Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 2 juli 2020[1]

Mål C-826/18

LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht,
Stichting Leefbaar Buitengebied
mot
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
ytterligare deltagare:
Sebava BV

(begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Limburg (distriktsdomstol, Limburg, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Århuskonventionen – Artikel 6 – Rätt att delta i beslutsprocessen – Förfarandet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen – Artikel 2.4 och 2.5 – Allmänhet och berörd allmänhet – Personligt tillämpningsområde – Artikel 9.2 och 9.3 – Tillgång till rättslig prövning – Talerätt – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 47 och 52.1 – Rätt till ett effektivt domstolsskydd – Direktiv 2011/92/EU – Artiklarna 6 och 11 – Direktiv 2010/75/EU – Artiklarna 24 och 25 – Krav på föregående deltagande – Processuell autonomi”

I. Inledning

1. Enligt nederländsk rätt har alla personer rätt att delta i ett förfarande för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen som leder till antagandet av ett beslut om en miljöverksamhet. Två kumulativa villkor måste emellertid vara uppfyllda för att ett överklagande ska kunna inges mot ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut i ett sådant förfarande. För det första ska personen vara en berörd person vars intressen det överklagade beslutet direkt rör. För det andra ska denna person ha deltagit i förfarandet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen genom att ha lämnat synpunkter om förslaget till beslut, om inte denna person inte rimligen kan klandras för att inte ha gjort det.

2. De nationella bestämmelsernas utformning tycks resultera i en betydande motsättning vad gäller den personkrets som omfattas av de två regelverken för förfarandet. Ett mer öppet administrativt förfarande och ett mycket snävare rättsligt förfarande. Detta ger naturligtvis upphov till frågan: *vilken av dessa har utelämnats*? Vad gäller för den del av allmänheten som antingen inte är direkt berörd eller som inte har lämnat några synpunkter i förfarandet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen? Är tillgång till rättslig prövning som garanteras enligt Århuskonventionen[2] eller enligt unionsrättsliga bestämmelser helt utesluten för denna del av allmänheten?

1 Originalspråk: engelska.

2 Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor undertecknades den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Århuskonventionen

3. Århuskonventionen undertecknades i Århus av den dåvarande Europeiska gemenskapen den 25 juni 1998 och godkändes därefter genom rådets beslut 2005/370/EG.[3]

4. Enligt artikel 6.1 a i Århuskonventionen ska ett beslut om att tillåta de miljöverksamheter som anges i denna punkt omfattas av det förfarande för allmänhetens deltagande som föreskrivs i artikel 6.2–6.11. I artikel 9.2 i konventionen regleras rätten till tillgång till rättslig prövning för att överklaga beslut som har varit föremål för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen som anges i artikel 6. För att fastställa den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet används begreppen allmänhet och berörd allmänhet i artiklarna 6 och 9.2. Dessa begrepp definieras i artikel 2.4 och 2.5 i konventionen.

B. Unionsrätt

5. Innan rådets beslut 2005/370 antogs, antog den dåvarande Europeiska gemenskapen direktiv 2003/35/EG.[4] Genom sistnämnda direktiv ändrades två befintliga direktiv för att på ett korrekt sätt anpassa gemenskapsbestämmelser till Århuskonventionen, i synnerhet till artiklarna 6 och 9.2 och 9.4 i denna konvention.[5] Dessa direktiv har sedan dess ersatts av direktiv 2010/75/EU[6] och direktiv 2011/92/EU,[7] i dess lydelse enligt 2014/52/EU (nedan kallat direktiv 2011/92).[8]

6. Artikel 6 och artikel 9.2 i Århuskonventionen har införlivats genom artiklarna 6 och 11 i direktiv 2011/92 och artikel 24 tillsammans med bilaga IV och artikel 25 i direktiv 2010/75. Begreppen ”allmänhet” och ”berörd allmänhet”, som också förekommer i dessa bestämmelser, definieras i artikel 1.2 d och e i direktiv 2011/92 respektive i artikel 3.16 och 3.17 i direktiv 2010/75.

C. Nederländsk rätt

7. Jag uppfattar av begäran om förhandsavgörande, vilket den nederländska regeringen preciserade vid förhandlingen, att de relevanta bestämmelserna i nederländsk rätt ska förstås på följande sätt.

8. Den i målet vid den nationella domstolen omtvistade verksamheten har varit föremål för ett förberedande förfarande för allmänheten i den mening som avses i artikel 3.4 i Algemene wet bestuursrecht (den allmänna förvaltningslagen, nedan kallad Awb). Det sistnämnda förfarandet utgör ett förfarande för allmänhetens deltagande i den mening som avses i artikel 6 i Århuskonventionen.

3 Se ovan fotnot 2.

4 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, 2003, s. 17).

5 Skälen 5 och 11 i ingressen till direktiv 2003/35.

6 Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 2010, s. 17).

7 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1).

8 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 124, 2014, s. 1).

9. Ett förberedande förfarande för allmänheten i den mening som avses i Awb innebär att den behöriga myndigheten, vid en ansökan om tillstånd, *först* ska anta ett förslag till beslut om myndighetens ställningstagande till ansökan i fråga. Förslaget till beslut ska göras tillgängligt för *alla personer* på lämpligt sätt i enlighet med artikel 3.12.5 i Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (lagen om genomförandebestämmelser till miljölagen, nedan kallad Wabo). *Alla personer* kan yttra sig över förslaget till beslut.

10. Jag vill understryka att den nederländska regeringen vid förhandlingen uttryckligen bekräftade att *alla personer* enligt Wabo bokstavligen betyder alla, varje fysisk eller juridisk person, utan någon begränsning, oavsett om det rör sig om en geografisk begränsning eller en annan begränsning. I princip har en tjeck med hemvist i Tjeckien, en dansk med hemvist i Danmark eller en kines med hemvist i Kina enligt nederländsk lag *rätt att delta* i förfarandet för allmänhetens deltagande för den verksamhet som sökts i det nationella målet.

11. Den nederländska regeringen har vidare förklarat att denna regering, genom att ge var och en tillgång till det förberedande förfarandet för allmänheten, har velat förbättra diskussionerna mellan den behöriga myndigheten och allmänheten i möjligaste mån. Denna regering har även velat avlasta de (lokala) förvaltningsmyndigheterna från skyldigheten att i varje enskilt fall avgöra vilken del av allmänheten som skulle kunna beröras av den föreslagna verksamheten i fråga och den del som inte skulle kunna beröras.

12. Den nederländska regeringen har vidare anfört att det faktiskt följer av artikel 6.7 i Århuskonventionen att *var och en* har rätt att delta i de förfaranden för allmänhetens deltagande som avses i artikel 6 i Århuskonventionen.

13. Efter det att förfarandet för allmänhetens deltagande har avslutats kommer förvaltningsmyndigheten att fatta ett slutligt beslut om den begärda verksamheten. *Två kumulativa villkor* i nederländsk rätt måste vara uppfyllda för att det ska vara möjligt att överklaga ett sådant beslut i formellt och materiellt hänseende till domstol. Dessa villkor begränsar i hög grad vilka som får delta i förhållande till det administrativa förfarande som ledde till antagandet av nämnda beslut.

14. *För det första* ska klaganden enligt artikel 8:1 Awb, vara en ”berörd person” i den mening som avses i artikel 1:2 Awb, vilket ska förstås som en person vars intressen direkt berörs av beslutet. Sammanslutningar som främjar miljöskydd ska alltid betraktas som ”berörda personer” enligt artikel 1:2.3 Awb.

15. Begreppet ”berörd person” förekommer inte i artikel 9.2 i Århuskonventionen, där uttrycket ”den berörda allmänhet … som har ett tillräckligt intresse, eller … som hävdar att en rättighet kränks” tvärtom används. Jag uppfattar av begäran om förhandsavgörande att berörd person i den mening som avses i Awb utgör ett införlivande av detta uttryck i artikel 9.2 i Århuskonventionen. En person som inte är en ”berörd person” i den mening som avses i artikel 1:2 Awb anses således inte vara en del av ”den berörda allmänheten” i den mening som avses i artikel 9.2 i Århuskonventionen.

16. *För det andra* ska den ”berörda personen” även ha deltagit i det förberedande förfarandet för allmänheten i enlighet med artikel 6:13 Awb, genom att framföra sina synpunkter med avseende på den aktuella verksamheten, såvida den personen inte rimligen kan klandras för att inte ha gjort detta.

17. Enligt den nederländska regeringen syftar det andra kravet till att göra administrativa förfaranden mer effektiva och därigenom till att göra rättsliga förfaranden mer effektiva. Deltagandet i det förberedande förfarandet för allmänheten gör det nämligen möjligt att fastställa de omtvistade punkterna i ett tidigt skede av beslutsprocessen och därigenom förbättra kvaliteten på den processen. Det gör det möjligt att undvika rättsliga förfaranden eller, om de äger rum, bidra till att göra dem mer effektiva.

18. Vad gäller undantaget från denna regel (om en part inte rimligen kan klandras för att inte har deltagit), har den nederländska regeringen vid förhandlingen preciserat att det är tillämpligt om det bristande deltagandet är motiverat. Enligt nationell rättspraxis är så exempelvis fallet om tillkännagivandet av förslaget till beslut är felaktigt, om det beslut som meddelas skiljer sig från det förslag till beslut som tillkännagetts och skillnaden medför negativa konsekvenser för den ”berörda personen”, eller om en person på grund av omlokalisering blir en ”berörd person” först efter det att fristen för att inkomma med synpunkter på förslaget till beslut har löpt ut.

19. Vad slutligen gäller sambandet mellan de två villkoren för talerätt har den nederländska regeringen vid förhandlingen preciserat att en person som har deltagit i det förberedande förfarandet för allmänheten enligt Wabo, men som inte är en berörd person i den mening som avses i Awb, inte kommer att ha rätt att inge ett överklagande mot det senare beslutet vid domstolen, även om den personen har deltagit genom att lämna synpunkter under den förberedande fasen.

III. Bakgrund, det nationella förfarandet och tolkningsfrågorna

20. År 2016 ingav Sebava BV en ansökan till College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Echt-Susterens kommunstyrelse, nedan kallad motparten) om att uppföra ett nytt stall för 855 suggor, om att i de befintliga stallen byta från avelssuggor till digivande suggor och om att uppföra en övertäckt uterastgård.

21. Ansökan ingavs av motparten i syfte att genomföra det enhetliga förberedande förfarandet för allmänheten i den mening som avses i artikel 3.4 Awb. Den hänskjutande domstolen har bekräftat att detta förfarande är ett förfarande för allmänhetens deltagande i den mening som avses i artikel 6 i Århuskonventionen.

22. Motparten gjorde ett exemplar av registreringsanmälan och andra tillhörande handlingar tillgängliga. Detta tillkännagavs i *Staatscourant*. Ansökan offentliggjordes dessutom i kommunen Echt-Susterens kommunblad.

23. Den 28 september 2017 beviljade Echt-Susterens kommunstyrelse det sökta tillståndet och kungjorde detta i *Staatscourant*.

24. Fyra sökande överklagade tillståndsbeslutet till den hänskjutande domstolen, Rechtbank Limburg (distriktsdomstol i Limburg). Den första sökanden är en fysisk person och veterinär till yrket (nedan kallad den första sökanden). Hon är även styrelseledamot, sekreterare och ordförande för diverse intresseorganisationer som främjar djurskydd. De tre övriga sökandena är miljöorganisationer (nedan kallade de tre sökandesammanslutningarna) (nedan gemensamt kallade de fyra sökandena).

25. De fyra sökandena har vid den hänskjutande domstolen medgett att de inte framfört några synpunkter mot motpartens föreslagna beslut. De har hävdat att de inte rimligen kan klandras för att inte ha gjort detta, på grund av att motparten har tillkännagett det föreslagna beslutet på ett felaktigt sätt. De fyra sökandena har på den grunden yrkat att det omtvistade beslutet ska upphävas, så att de ges en chans att framföra synpunkter mot det föreslagna beslutet.

26. Vad gäller det överklagande som ingetts av den första sökanden anser den hänskjutande domstolen att det ska avvisas med stöd av artiklarna 8:1 och 1:2 Awb. Den första sökanden kan inte betraktas som en berörd person i den mening som avses i dessa bestämmelser. Den hänskjutande domstolen konstaterar att den första sökanden har ingett ett överklagande i eget namn och att hon först långt efter utgången av fristen för att inge överklagande meddelade att hon är styrelseledamot, sekreterare och ordförande för diverse intresseorganisationer. Dessutom bor hon långt från det stall som ska uppföras och uppförandet får således inte några konsekvenser för hennes närmiljö eller några miljökonsekvenser för henne.

27. Vad gäller det överklagande som ingetts av de tre sökandeorganisationerna anser den hänskjutande domstolen att de, i egenskap av miljöorganisationer, kan betraktas som berörda personer enligt artikel 1:2.1 Awb. De har emellertid inte framfört några synpunkter mot det föreslagna beslutet. Av artikel 6:13 Awb följer att en berörd person som rimligen kan klandras för att han eller hon under det förberedande förfarandet inte har framfört synpunkter inte kan inge ett överklagande till förvaltningsdomstolen.

28. Mot bakgrund av dessa faktiska och rättsliga omständigheter beslutade Rechtbank Limburg (distriktsdomstolen i Limburg) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Ska europeisk rätt, särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen, tolkas så, att denna utgör hinder för att tillgång till rättslig prövning helt och hållet nekas den breda allmänheten (”public”) (var och en) såvitt det inte rör sig om den berörda allmänheten (”public concerned”) (berörda personer)?

Om fråga 1 ska besvaras jakande:

2. Ska europeisk rätt, särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen, tolkas så, att härav följer att allmänheten (”public”) (var och en) vid ett påstått åsidosättande av för denna allmänhet gällande processuella krav och rätt att delta i beslutsprocesser, i den mening som avses i artikel 6 i nämnda konvention, måste ges tillgång till rättslig prövning?

Har det därvid betydelse att den berörda allmänheten (”public concerned”) (de berörda personerna) i detta avseende har tillgång till rättslig prövning och dessutom kan framföra materiella klagomål till domstolen?

3. Ska europeisk rätt, särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen, tolkas så, att denna utgör hinder för att föreskriva att den berörda allmänheten (”public concerned”) (de berörda personerna) måste ha utnyttjat sin rätt att delta i beslutsprocessen, i den mening som avses i artikel 6 i nämnda konvention, för att få tillgång till rättslig prövning?

Om fråga 3 ska besvaras nekande:

4. Ska europeisk rätt, särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen, tolkas så, att denna utgör hinder för en nationell bestämmelse som innebär att den berörda allmänhet (”public concerned”) (de berörda personer) som rimligen kan klandras för att inte ha framfört synpunkter mot (delar) av det föreslagna beslutet inte ges tillgång till rättslig prövning av beslutet?

Om fråga 4 ska besvaras nekande:

5. Är det helt och hållet upp till den nationella domstolen att på grundval av omständigheterna i det enskilda fallet besluta vad som ska avses med uttrycket ”som rimligen kan klandras” eller är domstolen skyldig att beakta vissa unionsrättsliga garantier?

6. I vilken utsträckning ska frågorna 3–5 besvaras annorlunda för det fall det rör sig om den breda allmänheten (”public”) (var och en) och inte den berörda allmänheten (”public concerned”) (berörda personer)?”

29. Den danska regeringen, Irland, den nederländska regeringen, den svenska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Motparten inkom med yttrande som stöder den nederländska regeringens yttrande. De fyra sökandena i målet vid den nationella domstolen, motparten, Irland, den nederländska regeringen, och Europeiska kommissionen deltog i förhandlingen den 30 januari 2020.

IV. Bedömning

30. Detta förslag till avgörande är uppbyggt på följande sätt. Jag kommer att börja med att ange de tillämpliga bestämmelserna i Århuskonventionen samt i direktiven 2010/75 och 2011/92 (A). Jag kommer därefter att undersöka huruvida de två villkoren avseende talerätt enligt nederländsk rätt, det vill säga villkoret att vara en ”berörd person” (B), och villkoret att lämna synpunkter i förfarandet för allmänhetens deltagande (C) är förenliga med dessa rättsakter.

A. Tillämplig lag: Århuskonventionen, direktiven 2010/75 och 2011/92

31. Den hänskjutande domstolen anser att bestämmelserna om allmänhetens deltagande i artikel 6 i Århuskonventionen, artikel 6 i direktiv 2011/92 och artikel 24 i direktiv 2010/75 är tillämpliga i det nationella målet.

32. Detta förefaller vara fallet med såväl Århuskonventionen som direktiv 2010/75. Enligt artikel 6.1 a i Århuskonventionen ska artikel 6 tillämpas i fråga om beslut om huruvida sådana föreslagna verksamheter som anges i bilaga I ska tillåtas. I punkt 15 c i bilaga I nämns anläggningar för svinhållning som förfogar över mer än 750 platser för suggor. Enligt artikel 10 i direktiv 2010/75 ska bestämmelserna om allmänhetens deltagande i artikel 24 i direktivet tillämpas på de verksamheter som anges i bilaga I. I punkt 6.6 c i denna bilaga nämns svinhållning som förfogar över mer än 750 platser för suggor.

33. Det är däremot inte uppenbart att den verksamhet som är i fråga i målet vid den nationella domstolen ingår i den verksamhet som omfattas av direktiv 2011/92. Enligt punkt 17 c i bilaga I och punkt I c i bilaga II till direktiv 2011/92 är direktivet tillämpligt på anläggningar för svinhållning som förfogar över mer än 900 platser för suggor och vattenförsörjningsprojekt inom jordbruket. Det ankommer emellertid naturligtvis på den nationella domstolen att avgöra huruvida ”[uppförandet av] ett nytt stall för 855 suggor, [bytet] i de befintliga stallen … från avelssuggor till digivande suggor och [uppförandet av] en övertäckt uterastgård” även omfattas av detta eller av någon annan bestämmelse i direktiv 2011/92, efter att ha beaktat de detaljerade tekniska egenskaperna hos denna verksamhet.

34. Eftersom domstolen inte förfogar över de uppgifter om de faktiska omständigheterna som krävs för en slutgiltig bedömning av huruvida direktiv 2011/92 är tillämpligt, utgår jag från att, såsom den hänskjutande domstolen har angett, sistnämnda direktiv även är tillämpligt i det nationella målet.

35. Vidare har den hänskjutande domstolen uttryckligen endast hänvisat till artikel 9.2 i Århuskonventionen i de sex frågor som ställts till domstolen. Mot bakgrund av beslutet om hänskjutande ska hänvisningen till ”unionsrätten” i formuleringen av frågorna emellertid förstås så, att den innefattar en hänvisning till artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75. Dessa två bestämmelser motsvarar i huvudsak artikel 9.2 i Århuskonventionen.

36. Vad gäller tolkningen av dessa sekundärrättsakter ska artiklarna 6 och 11 i direktiv 2011/92 samt artiklarna 24 och 25 i direktiv 2010/75 tolkas mot bakgrund av motsvarande bestämmelser i artiklarna 6 och 9.2 i Århuskonventionen. Eftersom unionslagstiftaren avsåg att säkerställa unionsrättens förenlighet med Århuskonventionen, ska konventionens lydelse och syfte beaktas vid tolkningen av dessa direktiv.[9]

9 Dom av den 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 34).

37. Unionens sekundärrätt på området är således på ett eller annat sätt knuten till Århuskonventionen. Jag anser därför att det är mest ändamålsenligt att bedöma den hänskjutande domstolens frågor mot bakgrund av de relevanta bestämmelserna i Århuskonventionen, särskilt artiklarna 6 och 9.2, och att enbart beakta motsvarande bestämmelser i artiklarna 6 och 11 i direktiv 2011/92 samt artiklarna 24 och 25 i direktiv 2010/75 när sistnämnda bestämmelser avviker från Århuskonventionens lydelse. Detta kan i princip förhålla sig på så sätt i två fall.

38. För det första får parterna i konventionen enligt artikel 3.5 i denna konvention införa åtgärder som föreskriver mer omfattande rättigheter än dem som föreskrivs i konventionen. För det andra skulle det faktiskt kunna föreligga inkonsekvenser mellan Århuskonventionen och unionens sekundärrättsliga bestämmelser i förhållande till en specifik bestämmelse. Den hänskjutande domstolen anser i själva verket att det föreligger en inkonsekvens eller motsägelse mellan omfattningen av den rätt att delta som ”allmänheten” ges i de båda direktiven, å ena sidan, och Århuskonventionen, å andra sidan.

B. Tillgång till rättslig prövning för ”allmänheten”

39. Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 9.2 i Århuskonventionen och artikel 11 i direktiv 2011/92 eller artikel 25 i direktiv 2010/75 utgör hinder för ett fullständigt undantag från rätten till tillgång till rättslig prövning för ”allmänheten”, i den mån allmänheten inte är den ”berörda allmänheten” i den mening som avses i dessa rättsakter.

40. Dessa frågor avser situationen för den första sökanden, den fysiska person som enligt den hänskjutande domstolen är en del av ”allmänheten”, men inte av ”den berörda allmänheten”. Däremot betraktas de tre sökandesammanslutningarna som ”berörda personer” enligt artikel 1:2.3 Awb.[10] De har som sådana ett ”tillräckligt intresse” enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen och avses inte i den i första eller den andra frågan.

41. Den hänskjutande domstolens första och andra fråga grundar sig på antagandet att artikel 6 i Århuskonventionen tillerkänner den breda allmänheten en rätt att delta, *oberoende av* huruvida den även ingår i ”den berörda allmänheten”. Den hänskjutande domstolen har följaktligen påpekat att artikel 9.2 i Århuskonventionen endast tycks vara tillämplig på den ”berörda allmänheten”, vilket tyder på att den första sökanden inte har talerätt enligt denna bestämmelse. Den hänskjutande domstolen frågar sig emellertid om en sådan tolkning kan upprätthållas med hänsyn till att artikel 6 i konventionen ger flera processuella rättigheter åt inte bara ”den berörda allmänheten” utan även den breda ”allmänheten”. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende hänvisat till artikel 6.3, 6.7 och 6.9 i konventionen.

42. För att avgöra huruvida artikel 9.2 i Århuskonventionen utgör hinder för att fullständigt undanta den breda ”allmänheten” från rätten till tillgång till rättslig prövning, är det nödvändigt att först fastställa den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse (1). Eftersom artikel 9.2 utgör den mekanism för rättslig verkställighet av rätten att delta som föreskrivs i artikel 6, är det nödvändigt att undersöka den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6.

1. Den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 9.2 i Århuskonventionen

43. *Ordalydelsen* i artikel 9.2 i direktivet är ganska klar. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen en rätt till tillgång till rättslig prövning endast för ”den berörda allmänheten” och inte för (den breda) ”allmänheten”.

10 Se punkterna 14 och 27 i detta förslag till avgörande.

44. I Århuskonventionen definieras konkret de två begreppen. Enligt artikel 2.4 avses med ”allmänhet” i huvudsak alla personer. Enligt artikel 2.5 är ”den berörda allmänheten” en underkategori till allmänheten. Begreppet avser endast ”den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet”.

45. *Syftet* med artikel 9.2 i Århuskonventionen är endast att säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen.[11] Det syftet kan emellertid knappast tas ur sitt sammanhang för att göra en omskrivning av den klara formuleringen av artikel 9.2. *Systematiken i och logiken* i artikel 9.2 i Århuskonventionen, sedd mot bakgrund av andra bestämmelser i Århuskonventionen, ger stöd för denna uppfattning.

46. För det första har upphovsmännen till Århuskonventionen valt att inte införa allmän talerätt (*actio popularis*) på miljöområdet. Såsom generaladvokaten Sharpston redan har påpekat[12] har Århuskonventionens upphovsmän, på grund av att *actio popularis* avfärdades vid förhandlingarna av Århuskonventionen, beslutat att förstärka rollen för de icke-statliga miljöskyddsorganisationerna som enligt artiklarna 2.5 och 9.2 alltid anses utgöra en del av ”den berörda allmänheten” och anses ha ett tillräckligt intresse.[13] Om artikel 9.2 nu skulle tolkas så, att den breda ”allmänheten” plötsligt får talerätt skulle denna logik och kompromiss undergrävas.

47. För det andra finns det en skillnad mellan artikel 9.2 och 9.3. Det förefaller som om upphovsmännen till Århuskonventionen, om de avsåg att ge den breda ”allmänheten” tillgång till domstolsprövning och inte endast ”den berörda allmänheten”, kunde de uttryckligen ha angett detta. Detta är exemplet med ordalydelsen i artikel 9.3, enligt vilken ”allmänheten” tillerkänns rättigheter utan ytterligare villkor.

48. För det tredje är emellertid artikel 9.2 och 9.3 två skilda bestämmelser i konventionen. I artikel 9.2 görs en korshänvisning till artikel 6. Dessutom framgår klart av den övergripande strukturen i hela artikel 9 att bestämmelsen om rättslig verkställighet i artikel 6 är artikel 9.2, liksom artikel 9.1 för artikel 4.

49. Artikel 9.3 inleds dessutom med förklaringen att ”[v]arje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2 …”. Denna ordalydelse och den strukturella logiken i artikel 9 i Århuskonventionen tyder på att artikel 9.3 *inte är avsedd att reglera* verkställigheten av rätten att delta enligt artikel 6, utan andra rättigheter som följer av andra bestämmelser i konventionen (eller enligt nationell rätt). I motsats till den danska regeringen och kommissionen anser jag således inte att artikel 9.3 reglerar rätten till tillgång till rättslig prövning med beaktande av rätten att delta enligt artikel 6 i konventionen eller de beslut som följer av förfarandet i artikel 6.

50. Om så vore fallet, vad skulle då vara syftet med artikel 9.2 och de villkor eller bestämmelser som anges där (eller för den delen i artikel 9.1) om allt och inget som omfattas av dessa bestämmelser omedelbart skulle åsidosättas genom den potentiellt allomfattande artikel 9.3?

51. Sammanfattningsvis tillerkänner artikel 9.2 i sig inte någon rätt till tillgång till rättslig prövning för ”allmänheten”, utan endast för ”den berörda allmänheten”. Samma slutsats gäller även för artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75, vilka på denna punkt har samma lydelse som artikel 9.2 i Århuskonventionen.

11 Se till exempel dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 58).

12 Förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, punkt 63) och i målet Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, punkt 81).

13 Se, för ett liknande resonemang, vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen, andra upplagan, 2014 (nedan kallad vägledningen för genomförandet), s. 194, och genomförandekommittén för Århuskonventionen (nedan kallad genomförandekommittén), resultat och rekommendationer av den 16 juni 2006, Belgien (ACCC/C/2005/11, punkt 35).

52. En fråga som kvarstår är emellertid sambandet mellan artikel 9.2 och artikel 6. I sin ordalydelse hänvisas i artikel 6 ibland till ”allmänheten” och inte enbart till ”den berörda allmänheten”. Det är denna fråga jag kommer att ta upp i det följande.

2. Den personkrets som omfattas av artikel 6 i Århuskonventionen

53. Flertalet av bestämmelserna i artikel 6, inklusive den grundläggande bestämmelsen i artikel 6.2, ger endast ”den berörda allmänheten” rätt att delta. Det är ”den berörda allmänheten” som ska informeras i beslutsprocessen på miljöområdet avseende den verksamhet som föreslås i enlighet med artikel 6.2 och som således ska ha tillgång till och granska all information som är relevant för den beslutsprocess som avses i artikel 6.6. I artikel 6.5 anges dessutom att det återigen är den ”allmänhet som berörs” som ska fastställas av potentiella sökande innan de ansöker om tillstånd för att inleda diskussioner med den och informera om syftet med deras ansökan.

54. Såsom den hänskjutande domstolen emellertid har påpekat används begreppet ”allmänheten” och inte enbart ”den berörda allmänheten” i artikel 6.3, 6.7 och 6.9.[14] Detta aktualiserar frågan huruvida den breda ”allmänheten” enligt artikel 6 har rätt att delta, oberoende av om den ingår i den ”berörda allmänheten”, och om så är fallet, huruvida artikel 9.2, trots den preliminära slutsatsen ovan, ändå innebär en skyldighet för parterna att säkerställa att ”allmänheten” (åtminstone) har (någon) talerätt för att tillvarata sådana rättigheter.

a) Artiklarna 6.3 och 6.9

55. I artikel 6.3 åläggs myndigheterna en skyldighet att i varje etapp i förfarandet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen föreskriva rimliga tidsfrister, för att ”allmänheten” först ska kunna informeras och därefter kunna förbereda sig och delta på ett meningsfullt sätt.

56. Enligt min mening kan hänvisningen till ”allmänheten” i denna bestämmelse enkelt förklaras av den bestämmelsens art. Den avser en fas då det krävs att information lämnas till omvärlden, där det varken kan vara möjligt eller rimligt att insistera på att ”den berörda allmänheten” fastställs. Informationen ska således endast offentliggöras. Denna tolkning stöds för övrigt av hänvisningen i artikel 6.3 till artikel 6.2, som endast avser ”den berörda allmänheten”.

57. Motsvarande överväganden gäller för artikel 6.9. Enligt denna bestämmelse är myndigheterna skyldiga att informera ”allmänheten” om beslutet så snart det har fattats och göra beslutet tillgängligt för ”allmänheten”. På sätt och viss återspeglar den bestämmelsen i artikel 6.3 men i fråga om resultatet. Enligt artikel 6.3 ska informationen om förfarandet för allmänhetens deltagande spridas i rimlig omfattning innan det inleds. I artikel 6.9 föreskrivs detsamma med hänsyn till dess resultat när det väl har avslutats.

58. Det finns ingen anledning att fortsätta att planera tillstånd i hemlighet. Detta beror inte enbart på det allmänna kravet på transparens och öppenhet inom den offentliga förvaltningen. Förutom ”den berörda allmänheten” som deltagit i beslutsförfarandet och som myndigheterna känner till vid antagandet av det slutliga beslutet, kan det även finnas en del av den ”berörda allmänheten” som *inte har* deltagit i detta förfarande, men som fortfarande kan vilja överklaga det beslut som förfarandet utmynnat i.

14 För fullständighetens skull har den hänskjutande domstolen även hänvisat till nämnda artikel 6.8. Denna bestämmelse innebär emellertid endast en skyldighet för parterna att se till att det tas vederbörlig hänsyn till vad som framkommit vid allmänhetens deltagande när beslutet antogs. Jag kan således inte se på vilket sätt denna bestämmelse skulle medföra eventuella rättigheter för ”allmänheten”.

59. Såväl ingående och utgående öppenhet som genomförbarheten av förfarandet för allmänhetens deltagande enligt artikel 6, är en logisk förklaring till varför begreppet ”allmänhet” används i artikel 6.3 och 6.9.

b) Det besynnerliga fallet i artikel 6.7

60. I artikel 6.7 föreskrivs att ”allmänhetens” deltagande i beslutsprocessen ska innefatta en möjlighet att skriftligen eller, i förekommande fall, vid en offentlig utfrågning eller ett offentligt möte med sökanden lämna alla synpunkter, upplysningar, analyser eller åsikter som den anser vara av betydelse för den föreslagna verksamheten.

61. Det förefaller som om den nederländska regeringen, med stöd av ordalydelsen i artikel 6.7, i likhet med den hänskjutande domstolen, anser att den breda ”allmänheten” ges rätt att delta i förfarandet för allmänhetens deltagande. Enligt ordalydelsen, och i motsats till artiklarna 6.3 och 6.9, rör artikel 6.7 förfarandet för allmänhetens deltagande i sig. Den avser varken den förberedande fasen eller fasen för offentliggörande. Den rör faktiskt själva utbytet mellan deltagarna i förfarandet för allmänheten och den offentliga myndigheten avseende den föreslagna verksamheten.

62. Det tycks finnas två möjliga tolkningar av artikel 6.7 i Århuskonventionen som är oförenliga med varandra.

63. Den *första tolkningen* av artikel 6.7 är den som den nederländska regeringen har föreslagit, åtminstone vad gäller den första etappen. Med ”allmänhet” i artikel 6.7 avses alla personer. Varje fysisk eller juridisk person har således, utan någon som helst begränsning med avseende på intresse eller om den är personligen berörd, *rätt* att delta i det beslutsförfarande på miljöområdet som föreskrivs i artikel 6 i Århuskonventionen.

64. Av de skäl som anges i detalj nedan [15] kan emellertid den logiska följden av detta förslag knappast vara den som anges i nederländsk rätt, varvid, trots att alla personer har rätt att delta kan endast berörda personer tillåtas att överklaga utgången av detta deltagande vid domstol. Tvärtom är den logiska följden av denna tolkning av artikel 6.7 den som kommissionen har föreslagit, vilken också nämns i vägledningen för genomförandet. [16] Eftersom artikel 9.2 i konventionen utgör ett medel för att verkställa *alla rättigheter* i artikel 6 och eftersom artikel 9.2 endast är tillämplig på ”den berörda allmänheten”, skulle detta innebära att alla som ingår i den ”allmänhet” som faktiskt deltar i ett förfarande för allmänhetens deltagande genom att inkomma med synpunkter får ställning som del av den ”berörda allmänheten”. Enligt denna tolkning öppnar artikel 6.7 med andra ord dörren för att ”beröras genom deltagande” i den mening som avses i artikel 9.2.

65. Den *andra tolkningen* består i att förstå artikel 6.7 i konventionen så, att även om alla personer (allmänheten) har möjlighet att vända sig till en offentlig myndighet för att ge sig till känna och tillkännage sina intressen i beslutsprocessen, om den tolkas mot bakgrund av artikel 6 och Århuskonventionen i dess helhet, ger artikel 6.7 endast en rätt att delta, vilken ger de relevanta myndigheterna motsvarande skyldigheter att beakta dessa yttranden, i enlighet med artikel 6.8 i konventionen, och kan verkställas rättsligt enligt artikel 9.2 i den mån de personerna är en del av ”den berörda allmänheten”.

66. Av en rad skäl som jag kommer att redogöra för i följande tre underavsnitt, tror jag inte att den första tolkningen är rimlig, oavsett i vilken av dess möjliga varianter.

15 Punkterna 81–85 i detta förslag till avgörande.

16 Vägledningen för genomförandet, sidorna 153 och 195. Även om vägledningen för genomförandet inte är bindande kan den beaktas vid tolkningen av konventionen – se dom av den 19 december 2013, Fish Legal och Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 38).

c) En övergripande rätt att delta?

67. För det första finns det en inre logik i artikel 6. Om artikel 6.7 ska tolkas så, att den ger alla personer en rätt att delta och inte endast ”den berörda allmänheten”, vad skulle detta innebära för övriga bestämmelser i den artikeln, vilka i sig är begränsade till ”den berörda allmänheten”? Hur skulle de samverka med varandra? Hur skulle till exempel ”allmänheten” kunna komma att utöva sin rätt att lämna kommentarer eller synpunkter vad avser ett föreslaget beslut enligt artikel 6.7 om den inte har rätt att erhålla information om det föreslagna beslutet i första hand, eftersom den rätten endast är begränsad till ”den berörda allmänheten” enligt artikel 6.2? På samma sätt, på vilken grund ska ”allmänheten” lämna synpunkter på den föreslagna verksamheten med tanke på att den inte har rätt till tillgång till all information som är relevant för det föreslagna beslutet, eftersom enbart ”den berörda allmänheten” har en sådan rätt enligt artikel 6.6?

68. Artikel 6 ska i praktiken således konkret utgöra en sammanhängande enhet. Detta innebär antingen att tillämpningsområdet för ”den berörda allmänheten” ska utvidgas i alla andra bestämmelser i artikel 6, vilket står i strid med deras klara ordalydelse, så att det faktiskt förstås som ”allmänheten”, eller att artikel 6.7 ska begränsas tolkningsvägen på så sätt att den innebär att endast ”den berörda allmänheten” har rätt att delta i den mening som anges ovan i punkt 65 för att vara förenlig med resten av denna artikel.

69. Jag anser att den sammanhängande helhet som artikel 6 bör utgöra endast ger ”den berörda allmänheten”, men inte ”allmänheten”, rätt att delta, både av operativa skäl och av principiella skäl.

70. Ur *operativ* synvinkel har jag vissa svårigheter att föreställa sig hur de förfaranden och rättigheter, som har planerats och utformats för en viss gemenskap som rimligen kan komma att påverkas av den föreslagna verksamheten, skulle fungera med avseende på alla personer.

71. Jag ska börja med det effektiva tillhandahållandet av informationen om den föreslagna verksamheten i enlighet med artiklarna 6.3 och 6.2. Om det inte är meningen att denna information ska lämnas och nå den allmänhet som rimligen kan beröras, utan, i strid med deras ordalydelse, den breda allmänheten utan begränsningar i rummet, på miljöområdet eller med hänsyn till intressen, ska då uppgifter om varje föreslagen verksamhet inte lämnas ut till hela världen? Ska i det fallet tillkännagivandet om alla större svinstall (i Nederländerna), offentliggöras i till exempel Financial Times, the Economist, eller i ett annat medium med en verkligt övergripande räckvidd?

72. Det står således ganska klart att begreppet ”allmänheten” som används i de olika bestämmelserna i artikel 6, ska tolkas inom de rimliga gränser för vad som är avsett att uppnås, nämligen att ge den allmänhet som kan komma att beröras, i ett tidigt skede och i förväg, en rimlig möjlighet att få kännedom om beslutsfattandet om den föreslagna verksamheten och om hur den kan delta.[17]

73. Till denna operativa synvinkel är följande *principiella* fråga kopplad. Vilka intressen, eller till och med rättigheter, skulle en tjeck, en dansk eller en kines,[18] som var och en är bosatt hundratals eller till och med tusentals kilometer från den föreslagna verksamheten, ha i fråga om uppförandet av ett nytt stall för 855 suggor i Echt-Susteren i sydöstra Nederländerna?

17 Se dom av den 7 november 2019, Flausch m.fl. (C-280/18, EU:C:2019:928, punkt 32 och följande punkter), där domstolen erinrade om att frågan huruvida kommunikationen är effektiv ska bedömas med hänsyn till den ”berörda allmänheten” och inte med hänsyn till den breda ”allmänheten”. Se förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i domen i målet Flausch m.fl. (C-280/18, EU:C:2019:449, punkt 62).

18 För att fortsätta med de ovan i punkt 10 nämnda exemplen med personer som till följd av den nederländska regeringens bekräftelse har *rätt* att delta i förfarandet för allmänhetens deltagande enligt nederländsk rätt.

74. I ingressen till Århuskonventionen erinras det visserligen om rätten för var och en att leva i en miljö som är hälsosam. Det råder inte heller något tvivel om att det inte finns någon brist på teorier om skälen till att miljörättigheterna är särskilda, kollektiva rättigheter som måste kunna utövas på ett särskilt sätt. Dessutom förespråkas i själva Århuskonventionen, i flera allmänna bestämmelser i artikel 3 och i andra särskilda bestämmelser, att deltagandet för allmänheten och tillgången till rättslig prövning på miljöområdet ska vara så stor som möjligt.

75. Med beaktande av samtliga dessa undantag som enligt min eventuellt traditionella och positivistiska mening har gjorts kan jag emellertid inte se vilka intressen som sådana tjecker, danskar eller kineser skulle ha i ett sådant fall som det förevarande, med hänsyn till den konkreta miljöverksamhet som föreslås i det nationella målet. Framför allt kan jag emellertid inte ur bestämmelserna i Århuskonventionen utläsa sådana verkställbara rättigheter. Med beaktande av den övergripande logiken och sammanhanget kan Århuskonventionen inte tolkas så, att den ger *alla en rätt* till allmänhetens deltagande i beslutsförfarandet på miljöområdet enligt artikel 6 i konventionen.

76. En mycket mer rimlig tolkning av artikel 6.7, betraktad för sig, är att denna bestämmelse är avsedd att följa samma logik som resten av nämnda artikel. För att fastställa ”den berörda allmänheten” inom ramen för ett visst förfarande för allmänhetens deltagande bör myndigheterna ge den breda ”allmänheten” möjlighet att vända sig till myndigheterna och förklara deras intresse och ställning i beslutsprocessen. Mot denna bakgrund möjliggör artikel 6.7 för den breda ”allmänheten” att lämna synpunkter till de offentliga myndigheterna. Detta innebär emellertid inte att den breda allmänheten har några rättigheter med avseende på att verkligen delta i detta förfarande, eller att de offentliga myndigheterna har några motsvarande skyldigheter. För att den breda ”allmänheten” ska kunna ha sådana rättigheter måste den vara den del av den ”berörda allmänheten”.

77. För fullständighetens skull kan noteras att det inte förefaller som om de rapporter från genomförandekommittén som den hänskjutande domstolen har hänvisat till ger stöd för en annan tolkning. Det är riktigt att kommittén konstaterade att en part i konventionen inte hade säkerställt den fulla räckvidden av de rättigheter som avses i artikel 6.7 genom att begränsa rätten att lämna synpunkter till ”den berörda allmänheten”. Skälet till detta var emellertid också att det krävdes att dessa synpunkter var ”motiverade förslag”, vilket innebär att de skulle innehålla en motiverad argumentation, denna skyldighet var kanske rentav något betungande för (det administrativa) förfarandet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen.[19] Likaså ska de offentliga myndigheterna enligt artikel 6.8 i Århuskonventionen ”allvarligt överväga de synpunkter som inkommit” i fråga om detta beslut.[20] Dessa resultat innebär emellertid inte att räckvidden av artikel 6.7 i förhållande till ”allmänheten” och definitionen av den allmänheten i det sammanhang i vilket artikel 6 i Århuskonventionen ingår beaktas.

78. Slutligen och i andra hand säkerställer den tolkning som föreslås här av Århuskonventionen en anpassad och enhetlig tolkning av den konventionen och direktiven 2011/92 och 2010/75. Direktiven 2011/92 och 2010/75 ger enbart ”allmänheten” en rätt att delta *i den mån* den är del av ”den berörda allmänheten”. Även om den breda ”allmänheten” har rätt att bli informerad om förslaget till beslut enligt direktiven,[21] ges således endast ”den berörda allmänheten” rätt att lämna synpunkter, tillsammans med alla andra rättigheter att delta.[22]

19 Resultat och rekommendationer av den 4 april 2008, Litauen (ACCC/C/2006/16, punkt 80).

20 Resultat och rekommendationer av den 8 februari 2011, Spanien (ACCC/C/2008/24, punkterna 99–100).

21 Artikel 6.2 i direktiv 2011/92 och artikel 24.1 i direktiv 2010/75 jämförd med bilaga IV(1).

22 Angående rätten att lämna synpunkter, se artikel 6.4 i direktiv 2011/92 och artikel 24.1 i direktiv 2010/75, jämförda med bilagorna IV (3) och IV (5). För alla andra rättigheter att delta, se artikel 6.3 och 6.5–7 i direktiv 2011/92 och artikel 24.1 i direktiv 2010/75 jämförd med bilaga IV (3).

79. Tillvägagångssättet och de logiska skillnader som gjorts i direktiven, vilka i huvudsak återspeglar den tolkning som unionslagstiftaren har gjort av artikel 6.7 i Århuskonventionen, förefaller mer följdriktigt. Även om alla (”allmänheten”) har rätt att bli informerade om ett förslag till beslut, är det endast ”den berörda allmänheten”, det vill säga den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller har ett intresse, som har rätt att delta aktivt i förfarandet.

80. Slutligen, även om unionslagstiftningen i allmänhet och vissa bestämmelser i unionsrätten i synnerhet ibland anges stå i strid med vissa bestämmelser i Århuskonventionen,[23] är det uppenbart att så inte är fallet här. Tvärtom anser jag att unionslagstiftaren har gjort en tämligen rationell utvärdering och införlivat de skyldigheter som följer av internationell rätt, utan att understiga de lägsta krav som krävs enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen. I motsats till den hänskjutande domstolen anser jag således inte att det föreligger någon inkonsekvens eller motsägelse mellan direktivens och Århuskonventionens tillämpningsområde på denna punkt.

d) Rätt att delta enligt artikel 6 som leges imperfectae*?*

81. Det ska påpekas att de nederländska bestämmelserna i fråga är något mer nyanserade. Den nederländska regeringen har för det första anfört att begreppet ”allmänhet” i den mening som avses i denna bestämmelse innebär alla. Såsom även framgår av införlivandet av denna skyldighet med nationell rätt *har alla personer rätt* att inkomma med synpunkter och att delta i förfarandet för allmänhetens deltagande enligt nämnda artikel 6. Det är emellertid endast de ”berörda personer”, varmed ”den berörda allmänheten” avses, som har rätt till domstolsprövning.

82. Denna tolkning av de relevanta bestämmelserna i Århuskonventionen skulle således innebära att artikel 6.7, eller till och med artikel 6 i dess helhet, skulle ge alla rätt att delta i beslutsprocesser på miljöområdet. Men endast de personer som omfattas av artikel 9.2 i egenskap av ”den berörda allmänheten” skulle ha tillgång till rättslig prövning. Dessutom kan ”allmänheten” i den mening som avses i artikel 6.7 aldrig få ställning som ”berörd allmänhet” i den mening som avses i artikel 9.2, inte heller om den fullt ut har deltagit i beslutsprocessen på miljöområdet.

83. Det ska erinras om *att* artikel 9.2 uttryckligen reglerar den materiella och formella giltigheten av beslut som är föremål för förfarandet för deltagande i artikel 6, *att* artikel 9.2 endast är tillämplig på ”den berörda allmänheten” och *att* artikel 9.3 inte reglerar giltigheten av beslut som är föremål för förfarandet i artikel 6.[24] Att anta att artikel 6 tillerkänner den breda ”allmänheten” en rätt att delta skulle med andra ord leda till en situation där konventionen skapar en rätt att delta för ”allmänheten” utan en motsvarande verkställighetsmekanism i artikel 9 i konventionen för sådana rättigheter.

84. Det finns följaktligen två kategorier av deltagare i beslutsförfarandet på miljöområdet vid en förvaltningsmyndighet enligt Århuskonventionen och unionsrätten. De som har verkställbara rättigheter och de som helt saknar rättigheter. Den sistnämnda kategorin har rätt att lämna yttranden och delta. I praktiken finns det emellertid inte någon mekanism för verkställighet av dessa rättigheter. Man kan säkerligen inte göra annat än att utgå från antagandet att alla administrativa myndigheter i alla medlemsstater agerar på ett oklanderligt sätt. Även om det antas att en eller flera av dem ibland inte kommer att leva upp till detta ideal, finns det absolut inget som hindrar en mindre änglalik myndighet från att omedelbart kasta någonting från den ”allmänhet” som inte är ”den berörda allmänheten” i papperskorgen.

23 Se, till exempel, resultat och rekommendationer av den 17 mars 2017 ACCC/C/2008/32 (del II) avseende Europeiska unionens efterlevnad, där genomförandekommittén konstaterade att unionsrätten inte tillhandahåller tillräcklig administrativ prövning eller domstolsprövning av icke-lagstiftningsakter på miljöområdet enligt artikel 263.4 FEUF.

24 Se punkterna 48–50 ovan i detta förslag till avgörande..

85. En sådan uppfattning är enligt min mening inte hållbar och jag instämmer i detta hänseende i kommissionens uppfattning.[25] Enligt Århuskonventionen, och särskilt enligt unionsrätten i allmänhet[26] eller något annat rättssystem som för den delen är värt namnet, *måste det för att finnas en rättighet finnas ett rättsmedel*. Om det inte finns någon möjlighet att verkställa motsvarande skyldighet från en annan part, här den offentliga myndigheten, finns det per definition ingen rättighet. Den kan betraktas som en gåva, en förmån eller till och med välgörenhet, men knappast som en rättighet. Om det i unionsrätten eller, för den delen, i en internationell konvention i vilken unionen är part och som unionen inbegriper i och införlivar internt med unionens rättsordning, föreskrivs en rättighet, måste det finnas tillgång till domstolsprövning för att verkställa denna rättighet, antingen genom rättsakten i fråga eller, om detta inte är möjligt, enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).[27]

e) Enbart ”formell” giltighet eller ”berörd genom deltagande”?

86. Det kan, i vart fall rent teoretiskt, finnas några mellanliggande ståndpunkter avseende omfattningen av tillgången till domstolsprövning i fråga.

87. För det första, hur förhåller det sig om den breda ”allmänheten” i den mening som avses i artikel 6.7 endast anses ha tillgång till domstolsprövning om den har deltagit i beslutsprocesser på miljöområdet? Skulle dessa personer således endast kunna säkerställa iakttagandet av deras personliga rätt till deltagande om de utnyttjat denna rätt, men inte ha rätt att angripa hela det beslut som följer av detta? Alternativt, hur förhåller det sig om de ges möjlighet att överklaga giltigheten av ett beslut som förfarandet enligt artikel 6 utmynnar i enbart i *formellt* men inte *materiellt* hänseende.

88. Sådana förslag har ännu mindre grund i Århuskonventionens ordalydelse och systematik. De skulle i själva verket innebära att det, vid sidan av kategorierna ”allmänheten” och ”den berörda allmänheten”, infördes en tredje kategori av ”semi-berörd allmänhet” (eller ”den i formellt hänseende berörda allmänheten”).

89. Jag tror inte heller att sådana mellanliggande ståndpunkter faktiskt är möjliga. I det första scenariot skulle domstolsprövningens omfattning ”à la carte” vara helt beroende av sökandens personliga val i det administrativa skedet.[28] Det andra scenariot bygger på en imaginär (och i praktiken knappast genomförbar) skillnad mellan den formella och materiella giltigheten av beslut som är föremål för förfarandet enligt artikel 6.[29] Framför allt görs det emellertid återigen ingen sådan åtskillnad i själva artikel 9.2. Enligt artikel 9.2 krävs det inte ens att en part som endast åberopar ett förfarandefel har talerätt, så länge det är fastställt att det angripna beslutet inte skulle ha blivit annorlunda om felet inte hade begåtts.[30]

25 Se punkt 64 ovan i detta förslag till avgörande.

26 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/rådet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkterna 38 och 39), dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 335), och dom av den 18 mars 2010, Alassini m.fl., (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punkt 61).

27 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkterna 45–47 och där angiven rättspraxis och dom av den 27 September 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, punkterna 57 och 58 och där angiven rättspraxis).

28 Domstolsprövningens omfattning skulle eventuellt även kunna strida mot domstolens tidigare praxis på området i domen av den 15 oktober 2015, kommissionen/Tyskland (C-137/14, EU:C:2015:683, punkterna 75–82), där domstolen slog fast att en begränsning av domstolsprövningens omfattning till de grunder som redan åberopats i det administrativa skedet var oförenlig med en så omfattande tillgång till domstolsprövning som möjligt på miljöområdet.

29 Vad gäller de allmänna svårigheterna att dela upp och klart skilja de olika grunderna i en och samma talan på miljöområdet, se, analogt, mitt förslag till avgörande i målet North East Pylon Pressure Campaign och Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781, punkterna 74–91).

30 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 november 2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkterna 49–51).

90. För det andra, om artikel 6.7 ska tolkas så, att alla som faktiskt deltar i förfarandet för allmänhetens deltagande blir ”berörd allmänhet”, ska ett sådant krav tillämpas av alla konventionsstater när de definierar vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet enligt artikel 9.2 för ”den berörda allmänheten” som inte utgör icke-statliga organisationer. Konventionsstaterna är med andra ord skyldiga att arbeta med kriteriet ”berörd genom deltagande” enligt artikel 9.2.

91. Detta kan emellertid inte vara fallet. Artikel 9.2 ger parterna stort handlingsutrymme att definiera vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet som tillkommer ”den berörda allmänheten” som inte utgör icke-statliga organisationer.[31] Vidare skulle införandet av uttrycket ”berörd genom deltagande” undergräva själva skälet till att uppställa villkor för talerätt i artikel 9.2. Om alla skulle tillåtas att delta i förfarandet enligt artikel 6.7 och alla därigenom skulle få talerätt enligt artikel 9.2 enbart på grund av att de deltagit i förfarandet, skulle artikel 9.2 i huvudsak vara tillämplig på *alla*, det vill säga det skulle röra sig om en *actio popularis*. Ett sådant resultat har emellertid uttryckligen avfärdats av Århuskonventionens upphovsmän.[32]

f) Slutsatser i denna del

92. Samtidigt som jag strävar efter att fullt ut iaktta Århuskonventionens anda och de ansträngningar som gjorts i Århuskonventionen för att öppna upp beslutsprocesser och tillgången till rättslig prövning på miljöområdet, kan jag helt enkelt inte instämma i idén att rätten till allmänhetens deltagande som föreskrivs i hela artikel 6, på grundval av ordalydelsen i artikel 6.7, som tagits ut ur hela det sammanhang i vilket den artikeln ingår, ska beviljas alla. Denna slutsats grundar sig inte enbart på bestämmelsen i sig utan även, såsom framgår av föregående underavsnitt i detta förslag till avgörande, på de något diskutabla följder som en sådan utvidgning skulle få för de övriga bestämmelserna i Århuskonventionen, särskilt vad gäller den senare frågan om tillgång till domstolsprövning. Det lovvärda målet att ge större tillgång på miljöområdet får inte särskiljas från den övergripande logiken i rättsakten och dess begränsningar.

93. Mot bakgrund av det ovan anförda drar jag slutsatsen att artikel 6.7 i Århuskonventionen ska tolkas så, att den endast innehåller en rätt att delta för ”allmänheten” i den mån den ingår i ”den berörda allmänheten”, och att artikel 9.2 på samma sätt endast är tillämplig på ”den berörda allmänheten”. Sistnämnda bestämmelse utgör således inte hinder för att undanta den breda ”allmänheten” som inte samtidigt betraktas som ”den berörda allmänheten” från rätten till tillgång till rättslig prövning”.

3. Mer omfattande rättigheter som beviljas enligt nationell rätt

94. Vad skulle denna slutsats innebära för den första sökandens situation, om den *endast* betraktas mot bakgrund av Århuskonventionen och direktiv 2010/75, och direktiv 2011/92? Den första sökanden är en fysisk person och veterinär till yrket. Sökanden har hävdat att hon på grund av sitt yrke och de löften hon avlade när hon fick tillträde till yrket personligen berörs av djurs välbefinnande. Detta innebär emellertid inte att intressen berörs enligt nationell rätt vilket skulle ge henne ställning som berörd part.

95. Enligt den ovan angivna tolkningen av Århuskonventionen ingår den första sökanden i ”allmänheten”, men inte i den ”berörda allmänheten”. Hon har inte rätt att delta i beslutsprocesser på miljöområdet enligt artikel 6 i Århuskonventionen. Hon hör uppenbarligen inte heller till ”den berörda allmänheten” enligt nationell rätt i den mening som avses i artikel 9.2. Eftersom hon inte har rätt att

31 Dom av den 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 38).

32 Se punkt 46 ovan i detta förslag till avgörande.

delta enligt artikel 6, är konventionsstaten inte skyldig att bevilja henne någon rätt till tillgång till domstolsprövning enligt artikel 9.2. Artikel 9.3 avser inte att omfatta handlingar eller underlåtenhet som redan avses i artikel 9.2. Artikel 9.3 innehåller således inte heller någon ytterligare skyldighet. Direktiven 2010/75 och 2011/92 påverkar inte dessa slutsatser.

a) Rätten till tillgång för ”allmänheten” enligt nationell rätt

96. Förevarande mål stannar emellertid inte riktigt här. Det ska erinras om att enligt nederländsk rätt går ”allmänhetens” rätt att delta i beslutsprocessen som beviljas i nationell rätt utöver tillämpningsområdet för artikel 6.7 i konventionen, såsom den tolkats ovan. Enligt artikel 3.12.5 Wabo gäller rätten att delta i beslutsförfarandet *för alla personer* utan åtskillnad mellan ”den berörda allmänheten” och ”allmänheten”. Jag förstår det således så att den nationella rätten tillerkänner varje fysisk och juridisk person rätt att fullt ut delta i förfarandet för allmänhetens deltagande. [33]

97. Detta leder till en ytterligare komplikation. Utgör artikel 9.2 i Århuskonventionen, artikel 11 i direktiv 2011/92, artikel 25 i direktiv 2010/75 eller i praktiken andra bestämmelser i unionsrätten hinder för ett undantag från rätten till tillgång till rättslig prövning för ”allmänheten” vad gäller giltigheten av beslut som omfattas av det förfarande som föreskrivs i artikel 6, när en mer omfattande rätt för allmänhetens deltagande uttryckligen har beviljats denna grupp *enligt nationell rätt*?

98. Enligt artikel 3.5 i Århuskonventionen får parterna i Århuskonventionen i sin nationella rätt införa bestämmelser som är förmånligare än vad som krävs i konventionen, såsom en mera omfattande möjlighet för allmänheten att delta i det beslutsförfarande som föreskrivs i artikel 6. Möjligheten att föreskriva fler rättigheter i nationell rätt återspeglas även i flera särskilda bestämmelser i konventionen.

99. Mot bakgrund av denna tolkning av artikel 6 i Århuskonventionen som föreslås i det föregående avsnittet, enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att möjligheten för allmänheten att delta fullt ut endast ges ”den berörda allmänheten”, men inte den breda ”allmänheten”, förefaller det som om Nederländerna har föreskrivit en mer omfattande rätt för allmänhetens deltagande än vad som krävs enligt konventionen. Denna medlemsstat har emellertid endast gjort detta med avseende på allmänhetens deltagande enligt artikel 6, men inte med avseende på den efterföljande rätten till tillgång till rättslig prövning enligt artikel 9.2.

b) Mer omfattande rättigheter och stadgans tillämpningsområde

100. Hur ska en sådan situation bedömas mot bakgrund av unionsrätten? I synnerhet, omfattas sådana ”mer förmånliga” nationella bestämmelser av unionsrättens tillämpningsområde i fråga om stadgans tillämplighet? Är det då nödvändigt att de som ingår i den breda ”allmänheten” ges tillgång till domstolsprövning enligt artikel 47.1 i stadgan för att de ska kunna väcka talan vid domstol för att erhålla en mer omfattande rätt att delta som föreskrivs i nationell rätt, men som omfattas av det rättsliga EU-instrumentet?

101. För att besvara dessa frågor är det nödvändigt att göra en prövning i två steg. För det första, agerar en medlemsstat som på en viss punkt går utöver vad som är nödvändigt och genomför åtgärder som inte uttryckligen föreskrivs i unionsrätten inom unionsrättens tillämpningsområde och ”tillämpar” således ”unionsrätten” i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan? För det andra, är artikel 47.1 i stadgan tillämplig på grund av att ”unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter” står på spel?

33 Såsom beskrivits ovan i punkterna 9 och 10 i detta förslag till avgörande.

102. För det första, att anse att de aktuella ”mer förmånliga” nationella bestämmelserna omfattas av stadgans tillämpningsområde enligt artikel 51.1 i denna skulle vara förenligt med det faktiskt snarare dominerande synsättet i denna fråga. Även om de specifika nationella bestämmelserna inte (i strikt mening) följer av unionsrätten, omfattas de av unionsrättens tillämpningsområde om de tillämpar mer vitt och abstrakt formulerade bestämmelser i unionsrätten. [34]

103. Samma slutsatser bör rimligen *a fortiori* dras i fråga om en rättsakt i vilken det tydligt föreskrivs att medlemsstaterna får gå utöver vad som är absolut nödvändigt och i själva verket integrerar de mer omfattande rättigheter och möjligheter att delta som föreskrivs i dess övergripande ramverk, såsom i artiklarna 3.5, 9.2 eller 9.3 i Århuskonventionen.

104. Om detta skulle vara fallet skulle den logik som beskrivits ovan [35] med hänsyn till de rättigheter som garanteras genom Århuskonventionen också vara tillämpliga. När en rättighet tillerkänns, även om den inte tillerkänns i unionsrätten, utan av medlemsstaten inom unionsrättens tillämpningsområde och i enlighet med en uttrycklig fullmakt att göra detta, måste åsidosättandet av denna rättighet kunna avhjälpas.

105. Detta skulle *a fortiori* ha varit fallet med avseende på en sådan grundläggande garanti som rätten till ett effektivt rättsmedel och rätten till tillgång till domstolsprövning enligt artikel 47.1 i stadgan. Artikel 47.1 ger nämligen enskilda en rättighet som de kan åberopa som sådan. [36] Såsom klargörs i domstolens senare praxis är artikel 47 i stadgan inte begränsad till att därutöver trimma och utsmycka, utan artikeln återger själva kärnan och kvintessensen i varje system som styrs av rättsstatsprincipen. [37]

106. I den nyligen meddelade domen (stora avdelningen) i målet TSN och AKT slog domstolen emellertid fast att en medlemsstat inte tillämpar unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan när den antar nationella bestämmelser som omfattas av den befogenhet som kvarstår för medlemsstaterna enligt en unionsrättslig bestämmelse, enligt vilken ett direktiv inte ska påverka medlemsstaternas rätt att tillämpa förmånligare bestämmelser. [38]

107. Av denna dom tycks framgå att mikroanalysen av varje enskild bestämmelse är avgörande. ”När unionsbestämmelserna inom det berörda området inte reglerar en viss aspekt eller ålägger medlemsstaterna någon specifik skyldighet med avseende på en viss situation, kan den nationella lagstiftning som en medlemsstat inför vad gäller denna aspekt inte anses omfattas av tillämpningsområdet för stadgan och situationen i det nationella målet kan inte bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i denna …” [39]

34 Till exempel redan i domen av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), ansågs således nationella bestämmelser om påförande av skattetillägg för den efterföljande beskattningsperioden, som en sanktionsåtgärd för felaktiga skattedeklarationer som lämnats under tidigare beskattningsperioder, utgöra ”en tillämpning av unionsrätten”, särskilt medlemsstaternas skyldighet att föreskriva ”en riktig uppbörd av skatten och för förebyggande av undandragande av skatt”. Se även, till exempel, dom av den 21 december 2011, N.S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkterna 64–69) eller dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 48).

35 Se ovan punkt 85 i detta förslag till avgörande och där angiven rättspraxis.

36 Se, till exempel, den nyligen meddelade domen av den 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

37 Se, till exempel, dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkterna 120 och 167 samt där angiven rättspraxis).

38 Dom av den 19 november 2019, TSN och AKT (C-609/17 och C-610/17, EU:C:2019:981, särskilt, punkterna 49–51).

39 Ibidem, punkt 53.

108. Jag kan inte helt ansluta mig till vad som anges i domen i målet TSN och AKT, i den mån det skulle sägas att mål, tvärtemot domstolens fasta praxis, plötsligt och något abrupt skulle komma att omfattas eller falla utanför tillämpningsområdet för unionsrätten och följaktligen stadgan vid en bedömning med utgångspunkt i varje enskild bestämmelse i sekundärrätten.[40] Med tillämpning av samma logik skulle ett antal tidigare fall, där det inte fanns någon konkret bestämmelse i unionsrätten som reglerar den specifika aktuella frågan, men sådana fall fortfarande ansågs omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten och stadgan således var tillämplig, plötsligt falla utanför stadgans tillämpningsområde.[41] Detta synsätt skiljer sig också från andra nyare strömningar i rättspraxis där stadgan och dess garantier fortfarande gällde, även om det erkändes att ingen konkret bestämmelse i sekundärrätten garanterade någon sådan specifik rättighet som skulle strida mot den rättsliga lösning som antagits i nationell rätt.[42]

109. Jag kan dock godta den funktionella logiken i domen i målet TSN och AKT. Domstolen kom fram till det uttalande som det erinras om i punkt 107 i detta förslag till avgörande först efter att ha undersökt graden av harmonisering på ett visst område, arten av unionens befogenhet och framför allt, efter att ha gjort förbehållet att nationella ”mer förmånliga bestämmelser” inte får undergräva konsekvensen i unionsrättsliga åtgärder på det aktuella området.[43]

110. Enligt min mening är den slutliga frågan i ett sådant sammanhang inte huruvida stadgan är tillämplig (och tillämpningsområdet för unionsrätten), utan det rör sig snarare om att fastställa *en specifik rättighet* som *föreskrivs i unionsrätten* och som då skulle utlösa skyddet enligt artikel 47.1 i stadgan.

111. För det andra är detta anledningen till att, även om det kanske inte med emfas insisteras på att varje komponent av ”allmänhetens” deltagande helt faller utanför unionsrättens tillämpningsområde, faktum kvarstår att ”allmänheten” inte garanteras någon rätt till ”deltagande” i unionsrätten som skulle kunna göras gällande enligt artikel 47.1 i stadgan. Unionsrätten utgör således inte hinder för att undanta en ”allmänhet” som inte omfattas av den ”berörda allmänheten” från rätten till tillgång till domstolsprövning. Detta är emellertid inte skälet till att stadgan eller unionsrätten *inte är tillämpliga* i förevarande fall, utan snarare den omständigheten att unionsrätten inte föreskriver någon sådan rätt till deltagande för ”allmänheten” i första hand. Om det inte finns *någon rättighet* eller frihet enligt unionsrätten, finns det ingen motsvarande rätt till tillgång till domstolsprövning enligt artikel 47.1 i stadgan för att göra gällande en icke befintlig rätt.

112. Jag har redan framhållit att den centrala bedömningen i sådana fall inte nödvändigtvis avser *tillämpningsområdet* för stadgan utan snarare fastställandet av *en rättighet* som följer av en *specifik bestämmelse* i unionsrätten.[44] I avsaknad av en sådan specifik rättighet, även ett fall som vid en mer traditionell, generös tolkning av unionsrättens tillämpningsområde, omfattas av denna, kommer

40 Allt detta sker på ett snarare kontraintuitivt sätt. Ju mer konkret och specifik diskussionen blir i sak, desto större är risken att målet plötsligt helt och hållet faller ”utanför tillämpningsområdet” för unionsrätten, samtidigt som alla sammanhängande strukturella abstrakta frågor sannolikt fortfarande omfattas av detta tillämpningsområde? Kan detta i praktiken leda till att varje diskussion i sakfrågan som äger rum vid bedömningen av domstolens behörighet, med långa och detaljerade bedömningar av sakfrågan, plötsligt blir en fråga om avsaknad av behörighet eller om målet kan tas upp till sakprövning i slutet av resonemanget?

41 I så fall skulle användningen av ord såsom ”korrekt uppbörd av mervärdesskatt” eller ”unionens ekonomiska resurser” kunna ge upphov till att vilken fråga som helst som rör verkställighet av mervärdesskatt eller bedrägeri såvitt avser unionens ekonomiska resurser faller inom unionsrättens tillämpningsområde. Om detta var den korrekta logiken (och abstraktionsnivån), skulle TSN och AKT även bestämt omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, eftersom ”årlig betald semester”, vid denna abstraktionsnivå, säkerligen föreskrivs i såväl i primärrätten som i unionens sekundärrätt. Vidare vad gäller uppnåendet av en sådan ”tillämpningslogik” för stadgans tillämpningsområde, se mitt förslag till avgörande i målet Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, punkterna 26–56).

42 Se, till exempel, dom av den 13 juni 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, punkterna 66–74).

43 Dom av den 19 november 2019, TSN och AKT (C-609/17 och C-610/17, EU:C:2019:981, punkterna 47–51).

44 Se mitt förslag till avgörande i målet El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punkterna 74–83) och vad avser bedömningen av den aktuella rättigheten se mitt förslag till avgörande i målet Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, punkterna 70–80).

unionsrätten ha mycket lite eller ingenting att säga i denna fråga, eftersom medlemsstaterna har utrymme för att anta lagstiftning på ett område som omfattas av delad befogenhet. I ett sådant fall förlorar domstolen inte plötsligt sin behörighet, utan drar snarare slutsatsen att unionsrätten inte utgör hinder för den aktuella nationella rätten.

113. Av samtliga dessa skäl föreslår jag att domstolen ska besvara frågan huruvida det är förenligt med unionsrätten att undanta ”den allmänhet” som inte omfattas av ”den berörda allmänheten” från tillgången till domstolsprövning i en situation där denna allmänhet har *tillerkänts rätt att delta enligt nationell rätt* enligt följande.

114. För det första garanteras den fullständiga rätten att delta som föreskrivs i artikel 6 i Århuskonventionen endast ”den berörda allmänheten”. ”Allmänheten” garanteras ingen sådan rättighet enligt denna bestämmelse, eller *a fortiori*, i någon annan bestämmelse i unionsrätten, inbegripet direktiven 2011/92 och 2010/75.

115. För det andra, även om en sådan situation inte skulle falla utanför unionsrättens tillämpningsområde och således utanför stadgans tillämpningsområde, kvarstår faktum att det i en sådan situation inte finns någon rättighet som föreskrivs och garanteras i unionsrätten. Efterlevnaden av rättigheter som föreskrivs i nationell rätt omfattas således av nationella (grundläggande rättigheter) garantier. Unionsrätten utgör inte hinder för ett sådant undantag, eftersom det i denna inte krävs att rätten utvidgas till att omfatta den breda ”allmänheten” i första hand. Det ankommer på den nationella rätten att i sådana situationer skydda nationella rättigheter.

116. En avslutande anmärkning är påkallad. Ett sådant resultat är inte bara förenligt med logiken i en komplex rättsordning och ett mångskiktat system för skydd av de grundläggande rättigheterna som Europeiska unionen utgör, utan även med de övergripande målen med Århuskonventionen. Det finns olika sätt att uppmuntra och främja allmänhetens deltagande i miljöfrågor. Ett av dessa sätt kan även eventuellt vara ett system för allmänhetens deltagande ”i olika hastigheter”. För att främja deltagande garanteras mer än vad som krävs enligt Århuskonventionen i ett skede, men inte nödvändigtvis i senare skeden.

117. Att i en sådan situation insistera på en snarare absolutistisk begäran av ”allt eller inget-typ”, vilket innebär att om något ytterligare ges i ett skede,[45] måste allt annat också ges, skulle slutligen vara kontraproduktivt med hänsyn till de mål som eftersträvas med Århuskonventionen. Ingen god gärning förblir ostraffad. Frånsett cyniska uttalanden, är det snarare troligt att om ett sådant val av ”allt eller inget-typ”, med avseende på det frivilliga extra som getts hade gjorts, hade den naturliga reaktionen hos ett antal konventionsstater troligen varit att besluta sig för ”inget extra”. Detta är dock knappast resultatet av en rimlig tolkning av omfattningen av de (rättsligt verkställbara) skyldigheter som följer av en rättsakt som är avsedd att främja allmänhetens deltagande i beslutsprocesser på miljöområdet.

c) Slutsatser i denna del

118. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att artikel 6 i Århuskonventionen samt artikel 6 i direktiv 2011/92 och artikel 24 i direktiv 2010/75 ska tolkas så, att en fullständig rätt till deltagande endast tillerkänns ”den berörda allmänheten”, i den mening som avses i dessa rättsakter, men inte den breda ”allmänheten”.

119. Varken artikel 9.2 i Århuskonventionen, artikel 11 i direktiv 2011/92, eller artikel 25 i direktiv 2010/75 eller artikel 47 i stadgan för den delen, utgör hinder för att den ”allmänhet” som inte omfattas av ”den berörda allmänheten” undantas från tillgång till domstolsprövning.

45 Även om de skäl av vilka detta extra ges i det specifika skedet, såsom beskrivits ovan i punkt 11 i detta förslag till avgörande, är vettiga i regleringshänseende.

C. Kravet på föregående deltagande

120. Den hänskjutande domstolen vill genom den tredje till sjätte frågan, vilka ska prövas i ett sammanhang, få klarhet i huruvida artikel 9.2 i Århuskonventionen eller artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75 utgör hinder för ett sådant krav i nationell rätt som det som uppställs i artikel 6:13 Awb, enligt vilket det för att ”den berörda allmänheten” ska få tillgång till rättslig prövning krävs att synpunkter tidigare lämnats i förfarandet för allmänhetens deltagande, såvida det inte är ursäktligt att den inte gjort det. För det fall att domstolen besvarar denna fråga nekande vill den hänskjutande domstolen vidare få klarhet i huruvida samma bestämmelser utgör hinder för en bestämmelse i nationell rätt enligt vilken en nationell domstol kan förklara att en talan som väckts av personer som är del av ”den berörda allmänheten” kan tas upp till sakprövning enbart vad gäller de delar av beslutet mot vilka invändningar redan framförts under den förberedande fasen. Den hänskjutande domstolen har slutligen ställt den sjätte frågan för att få klarhet i huruvida dessa frågor bör besvaras annorlunda med avseende på ”allmänheten”.

121. Av de skäl som jag kommer att redogöra för i detta avsnitt förefaller det som om villkoret om föregående deltagande i det administrativa förfarandet är oförenligt med den tillgång till rättslig prövning som ges ”den berörda allmänheten” direkt genom artikel 9.2 i Århuskonventionen. Enligt den logik och det synsätt som föreslås i föregående avsnitt är detta emellertid inte fallet med den breda ”allmänheten”.

1. Kravet på föregående deltagande för ”den berörda allmänheten”

122. Det är inte överraskande att ordalydelsen i artikel 9.2 inte innehåller något krav på föregående deltagande. I likhet med den hänskjutande domstolen och den nederländska regeringen anser jag att den fråga som har ställts till domstolen ska skiljas från den situation som regleras i artikel 9.2 tredje stycket i konventionen. Denna bestämmelse avser kravet att saken får prövas i domstol först efter det att *administrativa prövningsförfaranden* är uttömda, om den nationella rätten innehåller ett sådant krav. Men denna bestämmelse rör tydligt en *administrativ* prövning, typiskt sett ett administrativt beslut som antagits i andra instans. Den avser inte tillgången till domstolsprövning. [46]

123. Den nederländska regeringen har vidare understrukit att det i artikel 9.2 i konventionen föreskrivs att konventionsparterna ska se till att den berörda allmänheten har tillgång till rättslig prövning ”inom ramen för sin nationella lagstiftning”. Utifrån denna hänvisning till ramen för den nationella lagstiftningen har den nederländska regeringen gjort gällande att det lämnas till medlemsstaternas skönsmässiga bedömning att fastställa sådana villkor avseende talerätt som de som är i fråga i det nationella målet.

124. Jag delar generellt denna uppfattning, med ett tämligen stort förbehåll. Det ankommer visserligen på medlemsstaterna att fastställa detaljerade krav vad gäller talerätt, utan att emellertid återkalla vad som redan föreskrivs i artikel 9.2.

46 I vissa instanser, särskilt när det rör sig om hybriddomstolar, kan det diskuteras huruvida den prövningsinstansen fortfarande är ”administrativ” eller redan är ”rättslig”. Detta är emellertid uppenbarligen inte fallet här.

125. I avsaknad av unionsbestämmelser som reglerar området har medlemsstaterna processuell autonomi att fastställa detaljerade förfaranderegler som reglerar talan enligt artikel 9.2.[47] Vid utövandet av sin processuella autonomi måste medlemsstaterna inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning inte enbart (traditionellt) beakta likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. I det särskilda sammanhang i vilket Århuskonventionen ingår begränsas det vidare genom syftet med artikel 9.2 i konventionen, att ge ”den berörda allmänheten” en omfattande tillgång till rättslig prövning inom konventionens tillämpningsområde.[48]

126. Kommissionen anser att nämnda artikel 9.2 utgör hinder för ett krav på föregående deltagande. Den grundar denna tolkning på målet med artikel 9.2, såsom det har tolkats i domen i målet kommissionen mot Tyskland[49] och Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (”*Djurgården*”).[50] Däremot har den nederländska regeringen och Irland dragit motsatt slutsats från denna rättspraxis och i detta avseende hänvisat till domen i målet Protect Natur-, Arten- och Landschaftsschutz Umweltorganisation (”*Protect Natur*”).[51] Det är således nödvändigt att inleda en diskussion avseende den frågan och göra en detaljerad analys av denna rättspraxis.

a) Djurgården, kommissionen mot Tyskland och Protect Natur

127. I domen i målet Djurgården ansöktes om tillstånd för ett projekt som kunde antas medföra betydande miljöpåverkan. Enligt svensk rätt genomfördes förfarandet för allmänhetens deltagande vid en domstol som är specialiserad på miljöfrågor. Mot bakgrund av dessa omständigheter frågade Högsta domstolen i Sverige EU-domstolen om rätten till en domstolsprövning enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 redan kunde anses ha uttömts i de förfaranden som ledde till beslutet, eftersom denna prövning genomfördes av en domstol, eller om ”den berörda allmänheten” fortfarande hade rätt att överklaga beslutet till en domstol.

128. EU-domstolen svarade att den berörda allmänheten ska ha rätt att föra talan, oberoende av vilken roll de, genom att delta i förfarandet i nämnda instans och yttra sig där, kan ha haft vid handläggningen av nämnda ansökan.[52] EU-domstolen angav två skäl till stöd för denna slutsats. För det första gäller nämligen rätten till rättslig prövning enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 oberoende av om det är en förvaltningsmyndighet eller en domstol som har utfärdat det beslut eller den rättsakt som är omtvistad. För det andra ”skiljer sig deltagandet i beslutsprocesser på miljöområdet enligt villkoren i direktiv 2011/92 från, och har ett annat syfte än, talan i domstol, vilken i förekommande fall kan föras mot ett beslut som antagits i en sådan process. Talerätten påverkas således inte av ett sådant deltagande”.[53]

129. Domen i målet kommissionen mot Tyskland rörde bland annat en förfaranderegel i tysk rätt som begränsade de grunder som fick åberopas till stöd för en talan vid domstol mot ett administrativt beslut som omfattades av artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75 till invändningar som *redan* hade framställts under det administrativa förfarandet.[54]

47 Se dom av den 27 juni 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, punkt 35) och dom av den 18 oktober 2011, Boxus m.fl. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 och C-135/09, EU:C:2011:667, punkt 52).

48 Dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 58) och dom av den 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 39).

49 Dom av den 15 oktober 2015, (C-137/14, EU:C:2015:683).

50 Dom av den 15 oktober 2009, (C-263/08, EU:C:2009:631).

51 Dom av den 20 december 2017, (C-664/15, EU:C:2017:987).

52 Dom av den 15 oktober 2009, (C-263/08, EU:C:2009:631, punkt 39).

53 Ibidem, punkt 38.

54 Dom av den 15 oktober 2015, (C-137/14, EU:C:2015:683).

130. EU-domstolen slog fast att denna regel stod i strid med artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75. EU-domstolen påpekade att det i dessa bestämmelser inte föreskrivs någon som helst begränsning av de grunder som får åberopas till stöd för ett sådant överklagande enligt dessa bestämmelser och erinrade om deras mål att det ska finnas en omfattande rätt till rättslig prövning på miljöskyddsområdet.[55] Med avseende på de nationella bestämmelserna i fråga påpekade EU-domstolen att det i dessa bestämmelser uppställs särskilda villkor som begränsar domstolsprövningen och som inte föreskrivs i vare sig artikel 11 i direktiv 2011/92 eller artikel 25 i direktiv 2010/75.[56]

131. Som svar på ett argument som anförts av den tyska och den österrikiska regeringen tillade EU-domstolen att en sådan begränsning inte kan motiveras med hänvisning till de administrativa förfarandenas effektivitet. Den tyska och den österrikiska regeringen hade i huvudsak gjort gällande att enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75 omfattas av medlemsstaternas processuella autonomi att fastställa de förfaranderegler som gäller för sådan talan som avses i dessa bestämmelser.[57]

132. EU-domstolen underkände dock dessa argument. Den angav att ”det visserligen [är] riktigt att den omständigheten att en grund åberopas för första gången inom ramen för ett domstolsförfarande i vissa fall kan ha negativ inverkan på [det administrativa förfarandet]. … det mål som eftersträvas med artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75 [består] inte endast … i att säkerställa största möjliga tillgång till rättslig prövning för den enskilde utan även i att säkerställa att nämnda prövning avser giltigheten hos det angripna beslutet, materiellt och formellt sett, i dess helhet.[58] EU-domstolen tillade att den nationella lagstiftaren dock har rätt att föreskriva särskilda förfaranderegler, såsom att ett argument som anförts på ett rättsstridigt sätt eller i ond tro inte kan upptas till sakprövning. Sådana regler är nämligen ändamålsenliga för att säkerställa domstolsförfarandets effektivitet.[59]

133. Slutligen avsåg domen i målet Protect Natur[60] en bestämmelse i österrikisk rätt som innebar ett krav på föregående deltagande. I den aktuella förfaranderegeln föreskrevs närmare bestämt en frist för miljöskyddsorganisationer, enligt vilken de berövades sin partsställning i det administrativa förfarandet och således inte kunde överklaga ett beslut som antagits i detta förfarande om vederbörande inte hade framställt sina invändningar inom de tidsfrister som fastställts i det administrativa förfarandet. Det ska emellertid påpekas att målet gällde huruvida denna regel var förenlig med artikel 9.3 i Århuskonventionen med avseende på de förfaranden för allmänheten som omfattas av direktiv 2000/60,[61] och inte med artikel 9.2 i Århuskonventionen och de förfaranden för allmänheten som omfattas av artikel 6 i den konventionen.

134. EU-domstolen slog fast att det omfattas av medlemsstaternas processuella autonomi att fastställa den nationella bestämmelsen i fråga. EU-domstolen grundande sitt konstaterande på ordalydelsen i artikel 9.3 där det uttryckligen föreskrivs att de rättsmedel som föreskrivs i denna bestämmelse kan omfattas av ”kriterier” i nationell rätt. Enligt domstolen följer härav att medlemsstaterna i princip, inom ramen för det utrymme för skönsmässig bedömning som de lämnats i det avseendet, kan fastställa processrättsliga regler avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att sådana rättsmedel

55 Ibidem, punkterna 76 och 77.

56 Ibidem, punkt 78.

57 Ibidem, punkterna 71–74.

58 Ibidem, punkt 80.

59 Ibidem, punkt 81.

60 Dom av den 20 december 2017 i mål C-664/15 (EU:C:2017:987).

61 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 2000, s. 1).

ska kunna tas i anspråk.[62] Förenligheten av en sådan regel är därför beroende av om den överensstämmer med rätten till ett effektivt rättsmedel i artikel 47 i stadgan som motsvarar effektivitetsprincipen och de villkor för begränsningar som fastställs för denna rättighet som fastställs i artikel 52.1 i stadgan.[63]

135. I likhet med kommissionen och den hänskjutande domstolen anser jag inte att domstolens konstaterande i domen i målet Protect Natur är tillämpligt inom ramen för artikel 9.2 i Århuskonventionen. Artikel 9.3 skiljer sig i flera avseenden från artikel 9.2. Artikel 9.3 har ett vidare tillämpningsområde med avseende på den personkrets som omfattas och omfattar ett bredare tillämpningsområde för rättsakter och beslut än artikel 9.2. Framför allt ger artikel 9.3 parterna större flexibilitet i fråga om villkoren för talerätt, eftersom den uttryckligen tillåter parterna att fastställa ”kriterier” i nationell rätt. Den sistnämnda punkten utgjorde grunden för domstolens resonemang.

136. När det gäller de två andra domarna, domen i målet Djurgården och domen i målet kommissionen mot Tyskland, anser jag att inte heller denna rättspraxis ger något konkret svar på den fråga som uppkommer i förevarande mål. Jag måste emellertid erkänna att den övergripande riktningen i denna rättspraxis är ganska tydlig. Av denna rättspraxis drar jag tre slutsatser som faktiskt är relevanta i förevarande mål.

137. För det första är den administrativa beslutsprocessen på miljöområdet och en eventuell senare domstolsprövning enligt domstolen två olika förfaranden. De båda förfarandena har visserligen samma föremål, men de ska hållas åtskilda. För det andra tillerkänner artikel 9.2 den berörda allmänheten en oberoende, fristående rätt till tillgång till domstolsprövning i miljöfrågor. Domstolen medger att det finns en viss koppling till förfarandet för allmänhetens deltagande, men att det inte uppställs några villkor. För det tredje kan de nationella villkor som rimligen kan fastställas vid införlivandet av artikel 9.2 och således vid fastställandet av kriterierna för tillgång till domstolsprövning inte frånta denna tillgång i sig sitt innehåll.

b) Kravet på ett föregående deltagande och motiverad underlåtenhet att delta: vad är regel och vad är undantag

138. Enligt min mening är villkoret i nederländsk rätt att det för att få talerätt vid domstol enligt artikel 9.2 krävs att ”den berörda allmänheten” även ska ha deltagit i förfarandet för allmänhetens deltagande enligt artikel 6 inte förenligt med den förstnämnda av dessa bestämmelser. Enkelt uttryckt fastställs i en sådan nationell regel ett ytterligare villkor för talerätt som varken förekommer i texten eller är förenligt med andan i artikel 9.2.

139. Även om jag fullt ut medger att medlemsstaterna har befogenhet att fastställa regler för att konkretisera kriterierna för tillämpning av artikel 9.2, finns det kriterier och kriterier. Kriteriet om föregående deltagande är själva kärnan i vad som antas garanteras oberoende och direkt enligt artikel 9.2. Om en person ingår i den ”berörda allmänheten” och har ”ett tillräckligt intresse eller, i andra hand, gör gällande att en rättighet har kränkts”, bör tillgång till domstolsprövning beviljas. Däremot är uttrycket ”när denna person har deltagit i det föregående förfarandet för allmänhetens deltagande”, till sin natur, inte ett villkor som rimligen kan införas vare sig under punkt a eller under b i artikel 9.2 b i Århuskonventionen. Av praktiska skäl är det snarare införandet av en ny punkt c i denna bestämmelse.

62 Dom av den 20 december 2017, Protect Nature, (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 86).

63 Ibidem, punkterna 87 och 90.

140. Ett sådant villkor står i strid med de slutsatser som dragits av den rättspraxis som det redogjorts för i det föregående avsnittet. Genom att införa en sådan bestämmelse blir nämligen det administrativa förfarandet och domstolsförfarandet ett paket. Tillgång till det sistnämnda är beroende av deltagandet i det första. Dessutom är kriteriernas art och inverkan inte enbart en processuell konkretisering av artikel 9.2, utan börjar snarare att effektivt nagga vad som garanteras självständigt i artikel 9.2 i kanten.

141. Denna slutsats understryks även med hänsyn till de praktiska konsekvenser som tillämpningen av en sådan regel kan få för två typer av ”den berörda allmänheten”: icke-statliga organisationer, å ena sidan, och andra person, särskilt fysiska, personer, å andra sidan.

142. Vad för det första gäller icke-statliga organisationer framgår det av artikel 9.2 i nämnda förordning att varje icke-statlig organisation som uppfyller kraven i artikel 2.5, det vill säga att enligt nationell rätt erkännas som en icke-statlig organisation som främjar miljöskydd och som därigenom hör till ”den berörda allmänheten”, ska anses uppfylla villkoret att visa ett tillräckligt intresse eller att någon rättighet kränks. Icke-statliga organisationer ges således automatisk talerätt enligt artikel 9.2, så snart de uppfyller villkoret att tillhöra den ”berörda allmänheten”.[64] Detta bekräftas för övrigt av domstolens konstaterande att den motsvarande bestämmelsen i artikel 11.2 tredje stycket i direktiv 2011/92 har direkt effekt i förhållande till icke-statliga organisationer som tillhör ”den berörda allmänheten”, vilket innebär att denna bestämmelse innehåller en preciserad föreskrift som inte är avhängig av att något annat villkor är uppfyllt.[65]

143. Med hänsyn till detta och syftet med att säkerställa en omfattande tillgång till prövning, skulle ett krav på föregående deltagande i den förberedande fasen undergräva den automatiska talerätten som artikel 9.2 tillerkänner icke-statliga organisationer som tillhör den ”berörda allmänheten”. Ett sådant villkor innebär i praktiken att alla icke-statliga organisationer måste delta i alla förfaranden för allmänheten i den mening som avses i artikel 6 i Århuskonventionen i Nederländerna, för att säkerställa deras rätt att senare väcka talan mot beslut som följer av dessa förfaranden vid domstol. Villkoret om föregående deltagande strider därigenom mot själva syftet att bevilja icke-statliga organisationer som tillhör den ”berörda allmänheten” privilegierad talerätt.[66]

144. För det andra uppkommer liknande frågor även för andra personer som ingår i den ”berörda allmänheten”, om än av ett något annorlunda skäl. För denna grupp erbjuder artikel 9.2 en betydande handlingsfrihet för parterna när det gäller att fastställa vad som ska anses vara ett tillräckligt intresse eller kränkning av en rättighet.[67] Även för den kategorin av personer går villkoret om föregående deltagande, vad gäller dess inverkan, emellertid långt utöver vad som rimligen kan ingå enligt den nationella genomförandelagstiftningen av dessa begrepp.

145. Man kan ta en fysisk person som äger ett hus intill det planerade svinstallet som exempel. Det kan rimligen antas att en sådan person, vid varje nationellt genomförande av ”tillräckligt intresse” eller ”kränkning av en rättighet”, kommer att beröras av en sådan föreslagen miljöverksamhet och borde ha tillgång till domstolsprövning om vederbörande vill bestrida tillståndet enligt artikel 9.2. För att kunna göra detta måste en sådan person emellertid alltid delta i förfarandet för allmänhetens deltagande, även om vederbörande inte sett något skäl till att göra detta, på grund av att vederbörande inte haft några

64 Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, punkterna 42–44 och 57) och vägledningen för genomförandet, s. 195.

65 Dom av den 12 maj 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkterna 55–57).

66 Se, för ett liknande resonemang, genomförandekommittén, resultat och rekommendationer av den 29 juni 2012, Republiken Tjeckien (ACCC/C/2010/50, punkt 78).

67 Dom av den 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 38).

problem med den verksamhet som ursprungligen föreslogs? Hur förhåller det sig om vederbörande inte lämnat några synpunkter, på grund av att andra deltagare i beslutsprocessen redan har framfört dess ståndpunkt? Hur förhåller det sig om delar av ”den berörda allmänheten” inte har fått kännedom om förslaget till beslut förrän efter det att fristen för att inkomma med synpunkter har löpt ut?

146. På samma sätt som en icke-statlig organisation, måste även alla andra som ingår i ”den berörda allmänheten” formellt registrera sig eller till och med delta i förfarandet för allmänhetens deltagande, även om de i detta skede inte tror att de inte har något meningsfullt att säga? Ska de endast tvingas att göra detta som en försiktighetsåtgärd för att inte förlora sin rätt till domstolsprövning som för övrigt beviljas enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen? [68]

147. I detta avseende har den hänskjutande domstolen hänvisat till, och den nederländska regeringen vidare förklarat vid förhandlingen, de undantag från kravet på föregående deltagande som föreskrivs i nederländsk rätt. Kravet på föregående deltagande är inte tillämpligt om ”den berörda allmänhetens” underlåtenhet att lämna synpunkter var motiverad. [69]

148. Förekomsten av dessa undantag mildrar säkerligen problemet. Den löser emellertid inte den strukturella frågan om tillgång till domstolsprövning i miljöfrågor, som utgör en rättighet enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen, som underkastas ett krav som till sin natur går långt utöver att endast genomföra denna bestämmelse. Det lägger vidare till ett skikt av handlingsutrymme och (o)förutsebarhet: vilka fall kan komma i fråga för undantaget? Vid förhandlingen bekräftade den nederländska regeringen att vad som utgör fall av ”motiverat icke-deltagande” i förfarandet för allmänhetens deltagande helt och hållet ska lämnas åt rättspraxis (som till sin natur är kasuistisk) och att den regeringen själv endast kan ge få beskrivande exempel på när detta undantag kan vara tillämpligt.

149. Allt detta framhåller endast den verkliga karaktären av den övergripande situationen och konsekvenserna av regeln om föregående deltagande. Den vänder endast på den logik som artikel 9.2 bygger på. Såsom domstolen redan medgett är tillgång för dem som uppfyller kriteriet i denna bestämmelse den regel med avseende på vilken undantag rimligen kan utformas. [70] För dem som inte deltagit i förfarandet för allmänhetens deltagande är bristen på tillgång enligt nederländsk rättsregel, även om de uppfyller de kriterier som uppställs enligt artikel 9.2, med avseende på vilken undantag kan tillåtas. Såvida inte undantagen skulle tolkas på ett så omfattande sätt i praktiken att de i själva verket skulle medföra en omvänd regel, [71] är strukturen oförenlig med artikel 9.2 i Århuskonventionen.

150. Jag drar därför slutsatsen att artikel 9.2 i Århuskonventionen, artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75 utgör hinder för ett krav på att ”den berörda allmänheten” först ska ha deltagit i förfarandet för den berörda allmänheten för att denna ska kunna få tillgång till ett prövningsförfarande vid domstol i den mening som avses i dessa rättsakter.

68 Se även vägledningen för genomförandet, s. 195, där det anges att det när det gäller andra personer som ingår i den ”berörda allmänheten” än icke-statliga organisationer det ”kan vara för restriktivt att kräva att endast de personer som deltar i beslutsprocessen ska beviljas tillgång enligt [artikel 9.2]”.

69 Som beskrivits ovan i punkt 18 i detta förslag till avgörande.

70 Se, särskilt, dom av den 15 oktober 2015, kommissionen/Tyskland (C-137/14, EU:C:2015:683, punkterna 80–81), som diskuterats ovan i punkterna 129–132.

71 Jag medger visserligen att vissa av de undantag som den nederländska regeringen tog upp vid förhandlingen går ganska långt. Men om så vore fallet i rättspraxis, oberoende av frågan om förutsebarhet, vilken betydelse har då denna regel i första hand?

151. Mot bakgrund av denna slutsats saknas det anledning att pröva den hänskjutande domstolens fjärde fråga separat. Eftersom ingen av de fyra sökandena har yttrat sig inom ramen för förfarandet för allmänhetens deltagande, är det dessutom under alla omständigheter tämligen oklart hur de per definition kunde påverkas av en nationell bestämmelse enligt vilken en nationell domstol endast kan förklara att en talan kan tas upp till sakprövning med avseende på de *delar av beslutet* mot vilka invändningar framställts under den förberedande fasen. Denna dimension av den fjärde frågan framstår således som helt hypotetisk i förevarande mål.

152. Med hänsyn till det svar som tidigare föreslagits på den hänskjutande domstolens andra fråga, är samma logik, som beskrivs där, tillämplig på den sjätte frågan. Rättigheter som tillkommer den breda ”allmänheten” som inte ingår i ”den berörda allmänheten” i den mening som avses i artikel 9.2 är en fråga för nationell rätt. Unionsrätten utgör således inte hinder för kravet på föregående deltagande, vilket enligt nationell rätt enbart är tillämpligt på ”allmänheten”.

V. Förslag till avgörande

153. Jag föreslår att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Rechtbank Limburg (distriktsdomstolen i Limburg, Nederländerna) på följande sätt:

1. Genom artikel 6 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor som undertecknades den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (Århuskonventionen), artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, och artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) tillerkänns enbart ”den berörda allmänheten” i den mening som avses i dessa rättsakter fullständiga rättigheter att delta, men inte den breda ”allmänheten”.

2. Varken artikel 9.2 i Århuskonventionen, eller artikel 11 i direktiv 2011/92, artikel 25 i direktiv 2010/75 eller artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör hinder för att den ”allmänhet”, som inte omfattas av ”den berörda allmänheten” i den mening som avses i dessa rättsakter, undantas från tillgång till domstolsprövning.

3. Artikel 9.2 i Århuskonventionen, artikel 11 i direktiv 2011/92, och artikel 25 i direktiv 2010/75 utgör hinder för ett villkor i nationell rätt enligt vilket rätten till tillgång till rättslig prövning för ”den berörda allmänheten” i den mening som avses i dessa rättsakter villkoras av ett föregående deltagande i de förfaranden som är föremål för artikel 6 i Århuskonventionen, artikel 6 i direktiv 2011/92 och artikel 24 i direktiv 2010/75.