Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

14. januar 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – Århuskonventionen – artikel 9, stk. 2 og 3 – adgang til klage og domstolsprøvelse – ingen adgang til klage og domstolsprøvelse for offentligheden bortset fra den berørte offentlighed – søgsmålets antagelse til realitetsbehandling betinget af forudgående deltagelse i beslutningsprocessen«

I sag C-826/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rechtbank Limburg (retten i første instans i Limburg, Nederlandene) ved afgørelse af 21. december 2018, indgået til Domstolen den 28. december 2018, i sagen

LB,

Stichting Varkens in Nood,

Stichting Dierenrecht,

Stichting Leefbaar Buitengebied

mod

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren

procesdeltager:

Sebava BV,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot (refererende dommer), og dommerne L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan og N. Jääskinen,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. januar 2020,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– LB ved A. Hanssen,

– Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht og Stichting Leefbaar Buitengebied ved M.H. Middelkamp,

– College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren ved advocaat L.M.C. Cloodt,

– den nederlandske regering ved M.A.M. de Ree, M. Bulterman, C.S. Schillemans og J.M. Hoogveld, som befuldmægtigede,

– den danske regering ved J. Nymann-Lindegren, M.S. Wolff og P.Z.L. Ngo, som befuldmægtigede,

– Irland ved M. Browne, G. Hodge og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af N. Butler, SC, og C. Hogan, BL,

– den svenske regering ved H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg og A. Falk, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved G. Gattinara, M. Noll-Ehlers og L. Haasbeek, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. juli 2020,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9, stk. 2, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, undertegnet i Aarhus (Danmark) den 25. juni 1998 og indgået på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1) (herefter »Århuskonventionen«).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem på den ene side henholdsvis den fysiske person LB og dyrevelfærdsorganisationerne Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht og Stichting Leefbard Buitengebied, og på den anden side College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (kommunalbestyrelsen i Echt-Susteren kommune, Nederlandene) (herefter »Echt-Susteren kommune«) vedrørende en godkendelse, som denne kommune har givet Sebava BV til opførelse af en svinestald.

Retsforskrifter

Folkeretten

3 I 18. betragtning til Århuskonventionen er interessen i, at offentligheden, herunder organisationer, har adgang til effektive retslige mekanismer, så dens retmæssige interesser beskyttes, og loven håndhæves, anført.

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

5 Ifølge denne artikel 2, stk. 5, betegner den »berørte offentlighed« »den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet«. Artikel 2, stk. 5, præciserer, at »med sigte på denne definition skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse«.

6 Århuskonventionens artikel 3, stk. 5, fastsætter, at bestemmelserne i denne konvention ikke påvirker parternes ret til at opretholde eller indføre foranstaltninger, der giver en bredere adgang til oplysninger, større mulighed for offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og videre adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet end påkrævet i denne konvention.

7 Århuskonventionens artikel 6 med overskriften »Offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter« bestemmer følgende i stk. 1-10:

»1. Hver part:

a) anvender bestemmelserne i denne artikel i forbindelse med afgørelser, om hvorvidt der skal gives tilladelse til forslag til aktiviteter, der er indeholdt i bilag I

[…]

2. Den berørte offentlighed informeres tidligt i en beslutningsproces på miljøområdet, på en passende, betimelig og effektiv måde, ved offentlig bekendtgørelse eller individuelt, afhængig af sagens omstændigheder, om [bl.a.] følgende:

a) den foreslåede aktivitet og ansøgningen, hvorom der skal træffes afgørelse

b) karakteren af mulige afgørelser eller udkast til afgørelsen

c) den offentlige myndighed, der skal træffe afgørelsen

d) den forventede procedure, herunder følgende oplysninger, når og hvis de kan stilles til rådighed:
   i) datoen for procedurens ikrafttrædelse
   ii) offentlighedens muligheder for at deltage
   iii) tid og sted for alle forventede offentlige høringer
   iv) angivelse af den offentlige myndighed, hvorfra alle relevante oplysninger kan indhentes, eller hvor relevante oplysninger er blevet anbragt med henblik på, at offentligheden kan gennemse dem
   v) angivelse af den relevante offentlige myndighed eller ethvert andet officielt organ, hvortil kommentarer og spørgsmål kan rettes, samt tidsplan for afgivelse af kommentarer og spørgsmål
   vi) angivelse af foreliggende miljøoplysninger, som er relevante for den foreslåede aktivitet

e) den kendsgerning, at aktiviteten er genstand for en national eller grænseoverskridende procedure til vurdering af virkningerne på miljøet.

3. Offentlighedsprocedurerne skal omfatte rimelige tidsrammer for de forskellige faser, der tillader rimelig tid til at informere offentligheden i overensstemmelse med stk. 2, og til at offentligheden kan forberede sig på og opnå reel deltagelse under hele miljøbeslutningsprocessen.

4. Hver part sørger for, at offentligheden inddrages tidligt i processen, mens alle muligheder stadig er åbne og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted.

5. Hver part bør, efter omstændighederne, tilskynde potentielle ansøgere til, før ansøgning indgives, at identificere den berørte offentlighed, indlede diskussioner og at stille oplysninger til rådighed vedrørende formålet med ansøgningen.

6. Med forbehold af parternes rettigheder efter artikel 4, stk. 3 og 4, til at afslå adgang til visse oplysninger, stiller hver part krav om, at de kompetente offentlige myndigheder på forespørgsel, hvis dette kræves i national ret, giver den berørte offentlighed adgang til at gennemgå alle oplysninger, der er relevante for beslutningsprocedurer, omfattet af denne artikel, uden vederlag, og så snart oplysningerne foreligger. De relevante oplysninger skal med forbehold af artikel 4 i det mindste omfatte:

a) en beskrivelse af stedet og den foreslåede aktivitets fysiske og tekniske karakteristika, herunder en vurdering af aktivitetens forventede restprodukter og udledninger

b) en beskrivelse af den foreslåede aktivitets væsentlige virkninger på miljøet

c) en beskrivelse af de forventede foranstaltninger til at forebygge og/eller begrænse virkningerne, herunder udledninger

d) et ikke-teknisk resumé af ovenstående

e) en beskrivelse af de væsentligste alternativer, som ansøgeren har undersøgt

f) de væsentligste rapporter og anbefalinger, indgivet til den offentlige myndighed i overensstemmelse med national lovgivning på tidspunktet for informeringen af offentligheden, jf. stk. 2 ovenfor.

7. Procedurer for offentlig deltagelse skal give offentligheden mulighed for at fremkomme med enten skriftligt eller, efter omstændighederne, ved en offentlig høring med ansøgeren, enhver kommentar, oplysning, analyse eller mening, som den finder relevant for den foreslåede aktivitet.

8. Hver part sikrer, at resultatet af den offentlige deltagelse tages behørigt i betragtning ved den endelige afgørelse.

9. Hver part sikrer, at offentligheden, straks efter at den offentlige myndighed har truffet endelig afgørelse, informeres på passende vis. Hver part stiller afgørelsens tekst samt de væsentligste begrundelser for og overvejelser ved afgørelsen til rådighed for offentligheden.

10. Hver part sikrer, at bestemmelserne i denne artikels stk. 2-9 med de nødvendige ændringer og efter omstændighederne anvendes, når en offentlig myndighed tager driftsvilkårene for en aktivitet, jf. stk. 1, op til fornyet overvejelse eller ajourføring.«

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

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

a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt

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

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

Bestemmelserne i dette stk. 2 udelukker ikke muligheden for foreløbig prøvelse ved en administrativ myndighed og påvirker ikke krav om udtømning af administrative klagemuligheder forinden sagen påklages eller indbringes for domstolen, hvor et sådant krav måtte eksistere efter national ret.

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

4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1, skal procedurerne, der er fastsat i stk.[1-3] ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre […]«

9 I bilag I til Århuskonventionen med overskriften »Liste over aktiviteter henvist til i artikel 6, stk. 1, litra a)« nævnes i punkt 15, litra c), anlæg til intensiv svineavl med mere end 750 pladser til søer.

Nederlandsk ret

10 I henhold til artikel 1:2 i Algemene wet bestuursrecht (den almindelige forvaltningslov, herefter »Awb«) forstås ved »berørt part« enhver, der har »interesser, der umiddelbart bliver berørt af en afgørelse«.

11 Det fremgår af artikel 3:10 i Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (lov om almindelige miljøbestemmelser, herefter »Wabo«), at Awb's afsnit 3.4, der vedrører »den ensartede offentlige forberedelsesprocedure« (herefter »forberedelsesproceduren«), skal anvendes ved udstedelsen af en miljøgodkendelse til aktiviteter vedrørende byggeri og ændring af anlæg som omhandlet i Wabos artikel 2.1, stk. 1, litra a) og e).

12 Inden for rammerne af denne procedure bestemmer Wabos artikel 3:12, at enhver kan fremsætte bemærkninger til udkastet til afgørelse.

13 I medfør af Awb's artikel 6:13 er det alene de berørte parter, der har indgivet bemærkninger under forberedelsesproceduren, der kan anfægte den afgørelse, der er blevet vedtaget ved afslutningen af denne procedure, medmindre den pågældende ikke med rimelighed kan foreholdes ikke at være indtrådt. Desuden er det alene de klagepunkter, der er blevet rettet mod de samme aspekter i den anfægtede afgørelse som dem, der blev kritiseret under proceduren for dens vedtagelse, der kan antages til realitetsbehandling.

14 Det fremgår af Awb's artikel 8:1, at det alene er berørte parter, der kan indlede et søgsmål til prøvelse af de administrative afgørelser for en forvaltningsdomstol.

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

15 Den 13. oktober 2016 indgav Sebava en ansøgning om godkendelse af en udvidelse og en ændring af en svinestald i Koningsbosch (Nederlandene) til Echt-Susteren kommune med henblik på at opføre en ny stald til 855 goldsøer og drægtige søer, i de eksisterende stalde at udskifte 484 galte med 125 førstelægssøer og at opføre et overdækket udeareal til søer.

16 Denne ansøgning blev underlagt forberedelsesproceduren, inden for rammerne af hvilken den kompetente myndighed vedtager et udkast til afgørelse om ansøgningen om godkendelse, hvortil der kan indgives bemærkninger.

17 Inden for denne ramme besluttede Echt-Susteren kommune, at en miljøkonsekvensrapport ikke var nødvendig.

18 Denne afgørelse, et eksemplar af anmeldelsesdokumentet og andre tilhørende dokumenter blev lagt ud til offentlig høring på rådhuset. Der blev offentliggjort en meddelelse i *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden* (Kongeriget Nederlandenes Tidende), hvorefter den nævnte afgørelse skulle anses for at være en forberedende retsakt som omhandlet i nederlandsk ret, og den derfor ikke kunne være genstand for en administrativ klage eller domstolsprøvelse, medmindre den skadede »en berørt parts« interesser umiddelbart. Ansøgningen om godkendelse og meddelelsen om udkastet til godkendelse blev også offentliggjort i *Gemeenteblad van Echt-Susteren* (Echt-Susterens kommunaltidende).

19 Ved afgørelse af 28. september 2017 gav Echt-Susteren kommune den miljøgodkendelse, der var blevet ansøgt om.

20 LB, Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht og Stichting Leefbaar Buitengebied har anlagt sager ved Rechtbank Limburg (retten i første instans i Limburg, Nederlandene) og nedlagt påstand om, at denne godkendelse ophæves.

21 Hvad angår det søgsmål, som LB har anlagt, er den forelæggende ret af den opfattelse, at det skal afvises, fordi LB ikke opfylder betingelserne for at kunne anses for at være »en berørt part« som omhandlet i nederlandsk ret, eftersom hun ikke bor i nærheden af det i hovedsagen omhandlede projekt, men ca. 20 km fra dette, og derfor ikke personligt påvirkes af dette projekts miljøindvirkninger. Den forelæggende ret har anført, at LB's arbejde som dyrlæge ikke kan være tilstrækkeligt til, at der kan anerkendes en personlig interesse, og at de andre aktiviteter og egenskaber, som LB har påberåbt sig, er blevet fremført for sent, efter udløbet af søgsmålsfristen.

22 Den forelæggende ret har tilføjet, at LB's søgsmål også kan afvises med den begrundelse, at sagsøgeren ikke har indgivet bemærkninger mod det nævnte projekt under forberedelsesproceduren.

23 LB har gjort gældende, at det skal anerkendes, at hun er »berørt part« som omhandlet i nederlandsk ret, og at det ikke med rimelighed kan foreholdes hende, at hun ikke har indsendt bemærkninger under forberedelsesproceduren, henset til de ulovligheder, der blev begået under denne. Det var navnlig ikke blevet anført, at projektet vedrørte udvidelsen af en svinestald, og alene »de berørte parter« var blevet opfordret til at indgive bemærkninger.

24 I denne sammenhæng er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt begrænsningen af adgang til klage og domstolsprøvelse til alene »berørte parter« som omhandlet i national ret er forenelig med Århuskonventionen.

25 Den er navnlig i tvivl om, hvorvidt denne konventions artikel 9, stk. 2, skal fortolkes således, at den kræver, at personer, der – ligesom LB – ikke anses for at være »berørte parter« som omhandlet i national ret, og som heller ikke indgår i den »berørte offentlighed« som omhandlet i Århuskonventionen, ikke desto mindre som medlemmer af »offentligheden« som omhandlet i denne konvention for domstolene kan gøre eventuelle tilsidesættelser af rettigheder, som de er tillagt ved denne konventions artikel 6, stk. 3, og artikel 6, stk. 7-9, der vedrører »offentligheden« og ikke kun den »berørte offentlighed«, gældende.

26 Hvad angår de miljøbeskyttelsesorganisationer, der er sagsøgere i hovedsagen, er den forelæggende ret af den opfattelse, at disse er »berørte parter« som omhandlet i national ret, eftersom dyrevelfærd og -beskyttelse indgår i deres vedtægtsbestemte formål, og det er tilstrækkeligt bevist, at de udøver konkrete aktiviteter med dette formål.

27 Retten er dog af den opfattelse, at disse organisationers søgsmål må afvises med den begrundelse, at organisationerne ikke deltog i sagen under forberedelsesproceduren.

28 Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt denne betingelse for antagelse til realitetsbehandling overholder EU-retten og navnlig Århuskonventionens artikel 9, stk. 2.

29 Den er endvidere i tvivl om, hvorvidt denne bestemmelse er forenelig med den nederlandske regel, der bestemmer, at klagepunkter, der ikke vedrører de aspekter i udkastet til afgørelse, der er blevet anfægtet under forberedelsesproceduren, ikke kan antages til realitetsbehandling.

30 Det er under disse omstændigheder, at Rechtbank Limburg (retten i første instans i Limburg) har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal EU-retten, i særdeleshed Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for, at »offentligheden« (public) (enhver) i fuldt omfang afskæres fra adgang til klage og domstolsprøvelse, for så vidt det ikke drejer sig om medlemmer af den »berørte offentlighed« (public concerned)?

Såfremt [det første spørgsmål] besvares bekræftende:

2) Skal EU-retten, i særdeleshed Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, fortolkes således, at det heraf følger, at »offentligheden« (public) (enhver) skal have adgang til klage og domstolsprøvelse, når det gøres gældende, at de for offentligheden (public) (enhver) gældende processuelle krav og retten til offentlig deltagelse som omhandlet i konventionens artikel 6 er blevet [tilsidesat]?

Har det herved betydning, at den »berørte offentlighed« (public concerned) på dette punkt har adgang til klage og domstolsprøvelse og herved også kan fremsætte materielle søgsmålsgrunde?

3) Skal EU-retten, i særdeleshed Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for, at den »berørte offentligheds« (public concerned) adgang til klage og domstolsprøvelse gøres afhængig af, at retten til offentlig deltagelse som omhandlet i konventionens artikel 6 er blevet udnyttet?

Såfremt [det tredje] spørgsmål besvares benægtende:

4) Skal EU-retten, i særdeleshed Århus-konventionens artikel 9, stk. 2, fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for en national bestemmelse, der afskærer den »berørte offentlighed« (public concerned) fra adgang til klage og domstolsprøvelse til anfægtelse af en afgørelse, når det med rimelighed kan [foreholdes] denne offentlighed, at den ikke har fremsat nogen indsigelser mod (dele af) udkastet til afgørelse?

Såfremt [det fjerde] spørgsmål besvares benægtende:

5) Kan den nationale ret på grundlag af sagens omstændigheder frit afgøre, hvad der skal forstås ved, »når det med rimelighed kan [foreholdes] denne offentlighed«, eller er retten herved forpligtet til at respektere bestemte EU-retlige garantier?

6) I hvilket omfang ville besvarelsen af [det tredje, det fjerde og det femte] spørgsmål blive anderledes, hvis det drejer sig om »offentligheden« (public) (enhver), for så vidt denne offentlighed ikke er den »berørte offentlighed« (public concerned)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål

31 Med det første og det andet spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten, og i særdeleshed Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, er til hinder for, at medlemmer af den »offentlighed«, der er omhandlet i denne konventions artikel 2, stk. 4, ikke som sådanne har adgang til klage og domstolsprøvelse med henblik på at anfægte en afgørelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for denne konventions artikel 6.

32 Indledningsvis skal det fastslås, at det i hovedsagen omhandlede projekt er omfattet af Århuskonventionens anvendelsesområde.

33 Den forelæggende ret har nemlig med rette henvist til denne konventions artikel 6, stk. 1, litra a), sammenholdt med konventionens bilag I, punkt 15, der nævner anlæg til intensiv svineavl med mere end 750 pladser til søer, hvilke anlægs godkendelsesprocedurer den »berørte offentlighed« kan deltage i.

34 I medfør af Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, sikrer hver part, inden for rammerne af dens nationale lovgivning og i overensstemmelse med det mål at give den »berørte offentlighed« vid adgang til klage og domstolsprøvelse, at medlemmer af denne, som har interesse, eller, alternativt, som hævder, at en rettighed er krænket, hvis den nationale ret stiller krav herom, har adgang til ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk organ at få prøvet lovligheden af enhver afgørelse, der er omfattet af denne konventions artikel 6, og, hvor der er hjemmel i national ret, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

35 Deltagerne i den skriftlige del af sagen for Domstolen har med rette gjort gældende, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, alene omhandler den »berørte offentlighed«, hvilken offentlighed er defineret i denne konventions artikel 2, stk. 5, som den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet. Sidstnævnte bestemmelse præciserer, at med sigte på denne definition skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse.

36 Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, har således ikke til formål at tillægge en ret til at anfægte afgørelser eller andre handlinger, der er omfattet af anvendelsesområdet for denne konventions artikel 6, som vedrører udkast, der er genstand for offentlig deltagelse i beslutningsprocessen, til offentligheden generelt, men at sikre denne ret alene for medlemmer af den »berørte offentlighed«, der opfylder visse betingelser.

37 Denne fortolkning underbygges af strukturen i Århuskonventionens artikel 9, eftersom denne artikels stk. 3 for sit vedkommende fastsætter en ordning for adgang til klage og domstolsprøvelse, der er mere begrænset for medlemmerne af »offentligheden« generelt, og således afspejler den ordning, der er fastsat ved denne konvention, som udtrykkeligt sondrer mellem »offentligheden« generelt og den af en handling eller en aktion »berørte offentlighed«.

38 Der er således fastsat specifikke processuelle rettigheder for medlemmerne af den berørte offentlighed, som principielt er de eneste, der kan deltage i beslutningsprocessen, idet de er en del af den kreds af personer, som den tilsigtede handling eller aktion risikerer at få en indvirkning på, hvilken kreds det tilkommer medlemsstaterne at fastlægge rimeligt og i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed en vid adgang til klage og domstolsprøvelse.

39 Det er rigtigt, at Århuskonventionens artikel 6 anvender ordet »offentlig« gentange gange. Det følger imidlertid af en samlet læsning af denne artikel, at denne kun finder anvendelse på den »berørte offentlighed«, dvs. den eneste offentlighed, hvis deltagelse i beslutningsprocessen er krævet.

40 Selv om de krav, der fremgår af denne konventions artikel 6, stk. 2, litra d), nr. ii) og iv), faktisk henviser specifikt til oplysninger vedrørende »offentligheden«, fremgår det udtrykkeligt af artikel 6, stk. 2, første afsnit, at den ret til information, der er fastsat deri, kun er tildelt den »berørte offentlighed«.

41 Ved desuden at fastslå, at der skal fastsættes rimelige tidsrammer for information af offentligheden som omhandlet i Århuskonventionens artikel 6, stk. 2, og for denne offentligheds forberedelse og reelle deltagelse under hele beslutningsprocessen, bekræfter denne konventions artikel 6, stk. 3, at de forskellige faser i proceduren for offentlig deltagelse kun gælder for den berørte offentlighed.

42 Den nævnte konventions artikel 6, stk. 4 og 7, nævner i øvrigt ligeledes »offentligheden«, men disse bestemmelser har alene til formål at fastsætte de konkrete betingelser for proceduren for deltagelse, dvs. det tidspunkt, hvor denne procedure skal organiseres, og den præcise form for denne deltagelse, og ikke at definere rækkevidden for retten for offentligheden til at deltage i de nævnte procedurer.

43 Denne analyse bekræftes af det forhold, at en ret til at deltage i beslutningsprocessen ikke kan være effektiv, medmindre den berørte også har ret til at blive informeret om udkastet og om den tilsigtede procedure samt om retten til aktindsigt i informationsdokumenterne, hvilke rettigheder dog udtrykkeligt kun tildeles medlemmer af den »berørte offentlighed« i henhold til Århuskonventionens artikel 6, stk. 2 og 6.

44 Det skal i øvrigt bemærkes, at en anden fortolkning af artikel 6 i Århuskonventionen end den, der er anført i nærværende doms præmis 39, ville have til følge, at den sondring mellem ordningerne for adgang til klage og domstolsprøvelse, der er fastsat i henholdsvis stk. 2 og 3 i denne konventions artikel 9, ville blive frataget sin effektive virkning derved, at adgangen til klage og domstolsprøvelse nødvendigvis ville blive udvidet til hele »offentligheden«, således at denne kan påberåbe sig rettighederne i denne artikel.

45 Henset til alle disse betragtninger skal det fastslås, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, netop har til formål at sikre adgang til klage og domstolsprøvelse med henblik på at anfægte en handling eller en afgørelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for denne konventions artikel 6, for alene den »berørte offentlighed«, som opfylder visse betingelser.

46 Med forbehold for den efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, følger det heraf, at en person som LB, der ikke er en del af den »berørte offentlighed« som omhandlet i Århuskonventionen, ikke kan påberåbe sig en tilsidesættelse af denne konventions artikel 9, stk. 2, med den begrundelse, at vedkommende ikke har adgang til klage og domstolsprøvelse i hovedsagen.

47 En sådan persons adgang til klage og domstolsprøvelse skal imidlertid være underlagt en anden ordning, hvis en medlemsstats nationale ret tillægger offentligheden en mere vidtgående ret til at deltage i beslutningsprocessen, navnlig retten til at blive informeret om et projekt på en passende, betimelig og effektiv måde, således som Århuskonventionens artikel 3, stk. 5, tillader det, ifølge hvilken bestemmelse parterne i denne konvention i deres nationale lovgivning kan vedtage mere fordelagtige foranstaltninger end dem, der er fastsat ved denne konvention, såsom foranstaltninger, der sikrer en større mulighed for offentlig deltagelse i beslutningsprocesser som omhandlet i denne konventions artikel 6.

48 I dette tilfælde henhører de søgsmål, der er blevet indledt på grundlag af disse foranstaltninger, under Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, der fastsætter, at med forbehold for procedurerne om prøvelse efter denne artikels stk. 1 og 2 sikrer hver part i denne konvention, at »medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret«, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

49 For de klager eller søgsmål, der er omhandlet i den nævnte konventions artikel 9, stk. 3, kan der således fastsættes »kriterier«, således at medlemsstaterne inden for rammerne af den skønsbeføjelse, der er tillagt dem i denne henseende, kan fastsætte processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at kunne indlede en sådan sag (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 86).

50 Domstolen har imidlertid allerede udtalt, at den ret til at indlede administrative eller retslige procedurer, der er fastsat i nævnte bestemmelse, ville blive frataget sin effektive virkning, hvis bestemte kategorier af »medlemmer af offentligheden« ved indførelsen af sådanne kriterier blev nægtet enhver adgang til administrative eller retslige procedurer (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 46 og 48, og af 3.10.2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland m.fl., C-197/18, EU:C:2019:824, præmis 34).

51 Det følger heraf, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, er til hinder for, at medlemmer af »offentligheden« som omhandlet i denne konvention, ikke på nogen måde har adgang til klage og domstolsprøvelse for at kunne påberåbe sig mere vidtgående rettigheder til at deltage i beslutningsprocessen, der er tildelt ved den nationale miljølovgivning i en medlemsstat.

52 Henset til ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at medlemmer af »offentligheden« som omhandlet i denne konventions artikel 2, stk. 4, ikke som sådanne har adgang til klage og domstolsprøvelse med henblik på at anfægte en afgørelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for denne konventions artikel 6. Derimod er den nævnte konventions artikel 9, stk. 3, til hinder for, at disse personer ikke har adgang til klage og domstolsprøvelse med henblik på at kunne påberåbe sig mere vidtgående rettigheder til at deltage i beslutningsprocessen, der kan være tildelt dem alene ved den nationale miljølovgivning i en medlemsstat.

Det tredje til det sjette spørgsmål

53 Henset til tvisterne i hovedsagerne og til det svar, der er givet på det første og det andet spørgsmål, skal det konstateres, at det tredje til det sjette spørgsmål vedrører det søgsmål, der er blevet indledt af ikke-statslige organisationer, som indgår i den »berørte offentlighed« som omhandlet i Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, og som henhører under denne konventions artikel 9, stk. 2, og det søgsmål, der er blevet indledt af et medlem af »offentligheden« som omhandlet i denne konventions artikel 2, stk. 4, og som henhører under denne konventions artikel 9, stk. 3.

54 Det skal derfor lægges til grund, at den forelæggende ret med det tredje til det sjette spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, og denne konventions artikel 9, stk. 3, er til hinder for, at antagelsen af en klage eller et søgsmål, der indgives af henholdsvis ikke-statslige organisationer, der udgør en del af den »berørte offentlighed«, og af et medlem af »offentligheden« – for disse organisationers vedkommende, henset til denne konventions artikel 6, og for dette medlem af »offentlighedens«, henset til en medlemsstats nationale miljølovgivning – til realitetsbehandling, betinges af disses deltagelse i forberedelsesproceduren forud for den anfægtede afgørelse, medmindre de ikke med rimelighed kan foreholdes ikke at være indtrådt. Denne retsinstans ønsker ligeledes oplyst, om disse bestemmelser er til hinder for, at alene klagepunkter, der vedrører de samme aspekter i den anfægtede afgørelse som dem, der har været genstand for sagsøgerens bemærkninger under denne procedure, kan antages til realitetsbehandling.

55 Det følger af Domstolens praksis, at medlemmerne af den »berørte offentlighed« som omhandlet i Århuskonventionen skal kunne indlede et søgsmål til prøvelse af de handlinger, der er omhandlet i denne konventions artikel 9, stk. 2, uanset hvilken rolle de har kunnet spille ved behandlingen af ansøgningen, og at parterne i denne konvention derfor ikke kan foreskrive, at en sådan procedure ikke kan antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at sagsøgeren har deltaget i beslutningsprocessen for den anfægtede afgørelse og har kunnet gøre sit synspunkt gældende ved denne lejlighed (jf. i denne retning vedrørende tilsvarende bestemmelser i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40), dom af 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, præmis 38 og 39).

56 Deltagelsen i beslutningsprocessen på miljøområdet under de betingelser, der er fastsat i den nævnte konvention, er nemlig forskellig fra indledningen af et søgsmål, og den har et andet formål end formålet med sidstnævnte, idet dette søgsmål i givet fald kan indledes til prøvelse af den afgørelse, der er blevet truffet efter denne proces, således at denne deltagelse er uden betydning for betingelserne for søgsmålsretten (jf. i denne retning dom af 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, præmis 38).

57 Desuden bemærkes særligt med hensyn til miljøbeskyttelsesorganisationer, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, andet afsnit, andet og tredje punktum, fastsætter, at de ikke-statslige organisationer, der opfylder de betingelser, som er fastsat i denne konventions artikel 2, stk. 5, skal anses for at have enten en tilstrækkelig interesse eller rettigheder, der kan krænkes, alt efter om den nationale lovgivning gør brug af den ene eller den anden af disse formalitetsindsigelser.

58 Endelig bemærkes, at målet, der består i at sikre en »vid adgang til klage og domstolsprøvelse«, der er fastsat i Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, og overholdelsen af denne bestemmelses effektive virkning ikke sikres ved en lovgivning, der betinger antagelsen af en klage eller et søgsmål indledt af en ikke-statslig organisation til realitetsbehandling, af den rolle, som denne organisation har kunnet eller ikke har kunnet spille i fasen med deltagelse i beslutningsprocessen, når denne fase ikke tjener samme formål som indledningen af en klagesag eller et søgsmål, og den vurdering, som en sådan organisation har af et udkast, desuden kan udvikle sig afhængigt af resultatet af denne proces (jf. i denne retning dom af 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, præmis 38, 39 og 48).

59 Det følger af det ovenstående, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, er til hinder for, at muligheden for at indbringe en klagesag eller et søgsmål, som omhandlet i denne bestemmelse, indledt af ikke-statslige organisationer, der udgør en del af den »berørte offentlighed« som omhandlet i Århuskonventionen, betinges af disses deltagelse i den beslutningsproces, der har ført til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

60 Den omstændighed, at denne betingelse i medfør af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke finder anvendelse, når det ikke med rimelighed kan foreholdes disse organisationer, at de ikke har deltaget i den nævnte proces, kan ikke begrunde en anden løsning, eftersom den manglende overholdelse af betingelsen om forudgående deltagelse principielt er tilstrækkelig til at forhindre de nævnte organisationers sagsanlæg.

61 Løsningen ville derimod være en anden, hvis det nævnte søgsmål blev indledt af et medlem af »offentligheden« på grundlag af mere vidtgående rettigheder til at deltage i beslutningsprocessen, som alene er tillagt ved en medlemsstats nationale miljølovgivning.

62 Som det blev anført i nærværende doms præmis 48, er det i dette tilfælde Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som skal anvendes, hvilken bestemmelse fastsætter en mere fleksibel ramme for den skønsmargen, der tilkommer parterne i denne konvention.

63 Det følger således af Domstolens praksis, at denne bestemmelse principielt ikke er til hinder for, at de klage- og søgsmålsadgange, som den omhandler, for så vidt angår formaliteten underlægges den betingelse, at sagsøgeren har gjort sine indvendinger gældende i god tid efter indledningen af den administrative procedure, eftersom en sådan regel kan gøre det muligt at identificere de omtvistede aspekter hurtigere og i givet fald at løse disse i løbet af den administrative procedure, således at en domstolsprøvelse ikke længere er nødvendig (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 88-90).

64 Under disse omstændigheder og uanset den omstændighed, at den – som en forudsætning for indledningen af et søgsmål – udgør en begrænsning af retten til effektive retsmidler for en domstol som omhandlet i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), har Domstolen fundet, at en sådan betingelse kan være begrundet i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, såfremt den er fastsat i lovgivningen, respekterer rettighedens væsentligste indhold og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendig og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Den Europæiske Union, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 90).

65 I det foreliggende tilfælde og uafhængigt af spørgsmålet, om chartrets artikel 47 skal anvendes på et søgsmål, der alene støttes på mere vidtgående rettigheder til at deltage i beslutningsprocessen, som alene er tillagt ved national lovgivning, forholder det sig imidlertid således, at de betingelser, der er anført i ovenstående præmis, under alle omstændigheder er opfyldt.

66 Det følger nemlig af forelæggelsesafgørelsen, at der i lovgivningen som omhandlet i chartrets artikel 47 er fastsat en betingelse for antagelse til realitetsbehandling af et søgsmål, som er knyttet til den forudgående deltagelse i en beslutningsproces. Denne betingelse respekterer desuden det væsentligste indhold af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, som er fastsat i denne artikel, eftersom den ikke tilsidesætter denne ret som sådan, men alene indfører en supplerende proceduremæssig etape for at udøve denne ret (jf. i denne retning dom af 27.9.2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 64). Det svarer i øvrigt til det mål af generel interesse, der er nævnt i nærværende doms præmis 63, og det synes ikke, at der er et åbenbart misforhold mellem dette mål og de eventuelle ulemper forårsaget af kravet om at deltage i forberedelsesproceduren forud for den anfægtede afgørelse (jf. i denne retning dom af 27.9.2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 66, 67 og 69).

67 Det forhold, at denne betingelse ikke anvendes, når det ikke med rimelighed kan foreholdes sagsøgeren, at denne ikke har deltaget i beslutningsprocessen, overholder desuden kravet om proportionalitet, for så vidt som det vurderes ud fra sagens omstændigheder.

68 Endelig synes det ikke nødvendigt at afgøre, om Århuskonventionens artikel 9, stk. 2 og 3, er til hinder for, at alene de klagepunkter, der vedrører de samme aspekter i den anfægtede afgørelse som dem, der har været genstand for bemærkninger fra sagsøgernes side under denne procedure, skal kunne anfægtes retsligt, eftersom sagsøgerne i hovedsagen under alle omstændigheder ikke har deltaget i forberedelsesproceduren.

69 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje til det sjette spørgsmål besvares med, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at antagelsen af de i denne bestemmelse omhandlede klager eller søgsmål, der indgives af ikke-statslige organisationer, som udgør en del af den »berørte offentlighed« som omhandlet i denne konventions artikel 2, stk. 5, til realitetsbehandling, betinges af disse organisationers deltagelse i forberedelsesproceduren forud for den anfægtede afgørelse, selv om denne betingelse ikke finder anvendelse, når det ikke med rimelighed kan foreholdes dem, at de ikke har deltaget deri. Derimod er den nævnte konventions artikel 9, stk. 3, ikke til hinder for, at antagelsen af en klage eller et søgsmål, som omhandlet i denne bestemmelse, til realitetsbehandling, betinges af sagsøgerens deltagelse i forberedelsesproceduren forud for den anfægtede afgørelse, medmindre det, henset til sagens omstændigheder, ikke med rimelighed kan foreholdes sagsøgeren, at denne ikke er indtrådt i denne sag.

Sagsomkostninger

70 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) **Artikel 9, stk. 2, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Aarhus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at medlemmer af »offentligheden« som omhandlet i denne konventions artikel 2, stk. 4, ikke som sådanne har adgang til klage og domstolsprøvelse med henblik på at anfægte en afgørelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for denne konventions artikel 6. Derimod er den nævnte konventions artikel 9, stk. 3, til hinder for, at disse personer ikke har adgang til klage og domstolsprøvelse med henblik på at kunne påberåbe sig mere vidtgående rettigheder til at deltage i beslutningsprocessen, der kan være tildelt dem alene ved den nationale miljølovgivning i en medlemsstat.**

2) **Artikel 9, stk. 2, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved afgørelse 2005/370, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at antagelsen af de i denne bestemmelse omhandlede klager eller søgsmål, der indgives af ikke-statslige organisationer, som udgør en del af den »berørte offentlighed« som omhandlet i denne konventions artikel 2, stk. 5, til realitetsbehandling, betinges af disse organisationers deltagelse i forberedelsesproceduren forud for den anfægtede afgørelse, selv om denne betingelse ikke finder anvendelse, når det ikke med rimelighed kan foreholdes dem, at de ikke har deltaget deri. Derimod er den nævnte konventions artikel 9, stk. 3, ikke til hinder for, at antagelsen af en klage eller et søgsmål, som omhandlet i denne bestemmelse, til**

realitetsbehandling betinges af sagsøgerens deltagelse i forberedelsesproceduren forud for den anfægtede afgørelse, medmindre det, henset til sagens omstændigheder, ikke med rimelighed kan foreholdes sagsøgeren, at denne ikke er indtrådt i denne sag.

Underskrifter