Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L. MEDINA
fremsat den 13. juli 2023 [1]

Sag C-252/22

Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD
mod
Consiliul Județean Suceava,
Președintele Consiliului Județean Suceava,
Agenția pentru Protecția Mediului Bacău,
Consiliul Local al Comunei Pojorâta,
procesdeltager:
QP

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Curtea de Apel Târgu Mureș (appeldomstolen i Târgu Mureș, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Århuskonventionen – artikel 2, stk. 4 – begrebet »offentligheden« – adgang til klage og domstolsprøvelse – artikel 9, stk. 3 – advokatselskab – anerkendelse af søgsmålskompetence i tvister opstået i forbindelse med udøvelsen af erhvervsmæssig virksomhed – advokatselskab, der anfægter forvaltningsakterne vedrørende anlæggelsen af et deponeringsanlæg – manglende tilsidesættelse af rettigheder eller legitim interesse – begrebet en procedure, der ikke er uoverkommeligt dyr«

1. Århuskonventionen [2] blev af FN's tidligere generalsekretær, Kofi Annan, beskrevet som den »mest ambitiøse satsning inden for miljødemokrati, der er foretaget i FN-regi« [3]. Ifølge dens forfattere er denne konvention »mere end en miljøaftale«, da den »omhandler grundlæggende aspekter af menneskerettigheder og demokrati, herunder gennemsigtighed i regeringsførelse, lydhørhed og ansvarlighed over for samfundet« [4]. Denne udtalelse bidrager, som det er blevet påpeget i den akademiske litteratur, til »en storslået fortælling om, hvordan konventionen skal fortolkes og forstås« [5].

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet blev undertegnet i Århus den 25.6.1998 og trådte i kraft den 30.10.2001. Alle medlemsstater er kontraherende parter i konventionen. Den blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«).

[3] – Erklæring fra FN's tidligere generalsekretær, Kofi Annan, på det første møde mellem parterne, Lucca, Italien, den 21.-23.10.2002 (herefter »parternes første møde«).

[4] – Luccaerklæringen, vedtaget på parternes første møde, addendum, ECE/MP.PP/2/Add.1, 2.4.2004.

[5] – E. Barritt, *The Foundations of the Aarhus Convention*, Hart Publishing, 2020, London, s. 12.

2. Med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ønsker Curtea de Apel Târgu Mureș (appeldomstolen i Târgu Mureș, Rumænien, herefter »den forelæggende ret«) vejledning om rets- og handleevnen og søgsmålskompetencen for et advokatselskab, der ønsker adgang til miljømæssig klage og domstolsprøvelse for at forsvare dets medlemmers interesser og almene interesser. De stillede spørgsmål giver Domstolen anledning til endnu en gang at undersøge de processuelle regler, som medlemsstaterne kan fastsætte for medlemmer af »offentligheden« med henblik på at anlægge sag inden for EU's miljølovgivning i lyset af medlemsstaternes forpligtelse til at sikre en effektiv miljøbeskyttelse.

I. Retsforskrifter

Århuskonventionen

3. Århuskonventionens artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter i stk. 4, at »offentligheden« betegner »en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis, disses foreninger, organisationer eller grupper«.

4. Århuskonventionens artikel 9 med overskriften »Adgang til klage og domstolsprøvelse« fastsætter følgende i stk. 2, 3 og 4:

»2. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed:

a) som har tilstrækkelig interesse eller, alternativt,

b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket, har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, stk. 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkes med henblik på formålet med litra b) ovenfor.

[…]

3. I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2 ovenfor, sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1, skal procedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette

findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre […]«

EU- retten

5. Artikel 8, litra a), nr. i), i Rådets direktiv 1999/31/EF[6] med overskriften »Betingelser for udstedelse af en godkendelse« fastsætter:

»Medlemsstaterne træffer sådanne foranstaltninger:

a) at den kompetente myndighed kun godkender et deponeringsanlæg, hvis den har vished for:

   i) at projektet opfylder alle de relevante krav i dette direktiv, herunder bilagene, jf. dog artikel 3, stk. 4 og 5.«

Rumænsk ret

Lov nr. 51/1995 om organisation og udøvelse af advokatvirksomhed

6. Artikel 5, stk. 5, i Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (lov nr. 51/1995 om organisation og udøvelse af advokatvirksomhed, herefter »lov nr. 51/1995«) fastsætter:

»Et advokatselskab består af to eller flere fastansatte advokater. Samarbejdende advokater eller lønnede advokater kan også udøve deres erhverv i advokatselskabet […]«

Statutten for advokaterhvervet

7. Artikel 196, stk. 3, i Statutul profesiei de avocat din 3 decembrie 2011 (statutten for advokaterhvervet af 3.12.2011, herefter »statutten for advokaterhvervet«), vedtaget af Uniunea Națională a Barourilor din România (det nationale advokatsamfund i Rumænien), bestemmer:

»3. I tvister, der opstår i forbindelse med udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed, kan advokatselskabet have partsevne i en retssag som sagsøger eller sagsøgt, selv om det ikke har status som juridisk person.«

Lov nr. 554/2004 om forvaltningsretlige sager

8. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (lov nr. 554/2004 om forvaltningsretlige sager) fastsætter følgende i artikel 1, stk. 1 og 2:

»1. Enhver person, der anser sine rettigheder eller legitime interesser for krænket af en offentlig myndighed ved en forvaltningsakt eller ved, at et krav ikke behandles inden for den ved lov fastsatte frist, kan henvende sig til den kompetente forvaltningsdomstol med henblik på

[6] – Rådets direktiv af 26.4.1999 om deponering af affald (EFT 1999, L 182, s. 1).

annullation af retsakten, anerkendelse af den påberåbte ret eller legitime interesse og erstatning for den lidte skade. Den legitime interesse kan være både privat og offentlig.

2. En person, der har fået krænket sine rettigheder eller legitime interesser som følge af en forvaltningsakt af individuel karakter, der er rettet mod en anden, kan også indbringe sagen for forvaltningsdomstolen.«

9. Artikel 2, stk. 1, litra p), r) og s), i lov nr. 554/2004 om forvaltningsretlige sager har følgende ordlyd:

»1. I denne lov forstås ved følgende begreber og udtryk følgende:

p) »privat legitim interesse«: muligheden for at gøre krav på en bestemt adfærd i forbindelse med realiseringen af en fremtidig og forudsigelig subjektiv rettighed

r) »legitim offentlige interesse«: interesser, der vedrører retsordenen og det konstitutionelle demokrati, garanti for borgernes grundlæggende rettigheder, friheder og pligter, opfyldelse af samfundets behov og udøvelse af de offentlige myndigheders beføjelser

s) »berørte sociale organer«: ikke-statslige organer, fagforeninger, foreninger, fonde og lignende, hvis formål er at beskytte forskellige kategorier af borgeres rettigheder eller, hvor det er relevant, at sikre, at de offentlige administrative tjenester fungerer korrekt.«

10. Artikel 8, stk. 1a, i lov nr. 554/2004 om forvaltningsretlige sager bestemmer følgende:

»Fysiske personer og privatretlige juridiske personer kan kun subsidiært anlægge søgsmål til beskyttelse af en legitim offentlig interesse, hvis skaden på den legitime offentlige interesse har en logisk sammenhæng med krænkelsen af den subjektive rettighed eller den legitime private interesse.«

Regeringens hasteforordning nr. 195/2005 om miljøbeskyttelse

11. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului (regeringens hasteforordning nr. 195/2005 om miljøbeskyttelse, herefter »OUG nr. 195/2005«) fastsætter i artikel 5, litra d):

»Staten anerkender ethvert menneskes ret til et »sundt og økologisk afbalanceret miljø« og garanterer med henblik herpå:

d) retten til direkte eller gennem miljøorganisationer at henvende sig til administrative og/eller retslige myndigheder, alt efter omstændighederne, i miljøspørgsmål, uanset om der er sket skade eller ej.«

12. Artikel 20, stk. 5 og 6, i OUG nr. 195/2005 bestemmer følgende:

»5. Offentlighedens adgang til klage og domstolsprøvelse skal gives i overensstemmelse med de gældende retsregler.

6. Ikke-statslige organisationer, der arbejder for miljøbeskyttelse, har ret til at få adgang til domstolsprøvelse i miljøsager og have søgsmålskompetence i miljøtvister.«

II. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13. Sagsøgeren er et advokatselskab. Selskabet anlagde sag ved Tribunalul Cluj (retten i første instans i Cluj, Rumænien) mod de sagsøgte lokale myndigheder, hvorved det for det første nedlagde påstand om annullation af de forvaltningsretlige afgørelser vedrørende godkendelsen af arealanvendelsesplanen og byggetilladelsen vedrørende Pojoråta deponeringsanlæg (herefter »deponeringsanlægget«) (herefter »de anfægtede forvaltningsakter«) og for det andet nedrivningen af deponeringsanlægget.

14. Sagsøgeren gjorde gældende, at de tre advokater i advokatselskabet, havde søgsmålskompetence under henvisning til disses interesser. Denne interesse bestod i det væsentlige i, hvad sagsøgeren beskrev som »den stærke påvirkning«, som deponeringsanlægget havde på dets medlemmer på grund af den foruroligelse, det fremkaldte. Sagsøgeren hævdede også at handle til forsvar for Bukovinaregionens og dens befolknings almene interesser. Advokatselskabet anførte, at dets medlemmer anvendte de lovlige midler, som de har til rådighed takket være deres erhverv, for at forsvare miljøet og menneskers sundhed. Med hensyn til sagens realitet har sagsøgeren fremført flere argumenter vedrørende ulovligheden af de anfægtede forvaltningsakter.

15. De sagsøgte gjorde heroverfor gældende, at sagsøgeren hverken havde rets- og handleevne eller søgsmålskompetence. Med hensyn til sagens realitet gjorde de gældende, at anlæggelsen af deponeringsanlægget overholder alle de tekniske krav i direktiv 1999/31.

16. Ved dom af 7. februar 2019 fastslog Tribunalul Cluj (retten i første instans i Cluj), at da advokatselskabet har rets- og handleevne i henhold til national lovgivning, skal det kunne anlægge retssag. Den afviste derfor indsigelsen, for så vidt den vedrørte advokatselskabets manglende evne til at være part i retssagen. På den anden side tog Tribunalul Cluj (retten i første instans i Cluj) indsigelsen med hensyn til selskabets manglende søgsmålskompetence og søgsmålsinteresse til følge. Den fastslog nærmere bestemt, at i henhold til artikel 8, stk. 1a, i lov nr. 554/2004 om forvaltningsretlige sager kan en sagsøger kun subsidiært påberåbe sig offentlighedens interesse, når krænkelsen af offentlighedens interesse skyldes en krænkelse af en rettighed eller af en legitim privat interesse. Den fastslog, at der i forbindelse med OUG nr. 195/2005, som regulerer adgang til klage og domstolsprøvelse i miljøsager, skal skelnes mellem ikke-statslige miljøorganisationer og alle andre personer. I modsætning til ikke-statslige miljøorganisationer, som har søgsmålskompetence i miljøsager, skal alle andre personer, såsom sagsøgeren i hovedsagen, overholde de almindelige regler om søgsmålskompetence, som afhænger af bevis for krænkelse af en rettighed eller af en legitim interesse. Da sagsøgeren anlagde en »objektiv« sag – dvs. en tvist med henblik på beskyttelse af offentlighedens interesse uden at påberåbe sig en krænkelse af en rettighed eller af en legitim privat interesse – konkluderede Tribunalul Cluj (retten i første instans i Cluj), at sagsøgeren ikke havde søgsmålskompetence.

17. Sagsøgeren og Consiliul Județean Suceava (distriktsrådet i Suceava, Rumænien) appellerede dommen fra Tribunalul Cluj (retten i første instans i Cluj) til Curtea de Apel Cluj (appeldomstolen i Cluj, Rumænien). Denne domstol ophævede ved sin afgørelse nr. 1195 af 26. september 2019 den appellerede dom og hjemviste sagen til Tribunalul Cluj (retten i første instans i Cluj) efter at have forkastet den kontraappel, der blev indgivet af distriktsrådet i Suceava.

18. Under appelsagen indgav Consiliul Județean Suceava (distriktsrådet i Suceava) en anmodning til Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstolen, Rumænien) om at få sagen overført til en anden retskreds. Denne anmodning blev imødekommet. Sagen blev således henvist til den

forelæggende ret, Curtea de Apel Târgu Mureș (appeldomstolen i Târgu Mureș). Dommen fra Curtea de Apel Cluj (appeldomstolen i Cluj) blev automatisk ophævet som følge af imødekommelsen af overførselsanmodningen.

19. Den forelæggende ret har anført, at den generelle regel om søgsmålskompetence i forvaltningsretlige sager hviler på en »subjektiv tvist«, dvs. en tvist, hvor en persons rettigheder eller interesser påberåbes. Den har forklaret, at den person, hvis rettigheder eller legitime interesser er blevet krænket, skal påberåbe sig sine egne interesser, som af lovgiveren betegnes som en »privat legitim interesse«. Det er kun subsidiært, efter at have påberåbt sig en privat legitim privat, at en fysisk eller juridisk person eller en interesseret organisation kan indlede en »objektiv tvist« ved at anlægge et søgsmål til beskyttelse af en offentlig legitim interesse.

20. Den forelæggende ret har anført, at navnlig på miljøbeskyttelsesområdet anerkender OUG nr. 195/2005 muligheden for en objektiv tvist. Imidlertid er kategorien af personer, der primært og direkte kan påberåbe sig på en offentlig legitim interesse, begrænset til ikke-statslige miljøorganisationer. For alle øvrige medlemmer af offentligheden foregår adgang til klage og domstolsprøvelse efter de almindelige regler om forvaltningsretlige sager

21. I hovedsagen er sagsøgeren et advokatselskab, der efter loven har begrænset rets- og handleevne i forbindelse med tvister, der opstår i forbindelse med udøvelsen af dets erhvervsmæssige virksomhed.

22. Den forelæggende ret har anført, at sagsøgeren har anlagt sagen på egne vegne for at varetage interesserne for de tre advokater, som advokatselskabet består af. Den forelæggende ret har i denne sammenhæng forklaret, at dens første spørgsmål indeholder to aspekter. Det første aspekt er, om sagsøgeren kan anerkendes som »offentligheden« i henhold til konventionens artikel 2, stk. 4, og artikel 9, stk. 3. Det andet aspekt er, om sagsøgeren til samme formål kan påberåbe sig rettighederne og interesserne for de fysiske personer, som den består af.

23. Hvis Domstolen besvarer et eller begge aspekter af det første spørgsmål bekræftende, stiller den forelæggende ret det andet spørgsmål, dvs. om Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, set i lyset af retten til effektiv retsbeskyttelse i henhold til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter adgangen til klage og domstolsprøvelse for et advokatselskab er betinget af, at det har en egen interesse eller, at søgsmålet har til formål at beskytte en retsstilling, der er direkte forbundet med det formål, som det er oprettet med henblik på.

24. Det tredje præjudicielle spørgsmål vedrører reglen om, at retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, jf. Århuskonventionens artikel 9, stk. 4. Den forelæggende ret har i denne forbindelse henvist til, at artikel 451-453 i Codul de proecudură civilă (herefter »den civile retsplejelov«) indeholder en detaljeret fastsættelse af sagsomkostningerne (nemlig de retsafgifter, der skal betales til staten, advokatsalærer, sagkyndiges salærer, beløb til vidner osv.), hvilken part, der kan pålægges at betale sagsomkostningerne (nemlig den tabende part på anmodning af den vindende part), og de forskellige kriterier, som retten, såfremt dette er begrundet, kan anvende til at nedsætte advokatsalæret. Muligheden for at nedsætte salærerne finder navnlig anvendelse, når disse salærer klart står i misforhold til sagens værdi eller kompleksitet eller til det arbejde, som advokaten har udført under hensyntagen til sagens omstændigheder.

25. Den forelæggende ret stiller imidlertid spørgsmålstegn ved, om de ovennævnte generelle bestemmelser i national ret indeholder tilstrækkelige kriterier, der gør det muligt for en privatretlig person at vurdere og forudse de høje sagsomkostninger i forbindelse med overtrædelser af miljøbeskyttelseslovgivningen. Den har påpeget, at sådanne omkostninger kan afholde en person fra at anlægge sag herom.

26. På denne faktiske og retlige baggrund har Curtea de Apel Târgu Mureș (appeldomstolen i Târgu Mureș) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal [chartrets] artikel 47[, første afsnit,] sammenholdt med artikel 19[, stk. 1, andet afsnit, TEU,] og [Århuskonventionens] artikel 2, stk. 4, sammenholdt med artikel 9, stk. 3, [heri,] fortolkes således, at begrebet »offentlig« omfatter en juridisk enhed, såsom et advokatselskab, der ikke søger at beskytte nogen rettighed eller interesse for denne enhed, men derimod rettigheder og interesser for fysiske personer, nemlig de advokater, der udgør denne form for erhvervsorganisation, [og] kan en sådan enhed i henhold til konventionens artikel 2, stk. 4, sidestilles med en gruppe af fysiske personer, der handler gennem en forening eller organisation?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal [Århus]konventionens artikel 9, stk. 3, og [chartrets] artikel 47[, første og andet afsnit,] sammenholdt med artikel 19[, stk. 1, andet afsnit, TEU,] under hensyn til [både] målene i konventionens artikel 9, stk. 3, og målet om effektiv retsbeskyttelse af rettigheder, der er tillagt ved EU-retten, fortolkes således, at [disse bestemmelser] er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter et sådant advokatselskab kun har adgang til domstolsprøvelse, hvis det kan godtgøre, at det har en egen interesse, eller at søgsmålet har til formål at beskytte en retsstilling, der er direkte forbundet med det formål, som denne organisationsform, i det foreliggende tilfælde et advokatselskab, er oprettet med?

3) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende, eller uafhængigt af svarene på disse to spørgsmål, skal [Århus]konventionens artikel 9, stk. 3, 4 [og] [5], og [chartrets] artikel 47[, første og andet afsnit,] sammenholdt med artikel 19[, stk. 1, andet afsnit, TEU,] fortolkes således, at udtrykket, at de passende og effektive retsmidler, herunder vedtagelsen af en retsafgørelse, ikke må være »uoverkommeligt dyre« forudsætter, at der er fastsat regler og/eller kriterier til begrænsning af de omkostninger, der kan pålægges den tabende part i sagen, i den forstand, at den nationale ret skal sikre, at kravet om, at omkostningerne ikke må være uoverkommeligt dyre, overholdes, idet der tages hensyn til [både] den interesse, som den person, der søger at forsvare sine rettigheder, har, og til den almene interesse i at beskytte miljøet?«

27. Distriktsrådet i Suceava, Irland, den polske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Sagsøgeren i hovedsagen, distriktsrådet i Suceava, Irland og Kommissionen afgav mundtlige indlæg i retsmødet den 4. maj 2023.

III. Bedømmelse

Indledende bemærkninger

De rettigheder, som EU-retten medfører for sagsøgeren

28. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg påpeget, at hovedsagen er omfattet af anvendelsesområdet for EU's miljølovgivning. Den har i denne forbindelse bemærket, at direktiv 1999/31 samt direktiv 2011/92/EU[7] er nævnt i anmodningen om præjudiciel afgørelse, og at de anfægtede forvaltningsakter er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

29. Kommissionen har dog givet udtryk for en vis tvivl med hensyn til klarheden af anmodningen om en præjudiciel afgørelse. Den har mere specifikt anført, at den forelæggende ret ikke har redegjort for, hvilke rettigheder EU-retten medfører for sagsøgeren, eller hvordan den »stærke påvirkning«, som sagsøgeren hævder, at deponeringsanlægget har haft på sine medlemmer, kunne være relevant set ud fra et EU-retligt synspunkt[8]. Når dette er sagt, konkluderer Kommissionen ved at støtte sig på fast retspraksis, hvorefter der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante[9], at spørgsmålene kan antages til realitetsbehandling.

30. Jeg er enig med Kommissionen i, at hovedsagen er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. Det skal indledningsvis bemærkes, at Domstolen har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkningen af Århuskonventionen, der blev undertegnet af Fællesskabet og efterfølgende godkendt ved afgørelse 2005/370, og hvis bestemmelser fremover udgør en integreret del af Unionens retsorden[10]. Dernæst fremgår det af anmodningen om en præjudiciel afgørelse, at det pågældende deponeringsanlæg er opført i overensstemmelse med kravene i direktiv 1999/31, og at det har været genstand for en miljøkonsekvensvurdering i henhold til direktiv 2011/92.

31. Det er korrekt, at den forelæggende ret ikke har forklaret, hvilke rettigheder EU-retten medfører for sagsøgeren. Adspurgt herom i retsmødet gjorde sagsøgeren gældende, at EU-retten medfører processuelle rettigheder i henhold til direktiv 1999/31, direktiv 2001/42/EF[11] og direktiv 2011/92. Med hensyn til direktiv 2001/42 anførte sagsøgeren, at der ikke blev foretaget en miljøkonsekvensvurdering forud for vedtagelsen af arealanvendelsesplanen for deponeringsanlægget, og at offentlighedens ret til at blive informeret blev krænket. For så vidt angår direktiv 2011/92 anførte sagsøgeren, at der blev foretaget en miljøkonsekvensvurdering, men at den fulgte procedure var mangelfuld, og at offentlighedens ret til at blive informeret i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92 blev krænket. Sagsøgeren udtalte sig ikke om direktiv 1999/31.

7 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1).

8 – Kommissionen nævner i denne forbindelse dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 47).

9 – Kommissionen nævner dom af 7.7.2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 og C-258/21, EU:C:2022:529, præmis 35).

10 – Jf. i denne retning dom af 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer) (C-873/19, EU:C:2022:857, præmis 48).

11 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 27.6.2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT 2001, L 197, s. 30).

32. Det skal i den forbindelse påpeges, at de præjudicielle spørgsmål kun vedrører Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4. Dernæst fremgår det af anmodningen om en præjudiciel afgørelse, at sagsøgeren hvad angår sagens realitet har fremført flere argumenter vedrørende ulovligheden af de anfægtede forvaltningsakter, mens de sagsøgte har gjort gældende, at deponeringsanlægget overholdt alle de tekniske krav i direktiv 1999/31.

33. I den forbindelse skal det erindres, at de kompetente myndigheder i henhold til artikel 8 i direktiv 1999/31 ikke udsteder en deponeringsanlægsgodkendelse, medmindre de finder det godtgjort, at alle nødvendige krav er opfyldt. I det omfang søgsmålet vedrører mulige tilsidesættelser af forpligtelserne i henhold til dette direktiv [12], er jeg enig i den polske regerings udsagn om, at besvarelsen af anmodningen om en præjudiciel afgørelse kan baseres på den antagelse, at sagsøgeren bl.a. har påberåbt sig en tilsidesættelse af forpligtelser i henhold til direktiv 1999/31. Dette burde være tilstrækkeligt til, at Domstolen kan besvare de stillede spørgsmål uden at skulle undersøge relevansen af andre EU-retlige miljødirektiver yderligere.

34. Følgelig er de præjudicielle spørgsmål relevante ud fra et EU-retligt perspektiv, i det omfang den retlige prøvelse af de anfægtede forvaltningsakter vedrører mulige tilsidesættelser af forpligtelserne i henhold til direktiv 1999/31. Disse spørgsmål omformuleres i overensstemmelse hermed [13].

Artikel 19 TEU og chartrets artikel 47

35. Den forelæggende ret anmoder med sine præjudicielle spørgsmål om en fortolkning af Århuskonventionens artikel 2, stk. 4, og artikel 9, stk. 3 og 4, sammenholdt med artikel 19 TEU og chartrets artikel 47. Som Kommissionen har påpeget i sine skriftlige bemærkninger, følger medlemsstaternes forpligtelse til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, jf. artikel 19, stk. 1, TEUF, også af chartrets artikel 47. Under disse omstændigheder vil undersøgelsen af det andet og tredje spørgsmål kun være baseret på chartrets artikel 47, da det ikke forekommer nødvendigt at foretage en særskilt undersøgelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU med henblik på at besvare den forelæggende rets forespørgsler eller for løsningen af den tvist, der verserer for denne [14]. Med hensyn til det første præjudicielle spørgsmål er det af de grunde, som jeg vil forklare i forbindelse med dette spørgsmål, ikke nødvendigt at foretage en undersøgelse i lyset af nogen af disse bestemmelser.

Det første spørgsmål

36. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om et advokatselskab i sager, der vedrører overtrædelse af EU's miljølovgivning, kan anses for at være et medlem af »offentligheden«, jf. Århuskonventionens artikel 2, stk. 4, sammenholdt med konventionens artikel 9, stk. 3, og i lyset af chartrets artikel 47, under omstændigheder, hvor det

[12] – Jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 34).

[13] – Det skal i denne henseende erindres, at det af fast retspraksis fremgår, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra denne synsvinkel påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (dom af 17.11.2022, Porr Bau, C-238/21, EU:C:2022:885, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

[14] – Jf. i denne retning dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Uafhængigheden af den øverste domstols disciplinærnævn) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 169).

pågældende advokatselskab ikke søger at beskytte nogen rettighed eller interesse for denne enhed, men derimod rettigheder og interesser for de advokater, som denne enhed består af. Den ønsker også oplyst, om de fysiske personer, som dette advokatselskab består af, nemlig advokaterne, kan anses for at udgøre en »gruppe« af fysiske personer, der handler gennem en forening eller organisation i henhold til Århuskonventionens artikel 2, stk. 4.

Indledende overvejelser om, hvem der kan være medlem af »offentligheden«

37. Det skal for det første erindres, at begrebet »offentligheden« i Århuskonventionens artikel 2, stk. 4, defineres som »en eller flere fysiske personer eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis, disses foreninger, organisationer eller grupper«. Definitionen af dette begreb er formuleret så bredt, at det, som Kommissionen og Irland har anført, i det væsentlige omfatter *alle*, forudsat at de retlige krav er opfyldt. Denne fortolkning bekræftes af de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen, hvorefter »offentligheden« skal fortolkes som en anvendelse af »enhver«-princippet [15].

38. Mere specifikt med hensyn til fastlæggelsen af »foreninger, organisationer eller grupper« af fysiske eller juridiske personer, der udgør en del af »offentligheden« i henhold til Århuskonventionens artikel 2, stk. 4, skal det påpeges, at hvis disse »foreninger, organisationer eller grupper« har status som juridisk person, vil de under alle omstændigheder være omfattet af begrebet en juridisk person. Det er i de vejledende retningslinjer for Århuskonventionens anvendelse anført, at »ordlyden derfor kun kan fortolkes således, at foreninger, organisationer eller grupper *uden status som juridisk person* også kan anses for at være medlemmer af offentligheden i henhold til konventionen« [16]. Tilføjelsen af »foreninger, organisationer eller grupper« uden status som juridisk person til definitionen af »offentligheden« er dog begrænset under henvisning til *national lovgivning eller praksis*. Som det fremgår af de vejledende retningslinjer for Århuskonventionens anvendelse, kan »ad hoc-sammensætninger kun anses for at være medlemmer af offentligheden, hvis de eventuelle krav, der er fastsat i national lovgivning eller praksis, er opfyldt«, men »sådanne eventuelle krav skal overholde konventionens mål om at sikre bred adgang til dens rettigheder« [17]. Ved disse kravs opfyldelse skal der desuden tages hensyn til Århuskonventionens artikel 3, stk. 4, som fastlægger forpligtelsen til, at hver part »sørger for passende anerkendelse af og støtte til foreninger, organisationer og grupper, hvis formål er at fremme miljøbeskyttelse, og sikrer, at dets nationale retssystem er i overensstemmelse med denne forpligtelse«.

39. Det følger heraf, at en »forening, organisation eller gruppe«, der opfylder kravene i national ret, er medlem af offentligheden og har kapacitet til at udøve de rettigheder, som konventionen medfører for offentligheden.

15 – De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, anden udgave, 2014 (herefter »de vejledende retningslinjer for Århuskonventionens anvendelse«), s. 55. Ifølge Domstolens faste praksis kan disse retningslinjer anses for at være et forklarende dokument, der i givet fald kan tages i betragtning blandt andre relevante forhold ved fortolkningen af denne konvention, selv om analyserne deri ikke har nogen bindende virkning, og de har ikke den normative rækkevidde, der er knyttet til bestemmelserne i den nævnte konvention (dom af 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer) (C-873/19, EU:C:2022:857, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

16 – Jf. vejledende retningslinjer for Århuskonventionens anvendelse, s. 55 (min fremhævelse). Jf. J. Jendroska, »Access to Justice in the Aarhus Convention – Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas«, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020 (17), s. 372-408, på s. 386, som anfører, at »kompromisproget« i artikel 2, stk. 4, var beregnet til at omfatte »enhver form, hvori fysiske eller juridiske personer lovligt kan samles inden for givne retlige rammer, hvilket ikke nødvendigvis kræver, at ikke-statslige organisationer har status som juridisk person«.

17 – Jf. vejledende retningslinjer for Århuskonventionens anvendelse, s. 55.

40. For det andet skal det erindres, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, giver medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, retten til at anfægte handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet. Artikel 9, stk. 3, indrømmer offentligheden denne ret »uden udtrykkeligt at tilføje yderligere begrænsninger med hensyn til, hvem i offentligheden«[18], der kan nyde denne ret. Denne bestemmelses personlige anvendelsesområde omfatter derfor *alle* »medlemmer af offentligheden«, der opfylder »eventuelle kriterier i national ret«.

41. I så tilfælde har en forening, organisation eller gruppe, der opfylder kravene i national ret, kapacitet til at anlægge sag inden for rammerne af artikel 9, stk. 3, for at anfægte de handlinger eller undladelser, der er omfattet af denne bestemmelse. Hvorvidt et sådant medlem af offentligheden opfylder de kriterier, der er fastsat i national ret for at være berettiget til at udøve retten til adgang til klage og domstolsprøvelse, er et spørgsmål vedrørende søgsmålskompetence og vil blive drøftet i forbindelse med det andet spørgsmål.

42. Med henblik på at afgøre kapaciteten til at anlægge sag som medlem af offentligheden er formen af eller formålet med »foreningen, organisationen eller gruppen«, således som den polske regering har gjort gældende, ikke relevant, så længe den opfylder kravene i national ret. Af samme årsag er det, som Kommissionen har gjort gældende, ikke relevant, om dette medlem forsvarer sine egne interesser, sine medlemmers interesser eller offentlighedens interesser.

Et advokatselskab uden status som juridisk person som et medlem af »offentligheden«

43. Inden for rammerne af hovedsagen er AB&CD et advokatselskab uden status som juridisk person. Selv om selskabet ikke har status som juridisk person, følger det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at et advokatselskab har søgsmålskompetence med hensyn til tvister, der opstår i forbindelse med udøvelsen af dets erhvervsmæssige virksomhed, i overensstemmelse med artikel 196, stk. 3, i statutten for advokaterhvervet.

44. I lyset af den vide rækkevidde af begrebet »offentligheden« som forklaret ovenfor, kan begrænsningen af et advokatselskabs rets- og handleevne hvad angår spørgsmål vedrørende udøvelsen af dets erhvervsmæssige virksomhed ikke udelukke dets egenskab som medlem af »offentligheden« i henhold til artikel 2, stk. 4. Denne begrænsning vedrører imidlertid de kriterier, der er fastsat i national ret med hensyn til et sådant selskabs ret til at anlægge sag i henhold til artikel 9, stk. 3. Desuden kan den omstændighed, at dette advokatselskab ikke søger at beskytte nogen rettighed eller interesse for denne enhed, men derimod rettigheder og interesser for de advokater, som udgør denne enhed, heller ikke udelukke dets egenskab som en medlem af »offentligheden«.

Medlemmerne i et advokatselskab som en »gruppe« af fysiske personer

45. For så vidt angår det andet aspekt af det første præjudicielle spørgsmål er det min opfattelse, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker at fastslå, om de fysiske personer, der udgør et advokatselskab, kan anses for at udgøre en »gruppe« af fysiske personer, der handler gennem en forening eller organisation i henhold til Århuskonventionens artikel 2, stk. 4, *uanset hvilken form, der anvendes*. I lyset af de indledende overvejelser, der er anført ovenfor, kan disse personer betragtes som en »gruppe« af fysiske personer, der handler gennem en forening eller

[18] – Jf. vejledende retningslinjer for Århuskonventionens anvendelse, s. 55.

organisation, i det omfang kravene i national ret er opfyldt. Dette betyder, at hvis disse personer optræder som en ad hoc-sammensætning eller gruppe for at forsvare miljøet, vil det tilkomme den nationale ret at fastlægge, om en sådan gruppe opfylder de krav, der eventuelt er fastsat i national ret, for at kunne anses for medlem af »offentligheden«.

Fortolkning i lyset af målet om at sikre vid adgang til klage og domstolsprøvelse

46. Den forelæggende ret har anmodet om en fortolkning af Århuskonventionens artikel 2, stk. 4, i lyset af chartrets artikel 47. Chartrets artikel 47 er imidlertid ikke relevant for definitionen af offentligheden som sådan, men for vurderingen af kriterierne i national ret for at anlægge sag i henhold til artikel 9, stk. 3, som er omhandlet i det andet spørgsmål. Når dette er sagt, skal kravene i national ret eller praksis med hensyn til de »foreninger, organisationer eller grupper«, der kan anses for medlemmer af »offentligheden«, være i overensstemmelse med Århuskonventionens generelle mål om at sikre *vid adgang til klage og domstolsprøvelse*. Selv om målet om »vid adgang til klage og domstolsprøvelse« kun udtrykkeligt er nævnt i artikel 9, stk. 2, og de tilsvarende direktivbestemmelser i forbindelse med fastlæggelse af en »tilstrækkelig interesse eller krænkelse af en rettighed« som betingelse for at anlægge sag, er det almindeligt anerkendt, at denne betragtning udgør et »overordnet mål« med Århuskonventionen og ikke er begrænset til konventionens artikel 9, stk. 2[19].

47. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at et advokatselskab i sager, der vedrører overtrædelse af EU's miljølovgivning, kan anses for at være et medlem af »offentligheden«, jf. Århuskonventionens artikel 2, stk. 4, sammenholdt med konventionens artikel 9, stk. 3, under omstændigheder, hvor det pågældende advokatselskab ikke søger at beskytte nogen rettighed eller interesse for denne enhed, men derimod rettigheder og interesser for fysiske personer, nemlig de advokater, der udgør dette selskab. De fysiske personer, der udgør dette advokatselskab, kan anses for at udgøre en »gruppe« af fysiske personer, der handler gennem en forening eller organisation i de samme bestemmelsers forstand, forudsat at kravene i national ret eller praksis er opfyldt. Disse krav skal sikre vid adgang til klage og domstolsprøvelse.

Det andet spørgsmål

48. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, set i lyset af chartrets artikel 47, i sager, der vedrører overtrædelse af EU's miljølovgivning, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter et sådant advokatselskab kun har adgang til domstolsprøvelse, hvis det kan godtgøre, at det har en egen interesse, eller at søgsmålet har til formål at beskytte en retsstilling, der er direkte forbundet med det formål, som denne organisationsform, er oprettet med.

49. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at spørgsmålet er begrundet i den omstændighed, at i henhold til den gældende nationale lovgivning er antagelsen til realitetsbehandling af et søgsmål vedrørende en forvaltningsakt betinget af, at sagsøgeren godtgør, at den anfægtede forvaltningsakt krænker en rettighed eller en legitim interesse, som denne sagsøger har, hvilket lovgiver omtaler som en »privat legitim interesse«. Ifølge denne lovgivning er det kun subsidiært, efter at have gjort en privat legitim interesse gældende, at en fysisk eller juridisk person eller en

[19] – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645, punkt 48). Jf. endvidere A. Sikora, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, s. 281.

interesseret organisation kan indlede en »objektiv tvist«, der består i at anlægge et søgsmål til beskyttelse af en offentlig legitim interesse. Inden for miljøsager anerkender OUG nr. 195/2005 muligheden for en sådan objektiv tvist. Imidlertid er kategorien af personer, der primært og direkte kan påberåbe sig på en legitim offentlig interesse, begrænset til ikke-statslige miljøorganisationer. Andre personer, herunder sagsøgeren i hovedsagen, skal overholde de almindelige regler om søgsmålskompetence. Mere specifikt kan sagsøgeren som et advokatselskab anlægge sag for at forsvare en retsstilling, der er forbundet med det specifikke formål med dets oprettelse. Den forelæggende ret ønsker at få oplyst, om artikel 9, stk. 3, er til hinder for sådanne betingelser, der er fastsat i national ret for at fastslå søgsmålskompetence.

Betingelser for søgsmålskompetence og effektiv miljøbeskyttelse i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3

50. Det skal i denne forbindelse erindres, at artikel 9, stk. 3, anerkender offentlighedens ret til at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet. Det følger af denne bestemmelse, at en sagsøger for at være indehaver af de rettigheder, der er fastsat i denne bestemmelse, bl.a. skal være »medlem af offentligheden« og opfylde »eventuelle kriterier i national ret« [20].

51. For så vidt angår de »kriterier«, som procedurerne om prøvelse kan være underlagt, har Domstolen fastslået, at medlemsstaterne inden for rammerne af den skønsbeføjelse, der er tillagt dem i denne henseende, kan fastsætte processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt, for at medlemmer af offentlighed kan indlede en sådan sag [21].

52. Imidlertid har Domstolen ligeledes fastslået, at selv om Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke i sig selv har direkte virkning i EU-retten, pålægger denne bestemmelse, sammenholdt med chartrets artikel 47, ikke desto mindre medlemsstaterne en pligt til at sikre en effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, bl.a. de miljøretlige bestemmelser [22].

53. Den ret til efterprøvelse, der er fastsat i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som har til formål at gøre det muligt at sikre en effektiv beskyttelse af miljøet, ville blive frataget sin effektive virkning eller endog sit indhold, såfremt det skulle lægges til grund, at visse kategorier af »medlemmer af offentligheden« eller så meget desto mere »medlemmer af den berørte offentlighed«, såsom miljøbeskyttelsesforeninger, der opfylder kravene i Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, ved indførelsen af sådanne kriterier fastsat i national ret blev nægtet *enhver ret* til efterprøvelse af private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, som strider imod bestemte kategorier af EU-retlige miljøbestemmelser [23].

54. Skønsbeføjelsen i forbindelse med gennemførelsen af artikel 9, stk. 3, medfører ikke, at medlemsstaterne indfører kriterier, der er så strenge, herunder for søgsmålskompetence, at det rent faktisk bliver umuligt for miljøbeskyttelsesforeninger at få kontrolleret overholdelsen af de

[20] – Jf. dom af 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer) (C-873/19, EU:C:2022:857, præmis 59).

[21] – Jf. i denne retning dom af 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer) (C-873/19, EU:C:2022:857, præmis 63).

[22] – Jf. i denne retning dom af 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer) (C-873/19, EU:C:2022:857, præmis 66).

[23] – Jf. i denne retning dom af 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer) (C-873/19, EU:C:2022:857, præmis 67) (min fremhævelse).

EU-retlige miljøbestemmelser[24]. Der skal i denne forbindelse tages hensyn til, at sådanne regler oftest er rettet mod den almene interesse og ikke alene mod beskyttelsen af de private personers individuelle interesser, og disse foreninger har til opgave at forsvare den almene interesse[25].

55. Selv om Domstolens praksis koncentrerer sig om kravene til søgsmålskompetence for de miljøorganisationer, der opfylder kravene i artikel 2, stk. 5, har artikel 9, stk. 3, set i lyset af chartrets artikel 47, til formål at sikre effektiv retsbeskyttelse i miljøspørgsmål for alle medlemmer af offentligheden. Dette generelle princip gælder også for andre kategorier af medlemmer af offentligheden, herunder især foreninger, organisationer eller grupper, der reelt fremmer miljøbeskyttelse, selv om de (endnu) ikke formelt kan betragtes som miljøorganisationer i den i artikel 2, stk. 5, omhandlede forstand.

56. I den forbindelse skal det for det første påpeges, som det er rammende er anført i den juridiske litteratur, at det ikke fremgår af artikel 9, stk. 3, »at ikke-statslige organisationer skal stilles gunstigere end enkeltpersoner«[26]. Konventionens 18. betragtning understreger interessen i, at »offentligheden, herunder organisationer, har adgang til effektive retslige mekanismer, så dens retmæssige interesser beskyttes, og loven håndhæves«. Endvidere opstiller artikel 3, stk. 4, en forpligtelse for parterne til at sørge for »passende anerkendelse af og støtte til foreninger, organisationer eller grupper, hvis formål er at fremme miljøbeskyttelse«.

57. For det andet gælder det, at selv om artikel 9, stk. 3, set i lyset af 18. betragtning, ikke skelner mellem betingelser for søgsmålskompetence afhængigt af kategorien af medlemmer af offentligheden, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne bestemmelse giver medlemsstaterne mulighed for at indføre kriterier. Som allerede nævnt skal disse kriterier imidlertid respektere retten til effektiv retsbeskyttelse i henhold til chartrets artikel 47. Ved fastlæggelse af disse kriterier må medlemsstaterne endvidere ikke underminere målet om at sikre vid adgang til klage og domstolsprøvelse.

58. I denne henseende har Domstolen fastslået, at målet med at give vid adgang til klage og domstolsprøvelse »mere bredt [vedrører] EU-lovgivers ønske om at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten og at give offentligheden en aktiv rolle med henblik herpå«[27]. Dette er en anerkendelse af den »iboende sammenhæng«[28] inden for miljømæssig klage og domstolsprøvelse mellem det høje beskyttelsesniveau for miljøet i henhold til både artikel 191, stk. 2, TEUF og chartrets artikel 37 og offentlighedens adgang til klage og domstolsprøvelse[29].

59. Generaladvokat Kokott har i sit forslag til afgørelse i sagen Edwards og Pallikaropoulos[30] foreslået, at retsbeskyttelsen i henhold til Århuskonventionen er mere omfattende end den effektive retsbeskyttelse i henhold til chartrets artikel 47. Hvor sidstnævnte bestemmelse »udtrykkelig [tager] sigte på beskyttelsen af *egne* rettigheder«, tjener retsbeskyttelsen i

[24] – Jf. i denne retning dom af 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer) (C-873/19, EU:C:2022:857, præmis 69).

[25] – Jf. i denne retning dom af 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer) (C-873/19, EU:C:2022:857, præmis 68).

[26] – C. Sobotta, »New Cases on Article 9 of the Aarhus Convention«, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2018, s. 241-258, på s. 244. I modsætning hertil sondrer artikel 9, stk. 2, som regulerer adgangen til klage og domstolsprøvelse for den »berørte offentlighed«, mellem miljøorganisationer og alle andre medlemmer af den »berørte offentlighed«.

[27] – Dom af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 32).

[28] – A. Sikora, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, 2020, s. 280.

[29] – Det er i forlængelse af denne idé blevet foreslået i retslitteraturen, at vid adgang til klage og domstolsprøvelse kan betragtes som den »*processuelle dimension*« af høj miljøbeskyttelse og blive ophøjet til et »overordnet princip« i miljøsager. A. Sikora, op.cit. fodnote 29, s. 282.

[30] – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645).

miljøspørgsmål »i reglen ikke blot sagsøgerens individuelle interesser, men tillige eller endog udelukkende offentligheden«[31]. Hun påpegede endvidere med rette, at »[a]nerkendelsen af den almene interesse i miljøbeskyttelsen er særligt vigtig i betragtning af, at der kan være mange tilfælde, hvor visse enkeltpersoners retligt beskyttede interesser ikke eller kun perifert berøres«[32]. I sådanne sager kan miljøet »ikke selv give møde for en domstol, men har brug for at blive repræsenteret, f.eks. af engagerede borgere eller ikke-statslige organisationer«[33].

60. Under hensyntagen til målet om at sikre vid adgang til klage og domstolsprøvelse forbliver Domstolens praksis åben over for miljøsagers *udviklende dynamikker*. Domstolen anerkender den rolle, som aktive borgere kan spille for at forsvare miljøet, og har fastslået, at »medlemmerne af offentligheden og sammenslutninger […] naturligvis opfordres til at spille en aktiv rolle i miljøbeskyttelsen«[34].

61. Dette indebærer dog ikke en uforbeholden søgsmålskompetence for nogen. Overvågningskomitéen har ganske rigtigt fastslået, at »parterne ikke er forpligtet til at indføre et actio popularis-system i deres nationale retsorden, med den virkning, at enhver kan anfægte enhver afgørelse, handling eller undladelse på miljøområdet«[35]. Medlemsstaterne bevarer skønsbeføjelsen til at anvende kriterier for at afgøre, under hvilke betingelser medlemmer af offentligheden kan handle for at forsvare miljøet. Som i det væsentlige påpeget af Kommissionen og Irland, er strømlining af miljøsager et legitimt mål for at undgå en situation, der kan være vanskelig at håndtere for retterne. Som det allerede er blevet påpeget ovenfor, ville det imidlertid, såfremt visse kategorier af »medlemmer af offentligheden« på grund af kriteriet om søgsmålskompetence ville blive nægtet enhver ret til at anlægge sag i henhold til artikel 9, stk. 3, være for strengt til, at der i henhold til konventionen gives adgang til klage og domstolsprøvelse.

62. For at vurdere om betingelserne for søgsmålskompetence reelt gør det umuligt for visse kategorier af »medlemmer af offentligheden« at anlægge sag, er det vigtigt at tage hensyn til retssystemet som helhed og vurdere, i hvilket omfang national ret har sådanne »blokerende konsekvenser«[36].

63. Den nationale lovgivning i hovedsagen giver ifølge den forelæggende rets forklaringer ikke-statslige miljøorganisationen søgsmålskompetence i miljøsager. Andre medlemmer af offentligheden skal overholde betingelserne for søgsmålskompetence i henhold til gældende lovgivning. Mere specifikt skal de påberåbe sig en privat legitim interesse og kun subsidiært en offentlig legitim interesse. I lyset af ovenstående betragtninger er vedtagelsen af en retssagsmodel, som er baseret på subjektive tvister, ikke som sådan uforenelig med artikel 9, stk. 3. Under hensyntagen til at offentlighedens interesse er fremherskende i miljøsager, tilkommer det imidlertid den nationale ret i videst muligt omfang at fortolke de processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at anlægge sag, i overensstemmelse med formålene i artikel 9, stk. 3, og målet om at sikre vid adgang til klage og domstolsprøvelse. Sådanne regler må ikke gøre det faktisk umuligt for visse kategorier af »medlemmer af

31 – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645, punkt 39 og 40).

32 – Ibidem, punkt 42.

33 – Ibidem.

34 – Dom af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 40).

35 – Jf. vejledende retningslinjer for Århuskonventionens anvendelse, s. 198. Som bemærket i retslitteraturen var spørgsmålet om adgang til klage og domstolsprøvelse i miljøspørgsmål generelt genstand for »livlig debat næsten indtil forhandlingernes afslutning«, og den endelige tekst om dette spørgsmål er et resultat af »mange kompromisløsninger mellem de meget forskellige synspunkter og målsætninger og afspejler derfor, hvad der var muligt frem for, hvad der var nødvendigt eller ønsket«. J. Jendroska, op.cit. fodnote 16, s. 398 og 407.

36 – Rapport fra overvågningskomitéen, ACCC/C/2006/18 (Denmark), punkt 30.

offentligheden«, herunder især organisationer, foreninger eller grupper, der reelt fremmer miljøbeskyttelse og opfylder eventuelle krav i national ret, at anfægte en afgørelse truffet efter en administrativ procedure, som kan være i strid med EU's miljølovgivning. Den forelæggende ret kan i denne forbindelse overveje relevansen af anerkendelsen i national ret af ethvert menneskes ret til et »sundt og økologisk afbalanceret miljø« for fortolkningen af reglerne om søgsmålskompetence.

Et advokatselskabs søgsmålskompetence i henhold til artikel 9, stk. 3

64. Særligt hvad angår det sagsøgende advokatselskabs søgsmålskompetence skal det erindres, at sagsøgeren har gjort gældende, at den har anlagt sag på vegne af sine medlemmer og i offentlighedens interesse. Det skal dog anføres, at betingelserne for søgsmålskompetence skal fastlægges i forhold til sagsøgeren. I lighed med Irlands og i det væsentlige den polske regerings og Kommissionens vurdering skal en national ret ikke opfordres til at se på de fysiske personer »bag« en enhed for at fastslå søgsmålskompetence. Generelt kan loven fastsætte betingelserne for, at sagsøgere er berettiget til at anlægge sag for at forsvare andre personers interesser eller rettigheder eller offentlighedens interesser (foreningsmæssig eller repræsentativ søgsmålskompetence)[37]. Dette synes imidlertid ikke at være tilfældet for sagsøgeren i hovedsagen. Det fremgår i øvrigt ikke af sagsakterne, at sagsøgeren af sine medlemmer eller af beboerne i den berørte region har fået fuldmagt til at anlægge sag i deres navn.

65. Den forelæggende ret spørger også, om de medlemmer, der udgør dette advokatselskab, kan anerkendes som havende søgsmålskompetence som en »gruppe« af personer. I denne sammenhæng synes sagsøgeren at bruge advokatselskabet som en ad hoc-sammensætning til fremme af miljøet. Hvis sådanne personer ønsker at fremsætte et krav som en »gruppe«, skal de handle i en sådan egenskab. Medmindre andet er fastsat i national ret, er det først på det tidspunkt, hvor en sag anlægges som en »gruppe«, at en ret vil være i stand til at vurdere, om en sådan »gruppe« opfylder nationale krav om at være medlem af offentligheden, og om den kan opfylde kriterierne for søgsmålskompetence i lyset af målet om at sikre vid adgang til klage og domstolsprøvelse.

66. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, set i lyset af chartrets artikel 47, i sager, der vedrører overtrædelse af EU's miljølovgivning, ikke til hinder for en bestemmelse i national ret, hvorefter antagelsen til realitetsbehandling af et advokatselskabs søgsmål er betinget af, at det kan godtgøre, at det har en egen interesse, eller at søgsmålet har til formål at beskytte en retsstilling, der er direkte forbundet med det formål, som denne organisationsform er oprettet med. Under hensyntagen til at offentlighedens interesse er fremherskende i miljøsager, tilkommer det den nationale ret i videst muligt omfang at fortolke de processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at anlægge sag, i overensstemmelse med formålene i artikel 9, stk. 3, og målet om at sikre vid adgang til klage og domstolsprøvelse. Sådanne regler må ikke gøre det faktisk umuligt for visse kategorier af medlemmer af »offentligheden«, herunder især organisationer, foreninger eller grupper, der reelt fremmer miljøbeskyttelse og opfylder eventuelle krav i national ret, at anfægte en afgørelse truffet efter en administrativ procedure, som kan være i strid med EU's miljølovgivning.

[37] – Jf. generelt P. Cane, *Administrative law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 285 ff., og L. Cadiet, J. Normand og S. Amrani Mekki, *Théorie générale du procès*, PUF, tredje udgave, 2020, punkt 171 ff.

Det tredje spørgsmål

67. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, 4 og 5, i lyset af chartrets artikel 47, i sager, der vedrører overtrædelse af EU's miljølovgivning, skal fortolkes således, at kravet om, at visse retslige procedurer skal stille »tilstrækkelige og effektive retsmidler« til rådighed, der ikke er »uoverkommeligt dyre«, forudsætter, at der er fastsat specifikke regler og/eller kriterier til begrænsning af de omkostninger, der kan pålægges den tabende part i sagen, i den forstand, at den nationale ret skal sikre, at kravet om, at omkostningerne ikke må være uoverkommeligt dyre, overholdes, idet der tages hensyn til både den interesse, som den person, der søger at forsvare sine rettigheder, har, og til den almene interesse i at beskytte miljøet.

68. I den forbindelse følger det af anmodningen om en præjudiciel afgørelse, at den rumænske lovgivning, nærmere bestemt den civile retsplejelovs artikel 451-453, indeholder en detaljeret fastsættelse af sagsomkostningerne og de forskellige kriterier, som retten, såfremt dette er begrundet, kan anvende til at nedsætte advokatsalæret. Den forelæggende ret udtrykker imidlertid tvivl om, hvorvidt de generelle kriterier i national ret indeholder tilstrækkeligt specifikke regler og betingelser, der gør det muligt at vurdere og forudse de høje omkostninger ved tvister i miljøsager. Dette er så meget desto mere tilfældet, har den forelæggende ret anført, under omstændigheder, hvor sagen kan afvises som følge af manglende rets- og handleevne eller manglende opfyldelse af betingelserne for søgsmålskompetence og retlig interesse. Den forelæggende ret ønsker endelig at få afklaret, om Domstolens praksis vedrørende artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92 om offentlig deltagelse i dommen i sagen North East Pylon Pressure Campaign og Sheehy [38] finder anvendelse på Århuskonventionens artikel 9, stk. 4.

69. Hvad først og fremmest angår spørgsmålet om anvendelsen af retspraksis om fortolkningen af reglen om, at en procedure ikke må være uoverkommeligt dyr, der er fastsat i Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, indeholder dommen i sagen North East Pylon Pressure Campaign og Sheehy allerede svaret. I denne dom fastslog Domstolen, at artikel 9, stk. 4, som præciserer kendetegnene for sådanne procedurer, navnlig kravet om, at de ikke må være uoverkommeligt dyre, finder udtrykkeligt anvendelse på såvel de procedurer, som er omhandlet i stk. 3, som dem, der navnlig er omhandlet i stk. 2 [39].

70. Reglen om, at en procedure ikke må være uoverkommeligt dyr, skal følgelig anses for at finde anvendelse på en procedure som den, der er omhandlet i hovedsagen, og som indebærer anvendelse af artikel 9, stk. 3.

71. For det andet skal det med hensyn til kriterierne for vurderingen af omkostningerne og hensynet til den private interesse samt den almene interesse i at forsvare miljøet indledningsvis anføres, at Århuskonventionens artikel 3, stk. 8, udtrykkeligt tillader rimelige omkostninger. Artikel 9, stk. 4, er ikke til hinder for, at der idømmes sagsomkostninger, så længe beløbet ikke er prohibitivt [40]. Da denne bestemmelse ikke indeholder specifikke kriterier, er vurderingen af omkostningerne ikke forudbestemt, men afhænger af omstændighederne i den enkelte sag og i den nationale retsorden [41].

[38] – Dom af 15. marts 2018 (C-470/16, EU:C:2018:185).

[39] – Dom af 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign Limited og Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, præmis 48).

[40] – Dom af 16.7.2009, Kommissionen mod Irland (C-427/07, EU:C:2009:457, præmis 92), og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645, punkt 34).

[41] – Jf. i denne retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645, punkt 36) med henvisning til forskellige konklusioner og henstillinger fra overvågningskomitéen.

72. Domstolen fastsatte i sin dom i sagen Edwards og Pallikaropoulos [42] relevante kriterier for vurderingen af fortolkningen af reglen om, at en procedure ikke må være uoverkommeligt dyr. Disse kriterier peger på en *samlet* og omfattende vurdering af spørgsmålet om uforholdsmæssigt store omkostninger. Mere specifikt følger det af denne dom, at den nationale ret skal tage hensyn til alle relevante bestemmelser i national ret, at den skal tage hensyn til både den persons interesse, der ønsker at forsvare sine rettigheder, og offentlighedens interesse i beskyttelsen af miljøet, og at sagsomkostningerne hverken må overstige den pågældendes økonomiske ressourcer eller under alle omstændigheder fremstå som objektivt urimelige [43]. Hvad angår undersøgelsen af den berørte persons økonomiske situation, kan retten endvidere tage hensyn til de omhandlede parters situation, om sagsøgeren har rimelig udsigt til at få medhold, sagens betydning for sagsøgeren og for miljøbeskyttelsen, det gældende retsgrundlags og procedurens kompleksitet samt den eventuelt dumdristige karakter af søgsmålet på dets forskellige stadier [44].

73. Domstolen har desuden fastslået reglen om, at en procedure ikke må være uoverkommeligt dyr på miljøområdet bidrager til overholdelse af adgangen til effektive retsmidler, som fastsat i chartrets artikel 47, samt effektivitetsprincippet, hvorefter processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden [45].

74. Under hensyntagen til chartrets artikel 47 må retssager i henhold Århuskonventionen eller ved anvendelsen af EU's miljølovgivning ikke være så dyre, at de forhindrer medlemmer af offentligheden i at anlægge en retssag, hvis de finder det fornødent [46].

75. Under omstændighederne i hovedsagen indeholder den nationale lovgivning ikke præcise kriterier, der specifikt finder anvendelse på miljøsager. I betragtning af den vide skønsbeføjelse, som medlemsstaterne har i forbindelse med artikel 9, stk. 4, kan manglen på en detaljeret fastlæggelse af omkostningerne i miljøsager ikke anses for at være uforenelig med reglen om, at en procedure ikke må være uoverkommeligt dyr.

76. Det følger dog af Århuskonventionens artikel 3, stk. 1, at parterne i denne konvention skal etablere og opretholde en »klar, gennemsigtig og sammenhængende ramme« for opfyldelsen af bestemmelserne i denne konvention. Det følger endvidere af artikel 9, stk. 5, at parterne skal overveje at etablere passende støtteordninger til at fjerne eller reducere finansielle og andre barrierer for adgangen til klage og domstolsprøvelse. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om de eksisterende mekanismer i national ret opfylder disse krav, og at anlægge en fortolkning af dens nationale procesret, der i videst muligt omfang er i overensstemmelse med målene i artikel 9, stk. 3 og 4, således, at de retlige procedurer som helhed ikke er uoverkommeligt dyre under hensyntagen til kriterierne i Domstolens retspraksis [47].

77. Det skal også påpeges, at i lyset af den samlede og omfattende vurdering, som den nationale ret skal foretage i betragtning af de kriterier, der er fastsat i dommen i sagen Edwards og Pallikaropoulos, er sagsøgerens eventuelle manglende søgsmålskompetence ikke som sådan til hinder for anvendelse af reglen om, at en procedure ikke må være uoverkommeligt dyr.

[42] – Dom af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

[43] – Jf. i denne retning dom af 11. april 2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 38-40).

[44] – Ibidem, præmis 41 og 42.

[45] – Dom af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 33).

[46] – Jf. i denne retning dom af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 34).

[47] – Jf. i denne retning dom af 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign Limited og Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, præmis 57).

78. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, 4 og 5, set i lyset af chartrets artikel 47, stk. 1 og 2, i sager, der vedrører overtrædelse af EU's miljølovgivning, skal fortolkes således, at kravet om, at visse retslige procedurer stiller »tilstrækkelige og effektive retsmidler« til rådighed og »ikke [er] uoverkommeligt dyre«, ikke forudsætter, at der er fastsat specifikke regler og/eller kriterier til begrænsning af de omkostninger, der kan pålægges den tabende part i sagen. Det tilkommer dog den nationale ret at anlægge en fortolkning af sin nationale procesret, der i videst muligt omfang er i overensstemmelse med målene i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4, således at retssager som helhed ikke er uoverkommeligt dyre.

IV. Forslag til afgørelse

79. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de forelagte spørgsmål som følger:

»1) I sager, der vedrører overtrædelse af EU's miljølovgivning, kan et advokatselskab anses for at være et medlem af »offentligheden«, jf. artikel 2, stk. 4, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århuskonventionen), sammenholdt med denne konventions artikel 9, stk. 3, under omstændigheder, hvor det pågældende advokatselskab ikke søger at beskytte nogen rettighed eller interesse for denne enhed, men derimod rettigheder og interesser for fysiske personer, nemlig de advokater, der udgør dette selskab. De fysiske personer, der udgør dette advokatselskab, kan anses for at udgøre en »gruppe« af fysiske personer, der handler gennem en forening eller organisation i disse bestemmelsers forstand, forudsat at kravene i national ret eller praksis er opfyldt. Disse krav skal imidlertid sikre vid adgang til klage og domstolsprøvelse.

2) I sager, der vedrører overtrædelse af EU's miljølovgivning, er Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, set i lyset af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, ikke til hinder for en bestemmelse i national ret, hvorefter antagelsen til realitetsbehandling af et advokatselskabs søgsmål er betinget af, at det kan godtgøre, at det har en egen interesse, eller at søgsmålet har til formål at beskytte en retsstilling, der er direkte forbundet med det formål, som denne organisationsform er oprettet med. Under hensyntagen til at offentlighedens interesse er fremherskende i miljøsager, tilkommer det imidlertid den nationale ret i videst muligt omfang at fortolke de processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at anlægge sag, i overensstemmelse med formålene i konventionens artikel 9, stk. 3, og målet om at sikre vid adgang til klage og domstolsprøvelse. Sådanne regler må ikke gøre det faktisk umuligt for visse kategorier af »medlemmer af offentligheden«, herunder især organisationer, foreninger eller grupper, der reelt fremmer miljøbeskyttelse og opfylder eventuelle krav i national ret, at anfægte en afgørelse truffet efter en administrativ procedure, som kan være i strid med EU's miljølovgivning.

3) I sager, der vedrører overtrædelse af EU's miljølovgivning, skal Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, 4 og 5, set i lyset af artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at kravet om, at visse retslige procedurer stiller »tilstrækkelige og effektive retsmidler« til rådighed og »ikke [er] uoverkommeligt dyre«, ikke forudsætter, at der er fastsat specifikke regler og/eller kriterier til begrænsning af de omkostninger, der kan pålægges den tabende part i sagen. Det tilkommer dog den nationale ret at anlægge en

fortolkning af sin nationale procesret, der i videst muligt omfang er i overensstemmelse med målene i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4, således at retssager som helhed ikke er uoverkommeligt dyre.«