Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
LAILA MEDINA
föredraget den 13 juli 2023 [1]

Mål C-252/22

Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD
mot
Consiliul Județean Suceava,
Președintele Consiliului Județean Suceava,
Agenția pentru Protecția Mediului Bacău,
Consiliul Local al Comunei Pojorâta,
ytterligare deltagare i rättegången:
QP

(begäran om förhandsavgörande från Curtea de Apel Târgu Mureș (Appellationsdomstolen i Târgu Mureș, Rumänien))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Århuskonventionen – Artikel 2.4 – Begreppet ’allmänhet’ – Tillgång till rättslig prövning – Artikel 9.3 – Advokatbyrå med delägarskap – Erkännande av talerätt i tvister som uppstår i samband med yrkesutövningen – Advokatbyrå med delägarskap angriper förvaltningsbeslut som avser anläggandet av en deponi – Kränkning av rättigheter eller legitima intressen föreligger inte – Begreppet förfarande som inte är oöverkomligt kostsamt”

1. Århuskonventionen [2] beskrevs av Förenta nationernas tidigare generalsekreterare Kofi Annan som den ”mest ambitiösa satsningen inom miljödemokrati som gjorts under Förenta nationernas överinseende”. [3] Enligt konventionens upphovsmän är denna konvention ”mer än en miljööverenskommelse”, eftersom den ”tar upp grundläggande aspekter av mänskliga rättigheter och demokrati, däribland den offentliga förvaltningens öppenhet, lyhördhet och ansvarsskyldighet gentemot samhället”. [4] Såsom har påpekats i doktrinen bidrar detta uttalande till ”en storslagen beskrivning av hur konventionen ska tolkas och uppfattas”. [5]

1 Originalspråk: engelska.

2 Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor undertecknades i Århus den 25 juni 1998 och trädde i kraft den 30 oktober 2001. Samtliga medlemsstater är fördragsslutande parter i denna konvention. Den 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).

3 Uttalande av Förenta nationernas tidigare generalsekreterare Kofi Annan vid parternas första möte, Lucca, Italien den 21–23 oktober 2002 (nedan kallat parternas första möte).

4 Luccadeklarationen, antagen vid parternas första möte, tillägg, ECE/MP. PP/2/Add. 1, den 2 april 2004.

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

2. Genom denna begäran om förhandsavgörande vill Curtea de Apel Târgu Mureș (Appellationsdomstolen i Târgu Mureș, Rumänien, ”den hänskjutande domstolen) få klarhet i huruvida en advokatbyrå med delägarskap, som vill få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor för att värna sina delägares intressen och allmänintresset, har partsbehörighet och talerätt. Genom tolkningsfrågorna ombeds EU-domstolen att återigen undersöka de processuella bestämmelser som medlemsstaterna får fastställa för ”allmänhetens” talan enligt unionens miljölagstiftning mot bakgrund av medlemsstaternas skyldighet att säkerställa ett effektivt miljöskydd.

I. Tillämpliga bestämmelser

Århuskonventionen

3. Artikel 2 i Århuskonventionen har rubriken ”Definitioner”, och i artikel 2.4 anges att med begreppet *allmänhet* avses ”en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer”.

4. Artikel 9 i Århuskonventionen har rubriken ”Tillgång till rättslig prövning”, och i artikel 9.2, 9.3 och 9.4 föreskrivs följande:

”2. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.

…

3. Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

4. De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma …”

Unionsrätt

5. Artikel 8 i rådets direktiv 1999/31/EG[6] har rubriken ”Villkor för tillstånd”, och i artikel 8 a i anges följande:

”Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att

a) den behöriga myndigheten inte skall utfärda tillstånd för deponering om inte följande villkor uppfylls:

   i) Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 3.4 och 3.5 skall deponeringsprojektet uppfylla samtliga relevanta krav i detta direktiv, inklusive bilagorna.”

Rumänsk rätt

Lag nr 51/1995 om organisation och utövande av advokatyrket

6. I artikel 5.5 i Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (lag nr 51/1995 om organisation och utövande av advokatyrket) omtryckt (nedan kallad lag nr 51/1995) föreskrivs följande:

”En advokatbyrå med delägarskap ska bestå av minst två behöriga advokater. Även samarbetsadvokater eller anställda advokater får arbeta vid advokatbyrån …”

Stadgan för advokatyrket

7. I artikel 196.3 i Statutul profesiei de avocat din 3 decembrie 2011 (stadgan för advokatyrket av den 3 december 2011, nedan kallad stadgan), som har antagits av Uniunea Națională a Barourilor din România (Nationella unionen av advokatsamfund i Rumänien), anges följande:

”3. Vid tvister som uppstår i samband med yrkesutövningen har en advokatbyrå med delägarskap talerätt i egenskap av klagande eller motpart, även om byrån inte är en juridisk person.”

Lag nr 554/2004 om förvaltningsmål

8. I artikel 1.1 och 1.2 i Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (lag nr 554/2004 om förvaltningsmål) föreskrivs följande:

”1. Den som anser sig ha fått någon av sina rättigheter eller legitima intressen kränkta av en myndighet, genom ett förvaltningsbeslut eller på grund av att en ansökan inte har behandlats inom den frist som föreskrivs i lag, får väcka talan vid behörig förvaltningsdomstol om

[6] Direktiv av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, 1999, s. 1).

upphävande av rättsakten, fastställelse av den åberopade rättigheten eller det legitima intresset samt ersättning för den lidna skadan. Det legitima intresset kan vara av såväl enskild som allmän art.

2. En person som har fått någon av sina rättigheter eller legitima intressen kränkta, genom ett förvaltningsbeslut med individuell räckvidd, som är riktat till ett annat rättssubjekt, får också väcka talan vid förvaltningsdomstol.”

9. Artikel 2.1 p, r och s i lagen om förvaltningsmål har följande lydelse:

”1. I denna lag används följande begrepp och uttryck med de betydelser som här anges:

p) *legitimt enskilt intresse*: möjlighet att kräva ett visst beteende, med avseende på utövandet av en framtida och förutsebar subjektiv rättighet, som kan komma att uppstå.

r) *legitimt allmänintresse*: intresse som rör rättsordningen och den konstitutionella demokratin, säkerställandet av medborgarnas grundläggande rättigheter, friheter och skyldigheter, tillgodoseendet av samhällets behov och myndigheternas utövande av sina befogenheter.

s) *berörda samhällsorganisationer*: icke-statliga inrättningar, fackföreningar, föreningar, stiftelser och liknande, som har till syfte att skydda rättigheterna för olika kategorier av medborgare eller, i förekommande fall, se till att offentliga administrativa tjänster fungerar väl.”

10. I artikel 8.1 bis i lag nr 554/2004 anges följande:

”Fysiska personer och privaträttsliga juridiska personer får väcka talan för att skydda ett legitimt allmänintresse endast i andra hand, om skadan på det legitima allmänintresset har ett logiskt samband med åsidosättandet av en subjektiv rättighet eller ett legitimt enskilt intresse.”

Brådskande regeringsdekret nr 195/2005 om miljöskydd

11. I artikel 5 d i Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului (brådskande regeringsdekret nr 195/2005 om miljöskydd) (nedan kallat OUG nr 195/2005) anges följande:

”Staten ska ge var och en rätt till en ’hälsosam och ekologiskt balanserad miljö’ och garanterar i detta syfte

d) rätten att, direkt eller via miljöskyddsorganisationer, vid behov vända sig till administrativa och/eller rättsliga myndigheter i miljöfrågor, oberoende av om skada uppstått eller inte.”

12. I artikel 20.5 och 20.6 OUG nr 195/2005 föreskrivs följande:

”5. Allmänhetens tillgång till rättslig prövning ska ges på grundval av gällande bestämmelser.

6. Icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd har rätt att vidta rättsliga åtgärder i miljöfrågor och har talerätt i miljötvister.”

II. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13. Klaganden är en advokatbyrå med delägarskap. Den ingav ett överklagande till Tribunalul Cluj (Förstainstansdomstolen i Cluj, Rumänien) gentemot de lokala myndigheter som är motparter, och yrkade att nämnda domstol skulle, för det första, upphäva förvaltningsbesluten om godkännande av detaljplanen och bygglovet för deponin i Pojorâta (nedan kallad deponin) (nedan kallade de omtvistade administrativa rättsakterna) och, för det andra, besluta om rivning av deponin.

14. Klaganden gjorde gällande att den hade talerätt genom att hänvisa till intressena för de tre advokater som ingår i denna advokatbyrå med delägarskap. Detta intresse bestod huvudsakligen i vad klaganden betecknade som ”den starka påverkan” som deponin hade på dess delägare på grund av den bestörtning som den orsakade. Klaganden hävdade även att den agerade för att tillvarata allmänintresset i regionen Bukovina och hos dess befolkning. Den uppgav att dess delägare använde de rättsliga medel som står dem till buds tack vare deras yrke för att värna miljön och människors hälsa. Vad gäller överklagandet i sak anförde klaganden flera argument om att de omtvistade administrativa rättsakterna var rättsstridiga.

15. Motparterna invände att klaganden varken hade partsbehörighet eller talerätt. I sak gjorde de gällande att anläggandet av deponin har skett i enlighet med alla de tekniska krav som fastställs i direktiv 1999/31.

16. I dom av den 7 februari 2019 slog Tribunalul Cluj (Förstainstansdomstolen i Cluj) fast att eftersom advokatbyrån med delägarskap har rättskapacitet enligt nationell rätt, bör den ha partsbehörighet. Nämnda domstol avslog därför invändningen i den mån den avsåg att advokatbyrån med delägarskap saknade partsbehörighet. Däremot biföll Tribunalul Cluj (Förstainstansdomstolen i Cluj) invändningen om att advokatbyrån med delägarskap saknade talerätt och ett berättigat intresse av att få saken prövad. Närmare bestämt slog den fast att enligt artikel 8.1 bis i lag nr 554/2004 om förvaltningsmål får en klagande åberopa allmänintresset endast i andra hand, om skadan på allmänintresset har ett samband med åsidosättandet av en rättighet eller ett legitimt enskilt intresse. Nämnda domstol ansåg att det inom ramen för OUG nr 195/2005, som reglerar tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, måste göra åtskillnad mellan icke-statliga miljöorganisationer och alla andra personer. Till skillnad från icke-statliga miljöorganisationer som har talerätt i miljötvister, är faktiskt alla andra personer, såsom klaganden i det nationella målet, tvungna att iaktta de allmänna bestämmelserna om talerätt, vilka är avhängiga av att det styrks att en rättighet eller ett legitimt intresse har kränkts. Eftersom klaganden överklagade genom att väcka en så kallad objektiv talan, det vill säga som syftar till att värna allmänintresset, utan att det görs gällande att en rättighet eller ett legitimt enskilt intresse har kränkts, fann Tribunalul Cluj (Förstainstansdomstolen i Cluj) att klaganden saknade talerätt.

17. Klaganden och Consiliul Județean Suceava (Regionstyrelsen i Suceava) överklagade domen från Tribunalul Cluj (Förstainstansdomstolen i Cluj) till Curtea de Apel Cluj (Appellationsdomstolen i Cluj). I sitt avgörande nr 1195 av den 26 september 2019 beslutade sistnämnda domstol, efter att ha ogillat anslutningsöverklagandet från Regionstyrelsen i Suceava och bifallit klagandens överklagande, att upphäva den överklagade domen och återförvisa målet till Tribunalul Cluj (Förstainstansdomstolen i Cluj).

18. Under överklagandeförfarandet ingav Regionstyrelsen i Suceava en ansökan till Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien) om att målet skulle överföras till en annan domstol. Denna ansökan beviljades. Målet överfördes då till den hänskjutande domstolen, Curtea

de Apel Târgu Mureș (Appellationsdomstolen i Târgu Mureș, Rumänien) (nedan kallad den hänskjutande domstolen). Domen från Curtea de Apel Cluj (Appellationsdomstolen i Cluj) upphävdes automatiskt till följd av beviljandet av ansökan om överföring.

19. Den hänskjutande domstolen har påpekat att den allmänna bestämmelsen om talerätt i förvaltningsmål grundar sig på en ”subjektiv talan”, det vill säga en talan där en enskilds rättigheter eller intressen görs gällande. Nämnda domstol har förklarat att den person vars rättigheter eller legitima intressen har kränkts måste åberopa ett eget intresse, som lagstiftaren betecknar som ett ”legitimt enskilt intresse”. Det är först i andra hand, efter att ha åberopat ett legitimt enskilt intresse, som en fysisk eller juridisk person eller en berörd organisation kan föra en så kallad objektiv talan, genom att väcka talan för att skydda ett legitimt allmänintresse.

20. Särskilt på miljöskyddsområdet har den hänskjutande domstolen noterat att OUG nr 195/2005 ger möjlighet till en objektiv talan. Den kategori av personer som i första hand och direkt kan åberopa ett legitimt allmänintresse är emellertid begränsad till icke-statliga miljöorganisationer. För alla andra som tillhör allmänheten, ska tillgången till rättslig prövning ske i enlighet med de allmänna bestämmelserna om förvaltningsmål.

21. I målet vid den nationella domstolen är klaganden en advokatbyrå med delägarskap som enligt lag har begränsad partsbehörighet med avseende på tvister som uppstår i samband med yrkesutövningen.

22. Den hänskjutande domstolen har uppgett att klaganden hävdade att den hade väckt talan i de tre advokaternas namn, vilka ingår i byrån, och för att ta tillvara deras intressen. I det sammanhanget har den hänskjutande domstolen förklarat att dess första fråga avser två aspekter. Den första aspekten är huruvida klaganden kan betraktas som ”allmänhet” i den mening som avses i artiklarna 2.4 och 9.3 i konventionen. Den andra aspekten är huruvida klaganden, för samma syfte, kan åberopa rättigheter och intressen tillhörande de fysiska personer som ingår i advokatbyrån.

23. För det fall att EU-domstolen svarar jakande på den ena eller båda aspekterna av den första frågan, har den hänskjutande domstolen ställt den andra frågan, nämligen huruvida artikel 9.3 i Århuskonventionen, mot bakgrund av rätten till ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken det, för att en advokatbyrå med delägarskap ska få tillgång till rättslig prövning, måste visas att det finns ett eget intresse eller att avsikten med talan är att skydda en rättslig ställning som är direkt knuten till det syfte för vilket advokatbyrån bildades.

24. Den tredje tolkningsfrågan avser regeln om att domstolsförfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma, enligt artikel 9.4 i Århuskonventionen. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att det i artiklarna 451–453 i Codul de proecudură civilă (civilprocesslagen) i detalj anges vad rättegångskostnaderna består av (nämligen domstolskostnader som ska betalas till staten, arvoden till advokater och sakkunniga, belopp som ska betalas till vittnen etcetera), vilken part i målet som kan förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna (nämligen den tappande parten på den vinnande partens yrkande) samt flera kriterier som rätten kan tillämpa för att göra en motiverad sänkning av advokatarvodena. Möjligheten till sänkning av arvodena gäller särskilt om dessa arvoden är uppenbart oproportionerliga i förhållande till värdet av eller komplexiteten i målet eller det arbete som advokaten har utfört, med hänsyn till omständigheterna i målet.

25. Den hänskjutande domstolen vill emellertid få klarhet i huruvida ovannämnda allmänna bestämmelser i nationell rätt innehåller tillräckliga kriterier för att en privaträttslig person ska kunna bedöma och förutse de höga kostnaderna för tvister som följer av att miljöskyddslagstiftningen inte har efterlevts. Den har påpekat att sådana kostnader kan avskräcka en person från att väcka talan på detta område.

26. Mot denna faktiska och rättsliga bakgrund beslutade Curtea de Apel Târgu Mureș (Appellationsdomstolen i Târgu Mureș) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”1. Ska artikel 47 [första stycket i stadgan], jämförd med artikel 19[.1 andra stycket FEU] och artikel 2.4 i [Århuskonventionen], jämförd med artikel 9.3 i samma konvention, tolkas så, att begreppet ’allmänhet’ omfattar en juridisk enhet såsom en advokatbyrå med delägarskap, som inte gör gällande någon kränkning av några av de rättigheter eller intressen som den juridiska enheten själv innehar, utan snarare en kränkning av intressen och rättigheter som innehas av fysiska personer, nämligen de advokater som är delägare i denna byrå, [och] kan en sådan enhet jämställas med en grupp av fysiska personer som agerar via en förening eller en organisation, i den mening som avses i artikel 2.4 i konventionen?

2. Om den första frågan besvaras jakande, ska artikel 9.3 i konventionen och artikel 47 [första och andra stycket i stadgan], jämförda med artikel 19[.1 andra stycket FEU], mot bakgrund av ändamålet med nämnda artikel 9.3 samt målsättningen att ett effektivt domstolsskydd ska säkerställas för rättigheter som följer av unionsrätten, tolkas så, att de utgör hinder för en bestämmelse i nationell rätt enligt vilken det, för att en sådan advokatbyrå med delägarskap ska få tillgång till rättslig prövning, måste visas att det finns ett eget intresse, eller att avsikten med talan är att skydda en rättslig ställning som är direkt knuten till syftet med bildandet av den typen av association (i förevarande fall en advokatbyrå med delägarskap)?

3. Om den första och den andra frågan besvaras jakande eller oavsett svaren på dessa två frågor, ska artikel 9.3, 9.4 [och] 9.5 i konventionen och artikel 47 [första och andra stycket i stadgan], jämförda med artikel 19[.1 andra stycket FEU], tolkas så, att uttrycket att tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet domstolsavgöranden, inte får vara ’oöverkomligt kostsamma’ förutsätter att det finns regler och/eller kriterier för att begränsa de kostnader som den tappande parten i målet ska bära, i den meningen att den nationella domstolen ska säkerställa att kravet på att kostnaderna inte får vara oöverkomligt höga respekteras, med hänsyn tagen [dels] till intresset hos den person som vill skydda sina egna rättigheter, dels till allmänintresset av miljöskydd?”

27. Regionstyrelsen i Suceava, Irland, den polska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Klaganden i målet vid den nationella domstolen, Regionstyrelsen i Suceava, Irland och kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 4 maj 2023.

III. Bedömning

Inledande synpunkter

Klagandens rättigheter enligt unionsrätten

28. Kommissionen påpekade i sitt skriftliga yttrande att målet vid den nationella domstolen omfattas av tillämpningsområdet för unionens miljölagstiftning. I det avseendet har den påpekat att både direktiv 1999/31 och direktiv 2011/92/EU[7] omnämns i beslutet om hänskjutande och att de omtvistade administrativa rättsakterna omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

29. Kommissionen uttryckte emellertid vissa tvivel om huruvida begäran om förhandsavgörande är tillräckligt klart utformat. Den har mer specifikt hävdat att den hänskjutande domstolen inte har förklarat vilka rättigheter som klaganden har enligt unionsrätten eller på vilket sätt ”den betydande påverkan” som klaganden påstår att deponin har haft på dess delägare kan vara relevant ur ett unionsrättsligt perspektiv.[8] Med åberopande av fast rättspraxis, enligt vilken frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta,[9] anser kommissionen emellertid att frågorna kan tas upp till prövning.

30. Jag delar kommissionens uppfattning att målet vid den nationella domstolen omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Först och främst ska det erinras om att EU-domstolen är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av Århuskonventionen, vilken undertecknades av gemenskapen och sedan godkändes genom beslut 2005/370, och vars bestämmelser följaktligen utgör en integrerad del av unionens rättsordning.[10] Vidare följer det av begäran om förhandsavgörande att den aktuella deponin anlades i enlighet med de krav som uppställs i direktiv 1999/31 och att den var föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med direktiv 2011/92.

31. Det är riktigt att den hänskjutande domstolen inte har förklarat vilka rättigheter som klagandena har enligt unionsrätten. När klaganden tillfrågades om detta vid förhandlingen, uppgav klaganden att den åtnjuter processuella rättigheter enligt unionsrätten som följer av direktiv 1999/31, direktiv 2001/42/EG[11] och direktiv 2011/92. Vad beträffar direktiv 2001/42, uppgav klaganden att antagandet av detaljplanen för deponin inte föregicks av någon miljökonsekvensbedömning och att allmänhetens rätt att bli informerad åsidosattes. Vad beträffar direktiv 2011/92, uppgav klaganden att en miljökonsekvensbedömning gjordes, men att det efterföljande förfarandet var bristfälligt och att allmänhetens rätt att bli informerad enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 åsidosattes. Klaganden utvecklade inte sin talan ytterligare med avseende på direktiv 1999/31.

7 Direktiv av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1).

8 Kommissionen har, för ett liknande resonemang, hänvisat till dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 47).

9 Kommissionen har hänvisat till dom av den 7 juli 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 och C-258/21, EU:C:2022:529, punkt 35).

10 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2022, Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon) (C-873/19, EU:C:2022:857, punkt 48).

11 Direktiv av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 2001, s. 30).

32. Det ska i det avseendet påpekas att tolkningsfrågorna endast avser artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen. Vidare framgår det av begäran om förhandsavgörande att klaganden, vad gäller målet i sak, har anfört flera argument om att de omtvistade förvaltningsbesluten var rättsstridiga, medan motparterna har hävdat att deponin uppfyllde alla de tekniska kraven i direktiv 1999/31.

33. Enligt artikel 8 i direktiv 1999/31 ska de behöriga myndigheterna inte utfärda tillstånd för deponering om inte samtliga nödvändiga krav är uppfyllda. I den mån som målet avser eventuella åsidosättanden av de skyldigheter som uppställs i nämnda direktiv,[12] delar jag den polska regeringens uppfattning att svaret på begäran om förhandsavgörande kan grundas på antagandet att klaganden bland annat avser att åberopa att de skyldigheter som följer av direktiv 1999/31 har åsidosatts. Detta borde räcka för att EU-domstolen ska kunna besvara tolkningsfrågorna utan att behöva närmare undersöka relevansen av andra unionsrättsliga miljödirektiv.

34. Tolkningsfrågorna är följaktligen relevanta sett ur ett unionsrättsligt perspektiv i den mån som domstolsprövningen av de omtvistade administrativa rättsakterna avser eventuella åsidosättanden av de skyldigheter som anges i direktiv 1999/31. Frågorna ska omformuleras i enlighet med detta.[13]

Artikel 19 FEU och artikel 47 i stadgan

35. I sina tolkningsfrågor har den hänskjutande domstolen efterfrågat en tolkning av artiklarna 2.4, 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen mot bakgrund av artikel 19 FEU och artikel 47 i stadgan. Som kommissionen påpekade i sitt skriftliga yttrande, följer dock medlemsstaternas skyldighet att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, vilken anges i artikel 19.1 FEU, även av artikel 47 i stadgan. Under dessa omständigheter ska prövningen av den andra och den tredje tolkningsfrågan grundas endast på artikel 47 i stadgan, eftersom det inte framstår som nödvändigt att göra en separat prövning av artikel 19.1 andra stycket FEU för att besvara den hänskjutande domstolens frågor och för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra de nationella målen.[14] När det gäller den första tolkningsfrågan saknas det skäl att göra en prövning mot bakgrund av någondera av dessa bestämmelser, av de skäl som jag kommer att förklara i samband denna fråga.

Den första frågan

36. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida en advokatbyrå med delägarskap kan, i ett mål som rör åsidosättande av unionens miljölagstiftning, anses tillhöra ”allmänheten” i den mening som avses i artikel 2.4 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 9.3 i samma konvention och mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, när denna advokatbyrå med delägarskap inte gör gällande någon kränkning av några av de rättigheter eller intressen som den juridiska enheten själv innehar, utan snarare en kränkning av intressen och

[12] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 34).

[13] Det ska i det avseendet erinras om att det följer av fast rättspraxis att det enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera den fråga som hänskjutits (dom av den 17 november 2022, Porr Bau, C-238/21, EU:C:2022:885, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

[14] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 169).

rättigheter som innehas av delägarna i denna byrå. Den vill även få klarhet i huruvida de fysiska personer som ingår i denna advokatbyrå med delägarskap, nämligen advokaterna, kan anses utgöra en ”grupp” av fysiska personer som agerar via en förening eller en organisation, i den mening som avses i artikel 2.4 i Århuskonventionen.

Inledande överväganden beträffande vem som kan tillhöra ”allmänheten”

37. Det ska, för det första, erinras om att begreppet ”allmänhet” definieras i artikel 2.4 i Århuskonventionen som ”en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer”. Definitionen av detta begrepp är formulerad i så vida ordalag att den, såsom kommissionen och Irland har påpekat, omfattar i stort sett *alla*, under förutsättning att de rättsliga kraven är uppfyllda. Denna tolkning bekräftas av vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen, där det anges att begreppet ”allmänheten” bör tolkas i enligheten med principen att det omfattar ”alla”. [15]

38. Vad mer specifikt gäller fastställandet av de ”föreningar, organisationer eller grupper” bestående av fysiska eller juridiska personer som tillhör ”allmänheten” enligt artikel 2.4 i Århuskonventionen, ska det påpekas att om dessa ”föreningar, organisationer eller grupper” har status som juridiska personer kommer de under alla omständigheter att omfattas av begreppet juridisk person. I vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen anges det att ”lydelsen kan därför endast tolkas så, att det föreskrivs att föreningar, organisationer eller grupper *utan status som juridiska personer* också kan anses tillhöra allmänheten enligt konventionen”. [16] Inbegripandet av ”föreningar, organisationer eller grupper” utan status som juridiska personer i definitionen av ”allmänheten” begränsas dock av hänvisningen till *nationell lagstiftning eller praxis*. Som anges i vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen ”kan tillfälliga grupperingar endast anses tillhöra allmänheten om de eventuella krav som uppställs i nationell lagstiftning eller praxis är uppfyllda”, men ”sådana eventuella krav måste överensstämma med konventionens mål att säkerställa en omfattande tillgång till rättigheterna i konventionen”. [17] Därutöver ska det, vid genomförandet av dessa krav, tas hänsyn till artikel 3.4 i Århuskonventionen enligt vilken varje part ska ”ge det erkännande och stöd som behövs till föreningar, organisationer och grupper som främjar miljöskydd och se till att det nationella rättssystemet är förenligt med denna skyldighet”.

39. Av detta följer att en ”förening, organisation eller grupp” som uppfyller kraven i nationell lagstiftning tillhör allmänheten och har behörighet utöva de rättigheter som allmänheten tillerkänns genom konventionen.

[15] Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa, ”The Aarhus Convention: An Implementation Guide” (andra upplagan, 2014) (nedan kallad vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen), s. 55. Enligt domstolens fasta praxis kan denna vägledning anses utgöra ett förklarande dokument som i förekommande fall kan beaktas tillsammans med andra relevanta omständigheter vid tolkningen av konventionen, även om de bedömningar som finns i vägledningen inte har någon bindande verkan och inte den normativa räckvidd som bestämmelserna i konventionen har (dom av den 8 november 2022, Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon), C-873/19, EU:C:2022:857, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

[16] Vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen, s. 55 (min kursivering). Se Jendroska, J., ”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, där det noteras att ”kompromisslydelsen” i artikel 2.4 var avsedd att omfatta ”alla former som fysiska eller juridiska personer lagenligt kan samlas i enligt ett visst regelverk, vilket således inte nödvändigtvis kräver att icke statliga organisationer har status som juridiska personer”.

[17] Vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen, s. 55.

40. För det andra ska det erinras om att artikel 9.3 i Århuskonventionen tillerkänner den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt rätten att få handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade. Artikel 9.3 tillerkänner de som tillhör allmänheten denna rätt ”utan att uttryckligen lägga till något ytterligare villkor om vem i allmänheten”[18] som kan åtnjutna denna rätt. Den personkrets på vilken denna bestämmelse är tillämplig innefattar därför *alla* som tillhör ”allmänheten” som uppfyller ”eventuella kriterier i nationell rätt”.

41. I denna utsträckning har en förening, organisation eller grupp som uppfyller kraven i nationell rätt partsbehörighet enligt artikel 9.3 för att få de handlingar eller underlåtenheter som omfattas av denna bestämmelse prövade. Frågan huruvida den som tillhör allmänheten uppfyller kriterierna i nationell rätt för att vara berättigad att utöva rätten till rättslig prövning är en fråga som avser talerätt och kommer att behandlas i samband med den andra frågan.

42. Såsom den polska regeringen ha hävdat är således formen eller syftet med ”föreningen, organisationen eller gruppen” inte relevant vid fastställandet av partsbehörigheten i egenskap av allmänhet, så länge formen eller syftet uppfyller kraven i nationell rätt. Kommissionen har i samma avseende hävdat att det inte är relevant huruvida vederbörande försvarar sina egna intressen, sina delägares intressen eller allmänintresset.

En advokatbyrå med delägarskap utan status som juridisk person, i egenskap av någon som tillhör ”allmänheten”

43. Under de omständigheter som föreligger i det nationella målet är AB & CD en advokatbyrå med delägarskap utan status som juridisk person. Trots att en advokatbyrå med delägarskap saknar status som juridisk person, framgår det av begäran om förhandsavgörande att en sådan advokatbyrå har partsbehörighet med avseende på tvister som uppstår i samband med yrkesutövningen, i enlighet med artikel 196.3 i stadgan för advokatyrket.

44. Med hänsyn till den vida räckvidden av begreppet ”allmänhet” som har förklarats ovan, kan den begränsning av en advokatbyrå med delägarskaps partsbehörighet till frågor som rör yrkesutövning, inte innebär att det är uteslutet att byrån har behörighet i egenskap av någon som tillhör ”allmänheten” enligt artikel 2.4. Denna begränsnng gäller emellertid de kriterier som fastställts i nationell rätt med avseende på rätten för advokatbyråer med delägarskap att väcka talan enligt artikel 9.3. Den omständigheten att denna advokatbyrå med delägarskap inte gör gällande någon kränkning av några av de rättigheter eller intressen som den juridiska enheten själv innehar, utan snarare en kränkning av intressen och rättigheter som innehas av byråns delägare, innebär inte heller att det är uteslutet att byrån har behörighet som en del av ”allmänheten”.

Delägarna i en advokatbyrå med delägarskap i egenskap av en ”grupp” av fysiska personer

45. Med avseende på den första tolkningsfrågans andra aspekt, är min uppfattning att den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida de fysiska personer som ingår i en advokatbyrå med delägarskap, *oavsett vilken form som används*, kan anses utgöra en ”grupp” av fysiska personer som agerar via en förening eller en organisation, i den mening som avses i artikel 2.4 i Århuskonventionen. Mot bakgrund av de inledande överväganden som angetts ovan skulle dessa personer kunna anses utgöra en ”grupp” av fysiska personer som agerar via en förening eller en

[18] Vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen, s. 55.

organisation i den mån de krav som fastställs i nationell lagstiftning är uppfyllda. Det innebär att om dessa personer agerar som en tillfällig gruppering eller grupp för att värna miljön, skulle det ankomma på den nationella domstolen att avgöra huruvida en sådan grupp uppfyller eventuella krav som fastställs i nationell lagstiftning för att kvalificeras som någon som ingår i ”allmänheten”.

Tolkning mot bakgrund av målet att säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning

46. Den hänskjutande domstolen har begärt att EU-domstolen ska tolka artikel 2.4 i Århuskonventionen mot bakgrund av artikel 47 i stadgan. Artikel 47 i stadgan är emellertid inte relevant för att definiera allmänheten som sådan, utan för att bedöma de kriterier som fastställts i nationell rätt för att väcka talan enligt artikel 9.3, vilket behandlas i den andra frågan. Som redan har påpekats måste dock de krav som fastställs i nationell lagstiftning eller praxis avseende de ”föreningar, organisationer eller grupper” som kan anses tillhöra ”allmänheten” överensstämma med Århuskonventionens övergripande mål att säkerställa *en omfattande tillgång till rättslig prövning*. Även om målet att ge ”en omfattande tillgång till rättslig prövning” endast anges uttryckligen i artikel 9.2 och i de motsvarande direktivsbestämmelserna i samband med fastställandet av ett ”tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet” som en förutsättning för att väcka talan, är det allmänt vedertaget att detta övervägande utgör ett ”övergripande mål” med Århuskonventionen, och inte är begränsat till att avse artikel 9.2 i konventionen. [19]

47. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att en advokatbyrå med delägarskap kan, i ett mål som rör åsidosättande av unionens miljölagstiftning, anses tillhöra ”allmänheten” i den mening som avses i artikel 2.4 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 9.3 i samma konvention, när denna advokatbyrå med delägarskap inte gör gällande någon kränkning av några av de rättigheter eller intressen som den juridiska enheten själv innehar, utan snarare en kränkning av intressen och rättigheter som innehas av de fysiska personerna, nämligen de advokater som ingår i denna byrå. De fysiska personer som ingår i denna advokatbyrå med delägarskap kan anses utgöra en ”grupp” av fysiska personer som agerar via en förening eller en organisation, i den mening som avses i samma bestämmelser, under förutsättning att de krav som fastställs i nationell lagstiftning eller praxis är uppfyllda. Dessa krav måste säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning.

Den andra frågan

48. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 9.3 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 i stadgan, i ett mål som rör åsidosättande av unionens miljölagstiftning, ska tolkas så, att den utgör hinder för en bestämmelse i nationell rätt enligt vilken det, för att en advokatbyrå med delägarskap ska ha talerätt, måste visas att det finns ett eget intresse, eller att avsikten med talan är att skydda en rättslig ställning som är direkt knuten till syftet med bildandet av den typen av association.

49. Det framgår av beslutet om hänskjutande att denna fråga är motiverad av den omständigheten att den tillämpliga nationella lagstiftningen uppställer som krav, för att ett överklagande av en administrativ rättsakt ska kunna tas upp till sakprövning, att klaganden visar att den omtvistade rättsakten kränker en rättighet eller ett legitimt intresse för denna klagande som lagstiftaren har betecknat som ett ”legitimt enskilt intresse”. Enligt denna lagstiftning är det först i andra hand,

[19] Förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, punkt 48). Se även Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, s. 281.

efter att ha åberopat ett legitimt enskilt intresse, som en fysisk eller juridisk person eller berörd organisation kan föra en så kallad objektiv talan, som består i att väcka talan för att skydda ett legitimt allmänintresse. På området för miljötvister erkänner OUG nr 195/2005 möjligheten att väcka en sådan objektiv talan. Den kategori av personer som i första hand och direkt kan åberopa ett legitimt allmänintresse är emellertid begränsad till icke-statliga miljöorganisationer. Övriga personer, däribland klaganden i det nationella målet, måste iaktta de allmänna reglerna om talerätt. Närmare bestämt kan klaganden, i egenskap av en advokatbyrå med delägarskap, väcka talan för att försvara en rättslig ställning som är knuten till syftet med bildandet av denna byrå. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 9.3 utgör hinder för sådana villkor som föreskrivs i nationell rätt för att fastställa talerätt.

Kraven för talerätt och effektivt miljöskydd enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen

50. I artikel 9.3 erkänns rätten för allmänheten att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade. Det följer av denna bestämmelse att för att inneha de rättigheter som föreskrivs däri måste den som väcker talan bland annat tillhöra ”allmänheten” och uppfylla ”eventuella kriterier i nationell rätt”. [20]

51. När det gäller de ”kriterier” som kan uppställas för prövningsförfarandena, har domstolen slagit fast att medlemsstaterna, 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 allmänheten ska ha rätt att ta sådana rättsmedel i anspråk. [21]

52. Domstolen har emellertid också slagit fast att även om artikel 9.3 i Århuskonventionen i sig inte har direkt effekt i unionsrätten, kvarstår emellertid det faktum att denna bestämmelse, i förening med artikel 47 i stadgan, ålägger medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa ett effektivt rättsligt skydd för de rättigheter som följer av unionsrätten, särskilt bestämmelser i miljölagstiftningen. [22]

53. Den talerätt som föreskrivs i artikel 9.3 i Århuskonventionen, vars syfte är att säkerställa ett effektivt miljöskydd, skulle fråntas sin ändamålsenliga verkan, och till och med sitt materiella innehåll, om det godtogs att vissa kategorier av ”allmänheten”, i synnerhet ”berörd allmänhet” såsom miljöskyddsföreningar som uppfyller kraven i artikel 2.5 i Århuskonventionen, genom införandet av kriterier som fastställs i nationell rätt nekades *all rätt* att föra talan avseende handlingar eller underlåtenheter av enskilda eller myndigheter som strider mot vissa kategorier av bestämmelser i unionens miljölagstiftning. [23]

54. Utrymmet för skönsmässig bedömning vid genomförandet av artikel 9.3 innebär inte att medlemsstaterna får införa kriterier som är så restriktiva, däribland vad gäller talerätt, att det faktiskt är omöjligt för miljöskyddsföreningar att få fastställt huruvida bestämmelser i unionens

[20] Dom av den 8 november 2022, Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon) (C-873/19, EU:C:2022:857, punkt 59).

[21] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2022, Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon) (C-873/19, EU:C:2022:857, punkt 63).

[22] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2022, Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon) (C-873/19, EU:C:2022:857, punkt 66).

[23] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2022, Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon) (C-873/19, EU:C:2022:857, punkt 67) (min kursivering).

miljölagstiftning har iakttagits.[24] I det avseendet ska det beaktas att sådana bestämmelser oftast värnar allmänintresset och inte enbart skyddet av enskilda personers intressen och att sådana organisationer har till syfte att tillvarata allmänintresset.[25]

55. Trots att EU-domstolens praxis är inriktad på villkoren för talerätt för miljöorganisationer som uppfyller kraven i artikel 2.5, syftar artikel 9.3, tolkad mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, till att säkerställa ett effektivt domstolsskydd på miljöskyddsområdet för alla som tillhör allmänheten. Denna allmänna princip är även tillämplig på andra kategorier som tillhör allmänheten, inbegripet i synnerhet föreningar, organisationer eller grupper som verkligen främjar miljöskydd, även om de (ännu) inte formellt kan kvalificeras som miljöorganisationer i den mening som avses i artikel 2.5.

56. I det avseendet ska det för det första påpekas, såsom på ett lämpligt sätt har noterats i den juridiska doktrinen, att det i artikel 9.3 ”inte anges att icke-statliga organisationer ska gynnas framför enskilda”.[26] I artonde skälet i konventionen understryks att ”allmänheten, organisationer inbegripna, bör ha tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas och lagen följs”. I artikel 3.4 uppställs vidare en skyldighet för parterna att ge ”det erkännande och stöd som behövs till föreningar, organisationer eller grupper som främjar miljöskydd”.

57. För det andra, även om artikel 9.3, jämförd med artonde skälet, inte gör någon åtskillnad på kraven för talerätt beroende på vilken kategori av allmänheten som avses, kvarstår det faktum att denna bestämmelse gör det möjligt för medlemsstaterna att införa kriterier. Såsom redan har påpekats ska emellertid dessa kriterier iaktta rätten till ett effektivt domstolsskydd, i enlighet med artikel 47 i stadgan. Vidare får inte medlemsstaterna undergräva målet att säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning när de fastställer dessa kriterier.

58. I det avseendet har domstolen slagit fast att syftet att säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning ”ingår mer allmänt i unionslagstiftarens vilja att bevara, skydda och förbättra miljön och att ge allmänheten en aktiv roll i detta sammanhang”.[27] Detta utgör ett erkännande av det ”nära sambandet”[28] inom miljörätt mellan en hög skyddsnivå för miljön enligt både artikel 191.2 FEUF och artikel 37 i stadgan och allmänhetens tillgång till rättslig prövning.[29]

59. Generaladvokaten Kokott har i sitt förslag till avgörande i målet Edwards[30] hävdat att rättsskyddet enligt Århuskonventionen går utöver det effektiva rättsskyddet enligt artikel 47 i stadgan. Sistnämnda bestämmelse syftar uttryckligen till att skydda *individuella* rättigheter, medan rättsskyddet vad gäller miljöfrågor ”syftar däremot i allmänhet inte enbart till att säkerställa den rättssökandes individuella intressen utan även eller till och med uteslutande

[24] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2022, Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon) (C-873/19, EU:C:2022:857, punkt 69).

[25] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2022, Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon) (C-873/19, EU:C:2022:857, punkt 68).

[26] Sobotta, C., ”New Cases on Article 9 of the Aarhus Convention”, (2018) *Journal for European Environmental & Planning Law*, s. 241–258, på s. 244. I artikel 9.2, som reglerar tillgång till rättslig prövning för den ”berörda allmänheten”, görs det däremot åtskillnad mellan miljöorganisationer och alla andra som tillhör den ”berörda allmänheten”.

[27] Dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 32).

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

[29] Genom att utveckla denna tanke har det i doktrinen föreslagits att en omfattande tillgång till rättslig prövning bör anses utgöra den ”*processuella dimensionen*” av en hög miljöskyddsnivå och bör upphöjas till en ”övergripande princip” i miljötvister. Sikora, A., a.a., fotnot 29, s. 282.

[30] Förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645).

allmänintresset”.[31] Hon har även med rätta påpekat att ”[d]et är särskilt viktigt att erkänna ett allmänintresse i miljöfrågor, eftersom det kan finnas flera fall där enskilda individers rättsligt skyddade intressen inte berörs eller enbart berörs marginellt”.[32] I sådana fall är det så att ”[m]iljön kan … inte själv väcka talan vid domstol, utan måste företrädas, till exempel av engagerade medborgare eller icke-statliga organisationer”.[33]

60. Med beaktande av målet att säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning, är EU-domstolens praxis mottaglig för att låta sig påverkas av den *dynamiska utvecklingen* av miljötvister. EU-domstolen har erkänt den roll som aktiva medborgare kan spela när det gäller miljöskydd, genom att slå fast att ”enskilda och sammanslutningar … av naturliga skäl spelar en aktiv roll när det gäller miljöskydd”.[34]

61. Detta innebär dock inte att vem som helst har ovillkorlig talerätt. Efterlevnadskommittén har nämligen slagit fast att ”parterna är inte skyldiga att inrätta ett system med allmän talerätt (*actio popularis*) i deras nationella lagstiftningar så att vem som helst kan angripa varje beslut, rättsakt eller underlåtenhet som avser miljön”.[35] Medlemsstaterna behåller sitt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att tillämpa kriterier för att fastställa på vilka villkor de som tillhör allmänheten kan agera för att skydda miljön. Såsom har påpekats i huvudsak av kommissionen och Irland är en rationalisering av miljöskyddsprocesser ett legitimt mål för att förhindra att det uppstår ett läge som skulle vara svårt för domstolarna att hantera. Såsom det redan har påpekats ovan, skulle det dock vara en alltför restriktiv tillgång till rättslig prövning i enlighet med konventionen om vissa kategorier bland dem som ingår i allmänheten inte hade någon rätt att väcka talan enligt artikel 9.3 på grund av kriterierna för talerätt.

62. För att bedöma huruvida kraven för talerätt gör det praktiskt omöjligt för vissa kategorier bland dem som tillhör allmänheten att väcka talan, är det viktigt att beakta *rättsordningen som helhet* och bedöma i vilken utsträckning den nationella rätten har sådana ”blockerande konsekvenser”[36].

63. Den nationella lagstiftningen i det nationella målet ger, enligt de förklaringar som har lämnats av den hänskjutande domstolen, icke-statliga miljöorganisationer talerätt i miljötvister. Andra som tillhör allmänheten måste uppfylla kraven för talerätt enligt gällande lagstiftning. Närmare bestämt måste de ha ett legitimt enskilt intresse och kan endast, i andra hand, åberopa ett legitimt allmänintresse. Mot bakgrund av det ovan anförda är antagandet av en modell för processande som grundar sig på en subjektiv talan inte som sådant oförenligt med artikel 9.3. Med beaktande av att allmänintresset överväger i miljötvister, ankommer det emellertid på den nationella domstolen att, i största möjliga mån, tolka de processuella reglerna om villkoren för att väcka talan i enlighet med målen med artikel 9.3 och målet att säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning. Sådana regler ska inte göra det praktiskt omöjligt för vissa kategorier av dem som ingår i allmänheten, inbegripet i synnerhet organisationer, föreningar eller grupper som genuint främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt, från att angripa ett beslut som har fattats efter ett administrativt förfarande och som kan strida mot

31 Förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, punkterna 39 och 40).

32 Ibid, punkt 42.

33 Ibid.

34 Dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 40).

35 Vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen, s. 198. Såsom har påpekats i doktrinen var det så att frågan om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor ”i allmänhet fortsatte att livligt diskuteras nästan fram till slutet av förhandlingarna”, medan den slutgiltiga texten avseende denna fråga är ett resultat av ”många kompromisslösningar mellan mycket olika ståndpunkter och mål, och återspeglar därför vad som var möjligt snarare än vad som var nödvändigt eller önskat”. Jendroska, J., a.a. fotnot 16, s. 398 och 407.

36 Efterlevnadskommitténs rapport, ACCC/C/2006/18 (Danmark), punkt 30.

unionens miljölagstiftning. I det avseendet kan den hänskjutande domstolen bedöma relevansen, för tolkningen av reglerna om talerätt, av att det i nationell rätt erkänns en rätt för var och en till ”en hälsosam och ekologiskt balanserad miljö”.

Talerätten för en advokatbyrå med delägarskap enligt artikel 9.3

64. Vad specifikt beträffar talerätten för en advokatbyrå med delägarskap, ska det erinras om att klaganden påstod sig ha väckt talan på sina delägares vägnar och i allmänintresset. Det ska emellertid påpekas att kraven för talerätt ska fastställas med avseende på klaganden. Såsom Irland och i huvudsak den polska regeringen och kommissionen har hävdat, ska en nationell domstol inte anmodas att undersöka de fysiska personerna ”bakom” en enhet för att fastställa talerätten. I allmänhet kan det i lag föreskrivas på vilka villkor parterna i målet har rätt att väcka talan för att tillvarata andra personers intressen eller rättigheter eller allmänintresset (talerätt för sammanslutning eller talerätt för ställföreträdare).[37] Detta tycks emellertid inte vara fallet med klaganden i det nationella målet. Vidare framgår det inte av handlingarna i målet att klaganden har bemyndigats av sina delägare eller invånarna i den berörda regionen att väcka talan i deras namn.

65. Den nationella domstolen vill även få klarhet i huruvida de delägare som ingår i denna advokatbyrå kan anses ha talerätt som en ”grupp” av personer. I det sammanhanget tycks klaganden använda en advokatbyrå med delägarskap som verktyg för att agera som en tillfällig gruppering för att främja miljön. Om sådana personer vill väcka talan i egenskap av en ”grupp”, så skulle de behöva göra det och hävda att de agerar i denna egenskap. Såvida det inte föreskrivs annat i nationell rätt, är det först vid tidpunkten då talan väcks av en ”grupp” som en nationell domstol skulle kunna bedöma huruvida en sådan ”grupp” uppfyller de nationella kraven för att tillhöra allmänheten och huruvida den kan uppfylla kriterierna för talerätt mot bakgrund av målet att säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning.

66. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att artikel 9.3 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 i stadgan, i ett mål som rör åsidosättande av unionens miljölagstiftning inte utgör hinder för en bestämmelse i nationell rätt enligt vilken det, för att en talan som väckts av en advokatbyrå med delägarskap ska kunna tas upp till sakprövning, måste visas att det finns ett eget intresse, eller att avsikten med talan är att skydda en rättslig ställning som är direkt knuten till syftet med bildandet av den typen av association. Med beaktande av att allmänintresset överväger i miljötvister, ankommer det emellertid på den nationella domstolen att, i största möjliga mån, tolka de processuella reglerna om villkoren för att väcka talan i enlighet med målen med artikel 9.3 och målet att säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning. Sådana regler ska inte göra det praktiskt omöjligt för vissa kategorier av dem som ingår i allmänheten, inbegripet i synnerhet organisationer, föreningar eller grupper som genuint främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt, från att angripa ett beslut som har fattats efter ett administrativt förfarande och som kan strida mot unionens miljölagstiftning.

[37] Se, allmänt, Cane, P., *Administrative law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 285 och följande sidor, och Cadiet, L., Normand, J., Amrani Mekki, S., *Théorie générale du procès*, PUF, tredje upplagan, 2020, punkt 171 och följande punkter.

Den tredje frågan

67. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 9.3, 9.4 och 9.5 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 i stadgan, i ett mål som rör åsidosättande av unionens miljölagstiftning, ska tolkas så, att kravet att vissa domstolsförfaranden ska erbjuda ”tillräckliga och effektiva rättsmedel” och vara ”inte oöverkomligt kostsamma” förutsätter att det finns särskilda regler och/eller kriterier för att begränsa de kostnader som den tappande parten i målet ska bära, i den meningen att den nationella domstolen ska säkerställa att kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma respekteras, med hänsyn tagen dels till intresset hos den person som vill skydda sina egna rättigheter, dels till allmänintresset av miljöskydd.

68. I det avseendet framgår det av begäran om förhandsavgörande att den rumänska lagstiftningen, nämligen artiklarna 451–453 i civilprocesslagen, i detalj anger vad rättegångskostnaderna består av samt flera kriterier som rätten kan tillämpa för att göra en motiverad sänkning av advokatarvodena. Den hänskjutande domstolen har dock uttryckt tvivel om huruvida de allmänna kriterier som föreskrivs i nationell rätt innehåller tillräckligt specifika regler och villkor för att det ska vara möjligt att bedöma och förutse de höga kostnaderna för tvister på miljöområdet. Den hänskjutande domstolen har uppgett att så särskilt är fallet när talan kan komma att avvisas på grund av att det saknas partsbehörighet eller på grund av att kraven på talerätt och ett berättigat intresse av att få saken prövad inte är uppfyllda. Den hänskjutande domstolen vill slutligen få klarhet i huruvida EU-domstolens praxis avseende artikel 11.4 i direktiv 2011/92 om allmänhetens deltagande, i domen North East Pylon Pressure Campaign och Sheehy, [38] är tillämplig på artikel 9.4 i Århuskonventionen.

69. Vad, för det första, beträffar frågan huruvida denna rättspraxis kan tillämpas vid tolkningen av regeln om att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma i artikel 9.4 i Århuskonventionen, framgår svaret redan av domen North East Pylon Pressure Campaign och Sheehy. I den domen slog EU-domstolen fast att artikel 9.4 i denna konvention, där villkoren för den aktuella prövningen fastställs, särskilt kravet på att den inte får bli oöverkomligt kostsam, uttryckligen är tillämplig både på den sortens prövningar som avses i artikel 9.3 och de som avses bland annat i artikel 9.2 i konventionen. [39]

70. Regeln om att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma ska följaktligen anses vara tillämplig på ett sådant förfarande som det som är i fråga i det nationella målet, vilket rör tillämpningen av artikel 9.3.

71. Vad, för det andra, beträffar kriterierna för bedömning av kostnaderna och beaktandet av det enskilda intresset liksom allmänintresset av miljöskydd, ska det inledningsvis anges att rimliga kostnader uttryckligen är tillåtna enligt artikel 3.8 i Århuskonventionen. Artikel 9.4 utgör inte hinder mot ett beslut om rättegångskostnader så länge som beloppet inte är oöverkomligt. [40] Eftersom denna bestämmelse inte innehåller några särskilda kriterier, är bedömningen av kostnaderna inte bestämd på förhand utan beror på omständigheterna i det enskilda fallet och det nationella rättssystemet. [41]

[38] Dom av den 15 mars 2018 (C-470/16, EU:C:2018:185).

[39] Dom av den 15 mars 2018, North East Pylon Pressure Campaign och Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punkt 48).

[40] Dom av den 16 juli 2009, kommissionen/Irland (C-427/07, EU:C:2009:457, punkt 92), och förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, punkt 34).

[41] Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, punkt 36), med avseende på olika konstateranden och rekommendationer av Efterlevnadskommittén.

72. I domen Edwards och Pallikaropoulos [42] identifierade EU-domstolen de relevanta kriterierna för bedömningen av tolkningen av regeln om att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma. Dessa kriterier talar för en *samlad* och omfattande bedömning av frågan om orimliga kostnader. Närmare bestämt framgår det av den domen att den nationella domstolen ska beakta alla relevanta bestämmelser i nationell rätt, att den ska ta hänsyn till såväl den rättssökandes intressen som allmänintresset av miljöskydd, och att kostnaden för ett förfarande inte får överskrida den rättssökandes ekonomiska resurser, och kostnaden får under inga omständigheter framstå som objektivt orimlig. [43] När det gäller analysen av den rättssökandes ekonomiska situation får den nationella domstolen även beakta de aktuella parternas situation, huruvida det föreligger rimliga utsikter att den rättssökande når framgång med sin talan, den betydelse som talan har för den rättssökande och för miljöskyddet, huruvida de materiella och processuella rättsreglerna är komplicerade samt huruvida talan i något skede har varit att anse som grundlös. [44]

73. Vidare har EU-domstolen slagit fast att regeln om att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma bidrar, på miljörättens område, till att rätten till ett effektivt rättsmedel, vilken säkerställs i artikel 47 i stadgan, iakttas och till att effektivitetsprincipen – enligt vilken de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten inte får göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten – iakttas. [45]

74. Med beaktande av artikel 47 i stadgan, får kostnaden för att väcka talan med stöd av Århuskonventionen eller för att göra unionens miljölagstiftning gällande inte vara så hög att det hindrar allmänheten från att väcka talan om de anser det nödvändigt. [46]

75. Under de omständigheter som föreligger i det nationella målet föreskrivs det inte i den nationella lagstiftningen några *exakta* kriterier som specifikt är tillämpliga på miljötvister. Med hänsyn till det betydande utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har inom ramen för artikel 9.4, kan den omständigheten att kostnaderna i miljötvister inte fastställs i detalj inte som sådan anses vara oförenlig med regeln om att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma.

76. Det framgår emellertid av artikel 3.1 i Århuskonventionen att parterna i konventionen ska fastställa och upprätthålla ”tydliga, öppna och enhetliga ramar” för införlivandet av bestämmelserna i denna konvention. Vidare följer det av artikel 9.5 att parterna ska överväga att införa lämpliga stödåtgärder som kan undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av tillgången till rättslig prövning. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida de befintliga mekanismerna i nationell rätt uppfyller dessa krav och att tolka sin nationella processrätt på ett sätt som, i möjligaste mån, är förenligt med de mål som uppställs i artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen, så att kostnaderna för domstolsförfarandet som helhet inte blir oöverkomliga, med beaktande av de kriterier som har slagits fast i EU-domstolens praxis. [47]

[42] Dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

[43] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkterna 38–40).

[44] Ibidem, punkterna 41 och 42.

[45] Dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 33).

[46] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 34).

[47] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 mars 2018, North East Pylon Pressure Campaign och Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punkt 57).

77. Det ska även påpekas att mot bakgrund av den samlade och omfattande bedömning som den nationella domstolen ska göra, med hänsyn till de kriterier som har slagits fast i domen Edwards och Pallikaropoulos, utgör klagandens eventuella bristande talerätt inte som sådan något hinder mot att tillämpa regeln om att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma.

78. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att artikel 9.3, 9.4 och 9.5 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 första och andra stycket i stadgan, ska i ett mål som rör åsidosättande av unionens miljölagstiftning tolkas så, att kravet att vissa domstolsförfaranden ska erbjuda ”tillräckliga och effektiva rättsmedel” och vara ”inte oöverkomligt kostsamma” inte förutsätter att det finns särskilda regler och/eller kriterier för att begränsa de kostnader som den tappande parten i målet ska bära. Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att tolka sin nationella processrätt på ett sätt som, i möjligaste mån, är förenligt med de mål som uppställs i artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen, så att kostnaderna för domstolsförfarandet som helhet inte blir oöverkomliga.

IV. Förslag till avgörande

79. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen besvarar tolkningsfrågorna enligt följande

1) En advokatbyrå med delägarskap kan, i ett mål som rör åsidosättande av unionens miljölagstiftning, anses tillhöra ”allmänheten” i den mening som avses i artikel 2.4 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 9.3 i samma konvention, när denna advokatbyrå med delägarskap inte gör gällande någon kränkning av några av de rättigheter eller intressen som den juridiska enheten själv innehar, utan snarare en kränkning av intressen och rättigheter som innehas av de fysiska personerna, nämligen de advokater som ingår i denna byrå. De fysiska personer som ingår i denna advokatbyrå med delägarskap kan anses utgöra en ”grupp” av fysiska personer som agerar via en förening eller en organisation, i den mening som avses i dessa bestämmelser, under förutsättning att de krav som fastställs i nationell lagstiftning eller praxis är uppfyllda. Dessa krav måste emellertid säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning.

2) Artikel 9.3 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 i stadgan, utgör i ett mål som rör åsidosättande av unionens miljölagstiftning inte hinder för en bestämmelse i nationell rätt enligt vilken det, för att en talan som väckts av en advokatbyrå med delägarskap ska kunna tas upp till sakprövning, måste visas att det finns ett eget intresse, eller att avsikten med talan är att skydda en rättslig ställning som är direkt knuten till syftet med bildandet av den typen av association. Med beaktande av att allmänintresset överväger i miljötvister, ankommer det emellertid på den nationella domstolen att, i största möjliga mån, tolka de processuella reglerna om villkoren för att väcka talan i enlighet med målen med artikel 9.3 och målet att säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning. Sådana regler ska inte göra det praktiskt omöjligt för vissa kategorier av dem som ingår i allmänheten, inbegripet i synnerhet organisationer, föreningar eller grupper som genuint främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt, från att angripa ett beslut som har fattats efter ett administrativt förfarande och som kan strida mot unionens miljölagstiftning.

3) Artikel 9.3, 9.4 och 9.5 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 första och andra stycket i stadgan, ska i ett mål som rör åsidosättande av unionens miljölagstiftning tolkas så, att kravet att vissa domstolsförfaranden ska erbjuda ”tillräckliga och effektiva rättsmedel” och vara ”inte oöverkomligt kostsamma” inte förutsätter att det finns särskilda regler och/eller kriterier för att begränsa de kostnader som den tappande parten i målet ska bära. Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att tolka sin nationella processrätt på ett sätt som, i möjligaste mån, är förenligt med de mål som uppställs i artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen, så att kostnaderna för domstolsförfarandet som helhet inte blir oöverkomliga.