



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 13 januari 2015*

”Överklagande — Direktiv 2008/50/EG — Direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa — Beslut angående Konungariket Nederländernas underrättelse om förlängning av tidsfristen för att uppnå gränsvärdena för kvävedioxid och undantaget från skyldigheten att tillämpa gränsvärdena för partiklar (PM10) — Begäran om intern omprövning av detta beslut, som ingetts med tillämpning av förordning (EG) nr 1367/2006 — Kommissionens beslut att avvisa denna begäran — Åtgärd med individuell räckvidd — Århuskonventionen — Bedömning av giltigheten av förordning nr 1367/2006 i förhållande till denna konvention”

I de förenade målen C-401/12 P-C-403/12 P,

angående tre överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 24 augusti 2012 (C-401/12 P och C-402/12 P) och den 27 augusti 2012 (C-403/12 P),

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Moore och K. Michoel, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Europaparlamentet, företrätt av L. Visaggio och G. Corstens, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Europeiska kommissionen, företrädd av J.-P. Keppenne, P. Oliver, P. Van Nuffel, G. Valero Jordana och S. Boelaert, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

klagande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av D. Hadroušek, i egenskap av ombud,

intervenient i andra instans,

i vilket de andra parterna är:

Vereniging Milieudefensie, Amsterdam (Nederländerna),

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, Utrecht (Nederländerna),

företrädda av A. van den Biesen, advocaat,

sökande i första instans,

meddelar

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh och J.-C. Bonichot (referent) samt domarna E. Levits, C. Toader, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas och C.G. Fernlund,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 december 2013,

och efter att den 8 maj 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska unionens råd, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva Europeiska unionens tribunals dom Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/kommissionen (T-396/09, EU:T:2012:301, nedan kallad den överklagade domen). Tribunalen har genom denna dom bifallit Vereniging Milieudefensies och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrechts talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut K(2009) 6121 av den 28 juli 2009 (nedan kallat det omtvistade beslutet). Kommissionen hade i det omtvistade beslutet avvisat klagandenas begäran att kommissionen omprövar sitt beslut K(2009) 2560 slutlig av den 7 april 2009 att medge Konungariket Nederländerna ett tillfälligt undantag från dess skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, s. 1).

Tillämpliga bestämmelser

Århuskonventionen

- 2 Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor undertecknades i Århus den 25 juni 1998 och ingicks på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen). I artikel 1 i denna konvention, som har rubriken "Syften", anges följande:

"För att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande skall varje part garantera rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i denna konvention."

- 3 I artikel 9 i nämnda konvention föreskrivs följande:

"1. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den som anser att hans eller hennes begäran om information enligt artikel 4 har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte har behandlats i enlighet med bestämmelserna i den artikeln, kan få detta prövat av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

I de fall en part föreskriver en sådan domstolsprövning skall den se till att den berörda personen även har rätt till ett snabbt, lagstadgat förfarande, avgiftsfritt eller till en låg avgift, för att få sin sak omprövad av myndigheten eller prövad av ett annat oberoende och opartiskt organ än en domstol.

Sådana slutgiltiga beslut som avses i punkt 1 skall vara bindande för den offentliga myndighet som innehar informationen. Motiveringen skall vara skriftlig, åtminstone om tillgång till information vägras i enlighet med denna artikel.

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

- a) som har ett tillräckligt intresse, eller
- b) som hävdar att en rättighet kränkts, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.

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

3. Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

4. De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Beslut som fattas enligt denna artikel skall meddelas eller registreras skriftligen. Beslut av domstol och, när så är möjligt, av andra organ, skall vara tillgängliga för allmänheten.

5. För att göra bestämmelserna i denna artikel ännu effektivare skall varje part se till att allmänheten informeras om tillgången till prövning i domstol eller i administrativ ordning, och överväga att införa lämpliga stödåtgärder som kan undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av tillgången till rättslig prövning.”

Förordning (EG) nr 1367/2006

- 4 I skäl 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, s. 13) anges följande:

”Enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen skall det finnas möjligheter att få handlingar och försummelser av privatpersoner eller myndigheter som strider mot miljölagstiftningen prövade av domstol eller genom andra omprövningsförfaranden. Bestämmelserna om tillgång till rättslig prövning bör vara förenliga med [EG-fördraget]. Denna förordning bör endast reglera myndigheters handlingar och försummelser.”

- 5 I artikel 1.1 i samma förordning föreskrivs följande:

”Syftet med denna förordning är att bidra till fullgörandet av de skyldigheter som följer av [Århuskonventionen] genom att fastställa regler för tillämpningen av konventionens bestämmelser på gemenskapens institutioner och organ, särskilt genom att

...

d) ge tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapsnivå enligt villkoren i denna förordning.”

- 6 I artikel 2.1 g i samma förordning ges följande definition av begreppet ”förvaltningsåtgärd”:

”en åtgärd med individuell räckvidd enligt miljörätten som vidtas av en gemenskapsinstitution eller ett gemenskapsorgan och som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet i fråga.”

- 7 Artikel 10 i förordning nr 1367/2006 har rubriken ”Begäran om intern omprövning av förvaltningsåtgärder”. Punkt 1 i denna artikel har följande lydelse:

”En icke-statlig organisation som uppfyller kriterierna i artikel 11 har rätt att begära en intern omprövning av ett agerande av den gemenskapsinstitution eller det gemenskapsorgan som har vidtagit en förvaltningsåtgärd enligt miljörätten eller, i fråga om en påstådd förvaltningsförsummelse, borde ha vidtagit en sådan åtgärd.”

Direktiv 2008/50

- 8 I artikel 22 i direktiv 2008/50 föreskrivs följande:

”1. Om det i en viss zon eller tätbebyggelse inte är möjligt att klara gränsvärdena för kvävedioxid eller bensen inom de tidsfrister som anges i bilaga XI, får en medlemsstat förlänga dessa tidsfrister med högst fem år i den berörda zonen eller tätbebyggelsen på villkor att en luftkvalitetsplan enligt artikel 23 upprättas för den zon eller tätbebyggelse för vilken den förlängda tidsfristen ska gälla. En sådan luftkvalitetsplan ska åtföljas av den information som förtecknas i avsnitt B i bilaga XV, beträffande de berörda föroreningarna och ska visa hur överensstämmelse med gränsvärdena kommer att uppnås före den nya tidsfristen.

2. Om det på grund av platsspecifika spridningsförhållanden, ogynnsamma klimatförhållanden eller bidraget från gränsöverskridande luftföroreningar inte är möjligt att klara gränsvärdena i bilaga XI för PM₁₀ i en viss zon eller tätbebyggelse, ska en medlemsstat undantas från skyldigheten att tillämpa

dessa gränsvärden till senast den 11 juni 2011, under förutsättning att villkoren i punkt 1 är uppfyllda och medlemsstaten visar att alla lämpliga åtgärder har vidtagits på nationell, regional och lokal nivå för att uppfylla tidsfristerna.

3. En medlemsstat som tillämpar punkt 1 eller 2 ska se till att gränsvärdet för varje förorening inte överskrids med mer än den maximala toleransmarginal som anges för var och en av de berörda föroreningarna i bilaga XI.

4. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om de anser att punkt 1 eller 2 är tillämplig och ska överlämna den luftkvalitetsplan som avses i punkt 1 inklusive all information som kommissionen behöver för att kunna bedöma om villkoren är uppfyllda. I sin bedömning ska kommissionen beakta beräknade effekter på både den nuvarande och den framtida luftkvaliteten i medlemsstaterna, av åtgärder som har vidtagits av medlemsstaterna och även beräknade effekter på luftkvaliteten av nuvarande gemenskapsåtgärder och planerade gemenskapsåtgärder som ska föreslås av kommissionen.

Om kommissionen inte framfört några invändningar inom nio månader efter det att denna underrättelse mottagits ska villkoren för tillämpning av punkt 1 eller 2 anses vara uppfyllda.

Om invändningar framförs får kommissionen kräva att medlemsstaten ändrar eller lämnar in nya luftkvalitetsplaner.”

Bakgrund till tvisten

- 9 I enlighet med artikel 22 i direktiv 2008/50 underrättade Konungariket Nederländerna den 15 juli 2008 kommissionen om förlängningen av tidsfristen för att uppnå det gränsvärde per år som fastställts för kvävedioxid i nio zoner och undantaget från skyldigheten att tillämpa de gränsvärden per dygn eller år som har fastställts för partiklar som passerar genom ett intag som med 50 procents effektivitet skiljer av partiklar med en aerodynamisk diameter av 10 µm.
- 10 Den 7 april 2009 godtog kommissionen denna underrättelse genom att anta beslut K(2009) 2560 slutlig.
- 11 Vereniging Milieudefensie är en förening bildad enligt nederländsk rätt vars ändamål är att skydda miljön och förbättra luftkvaliteten i Nederländerna. Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht är en stiftelse bildad enligt nederländsk rätt vars ändamål är att bekämpa luftföroreningar i Utrechtområdet (Nederländerna). Föreningen och stiftelsen sände den 18 maj 2009 en skrivelse till kommissionen med begäran att kommissionen med tillämpning av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 skulle göra en intern omprövning av detta beslut.
- 12 Kommissionen avvisade deras begäran genom det omtvistade beslutet, med motiveringen att beslut K(2009) 2560 slutlig inte är en åtgärd med individuell räckvidd, och således inte kan anses som en ”förvaltningsåtgärd”, i den mening som avses i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006, och därmed kan bli föremål för en intern omprövning enligt artikel 10 i samma förordning.

Talan vid tribunalen och den överklagade domen

- 13 Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht väckte talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 6 oktober 2009,
- 14 Konungariket Nederländerna, parlamentet och rådet intervenerade till stöd för kommissionens yrkanden.

- 15 Genom den överklagade domen biföll tribunalen talan om ogiltigförklaring.
- 16 Tribunalen avvisade till att börja med sökandenas yrkande att tribunalen skulle förelägga kommissionen att i sak pröva nämnda begäran om intern omprövning och fastställa en frist i detta hänseende.
- 17 Tribunalen konstaterade vidare att talan inte kunde bifallas såvitt avser sökandenas första grund, nämligen att kommissionen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att anse att det omtvistade beslutet inte kan betecknas som en förvaltningsåtgärd, i den mening som avses i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006, och således inte kan bli föremål för en begäran om intern omprövning enligt artikel 10.1 i denna förordning. Tribunalen fann emellertid att talan skulle bifallas, såvitt avser den andra grunden, som anförts i andra hand. I denna grund gjordes gällande att sistnämnda bestämmelse är rättsstridig, eftersom den strider mot artikel 9.3 i Århuskonventionen.
- 18 I punkterna 51 och 52 i den överklagade domen erinrade tribunalen om att Århuskonventionen, i likhet med andra internationella avtal i vilka Europeiska unionen är part, har företräde framför unionens sekundärrättsakter. Tribunalen preciserade vidare, i punkt 53 i samma dom, att unionsdomstolen kan pröva giltigheten av bestämmelser i en förordning i förhållande till ett internationellt avtal bara om avtalets beskaffenhet och systematik inte utgör hinder mot detta och dess bestämmelser till sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa.
- 19 Tribunalen preciserade dock, med hänvisning till bland annat domstolens dom Fediol/kommissionen (70/87, EU:C:1989:254) och Nakajima/rådet (C-69/89, EU:C:1991:186), att domstolen slagit fast att det ankommer på tribunalen att pröva lagenligheten av en unionsrättsakt med hänsyn till bestämmelserna i ett internationellt avtal som inte medför en rätt för ett rättssubjekt att åberopa dem i domstol när unionen avsett att fullgöra en särskild skyldighet som den åtagit sig inom ramen för detta avtal, eller om en rättsakt uttryckligen hänvisar till precisa bestämmelser i avtalet. Tribunalen drog därav, i punkt 54 i den överklagade domen, slutsatsen att unionsdomstolen således måste kunna pröva lagenligheten av en förordning i förhållande till ett internationellt avtal, när förordningen syftar till att fullgöra en skyldighet som åligger unionsinstitutionerna enligt detta internationella avtal.
- 20 I punkterna 57 och 58 i den överklagade domen förklarade tribunalen att den ansåg att dessa villkor var uppfyllda i det aktuella fallet, dels eftersom sökandena inte hade gjort gällande att avtalets bestämmelser har direkt effekt, utan med stöd av artikel 241 EG indirekt hade ifrågasatt giltigheten av en bestämmelse i förordning nr 1367/2006 i förhållande till Århuskonventionen, dels eftersom denna förordning antogs för att fullgöra unionens internationella förpliktelser enligt artikel 9.3 i denna konvention, såsom framgår av artikel 1.1 och skäl 18 i denna förordning.
- 21 Tribunalen förklarade i punkt 69 i den överklagade domen att artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 inte är förenlig med artikel 9.3 i Århuskonventionen, eftersom den endast föreskriver förfaranden för intern omprövning för "förvaltningsåtgärd[er]", vilka i artikel 2.1 g definieras som "åtgärder med individuell räckvidd".
- 22 Tribunalen ogiltigförklarade därför det omtvistade beslutet.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 23 Rådet har i sitt överklagande, som ingavs den 24 augusti 2012 (mål C-401/12 P), yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, i sin helhet ogilla den talan som väcktes av sökandena i första instans och förplikta de sistnämnda att ersätta rättegångskostnaderna.

- 24 Parlamentet har i sitt överklagande, som ingavs den 24 augusti 2012 (mål C-402/12 P), yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, i sin helhet ogilla den talan som väcktes av sökandena i första instans och förplikta de sistnämnda att ersätta rättegångskostnaderna.
- 25 Kommissionen har i sitt överklagande, som ingavs den 27 augusti 2012 (mål C-403/12 P), yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, i sin helhet ogilla den talan som väcktes av sökandena i första instans samt förplikta de sistnämnda att ersätta rättegångskostnaderna i målet i första instans och i målet om överklagande.
- 26 Domstolens ordförande beslutade den 21 november 2012 att förena målen C-401/12 P-C-403/12 P vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.
- 27 Den 28 februari 2013 ingav Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht en svarsinlaga med anledning av överklagandena, i vilken de har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandena och förplikta rådet, parlamentet och kommissionen att ersätta deras rättegångskostnader i målet i första instans och i målen om överklagande.
- 28 De har även ingett ett anslutningsöverklagande, i vilket de yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, ogiltigförklara det omtvistade beslutet och förplikta svarandena i första instans att ersätta deras rättegångskostnader i målet i första instans och i målen om överklagande.

Prövning av överklagandena

Prövning av anslutningsöverklagandet

Parternas argument

- 29 Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht har gjort gällande att tribunalen i den överklagade domen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte fastställa att artikel 9.3 i Århuskonventionen har direkt effekt, åtminstone i den del det i denna bestämmelse föreskrivs att "handlingar" som strider mot nationell miljölagstiftning ska kunna bli föremål för överprövning, och således underlåtit att pröva huruvida artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 strider mot denna bestämmelse i nämnda konvention.
- 30 Rådet, parlamentet och kommissionen anser att anslutningsöverklagandet ska avvisas, eftersom den anförda grundens verkliga syfte är att ifrågasätta en del av motiveringen till den överklagade domen, och inte det slut tribunalen kommit fram till, varför anslutningsöverklagandet inte uppfyller kraven i artikel 178 i domstolens rättegångsregler.
- 31 Rådet, parlamentet och kommissionen har i andra hand hävdats att anslutningsöverklagandet i vilket fall som helst inte kan bifallas med stöd av den anförda grunden.

Domstolens bedömning

- 32 Enligt artiklarna 169.1 och 178.1 i domstolens rättegångsregler ska yrkandena i ett överklagande avse upphävandet, helt eller delvis, av tribunalens avgörande, och detta gäller både huvudöverklaganden och anslutningsöverklaganden.
- 33 I förevarande fall har tribunalen bifallit Vereniging Milieudefensies och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrechts yrkanden om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Anslutningsöverklagandets verkliga syfte är således endast att få till stånd en ändring i motiveringen,

vad avser frågan huruvida artikel 9.3 i Århuskonventionen kan åberopas. Anslutningsöverklagandet kan således inte bifallas (se, analogt, vad avser ett huvudöverklagande, dom Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa, C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkterna 43-45).

34 Av vad som anförts ovan följer att anslutningsöverklagandet ska avvisas.

Prövning av huvudöverklagandena

35 Rådet, parlamentet och kommissionen har i första hand gjort gällande att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast att artikel 9.3 i Århuskonventionen kan åberopas till stöd för en prövning huruvida denna bestämmelse är förenlig med artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006.

36 De har i andra hand gjort gällande att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att anse att artikel 9.3 i nämnda konvention utgör hinder mot en bestämmelse som artikel 10.1 i nämnda förordning.

Den första grunden för överklagandena

Parternas argument

37 Domstolen har i två fall medgett att en enskild har möjlighet att åberopa bestämmelser i ett internationellt avtal som inte uppfyller kraven – att bestämmelserna är ovillkorliga och preciserade – för att kunna åberopas till stöd för en prövning av giltigheten av bestämmelser i en unionsrättsakt. Rådet har hävdad att det rör sig om två exceptionella fall som i vilket fall som helst inte liknar det nu aktuella fallet.

38 Domstolens slutsats i domen Fediol/kommissionen (EU:C:1989:254) motiveras nämligen av de särskilda omständigheterna i just det målet. I nämnda mål gav den aktuella förordningen de berörda ekonomiska aktörerna rätt att åberopa bestämmelserna i allmänna tull- och handelsavtalet (nedan kallat Gatt-avtalet). Domstolens bedömning i denna fråga kan dessutom inte utvidgas till att gälla något annat än just detta avtal.

39 Vad rör den rättspraxis som följer av domen Nakajima/rådet (EU:C:1991:186) anser rådet att denna rättspraxis endast rör det fallet att unionen haft för avsikt att fullgöra en särskild skyldighet enligt Gatt-avtalet, vilket inte heller är fallet här.

40 Parlamentet och kommissionen har i huvudsak anfört liknande argument.

41 Vad rör domen Fediol/kommissionen (EU:C:1989:254) har kommissionen tillagt att denna dom endast avser det fallet att en unionsrättsakt uttryckligen hänvisar till särskilda bestämmelser i Gatt-avtalet.

42 Vad avser domen Nakajima/rådet (EU:C:1991:186) anser kommissionen att denna dom inte kan tolkas så, att den tillåter en laglighetsprövning, med hänsyn till ett internationellt avtal, av varje unionsrättsakt som, i förekommande fall, genomför detta avtal. För att en sådan prövning ska kunna ske måste unionsrättsakten innebära en direkt och uttömmande verkställighet av det internationella avtalet och avse en skyldighet i detta avtal som är tillräckligt klar och precis, vilket inte är fallet här.

43 Parlamentet har gjort gällande att domen Fediol/kommissionen (EU:C:1989:254) endast avser det fallet att det i en sekundärrättsakt uttryckligen hänvisas till precisa bestämmelser i ett internationellt avtal, på ett sätt som innebär en inkorporering av dessa bestämmelser, och inte en ren hänvisning. Tribunalen kunde således inte grunda sig på skäl 18 i förordning nr 1367/2006, som endast beskriver innehållet i

artikel 9.3 i Århuskonventionen, för att komma till slutsatsen att detta villkor är uppfyllt i förevarande fall. Dessutom framgår det i vilket fall som helst av denna rättspraxis att om en unionsförordning inkorporerar bestämmelserna i ett internationellt avtal, kan dessa bestämmelser endast åberopas för att pröva huruvida rättsakter som antagits med stöd av denna förordning är giltiga och inte huruvida förordningen i sig är giltig.

- 44 Vad avser domen Nakajima/rådet (EU:C:1991:186) har parlamentet hävdad att domstolens slutsats i denna dom rör det fallet att en sekundärrättsakt fullgör en särskild skyldighet enligt ett internationellt avtal, som innebär att unionen är skyldig att agera på ett visst sätt och att den saknar utrymme för eget skön. De ”skyldigheter” som tribunalen har tagit upp i punkt 58 i den överklagade domen kan dock inte anses utgöra ”särskilda” skyldigheter, i den mening som avses i domen Nakajima/rådet (EU:C:1991:186), eftersom parterna i Århuskonventionen förfogar över ett utrymme för eget skön när de bestämmer formerna för genomförandet av den prövning i ”domstol eller i administrativ ordning” som avses i artikel 9.3 i denna konvention, förutsatt att villkoren i artikel 9.4 i konventionen är uppfyllda.
- 45 Parlamentet har, med hänvisning till domen kommissionen/Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742), gjort gällande att tribunalens handläggning inte är förenlig med den kontradiktoriska principen, eftersom den tillämpat principer som stadfästs genom den rättspraxis som följer av domen Nakajima/rådet (EU:C:1991:186), utan att parterna dessförinnan diskuterat huruvida dessa principer är relevanta i förevarande fall.
- 46 Parlamentet har tillagt att omständigheterna i förevarande mål även skiljer sig från vad som var fallet i målet Racke (C-162/96, EU:C:1998:293), som rörde åsidosättande av en regel i internationell sedvanerätt som påverkade tillämpningen av en bestämmelse i ett internationellt avtal vars direkta effekt inte hade ifrågasatts.
- 47 Kommissionen har även erinrat om att domstolen i domarna Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312) och Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864) inte gått med på att pröva giltigheten av ett direktiv i förhållande till ett internationellt avtal, trots att direktivet i sig innehöll hänvisningar till detta avtal.
- 48 Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht har hävdad att dom Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125) inte ger någon vägledning i frågan huruvida artikel 9.3 i Århuskonventionen eventuellt har direkt effekt vad avser rättsakter som kan bli föremål för överprövning enligt denna bestämmelse.
- 49 De anser att denna konvention, med hänsyn till dess beskaffenhet och syfte, inte utgör hinder mot att det, på begäran av en miljöskyddsorganisation, prövas huruvida en unionsrättslig sekundärrättsakt är giltig, och att villkoren för att en sådan prövning ska kunna göras, såsom dessa fastställts i dom Fediol/kommissionen (EU:C:1989:254), är uppfyllda, eftersom förordning nr 1367/2006 innehåller flera hänvisningar till nämnda konvention, särskilt till artikel 9.3 i konventionen.
- 50 De har vidare hävdad att den enda möjligheten att få lagenligheten av en unionsrättsakt med allmän giltighet prövad, nämligen att en nationell domstol begär förhandsavgörande från domstolen, inte räcker för att säkerställa att nämnda bestämmelse följs.
- 51 De har slutligen gjort gällande att tribunalen följt den kontradiktoriska principen, eftersom tribunalen vid förhandlingen berett parterna möjlighet att yttra sig om tillämpningen i målen av den rättspraxis som följer av domarna Fediol/kommissionen (EU:C:1989:254) och Nakajima/rådet (EU:C:1991:186). I vilket fall som helst skiljer sig omständigheterna i förevarande mål från omständigheterna i målet kommissionen/Irland m.fl. (EU:C:2009:742), som parlamentet har åberopat.

Domstolens bedömning

- 52 Enligt artikel 300.7 EG (nu artikel 216.2 FEUF) är unionens institutioner bundna av avtal som ingåtts av unionen och dessa avtal har följaktligen företrädde framför de rättsakter som antas av dessa institutioner (se, för ett liknande resonemang, dom Intertanko m.fl., EU:C:2008:312, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 53 Vid bedömningen av vilka verkningar som bestämmelser i ett avtal som ingåtts mellan unionen och tredjeländer har i unionens rättsordning måste dock de aktuella bestämmelsernas internationella ursprung beaktas. Enligt folkrättsliga principer står det de unionsinstitutioner som är behöriga att förhandla om och ingå ett sådant avtal fritt att med dessa länder komma överens om de verkningar som avtalets bestämmelser ska ha i de avtalsslutande parternas interna rättsordningar. Om denna fråga inte uttryckligen har reglerats i avtalet ankommer det på de behöriga domstolarna och särskilt på EU-domstolen, inom ramen för dess behörighet enligt EUF-fördraget, att avgöra frågan på samma sätt som den har att avgöra varje annan tolkningsfråga i samband med tillämpningen av avtalet inom unionen. Domstolen ska härvid bland annat grunda sig på avtalets anda, systematik och lydelse (se, dom FIAMM m.fl./rådet och kommissionen, C-120/06 P och C-121/06 P, EU:C:2008:476, punkt 108 och där angiven rättspraxis).
- 54 Det framgår av domstolens fasta praxis att bestämmelserna i ett internationellt avtal, i vilken unionen är part, endast kan åberopas till stöd för en talan om ogiltigförklaring av en unionsrättslig sekundärrättsakt, eller en invändning om rättsstridighet som riktas mot en sådan rättsakt, om avtalets beskaffenhet och systematik inte utgör hinder därför, och dessa bestämmelser, till sitt innehåll, framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa (se dom Intertanko m.fl., EU:C:2008:312, punkt 45, FIAMM m.fl./rådet och kommissionen, EU:C:2008:476, punkterna 110 och 120, och Air Transport Association of America m.fl., EU:C:2011:864, punkt 54).
- 55 Artikel 9.3 i Århuskonventionen innehåller ingen ovillkorlig och tillräckligt precis skyldighet som är ägnad att direkt reglera enskildas situation, varför bestämmelsen inte uppfyller dessa villkor. Eftersom endast ”den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt” tillerkänns de rättigheter som föreskrivs i artikel 9.3, är nämligen verkställigheten eller verkningarna av bestämmelsen beroende av att det antas en ytterligare rättsakt (se dom Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, punkt 45).
- 56 Domstolen har visserligen också förklarat att om unionen avsett att fullgöra en särskild förpliktelse som den åtagit sig inom ramen för avtal som ingåtts inom Världshandelsorganisationen (nedan kallade WTO-avtalen), eller om den aktuella unionsrättsakten uttryckligen hänvisar till precisa bestämmelser i WTO-avtalen, ankommer det på domstolen att pröva huruvida unionsrättsakten i fråga och rättsakter som antagits för att genomföra denna unionsrättsakt är lagenliga i förhållande till bestämmelser i dessa avtal (se dom Fediol/kommissionen, EU:C:1989:254, punkterna 19–23, dom Nakajima/rådet, EU:C:1991:186, punkterna 29–32, dom Tyskland/rådet, C-280/93, EU:C:1994:367, punkt 111, och dom Italien/rådet, C-352/96, EU:C:1998:531, punkt 19).
- 57 Dessa två undantag motiveras emellertid endast av den särskilda beskaffenheten hos de avtal som gav upphov till dem.
- 58 Vad rör domen Fediol/kommissionen (EU:C:1989:254) hänvisade nämligen artikel 2.1 i rådets förordning (EEG) nr 2641/84 av den 17 september 1984 om att stärka den gemensamma handelspolitiken särskilt när det gäller skydd mot otillåtet handelsbruk (EGT L 252, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 11, s. 151), som stod i centrum i detta mål, uttryckligen till bestämmelser i internationell rätt som grundas på Gatt-avtalet, och gav de berörda rätt att åberopa bestämmelserna i detta avtal i samband med ett klagomål som anförs med stöd av nämnda förordning (dom Fediol/kommissionen, EU:C:1989:254, punkt 19), medan den här aktuella bestämmelsen, artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, inte innehåller någon direkt hänvisning till precisa

bestämmelser i Århuskonventionen och inte heller ger enskilda någon rättighet. Eftersom det i förevarande fall inte föreligger någon sådan uttrycklig hänvisning till bestämmelserna i ett internationellt avtal, kan nämnda dom inte anses vara relevant i förevarande mål.

- 59 Vad vidare rör domen Nakajima/rådet (EU:C:1991:186) ska det påpekas att de unionsrättsakter som var i fråga i detta mål rörde antidumpningssystemet. Detta system är mycket strikt vad gäller dess utformning och tillämpning, genom att det föreskrivs åtgärder mot företag som anklagas för dumpning. Den grundförordning som var aktuell i detta mål hade införts i överensstämmelse med gemenskapens gällande internationella förpliktelser, särskilt de förpliktelser som följer av avtalet avseende genomförandet av artikel VI i allmänna tull- och handelsavtalet, som godkännts för gemenskapens räkning genom rådets beslut 80/271/EEG av den 10 december 1979 om slutande av de multilaterala avtal som är resultatet av handelsförhandlingarna 1973-1979 (EGT L 71, 1980, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 9, s. 3) (se dom Nakajima/rådet, EU:C:1991:186, punkt 30). I förevarande fall är det emellertid uteslutet att artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 innebär ett fullgörande av särskilda förpliktelser, i den mening som avses i nämnda dom, eftersom det framgår av artikel 9.3 i Århuskonventionen att parterna i denna konvention förfogar över ett stort utrymme för eget skön när de bestämmer formerna för genomförandet av prövningen i "domstol eller i administrativ ordning".
- 60 Det ska härvid påpekas att det inte finns något stöd för åsikten att unionen, genom att anta denna förordning, som endast rör unionens institutioner och som endast reglerar ett av de rättsmedel som står till förfogande för enskilda vad gäller unionens miljö rätt, hade för avsikt att, i den mening som avses i den rättspraxis som domstolen erinrat om i punkt 56 ovan, fullgöra de förpliktelser som följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen vad avser nationella förfaranden för prövning i domstol eller i administrativ ordning, vilka enligt det rådande rättsläget i unionsrätten främst regleras i medlemsstaternas respektive lagstiftning (se, för ett liknande resonemang, dom Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, punkterna 41 och 47).
- 61 Av det ovan anförda följer att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i den överklagade domen genom att slå fast att artikel 9.3 i Århuskonventionen kan åberopas för att bedöma lagenligheten av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006,
- 62 Mot bakgrund härav ska överklagandena bifallas och den överklagade domen upphävas. Det saknas därmed anledning att pröva de övriga grunder som rådet, parlamentet och kommissionen har anfört till stöd för sina överklaganden.

Prövning av talan vid tribunalen

- 63 Det följer av artikel 61 i stadgan för Europeiska unionens domstol att domstolen ska upphäva tribunalens avgörande, om överklagandet är välgrundat. Domstolen kan då antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.
- 64 Domstolen anser att målet är färdigt för avgörande och att den i sak kan pröva yrkandet om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.
- 65 Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht har som första grund för sin talan vid tribunalen gjort gällande att kommissionens slutsats, att deras begäran om intern omprövning av beslutet av den 7 april 2009 skulle avvisas på grund av att beslutet utgör en rättsakt med allmän giltighet, är felaktig.
- 66 Av samma skäl som angetts av tribunalen kan talan inte vinna bifall såvitt avser den grunden.

- 67 Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht har vidare, som andra grund för sin talan, gjort gällande att artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 är ogiltig, i den del den innebär att begreppet "handlingar", i den mening som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen, endast omfattar individuella förvaltningsåtgärder.
- 68 Av punkt 55 ovan framgår att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte är tillräckligt klar och precis för att den med verkan ska kunna åberopas vid unionsdomstolen för att bedöma lagenligheten av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006.
- 69 Talan kan således inte heller vinna bifall såvitt avser den andra grunden för talan.
- 70 Den talan som väckts vid tribunalen kan således inte bifallas såvitt avser någon av de två grunder som anförts av Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging. Talan ska därför ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 71 Enligt artikel 138.1 och 138.2 i domstolens rättegångsregler, som enligt artikel 184.1 i dessa regler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Finns det flera tappande parter, ska domstolen besluta om fördelningen av rättegångskostnaderna.
- 72 Rådet, parlamentet och kommissionen har yrkat att Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging har tappat målen ska de förpliktas att solidariskt ersätta rättegångskostnaderna i första instans och i förevarande mål om överklagande.
- 73 I artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler också ska tillämpas i mål om överklagande, föreskrivs att medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader. Republiken Tjeckien ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Anslutningsöverklagandet avvisas.**
- 2) **Europeiska unionens tribunals dom Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/kommissionen (T-396/09, EU:T:2012:301) upphävs.**
- 3) **Talan om ogiltigförklaring som väckts av Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht vid Europeiska unionens tribunal ogillas.**
- 4) **Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht ska solidariskt ersätta Europeiska unionens råds, Europaparlamentets och Europeiska kommissionens rättegångskostnader i första instans och i målen om överklagande.**
- 5) **Republiken Tjeckien ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter