

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
SHARPSTON
föredraget den 15 juli 2010¹

1. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovakien Högsta domstol) har framställt denna begäran om förhandsavgörande för att få klarhet i verkan av artikel 9.3 i UNECE-konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (nedan kallad Århuskonventionen)², särskilt med avseende på om artikeln i fråga har, eller måste anses ha direkt effekt i en medlemsstats rättssystem.

Århuskonventionen

3. I skälen till Århuskonventionen erkänns att var och en har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande och att var och en har skyldighet att, både ensam och tillsammans med andra, skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. För att kunna utöva denna rättighet och fullgöra denna skyldighet måste medborgarna ha tillgång till information, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

2. I målet uppkommer viktiga frågor om fördelningen av jurisdiktion mellan medlemsstaternas nationella domstolar och EU-domstolen att tolka bestämmelser i blandade avtal.

4. Århuskonventionens allmänna bestämmelser återfinns i artikel 3. I artikel 3.1 föreskrivs i synnerhet följande: "Varje part skall införa nödvändiga lagar och andra författningar och vidta andra nödvändiga åtgärder – inbegripet åtgärder avsedda att se till att de bestämmelser som införlivar bestämmelserna om information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning i denna konvention är sinsemellan förenliga, och lämpliga genomförandeåtgärder – för att

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Århuskonventionen upprättades den 25 juli 1998 och trädde i kraft den 30 oktober 2001. Den 22 november 2009 hade 44 parter tillträtt konventionen, bland andra Republiken Slovakien (som tillträdde konventionen den 5 december 2005) och Europeiska unionen (som tillträdde konventionen den 17 februari 2005).

fastställa och upprätthålla tydliga, öppna och enhetliga ramar för införlivandet av bestämmelserna i denna konvention.”

a) som har ett tillräckligt intresse eller, lagstiftning,

5. I artikel 6 finns ett flertal bestämmelser om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser. I artikelns relevanta bestämmelser föreskrivs följande:

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

”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,

b) skall i enlighet med sin nationella rätt även tillämpa bestämmelserna i denna artikel på beslut om föreslagna verksamheter som inte anges i bilaga I och som kan ha betydande påverkan på miljön. Parten skall för detta ändamål avgöra om den föreslagna verksamheten omfattas av dessa bestämmelser..”

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.

6. Artikel 9 har rubriken ”Tillgång till rättslig prövning” och i artikelns relevanta bestämmelser föreskrivs följande:

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

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.

EU-rätt⁴

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.

EG-fördraget

...

7. Ratificeringsbestämmelserna finns i artikel 19. I artikel 19.5 föreskrivs följande: "De regionala organisationer för ekonomisk integration som avses i artikel 17^[3] skall i sina ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument uppge omfattningen av sin behörighet i de frågor som regleras i denna konvention. Dessa organisationer skall även informera depositarien om varje väsentlig ändring i omfattningen av deras behörighet."

8. Vid den aktuella tidpunkten styrdes gemenskapens miljöpolitik av artikel 174 EG⁵. I nämnda artikel föreskrivs att gemenskapens miljöpolitik ska bidra till att följande mål uppnås, nämligen att bevara, skydda och förbättra miljön, att skydda människors hälsa, att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem. I artikel 175.1 EG⁶ anges att "[r]ådet skall enligt förfarandet i artikel 251 [EG] och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén besluta om vilka åtgärder som skall vidtas av gemenskapen för att uppnå de mål som anges i artikel 174 [EG]".

9. I artikel 300.2 EG, första stycket, första meningen samt artikel 300.3 EG, första stycket föreskrivs den processuella ordning som ska följas när avtal ingås mellan gemenskapen

3 — Enligt definitionen i artikel 17 avses med 'regionala organisationer för ekonomisk integration' organisationer 'sammansatta av suveräna stater som är medlemmar i Ekonomiska kommissionen för Europa, till vilka dess medlemsstater har överlåtit behörigheten i de frågor som regleras i denna konvention, inbegripet behörigheten att sluta avtal i dessa frågor'. Europeiska unionen omfattas implicit av denna definition.

4 — Eftersom begäran om förhandsbesked framställdes innan Lissabonfördraget trädde ikraft och samtliga faktiska omständigheter uppstod före denna tidpunkt kommer jag att hänvisa till EU:s rätt och struktur i dess utformning före nämnda fördrags ikraftträdande. Med tanke på att frågeställningarna i förevarande mål även har framtida betydelse använder jag dock om det är lämpligt "EU-rätt" för att hänvisa till Europeiska unionens rätt som den nu ser ut.

5 — Nu artikel 191 FEUF.

6 — Nu artikel 192 FEUF.

och en eller flera stater eller internationella ...
organisationer som binder gemenskapens
institutioner och medlemsstaterna enligt artikel 300.7 EG.⁷

Århuskonventionens införlivande med gemenskapsrätten

10. Redan innan Århuskonventionen godkändes antogs genom direktiv 2003/35 nödvändiga åtgärder för att införliva artikel 9.2 i Århuskonventionen med gemenskapsrätten.⁸

- (9) Artikel 9.2 och 9.4 i Århuskonventionen innehåller bestämmelser om rätt till domstolsprövning eller andra förfaranden för prövning av den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i artikel 6 i konventionen.

Direktiv 2003/35

11. Följande skäl är relevanta:

”(5) Gemenskapen undertecknade den 25 juni 1998 [Århuskonventionen]. Gemenskapslagstiftningen bör anpassas till konventionen med tanke på gemenskapens kommande ratificering.

- (10) Det bör införas bestämmelser med avseende på vissa direktiv på miljöområdet enligt vilka det krävs att medlemsstaterna skall utarbeta planer och program för miljön, men som inte innehåller tillräckliga bestämmelser om allmänhetens deltagande, för att säkerställa allmänhetens deltagande i enlighet med bestämmelserna i Århuskonventionen, särskilt artikel 7 i denna. I annan berörd gemenskapslagstiftning ställs redan krav på allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer och program, och i framtiden kommer att ingå i berörd lagstiftning från början, i enlighet med Århuskonventionen krav på allmänhetens deltagande.

7 — Bestämmelserna i artikel 300 har ersatts av artikel 218 FEUF.

8 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, s. 17).

(11) Rådets direktiv 85/337/EEG^[9] och rådets direktiv 96/61/EG^[10] bör ändras så att de fullt ut överensstämmer med bestämmelserna i Århuskonventionen, särskilt artikel 6 och artikel 9.2 och 9.4 i denna.

(12) Eftersom målet för den föreslagna åtgärden, nämligen att bidra till genomförande av förpliktelserna enligt Århuskonventionen, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och det därför, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget...”

Rådets beslut 2005/370/EG

12. För att införliva villkoren i artikel 9.2 i Århuskonventionen med EU-rätten, infördes genom direktiv 2003/35 artikel 10a i direktiv 85/337 och artikel 15a i direktiv 96/61.

13. Med stöd av artikel 175 EG, artikel 300.2 EG, första stycket, första meningen samt artikel 300.3 EG, första stycket, godkändes Århuskonventionen på Europeiska gemenskapens vägnar den 17 februari 2005 genom rådets beslut 2005/370.¹¹

14. I bilagan till beslut 2005/370 har intagits en förklaring från Europeiska gemenskapen i enlighet med artikel 19 i Århuskonventionen.¹² I andra stycket i förklaringen anges att ”de gällande rättsakterna inte helt täcker genomförandet av de skyldigheter som följer av artikel 9.3 i konventionen, eftersom de avser administrativa och rättsliga förfaranden för prövning av handlingar och underlåtenheter av enskilda personer och andra myndigheter än Europeiska gemenskapens institutioner, så som avses i artikel 2.2 d i konventionen,... följaktligen [ansvarar] dess medlemsstater... för att fullgöra dessa skyldigheter vid tidpunkten för Europeiska gemenskapens godkännande av konventionen och kommer att fortsätta med detta fram till dess att gemenskapen i utövandet av sina befogenheter enligt EG-fördraget eventuellt antar gemenskapsrättsliga

9 — 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; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226) (nedan kallat direktiv 85/337 eller EIA-direktivet).

10 — Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, s. 26) (nedan kallat direktiv 96/61 eller IPPC-direktivet).

11 — Beslut av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, s. 1) (nedan kallat beslut 2005/370). Århuskonventionens innehåll återges därefter på sidan 4 och följande sidor i det numret av *Europeiska unionens officiella tidning*.

12 — Nedan kallad förklaringen.

bestämmelser som täcker genomförandet av dessa skyldigheter”.

Nationell lagstiftning

15. Artikel 9.3 i Århuskonventionen införlivades (endast delvis) med EU-rätten genom förordning nr 1367/2006,¹³ som dock endast är tillämplig på Europeiska unionens institutioner. Artikel 9 har inte införlivats mer allmänt. Kommissionen antog visserligen ett förslag till direktiv från Europaparlamentet och rådet om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor den 24 oktober 2003,¹⁴ men förslaget har inte antagits och blivit lag.

16. Mot bakgrund av de faktiska omständigheter som ligger till grund för talan i den nationella domstolen, är det lägligt att nämna att brunbjörnen (*ursus arctos*) enligt bilaga 2 till livsmiljödirektivet¹⁵ anses utgöra en art av gemenskapsintresse vars bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses samt enligt bilaga 4 en art av gemenskapsintresse som kräver noggrant skydd.

13 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, s. 13).

14 — KOM (2003) 624 slutlig.

15 — Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet).

17. Republiken Slovakien åtog sig att tillträda Århuskonventionen genom slovakiska nationalrådets dekret nr 1840 av den 23 september 2005. Konventionen trädde ikraft i Slovakien den 5 mars 2006.

18. I Slovakien regleras administrativa förfaranden bland annat i lag nr 71/1967 Coll. om administrativa förfaranden (nedan kallad förvaltningsprocesslagen). Enligt artikel 14 i nämnda lag kan personer begära att de ska erkännas partsställning i administrativa förfaranden som direkt angår deras rättigheter och rättsligt skyddade intressen.

19. Före den 30 november 2007 tillerkändes organisationer vars målsättning var att skydda miljön ställning som ”parter i rättegång” enligt lag nr 543/2002, artikel 83, tredje punkten, andra meningen. Sådan ställning kunde tillerkännas organisationer som inom en viss angiven tidsfrist skriftligen begärde att få delta. Enligt 6 § nämnda lag, kunde sådana organisationer begära att bli underrättade om rättegångar som var ägnade att påverka miljön. Enligt 7 § var de offentliga myndigheterna skyldiga att underrätta organisationerna i enlighet därmed. I enlighet med lagen om rättegången i tvistemål, artikel 250, andra stycket, gavs dessa organisationer även rätt att i domstol bestrida beslut som fattats.

20. Lag nr 543/2002 ändrades dock genom lag nr 554/2007 och ändringarna trädde ikraft den 1 december 2007. Ändringarna innebar, i de delar som här är relevanta, att miljöorganisationer (som klaganden i målet i den nationella domstolen) numera klassas som "intressenter" och inte "parter i rättegång". Såsom den slovakiska regeringen har antytt i den muntliga förhandlingen, är den praktiska betydelsen av denna förändrade ställning att dessa organisationer inte längre direkt själva kan inleda rättegång för att pröva om beslut fattats i laglig ordning. De måste i stället begära att en offentlig åklagare agerar på deras vägnar.

22. I början av 2008 underrättades LZ om ett flertal pågående administrativa förfaranden som inletts av, bland andra, olika jaktsällskap. Den 21 april 2008 beviljade miljödepartementet genom beslut ett jaktsällskaps ansökan om undantag från de villkor som gällde till skydd för brunbjörnen. Under förfarandet i fråga, och i efterföljande förfaranden, underrättade LZ miljödepartementet om att man önskade delta och begärde att erkännas som part i det administrativa förfarandet i enlighet med förvaltningsprocesslagen, artikel 14. LZ gjorde särskilt gällande att det aktuella förfarandet hade direkta effekter på dess rättigheter och rättsligt skyddade intressen härrörande ur Århuskonventionen. LZ ansåg dessutom att Århuskonventionen hade direkt effekt.

Fakta och tolkningsfrågor

21. Klaganden i målet vid den nationella domstolen, Lesoochranárske zoskupenie VLK (nedan kallad LZ), är en oregistrerad miljöskyddsorganisation. LZ begärde att motparten, Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (det slovakiska miljödepartementet) (nedan kallat miljödepartementet) skulle underrätta klaganden om administrativa beslutsförfaranden som möjligen kunde påverka natur- och miljöskyddet eller som rörde beslut att medge undantag från skyddet för vissa arter eller områden.

23. I beslut av den 26 juni 2008 (nedan kallat det överklagade beslutet) fastställde miljödepartementet sitt beslut av den 21 april 2008. Miljödepartementet förklarade vidare att LZ inte hade partsställning i förfarandet. LZ kunde därför inte överklaga beslutet av den 21 april 2008. Miljödepartementet ansåg dessutom att Århuskonventionen var ett internationellt traktat som måste genomföras i nationell rätt för att ha verkan. Enligt miljödepartementet riktar sig artikel 9.2 och 9.3 i Århuskonventionen mot Republiken Slovakien och bestämmelserna innehåller inte i sig själva någon otvetydigt formulerad grundläggande rättighet eller frihet som kan tillämpas direkt mot offentliga myndigheter enligt den

folkrättsliga principen om direkt tillämpbarhet (den så kallade self-executing teorin).

24. LZ väckte talan mot det överklagade beslutet i *Krajský súd v Bratislave* (nedan kallat den regionala domstolen i Bratislava) som omprövade det överklagade beslutet jämte det föregående administrativa förfarandet och ogillade LZ:s talan.

25. Till stöd för sin uppfattning, anförde den regionala domstolen i Bratislava att en logisk eller grammatisk tolkning av artikel 9.2 och 9.3 inte gav klaganden rätt att med partsställning delta i administrativa och rättsliga förfaranden. Tvärtom krävdes enligt Århuskonventionen att medlemsstaterna – inom en icke specificerad tidsfrist – skulle anta åtgärder i nationell rätt som gjorde att den berörda allmänheten kunde delta i domstolars eller andra organs prövning av beslut om verksamhet enligt artikel 6.

26. LZ överklagade avgörandet till *Najvyšší súd Slovenskej republiky* som vilandeförklarade rättegången och hänsköt följande frågor till EU-domstolen:

”1) Är det, i ljuset av det huvudsakliga syftet med Århuskonventionen att omforma

det klassiska begreppet talerätt genom att även ge allmänheten, dvs. den berörda allmänheten, ställning som part i ett mål, möjligt att tillerkänna artikel 9 i Århuskonventionen, särskilt punkt 3, en sådan 'self-executing effect' som internationella traktater har, med hänsyn till att Europeiska unionen anslöt sig till denna konvention den 17 februari 2005 men ännu inte har antagit bestämmelser som införlivar den med gemenskapsrätten?

2) Är det möjligt att tillerkänna artikel 9 i Århuskonventionen, särskilt punkt 3, som numera är integrerad i gemenskapsrätten, omedelbar tillämplighet eller direkt effekt på grundval av gemenskapsrätten i enlighet med domstolens fasta rättspraxis?

3) För det fall fråga ett eller två besvaras ja-kande, är det möjligt att tolka artikel 9.3 i Århuskonventionen – i ljuset av det huvudsakliga syftet med konventionen – på så sätt att det med 'handling av myndighet' även förstås beslutsfattandet, således om allmänhetens rätt att delta i ett domstolsförfarande även innefattar rätten att

erhålla en prövning av en myndighets beslut som strider mot den nationella miljölagstiftningen?”

27. LZ samt den tyska, den grekiska, den franska, den polska, den finländska, den svenska respektive den slovakiska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Med undantag för den grekiska och den svenska regeringen närvarade samtliga dessa parter vid förhandlingen den 4 maj 2010 och yttrade sig muntligen.

Inledande synpunkter

Upptagande till sakprövning

28. De två första tolkningsfrågorna avser tolkningen av ”artikel 9 i Århuskonventionen, särskilt punkt 3” och den tredje tolkningsfrågan gäller uteslutande artikel 9.3. Artikel 9 har rubriken ”Tillgång till rättslig prövning” och i artikelns punkter behandlas olika aspekter av det ämnet.

29. Således ges enligt artikel 9.1 en rätt till överprövning om en begäran om information avslås. Enligt artikel 9.2 har de avtalsslutande

parterna en skyldighet att inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet som uppfyller vissa kriterier har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 i konventionen prövad.¹⁶ I artikel 9.3 föreskrivs en ytterligare skyldighet för var och en av de avtalsslutande parterna att se till att den allmänhet som uppfyller kriterierna i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Artikel 9.4 anger att förfarandena i punkterna 1–3 ska erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel och uppställer vissa krav som förfarandena ska uppfylla. Slutligen måste de avtalsslutande parterna enligt artikel 9.5 informera allmänheten om dess rätt att få tillgång till prövning i domstol eller administrativ ordning och överväga att införa lämpliga stödåtgärder för att öka tillgången till rättslig prövning.

30. Den polska regeringen och Förenade kungarikets regering har i sina yttranden tagit upp frågan om upptagande till sakprövning.

¹⁶ — Kategorin ”beslut, handling eller underlåtenhet” som kan bli föremål för prövning på detta sätt kan utvidgas i nationell rätt.

De anser att tolkningsfrågorna till sin betydelse endast avser artikel 9.3 och har gjort gällande att domstolen därför bör avvisa målet i de delar som avser övriga delar av artikel 9 i Århuskonventionen.

31. I enlighet med fast rättspraxis, ankommer det i begäran om förhandsavgörande uteslutande på de nationella domstolarna att bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställs av den nationella domstolen avser tolkningen av gemenskapsrätten. I undantagsfall kan dock domstolen – för att pröva sin egen behörighet – undersöka de omständigheter under vilka den nationella domstolen har framställt sin begäran om förhandsavgörande. Domstolen får, till exempel, underlåta att besvara en fråga som en nationell domstol har ställt (bland annat) när frågan är hypotetisk.¹⁷

32. I målet i den nationella domstolen åberopade LZ Århuskonventionen, artikel 9.2 och 9.3. Ett svar från EU-domstolen avseende artikel 9.1, 9.4 och 9.5 skulle inte ha någon relevans i målet i den nationella domstolen. Den nationella domstolens hänvisningar till

de andra delarna av artikel 9 är därför hypotetiska och kan inte tas upp till sakprövning.

33. Artikel 9.2 i Århuskonventionen ger tillgång till rättslig prövning för personer som vill överklaga ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6. Artikel 6 avser de verksamheter som ingår i bilaga 1 till konventionen (en förteckning över, bland annat, industriprojekt, energibehandling av metaller och avfallshantering) samt verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön enligt nationell rätt.

34. Artikel 9.2 har samma tillämpningsområde som EIA- och IPPC-direktiven. (IPPC-direktivet är fristående från EIA-direktivet och hindrar inte detta från att tillämpas.)

35. Denna samstämmighet mellan regelverkens innehåll är ett tecken på att artikel 9.2 helt har införlivats med EU-rätt. Vidare tyder skälen 11 och 12 i direktiv 2003/35 på att lagstiftaren ansåg att de ändringar som infördes genom direktivet räckte till för att bestämmelsen i fråga skulle anses helt införlivad med EU-rätt.

17 — Se, för ett aktuellt exempel, dom av den 19 november 2009 i mål C-314/08, Krzysztof Filipiak mot Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu (REG 2009, s. I-11049), punkterna 40–42 och där angiven rättspraxis.

36. Under dessa omständigheter är frågan huruvida artikel 9.2 har direkt effekt inte aktuell.¹⁸

37. Jag föreslår därför att domstolen endast besvarar tolkningsfrågorna i den mån de avser artikel 9.3.

38. Slutligen, även om den nationella domstolen, såsom Förenade kungariket med rätta har påpekat, har använt både ”direkt effekt” och ”omedelbar tillämplighet” i sin fråga, gäller de två första tolkningsfrågorna frågan huruvida artikel 9.3 har direkt effekt.¹⁹ Jag föreslår därför att de första två frågorna behandlas som om de endast avser direkt effekt.

18 — Man kan undra om den av LZ inledda rättegången omfattas av artikel 6 (och därmed också artikel 9.2) i Århuskonventionen. Rättegången gäller ett beslut att bevilja undantag från de villkor som uppställts till skydd för brunbjörnen som art. Inte ens om rättegången hade avsett ett beslut som kunde inverka på brunbjörnens livsmiljö, tycker jag att ett sådant beslut omfattas av bilaga 1 i EIA-direktivet. Inte heller verkar livsmiljödirektivet innehålla några bestämmelser som behandlar de betydande miljöeffekter vissa projekt kan ha. Detta är dock i sin helhet en fråga som den nationella domstolen ska avgöra.

19 — Begreppet ”direkt effekt” anger om en enskild kan åberopa en bestämmelse i en nationell domstol. ”Omedelbar tillämplighet”, å andra sidan, avgör om ett avtal är direkt tillämpligt (self-executing) utan att EU-lagstiftning eller nationell lagstiftning behöver antas för att genomföra det.

39. För tydlighetens skull vill jag nämna att det test för ”direkt effekt” som är aktuellt i föreliggande mål är det test som tillämpas på folkrättsliga bestämmelser. Det skiljer sig i viss mån från det test som tillämpas på ”in-terna” EU-rättsliga bestämmelser. Jag återkommer vid ett senare tillfälle kortfattat till skillnaden mellan dessa tester.²⁰

Den första tolkningsfrågan

40. Den nationella domstolen har ställt den första och andra tolkningsfrågan för att få klarhet i om det är möjligt att tillerkänna artikel 9.3 i Århuskonventionen direkt effekt.

41. Såsom har påpekats av flera av de parter som yttrat sig i målet, aktualiserar den första tolkningsfrågan indirekt frågan om behörighet och jurisdiktion vid tolkning av blandade avtal. Således har kommissionen, den finländska regeringen och den svenska regeringen särskilt diskuterat frågan om domstolen har jurisdiktion att pröva de tolkningsfrågor som hänskjutits till den i detta mål.

42. Domstolen har prövat dessa behörighets- och jurisdiktionsfrågor i en lång, och ibland invecklad, rad rättsfall som nådde sin kulmen med domen i det nyligen avgjorda målet

20 — Se punkt 86 nedan.

Merck Genéricos.²¹ Jag ämnar inleda med en analys av denna rättspraxis.

utgångspunkten för samtliga analyser av blandade avtal.²⁴

Domstolens rättspraxis om blandade avtal

43. Såsom ett antal lärda personer har anmärkt är blandade avtal en synnerligen omdebatterad form av normerande instrument i EU-rätt.²² Till en början lade domstolen viken vid fördelningen av behörigheter mellan gemenskapen och medlemsstaterna. I målet ERTA formulerade domstolen principen att en medlemsstats yttre behörighet reduceras allteftersom gemenskapen förvärvar exklusiv yttre behörighet. Gemenskapen kan förvärva sådan exklusiv behörighet genom intern reglering.²³ Den princip som formulerades i ERTA-målet är fortfarande den allmänna

44. Är därför domstolens rätt att tolka blandade avtal begränsad till de bestämmelser i ett blandat avtal som omfattas av gemenskapens behörighet?

45. Vid ett likaledes tidigt skede i domstolens rättspraxis, började man ifrågasätta om domstolen var behörig att meddela förhandsavgöranden om giltigheten och tolkningen av blandade avtal. I domen i målet Haegeman mot Belgien fann domstolen snabbt att den hade sådan behörighet. I detta stödde sig domstolen på att den var behörig att pröva gemenskapinstitutionernas handlingar och att internationella avtal som ingicks enligt vad som nu är artikel 300 omfattades av detta.²⁵

46. Inledningsvis tog domstolen inte direkt upp frågan om begränsningar i dess behörighet.²⁶ Senare, i målet Demirel,²⁷

21 — Dom av den 11 september 2007 i mål C-431/05, Merck Genéricos - Produtos Farmacêuticos Ld^a mot Merck & Co. Inc. och Merck Sharp & Dohme Ld^a (REG 2007, s. I-7001). I sitt förslag till avgörande i nämnda mål redogjorde generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer noggrant för relevant rättspraxis. Eftersom frågan på nytt har uppkommit i föreliggande mål, kommer jag dock åter att beröra de auktoriteter han nämnde.

22 — En sammanfattning finns i inledningskapitlet i Heliskoski, Joni, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, Kluwer Law International, Haag, 2001.

23 — Domstolens dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska gemenskapernas råd, kallat ERTA (REG 1971, s. 263; svensk specialutgåva, volym 1, s. 551), punkterna 17–19.

24 — Se exempelvis avgörande 1/78 av den 14 november 1978, Internationella atomenergiorganets förslag till konvention om skydd av kärnmaterial, kärnenergianläggningar och kärnmaterialtransporter (REG 1978, s. 2151; svensk specialutgåva, volym 4, s. 187), punkterna 31–35, och även domstolens efterföljande yttrande 1/94 av den 15 november 1994 (REG 1994, s. I-5267; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-233), punkt 77. Principen i ERTA återkommer också i Lissabonfördraget, protokoll nr 25, som är en vidareutveckling av artikel 2.2 FEUF med avseende på delade befogenheter.

25 — Dom av den 30 april 1974 i mål 181/73, R. & V. Haegeman mot Belgien (REG 1974, s. 449; svensk specialutgåva, volym 2, s. 281), punkterna 4–6.

26 — Se exempelvis dom av den 24 november 1977 i mål 65/77, Jean Razanatsimba (REG 1977, s. 2229; svensk specialutgåva, volym 3, s. 487).

27 — Dom av den 30 september 1987 i mål 12/86, Meryem Demirel mot Ville de Schwäbisch Gmünd (REG 1987, s. 3719; svensk specialutgåva, volym 9, s. 175).

prövade domstolen om den var behörig att tolka bestämmelserna i associeringsavtalet EEG–Turkiet. Domstolen fann att den hade sådan behörighet, eftersom den ansåg att åtagandena om fri rörlighet, varom var fråga i nämnda mål, omfattades av gemenskapens behörighet.²⁸ Under en längre tid efter detta mål tillämpade domstolen en vid tolkning av sin tolkningsbehörighet avseende sådana bestämmelser.²⁹

47. 1996 ändrade dock domstolen sitt betraktelsesätt genom domen i målet *Hermès*,³⁰ som rörde tolkningen av bestämmelser i TRIPs-avtalet. I målet, som avsåg frågan huruvida en nationell interimistisk åtgärd utgjorde "en interimistisk åtgärd" i den mening som avses i artikel 50 i TRIPs-avtalet, ifrågasattes domstolens behörighet mot bakgrund av att gemenskapen inte hade fattat beslut om

att utöva en icke-exklusiv behörighet under ett blandat avtal.³¹

48. Domstolen fann att den var behörig att tolka artikeln i fråga, då förordning nr 40/94,³² som gällde (och påverkades av) artikel 50 i TRIPs-avtalet, redan hade trätt ikraft när avtalet undertecknades. Eftersom situationen omfattades av både nationell rätt och gemenskapsrätt, grundade domstolen sin behörighet främst på en plikt att avvärja olikartade tolkningar i framtiden, vilket skulle ha blivit resultatet om saken prövades av de nationella domstolarna.³³ EG-domstolen stödde sig härvid särskilt på domarna i målen *Giloy*³⁴ och *Leur-Bloem*³⁵ (som båda rörde enhetlig

28 — Punkterna 6–12 i nämnda dom. Utöver att bekräfta att det fanns ett band mellan gemenskapens behörighet och domstolens jurisdiktion påpekade domstolen i målet *Demirel*, såsom *Eeckhout* anmärker, även att frågan huruvida domstolen var behörig att tolka en bestämmelse som utslutande innehöll ett åtagande för medlemsstaterna inte aktualiserades i det målet (*Eeckhout, P., External Relations of the European Union*, Oxford University Press, 2004, s. 236).

29 — Domen har under lång tid utgjort grunden för den rättspraxis som utvecklats om associeringsavtalet EEG–Turkiet, från dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, *S. Z. Sevince mot Staatssecretaris van Justitie* (REG 1990, s. I-3461; svensk specialutgåva, volym 10, s. 507), och dom av den 16 december 1992 i mål C-237/91, *Kazim Kus mot Landeshauptstadt Wiesbaden* (REG 1992, s. I-6781; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-243), och efterföljande mål.

30 — Dom av den 16 juni 1998 i mål C-53/96, *Hermès International (kommanditaktiebolag) mot FHT Marketing Choice BV* (REG 1998, s. I-3603).

31 — I punkt 52 i sitt förslag till avgörande i målet *Merck Genéricos* upprepade generaladvokaten *Ruiz-Jarabo Colomer Eeckhouts* anmärkning (anfört arbete, s. 237) att målet *Hermès* illustrerade svagheter med att lägga gemenskapens behörighet till grund för domstolens jurisdiktion – att den senare blir gisslan under den förstnämndas komplexitet. Jag är böjd att hålla med om den bedömningen.

32 — Rådets förordning (EG) nr 40/94 av den 20 december 1993 om gemenskapsvarumärken (EGT L 11, 1994, s. 1; svensk specialutgåva, område 17, volym 2, s. 3).

33 — Punkterna 22–33 i domen. Vissa personer, som *Dashwood* (se till exempel "Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements", *O'Keefe och Bavasso* (redaktörer), *Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, Kluwer Law International, Haag, 2000, s. 173), har gett avsnittet en bred tolkning och ansett att det ger domstolen tolkningsbehörighet på områden där gemenskapen och medlemsstaterna har delad behörighet. I *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States* (anfört arbete, s. 59–60) kritiserade dock *Heliskoski* denna breda tolkning. Domen i målet *Merck Genéricos* verkar ge denna vida tolkning nådstöten, även om idén att avvärja olikartade tolkningar i framtiden kvarstår som ett giltigt skäl att ställa sig bakom domstolens argument i målet *Hermès*.

34 — Dom av den 17 juli 1997 i mål C-130/95, *Bernd Giloy mot Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost* (REG 1997, s. I-4291).

35 — Dom av den 17 juli 1997 i mål C-28/95, *A. Leur-Bloem mot Inspecteur der Belastingdienst/Onderneming Amsterdam 2* (REG 1997, s. I-4161).

tolkning av gemenskapsrätt och nationell rätt, utan den ytterligare komplikation som delad behörighet enligt ett blandat avtal innebär).

49. Detta synsätt fastställdes några år senare av domstolen i målet Dior,³⁶ som även det avsåg tolkningen av TRIPs-avtalet, artikel 50. I domen i det målet utsträckte domstolen sin tolkningsbehörighet avseende artikel 50 till andra immateriella rättigheter. Av störst intresse för föreliggande mål är dock den förändring som ägde rum genom punkt 49 i domen i målet Dior, där domstolen gjorde åtskillnad mellan varumärken och industridesign mot bakgrund av att gemenskapen hade lagstiftat om de förra men inte de senare. Således, emedan domstolen fann att TRIPs-avtalets bestämmelser om varumärken inte hade direkt effekt (även om de nationella domstolarna hade en skyldighet att tillämpa enhetlig tolkning), ansåg den i fråga om industridesign att gemenskapsrätten varken föreskrev eller förbjöd direkt effekt.³⁷

36 — Domstolens dom av den 14 december 2000 i de förenade målen C-300/98 och C-392/98, Parfums Christian Dior SA mot TUK Consultancy BV och Asco Gerüste GmbH och Rob van Dijk mot Wilhelm Layher GmbH & Co. KG och Layher BV (REG 2000, s. I-11307).

37 — Generaladvokaten Jacobs har kritiserat detta synsätt på grund av dess oklarhet. Se hans förslag till avgörande i mål C-89/99, Schieving-Nijstad vof m.fl. mot Robert Groeneveld, där domstolen meddelade dom den 13 september 2001 (REG 2001, s. I-5851), punkt 40. Eeckhout har förenat sig med kritiken och undrar "om nuvarande häxkittel av behörighet och rättslig verkan i någon större utsträckning bidrar till att kunna genomföra och tillämpa WTO:s bestämmelser på ett effektivt och praktiskt sätt i domstolarna" (anförd arbete, s. 243).

50 Det var många frågor som inte besvarades av domarna i målen Hermès och Dior. Exempelvis klargjordes inte sambandet mellan behörighet och jurisdiktion nämnvärt genom dessa domar. Inte heller klargjordes domstolens argument för den jurisdiktion den ansåg sig ha på detta område.³⁸

51. Tyvärr blev inte mycket klarare genom domen i målet Schieving-Nijstad, där domstolen drog en skiljelinje mellan domstolens behörighet att tolka en bestämmelse och rätten att avgränsa de processuella reglerna för att verkställa bestämmelsen i fråga.³⁹ I domarna i målen Etang de Berre och MOX-anläggningen,⁴⁰ som inte meddelades till följd av hänskjutande enligt artikel 234 EG utan till följd av direkta åtgärder enligt artikel 226 EG, inskränktes den tidigare utvecklade analysen. I målen lämnade domstolen i stort sett jurisdiktionsfrågan därhän och uttalade endast att blandade avtal hade samma ställning

38 — Eeckhout ger fyra olika möjliga skäl för domstolens jurisdiktion – tillämpningsområdet för gemenskapens skyldigheter, sambandet med harmoniserad gemenskapslagstiftning, inställningen till tolkningsfrågor från nationella domstolar och samarbetskyldigheten. Efter domen i målet Dior efterfrågade man från många håll tydligare domskäl. Se till exempel Koutrakos, P., "The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure", 7 *ÉFA*, s. 25, och Heliskoski, J., "The Jurisdiction of the European Court to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements", 69 *Nordic Journal of International Law*, s. 395.

39 — Punkterna 30–38 i domen. Detta kritiserar särskilt av Eeckhout, som anser att det senare gäller frågan om en bestämmelses rättsliga verkan och att tolkningen av en bestämmelses rättsliga verkan är en ingående del av tolkningen av bestämmelsen.

40 — Dom av den 7 oktober 2004 i mål C-239/03, Europeiska kommissionen mot Frankrike (REG 2004, s. I-9325) (nedan kallat Etang de Berre), och dom av den 30 maj 2006 i mål C-459/03, Europeiska kommissionen mot Irland (REG 2006, s. I-4635) (nedan kallat MOX-anläggningen).

som rena gemenskapsavtal i fråga om bestämmelser som omfattas av gemenskapens behörighet.⁴¹

52. Innan målet Merck Genéricos kom,⁴² var det därför svårt att avgränsa områdena för domstolens behörighet att pröva blandade avtal. Denna svårighet återspeglas i några av yttrandena i det nu aktuella målet, framför allt yttrandena från den finska och den svenska regeringen, som tar upp frågan om domstolens behörighet i samband med anmärkningar om den materiella tolkningen av bestämmelsen i fråga.

53. Mot bakgrund av detta kom den heltäckande domen i målet Merck Genéricos som en frisk fläkt. Målet i sig handlade om tolkningen av artikel 33 i TRIPs-avtalet, men i det aktualiserades samma fråga som domstolen nu har att pröva: Vilken domstol är bäst skickad att avgöra huruvida en viss bestämmelse i ett blandat avtal har, eller skulle kunna ha, direkt effekt?

41 — Etang de Berre, punkt 25. Domstolen tog i korthet upp frågan om att avgränsa omfattningen av gemenskapens behörighet och fann att omständigheten att gemenskapsrättsliga bestämmelser inte hade införts angående ett särskilt miljöproblem på ett område (miljöskydd) som i allmänhet täcktes av gemenskapslagstiftning, inte undergrävde domstolens bedömning att gemenskapen var behörig (punkterna 27–31).

42 — Se ovan fotnot 21.

54. Domstolen fann, med bestämdhet, att domstolens behörighet att tillskriva en bestämmelse direkt effekt berodde på en bestämmelse i fråga avsåg ett område inom vilket gemenskapen hade lagstiftat. Om så var fallet var gemenskapsrätten (såsom den tolkades av domstolen) tillämplig. Om så inte var fallet varken föreskrev eller förbjöd gemenskapsrätten att en medlemsstats rättssystem gav enskilda rätt att åberopa bestämmelsen direkt. Dessutom fann domstolen att prövningen av gemenskapens och medlemsstaternas delade behörighet måste ges ett enhetligt svar på gemenskapsnivå, som endast domstolen kunde tillhandahålla, samt att domstolen i det avseendet var behörig att göra en sådan prövning.⁴³

55. Trots de relativt ordkarga domskälen, förefaller det mig som om domstolen löste den gordiska knuten i domen i målet Merck Genéricos och tillhandahöll ett tydligt svar på frågan huruvida domstolen är behörig att ange vilken jurisdiktion som är bäst skickad att avgöra om en viss bestämmelse har direkt effekt. Domstolen fann att den hade sådan behörighet.

56. Jag instämmer vördsamt med domstolens slutsats i målet Merck Genéricos. Domen har fördelen att inta en mycket praktisk hållning i en fråga som ofta uppkommer i ett politiskt känsligt sammanhang. Såsom vissa

43 — Punkterna 33–38.

akademiska auktoriteter har anmärkt är blandade avtal i sig en skapelse med pragmatiska rötter – ett sätt att lösa de svårigheter som kommer sig av behovet för internationella avtal i ett system med många skikt.⁴⁴

medlemsstater och tredjeland har samma ställning i gemenskapens rättsordning som de rena gemenskapsavtalen i fråga om bestämmelser som omfattas av gemenskapens behörighet.⁴⁶

57. Analysen nedan återspeglar troget domen i målet Merck Genéricos. Jag kommer endast att lägga till vissa uppgifter om och när jag anser att det kan vara till hjälp för domstolen.

59. Liksom det mål som nu är föremål för bedömning, handlade målet Merck Genéricos om ett blandat avtal som inte innehöll någon fördelning av gemenskapens och medlemsstaternas respektive skyldigheter mot övriga avtalsslutande parter. Domstolen avgjorde att den var behörig – och därtill var bäst skickad – att pröva frågan om fördelningen av gemenskapens och medlemsstaternas respektive behörigheter och att definiera de skyldigheter som gemenskapen sålunda ingått.⁴⁷

Domstolens behörighet att tolka blandade avtal

58. I artikel 300.7 EG föreskrivs att avtal som ingåtts i den ordning som anges i artikeln ska vara bindande för gemenskapens institutioner och för medlemsstaterna. Århuskonventionen var precis ett sådant avtal. Dess bestämmelser utgör nu en integrerad del av gemenskapens rättsordning.⁴⁵ Blandade avtal som ingås av gemenskapen, dennas

60. Jag måste sälla mig till denna åsikt. Det synes mig otvivelaktigt att domstolen är det enda organ som är i stånd att företa en sådan utvärdering.⁴⁸ Enligt min åsikt kan det inte

44 — Se särskilt De Baere, G., *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford University Press, 2008, s. 264.

45 — Se målet MOX-anläggningen, punkterna 82 och 84 och där angiven rättspraxis. Detta är sedan länge fast rättspraxis. Se domen i målet Demirel, punkt 6 och där angiven rättspraxis.

46 — Etang de Berre, punkt 25 och där angiven rättspraxis. Detta gäller inte bara bestämmelser som omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet, utan också bestämmelser med blandad behörighet. Det kanske kan vara till hjälp att föreställa sig att gemenskapen förvärvar exklusiv yttre behörighet när den utövar en latent befogenhet. I förslaget till avgörande i målet Dior, punkt 43, skiljer generaladvokaten Cosmas mellan potentiell och reell gemenskapsbehörighet och framkastar att den förra omvandlas till den senare när gemenskapen vidtar en lagstiftningsåtgärd på ett visst område. Denna analys genljuder hos Eeckhout (anfört arbete, s. 271) och jag kan också rekommendera den som ett sätt att åskådliggöra problemet.

47 — Punkterna 31–33 i domen.

48 — I målet Dior argumenterade generaladvokaten Cosmas dock kraftfullt mot att domstolen skulle ges behörighet att *tolka alla bestämmelser* i ett blandat avtal. Han menade att detta skulle göra intrång på de nationella myndigheternas behörighet samt att domstolens institutionella roll inte sträckte sig till att ta initiativ till harmonisering av nationell lagstiftning (se punkterna 42 och 48).

vara riktigt att på konstlad väg hindra domstolen från att ta åtminstone det preliminära steget att tolka lagstiftningen som helhet, så att alla parter i det blandade avtalet känner till sitt ansvarsområde och vilka deras materiella tolkningsbefogenheter är. Ett sådant betraktelsesätt vore inte bara att balansera änglar på en knappål i onödan, men också att utrusta dessa änglar med brinnande svärd.

Vilken domstol är bäst skickad att avgöra om artikel 9.3 i Århuskonventionen har direkt effekt?

61. Att hävda en annan åsikt skulle dessutom leda till en fragmentering av lagstiftningens genomförande som sådan, vilket i sin tur skulle öka den juridiska osäkerheten för gemenskapen, medlemsstaterna, tredjeländer och eventuella parter i en rättegång. Det är också fullt möjligt att en sådan inriktning skulle kunna blotta gemenskapen för anklagelser om att den inte var villig att fullgöra sin roll som avtalslutande part.

63. Testet för att avgöra frågan, vilket domstolen formulerade i målet Merck Genéricos,⁴⁹ är om gemenskapen har lagstiftat på det särskilda område som omfattas av den bestämmelse som ska prövas.

64. Testet återspeglar den skiljelinje som domstolen drog i målet ERTA,⁵⁰ det vill säga att frågan om en bestämmelse omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet är avhängig av om tillräckligt heltäckande interna regler har införts på det området. Det slår också fast en av de positiva aspekterna av domen i målet Hermès, nämligen avvärjningen av olikartade tolkningar i framtiden i situationer där gemenskapsrätten påverkas och det således finns ett behov för enhetlighet.

62. På dessa grunder verkar det rimligt att tillämpa den slutsats som domstolen drog i målet Merck Genéricos, nämligen att domstolen åtminstone har tillräcklig behörighet att avgöra vilken domstol – den själv eller den behöriga domstolen i en medlemsstat – som är bäst skickad att avgöra om en viss bestämmelse har direkt effekt.

65. Avser artikel 9.3 i Århuskonventionen ett område inom vilket gemenskapen lagstiftat?

49 – Även den därmed sammanhängande frågan, avseende bestämmelsen som sådan, om det strider mot gemenskapsrätten att ge en bestämmelse i ett blandat avtal direkt effekt.

50 – I syfte att i efterhand (*ex post*) fördela behörigheter i ett blandat avtal.

66. Här tydliggörs ett av problemen med målet Merck Genéricos. Domen i det målet ger ingen ledning för vad som utgör utövande av gemenskapsbefogenheter ”i tillräcklig utsträckning” för att gemenskapen ska anses ha lagstiftat inom ett visst ”område”.

Finns det en rätt att tillämpa ”underordnad lagstiftning”?

67. Med ”underordnad lagstiftning” avser jag lagstiftning som rör föremålet för ett administrativt beslut (till exempel den skyddade arten i fråga), snarare än lagstiftning som direkt styr tillgången till rättslig prövning av själva beslutet. En domstol kommer naturligtvis att vilja ta hänsyn till sådan lagstiftning när den kommer fram till sitt slutliga beslut, men detta ger upphov till frågan: Har förekomsten av sådan lagstiftning också betydelse avseende tillgång till rättslig prövning enligt Århuskonventionen?

68. Överklagandet i den nationella domstolen gäller brunbjörnen. Frågan har därför uppkommit om den omständighet att brunbjörnen finns med i förteckningen över arter som skyddas av livsmiljödirektivet är relevant för att avgöra om artikel 9.3 i Århuskonventionen avser ett område som omfattas av gemenskapsrätt.

69. Det är den inte enligt min åsikt.

70. Om man skulle ta hänsyn till sådan ”underordnad lagstiftning” skulle tolkningen av artikel 9.3 bli fragmenterad. Tolkningen skulle vara beroende av de exakta omständigheterna i det mål som domstolen har att avgöra. I föreliggande fall skulle frågan om det är EU-domstolen eller den nationella domstolen som är behörig att tolka Århuskonventionen till exempel bero på om den djurart för vilken jakttillstånd söktes ingick i en viss förteckning i livsmiljödirektivet. Det är alltför slumpmässigt och godtyckligt för att utgöra en tillfredsställande grund för att avgränsa behörigheten.

71. Naturligtvis kan ”underordnad lagstiftning” i många fall begränsa den nationella domstolens skön i ett visst mål, oberoende av verkan av artikel 9.3. I förevarande mål kan det således vara riktigt att kunna åberopa livsmiljödirektivet som tar upp brunbjörnen som en skyddad art.⁵¹ Det direktivet har inte

51 — Se punkt 16 ovan.

direkt relevans för tolkningsfrågorna och ingen betydelse för om artikel 9.3 i Århuskonventionen kan ges direkt effekt. Icke desto mindre har Republiken Slovakien en skyldighet att se till att livsmiljödirektivet genomförs effektivt.⁵²

Definition av ”område”

72. Hur stramt bör man definiera det område som gemenskapen måste ha lagstiftat inom? Man kan tänka sig ett antal möjligheter – allt från en vittomfattande abstrakt idé (”lagstiftning som påverkar miljön”),⁵³ till en definition som matchar föremålet för Århuskonventionen, eller en del av den (”tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig

prövning i miljöfrågor”),⁵⁴ till huruvida det specifika föremålet för den särskilda bestämmelse som är relevant omfattas av en lagstiftningsåtgärd som införlivar den med EU-rätt.

73. Fördelningen av behörigheter i ett blandat avtal är förenat med pragmatism och har en benägenhet att gradvis förändras. I vissa fall utgör blandade avtal lagstiftningskompromisser som uppkommit till följd av ett politiskt behov att ingå en överenskommelse. Således verkar det vettigt att domstolen avgränsar ”området” för att genomföra en viss bestämmelse på ett pragmatiskt sätt, med hänsyn dels till den internationella konventionen som sådan och dels till om det antagits EU-lagstiftning för att införliva den relevanta bestämmelsen i medlemsstaterna.

74. Artikel 9.3 innehåller en bestämd uppsättning skyldigheter för Århuskonventionens avtalslutande parter. Även om artikeln faller inom det vida området ”miljörätt” (som varit föremål för en mängd lagstiftningsinitiativ på gemenskapsnivå), är skyldigheterna i den tillräckligt avgränsade från övriga delar av artikel 9 (vilket rådet underströk i förklaringen) för att det ska vara nödvändigt för

52 — Till exempel, även om livsmiljödirektivet inte i sig ger en part talerätt att överklaga ett administrativt förfarande, kan den nationella domstolen vara skyldig att på eget initiativ i ett mål som den har att pröva finna att det materiella beslutet strider mot Republiken Slovakiens skyldigheter enligt EU-rätten. Domstolen kan alternativt ha en skyldighet att tillhandahålla tillräde till prövning i domstol enligt artiklarna 3.1 b, 12 och 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, s. 56), om skadan på en skyddad art (brunbjörnen) orsakades av ”yrkesverksamhet” i den mening som avses i artikel 2.7 i nämnda direktiv och om personerna i fråga hade ”tillräckligt intresse” enligt slovakisk rätt i enlighet med artikel 12.1, tredje stycket.

53 — Detta är underförstått i målet Etang de Berre, punkt 28. Såsom anges ovan handlade det målet dock om domstolens jurisdiktion i en talan om varumärkesintrång.

54 — Detta verkar ha varit fallet i målet Dior. Se generaladvokaten Cosmas förslag till avgörande, punkt 32. Generaladvokaten verkar dock i punkt 33 framhålla att testet bör vara huruvida gemenskapen har ”utövat sin (potentiella) behörighet” på området. Generaladvokaten föreslog i målet även att man skulle pröva om ”någon bestämmelse i gemenskapsrätten [har påverkats] av tolkningen och tillämpningen av [den relevanta] artikel[n]”.

domstolen att pröva om gemenskapen har lagstiftat inom det särskilda område som omfattas av artikel 9.3.

Har gemenskapen lagstiftat inom det område som omfattas av artikel 9.3?

mitt förmenande kan en variation av den allmänna rättsprincipen ”att inkludera en är att exkludera en annan” (*inclusio unis est exclusio alterius*) tillämpas här. Det faktum att det finns en förordning som tillämpar artikel 9.3 på institutionerna understryker endast det faktum att det inte finns någon EU-rättsakt som införlivar motsvarande skyldigheter med medlemsstaternas nationella rättssystem.⁵⁶ Kommissionens förslag till direktiv för att verkställa artikel 9.3 i förhållande till medlemsstaternas skyldigheter har inte blivit väl mottaget. Skyldigheterna i artikel 9.3 har fortfarande inte införlivats med nationell rätt genom EU-rätten.

75. Såsom både den polska och den finländska regeringen har påpekat, har gemenskapen hittills inte lagstiftat på det särskilda område som omfattas av artikel 9.3.

76. Direktiven 2003/4 och 2003/35 omfattar visserligen artikel 9.2, men artikel 9.3 har ännu inte införlivats med EU-rätten.⁵⁵ Artikel 9.3 har endast införlivats med EU-rätten vid ett tillfälle, genom förordning nr 1367/2006, vilken avser EU:s egna institutioner. Enligt

77. Förslaget till ett direktiv för genomförande av artikel 9.3, som inte har lett till lagstiftning, synes mig särskilt viktigt. Jag tycker inte att domstolen bör bortse från avsaknaden av relevant gemenskapslagstiftning och till sig själv fördela behörigheten att avgöra om artikel 9.3 har direkt effekt. Att göra det skulle betyda att domstolen tog på sig rollen

55 — Etang de Berres synbarligen vida tillämpningsområde kan härvidlag avgränsas. Såsom den polska regeringen har påpekat avtog domstolen i målet Etang de Berre invändningarna mot dess behörighet med åberopande av att den allmänna lagstiftningen redan hade införts. Det som saknades var lagstiftning rörande den specifika fråga som domstolens prövning gällde. I föreliggande fall utgör artikel 9.3 en fristående bestämmelse. Den är inte i sig en underordnad del av den del av artikel 9 (artikel 9.2) som redan har införlivats med EU-rätten.

56 — Se dom av den 1 juli 2008 i mål T-37/04, Região autónoma dos Açores mot Europeiska unionens råd (ej publicerad i rättsfallssamlingen, se upplysning, REG 2008, s. II-103*), punkt 93, i vilken förstainstansrätten fann att förordning nr 1367/2006 endast kunde tillämpas på gemenskapsinstitutioner.

som lagstiftare. Lagstiftaren har dock, hittills, avsiktligt valt att inte agera.

för de villkor som uppställs enligt nationell rätt. Den nationella domstolen är dock inte enligt EU-rätten skyldig att tillämpa den direkt. I den utsträckning artikel 9.3 pålägger en medlemsstat skyldigheter, är medlemsstatens skyldighet att fullgöra dessa skyldigheter snarare en fråga om folkrätt.

78. Dessutom antyder förklaringen att gemenskapen ansåg att "de skyldigheter som följer av artikel 9.3 i konventionen, eftersom de avser administrativa och rättsliga förfaranden för prövning av handlingar och underlåtenheter av enskilda personer och andra myndigheter än Europeiska gemenskapens institutioner" omfattades av medlemsstaternas behörighet och att medlemsstaterna hade, och även framöver skulle ha, ansvaret för att fullgöra dessa skyldigheter om inte, och tills, gemenskapen skred till åtgärd. Det faktum att gemenskapen ännu inte skridit till åtgärd, framstår för mig som avgörande.⁵⁷

Förslag till avgörande

79. Vad beträffar huvudåtagandena varom är fråga i detta mål, sluter jag mig till att artikel 9.3 inte avser ett område som omfattas av gemenskapsrätt.

81. Jag föreslår därför att domstolen ska fastställa att det ankommer på de nationella domstolarna att avgöra om artikel 9.3 i Århuskonventionen har direkt effekt i deras respektive rättsordningar med hänsyn till att Europeiska unionen anslöt sig till denna konvention den 17 februari 2005 men ännu inte har antagit bestämmelser som införlivar den särskilda bestämmelsen i konventionen i fråga med EU-rätten med avseende på de skyldigheter som därigenom införs för medlemsstaterna (till skillnad från EU:s institutioner).

80. Det ankommer därför på medlemsstaternas nationella domstolar att avgöra huruvida artikel 9.3 ska anses ha direkt effekt i en viss medlemsstats rättsordning. EU-rätten varken föreskriver eller förbjuder en sådan tolkning. Således står det en nationell domstol fritt att ge bestämmelsen direkt effekt, med förbehåll

82. För det fall domstolen har en annan uppfattning om den första tolkningsfrågan, blir det nödvändigt att analysera den andra och den tredje frågan.

⁵⁷ — Detta särskiljer ytterligare de faktiska omständigheterna i föreliggande fall från de bakomliggande faktiska omständigheterna i målet Etang de Berre.

Den andra tolkningsfrågan

83. Har artikel 9.3 direkt effekt?

84. Om domstolen anser att det är nödvändigt att besvara denna fråga, föreslår jag att domstolen ska fastslå att artikel 9.3 inte har direkt effekt.

85. De avtalsslutande parterna i ett internationellt avtal som är bindande på EU kan i avtalet ha angett om en bestämmelse ska ha direkt effekt. I annat fall är det upp till dessa parter domstolar att avgöra huruvida bestämmelsen har direkt effekt. Således har EU-domstolen funnit att en bestämmelse i ett internationellt avtal som gemenskapen har ingått med tredjeland ska anses ha direkt effekt om den, med hänsyn till dess ordalydelse samt till avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet, vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av någon ytterligare rättsakt.⁵⁸

58 — Se dom av den 13 december 2007 i mål C-372/06, Asda Stores Ltd mot Commissioners of Her Majesty's Revenue and Customs (REG 2007, s. I-11223), punkt 82 och där angiven rättspraxis. Se även domen i målet Demirel (ovan fotnot 27), punkt 14, och dom av den 3 juni 2008 i mål C-308/06, The Queen, på begäran av International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) m.fl. mot Secretary of State for Transport (REG 2008, s. I-4057), punkt 39. En något annorlunda formulering återfinns i målet Dior, punkt 42, och i generaladvokaten Poiares Maduros förslag till avgörande i de förenade målen C-120/06 P och C-121/06 P, Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) och Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC (C-120/06 P), Giorgio Fedon & Figli SpA och Fedon America, Inc. (C-121/06 P) mot Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen, där domstolen meddelade dom den 9 september 2008 (REG 2008, s. I-6513), punkt 26, där han kritiserade användningen av termen "direkt effekt" och angav att den är en konstlad formulering som omfattar två skilda begrepp.

86. I artikel 9.3 förskrivs att "[v]arje 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".

87. Min uppfattning är att artikel 9.3 inte innehåller några skyldigheter som är tillräckligt klara och precisa för att reglera enskilda personers rättsliga ställning utan ytterligare klargörande eller precisering.

88. LZ har rätt i sin åsikt att allmänheten, till följd av artikel 9.3, ska ha rätt till tillgång till prövning i domstol eller administrativ ordning. Sådan rätt tillkommer dock endast den allmänhet som uppfyller de kriterier som uppställs enligt nationell rätt.⁵⁹ Varken artikel 9.3 eller övriga bestämmelser i Århuskonventionen ger någon ledning för vad dessa kriterier kan eller borde vara. Såsom den tyska regeringen riktigt har påpekat är det snarare så att förarbetena till Århuskonventionen antyder att dess författare avsåg att de

59 — Huruvida LZ verkligen gör detta är givetvis en fråga för de nationella domstolarna att avgöra.

avtalslutande parterna skulle definiera dessa kriterier.⁶⁰

89. Utan några sådana uttryckliga begränsningar är det potentiella tillämpningsområdet av artikel 9.3 mycket stort. Att ge artikel 9.3 direkt effekt och således kringgå medlemsstaternas möjlighet att uppställa kriterier för bestämmelsens tillämpning skulle vara liktydigt med att införa en allmän talerätt (*actio popularis*) genom ett juridiskt utslag i stället för en lagstiftningsåtgärd. Det faktum att direktivförslaget ännu inte har antagits är ett tecken på att det i detta bestämda sammanhang skulle vara särdeles olämpligt att vidta en sådan åtgärd.

90. Vid den muntliga förhandlingen har LZ gjort gällande att domstolen har angett att behovet att medlemsstaterna uppställer kriterier inte nödvändigtvis utesluter direkt effekt. Den rättspraxis som LZ stödde sig på, nämligen målen *Deutscher Handballbund*⁶¹ och *Simutenkov*,⁶² skiljer sig emellertid på

den grunden att de kriterier som medlemsstaterna ännu inte hade uppställt och som var föremål för prövning i de målen, utgjorde relativt begränsade processuella kriterier och inte materiella kriterier av vittomfattande art.

91. Såsom kommissionen rätteligen har noterat, skulle det slutligen leda till betydande rättslig osäkerhet för de organ vars handlingar kan bli föremål för prövning i domstol eller administrativ ordning, om artikel 9.3 gavs direkt effekt så att den (i avsaknad av kriterier som anger annat) kan åberopas av vem som helst av allmänheten. Sådana organ kan utgöras av såväl enskilda personer som offentliga myndigheter. Enligt min åsikt är detta ytterligare en anledning till varför artikel 9.3 inte bör ha direkt effekt.

92. Jag vill tillägga att det faktum att en viss bestämmelse i ett internationellt avtal inte har direkt effekt betyder inte att de nationella domstolarna i en medlemsstat inte är skyldiga att ta hänsyn till bestämmelsen.⁶³

60 — Förarbetena finns på ECE/MP.PP/2005/3/Add.3 8 June 2005, www.unecce.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm. Artikel 31 i Wienkonventionen om traktaträtten (nedan kallad Wienkonventionen) visar att man i folkrätten strävar efter att ge verkan åt de naturliga och vanliga betydelserna av bestämmelserna i ett traktat. Det är dock enligt både artikel 32 i Wienkonventionen och allmänna folkrättsliga principer möjligt att stödja sig på ett traktats förarbeten för att avgöra betydelsen av ett begrepp, när en tolkning utifrån bestämmelsens vanliga betydelse, mot bakgrund av dess målsättning och syfte, skulle göra begreppets betydelse tve tydlig eller otydlig. Se Sinclair, I., *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, andra upplagan, Manchester University Press, 1984, sidan 141 och följande sidor.

61 — Dom av den 8 maj 2003 i mål C-438/00, *Deutscher Handballbund eV mot Maros Kolpak* (REG 2003, s. I-4135), punkt 29.

62 — Dom av den 12 april 2005 i mål C-265/03, *Igor Simutenkov mot Ministerio de Educación y Cultura och Real Federación Española de Fútbol* (REG 2005, s. I-2579), punkterna 24 och 25.

63 — Se analogt punkt 80 i generaladvokaten Cosmas förslag till avgörande i det ovan nämnda målet *Dior* (ovan fotnot 36).

93. Jag föreslår därför att domstolen, om den skulle anse sig nödgad att besvara den andra tolkningsfrågan, ska slå fast att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte har direkt effekt enligt EU-rätt.

önskvärt, när bestämmelsen tillämpas i nationell rätt, att känna till vilken betydelse viktiga termer tillerkänns i EU-rätten, kan domstolen vilja besvara den tredje tolkningsfrågan.

Den tredje tolkningsfrågan

94. Den nationella domstolen har ställt den tredje tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida begreppet "handling av myndighet" i artikel 9.3 i Århuskonventionen även omfattar beslut fattade av administrativa organ.

96. Svårigheten i detta mål verkar härröra från en lingvistisk egenart i den slovakiska versionen av Århuskonventionen. Ordet "akt" – en term som normalt används för att beteckna en administrativ handling i slovakisk rätt – används i artikel 6 och på andra ställen i artikel 9, men inte i artikel 9.3. I den senare används i stället termen "ukon". Den slovakiska Högsta domstolen har därför ansett att orden "handlingar och underlåtenheter" i artikel 9.3 inte bör anses inbegripa enskilda beslut av administrativa myndigheter.

95. Det är otvivelaktigt så att domstolen är behörig att tolka artikel 9.3 i Århuskonventionen med avseende på de skyldigheter i artikeln som EU-institutionerna påläggs genom förordning nr 1367/2006. I den mån en nationell domstol, enligt argumentationen i målen Dzodzi⁶⁴ och Leur Bloem,⁶⁵ finner det

97. Andra språkversioner antyder dock att "akt" endast är en generisk beskrivning av de positiva handlingar som ett administrativt organ kan vidta och att det står i motsats till "opomenuti" (underlåtenheter), vilket omfattar allt som ett sådant organ enligt mitt förmenande borde ha gjort, men inte har gjort.⁶⁶

64 — Se dom av den 18 oktober 1990 i de förenade målen C-297/88 och C-197/89, Massam Dzodzi mot belgiska staten (REG 1990, s. I-3763; svensk specialutgåva, volym 10, s. 531).

65 — Se ovan fotnot 35.

66 — I engelskan används till exempel "act or omission", i franska "les actes ou omissions" och i tyskan "vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen".

98. Den omständighet att artikel 9.3 till ordalydelsen skiljer sig från artikel 9.2 (som talar om "ett beslut, en handling eller en underlåtenhet") innebär enligt min uppfattning inte att den ska läsas som om den exkluderar formella beslut eller, förvisso, de handlingar och underlåtenheter som anges i artikel 9.2. Om det senare hade varit lagstiftarens avsikt, skulle det enligt min åsikt ha varit mycket mer sannolikt att man hade använt en formulering i stil med "utom de som anges i artikel 9.2".

99. Att läsa "handlingar" i artikel 9.3 som om det omfattar beslut, vinner stöd av orden "utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i

punkterna 1 och 2". Artikel 9.3 är en kompletterande bestämmelse. Den bör inte tolkas restriktivt, för att på ett konstlat sätt utesluta beslut från dess tillämpningsområde som skulle kunna bli föremål för prövning enligt artikel 9.1 eller 9.2.

100. Jag föreslår därför att domstolen ska besvara den tredje tolkningsfrågan på så sätt att artikel 9.3 ska tolkas så, att det med "handling av myndighet" även förstås beslutsfattandet. Allmänhetens rätt att delta i ett domstolsförfarande, med de begränsningar som tillåts enligt artikel 9.3, innefattar även rätten att erhålla en prövning av en myndighets beslut som strider mot den nationella miljölagstiftningen.

Förslag till avgörande

101. Jag föreslår därför att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som Najvyšší súd Slovenskej republiky har ställt på följande sätt:

1. Frågorna kan inte upptas till sakprövning utom i de delar som avser artikel 9.3 i Århuskonventionen.

2. Det ankommer på de nationella domstolarna att avgöra om artikel 9.3 i Århuskonventionen har direkt effekt i deras respektive rättsordningar med hänsyn till att Europeiska unionen anslöt sig till nämnda konvention den 17 februari 2005 men ännu inte har antagit bestämmelser som införlivar den särskilda bestämmelsen i konventionen i fråga med EU-rätt med avseende på de skyldigheter som därigenom införs för medlemsstaterna.

3. Artikel 9.3 i Århuskonventionen ska tolkas på så sätt att det med "handling av myndighet" även förstås beslutsfattandet. Allmänhetens rätt att delta i ett domstolsförfarande, med de begränsningar som tillåts enligt artikel 9.3, innefattar även rätten att erhålla en prövning av en myndighets beslut som strider mot den nationella miljölagstiftningen.

Om domstolen anser sig behörig att avgöra om artikel 9.3 i Århuskonventionen har direkt effekt:

4. Artikel 9.3 i Århuskonventionen har inte direkt effekt enligt EU-rätten.