Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

den 12 november 2025 *

”Miljö – Förordning (EU) 2022/2577 om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi – Begäran om intern omprövning – Artikel 10.1 i förordning (EG) nr 1367/2006 – Avslag på begäran – Akt som antagits med stöd av artikel 122.1 FEUF – Akt som inte kan bli föremål för en begäran om intern omprövning – Artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006 – Begreppet förvaltningsåtgärd – Artikel 9.3 i Århuskonventionen – Artikel 2 led 2 i Århuskonventionen – Akt som antagits av en lagstiftande myndighet”

I mål T-535/23,

**CEE Bankwatch Network z.s.**, Prag (Tjeckien),

**Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung**, Wien (Österrike),

företrädda av advokaten M. Metzler,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av R. Boucquey, A. Maceroni och L. Vétillard, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Europeiska kommissionen**, företrädd av C. Hermes, G. Gattinara, B. De Meester och C. Valero, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

vid överläggningen sammansatt av ordföranden L. Truchot samt domarna H. Kanninen, M. Sampol Pucurull (referent), T. Perišin och H. Cassagnabère,

* Rättegångsspråk: engelska.

justitiesekreterare: V. Di Bucci,

efter den skriftliga delen av förfarandet, bland annat åtgärden för processledning av den 18 november 2024 och kommissionens och sökandenas svar som ingavs till tribunalens kansli den 9 respektive den 10 december 2024,

med beaktande av att ingen av parterna inom fristen på tre veckor räknat från delgivningen av underrättelsen om att den skriftliga delen av förfarandet avslutats hade inkommit med någon begäran om muntlig förhandling, och av att tribunalen således, med tillämpning av artikel 106.3 i tribunalens rättegångsregler har beslutat att avgöra målet på handlingarna.

följande

## Dom

1 Sökandena, CEE Bankwatch Network z.s. och Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung, har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring av det beslut som meddelades av Europeiska unionens råd den 13 juni 2023 (nedan kallat det angripna beslutet), genom vilket deras begäran om intern omprövning av rådets förordning (EU) 2022/2577 av den 22 december 2022 om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi (EUT L 335, 2022, s. 36) – som de ingav den 20 februari 2023 med stöd av artikel 10.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på unionens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13, och rättelse i EUT L 65, 2023, s. 59), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1767 av den 6 oktober 2021 (EUT L 356, 2021, s. 1) (nedan kallad Århusförordningen) – i första hand avvisades eftersom den inte kunde tas upp till prövning och i andra hand avslogs på grund av att den var ogrundad.

### Bakgrund till tvisten

2 CEE Bankwatch Network och Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung, etablerade i Tjeckien respektive Österrike, är ideella miljöskyddsorganisationer.

3 Till följd av Ryska federationens aggressionskrig mot Ukraina inträffade under år 2022 ett plötsligt och betydande avbrott i gasflödet från Ryssland, vilket visade på det brådskande behovet av att frigöra sig från de ryska leveranserna och garantera försörjningstryggheten i Europeiska unionen.

4 I detta sammanhang uppmanade Europeiska rådet, i sina slutsatser av den 20–21 oktober 2022, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen att snarast lägga fram konkreta beslut, och att särskilt påskynda och förenkla tillståndsförfarandena för att främja utvecklingen av förnybar energi och nät, bland annat genom nödåtgärder med stöd av artikel 122 FEUF. Den 9 november 2022 antog kommissionen förslag COM(2022) 591 final till rådets förordning om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi, vilken innehöll tillfälliga, proportionella och extraordinära åtgärder avsedda att komplettera de initiativ som syftade till att hantera krisen på energimarknaderna och den befintliga unionslagstiftningen på området. Den 24 november 2022 nådde rådet en principöverenskommelse om ett utkast till text. Den 22 december 2022 antog rådet, med stöd av artikel 122.1 FEUF, förordning 2022/2577.

5 Såsom framgår av skälen 3, 4 och 6 i förordning 2022/2577 ansåg rådet att det, för att på kort sikt öka takten i utbyggnaden av förnybar energi i unionen, var nödvändigt att påskynda vissa tillståndsförfaranden som avsåg specifik teknik inom området för förnybar energi, bland annat genom att införa undantag från vissa bedömningsskyldigheter som fastställs i unionens miljölagstiftning.

6 Den 20 februari 2023 ingav sökandena en begäran om intern omprövning av förordning 2022/2577 till rådet i enlighet med artikel 10.1 i Århusförordningen.

7 Genom det angripna beslutet, som delgavs sökandena den 13 juni 2023, avvisade rådet begäran om intern omprövning av förordning nr 2022/2577, och avslog den i andra hand såsom ogrundad.

8 Rådet angav i huvudsak att förordning 2022/2577, som antagits med stöd av artikel 122.1 FEUF, införde riktade och tillfälliga undantag från akter som antagits i enlighet med ett ordinarie eller särskilt lagstiftningsförfarande i den mening som avses i artikel 289.1 och 289.2 FEUF, och således inte kunde omfattas av definitionen av förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen. Rådet underströk i detta avseende att förordning 2022/2577, på grund av sitt innehåll och sina verkningar, inte kunde betraktas som en lagstiftningsakt i den mening som avses i EUF-fördraget, det vill säga en akt som antagits enligt ett ordinarie eller särskilt lagstiftningsförfarande i den mening som avses i artikel 289.1 och 289.2 FEUF, men att den emellertid utgjorde en lagstiftningsakt med avseende på konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, 2005, s. 4) (nedan kallad Århuskonventionen). I andra hand avslog rådet även begäran om intern omprövning av förordning 2022/2577 med motiveringen att den saknade grund.

## Parternas yrkanden

9 Sökandena yrkar att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

10 Rådet har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

11 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

## Rättslig bedömning

12 Sökandena har åberopat tre grunder till stöd för sin talan. Sökandena har, genom sin första grund, gjort gällande att rådet gjorde sig skyldigt till felaktig rättstillämpning när det avvisade begäran om intern omprövning av förordning 2022/2577. Genom den andra grunden har sökandena gjort gällande att rådet felaktigt ansåg att artikel 122.1 FEUF utgjorde den korrekta rättsliga grunden för att anta förordning 2022/2577 Genom den tredje grunden har sökandena gjort gällande att det angripna beslutet grundar sig på en uppenbart oriktig bedömning.

13 Till stöd för den första grunden har sökandena gjort gällande att rådet, i det angripna beslutet, gjorde en felaktig rättslig tillämpning av artikel 2 led 2 i Århuskonventionen och artiklarna 2.1 c och g och 10.1 i Århusförordningen, när det avslog deras begäran om intern omprövning med motiveringen att förordning 2022/2577 inte utgjorde en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i Århusförordningen.

14 Sökandena erinrar i detta hänseende om att en förvaltningsåtgärd, enligt artikel 2.1 g i Århusförordningen, definieras som ”en icke-lagstiftningsakt som antas av en unionsinstitution eller ett unionsorgan och som har rättsverkan utanför institutionen eller organet i fråga samt innehåller bestämmelser som kan strida mot miljörätten …”.

15 För det första har sökandena anfört att begreppet lagstiftningsakt är ett formellt begrepp, som definieras genom det förfarande som används när den berörda akten antas. Enligt artikel 289.3 FEUF utgör endast de rättsakter som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande lagstiftningsakter. Eftersom förordning 2022/2577 inte antogs i enlighet med något av de lagstiftningsförfaranden som föreskrivs i artikel 289.1 och 289.2 FEUF utgör den inte någon lagstiftningsakt. Därmed utgör den en förvaltningsåtgärd.

16 Sökandena har gjort gällande att en annan tolkning skulle strida mot artikel 9.3 i Århuskonventionen. Sökandena anför att förordning 2021/1767 antogs i syfte att utvidga det materiella tillämpningsområdet för vilka akter som kan bli föremål för det interna omprövningsförfarandet, för att säkerställa att icke-lagstiftningsakter med allmän räckvidd framdeles kunde blir föremål för intern omprövning, i syfte att anpassa unionsrätten till artikel 9.3 i Århuskonventionen. Enligt sökandena ger dessutom skälen 7 och 12 i förordning 2021/1767 stöd för att det finns en överensstämmelse mellan begreppet icke-lagstiftningsakt i artikel 2.1 g i Århusförordningen och begreppet i EUF-fördraget. De har gjort gällande att det interna omprövningsförfarande som föreskrivs i Århusförordningen kompletterar unionens övergripande system för rättslig prövning, som gör det möjligt för allmänheten att få vissa förvaltningsåtgärder prövade genom att väcka talan direkt vid unionsdomstolarna enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF, vilken, genom sina tre delar, fastställer en skillnad mellan lagstiftningsakter och icke-lagstiftningsakter, i den mening som avses i artikel 289 FEUF.

17 För det andra anser sökandena att förordning 2022/2577 inte kan anses utgöra en lagstiftningsakt i den mening som avses i Århuskonventionen.

18 Sökandena erinrar dels om att artikel 9.3 i Århuskonventionen föreskriver att allmänheten har rätt att få handlingar av myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning, dels om att begreppet myndighet inte omfattar organ och institutioner när de handlar i egenskap av lagstiftande myndighet, såsom framgår av artikel 2 led 2 i Århuskonventionen. De har i detta hänseende gjort gällande att rådet, när det antar rättsakter enligt ett annat förfarande än de som föreskrivs i artikel 289 FEUF, inte handlar i egenskap av

dömande eller lagstiftande myndighet och därmed utgör en myndighet i den mening som avses i Århuskonventionen. Sökandena har dessutom gjort gällande att orsaken till att lagstiftningsakter är undantagna från prövningen av rättsakters giltighet enligt Århuskonventionen är att det var lämpligt att undanta rättsakter som följde direkt av en demokratisk process från domstolsprövning. De har preciserat att denna demokratiska process, inom ramen för EUF-fördraget, kräver Europaparlamentets deltagande, såsom framgår av artikel 289.1 och 289.2 FEUF. Detta är emellertid inte fallet med förordning 2022/2577, vilken antagits enligt artikel 122.1 FEUF och således enbart av rådet, utan parlamentets deltagande.

19 Dessutom kan tillämpningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen, enligt sökandena, inte vara beroende vare sig av de berörda akternas materiella innehåll eller verkningar eller av det organ som antagit dem, utan endast av det förfarande som använts när rättsakterna antogs.

20 Rådets påstående – att förordning 2022/2577, på grund av sitt innehåll och sina verkningar, skiljer sig materiellt från de rättsakter som antas enligt ett ordinarie eller särskilt lagstiftningsförfarande i enlighet med artikel 289.1 och 289.2 FEUF – tar således bland annat inte hänsyn till den omständigheten att det, bland de rättsakter som inte antagits enligt något av dessa förfaranden, finns rättsakter som antagits direkt med stöd av andra bestämmelser i EUF-fördraget samt delegerade akter som antagits enligt artikel 290 FEUF och genomförandeakter som antagits enligt artikel 291 FEUF, vilka även de kännetecknas av att de kan ändra rättsakter som antagits enligt ett lagstiftningsförfarande i enlighet med artikel 289.3 FEUF utan att för den skull ha en lagstiftande karaktär i den mening som avses i EUF-fördraget.

21 Sökandena har slutligen gjort gällande att myndigheter skulle kunna undvika att bemöta bestridanden från allmänheten för det fall rättsakter som inte har antagits i enlighet med något av de lagstiftningsförfaranden som föreskrivs i artikel 289.1 och 289.2 FEUF, men som ändrar rättsakter som antagits i enlighet med något av dessa förfaranden, undantas från tillämpningsområdet för förfarandet för intern omprövning. Detta gäller särskilt när dessa myndigheter anser sig ha en omfattande behörighet inom ett ytterst känsligt område och där rättsskyddsmekanismer, däribland det interna omprövningsförfarande som regleras i artikel 10.1 i Århusförordningen, är särskilt nödvändiga. Så är bland annat fallet med de åtgärder som vidtas med stöd av artikel 122.1 FEUF, med hänsyn till att de situationer som avses i denna bestämmelse är exceptionella och högst politiska samt till de förfaranden som ska följas och de åtgärder som ska vidtas.

22 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestridit sökandenas argument.

23 Tribunalen ska pröva huruvida rådet felaktigt avvisade begäran om intern omprövning av förordning 2022/2577 med motiveringen att den inte avsåg en akt som kunde bli föremål för en intern omprövning enligt artikel 10.1 i Århusförordningen, det vill säga en förvaltningsåtgärd så som den definieras i artikel 2.1 g i Århusförordningen.

24 För att kunna bedöma huruvida det finns fog för den första grunden måste således begreppet förvaltningsåtgärd i den mening som avses i och vid tillämpningen av Århusförordningen tolkas.

25 Enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i. Även förarbetena till en unionsbestämmelse kan ge relevanta upplysningar om tolkningen av den (se dom av den 29 juli 2024, Asociația Crescătorilor de Vaci ”Bălțată Românească” Tip Simmental, C-286/23, EU:C:2024:655, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

26 Vad gäller den bokstavliga tolkningen följer det av ordalydelsen av artikel 2.1 g i Århusförordningen att en förvaltningsåtgärd i Århusförordningen definieras som ”en icke-lagstiftningsakt som antas av en unionsinstitution eller ett unionsorgan och som har rättsverkan utanför institutionen eller organet i fråga samt innehåller bestämmelser som kan strida mot miljörätten …”.

27 Tribunalen konstaterar dels att unionslagstiftaren i artikel 2.1 g i Århusförordningen endast har definierat begreppet förvaltningsåtgärd som en ”icke-lagstiftningsakt”, dels att unionslagstiftaren har definierat detta begrepp som en motsats till begreppet lagstiftningsakt, utan att för den skull hänvisa till kategorin akter som antagits enligt ett ordinarie eller särskilt lagstiftningsförfarande i den mening som avses i artikel 289.1 och 289.2 FEUF.

28 Vad gäller den kontextuella tolkningen framgår det av skälen 7 och 11 i Århusförordningen att unionslagstiftaren avsåg att undanta unionsinstitutioner och unionsorgan som handlar i egenskap av lagstiftande myndighet från Århuskonventionens tillämpningsområde.

29 I artikel 1 i Århusförordningen föreskrivs att förordningen ska tillämpas ”på unionens institutioner och organ”. Artikel 2.1 c i samma förordning innehåller en definition av begreppet ”unionsinstitution eller unionsorgan” som undantar unionens institutioner och organ när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet. Det följer således av artikel 1 jämförd med artikel 2.1 c i Århusförordningen att förordningen inte är tillämplig på unionens institutioner och organ när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.

30 I artikel 10 i Århusförordningen föreskrivs dessutom regler för en begäran om intern omprövning av förvaltningsåtgärder.

31 Det ska konstateras att begreppet icke-lagstiftningsakt i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen och begreppet akter som antas av unionens institutioner och organ ”när [de] handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet” i artikel 2.1 c i förordningen är beroende av varandra. Tillämpningsområdet för artikel 10 i denna förordning kan nämligen inte gå utöver tillämpningsområdet för själva förordningen, såsom det definieras särskilt i artiklarna 1 och 2.1 c och g i förordningen.

32 Eftersom Århusförordningen, enligt dess artikel 2.1 c inte är tillämplig på unionens institutioner och organ när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet, kan rättsakter som antas i detta sammanhang inte anses utgöra förvaltningsåtgärder i den mening som avses i Århusförordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2020, Mellifera/kommissionen, C-784/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:630, punkt 81).

33 Det ska vidare påpekas att unionslagstiftaren, vid antagandet av förordning 2021/1767, visserligen ville utvidga tillämpningsområdet för det interna omprövningsförfarandet i syfte att anpassa unionsrätten till bestämmelserna i Århuskonventionen, men lagstiftaren avsåg dock inte att ändra den omständigheten att lagstiftningsakter var undantagna från tillämpningsområdet för detta särskilda prövningsförfarande. Detta framgår bland annat av skäl 8 i förordningen, där det anges att det är nödvändigt att utöka räckvidden för artikel 10 i Århusförordningen endast för ”icke-lagstiftningsakter med allmän räckvidd”.

34 I skäl 8 i förordning 2021/1767 hänvisas det till behovet av att utvidga det materiella tillämpningsområdet för rättsakter som är föremål för förfarandet för intern omprövning till att även omfatta icke-lagstiftningsakter med allmän räckvidd. Det hänvisas emellertid i detta skäl inte till de lagstiftningsförfaranden som föreskrivs i artikel 289.1 och 289.2 FEUF för att fastställa vilka lagstiftningsakter som är undantagna från Århusförordningens tillämpningsområde.

35 Det ska slutligen påpekas att domstolen, med avseende på artikel 2.1 f i Århusförordningen, i vilken begreppet miljörätt definieras, har slagit fast att den omständigheten att det i denna artikel i vissa språkversioner hänvisas till ”lagstiftningen” eller ”varje bestämmelse i lagstiftningen” inte innebär att begreppet miljörätt, vid tillämpningen av denna förordning, är begränsat till lagstiftningsakter i den mening som avses i artikel 289.3 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 juli 2023, EIB och kommissionen/ClientEarth, C-212/21 P och C-223/21 P, EU:C:2023:546, punkt 85).

36 Det framgår således av den rättspraxis som nämns i punkt 35 ovan att domstolen inte har tolkat uttrycket ”lagstiftning” i artikel 2.1 f i Århusförordningen i den precisa och formella betydelse som följer av artikel 289.3 FEUF.

37 Även om det är riktigt att en lagstiftningsakt i den mening som avses i artikel 289 FEUF inte utgör en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i och vid tillämpningen av Århusförordningen, framgår det under dessa omständigheter inte av den kontextuella tolkning som utvecklats i punkterna 29–37 ovan att begreppet lagstiftande myndighet i artikel 2.1 c i samma förordning helt sammanfaller med den kategori av lagstiftningsakter som definieras i artikel 289 FEUF.

38 Vad gäller den teleologiska tolkningen, erinrar tribunalen om att unionsbestämmelser, enligt fast rättspraxis, så långt det är möjligt ska tolkas mot bakgrund av folkrätten, i synnerhet när dessa bestämmelser syftar just till att genomföra ett internationellt avtal som unionen har ingått och som utgör en del av unionens rättsordning och är bindande för unionens institutioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 januari 2015, Evans, C-179/13, EU:C:2015:12, punkt 35 och där angiven rättspraxis, och dom av den 6 juli 2023, EIB och kommissionen/ClientEarth, C-212/21 P och C-223/21 P, EU:C:2023:546, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

39 Det framgår i detta hänseende av artikel 3.5 FEU att unionen ska bidra till ”strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt”.

40 Århusförordningen har således till syfte att, vad gäller unionens institutioner, genomföra artikel 9.3 i Århuskonventionen (se dom av den 6 juli 2023, EIB och kommissionen/ClientEarth, C-212/21 P och C-223/21 P, EU:C:2023:546, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

41 Även om artikel 9.3 i Århuskonventionen inte kan åberopas för att bedöma lagenligheten av artikel 10.1 i Århusförordningen, utgör detta inte hinder för att bestämmelserna i denna förordning, i enlighet med den rättspraxis som nämns i punkt 39 ovan, i möjligaste mån tolkas mot bakgrund av Århuskonventionen (se dom av den 6 juli 2023, EIB och kommissionen/ClientEarth, C-212/21 P och C-223/21 P, EU:C:2023:546, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

42 En sådan tolkning utgör nämligen ett väsentligt medel för att säkerställa att unionsrättens bestämmelser förblir förenliga med bestämmelserna i konventionen i enlighet med den avsikt som unionslagstiftaren uttryckt i skäl 3 i Århusförordningen (dom av den 6 juli 2023, EIB och kommissionen/ClientEarth, C-212/21 P och C-223/21 P, EU:C:2023:546, punkt 69).

43 I detta hänseende framgår det av artikel 9.3 i Århuskonventionen, som avser tillgång till rättslig prövning, att varje part ska 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.

44 Begreppet handling som kan bli föremål för prövning definieras emellertid inte i artikel 9.3 i Århuskonventionen.

45 Den vid första anblicken mycket omfattande räckvidden av artikel 9.3 i Århuskonventionen måste dock nyanseras. Det materiella tillämpningsområdet för denna bestämmelse avgränsas nämligen av artikel 2 led 2 i nämnda konvention, av vilken det framgår att konventionen inte är tillämplig på rättsakter av lagstiftningskaraktär. I enlighet med nämnda bestämmelse omfattar begreppet myndighet, vars handlingar som strider mot miljörätten kan bestridas, inte organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 juli 2023, EIB och kommissionen/ClientEarth, C-212/21 P och C-223/21 P, EU:C:2023:546, punkt 70).

46 Århuskonventionen preciserar emellertid inte under vilka omständigheter organ eller institutioner handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.

47 Av detta följer att Århuskonventionens upphovsmän, med hänsyn till artikel 2 led 2 sista meningen i konventionen, uttryckligen har undantagit handlingar från organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet från tillämpningsområdet för artikel 9.3 i konventionen, utan att närmare definiera vad som ska förstås med uttrycket ”lagstiftande myndighet” och i synnerhet utan att överlåta åt parterna i konventionen att definiera detta begrepp genom att hänvisa till nationell rätt.

48 Det ska i detta hänseende påpekas att en bokstavstolkning av artikel 2 led 2 i Århuskonventionen inte gör det möjligt att anse att definitionen av begreppet lagstiftande myndighet omfattas av de fördragsslutande parternas utrymme för skönsmässig bedömning. Begreppet lagstiftning, i betydelsen av ett folkrättsligt instrument, ska nämligen vid tolkningen behålla sin självständiga karaktär i förhållande till de avtalsslutande parternas nationella rätt. Tolkningen av artikel 2 led 2 i Århuskonventionen får således inte grundas uteslutande på en av konventionsparternas rättsordning (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Jääskinen i de förenade målen rådet och kommissionen/Stichting Natuur en Milieu och Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P och C-405/12 P, EU:C:2014:309, punkt 30).

49 Denna tolkning stöds av meddelandena från Århuskonventionens efterlevnadskommitté (nedan kallad Århuskommittén), som inrättats för att kontrollera huruvida parterna i konventionen uppfyller de skyldigheter som följer av konventionen. Även om dessa meddelanden saknar normativt värde, ingår de bland de element som kan tjäna som vägledning vid tolkningen av konventionen (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 7 mars 2024, Roheline Kogukond m.fl., C-234/22, EU:C:2024:211, punkt 39).

50 Det ska i detta hänseende påpekas att Århuskommittén har motsatt sig en tolkning av artikel 2 led 2 i Århuskonventionen som enbart grundar sig på hänvisningar till en av konventionsparternas rättsordning. I sitt meddelande ACCC/C/2008/32 slog nämnda kommitté således fast att det, för att avgöra huruvida ett beslut, en handling eller en underlåtenhet har antagits av en myndighet i egenskap av lagstiftande myndighet med avseende på artikel 2 led 2 i konventionen, inte är avgörande hur detta eller denna benämns i en konventionsparts nationella rätt.

51 I sina meddelanden ACCC/C/2011/61 och ACCC/C/2014/120 påpekade Århuskommittén dessutom att det, även om det i Århuskonventionen inte preciseras under vilka omständigheter en institution eller ett organ har handlat i egenskap av lagstiftande myndighet, är uppenbart att konventionen undantar en institution eller ett organ endast när den eller det har handlat i denna särskilda egenskap. Ett nationellt parlament i en fördragsslutande part kan således, även om det utgör ett demokratiskt valt organ, betraktas som en myndighet i den mening som avses i Århuskonventionen när det inte agerar i egenskap av lagstiftare, exempelvis när det godkänner en verksamhet eller ett projekt.

52 Domstolen har även haft möjlighet att uttala sig om begreppet ”organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet” i samband med tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, 2003, s. 26), mot bakgrund av Århuskonventionen. I detta hänseende har domstolen slagit fast att begreppet ”organ eller institutioner när de handlar i egenskap av … lagstiftande myndighet” ska ges en funktionell tolkning. Enligt den tolkningen kan ministerier som enligt nationell rätt är ansvariga för att förbereda lagförslag, att lägga fram dessa för den lagstiftande församlingen och att delta i lagstiftningsförfarandet, bland annat genom att avge yttranden, anses omfattas av denna definition (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 49).

53 Dessa överväganden leder således till att utgå från ett funktionellt synsätt vid tolkningen av begreppet lagstiftande myndighet. Det ska i detta hänseende påpekas att det funktionella synsättet inte enbart avser det berörda organets karaktär, det vill säga huruvida denna institution eller detta organ traditionellt utövar lagstiftningsbefogenheter, utan de funktioner som rent faktiskt utövas av institutionen eller organet i fråga. Även om det organisatoriska kriteriet utgör ett indicium för att det är fråga om en lagstiftningsakt i den mening som avses i Århusförordningen, är det således inte ensamt avgörande. Det ska nämligen även tas hänsyn till ett kriterium avseende själva innehållet i den rättsakt som antagits av nämnda institution eller organ. Detta synsätt är desto mer motiverat som lagstiftningsförfarandet kan skilja sig avsevärt åt mellan de olika parterna i Århuskonventionen.

54 Av detta följer att ett rent formellt synsätt, som är specifikt för ett rättssystem som gäller i en av parterna i Århuskonventionen och som grundar sig på ett rent processuellt kriterium, inte kan användas för att avgöra huruvida en rättsakt har antagits av en myndighet i egenskap av lagstiftande myndighet. Begreppet lagstiftande myndighet i artikel 2.1 c i Århusförordningen kan således inte tolkas så, att det endast avser akter som har antagits enligt ett ordinarie eller särskilt lagstiftningsförfarande i enlighet med artikel 289.1 och 289.2 FEUF.

55 Det följer av punkterna 27–54 ovan att begreppet förvaltningsåtgärd i artikel 2.1 g i Århusförordningen avser varje akt som inte har antagits av en unionsinstitution i egenskap av lagstiftande myndighet, och inte, såsom sökandena har gjort gällande, endast de lagstiftningsakter som har antagits enligt ett ordinarie eller särskilt lagstiftningsförfarande enligt artikel 289.1 och 289.2 FEUF.

56 Det är mot bakgrund av dessa överväganden och särskilt de kriterier som anges i punkt 54 ovan som det ska fastställas huruvida förordning 2022/2577 utgör en ”förvaltningsåtgärd” i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen, tolkad mot bakgrund av Århuskonventionen.

57 Det ska påpekas att förordning 2022/2577 antogs av rådet, som enligt artikel 16.1 FEU är en institution som, tillsammans med parlamentet, genom fördragen har tilldelats lagstiftande funktioner.

58 Rådet är således ett organ som utövar lagstiftande funktioner. Såsom framgår av punkt 54 ovan är dock det organisatoriska kriteriet visserligen ett indicium på utövande av lagstiftande befogenheter, men det är inte i sig avgörande. Även själva innehållet i förordning 2022/2577 måste nämligen beaktas.

***Frågan om vilken slags befogenheter rådet utövade när den antog förordning 2022/2577***

*Den rättsliga grunden för förordning 2022/2577*

59 Det ska påpekas att förordning 2022/2577 antogs med stöd av artikel 122.1 FEUF, som ingår i kapitel 1, med rubriken ”Ekonomisk politik”, i avdelning VIII i tredje delen av EUF-fördraget.

60 Det framgår av artikel 122.1 FEUF att ”[rådet, u]tan att det påverkar tillämpningen av övriga förfaranden som föreskrivs i fördragen … på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna [får] besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen, särskilt om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet”.

61 Av detta följer att artikel 122.1 FEUF ger rådet befogenhet att under särskilda omständigheter besluta om åtgärder ”[u]tan att det påverkar tillämpningen av övriga förfaranden som föreskrivs i fördragen”.

62 Vidare bemyndigas rådet uttryckligen i artikel 122.1 FEUF att vidta lämpliga ekonomisk-politiska åtgärder för att hantera allvarliga problem vad gäller försörjningen av energiprodukter.

63 Det ska i detta sammanhang påpekas att det av artikel 103 i EEG-fördraget, som senare blev artikel 122 FEUF, framgick att uttrycket ”lämpliga åtgärder” innebar att rådet, även med avseende på åtgärdernas form, i förekommande fall kunde välja den åtgärd som rådet ansåg lämpligast och att artikel 103.2 i EEG-fördraget, med förbehåll för kravet på enhällighet, hänvisade till rådets utövande av sina befogenheter, inbegripet dess rätt att anförtro kommissionen att genomföra de bestämmelser som det hade fastställt. Domstolen har således slagit fast att artikel 103 i EEG-fördraget, genom att ge rådet befogenhet att besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till situationen, gav denna institution ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som skulle utövas i enlighet med det gemensamma intresset (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 1973, Balkan-Import-Export, 5/73, EU:C:1973:109, punkt 18).

64 Det framgår dessutom att rådet, vid utövandet av de befogenheter som föreskrevs i artikel 103.2 i EEG-fördraget, vilka numera definieras i artikel 122.1 FEUF, när det i en situation som präglades av ständiga och näst intill oförutsägbara förändringar var tvunget att besluta om åtgärder med omedelbar verkan, kunde göra en helhetsbedömning av för- och nackdelarna med det system som skulle inrättas. Rådet skulle dessutom säkerställa den ständiga avvägning som kunde krävas på grund av eventuella motsättningar mellan olika ekonomisk-politiska mål betraktade var för sig

och, i förekommande fall, ge ett av dem tillfälligt företräde på grundval av ekonomiska fakta eller omständigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 1973, Balkan-Import-Export, 5/73, EU:C:1973:109, punkterna 21 och 24).

65 Det följer således av artikel 122.1 FEUF, som i allt väsentligt motsvarar den tidigare artikel 103.2 i EEG-fördraget, att rådet vid genomförandet av denna bestämmelse har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, vilket är kännetecknande för utövandet av lagstiftningsfunktionen, när det gäller att besluta om åtgärder för att hantera allvarliga ekonomiska svårigheter som kräver politiska val som faller inom unionslagstiftarens särskilda ansvarsområde, eftersom de innebär en avvägning mellan olika berörda intressen på grundval av flera bedömningar. Detta stora utrymme för skönsmässig bedömning motiveras av att institutionen vid utövandet av denna uppgift måste göra komplicerade bedömningar.

66 Det ska i detta hänseende erinras om att antagandet av regler som är väsentliga på ett område omfattas av unionslagstiftarens behörighet. Av detta följer att bestämmelser som utgör väsentliga delar av grundbestämmelserna och vars antagande kräver att det görs sådana politiska val som faller inom unionslagstiftarens eget ansvarsområde inte kan antas i genomförandeakter (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 28 februari 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

67 Såsom framgår av punkt 64 ovan gav artikel 103.2 i EEG-fördraget, som numera har ersatts av artikel 122.1 FEUF, dessutom rådet en möjlighet att tilldela kommissionen genomförandebefogenheter.

68 Det ska i detta hänseende påpekas att den möjlighet som föreskrivs i artikel 122.1 FEUF, att ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet har fastställt, är förbehållen unionslagstiftaren.

69 Det följer av rättspraxis att unionslagstiftaren förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning när den beslutar att tilldela kommissionen en genomförandebefogenhet med stöd av artikel 291.2 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2015, kommissionen/parlamentet och rådet, C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

70 Vad gäller tilldelandet av genomförandebefogenhet, framgår det dessutom av artikel 291.2 FEUF att rådet, i särskilda vederbörligen motiverade fall, ska tilldelas sådan befogenhet genom unionens rättsligt bindande akter, om det krävs enhetliga villkor för genomförande av dessa akter. Den berörda institutionen har, inom ramen för den genomförandebefogenhet som den tilldelats, i uppgift att precisera innehållet i en lagstiftningsakt, för att säkerställa att denna genomförs under enhetliga förhållanden i samtliga medlemsstater (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2015, kommissionen/parlamentet och rådet, C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

71 Slutligen ska det påpekas att tillämpningsområdet för de akter som antas med stöd av artikel 122.1 FEUF skiljer sig från tillämpningsområdet för genomförandeakter och delegerade akter som antas med stöd av artiklarna 290 och 291 FEUF.

72 De befogenheter som rådet tilldelas enligt artikel 122.1 FEUF är nämligen, till skillnad från delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter, inte beroende av ett föregående bemyndigande genom en grundläggande lagstiftningsakt. Akter som antas med stöd av

artikel 122.1 FEUF har inte heller något nära samband med akter som antas i enlighet med artikel 289.1 och 289.2 FEUF, till skillnad från delegerade akter och genomförandeakter, vars lagenlighet är beroende av vad lagstiftaren har föreskrivit. Även om också delegerade akter kan ändra delar av en lagstiftningsakt i den mening som avses i artikel 289.3 FEUF, ska det noteras att de endast kan ändra ”icke väsentliga” delar av en akt som antagits i enlighet med artikel 289 FEUF.

73 Det ska vidare erinras om att artikel 291.2 FEUF föreskriver att ”[o]m enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs, ska kommissionen eller, i särskilda vederbörligen motiverade fall och i de fall som anges i artiklarna 24 och 26 i fördraget om Europeiska unionen, rådet tilldelas genomförandebefogenheter genom dessa akter”. Det ska påpekas att ordalydelsen i denna artikel inte hänvisar till lagstiftningsakter i den mening som avses i artikel 289.3 FEUF, utan texten bemyndigar tvärtom den lagstiftare som antar rättsligt bindande akter att tilldela kommissionen, eller i undantagsfall rådet, genomförandebefogenheter.

*Innehållet i förordning 2022/2577*

74 Förordning 2022/2577 antogs mot bakgrund av Ryska federationens aggressionskrig mot Ukraina och den aldrig tidigare skådade minskningen av naturgasleveranserna från Ryska federationen till medlemsstaterna, vilken hotade försörjningstryggheten i unionen och dess medlemsstater och ledde till kraftigt stigande energipriser i unionen.

75 Såsom framgår av skäl 3 i förordning 2022/2577 ansåg rådet i detta sammanhang att det, för att åtgärda europeiska konsumenters och företags utsatthet för höga och volatila priser, som orsakar ekonomiska och sociala problem, var nödvändigt att vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder för att påskynda utbyggnaden av förnybara energikällor.

76 Förordning 2022/2577 innehåller i detta syfte förenklingsåtgärder för att främja produktionen av förnybar energi genom att införa undantag från vissa krav på bedömning som föreskrivs i unionens miljölagstiftning, bland annat genom att rationalisera de förfaranden som är tillämpliga på specifika tillståndsprocesser.

77 Såsom framgår av artikel 3.1 i förordning 2022/2577 införs det genom förordningen ett allmänt undantag från de tillståndsförfaranden som föreskrivs i unionens sekundärrätt, genom att det skapas en presumtion för att produktionen av förnybar energi är av övervägande allmänintresse.

78 Närmare bestämt föreskrivs det i artikel 4 i förordning 2022/2577, som innehåller åtgärder för att påskynda tillståndsförfarandet för installation av solenergiutrustning, ett särskilt undantag från skyldigheten att genomföra miljökonsekvensbedömningar enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1).

79 Genom artikel 6 i förordning nr 2022/2577 undantas dessutom projekt för produktion av förnybar energi från kravet på miljökonsekvensbedömningen enligt artikel 2.1 i direktiv 2011/92 och artskyddsbedömningar enligt artikel 12.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7) och artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7).

80 I syfte att uppnå målen i förordning 2022/2577 innebär således vissa åtgärder som föreskrivs i denna förordning att det tillfälligt och på vissa punkter görs undantag från bestämmelserna i sekundärrätten i de direktiv som nämns i punkterna 78 och 79 ovan, enligt vilka det krävs en ”avvägning av rättsliga intressen” innan tillstånd beviljas för projekt som kan skada miljön, i den mån förordning 2022/2577, såsom anges i punkt 77 ovan, kräver att produktion av förnybar energi prioriteras vid denna avvägning.

81 Slutligen innehåller artikel 9 i förordning 2022/2577 en klausul om att det ska göras en översyn av förordningen för att bedöma dess inverkan, vilken ger kommissionen möjlighet att föreslå en förlängning av förordningens giltighetstid. Denna klausul är jämförbar med de vanliga översynsklausuler som föreskrivs i rättsakter som antagits i enlighet med ett av de lagstiftningsförfaranden som föreskrivs i artikel 289.1 och 289.2 FEUF.

82 Förordning 2022/2577 utgör således en rättsakt av särskild art, eftersom den för första gången fastställer att produktion av förnybar energi ska prioriteras genom att skapa en presumtion för att verksamhet som avser produktion av förnybar energi är av övervägande allmänintresse, vilket innebär ett undantag från de allmänna tillståndsförfaranden som föreskrivs i sekundärrätten och som innefattar krav på miljökonsekvensbedömningar.

***Slutsats***

83 För det första framgår det av det ovan anförda att rådet, när det beslutade om de åtgärder som anges i förordning 2022/2577, utnyttjade det stora utrymme för skönsmässig bedömning som det tilldelats enligt artikel 122.1 FEUF, vilket kännetecknar utövandet av lagstiftningsbefogenheter i den mening som avses i Århusförordningen. Rådet, som i en ständigt föränderlig och oförutsägbar situation var tvungen att vidta åtgärder med omedelbar verkan, gjorde en helhetsbedömning av för- och nackdelarna med det system som skulle införas och gjorde den avvägning som krävdes på grund av de eventuella motstridigheter som förelåg mellan olika ekonomisk-politiska mål betraktade var för sig, genom att ge ett av dem det tillfälliga företräde som de ekonomiska förhållandena krävde.

84 För det andra är rådets särskilda befogenheter enligt artikel 122.1 FEUF inte beroende av ett föregående bemyndigande genom en grundläggande lagstiftningsakt.

85 För det tredje ger artikel 122.1 FEUF rådet befogenhet att anta akter som medför genomförandeåtgärder, varvid befogenheten att besluta om sådana åtgärder är förbehållen unionslagstiftaren.

86 För det fjärde medför vissa bestämmelser i förordning 2022/2577 dessutom att det görs ändringar i väsentliga delar av bestämmelser i flera unionsrättsliga lagstiftningsakter, i den mening som avses i EUF-fördraget. Förordning 2022/2577 intar således inte en lägre ställning i normhierarkin i förhållande till vissa lagstiftningsakter i den mening som avses i EUF-fördraget, nämligen direktiv 2011/92, direktiv 92/43 och direktiv 2009/147, från vilka den avviker.

87 För det femte utgör den omständigheten att förordning 2022/2577 antogs, med stöd av artikel 122.1 FEUF, av rådet och inte av kommissionen ytterligare en omständighet som styrker att denna förordning inte är en genomförandeakt, utan en akt som antagits av rådet i egenskap av lagstiftare.

88 Av detta följer att det finns ett visst antal omständigheter som styrker att de befogenheter som rådet utövade när det med stöd av artikel 122.1 FEUF antog förordning 2022/2577, vid tillämpningen av artikel 2.1 c i Århusförordningen, utgör lagstiftningsverksamhet.

89 Följaktligen utgör förordning 2022/2577 inte någon förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen.

90 Denna bedömning påverkas inte av sökandenas argument, att skälet till att organ eller institutioner inte omfattas av definitionen myndigheter när de handlar i egenskap av lagstiftande myndighet är att informationen till allmänheten och dess deltagande i lagstiftningsförfarandet i allmänhet är tillräckligt säkerställda i lagstiftningsförfarandet och särskilt genom den omständigheten att de valda företrädarna är ansvariga inför allmänheten. Förordning 2022/2577 har emellertid, enligt sökandena, inte antagits av ett organ som valts demokratiskt.

91 Det ska emellertid påpekas att förordning 2022/2577, såsom framgår av punkt 58 ovan, antogs av rådet, som i enlighet med artikel 16.1 FEU, tillsammans med parlamentet, har ställning som lagstiftare. Detta argument är således verkningslöst.

92 Rådet gjorde således en riktig bedömning när det avvisade sökandenas begäran om intern omprövning av förordning 2022/2577.

93 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

94 Eftersom talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden och rådet därmed hade fog för att avvisa begäran om intern omprövning av förordning 2022/2577, är den andra och den tredje grunden, vilka syftar till att bestrida avslaget på begäran om omprövning i sak, verkningslösa och ska således ogillas.

95 Det ska i detta hänseende erinras om att unionsdomstolen, bland annat av skäl som rör en effektiv rättskipning, kan avstå från att pröva huruvida det finns fog för grunder som inte kan tas upp till prövning eller är verkningslösa (dom av den 29 september 2022, HIM/kommissionen, C-500/21 P, ej publicerad, EU:C:2022:741, punkt 73).

96 Talan ska följaktligen ogillas i sin helhet.

**Rättegångskostnader**

97 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.

98 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Kommissionen ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) **Talan ogillas.**

2) **CEE Bankwatch Network z.s. och Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska unionens råds rättegångskostnader.**

3) **Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Truchot Kanninen Sampol Pucurull

Perišin Cassagnabère

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 november 2025.

Underskrifter