Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 14 januari 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Århuskonventionen – Artikel 9.2 och 9.3 – Tillgång till rättslig prövning – Endast den berörda allmänheten har tillgång till rättslig prövning – Föregående deltagande i beslutsprocessen är en förutsättning för att överklagandet ska tas upp till prövning”

I mål C-826/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Rechtbank Limburg (domstolen i Limburg, Nederländerna) genom beslut av den 21 december 2018, som inkom till domstolen den 28 december 2018, i målet

LB,

Stichting Varkens in Nood,

Stichting Dierenrecht,

Stichting Leefbaar Buitengebied

mot

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,

ytterligare deltagare i rättegången:

Sebava BV

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot (referent) samt domarna L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan och N. Jääskinen,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 januari 2020,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– LB, genom A. Hanssen,

– Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht och Stichting Leefbaar Buitengebied, genom M.H. Middelkamp,

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

– Nederländernas regering, genom M.A.M. de Ree, M. Bulterman, C.S. Schillemans och J.M. Hoogveld, samtliga i egenskap av ombud,

– Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindegren, S. Wolff och P.Z.L. Ngo, samtliga i egenskap av ombud,

– Irland, genom M. Browne, G. Hodge och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av N. Butler, SC, och C. Hogan, BL,

– Sveriges regering, genom H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg och A. Falk, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara, M. Noll-Ehlers och L. Haasbeek, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 2 juli 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 9.2 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus (Danmark) den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen).

2 Begäran har framställts i mål mellan å ena sidan LB, en fysisk person, samt djurskyddsorganisationerna Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht och Stichting Leefbaar Buitengebied, och å andra sidan College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (kommunstyrelsen i Echt-Susterens kommun, Nederländerna) (nedan kallad Echt-Susterens kommun) angående ett tillstånd som den kommunen beviljat Sebava BV att uppföra ett grisstall.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 I artonde skälet i Århuskonventionen anges att parterna är angelägna om att allmänheten, organisationer inbegripna, bör ha tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas och lagen följs.

4 Artikel 2 i denna konvention har rubriken ”Definitioner”. I artikel 2.4 anges att uttrycket ”allmänheten” avser ”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”.

5 I artikel 2.5 anges att uttrycket ”berörd allmänhet” avser ”den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet”. I samma artikel 2.5 preciseras att ”i denna konvention skall icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse”.

6 I artikel 3.5 i Århuskonventionen föreskrivs att bestämmelserna i den konventionen inte ska inverka på en parts rätt att behålla eller införa åtgärder som ger en bredare tillgång till information, en mera omfattande möjlighet för allmänheten att delta i beslutsprocesser eller en mera omfattande tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor än vad som krävs i denna konvention.

7 I artikel 6, som har rubriken ”Allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter”, i Århuskonventionen föreskrivs följande i punkterna 1–10:

”1. Varje part

a) skall tillämpa bestämmelserna i denna artikel i fråga om beslut om huruvida sådana föreslagna verksamheter som anges i bilaga I skall tillåtas,

…

2. I beslutsprocesser om miljön skall den berörda allmänheten på ett tidigt och lämpligt stadium informeras på ett effektivt sätt, antingen genom offentligt tillkännagivande eller i förekommande fall enskilt, bland annat om

a) den föreslagna verksamheten och den ansökan om vilken beslut skall fattas,

b) vilka slags beslut som kan komma att fattas eller om förslaget till beslut,

c) vilken myndighet som ansvarar för beslutet,

d) den tänkta beslutsprocessen, inbegripet, om sådan information kan lämnas, information om
   i) när beslutsprocessen påbörjas,
   ii) allmänhetens möjligheter att delta,
   iii) tid och plats för planerad offentlig utfrågning,
   iv) till vilken myndighet man kan vända sig för att få relevant information och var sådan information finns tillgänglig för allmänhetens granskning,
   v) vilken berörd myndighet eller annat offentligt organ som tar emot synpunkter eller frågor samt inom vilken tid synpunkterna eller frågorna tas emot,
   vi) vilken miljöinformation av betydelse om den föreslagna verksamheten som finns tillgänglig, och

e) huruvida verksamheten är föremål för en nationell eller gränsöverskridande miljökonsekvensbeskrivning.

3. Varje etapp i förfarandet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen skall innehålla rimliga tidsfrister som är tillräckligt långa för att allmänheten skall kunna informeras i enlighet med punkt 2 och i praktiken kunna förbereda sig och delta på ett meningsfullt sätt.

4. Varje part skall sörja för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt.

5. Varje part bör i förekommande fall uppmuntra potentiella sökande att innan de ansöker om tillstånd göra klart för sig vilken allmänhet som berörs, inleda diskussioner med den och informera om syftet med sin ansökan.

6. Varje part skall kräva att de behöriga myndigheterna, på begäran när detta krävs enligt nationell rätt, ger den berörda allmänheten möjlighet att kostnadsfritt och så snart informationen blir tillgänglig ta del av all information som är av betydelse för den beslutsprocess som avses i denna artikel och som finns tillgänglig under den tid förfarandet för allmänhetens medverkan pågår, vilket dock inte skall påverka parternas rätt att vägra att lämna ut vissa uppgifter i enlighet med artikel 4.3 och 4.4. Informationen skall, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 4, omfatta minst

a) en beskrivning av den föreslagna verksamhetens lokalisering samt fysiska och tekniska egenskaper, inbegripet en uppskattning av förväntade restprodukter och utsläpp,

b) en beskrivning av den föreslagna verksamhetens betydande påverkan på miljön,

c) en beskrivning av planerade åtgärder avsedda att förebygga eller minska miljöpåverkan, utsläppen inbegripna,

d) en icke-teknisk sammanfattning av ovanstående,

e) en översikt över de huvudalternativ som sökanden överväger,

f) i enlighet med den nationella lagstiftningen, de viktigaste rapporter och yttranden som hade lämnats till myndigheten vid den tidpunkt då den berörda allmänheten skall informeras i enlighet med punkt 2.

7. Allmänhetens deltagande i beslutsprocessen skall innefatta en möjlighet att skriftligen eller, i förekommande fall, vid en offentlig utfrågning eller ett offentligt möte med sökanden lämna alla synpunkter, upplysningar, analyser eller åsikter som den anser vara av betydelse för den föreslagna verksamheten.

8. Varje part skall se till att det i beslutet tas vederbörlig hänsyn till vad som framkommit vid allmänhetens deltagande.

9. Varje part skall se till att allmänheten informeras på föreskrivet sätt om beslutet så snart det har fattats av myndigheten. Varje part skall göra beslutstexten tillgänglig för allmänheten tillsammans med de skäl och överväganden som beslutet är grundat på.

10. Varje part skall se till att bestämmelserna i punkterna 2–9 i denna artikel också tillämpas när en myndighet omprövar eller uppdaterar villkoren för den verksamhet som avses i punkt 1.”

8 I artikel 9 med rubriken ”Tillgång till rättslig prövning” i konventionen föreskrivs följande i punkterna 2–4:

”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.

Bestämmelserna i denna punkt skall inte utesluta möjligheten att en förvaltningsmyndighet gör en preliminär prövning, och skall inte heller påverka kravet att saken får prövas i domstol först efter det att de administrativa prövningsförfarandena är uttömda, om den nationella rätten innehåller ett sådant krav.

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 föreläggganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. …”

9 Bilaga I till Århuskonventionen har rubriken ”Förteckning över verksamheter som avses i artikel 6.1 a”. I punkt 15 c i denna bilaga anges anläggningar för djurhållning av svin med mer än 750 platser för suggor.

Nederländsk rätt

10 Enligt artikel 1:2 i Algemene wet bestuursrecht (den allmänna förvaltningslagen) (nedan kallad Awb) avses med ”berörd person” varje person ”vars intressen direkt berörs av beslutet”.

11 Det framgår av artikel 3.10 i Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (lag om allmänna bestämmelser på miljörättens område) (nedan kallad Wabo) att avsnitt 3.4 Awb om ”ett enhetligt offentligt förberedande förfarande” (nedan kallat det förberedande förfarandet) ska tillämpas vid antagande av miljötillstånd avseende byggverksamhet och ändring av anläggningar i den mening som avses i artikel 2.1 punkt 1 a och e Wabo.

12 Inom ramen för detta förfarande föreskrivs i artikel 3.12 Wabo att var och en har rätt att framföra synpunkter över förslaget till beslut.

13 Enligt artikel 6:13 Awb får endast de som framfört synpunkter under det förberedande förfarandet överklaga det beslut som antas efter detta förfarande, såvida de personerna inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i förfarandet. Det är dessutom endast de anmärkningar som avser samma delar av det överklagade beslutet som de som ifrågasatts under förfarandet för antagande av beslutet som kan tas upp till prövning.

14 Det framgår av artikel 8:1 Awb att endast berörda personer får överklaga förvaltningsbeslut till förvaltningsdomstol.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

15 Den 13 oktober 2016 ingav Sebava en ansökan till Echt-Susterens kommun om tillstånd att bygga ut och ändra ett svinstall i Koningsbosch (Nederländerna), i syfte att uppföra ett nytt stall för 855 sinsuggor, att i de befintliga stallen ersätta 484 gyltor med 125 avelssuggor och att uppföra en övertäckt uterastgård.

16 Denna ansökan underställdes det förberedande förfarande inom ramen för vilket den behöriga myndigheten antar ett förslag till beslut om ansökan om tillstånd. Synpunkter kan sedan lämnas med avseende på nämnda förslag.

17 I detta sammanhang slog Echt-Susterens kommun fast att en miljökonsekvensbeskrivning inte behövde upprättas.

18 Detta beslut, liksom ett exemplar av den akt som skulle offentliggöras och andra tillhörande handlingar, gjordes tillgängliga för allmänheten, så att den kunde ta del av innehållet, i rådhuset. Ett tillkännagivande offentliggjordes i *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden* (Konungariket Nederländernas officiella tidning), i vilket det angavs att nämnda beslut skulle betraktas som en förberedande rättsakt, i den mening som avses i nederländsk rätt, och att det därför inte kunde bli föremål för en begäran om omprövning eller ett överklagande till domstol, såvida det inte direkt påverkade en ”berörd persons” intressen. Ansökan om tillstånd samt tillkännagivandet av förslaget till beslutet att bevilja tillstånd offentliggjordes även i *Gemeenteblad van Echt-Susteren* (Echt-Susterens kommunblad).

19 Genom beslut av den 28 september 2017 beviljade Echt-Susterens kommun det sökta miljötillståndet.

20 LB och Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht och Stichting Leefbaar Buitengebied överklagade beslutet till Rechtbank Limburg (domstolen i Limburg, Nederländerna) och yrkade att tillståndet skulle förklaras ogiltigt.

21 Vad beträffar LB:s överklagande anser den hänskjutande domstolen att det ska avvisas, eftersom LB inte uppfyller villkoren för att anses vara en ”berörd person” i den mening som avses i nederländsk förvaltningsrätt. LB bor nämligen inte i närheten av den anläggning som är i fråga i de nationella målen, utan ett tjugotal kilometer därifrån och påverkas därför inte personligen av dess miljörelaterade konsekvenser. Den hänskjutande domstolen har angett att den omständigheten att LB är veterinär inte är tillräcklig för att hon ska kunna anses vara personligen berörd och att de övriga verksamheter och den ställning i vissa avseenden som hon hänvisat till har åberopats för sent, efter det att fristen för överklagande löpt ut.

22 Den hänskjutande domstolen har tillagt att LB:s överklagande även skulle kunna avvisas på den grunden att hon inte har framfört några synpunkter beträffande projektet under det förberedande förfarandet.

23 LB har hävdat att hon ska anses vara en ”berörd person” i den mening som avses i nederländsk rätt och att hon inte rimligen kan klandras för att inte ha framfört synpunkter under det förberedande förfarandet, med hänsyn till de fel som begåtts under detta förfarande. I synnerhet angavs aldrig att projektet avsåg utbyggnaden av ett svinstall och endast ”berörda personer” anmodades att inkomma med synpunkter.

24 I detta sammanhang undrar den hänskjutande domstolen huruvida begränsningen av tillgången till rättslig prövning till att avse enbart ”berörda personer”, i den mening som avses i nationell rätt, är förenlig med Århuskonventionen.

25 Den hänskjutande domstolen undrar särskilt huruvida artikel 9.2 i denna konvention ska tolkas så, att den innebär ett krav på att personer som i likhet med LB inte anses vara ”berörda personer” i den mening som avses i nationell rätt och som inte heller tillhör den ”berörda allmänheten” i Århuskonventionens mening ändå, genom att de utgör en del av ”allmänheten” i den mening som avses i konventionen, vid domstol kan göra gällande eventuella åsidosättanden av de rättigheter som tillkommer dem enligt artikel 6.3 och 6.7–6.9 i konventionen, vilken avser ”allmänheten” och inte endast den ”berörda allmänheten”.

26 När det gäller de miljöskyddsorganisationer, som är klagande i de nationella målen, anser den hänskjutande domstolen att de är ”berörda parter” i den mening som avses i nationell rätt, eftersom djurs välbefinnande och djurskydd ingår i deras stadgeenliga verksamhetsföremål och det är tillräckligt utrett att de bedriver sådan verksamhet.

27 Den hänskjutande domstolen anser emellertid att dessa sammanslutningars överklagande ska avvisas på den grunden att de inte deltog under det förberedande förfarandet.

28 Den hänskjutande domstolen är dock tveksam till om detta villkor för upptagande till prövning är förenligt med unionsrätten, särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen.

29 Den hänskjutande domstolen undrar även om denna konventionsbestämmelse utgör hinder för den nederländska bestämmelse i vilken det föreskrivs att anmärkningar som inte avser de delar av förslaget till beslut som bestritts under det förberedande förfarandet inte kan tas upp till prövning.

30 Mot denna bakgrund beslutade Rechtbank Limburg (domstolen i Limburg) att vilandeförklara målen och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska unionsrätten, särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen, tolkas så, att den utgör hinder för att tillgång till rättslig prövning helt och hållet nekas ’allmänheten’ (*public*) (alla och envar) såvitt det inte rör sig om den ’berörda allmänheten’ (*public concerned*) (berörda personer)?

Om [den första frågan] ska besvaras jakande:

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

Har det därvid betydelse att den ’berörda allmänheten’ (*public concerned*) (de berörda personerna) i detta avseende har tillgång till rättslig prövning och dessutom har rätt att få till stånd en prövning i sak av rättsakten i fråga?

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

Om [den tredje frågan] ska besvaras nekande:

4) Ska unionsrätten, särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen, tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som innebär att den ’berörda allmänhet’ (*public concerned*) (de berörda personer) som rimligen kan klandras för att inte ha framfört synpunkter mot (delar av) förslaget till beslut inte ges tillgång till rättslig prövning av beslutet?

Om [den fjärde frågan] ska besvaras nekande:

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

6) I vilken utsträckning påverkas svaret på [den tredje till den femte frågan) för det fall det rör sig om ’allmänheten’ (*public*) (alla och envar) och inte den ’berörda allmänheten’ (*public concerned*) (berörda personer)?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra tolkningsfrågan

31 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida unionsrätten, och i synnerhet artikel 9.2 i Århuskonventionen, utgör hinder för att personer som tillhör den ”allmänhet” som avses i artikel 2.4 i konventionen inte som sådana har tillgång till rättslig prövning i syfte att bestrida ett beslut som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen.

32 Domstolen konstaterar inledningsvis att det projekt som är aktuellt i de nationella målen omfattas av Århuskonventionens tillämpningsområde.

33 Den hänskjutande domstolen har nämligen med rätta hänvisat till artikel 6.1 a i den konventionen jämförd med punkt 15 i bilaga I till densamma, där anläggningar för djurhållning av svin med mer än 750 platser för suggor anges. I det tillståndsförfarande som gäller för den typen av anläggningar kan ”den berörda allmänheten” delta.

34 Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen ska varje part inom ramen för sin nationella lagstiftning och i överensstämmelse med målet att ge den ”berörda allmänheten” en omfattande tillgång till rättslig prövning, se till att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse, eller som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt den nationella lagstiftningen, har rätt att få giltigheten av ett beslut som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ.

35 De som deltagit i det skriftliga förfarandet vid domstolen har med rätta påpekat att artikel 9.2 i Århuskonventionen endast avser den ”berörda allmänheten”, vilken i artikel 2.5 i konventionen definieras som den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. I sistnämnda bestämmelse preciseras att icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt enligt denna definition ska anses ha ett sådant intresse.

36 Artikel 9.2 i Århuskonventionen syftar således inte till att ge den breda allmänheten rätt att överklaga beslut och andra handlingar som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen, avseende projekt som är föremål för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen, utan att garantera denna rätt endast med avseende på de personer inom den ”berörda allmänheten” som uppfyller vissa villkor.

37 Strukturen av artikel 9 i Århuskonventionen ger stöd för denna tolkning, eftersom det i punkt 3 i denna artikel föreskrivs en ordning för mer begränsad tillgång till rättslig prövning för den breda ”allmänheten”. Detta återspeglar således det system som återfinns i konventionen där det uttryckligen görs åtskillnad mellan den breda allmänheten och den allmänhet som berörs av en rättsakt eller en handling.

38 Särskilda processuella rättigheter föreskrivs således för de personer som tillhör den berörda allmänheten, vilka i princip är de enda som kan delta i beslutsprocessen eftersom de ingår i den personkrets – vilken på ett rimligt sätt ska fastställas av medlemsstaterna i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten omfattande tillgång till rättslig prövning – på vilken den planerade handlingen eller åtgärden har eller kan komma att få inverkan.

39 Det är riktigt att ordet allmänhet används flera gånger i artikel 6 i Århuskonventionen. Det framgår emellertid av en samlad tolkning av denna artikel att den endast är tillämplig på den ”berörda allmänheten”, det vill säga den enda del av allmänheten vars deltagande i beslutsprocessen är erforderligt.

40 Även om det i artikel 6.2 d ii och iv i konventionen specifikt hänvisas till information som rör ”allmänheten”, framgår det uttryckligen av artikel 6.2 första stycket att den rätt till information som föreskrivs i denna bestämmelse endast tillerkänns ”den berörda allmänheten”.

41 Det anges dessutom i artikel 6.3 i Århuskonventionen att det måste föreskrivas rimliga tidsfrister för att informera allmänheten i den mening som avses i artikel 6.2 i samma konvention och för att allmänheten i praktiken ska kunna förbereda sig och delta på ett meningsfullt sätt i beslutsprocessen. Därigenom bekräftas således att de olika etapperna i förfarandet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen endast är tillämpliga på den berörda allmänheten.

42 I artikel 6.4 och 6.7 i konventionen talas det visserligen också om ”allmänheten”. Det enda syftet med dessa bestämmelser är emellertid att fastställa de konkreta villkoren för förfarandet för deltagande, det vill säga tidpunkten då det ska äga rum och den exakta formen för detta deltagande, och inte att fastställa omfattningen av allmänhetens rätt att delta i de aktuella förfarandena.

43 Denna bedömning stöds av den omständigheten att en rätt att delta i beslutsprocessen inte kan utövas utan att den berörda personen dessutom har rätt att bli underrättad om projektet och det planerade förfarandet samt har rätt att få tillgång till handlingar med relevant information. Dessa rättigheter tillerkänns dock uttryckligen uteslutande den ”berörda allmänheten” genom artikel 6.2 och 6.6 i Århuskonventionen.

44 Det ska för övrigt påpekas att en annan tolkning av artikel 6 i Århuskonventionen än den som anges i punkt 39 i förevarande dom - genom att tillgången till rättslig prövning med nödvändighet utsträcks till att omfatta hela allmänheten så att den kan göra gällande de rättigheter som följer av denna artikel - skulle leda till att åtskillnaden mellan de system för tillgång till domstolsprövning som föreskrivs i artikel 9.2 respektive 9.3 i konventionen förlorar sin ändamålsenliga verkan.

45 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att artikel 9.2 i Århuskonventionen just har till syfte att säkerställa tillgång till domstolsprövning för att bestrida en handling eller ett beslut som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen endast för den ”berörda allmänhet” som uppfyller vissa villkor.

46 Härav följer, med förbehåll för den prövning av de faktiska omständigheterna som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, att en person som LB, som inte tillhör den ”berörda allmänheten” i den mening som avses i Århuskonventionen, inte med framgång kan göra gällande ett åsidosättande av artikel 9.2 i denna konvention på den grunden att hon inte har tillgång till rättslig prövning i det nationella målet.

47 En sådan persons tillgång till rättslig prövning borde emellertid omfattas av ett annat system om en medlemsstats nationella lagstiftning gav allmänheten en mer omfattande rätt att delta i beslutsprocessen, i synnerhet rätten att på ett meningsfullt sätt och på ett tidigt stadium informeras om ett projekt. Detta är tillåtet enligt artikel 3.5 i Århuskonventionen, enligt vilken parterna i konventionen i sin nationella rättsordning får införa mer förmånliga åtgärder än dem som föreskrivs i konventionen, såsom en mer omfattande möjlighet för allmänheten att delta i beslutsprocesser som avses i artikel 6 i den konventionen.

48 I sådana fall omfattas överklaganden som inges med stöd av dessa åtgärder av artikel 9.3 i Århuskonventionen, i vilken det föreskrivs att varje part, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2 i den artikeln, 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.

49 De rättsmedel som föreskrivs i artikel 9.3 i Århuskonventionen kan således omfattas av vissa ”kriterier”. Härav följer 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 sådana rättsmedel ska kunna tas i anspråk (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 86).

50 Domstolen har redan slagit fast att den talerätt som föreskrivs i nämnda bestämmelse skulle förlora sin ändamålsenliga verkan om det, genom uppställande av sådana kriterier, godtogs att vissa kategorier av ”allmänheten” nekades talerätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkterna 46 och 48, och dom av den 3 oktober 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland m.fl., C-197/18, EU:C:2019:824, punkt 34).

51 Av detta följer att artikel 9.3 i Århuskonventionen utgör hinder för att ”allmänheten”, i den mening som avses i konventionen, inte på något sätt kan få tillgång till rättslig prövning för att göra gällande mer omfattande rättigheter att delta i beslutsprocessen som eventuellt följer av en medlemsstats nationella miljölagstiftning.

52 Av det anförda följer att den första och den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 9.2 i Århuskonventionen ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att personer som tillhör den ”allmänhet” som avses i artikel 2.4 i konventionen inte som sådana har tillgång till rättslig prövning för att bestrida ett beslut som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen. Däremot utgör artikel 9.3 i nämnda konvention hinder för att dessa personer inte kan få tillgång till rättslig prövning för att göra gällande mer omfattande rättigheter att delta i beslutsprocessen som de eventuellt har tillerkänts av en medlemsstats nationella miljölagstiftning.

Den tredje till den sjätte frågan

53 Mot bakgrund av de nationella målen och svaret på den första och den andra frågan, konstaterar domstolen att den tredje till den sjätte frågan avser överklaganden som ingetts av icke-statliga organisationer som tillhör den ”berörda allmänhet” som avses i artikel 2.5 i Århuskonventionen och som omfattas av artikel 9.2 i samma konvention, samt det överklagande som ingetts av en person som tillhör ”allmänheten” enligt artikel 2.4 i konventionen och som omfattas av artikel 9.3 i samma konvention.

54 Den hänskjutande domstolen ska således anses ha ställt den tredje till den sjätte frågan i huvudsak för att få klarhet i huruvida artikel 9.2 i Århuskonventionen och artikel 9.3 i samma konvention utgör hinder för att överklaganden till domstol som inges av icke-statliga organisationer som tillhör den ”berörda allmänheten”, respektive av en person som tillhör ”allmänheten” - med beaktande beträffande nämnda organisationer av artikel 6 i nämnda konvention och beträffande personen som tillhör ”allmänheten” av den nationella miljölagstiftningen i en medlemsstat - endast kan tas upp till prövning om de har deltagit i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet, förutsatt att de inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit. Den hänskjutande domstolen söker även klarhet i huruvida dessa bestämmelser utgör hinder för att endast anmärkningar som avser samma delar av det överklagade beslutet som de delar som var föremål för klagandens synpunkter under detta förfarande kan tas upp till prövning.

55 Det följer av domstolens praxis att personer som tillhör den ”berörda allmänheten”, i den mening som avses i Århuskonventionen, ska ha möjlighet att föra talan vid domstol mot de åtgärder som avses i artikel 9.2 i konventionen, oberoende av vilken roll de har haft vid handläggningen av ansökan, och att parterna i denna konvention således inte har rätt att föreskriva att en sådan talan inte kan tas upp till prövning på den grunden att sökanden har deltagit i beslutsprocessen med avseende på det överklagade beslutet och därvid har beretts tillfälle att göra gällande sin ståndpunkt (se, för ett liknande resonemang, beträffande liknande bestämmelser i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), dom av den 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punkterna 38 och 39).

56 Deltagandet i beslutsprocesser på miljöområdet enligt villkoren i konventionen skiljer sig nämligen från, och har ett annat syfte än, talan i domstol, vilken i förekommande fall kan föras mot ett beslut som antagits i en sådan process. Talerätten påverkas således inte av ett sådant deltagande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punkt 38).

57 Vad särskilt gäller miljöskyddssammanslutningar, erinrar domstolen om att det i artikel 9.2 andra stycket andra och tredje meningarna i Århuskonventionen föreskrivs att icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 i den konventionen ska anses ha antingen ett tillräckligt intresse, eller rättigheter som kan kränkas, beroende på vilket villkor för upptagande till prövning som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

58 Det ska slutligen konstateras att syftet att säkerställa en ”omfattande tillgång till rättslig prövning” enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen och iakttagandet av denna bestämmelses ändamålsenliga verkan inte säkerställs genom lagstiftning som villkorar möjligheten att pröva ett överklagande som ingetts av en icke-statlig organisation utifrån vilken roll organisationen har kunnat – eller inte har kunnat - spela under skedet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen, trots att detta skede inte har samma föremål som en talan vid domstol och en sådan organisations bedömning av projektet dessutom kan ändras beroende på utgången av beslutsprocessen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punkterna 38, 39 och 48).

59 Av det ovan anförda följer att artikel 9.2 i Århuskonventionen utgör hinder för att överklaganden som avses i den artikeln, vilka inges av icke-statliga organisationer som tillhör den ”berörda allmänheten” i den mening som avses i Århuskonventionen, endast kan tas upp till prövning om dessa organisationer har deltagit i beslutsprocessen som lett fram till antagandet av det överklagade beslutet.

60 Den omständigheten att detta villkor inte är tillämpligt, enligt den nationella rätt som är aktuell i de nationella målen, när dessa organisationer inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i nämnda förfarande, föranleder inte någon annan bedömning, eftersom det i princip är tillräckligt att villkoret om föregående deltagande inte är uppfyllt för att förhindra att organisationerna överklagar till domstol.

61 Bedömningen skulle däremot bli en annan om nämnda rättsmedel hade utnyttjats av en person som tillhör ”allmänheten” på grundval av den mer omfattande rätten att delta i beslutsprocessen, vilken endast följer av en medlemsstats nationella miljölagstiftning.

62 I ett sådant fall ska, såsom framgår av punkt 48 ovan, artikel 9.3 i Århuskonventionen tillämpas, vilken på ett mer flexibelt sätt reglerar de ramar som parterna i konventionen ska hålla sig inom.

63 Det följer således av domstolens praxis att denna bestämmelse i princip inte utgör hinder för att upptagandet till prövning av ett överklagande som avses i bestämmelsen villkoras av att klaganden har framfört sina invändningar i rätt tid under det administrativa förfarandet, eftersom en sådan regel kan göra det möjligt att snabbare identifiera tvistefrågorna och, i förekommande fall, lösa dem under det administrativa förfarandet med följden att ett överklagande till domstol inte längre är nödvändigt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkterna 88–90).

64 Mot denna bakgrund kan ett sådant villkor – trots att det, i egenskap av villkor för att föra talan vid domstol, utgör en inskränkning av rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, i den mening som avses i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) – enligt domstolen vara berättigat i enlighet med artikel 52.1 i stadgan, i den mån det är föreskrivet i lag och är förenligt med det väsentliga innehållet i denna rättighet, samt om det enligt proportionalitetsprincipen är nödvändigt och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av Europeiska unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (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 90).

65 Oberoende av frågan huruvida artikel 47 i stadgan ska tillämpas på ett överklagande till domstol som endast avser den mer omfattande rätten att delta i beslutsprocesser som enbart ges i nationell rätt, är de villkor som anges i föregående punkt i förevarande dom under alla omständigheter uppfyllda.

66 Det framgår nämligen av beslutet om hänskjutande att ett villkor för att ett överklagande som grundar sig på ett föregående deltagande i beslutsprocessen ska kunna tas upp till prövning föreskrivs i lag i den mening som avses i artikel 47 i stadgan. Detta villkor är vidare förenligt med det väsentliga innehållet i den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel enligt nämnda artikel i stadgan. Detta villkor äventyrar nämligen inte rättigheten i sig, utan det införs endast ytterligare en etapp i förfarandet för att tillvarata denna rättighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punkt 64). Villkoret svarar dessutom mot det mål av allmänt samhällsintresse som det erinrats om i punkt 63 i förevarande dom och det framgår inte heller att det föreligger någon uppenbar disproportion mellan dessa syften och de eventuella nackdelar som uppkommer till följd av skyldigheten att delta i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punkterna 66, 67 och 69).

67 Den omständigheten att detta villkor inte tillämpas när klaganden inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i beslutsprocessen uppfyller dessutom kravet på proportionalitet, eftersom det görs en bedömning utifrån omständigheterna i det aktuella fallet.

68 Det är slutligen inte nödvändigt att fastställa huruvida artikel 9.2 och 9.3 i Århuskonventionen utgör hinder för att endast de anmärkningar som avser samma delar av det överklagade beslutet som de delar som klagandena har framfört synpunkter på under detta förfarande kan bestridas i domstol, eftersom klagandena i de nationella målen under alla omständigheter inte har deltagit i det förberedande förfarandet.

69 Av det ovan anförda följer att den tredje till den sjätte frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 9.2 i Århuskonventionen ska tolkas så, att den utgör hinder för att de överklaganden till domstol som den artikeln avser, vilka inges av icke-statliga organisationer som tillhör den ”berörda allmänheten” enligt artikel 2.5 i den konventionen, endast kan tas upp till prövning om dessa organisationer har deltagit i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet, även om det villkoret inte är tillämpligt när de inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i nämnda förfarande. Artikel 9.3 i nämnda konvention utgör däremot inte hinder för att det som villkor för att ett sådant överklagande som avses i den artikeln ska kunna tas upp till prövning krävs att klaganden har deltagit i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet, såvida det inte förhåller sig så att klaganden inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i detta förfarande.

Rättegångskostnader

70 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Artikel 9.2 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus (Danmark) den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att personer som tillhör den ”allmänhet” som avses i artikel 2.4 i konventionen inte som sådana har tillgång till rättslig prövning för att bestrida ett beslut som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen. Däremot utgör artikel 9.3 i nämnda konvention hinder för att dessa personer inte kan få tillgång till rättslig prövning för att göra gällande de mer omfattande rättigheter att delta i beslutsprocessen som de eventuellt har tillerkänts enbart av en medlemsstats nationella miljölagstiftning.**

2) **Artikel 9.2 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus (Danmark) den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom beslut 2005/370 ska tolkas så, att den utgör hinder för att de överklaganden till domstol som den artikeln avser, vilka inges av icke-statliga organisationer som tillhör den ”berörda allmänheten” enligt artikel 2.5 i den konventionen, endast kan tas upp till prövning om dessa organisationer har deltagit i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet, även om det villkoret inte är tillämpligt när de inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i nämnda förfarande. Artikel 9.3 i nämnda konvention utgör däremot inte hinder för att det som villkor för att ett sådant överklagande som avses i den artikeln ska kunna tas upp till prövning krävs att klaganden har deltagit i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet, såvida det inte förhåller sig så att klaganden inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i detta förfarande.**

Underskrifter