for den enkelte samfundsborgers liv. Senere i forfatterskabet introducerede han tanken om en udvidet søgsmålsadgang for borgersammenslutninger med henblik på domstolskontrol med forvaltningen. Det syn på behovet for tillid til den offentlige regulering og forvaltning bl.a. gennem mulighed for domstolskontrol er ikke blevet mindre relevant. Ældre teoris begrebsjuriprudens er med god grund for længst forladt og fremstår i dag virkelighedsfjern og antikvarisk, mens den unge Poul Andersen fortsat i sin grundlæggende tilgang til forvaltningsretten stadig fremstår frisk og moderne.