



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

13. januar 2015\*

»Appel — direktiv 2008/50/EF — direktiv om luftkvaliteten og renere luft i Europa — beslutning vedrørende Kongeriget Nederlandenes meddelelse om udsættelse af fristen for opnåelse af grænseværdien for nitrogenoxid og om undtagelsen fra forpligtelsen til at anvende grænseværdierne for PM10-partiklerne — anmodning om intern prøvelse af denne beslutning indgivet i henhold til bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1367/2006 — Kommissionens afgørelse om at afvise anmodningen — individuel foranstaltning — Århuskonventionen — gyldigheden af forordning (EF) nr. 1367/2006 med hensyn til denne konvention«

I de forenede sager C-401/12 P – C-403/12 P,

angående tre appeller iværksat i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol henholdsvis den 24. august 2012 (sagerne C-401/12 P og C-402/12 P) og den 27. august 2012 (sag C-403/12 P)

**Rådet for Den Europæiske Union** ved M. Moore og K. Michoel, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg

**Europa-Parlamentet** ved L. Visaggio og G. Corstens, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

**Europa-Kommissionen** ved J.-P. Keppenne, P. Oliver, P. Van Nuffel, G. Valero Jordana og S. Boelaert, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgere,

støttet af:

**Den Tjekkiske Republik** ved D. Hadroušek, som befuldmægtiget,

intervenient i appelsagerne,

de øvrige parter i appelsagerne:

**Vereniging Milieudéfensie**, Amsterdam (Nederlandene),

**Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht**, Utrecht (Nederlandene),

ved advocaat A. van den Biesen,

sagsøgere i første instans,

\* Processprog: nederlandsk.

har

### DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, og afdelingsformændene A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh og J.-C. Bonichot (refererende dommer) samt dommerne E. Levits, C. Toader, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas og C.G. Fernlund,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. december 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. maj 2014,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Med appellerne har Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret i sag Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht mod Kommissionen (T-396/09, EU:T:2012:301, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten gav medhold i den af Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht nedlagte påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(2009) 6121 af 28. juli 2009 (herefter »den omtvistede beslutning«), hvorved Kommissionen afviste appellanternes anmodning om intern prøvelse af Kommissionens beslutning K(2009) 2560 endelig af 7. april 2009, der meddelte Kongeriget Nederlandene en midlertidig undtagelse fra dets forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT L 152, s. 1).

### Retsforskrifter

#### *Århuskonventionen*

- 2 Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, som blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), fastsætter i artikel 1 med overskriften »Formål«:

»Med henblik på at bidrage til beskyttelsen af den ret, der tilkommer ethvert menneske i denne og kommende generationer, til at leve i et miljø, der er tilfredsstillende for hans eller hendes sundhed og velbefindende, garanterer hver part retten til adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse i overensstemmelse med bestemmelserne i denne konvention.«

3 Samme konventions artikel 9 bestemmer:

»1. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at enhver, som mener, at hans eller hendes anmodning om adgang til oplysninger efter artikel 4 ikke er besvaret, urigtigt afslået, enten helt eller delvist, utilstrækkeligt besvaret eller på anden måde ikke behandlet i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikel, har adgang til at få sagen prøvet enten ved en domstol eller ved et andet uafhængigt og upartisk organ, etableret ved lov.

I tilfælde hvor en part giver adgang til sådan prøvelse ved en domstol, sikrer denne, at en sådan person også, uden eller mod beskedent vederlag, har adgang til en hurtig og ved lov etableret procedure, hvorved en offentlig myndighed revurderer sagen, eller et uafhængigt og upartisk organ, der ikke er en domstol, prøver sagen.

Endelige afgørelser efter dette stk. 1, er bindende for den offentlige myndighed, der ligger inde med oplysningerne. Der skal gives skriftlig begrundelse, i hvert fald i de tilfælde, hvor adgang til oplysninger er blevet afslået efter denne bestemmelse.

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 udtømmning 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, 2 og 3 ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. Afgørelser efter denne artikel skal være skriftlige eller registreres på skrift. Domstolsafgørelser, og når det er muligt, andre organers afgørelser skal være offentligt tilgængelige.

5. Med henblik på at fremme effektiviteten af bestemmelserne i denne artikel sikrer hver part, at offentligheden informeres om adgangen til administrativ og retslig prøvelse og overvejer etableringen af passende støtteordninger til at fjerne eller reducere finansielle og andre barrierer for adgangen til klage og domstolsprøvelse.«

*Forordning (EF) nr. 1367/2006*

4 I 18. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT L 264, s. 13) anføres:

»Århus-konventionens artikel 9, stk. 3, indeholder bestemmelser om adgang til retslige eller andre prøvelsesprocedurer med henblik på at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med lovgivning vedrørende miljøet. Bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse bør være forenelige med [EF-traktaten]. Det er i denne forbindelse hensigtsmæssigt, at denne forordning kun regulerer offentlige myndigheders handlinger og undladelser.«

5 Nævnte forordnings artikel 1, stk. 1, fastsætter:

»Denne forordning har til formål at bidrage til opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til [Århus-konventionen], idet den fastsætter regler for, hvordan Århuskonventionens bestemmelser skal anvendes på fællesskabsinstitutioner og -organer, navnlig ved:

[...]

d) at give adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på fællesskabsplan på de betingelser, der fastsættes i denne forordning.«

6 Forordningens artikel 2, stk. 1, litra g), definerer begrebet »forvaltningsakt« på følgende måde:

»enhver individuel foranstaltning i henhold til miljølovgivningen, der træffes af en fællesskabsinstitution eller et fællesskabsorgan, og som har bindende og eksterne virkninger.«

7 Artikel 10 i forordning nr. 1367/2006 med overskriften »Anmodning om intern prøvelse af forvaltningsakter« bestemmer i stk. 1:

»Enhver ikke-statslig organisation, der opfylder kriterierne i artikel 11, kan indgive anmodning om intern prøvelse til den fællesskabsinstitution eller det fællesskabsorgan, som har udstedt en forvaltningsakt i henhold til miljølovgivningen, eller, i tilfælde af en påstået administrativ undladelse, burde have udstedt en sådan akt.«

*Direktiv 2008/50*

8 Artikel 22 i direktiv 2008/50 bestemmer:

»1. Hvis overholdelse af grænseværdierne for nitrogendioxid eller benzen i en given zone eller et givet bymæssigt område ikke kan opnås inden for fristerne i bilag XI, kan en medlemsstat udsætte disse frister med højst fem år for den pågældende zone eller det pågældende bymæssige område, på betingelse af, at der opstilles en luftkvalitetsplan i overensstemmelse med artikel 23 for den zone eller

det bymæssige område, udsættelsesperioden skulle gælde for; en sådan luftkvalitetsplan skal suppleres med de oplysninger, der er opført på listen i bilag XV, del B, over de pågældende forurenende stoffer, og påvise, hvordan grænseværdierne nås inden den nye frist.

2. Hvis overholdelse af grænseværdierne for  $PM_{10}$  som anført i bilag XI i en given zone eller et givet bymæssigt område ikke kan opnås på grund af lokalitetsspecifikke spredningsegenskaber, ugunstige klimaforhold eller grænseoverskridende bidrag, fritages medlemsstaten fra forpligtelsen til at anvende de pågældende grænseværdier indtil den 11. juni 2011, forudsat at betingelserne i stk. 1 opfyldes, og at medlemsstaten godtgør, at der på nationalt, regionalt og lokalt plan er truffet alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at overholde fristerne.

3. Når en medlemsstat anvender stk. 1 eller 2 sikrer den, at grænseværdien for hvert forurenende stof ikke overskrides med mere end den højeste tolerancemargen, der er fastsat i bilag XI for hvert af de forurenende stoffer.

4. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen, hvor stk. 1 eller stk. 2 efter deres opfattelse finder anvendelse, og fremsender de i stk. 1 omhandlede luftkvalitetsplaner, herunder alle relevante oplysninger, som er nødvendige for, at Kommissionen kan vurdere, hvorvidt de pågældende betingelser er opfyldt. Ved vurderingen tager Kommissionen hensyn til forventede virkninger på luftkvaliteten i medlemsstaterne, på nuværende tidspunkt og i fremtiden, forventede virkninger af foranstaltninger, som er truffet af medlemsstaterne og Fællesskabet samt forventede virkninger af nuværende fællesskabsforanstaltninger og planlagte fællesskabsforanstaltninger, som Kommissionen vil stille forslag om.

Hvis Kommissionen ikke har gjort indsigelser inden ni måneder efter modtagelsen af den pågældende meddelelse, anses de relevante betingelser for anvendelse af stk. 1 eller 2 for at være opfyldt.

Hvis der gøres indsigelse, kan Kommissionen anmode medlemsstaterne om at tilpasse eller forelægge nye luftkvalitetsplaner.«

### Sagens baggrund

- 9 Den 15. juli 2008 gav Kongeriget Nederlandene i overensstemmelse med artikel 22 i direktiv 2008/50 Kommissionen meddelelse om udsættelse af den fastsatte frist for at nå den årlige grænseværdi for nitrogendioxid i ni zoner og om undtagelse fra forpligtelsen til at anvende de fastsatte daglige og årlige grænseværdier for partikler, der passerer gennem en størrelsesselektiv si med 50% effektiv afskæring ved 10  $\mu$ m aerodynamisk diameter.
- 10 Den 7. april 2009 accepterede Kommissionen denne udsættelse med vedtagelsen af beslutning K(2009) 2560 endelig.
- 11 Verening Milieudéfensie, der er en sammenslutning i henhold til nederlandsk ret, der har til formål at beskytte miljøet og forbedre luftkvaliteten i Nederlandene, og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, der er en fond i henhold til nederlandsk ret, der beskæftiger sig med bekæmpelse af luftforureningen i Utrechtregionen, har ved skrivelse af 18. maj 2009 fremsendt en anmodning til Kommissionen om på grundlag af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 at foretage en intern prøvelse af denne beslutning.
- 12 Ved den omtvistede beslutning afviste Kommissionen anmodningen med den begrundelse, at beslutning K(2009) 2560 endelig ikke er en individuel foranstaltning, og at den derfor ikke kan anses for at være en »forvaltningsakt« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1367/2006, som ville kunne gøres til genstand for intern prøvelse som fastsat i denne forordnings artikel 10.



## Sagen for Retten og den appellerede dom

- 13 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. oktober 2009 nedlagde Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht påstand om annullation af den omtvistede beslutning.
- 14 Kongeriget Nederlandene, Parlamentet og Rådet intervererede til støtte for Kommissionens påstande.
- 15 Retten gav ved den appellerede dom medhold i påstanden om annullation.
- 16 Retten afviste sagsøgernes påstand om, at Kommissionen tilpligtes inden for en af Retten fastsat frist at træffe afgørelse vedrørende realiteten om anmodningen om intern prøvelse.
- 17 Retten forkastede ligeledes det første anbringende, der var gjort gældende af sagsøgerne i første instans, om, at Kommissionen havde begået en retlig fejl, da den betegnede den anfægtede beslutning som en almengyldig retsakt, der ikke kunne anses for at være en forvaltningsakt som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1367/2006 og dermed ikke kunne gøres til genstand for en anmodning om intern prøvelse i henhold til samme forordnings artikel 10, stk. 1. Derimod gav Retten medhold i det andet anbringende, som var påberåbt subsidiært og vedrørte det forhold, at den sidstnævnte bestemmelse var ulovlig, fordi den ikke var forenelig med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.
- 18 Efter i den appellerede doms præmis 51 og 52 at have bemærket, at Århuskonventionen ligesom enhver anden international aftale, som Unionen er part i, har forrang for afledte EU-retsakter, præciserede Retten i samme doms præmis 53, at Unionens retsinstanser alene kan foretage en undersøgelse af gyldigheden af en bestemmelse i en forordning med hensyn til en international aftale, når dennes art og opbygning ikke er til hinder herfor, og når bestemmelserne i øvrigt, henset til deres indhold, fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise.
- 19 Retten præciserede imidlertid med henvisning til Domstolens domme Fediol mod Kommissionen (70/87, EU:C:1989:254) og Nakajima mod Rådet (C-69/89, EU:C:1991:186), at det tilkommer Domstolen at efterprøve en EU-retsakts lovlighed med hensyn til de bestemmelser i en international aftale, som ikke er af en art, der giver borgerne en ret til at påberåbe sig dem for domstolene, og når Unionen har haft til hensigt at gennemføre en særlig forpligtelse, som den har påtaget sig i forbindelse med denne aftale, eller i et tilfælde, hvor den afledte retsakt udtrykkeligt henviser til bestemte bestemmelser i aftalen. Retten konkluderede i den appellerede doms præmis 54, at Unionens retsinstanser bør kunne prøve lovligheden af en forordning med hensyn til en international aftale, når denne forordning har til formål at gennemføre en forpligtelse, som Unionens institutioner er pålagt ved denne aftale.
- 20 Retten fandt i den appellerede doms præmis 57 og 58, at disse betingelser var opfyldt i det foreliggende tilfælde, idet sagsøgerne i første instans under sagens behandling dels ikke påberåbte sig en direkte virkning af aftalens bestemmelser, men i overensstemmelse med artikel 241 EF anfægtede gyldigheden af en bestemmelse i forordning nr. 1367/2006 med hensyn til Århuskonventionen, dels, at denne forordning var blevet vedtaget for at opfylde Unionens internationale forpligtelser i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, således som det fremgår af den nævnte forordnings artikel 1, stk. 1, og 18. betragtning hertil.
- 21 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 69, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, for så vidt som denne bestemmelse alene fastsætter en procedure for intern prøvelse af en »forvaltningsakt«, der er defineret i artikel 2, stk. 1, litra g), som enhver »individuel foranstaltning«, ikke er forenelig med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.
- 22 Retten annullerede herefter den omtvistede beslutning.

## Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

- 23 I sit appelskrift indleveret den 24. august 2012 (sag C-401/12 P) har Rådet nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at Kommissionen frifindes fuldt ud i sagen i første instans, og at sagsøgerne i første instans tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 24 I sit appelskrift indleveret den 24. august 2012 (sag C-401/12 P) har Parlamentet nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, Kommissionen frifindes i det hele, og at sagsøgerne i første instans tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 25 I sit appelskrift indleveret den 27. august 2012 (sag C-403/12 P) har Kommissionen nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at Kommissionen frifindes i det hele, og at sagsøgerne i første instans tilpligtes at betale de omkostninger, der er afholdt i forbindelse med sagen i første instans og i forbindelse med appelsagen.
- 26 Ved kendelse af 21. november 2012 har Domstolens præsident besluttet at forene sagerne C-401/12 P – C-403/12 P med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.
- 27 Den 28. februar 2013 har Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht indgivet et appelsvarskrift, hvori de for Domstolen har nedlagt påstand om, at appellerne forkastes, og at Rådet, Parlamentet og Kommissionen tilpligtes at betale de omkostninger, som disse sagsøgere har afholdt i forbindelse med sagen i første instans og appelsagerne.
- 28 Sagsøgerne har ligeledes iværksat en kontraappel, hvorved de har nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom og annullerer den omtvistede beslutning samt tilpligter de sagsøgte i første instans at betale de omkostninger, der er afholdt af disse sagsøgere både i forbindelse med sagen i første instans og appellen.

## Om appellerne

### *Kontraappellen*

#### Parternes argumenter

- 29 Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht har gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl i den appellerede dom, idet den ikke anerkendte, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, har direkte virkning, i det mindste i det omfang den fastsætter, at »handling«, der krænker den nationale miljøret, bør kunne gøres til genstand for et søgsmål, og idet den som følge heraf afslog at vurdere lovligheden af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 med hensyn til den nævnte bestemmelse i Århuskonventionen.
- 30 Rådet, Parlamentet og Kommissionen har gjort gældende, at kontraappellen bør afvises, eftersom formålet med det påberåbte anbringende reelt er at rejse tvivl om en del af den appellerede doms begrundelse og ikke dens konklusion, hvorfor kontraappellen ikke opfylder kravene i artikel 178 i Domstolens procesreglement.
- 31 Subsidiært har Rådet, Parlamentet og Kommissionen gjort gældende, at anbringendet under alle omstændigheder ikke er begrundet.

## Domstolens bemærkninger

- 32 Det skal bemærkes, at enhver appel i overensstemmelse med procesreglementets artikel 169, stk. 1, og artikel 178, stk. 1, uanset om den er en hovedappel eller en kontraappel, alene kan vedrøre en påstand om hel eller delvis ophævelse af Rettens afgørelse.
- 33 I det foreliggende tilfælde har Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht opnået, at Retten annullerede den omtvistede beslutning i overensstemmelse med deres påstande herom. Deres kontraappel, der reelt alene har til formål at opnå en ændring af begrundelsen for så vidt angår analysen af, hvorvidt Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, kan påberåbes, kan derfor ikke antages til realitetsbehandling (jf. analogt for så vidt angår en hovedappel dom Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 43-45).
- 34 Det følger af det ovenstående, at kontraappellen må afvises.

## Hovedappellerne

- 35 Rådet, Parlamentet og Kommissionen har principalt gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl, idet den fastslog, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, kan påberåbes med henblik på at bedømme foreneligheden af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 med den nævnte bestemmelse.
- 36 De har subsidiært gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at den nævnte konventions artikel 9, stk. 3, er til hinder for en bestemmelse som forordningens artikel 10, stk. 1.

## Det første anbringende i appelsagerne

### Parternes argumenter

- 37 Rådet har anført, at de to tilfælde, hvor Domstolen har givet en borger mulighed for at påberåbe sig bestemmelser i en international aftale, der ikke opfylder betingelserne om at være ubetingede og tilstrækkeligt præcise, for at kunne påberåbes med henblik på at vurdere gyldigheden af en EU-retsakts bestemmelser, er undtagelser og under alle omstændigheder ikke svarer til dem, der foreligger i sagerne.
- 38 Den afgørelse, der blev truffet i dom Fediol mod Kommissionen (EU:C:1989:254), er nemlig dels begrundet i de særlige omstændigheder ved den sag, der gav anledning til denne dom, hvorefter den omhandlede forordning gav de berørte erhvervsdrivende en ret til at påberåbe sig reglerne i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (herefter »GATT«). En sådan afgørelse kan desuden ikke anvendes uden for det særlige område for denne overenskomst.
- 39 Dels for så vidt angår den retspraksis, der følger af dom Nakajima mod Rådet (EU:C:1991:186) er det Rådets opfattelse, at denne kun vedrører det tilfælde, hvor Unionen har søgt at gennemføre en særlig forpligtelse, som den har påtaget sig i forbindelse med GATT, hvilket heller ikke er tilfældet i den foreliggende sag.
- 40 Parlamentet og Kommissionen har i det væsentlige påberåbt sig tilsvarende argumenter.
- 41 Angående dom Fediol mod Kommissionen (EU:C:1989:254) har Kommissionen tilføjet, at den alene vedrører det tilfælde, hvor en EU-retsakt udtrykkeligt har henvist til særlige bestemmelser i GATT.



- 42 For så vidt angår dom Nakajima mod Rådet (EU:C:1991:186) finder Kommissionen, at den ikke kan fortolkes således, at den tillader, at enhver EU-retsakt efterprøves med hensyn til den internationale aftale, som denne retsakt i givet fald gennemfører. For at en sådan efterprøvelse kan udøves, skal EU-retsakten udgøre en direkte og udtømmende gennemførelse af den internationale aftale, og den skal vedrøre en forpligtelse, der er tilstrækkeligt klar og præcis, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.
- 43 Parlamentet har gjort gældende, at dom Fediol mod Kommissionen (EU:C:1989:254) alene vedrører tilfælde, hvor der i en afledt retsakt udtrykkeligt henvises til præcise bestemmelser i en international aftale, således at der er tale om en inkorporering af disse bestemmelser og ikke blot en henvisning hertil. Retten kunne således ikke støtte sig på 18. betragtning til forordning nr. 1367/2006, der alene beskriver Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, til støtte for konklusionen, hvorefter denne betingelse skulle være opfyldt i det foreliggende tilfælde. Det følger under alle omstændigheder af denne retspraksis fra Domstolen, at hvis en EU-forordning inkorporerer en international aftales bestemmelser, kan bestemmelserne alene påberåbes med henblik på at kontrollere gyldigheden af de retsakter, der er vedtaget til gennemførelse af forordningen og ikke gyldigheden af selve forordningen.
- 44 Hvad angår dom Nakajima mod Rådet (EU:C:1991:186) har Parlamentet gjort gældende, at Domstolens konklusion i denne dom vedrører det tilfælde, hvor en afledt retsakt opstiller en særlig forpligtelse i henhold til en international aftale, der bevirker, at Unionen er forpligtet til at handle på en bestemt måde og ikke er overladt nogen skønsmargen. De »forpligtelser«, som Retten henviser til i den appellerede doms præmis 58, kan dermed ikke anses for »særlige« forpligtelser som omhandlet i dom Nakajima mod Rådet (EU:C:1991:186), eftersom de kontraherende parter i Århuskonventionen er tillagt et vidt skøn med henblik på gennemførelsen for de »administrative eller retslige procedurer«, som er omhandlet i konventionens artikel 9, stk. 3, forudsat at kravene i samme konventions artikel 9, stk. 4, er overholdt.
- 45 Parlamentet har med henvisning til dom Kommissionen mod Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742) ligeledes gjort gældende, at Retten har tilsidesat kontradiktionsprincippet, eftersom den har anvendt de principper, som følger af dom Nakajima mod Rådet (EU:C:1991:186), uden at parterne forinden fik mulighed for at drøfte, om disse principper er relevante for det foreliggende tilfælde.
- 46 Parlamentet har tilføjet, at omstændighederne i sagen også adskiller sig fra omstændighederne i den sag, som gav anledning til dom Racke (C-162/96, EU:C:1998:293), der vedrørte tilsidesættelsen af en regel i folkeretlig sædvaneret, som påvirkede anvendelsen af en bestemmelse i en international aftale, hvis direkte virkning ikke var blevet anfægtet.
- 47 Kommissionen har ligeledes erindret om, at Domstolen i domme Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312) og Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864) ikke indvilligede i at efterprøve gyldigheden af et direktiv i forhold til en international aftale, selv om der var henvisninger til denne aftale i direktivet.
- 48 Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht har indledningsvis gjort gældende, at dom Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125) ikke giver oplysninger med henblik på besvarelsen af spørgsmålet om den direkte virkning af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, for så vidt angår de handlinger, der kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til denne bestemmelse.
- 49 De er for det første af den opfattelse, at denne konvention som følge af dens art og formål ikke er til hinder for den af miljøorganisationerne nedlagte påstand om prøvelse af gyldigheden af en afledt EU-retsakt, og for det andet, at de i dom Fediol mod Kommissionen (EU:C:1989:254) opstillede betingelser for denne prøvelse er opfyldt, idet forordning nr. 1367/2006 indeholder flere henvisninger til denne konvention, herunder bl.a. dennes artikel 9, stk. 3.

- 50 De har dernæst gjort gældende, at den omstændighed, at det kun er i forbindelse med de nationale domstoles præjudicielle forelæggelsesafgørelser for Domstolen, at det er muligt at efterprøve gyldigheden af en generel EU-retsakt, ikke er tilstrækkelig til at sikre overholdelsen af denne bestemmelse.
- 51 De har endelig gjort gældende, at Retten har efterlevet kontradiktionsprincippet, idet den under retsmødet gav parterne mulighed for at udtale sig om anvendelsen i den foreliggende sag af retspraksis, der følger af domme Fediol mod Kommissionen (EU:C:1989:254) og Nakajima mod Rådet (EU:C:1991:186). Under alle omstændigheder er omstændighederne i denne sag forskellige fra dem, der gav anledning til dom Kommissionen mod Irland m.fl. (EU:C:2009:742) som påberåbt af Parlamentet.

#### Domstolens bemærkninger

- 52 I henhold til artikel 300, stk. 7, EF (nu artikel 216, stk. 2, TEUF) er de internationale aftaler, som Unionen indgår, bindende for EU-institutionerne og har følgelig forrang for de retsakter, de udsteder (jf. i denne retning dom Intertanko m.fl., EU:C:2008:312, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 Virkningerne i Unionens retsorden af bestemmelserne i en aftale, som Unionen har indgået med tredjelande, kan imidlertid ikke afgøres uden at tage de omhandlede bestemmelsers internationale oprindelse i betragtning. Efter folkerettens principper kan de EU-institutioner, som har kompetence til at forhandle og indgå en sådan aftale, frit aftale med de berørte tredjelande, hvilke virkninger denne aftales bestemmelser skal have i de kontraherende parters interne retsorden. Hvis dette spørgsmål ikke er udtrykkeligt reguleret i nævnte aftale, tilkommer det de kompetente retsinstanser – især Domstolen inden for rammerne af dens kompetence ifølge EUF-traktaten – at afgøre spørgsmålet på samme måde som ethvert andet fortolkningsspørgsmål vedrørende anvendelsen i Unionen af den omhandlede aftale, hvorved den bl.a. skal basere sig på aftalens ånd, opbygning eller indhold (jf. dom FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen, C-120/06 P og C-121/06 P, EU:C:2008:476, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Det følger af Domstolens faste praksis, at bestemmelserne i en international aftale, som Unionen er part i, alene kan påberåbes til støtte for et søgsmål anlagt med påstand om annulation af en afledt EU-retsakt eller til støtte for en indsigelse om, at en sådan retsakt er ulovlig, såfremt denne aftales art og opbygning dels ikke er til hinder herfor, dels, at disse bestemmelser indholdsmæssigt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise (jf. domme Intertanko m.fl., EU:C:2008:312, præmis 45, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen, EU:C:2008:476, præmis 110 og 120, og Air Transport Association of America m.fl., EU:C:2011:864, præmis 54).
- 55 For så vidt angår Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, indeholder denne ikke nogen ubetinget og tilstrækkelige præcis forpligtelse, som regulerer borgernes retsstilling direkte, og opfylder derfor ikke disse betingelser. Når nemlig alene »medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret«, er indehavere af de rettigheder, der er fastsat i artikel 9, stk. 3, er denne bestemmelses opfyldelse eller virkninger betinget af, at der udstedes yderligere retsakter (jf. dom Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 45).
- 56 Det er ganske vist korrekt, at Domstolen ligeledes har fastslået, at det i tilfælde, hvor Unionen har søgt at gennemføre en særlig forpligtelse, som den har påtaget sig i forbindelse med aftaler, der er indgået inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen (herefter »WTO-aftaler«), eller hvor den omhandlede EU-retsakt udtrykkeligt henviser til præcise bestemmelser i disse aftaler, tilkommer Domstolen at efterprøve lovligheden af den omhandlede retsakt og de retsakter, der er vedtaget med henblik på dens anvendelse, med hensyn til reglerne i de nævnte aftaler (jf. domme Fediol mod

Kommissionen, EU:C:1989:254, præmis 19-23, Nakajima mod Rådet, EU:C:1991:186, præmis 29-32, Tyskland mod Rådet, C-280/93, EU:C:1994:367, præmis 111, og Italien mod Rådet, C-352/96, EU:C:1998:531, præmis 19).

- 57 De to undtagelser er imidlertid alene begrundet i de særlige forhold, der gør sig gældende i de aftaler, der gav anledning til anvendelsen af dem.
- 58 Hvad for det første angår dom Fediol mod Kommissionen (EU:C:1989:254) bemærkes, at artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2641/84 af 17. september 1984 om styrkelse af den fælles handelspolitik, særlig med hensyn til beskyttelse mod uretmæssig handelspraksis (EFT L 252, s. 1), som var omhandlet i den sag, der gav anledning til den pågældende dom, udtrykkeligt henviste til folkeretlige regler, der i det væsentlige vedrørte GATT, og tildelte de berørte en ret til at påberåbe sig disse regler i forbindelse med en sag, der var anlagt i henhold til denne forordning (dom Fediol mod Kommissionen, EU:C:1989:254, præmis 19), mens artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 i det foreliggende tilfælde ikke henviser direkte til præcise bestemmelser i Århuskonventionen og ikke tildeler borgerne nogen rettighed. Derfor kan den nævnte dom ikke anses for at have nogen relevans for det foreliggende tilfælde, idet der ikke foreligger en sådan udtrykkelig henvisning til bestemmelser i en international aftale.
- 59 Hvad for det andet angår dom Nakajima mod Rådet (EU:C:1991:186) bemærkes, at de deri omhandlede EU-retsakter var knyttet til ordningen vedrørende antidumping, som er meget omfattende i sin udformning og anvendelse, idet den fastsætter foranstaltninger over for virksomheder, der anklages for at have anvendt dumping. Mere konkret var den i sagen omhandlede grundforordning blevet vedtaget i overensstemmelse med Fællesskabets eksisterende internationale forpligtelser, herunder dem, der hidrørte fra aftalen om gennemførelsen af artikel VI i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel, som godkendt på vegne af Fællesskabet ved Rådets afgørelse 80/271/EØF af 10. december 1979 om indgåelse af de multilaterale aftaler, der er resultatet af handelsforhandlingerne 1973-1979 (EFT 1980 L 71, s. 1) (jf. dom Nakajima mod Rådet, EU:C:1991:186, præmis 30). I det foreliggende tilfælde er det imidlertid ikke et spørgsmål om gennemførelse ved artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 af særlige forpligtelser som omhandlet i den nævnte dom, idet de kontraherende parter til Århuskonventionen, således som det fremgår af dennes artikel 9, stk. 3, har et bredt skøn for så vidt angår fastlæggelsen af måden for gennemførelsen af »administrative eller retslige procedurer«.
- 60 I denne henseende bemærkes, at det ikke kan antages, at Unionen med vedtagelsen af den nævnte forordning, der alene vedrører Unionens institutioner og i øvrigt alene omhandler et af de midler, hvorved borgerne kan sikre overholdelsen af Unionens miljøret, har søgt at gennemføre de forpligtelser – som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 56 – der følger af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, med hensyn til de nationale administrative eller retslige procedurer, der på EU-rettens nuværende stadi desuden i det væsentlige henhører under medlemsstaternes ret (jf. i denne retning dom Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, præmis 41 og 47).
- 61 Det følger af det ovenstående, at Retten, da den fastslog, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, kunne påberåbes med henblik på at vurdere lovligheden af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, begik en retlig fejl i sin dom.
- 62 Den appellerede dom skal derfor ophæves, uden at det derved er nødvendigt at undersøge de øvrige anbringender anført af Rådet og Kommissionen til støtte for deres appel.

## Om søgsmålet for Retten

- 63 I overensstemmelse med artikel 61 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol ophæver Domstolen, når den giver appellanten medhold, den af Retten truffe afgørelse og kan i den forbindelse enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.
- 64 Domstolen finder, at sagen er moden til påkendelse, og at der bør træffes en realitetsafgørelse om påstanden om annullation af den omtvistede beslutning.
- 65 Med det første anbringende i sagen for Retten har Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht gjort gældende, at Kommissionen fejlagtigt afviste deres anmodninger om intern prøvelse af beslutningen af 7. april 2009 med den begrundelse, at der var tale om en almenyldig foranstaltning.
- 66 Med samme begrundelse, som Retten gav, må dette anbringende forkastes som ubegrundet.
- 67 Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht har ligeledes gjort gældende med deres andet anbringende, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 er ugyldig, idet den begrænser begrebet »handling« som omhandlet i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, til kun at omfatte individuelle forvaltningsakter.
- 68 Det følger af denne doms præmis 55, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, mangler den klarhed og præcision, der kræves, for at denne bestemmelse med føje kan påberåbes for Unionens retsinstanser med henblik på vurdering af lovligheden af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.
- 69 Følgelig skal ligeledes det andet anbringende i sagen forkastes som ubegrundet.
- 70 Da ingen af de to anbringender, der blev anført i sagen for Retten af Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, er begrundet, frifindes Kommissionen.

## Sagsomkostninger

- 71 I henhold til artikel 138, stk. 1 og 2, i Domstolens procesreglement, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Er der flere tabende parter, træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningernes fordeling.
- 72 Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht har tabt sagerne, og da Rådet, Parlamentet og Kommissionen har nedlagt påstand om, at de tilpligtes at betale sagsomkostningerne, bør det pålægges Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht in solidum at betale de omkostninger, som Rådet, Parlamentet og Kommissionen har afholdt både i første instans og i forbindelse med nærværende appelsager.
- 73 Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der ifølge artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bestemmer, at medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. Følgelig bestemmes, at Den Tjekkiske Republik skal bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

### 1) Kontraappellen afvises.

- 2) **Dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret, Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht mod Kommissionen (T-396/09, EU:T:2012:301), ophæves.**
- 3) **Europa-Kommissionen frifindes i det annullationssøgsmål, der blev anlagt ved Den Europæiske Unions Ret af Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht.**
- 4) **Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht betaler in solidum de omkostninger, som Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Parlamentet og Kommissionen har afholdt i første instans og i forbindelse med appelsagerne.**
- 5) **Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter