



Bryssel den 11 maj 2021
(OR. en)

8721/21

LIMITE

JUR 278
ENV 303
JUSTCIV 87
INF 140
ONU 46
CODEC 691

Interinstitutionellt ärende:
2020/0289 (COD)

YTTRANDE FRÅN JURIDISKA AVDELNINGEN¹

från: Juridiska avdelningen

Ärende: Kommissionens förslag till förordning om ändring av den
s.k. Århusförordningen (förordning (EG) nr 1367/2006)
– Förslagets tillämpningsområde samt 2021 års utlåtande om förslaget
från Århuskonventionens efterlevnadskommitté

I. INLEDNING

1. Vid en informell videokonferens den 3 december 2020 bad arbetsgruppen för miljön rådets juridiska avdelning om ett skriftligt yttrande om tillämpningsområdet för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006² 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 (*förslaget*)³.

¹ Denna handling innehåller juridisk rådgivning som är skyddad enligt artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar och som Europeiska unionens råd inte har gjort tillgänglig för allmänheten. Rådet kommer att hävda sina rättigheter vid otillåtet offentliggörande.

² Nedan kallad *Århusförordningen*.

³ COM(2020) 642 final.

2. I sitt yttrande ombads juridiska avdelningen att avhandla följande frågor:
- a) Huruvida inkludandet av åtgärder med allmän räckvidd i definitionen av *förvaltningsåtgärd* i artikel 1.1 i förslaget (som kommer att omfattas av det interna omprövningssystemet i enlighet med artikel 10 i Århusförordningen) är förenligt med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget.
 - b) Huruvida denna definition inbegriper i) radsbeslut som antas i enlighet med artikel 218 i EUF-fördraget och ii) akter som antas på grundval av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget).
3. Samtidigt ombads juridiska avdelningen att tillsammans med detta juridiska yttrande lämna en bedömning av det utlåtande om förslaget som avges av Århuskonventionens efterlevnadskommitté, så snart detta fanns tillgängligt. Det var vid antagandet av sitt förslag som kommissionen bad efterlevnadskommittén att avge sitt nya utlåtande, eftersom förslaget var utformat för att man skulle komma till rätta med de farhågor som efterlevnadskommittén gav uttryck för år 2017 med avseende på unionens efterlevnad av sina internationella förpliktelser enligt Århuskonventionen. Dessa farhågor kom till uttryck i de slutsatser som efterlevnadskommittén antog den 17 mars 2017 (nedan kallade *efterlevnadskommitténs slutsatser från 2017*)⁴. Efterlevnadskommitténs utlåtande om kommissionens förslag utfärdades den 12 februari 2021 (nedan kallat *efterlevnadskommitténs utlåtande från 2021*)⁵.
4. I föreliggande skriftliga yttrande avhandlas dessa frågor, varvid man först tar upp delegationernas frågor om förslagets räckvidd enligt punkt 2 ovan och sedan kommenterar efterlevnadskommitténs utlåtande från 2021 med utgångspunkt i juridiska avdelningens yttrande i dokument 8445/17 av den 25 april 2017 (nedan kallat *juridiska avdelningens yttrande från 2017*), där man bl.a. analyserade efterlevnadskommitténs slutsatser från 2017.

⁴ Efterlevnadskommitténs slutsatser och rekommendationer avseende meddelande ACCC/2008/32 (del II), rörande "ärende C-32".

⁵ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf.

5. Juridiska avdelningen noterar att unionen vid de fördragsslutande parternas senaste möte i september 2017 och med anledning av efterlevnadskommitténs slutsatser från 2017 förklarade att den även i fortsättningen kommer att undersöka hur man kan efterleva Århuskonventionen på ett sätt som är förenligt med de grundläggande principerna för unionens rättsordning och med dess system för domstolskontroll. Juridiska avdelningen anser att efterlevnadskommitténs kritik av unionens system för domstolskontroll – som anges i primärrätten vilken tolkas av Europeiska unionens domstol – inte faller inom räckvidden för föreliggande yttrande. Denna kritik tas därför inte upp i föreliggande yttrande.

II. FAKTISKA OMSTÄNDIGHETER OCH RÄTTSLIGA RAMAR

6. Det erinras om att Århuskonventionen⁶ undertecknades på Europeiska gemenskapens vägnar 1998 och ingicks 2005⁷.

Artikel 9.3 ("Tillgång till rättslig prövning") i Århuskonventionen har följande lydelse:

"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." (vår understrykning).

⁶ Unece-konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

⁷ Rådets beslut 2005/370/EG 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, 17.5.2005, s. 1).

7. För att fastställa åtgärder i fråga om bl.a. tillgång till rättslig prövning vad avser unionens institutioner och organ har Europaparlamentet och rådet i detta hänseende antagit Århusförordningen. Eftersom Århusförordningen endast avser Århuskonventionens tillämpning på unionens institutioner och organ samt endast avser ett av de rättsmedel som står till förfogande för enskilda personer för att säkerställa efterlevnad av unionens miljölagstiftning, har domstolen konsekvent slagit fast att Århusförordningen är endast ett av de instrument varigenom uppfylls de förpliktelser som härrör från Århuskonventionen⁸.

I dessa fall har domstolen även slagit fast att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte kan åberopas för en bedömning av huruvida Århusförordningen är lagenlig, eftersom den bestämmelsens innehåll inte är ovillkorligt och tillräckligt precist⁹.

8. Det är mot denna rättsliga bakgrund som efterlevnadskommittén¹⁰ utarbetade sina slutsatser från 2017. Enligt dessa slutsatser uppfyllde unionen inte fullt ut sina förpliktelser i enlighet med artikel 9.3 i Århuskonventionen. Efterlevnadskommitténs slutsatser från 2017 kan sammanfattas enligt följande:

- a) Den första slutsatsen rör begränsningen av vilka unionsåtgärder som kan bli föremål för en intern omprövning enligt Århusförordningen till åtgärder med individuell räckvidd. Efterlevnadskommittén ansåg att det inte finns stöd i konventionen för en sådan begränsning, eftersom det i artikel 9.3 hänvisas till *handlingar* generellt¹¹.

⁸ Mål C- 784/18 P, Mellifera/kommissionen, ECLI:EU:C:2020:630, punkt 88; de förenade målen C-404/12 P och C-405/12 P, rådet och kommissionen/Stichting Natuur en Milieu och Pesticide Action Network Europe, ECLI:EU:C:2015:5, punkt 52; de förenade målen C-401/12 P och C-403/12 P, rådet m.fl./Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, ECLI:EU:C:2015:4, punkt 60.

⁹ De förenade målen C-404/12 P och C-405/12 P, *ibid.*, punkterna 46 och 47, och de förenade målen C-401/12 P och C-403/12 P, *ibid.*, punkterna 54 och 55.

¹⁰ Efterlevnadskommittén inrättades genom beslut I/7, vilket antogs 2004 vid det första mötet för parterna i Århuskonventionen, *för övervakning av parternas uppfyllande av sina förpliktelser enligt konventionen*. Det är emellertid partsmötet som har befogenhet att besluta om en eventuell deklaration om bristande efterlevnad – se punkt 37 i avsnitt XII i beslut I/7 (*Partsmötets överväganden*).

¹¹ Se punkterna 53 och 95 i efterlevnadskommitténs slutsatser från 2017.

- b) Den andra slutsatsen rör begränsningen av talerätten i Århusförordningen till ”kvalificerade enheter”, även om det i konventionen även hänvisas till den berörda allmänheten¹².
- c) Den tredje slutsatsen rör begränsningen i Århusförordningen av vilken typ av unionsåtgärd som kan prövas till åtgärder som har antagits ”enligt” miljöretten, medan det i konventionen hänvisas till åtgärder som ”strider mot” miljölagstiftningen¹³.
- d) Den fjärde slutsatsen rör det faktum att endast unionsåtgärder som har ”rättsligen bindande effekt utanför gemenskapsinstitutionen eller gemenskapsorganet ifråga” faller inom tillämpningsområdet för Århusförordningen, något som efterlevnadskommittén fann alltför restriktivt.¹⁴
9. Med anledning av efterlevnadskommitténs slutsatser beslutade mötet mellan parterna i Århuskonventionen vid sin sjätte session i september 2017 med konsensus att man skulle skjuta upp diskussionerna om utkastet till beslut VI/8f avseende Europeiska unionen¹⁵ till parternas nästa ordinarie möte 2021. Samtidigt uppmanade partsmötet efterlevnadskommittén att övervaka all utveckling som skett i fråga om ovanstående och att rapportera till partsmötet om detta¹⁶.

¹² *Ibid.*, se punkt 94.

¹³ *Ibid.*, se punkterna 99–101.

¹⁴ *Ibid.*, se punkt 104.

¹⁵ Utkast till beslut VI/8f avseende Europeiska unionens uppfyllande av sina förpliktelser enligt konventionen.

¹⁶ FN:s ekonomiska kommission för Europa – *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Report of the sixth session of the Meeting of the Parties*, punkterna 62 och 63.

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. Därefter offentliggjorde kommissionen i oktober 2019 en studie¹⁷ om unionens alternativ för att följa upp dessa slutsatser. I beslut (EU) 2018/881¹⁸ begärde rådet att studien skulle läggas fram. I beslutet begärde rådet vidare att kommissionen om så är lämpligt skulle lägga fram ett lagstiftningsförslag i frågan. Förslaget är ett svar på denna begäran.
11. I förslaget tas upp den första och den tredje av efterlevnadskommitténs slutsatser från 2017, dvs. de slutsatser som rör begränsningen av vilka åtgärder som kan bli föremål för en intern omprövning till i) de åtgärder som har individuell räckvidd och ii) de åtgärder som antas ”enligt” miljöretten.
12. Den nuvarande definitionen av *förvaltningsåtgärd* i artikel 2.1 g i Århusförordningen har följande lydelse: ”förvaltningsåtgärd: *en åtgärd med individuell räckvidd enligt miljöretten som vidtas av en gemenskapsinstitution eller ett gemenskapsorgan och som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet ifråga.*”
13. Artikel 1.1 i förslaget inbegriper nu åtgärder med allmän räckvidd inom ramen för den definition av *förvaltningsåtgärd* som omfattas av Århusförordningen och klargör att åtgärder som strider mot miljölagstiftningen faller inom dess räckvidd, oavsett på vilken rättslig grund de har antagits¹⁹.

¹⁷ Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, Final report, september 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

¹⁸ Rådets beslut (EU) 2018/881 av den 18 juni 2018 om en begäran till kommissionen att lägga fram en studie om unionens alternativ för att följa upp slutsatserna från Århuskonventionens efterlevnadskommitté i ärende ACCC/C/2008/32 och, om så är lämpligt med hänsyn till resultaten av studien, ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1367/2006 (EUT L 155, 19.6.2018, s. 6).

¹⁹ Artikel 1: ”Förordning (EG) nr 1367/2006 ska ändras på följande sätt:
1. Artikel 2.1 g ska ersättas med följande:
’g) förvaltningsåtgärd: alla icke-lagstiftningsakter som antas av en unionsinstitution eller ett unionsorgan och som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet i fråga samt innehåller bestämmelser som till följd av sina effekter kan strida mot miljölagstiftningen i den mening som avses i artikel 2.1 f, med undantag av de bestämmelser i denna akt för vilka unionsrätten uttryckligen kräver genomförandeåtgärder på europeisk eller nationell nivå.’ [...]” (vår understrykning).

14. I artikel 1.1 i förslaget anges även att en intern omprövning av unionsåtgärder (eller bestämmelserna i dessa) för vilka det krävs genomförandeåtgärder på medlemsstatsnivå inte är möjlig. När det gäller unionens icke-lagstiftningsakter för vilka det krävs genomförandeåtgärder på unionsnivå anges det emellertid i artikel 1.2 att en intern omprövning av de berörda bestämmelserna i akten i fråga är möjlig tillsammans med en intern omprövning av dylika genomförandeåtgärder så snart dessa har antagits²⁰.
15. Rådets allmänna riktlinje avseende förslaget godkändes den 17 december 2020²¹. I den allmänna riktlinjen omformulerades artikel 1.1 och 1.2 enligt följande²²:

”Artikel 1

Förordning (EG) nr 1367/2006 ska ändras på följande sätt:

1. Artikel 2.1 g ska ersättas med följande:

*’g) förvaltningsåtgärd: alla icke-lagstiftningsakter som antas av en unionsinstitution eller ett unionsorgan och som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet i fråga [...]*²³.

2. Artikel 10 ska ändras på följande sätt:

a) Punkterna 1 och 2 ska ersättas med följande:

’1. En icke-statlig organisation som uppfyller kriterierna i artikel 11 har rätt att begära en intern omprövning av ett agerande av den unionsinstitution eller det unionsorgan som har vidtagit en förvaltningsåtgärd eller, i fråga om en påstådd förvaltningsförsummelse, borde ha vidtagit en sådan åtgärd, med hänvisning till att denna åtgärd eller försummelse strider mot miljölagstiftningen i den mening som avses i artikel 2.1 f.

²⁰ Artikel 1.2: *”Artikel 10 [i Århusförordningen] ska ändras på följande sätt:*

(a) Punkterna 1 och 2 ska ersättas med följande:

’1. [...]

Om en förvaltningsåtgärd är en genomförandeåtgärd på unionsnivå som krävs av en annan icke-lagstiftningsåtgärd får den icke-statliga organisationen även begära att den bestämmelse i den icke-lagstiftningsakt för vilken denna genomförandeåtgärd krävs ska omprövas i samband med att den begär att genomförandeåtgärden i fråga omprövas.” (vår understrykning).

²¹ ST 13937/20.

²² Tillägg understrukna.

²³ Ett nytt skäl 10a har följande lydelse:

”(10a) I linje med domstolens rättspraxis [...] anses en akt vara rättsligt bindande och kan därmed bli föremål för en begäran om omprövning, oberoende av dess form, eftersom dess rättsligt bindande natur beaktas med avseende på dess verkningar, mål och innehåll.” (hänvisning till rättspraxis utelämnad).

De bestämmelser i en förvaltningsåtgärd för vilka unionsrätten uttryckligen kräver genomförandeåtgärder på unionsnivå eller nationell nivå kan inte bli föremål för en begäran om intern omprövning.

Om en förvaltningsåtgärd är en genomförandeåtgärd på unionsnivå som krävs av en annan icke-lagstiftningsakt får den icke-statliga organisationen emellertid även begära att den bestämmelse i icke-lagstiftningsakten för vilken denna genomförandeåtgärd krävs ska omprövas i samband med att den begär att genomförandeåtgärden i fråga omprövas.”.

16. Efterlevnadskommitténs utlåtande från 2021 om förslaget kan sammanfattas enligt följande:
- a) I den första slutsatsen återkommer kritiken från 2017 avseende begränsningen av talerätten enligt Århusförordningen till kvalificerade enheter²⁴.
 - b) Den andra slutsatsen rör den nya definitionen av förvaltningsåtgärd i artikel 2.1 g, och man ger uttryck för farhågor avseende följderna av användningen av termen ”antas” i detta sammanhang samt avseende huruvida den begränsar tillämpningsområdet för akter som kan bli föremål för prövning i enlighet med artikel 9.3 i Århuskonventionen²⁵.
 - c) I den tredje slutsatsen återkommer efterlevnadskommitténs kritik från 2017 att kravet att akterna i fråga ska ha ”rättsligt bindande effekt” är alltför restriktivt²⁶.
 - d) I sin fjärde slutsats rörande uteslutandet från Århusförordningens tillämpningsområde av förvaltningsåtgärder (eller bestämmelser i dessa) för vilka det krävs genomförandeåtgärder på medlemsstatsnivå anser efterlevnadskommittén – samtidigt som man är medveten om att medlemsstaternas genomförandeåtgärder inte kan omprövas av unionens institutioner eller organ – att det bör vara möjligt att ompröva unionsakten så snart de nationella genomförandeåtgärderna har antagits²⁷ (vår understrykning).

²⁴ Punkt 37 i efterlevnadskommitténs utlåtande från 2021.

²⁵ *Ibid.*, punkt 46.

²⁶ *Ibid.*, punkterna 52–55.

²⁷ *Ibid.*, punkterna 65–68.

17. Slutligen rekommenderar efterlevnadskommittén även att unionen i lagstiftningsprocessen ska ”beakta” efterlevnadskommitténs slutsatser och rekommendationer avseende meddelande ACCC/C/2015/128, så snart dessa har utfärdats. Detta rör uteslutandet i Århusförordningen av beslut om statliga stödåtgärder som fattas av kommissionen i enlighet med artikel 108.2 i EUF-fördraget. Förslaget innebär inte några ändringar i det hänseendet. Dessa slutsatser utfärdades sedermera den 17 mars 2021 och ingår inte i de förfaranden som förslaget är tänkt att komma till rätta med²⁸, varför de inte heller tas upp i föreliggande yttrande.

III. PRELIMINÄRA SYNPUNKTER PÅ ASPEKTER AV ÅRHUSFÖRORDNINGEN OCH DE FÖRESLAGNA ÄNDRINGARNA AV DENNA

A. Bestämmelserna om intern omprövning samt tillgång till rättslig prövning

18. Innan vi diskuterar de frågor som tagits upp av delegationerna och efterlevnadskommittén kan det vara lämpligt att beskriva huvuddragen i det interna omprövningssystem som anges i Århusförordningen. Det bör noteras att dessa bestämmelser – i överensstämmelse med artikel 2.2 i Århuskonventionen – inte är tillämpliga på unionens institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet²⁹.
19. Det erinras om att det enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen krävs tillgång till antingen administrativa förfaranden eller rättsmedel för handlingar som strider mot miljölagstiftningen. Det krävs inte båda.
20. Artikel 10 i Århusförordningen föreskriver ett system för ”intern omprövning” via kvalificerade enheter av ”förvaltningsåtgärder” som vidtas av unionens institutioner och organ enligt miljörätten.

²⁸ Ärende C-32; se fotnot 4 ovan.

²⁹ Artikel 2.1 c i Århusförordningen.

21. Icke-statliga organisationer som uppfyller kriterierna i artikel 11 i förordningen (de ”kvalificerade enheterna”) har rätt att begära att den unionsinstitution eller det unionsorgan som har vidtagit en sådan förvaltningsåtgärd (eller som, vid en påstådd förvaltningsförsummelse, borde ha vidtagit en sådan åtgärd) ska göra en intern, administrativ omprövning av den åtgärden. Institutionen eller organet måste pröva varje sådan begäran som inte är uppenbart ogrundad samt lämna ett skriftligt svar inom en viss tidsfrist³⁰. Detta utgör institutionens eller organets beslut om den interna omprövningen.
22. Enligt artikel 12 i Århusförordningen får den kvalificerade enheten sedan bestrida beslutet (eller underlåtenheten att fatta ett beslut) om den interna omprövningen i enlighet med tillämpliga bestämmelser i fördraget. Det bör noteras att en sådan rätt att väcka talan endast avser det beslut om den interna omprövningen som har riktats till den kvalificerade enheten (eller underlåtenheten att fatta ett sådant beslut, om enheten hade rätt till ett beslut). En kvalificerad enhet får exempelvis begära en intern omprövning av ett godkännande för försäljning som kommissionen har beviljat en annan part. Den får bestrida resultatet av den omprövningen vid Europeiska unionens domstol i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget. En sådan talan vid domstolen avser emellertid inte ett eventuellt upphävande av själva godkännandet för försäljning, vilket den kvalificerade enheten inte har talerätt att bestrida. Den kvalificerade enhetens talan vid domstolen avser endast ett eventuellt upphävande av kommissionens till enheten riktade beslut om enhetens begäran om en intern omprövning.

B. Definitionen av förvaltningsåtgärd

23. Även definitionen av *förvaltningsåtgärd* i artikel 2.1 g i Århusförordningen förtjänar att uppmärksammas.

³⁰ Om institutionen eller organet inte kan lämna ett svar i tid, måste den eller det inom en viss tidsfrist informera den kvalificerade enheten om anledningen till detta och om när institutionen eller organet avser att agera.

24. I detta sammanhang har tribunalen nyligen granskat huruvida den nuvarande definitionen av åtgärder ”*som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet ifråga*” i enlighet med artikel 10 i Århusförordningen, för vilka en intern omprövning kan begäras, bör anses motsvara lydelsen i artikel 263 i EUF-fördraget. I tribunalens dom i målet ClientEarth mot Europeiska investeringsbanken (mål T-9/19)³¹ erinrade tribunalen om att resultatet av den interna omprövning i administrativ ordning som föreskrivs i artikel 10 kan bli föremål för rättslig talan vid domstolen i enlighet med artikel 12 och att en sådan talan måste väckas i enlighet med de villkor som anges i artikel 263 i EUF-fördraget.

Domstolen slog vidare fast följande: *Med tanke på den koppling som således finns mellan begreppet med en åtgärd som har ”rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet ifråga” i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen och begreppet med en åtgärd som har rättsverkan i förhållande till tredje man i den mening som avses i artikel 263 i EUF-fördraget, är det för den allmänna överensstämmelsens skull rimligt att tolka det förstnämnda i överensstämmelse med det sistnämnda.*³²

25. Tribunalen förlitar sig därigenom på lydelsen i artikel 263 i EUF-fördraget för tolkningen av räckvidden av de förvaltningsåtgärder som definieras i artikel 2.1 g i Århusförordningen, trots att det är andra termer som används.
26. Det noteras vidare att den nuvarande definitionen av *förvaltningsåtgärd* endast avser åtgärder med ”individuell räckvidd”. Även vissa typer av åtgärder är uteslagna från definitionen av termen *förvaltningsåtgärd* enligt artikel 2.2 i Århusförordningen. Däri anges att åtgärder som vidtas av en unionsinstitution eller ett unionsorgan i egenskap av överprövande förvaltningsinstans, t.ex. i samband med konkurrensregler och överträdelseförfaranden, således inte ingår i definitionen av *förvaltningsåtgärd*. Det har inte föreslagits någon ändring av artikel 2.2.

³¹ Mål T-9/19, ClientEarth/Europeiska investeringsbanken (EIB), ECLI:EU:T:2021:42.

³² *Ibid.*, punkt 149. Det bör emellertid noteras att denna dom för närvarande är föremål för ett överklagande, men grunderna för detta är ännu inte offentliga (målen C-212/21 P och C-223/21 P).

27. Såsom förklaras ovan syftar det genom den allmänna riktlinjen ändrade förslaget till att utvidga definitionen av *förvaltningsåtgärd* till att inbegripa ”*alla icke-lagstiftningsakter som antas av en unionsinstitution eller ett unionsorgan och som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet i fråga*”, varvid utesluts akter för vilka det uttryckligen krävs genomförandeåtgärder på unionsnivå eller nationell nivå. Detta uteslutande återspeglas nu i en ändring av artikel 10 i Århusförordningen som återfinns i artikel 1.2 i förslaget, tillsammans med ett undantag avseende möjligheten att begära en intern omprövning av unionens genomförandeåtgärd så snart denna har antagits, samt av den bestämmelse i icke-lagstiftningsakten där denna genomförandeåtgärd föreskrivs. Denna definition inbegriper åtgärder med såväl individuell som allmän räckvidd.
28. Det är värt att notera att kommissionen i sin motivering förklarar att ”*[u]tvidgningen av definitionen syftar till att omfatta de icke-lagstiftningsakter som utgör ’regleringsakter’ enligt artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget*”³³. Kommissionen anger att den genom att utesluta regleringsakter för vilka det krävs genomförandeåtgärder har följt domstolens rättspraxis för tolkningen av artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget.

³³ Begreppet *regleringsakter* klargjordes av domstolen i dess dom av den 3 oktober 2013 (stora avdelningen) i mål C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (ECLI:EU:C:2013:625, punkterna 58–61). Där slog domstolen fast att termen avser ”*akter med allmän giltighet, med undantag för lagstiftningsakter*”. I en dom (stora avdelningen) av den 6 november 2018 i mål C-622/16 P, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen angav domstolen nyligen särskilt att termen omfattar alla icke-lagstiftningsakter med allmän giltighet utan undantag (ECLI:EU:C:2018:873, punkterna 24–28). Detta mål rörde emellertid konkurrenter till mottagarna av statligt stöd enligt ett beslut om statligt stöd, vilket domstolen slog fast ”*direkt påverkade deras rättsliga ställning*” (*ibid.*, punkt 50) och vars verkningar följde ”*rent automatiskt av unionslagstiftningen, utan tillämpning av några mellanliggande bestämmelser*” (*ibid.*, punkt 54).

29. Det är riktigt att uteslutandet från det interna omprövningsförfarandet av icke-lagstiftningsakter för vilka det krävs genomförandeåtgärder motsvarar uteslutandet av regleringsakter för vilka det krävs dylika åtgärder från bestridande av en sökande som inte befinner sig i en privilegierad ställning i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget.³⁴ Juridiska avdelningen anser emellertid att den föreslagna definitionen av förvaltningsåtgärder enligt artikel 1.1 i förslaget (i dess ändrade lydelse enligt den allmänna riktlinjen) kan tolkas så att kvalificerade enheter tillåts begära en intern omprövning av alla icke-lagstiftande unionsåtgärder som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet i fråga, oavsett om övriga villkor i artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget är uppfyllda eller ej (dvs. oavsett om sådana åtgärder kan medföra bestridande i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget av sökande som inte befinner sig i en privilegierad ställning). Det är bara vid en jämförelse av artikel 1.1 och artikel 1.2 som man blir varse uteslutandet (åtminstone delvis) av möjligheten att begära en intern omprövning av åtgärder för vilka det krävs genomförandeåtgärder.

Juridiska avdelningen anser att det vore lämpligt att – antingen i textens artikeldel eller i ett skäl – klargöra att begreppet *förvaltningsåtgärd* omfattar såväl åtgärder med individuell räckvidd som regleringsakter som kan bestridas i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget.

IV. **FÖRSLAGETS FÖRENLIGHET MED ARTIKEL 263 FJÄRDE STYCKET I EUF-FÖRDRAGET**

30. Vissa delegationer har menat att den föreslagna utvidgningen av räckvidden för intern omprövning enligt Århusförordningen till att omfatta andra åtgärder än sådana med individuell räckvidd är oförenlig med artikel 263 fjärde stycket i EUF-förordningen.

³⁴ En *sökande som inte befinner sig i en privilegierad ställning* är en fysisk eller juridisk person som får bestrida unionsaktens lagenlighet vid domstolen endast när villkoren i artikel 263 första, andra och fjärde styckena i EUF-fördraget är uppfyllda. En *sökande som befinner sig i en privilegierad ställning* (såsom en medlemsstat) behöver inte uppfylla villkoren i den artikelns fjärde stycke för att göra ett sådant bestridande.

31. Juridiska avdelningen har tidigare behandlat frågan i sitt yttrande från 2017. I sitt yttrande menade juridiska avdelningen att det rättsligt sett vore möjligt för åtgärder med allmän räckvidd att omfattas av rätten till begäran om intern omprövning enligt Århusförordningen, samtidigt som man insåg att en sådan utvidgning av räckvidden oundvikligen skulle ge upphov till praktiska och administrativa bördor för de berörda unionsinstitutionerna och unionsorganen (punkterna 30–36 i juridiska avdelningens yttrande från 2017).
32. I detta sammanhang förklarade juridiska avdelningen att ett sådant tillvägagångssätt vore förenligt med domstolens rättspraxis, där det anges att en annan part än den som åtgärden riktar sig till kan hävda att han eller hon direkt och enskilt berörs av åtgärden i fråga om den omfattas av specifika processuella rättigheter enligt tillämplig unionslagstiftning. Den exakta räckvidden för den rätten att väcka talan beror emellertid på denna parts rättsliga ställning, så som den definieras av unionslagstiftaren i den relevanta unionslagstiftningen, så att den ska kunna skydda sina legitima intressen. Såsom förklaras i punkt 22 ovan innebär inte den rätt att väcka talan som skapas genom Århusförordningen (rätten att begära en intern omprövning) att den materiella åtgärden i fråga sedermera kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring från den parten. Den partens rätt att väcka talan avser i stället beslutet om intern omprövning, i enlighet med de processuella rättigheter som den getts genom Århusförordningen.
33. Domstolen har bekräftat detta synsätt i ett flertal mål, framför allt i TestBioTech-målet³⁵, där domstolen avslog den sökandes bestridande av kommissionens beslut om den sökandes begäran om en intern omprövning av kommissionens beslut om godkännande för utsläppande på marknaden av produkter som innehåller, består av eller har framställts av en viss genetiskt modifierad sojaböna. Domstolen slog fast att en sådan omprövning endast avsåg en ny bedömning av det berörda godkännandet för utsläppande på marknaden och inte själva godkännandet i sig (punkterna 37–38).³⁶

³⁵ Mål C-82/17 P, TestBioTech eV m.fl./kommissionen, ECLI:EU:C:2019:719.

³⁶ Se även mål C-352/19 P, Région de Bruxelles-Capitale/kommissionen, där domstolen bekräftade att artikel 9 i Århuskonventionen ”*inte påverkar sakprövningsföretsättningar för talan om ogiltigförklaring som anges i artikel 263 fjärde stycket*”, ECLI: EU:C:2020:978, punkt 26.

I domen i första instans specificerades det vidare att den kvalificerade enhet som begär en intern omprövning *inte i slutet av den interna omprövningen kan kräva att den berörda institutionen eller det berörda organet ska vidta en viss åtgärd* och att *valet av de åtgärder som ska vidtas efter en intern omprövning är helt och hållet diskretionärt* för institutionen eller organet i fråga.³⁷

34. Likaledes förklarade tribunalen i mål T-108/17, ClientEarth mot kommissionen³⁸, utförligt varför den sökandes yrkande på ogiltigförklaring av godkännandebeslutet i fråga inte kunde tas upp till prövning (punkterna 24–31), inbegripet det faktum att ett sådant yrkande skulle strida mot det system för domstolsprövning som fastställs i fördragen. Domstolen prövade vidare (och avslog) den sökandes yrkanden där det gjordes gällande att kommissionens beslut om avvisande av den sökandes begäran om en intern omprövning av det godkännandebeslutet inte var lagenligt.
35. Juridiska avdelningen anser att samma synsätt lagenligen kan tillämpas för icke-lagstiftningsakter med allmän räckvidd som antas av unionens institutioner, såsom anges i förslaget. En kvalificerad enhet som inte skulle ha talerätt att bestrida antagandet av en sådan akt i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget kan således beviljas rätten att begära en intern omprövning av akten och att bestrida beslutet om den interna omprövningen vid domstolen. Ett sådant synsätt är förenligt med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget, oavsett om det rör sig om akter med individuell eller allmän räckvidd.³⁹

³⁷ Mål T-177/13, TestBioTech eV m.fl./kommissionen, ECLI:EU:T:2016:736, punkt 55.

³⁸ ECLI:EU:T:2019:215.

³⁹ Det bör noteras att det i samband med ett sådant bestridande inte kan uteslutas att det i vissa fall kan vara möjligt för en kvalificerad enhet att åberopa rättsstridighet med avseende på den förvaltningsåtgärd som är föremål för den interna omprövningen i enlighet med artikel 277 i EUF-fördraget, även om villkoren för prövning av ett sådant åberopande är relativt strikta.

V. AKTER SOM ANTAS I ENLIGHET MED ARTIKEL 218 I EUF-FÖRDRAGET

36. Vissa delegationer har undrat huruvida de rådsbeslut som antas i enlighet med artikel 218 i EUF-fördraget kan bli föremål för en intern omprövning, om Århusförordningen ändras i enlighet med förslaget. Delegationerna har särskilt undrat om rådets beslut i enlighet med artikel 218.6 i EUF-fördraget om ingåendet av internationella avtal samt i enlighet med artikel 218.5 i EUF-fördraget om undertecknandet av sådana avtal. Dessa typer av beslut kommer att tas upp i tur och ordning, varefter turen kommer till beslut i enlighet med artikel 218.3 och 218.4 respektive artikel 218.9 i EUF-fördraget. Det erinras om att alla sådana beslut utgör bindande unionsrättsakter i enlighet med artikel 288 i EUF-fördraget.

A. Rådets beslut i enlighet med artikel 218.6 i EUF-fördraget

37. Det står klart att rådets beslut om godkännande av ingåendet av internationella avtal i enlighet med artikel 218.6 i EUF-fördraget är rättsligt bindande till sin karaktär och kan bestridas av sökande som befinner sig i en privilegierad ställning. Vidare har domstolen konsekvent slagit fast att internationella avtal som ingås av Europeiska unionen är bindande för dess institutioner i enlighet med artikel 216.2 i EUF-fördraget⁴⁰.
38. Domstolen har emellertid inte specifikt uttalat sig i frågan om huruvida det finns omständigheter under vilka sådana beslut kan bestridas av sökande som inte befinner sig i en privilegierad ställning i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget. I ett *obiter dictum* i ett mål som rör medborgarinitiativ (såsom föreskrivs i artikel 11 i EU-fördraget och artikel 24 i EUF-fördraget) har tribunalen kommenterat att rådets beslut i enlighet med artikel 218.6 i EUF-fördraget har ”*självständiga rättsverkningar*”, eftersom av EU ingångna internationella avtal medför en ”*ändring av unionsrätten*” på grund av avtalets införlivande i unionens rättsliga ramverk⁴¹, utan att tribunalen för den skull uttryckligen har uttalat sig i frågan.

⁴⁰ Se mål C-366/10, Air Transport Association of America m.fl./Secretary of State for Energy and Climate Change, ECLI: EU:C:2011:864, punkt 50, samt däri citerad rättspraxis. Det erinras om att enligt fast rättspraxis kan inte internationella avtal i sig bli föremål för talan om ogiltigförklaring – se de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, ECLI: EU:C:2008:461, punkt 286.

⁴¹ Mål T-754/14, Efler m.fl./kommissionen, ECLI:EU:T:2017:323, punkt 43.

39. Frågan om huruvida sökande som inte befinner sig i en privilegierad ställning kan bestrida beslut som antagits i enlighet med artikel 218.6 i EUF-fördraget är under behandling i tribunalen i samband med flera pågående mål.
40. Två av dessa mål inbegriper Front Polisario. I mål T-279/19 bestrider Front Polisario ett rådsbeslut⁴² om ingående av vissa ändringar av två protokoll till Europa–Medelhavsavtalet om associering med Marocko. I mål T-344/19 bestrider Front Polisario rådets beslut (EU) 2019/441 om ingående av partnerskapsavtalet om hållbart fiske mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko, dess genomförandeprotokoll och skriftväxlingen som åtföljer avtalet⁴³. Frågan om talerätt förekommer i båda målen. Dessa mål följer på två domar avseende ett tidigare rådsbeslut i enlighet med artikel 218.6 i EUF-fördraget, där Front Polisario i första instans befanns ha talerätt, men denna dom upphävdes efter överklagande⁴⁴.
41. Det finns andra pågående mål vid tribunalen där samma fråga om talerätt har tagits upp med avseende på utträdesavtalet mellan EU och Förenade kungariket⁴⁵. Dessa mål bör även leda till ett klargörande av ståndpunkten när det gäller de omständigheter under vilka sådana beslut eventuellt kan bestridas av sökande som inte befinner sig i en privilegierad ställning.
42. Det föreslås att relevanta faktorer bör inbegripa karaktären hos beslutet i fråga, karaktären hos avtalet i fråga samt alla rättigheter eller förpliktelser som avtalet innebär för tredje man.

⁴² Rådets beslut (EU) 2019/217 av den 28 januari 2019 om ingående av avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ändring av protokoll nr 1 och nr 4 till Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan (EUT L 34, 6.2.2019, s. 1).

⁴³ EUT L 77, 20.3.2019, s. 4.

⁴⁴ Mål T-512/12, Front Polisario/rådet, ECLI:EU:T:2015:953, domen upphävd efter överklagande genom mål C-104/16 P, rådet/Front Polisario, ECLI:EU:C:2016:973.

⁴⁵ Rådets beslut (EU) 2020/135 av den 30 januari 2020 om ingående av avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen med bilagor (EUT L 29, 31.1.2020, s.1). Se de pågående målen T-198/20, Shindler m.fl./rådet, och T-231/20, Price/rådet, samt T-252/20, Silver/rådet.

En ytterligare faktor är att det för många av unionen ingångna internationella avtal krävs olika genomförandeåtgärder innan de kan påverka den rättsliga ställningen för tredje man. I sådana fall är det genomförandeåtgärderna (oavsett om dessa antas på unionsnivå eller nationell nivå) som kan bestridas i enlighet med unionens system för domstolskontroll (inbegripet en eventuell begäran om förhandsavgörande till domstolen från en nationell domstol där talan har väckts avseende sådana genomförandeåtgärder). Om det krävs sådana genomförandeåtgärder, är det uppenbart att ett rådsbeslut om ingåendet av ett sådant internationellt avtal inte under några omständigheter kan bestridas i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget.

43. Sammanfattningsvis anser juridiska avdelningen att det fortfarande är oklart huruvida rådsbeslut om godkännande av ingåendet av internationella avtal åtminstone under vissa omständigheter kan anses vara möjliga att bestrida i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget. I avsaknad av tydlig rättspraxis i frågan är det inte möjligt att säga att sådana beslut aldrig kommer att kunna bestridas av sökande som inte befinner sig i en privilegierad ställning.
44. En utvidgning av räckvidden för definitionen av *förvaltningsåtgärd* i förslaget innebär att det inte kan uteslutas att kvalificerade enheter i den mening som avses i Århusförordningen i vissa fall kan ha rätt att begära att rådet ska göra en intern omprövning av sådana beslut – eller att de åtminstone kommer att ha skäl att hävda att de har rätt att göra detta – och att de sedermera kommer att kunna bestrida resultatet av den interna omprövningen vid domstolen.
45. Under diskussionerna om förslaget har det informellt föreslagits att rådets beslut i enlighet med artikel 218.6 i EUF-fördraget inte kan anses falla inom räckvidden för den däri föreskrivna interna omprövningen. Det har hävdats att syftet med sådana beslut endast är att medge ingåendet av det internationella avtalet och att beslutet således är procedurmässigt till sin karaktär och därför inte kan ändra den rättsliga ställningen för fysiska eller juridiska personer eller påverka deras intressen.

46. Mot bakgrund av övervägandena i punkterna 38, 42 och 43 ovan menar juridiska avdelningen emellertid att det är osäkert om domstolen skulle godta ett sådant argument.

B. Rådets beslut i enlighet med artikel 218.5 i EUF-fördraget

47. För rådets beslut i enlighet med artikel 218.5 i EUF-fördraget avseende undertecknandet av ett internationellt avtal är läget ett annat än för beslut om ingående i enlighet med artikel 218.6 i EUF-fördraget.
48. Juridiska avdelningen anser att det finns starka skäl att hävda att ett rådsbeslut som endast avser undertecknandet av ett internationellt avtal inte i sig kan bli föremål för talan av sökande som inte befinner sig i en privilegierad ställning i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget. Sådana beslut tjänar endast till att bemyndiga undertecknandet av avtalet i fråga samt bemyndiga rådets ordförande att utse den person som ska ha befogenhet att underteckna avtalet på unionens vägnar.⁴⁶
49. Läget är emellertid mindre klart när rådets beslut om undertecknande även innehåller bestämmelser om provisorisk tillämpning av hela eller delar av det internationella avtalet. Vissa eller alla av avtalets bestämmelser aktiveras således av beslutet om undertecknande i sig, före det kommande beslutet om ingående. Detta innebär att ett beslut om undertecknande och provisorisk tillämpning kan anses ha likvärdig potentiell rättsverkan gentemot fysiska och juridiska personer som ett beslut om ingående, varvid de överväganden som anges i punkterna 38 samt 42–46 ovan även kan anses relevanta.

⁴⁶ I vissa fall kan det även innehålla bestämmelser om de villkor som måste uppfyllas för avtalets ingående. Se exempelvis artikel 4 i rådets beslut (EU) 2019/1915 av den 14 oktober 2019 om undertecknande på unionens vägnar av avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Vitryssland om förenklat utfärdande av viseringar (EUT L 297, 18.11.2019, s. 1): ”Kommissionen ska göra en bedömning av Vitrysslands system för utfärdande av biometriska diplomatpass och deras tekniska specifikationer vad gäller säkerhet och dataintegritet och ska överlämna denna bedömning till rådet. Rådet ska, mot bakgrund av en sådan bedömning, besluta om avtalets ingående.”.

C. Rådets beslut i enlighet med artikel 218.3 och 218.4 i EUF-fördraget

50. Artikel 218.3 och 218.4 i EUF-fördraget avser rådets beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett internationellt avtal, och om att utse förhandlaren eller chefen för förhandlingsdelegationen, ge förhandlaren direktiv och utse en särskild kommitté, med vilken samråd ska ske under förhandlingarna.
51. Enligt fast rättspraxis måste ett rådsbeslut enligt artikel 218.3 och 218.4 i EUF-fördraget anses utgöra en förberedande akt inför ett eventuellt senare beslut om undertecknande och ingående av ett sådant avtal. I egenskap av förberedande akt har den rättsverkan mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater samt mellan Europeiska unionens institutioner, men den har ingen rättsverkan gentemot fysiska och juridiska personer och kan därför inte påverka sådana personers rättigheter eller förpliktelser.⁴⁷
52. Sådana beslut kan därför inte bestridas i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget.

D. Rådets beslut i enlighet med artikel 218.9 i EUF-fördraget

53. Artikel 218.9 i EUF-fördraget avser antagandet av rådets beslut om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett internationellt avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, eller beslut om tillfälligt upphävande av tillämpningen av ett avtal.
54. Det kan hävdas att rådets beslut om fastställande av vilka ståndpunkter som ska intas på unionens vägnar inte har rättsverkan gentemot fysiska och juridiska personer, och därför inte kan bestridas i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget, eftersom de endast fastställer den ståndpunkt som unionens företrädare ska inta i det internationella organet i fråga. Ett sådant beslut är således av förberedande karaktär.

⁴⁷ Mål T-376/18, Front Polisario/rådet, ECLI: EU:T:2019:77, punkt 28; T-458/17, Shindler m.fl./rådet, ECLI:EU:T:2018:838, punkterna 39–41; mål T-754/14, se fotnot 41, punkt 34; mål C-425/13, kommissionen/rådet, ECLI:EU:C:2015:483, punkt 28; mål C-114/12, kommissionen/rådet, ECLI:EU:C:2014:2151, punkt 40.

Rådsbeslut som antas i enlighet med artikel 218.9 i EUF-fördraget leder inte nödvändigtvis till att det internationella organet i fråga fattar beslut. Inte heller kommer nödvändigtvis det internationella organets beslut att i sig ha rättsverkan gentemot fysiska och juridiska personer. I avsaknad av tydlig rättspraxis i frågan och med tanke på den stora mångfald av rådsbeslut som antas i enlighet med artikel 218.9 i EUF-fördraget är det emellertid inte möjligt att med säkerhet säga att sådana beslut aldrig kan komma att omfattas av den interna omprövning som anges i förslaget.

55. Detsamma gäller rådets beslut i enlighet med artikel 218.9 i EUF-fördraget om tillfälligt upphävande av tillämpningen av ett avtal. Det erinras om att det bara är i undantagsfall som rådet fattar ett sådant beslut. Det kan inte uteslutas att man under vissa omständigheter kan hävda att ett sådant beslut har rättsverkan gentemot fysiska och juridiska personer. Liksom i fallet med beslut om ingående av internationella avtal skulle bedömningen bero på beslutets och avtalets karaktär samt tredje mans rättigheter eller förpliktelser med avseende på avtalet samt på huruvida det internationella avtalet i sig kan ha direkt rättsverkan gentemot tredje man eller om det krävs genomförandeåtgärder på unionsnivå eller nationell nivå. Det kan således inte uteslutas att rätten till intern omprövning enligt Århusförordningen kan vara tillämplig på sådana beslut, åtminstone under vissa omständigheter.

E. Preliminär slutsats om akter som antas i enlighet med artikel 218 i EUF-fördraget

56. I avsaknad av tydlig rättspraxis i frågan kan man vad avser artikel 218 i EUF-fördraget – såsom anges ovan – inte utesluta att rådets beslut om ingående av internationella avtal i enlighet med artikel 218.6 i EUF-fördraget under vissa omständigheter kan anses falla inom tillämpningsområdet för akter som omfattas av den interna omprövningen enligt förslaget. Detsamma kan gälla för rådets beslut om undertecknande av internationella avtal i enlighet med artikel 218.5 i EUF-fördraget – i den mån som besluten i fråga föreskriver provisorisk tillämpning av hela eller delar av avtalet i fråga – samt för vissa av rådets beslut i enlighet med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

VI. AKTER SOM ANTAS I ENLIGHET MED FÖRDRAGET OM UPPRÄTTANDET AV EUROPEISKA ATOMENERGIGEMENSKAPEN (EURATOMFÖRDRAGET)

57. Vissa delegationer har undrat om akter som antas i enlighet med Euratomfördraget kan bli föremål för en intern omprövning i enlighet med den genom förslaget ändrade Århusförordningen.
58. Tribunalen har nyligen tagit upp frågan om huruvida Århusförordningen (i dess nuvarande lydelse) är tillämplig på en rättsakt som antagits på grundval av Euratomfördraget i ett mål som avser avslag på ansökan om tillgång till handlingar som upprättats avseende den rättsakten (mål T-307/16, CEE Bankwatch Network/kommissionen, ECLI: EU:T:2018:97).
59. I punkt 46 i den domen konstaterade tribunalen att *"enligt rubriken, skälen och bestämmelserna i förordning nr 1367/2006 genomför denna förordning – med avseende på information – skyldigheter som uppstått inom ramen för en internationell konvention som Europeiska atomenergigemenskapen inte är part till, det vill säga Århuskonventionen. Såsom framgår av artikel 1 i rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Århuskonventionen (EUT L 124, 2005, s. 1), godkändes konventionen endast på Europeiska gemenskapens, sedermera unionen, vägnar. I avsaknad av andra uppgifter kan Euratom inte underkastas de skyldigheter som framgår av förordningen om genomförande av nyssnämnda konvention, eftersom Europeiska atomenergigemenskapen inte är part till denna konvention"* (vår understrykning).
60. Tribunalen erinrade vidare om att de rättsakter som antagits med stöd av Euratomfördraget inte nödvändigtvis omfattas av de skyldigheter som är tillämpliga för unionen. Europeiska atomenergigemenskapen och Europeiska unionen är separata organisationer som har upprättats genom separata fördrag och som är separata juridiska personer (punkt 47 och däri citerad rättspraxis).

61. Tribunalen påpekade att vissa bestämmelser i EU-fördraget och EUF-fördraget är tillämpliga i kraft av artikel 106a i Euratomfördraget. Artikel 192 i EUF-fördraget, som är den rättsliga grunden för Århusförordningen, tillhör inte dessa bestämmelser. Härav följer att rättsakter som antas på grundval av artikel 192 i EUF-fördraget inte är tillämpliga inom ramen för Euratom (punkterna 48 och 49).
62. Tribunalen konstaterade avslutningsvis att Århusförordningen endast är tillämplig inom ramen för Europeiska unionen och inte är tillämplig på Euratoms institutioner och organ (punkt 50).
63. I princip står det därför klart att rättsakter som antas på grundval av Euratomfördraget inte omfattas av Århusförordningens bestämmelser.
64. Omvänt är det så att domstolen – i samband med ett överklagande i ett mål om statligt stöd nyligen – har slagit fast att EUF-fördraget har mycket mer omfattande syften än Euratomfördraget med dess sektoriella syften och att EUF-fördraget *”tilldelar unionen omfattande befogenheter inom många områden och sektorer. EUF-fördragets bestämmelser är därför tillämpliga inom kärnenergiesektorn när Euratomfördraget inte innehåller några särskilda regler. Eftersom Euratomfördraget inte innehåller några bestämmelser om statligt stöd, kan artikel 107 FEUF tillämpas inom denna sektor [...]”* (mål C-594/18 P, Österrike/kommissionen)⁴⁸ (vår understrykning).
65. Domstolen konstaterade vidare att Euratomfördraget *”inte på ett uttömmande sätt behandlar miljöfrågor som rör kärnenergiesektorn. Euratomfördraget utgör följaktligen inte hinder för att unionsregler om miljöskydd tillämpas på denna sektor”* (punkt 41, vår understrykning). Detta var fallet för såväl bestämmelser inom primärrätten, såsom artikel 11 i EUF-fördraget, som bestämmelser inom sekundärrätten. I detta hänseende erinrade domstolen om att direktiv 2011/92/EU, vilket avser miljökonsekvensbedömningar, är tillämpligt på kärnkraftverk och andra kärnreaktorer (punkterna 42 och 43).

⁴⁸ ECLI: EU:C:2020:742. Detta återspeglar tidigare rättspraxis, där domstolen har slagit fast att bestämmelserna i EG-fördraget kan tillämpas i avsaknad av specifika bestämmelser i Euratomfördraget. Se yttrande 1/94 (ECLI:EU:C:1994:384), där domstolen erinrade om att bestämmelserna i EG-fördraget inte kan inverka på bestämmelserna i Euratomfördraget, men slog fast att eftersom Euratom-fördraget inte innehåller några bestämmelser om utrikeshandel *”finns det ingenting som hindrar att avtal som ingås enligt artikel 113 i EG-fördraget [numera artikel 207 i EUF-fördraget] utsträcks till att omfatta även internationell handel med Euratom-produkter”* (punkt 24).

66. Juridiska avdelningen anser att man av dessa två mål kan dra slutsatsen att bestämmelserna i Århusförordningen är tillämpliga på åtgärder som antas i enlighet med EUF-fördraget (eller EU-fördraget) och som avser kärnenergiområdet. De är emellertid inte tillämpliga på åtgärder som antas i enlighet med själva Euratomfördraget, dvs. beslut som grundar sig på Euratomfördraget. Det finns inget i förslaget som påverkar denna analys.

VII. BEGRÄNSNING AV TALERÄTTEN FÖR BEGÄRAN OM INTERN OMRÖVNING TILL "KVALIFICERADE ENHETER"

67. I efterlevnadskommitténs utlåtande från 2021 bekräftas dess analys från 2017, där det – vad avser rätten att begära en intern omprövning – anges att *Århusförordningen genom att utesluta alla medlemmar av allmänheten utom icke-statliga organisationer som uppfyller kriterierna i artikel 11 underlåter att korrekt genomföra artikel 9.3 i Århuskonventionen*⁴⁹.
68. Vissa delegationer har varit skeptiska till huruvida en utvidgning av Århusförordningens tillämpningsområde som innebär att man tillåter en större kategori kvalificerade enheter – eller t.o.m. medlemmar av allmänheten – att begära en intern omprövning av förvaltningsåtgärder vore förenlig med fördragen.
69. Juridiska avdelningen yttrade sig även om denna kritik i sitt yttrande från 2017 (punkterna 37 och 38). Juridiska avdelningen fortsätter att vara av den meningen att det rättsligt sett vore möjligt att ändra Århusförordningen så att man utvidgar rätten att begära en intern omprövning utöver vad som föreskrivs i den gällande versionen av Århusförordningen (i artikel 11 anges de kriterier som icke-statliga organisationer måste uppfylla för att kunna begära en intern omprövning av förvaltningsåtgärder). Detta är i grund och botten en fråga för medlagstiftarna när de beslutar hur man bäst ska återge kraven i Århuskonventionen vad avser tillämpningen av konventionens bestämmelser på unionens institutioner och organ.

⁴⁹ Punkt 37 i efterlevnadskommitténs utlåtande från 2021.

70. I detta hänseende noterar juridiska avdelningen att artikel 9.3 i konventionen förutser att parterna får fastställa kriterier som ska vara uppfyllda innan medlemmar av allmänheten⁵⁰ kan få prövade i administrativ ordning handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen. Efterlevnadskommittén har även konstaterat att om alla enskilda personer får möjlighet att begära prövning i administrativ ordning skulle detta utgöra en allmän talerätt, som inte krävs i enlighet med konventionen⁵¹. Efterlevnadskommittén har i stället påpekat att kriterierna för icke-statliga organisationer inte får vara så stränga att de *hindrar alla eller nästan alla miljöorganisationer från att bestrida sådana handlingar eller underlåtenheter*. I detta hänseende erinras det om att domstolen har slagit fast att 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 anges i artikel 9.3 i Århuskonventionen⁵² (vår understrykning).

VIII. EFTERLEVNADSKOMMITTÉNS SYNPUNKTER PÅ FÖRSLAGETS DEFINITION AV FÖRVALTNINGSÅTGÄRD

A. Åtgärder som har ”rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet i fråga”

71. I sitt utlåtande från 2021 bekräftade efterlevnadskommittén sitt förslag – som först framfördes 2017 – att man skulle ändra uttrycket ”*som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet ifråga*” (vår understrykning), vilket är ett av kraven för att en åtgärd ska anses omfattas av definitionen av *förvaltningsåtgärd* både i den gällande versionen av förordningen och i den enligt förslaget ändrade versionen av denna definition (se punkterna 12 och 13 samt fotnot 19 ovan). Efterlevnadskommittén anser att detta uttryck är alltför restriktivt och bör ändras så att det hänvisas till åtgärder ”*som har rättslig effekt utanför institutionen eller organet i fråga*” (vår understrykning). Kommittén är medveten om att åtgärder måste ha rättslig effekt för att strida mot miljörätten men anser att ordet ”*bindande*” kan utesluta vissa åtgärder från förslagets räckvidd⁵³.

⁵⁰ I artikel 2.4 i konventionen definieras ”*allmänhet*” som ”*en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer*”.

⁵¹ Se s. 194 i vägledningen för Århuskonventionens genomförande, där man citerar efterlevnadskommitténs slutsatser i ärende ACCC/C/2005/11.

⁵² De förenade målen C-401/12 P–C-403/12 P, se fotnot 8, punkt 59.

⁵³ Det förutsätts generellt att uttrycket ”*effekt utanför institutionen eller organet i fråga*” har samma betydelse som ”*rättsverkan i förhållande till tredje man*”.

72. I samband med detta förslag är det nödvändigt att överväga huruvida en strykning av ordet ”*bindande*” väsentligen skulle ändra definitionens räckvidd.
73. Det erinras om att domstolen vid tillfälle har gjort åtskillnad mellan akter ”*som har rättslig effekt*” och ”*rättsligt bindande*” akter. Vad avser definitionen av akter med rättslig verkan i förhållande till rådets beslut i enlighet med artikel 218.9 i EUF-fördraget ansågs i OIV-fallet de rekommendationer som lämnats av Internationella vinorganisationen (OIV) – som i sig inte är rättsligt bindande – ha rättslig verkan, eftersom de var *ägnade att på ett avgörande sätt påverka innehållet i unionens lagstiftning*⁵⁴.
74. Vad avser begreppet med akter som har rättsverkan i enlighet med artikel 263 i EUF-fördraget anges i domstolens rättspraxis mer generellt att aktens form är irrelevant för avgörandet av huruvida den har rättsverkan eller ej. Vad som i stället är avgörande är aktens verkan, innehåll och räckvidd⁵⁵. I vissa av dessa mål har domstolen använt uttrycket ”*rättsverkan*”⁵⁶ i överensstämmelse med lydelsen i artikel 263.1 i EUF-fördraget, medan domstolen i andra mål har hänvisat till akter i enlighet med artikel 263 i EUF-fördraget som akter med ”*tvingande karaktär*”⁵⁷ eller med ”*bindande verkan*” (och ”*rättsliga verkningar*”)⁵⁸, medan domstolen i vissa fall har hänvisat till dessa akter som akter med ”*bindande rättsverkningar*”⁵⁹.

⁵⁴ Mål C-399/12, Tyskland/rådet, ECLI:EU:C:2014:2258, punkterna 61–64.

⁵⁵ Såsom även påpekas i förslagens motivering, se sidorna 8 och 9. Se de förenade målen 1/57 och 14/57, Usines à tubes de la Sarre/High Authority, ECR 1957–1958, s.105; mål 60/81, IBM/kommissionen, ECLI: EU:C:1981:264, punkt 9; mål 22/70, kommissionen/rådet, ECLI:EU:C:1971:32, punkt 42; mål C-325/91, Frankrike/kommissionen, ECR I-3283, punkt 9; mål C-57/95, Frankrike/kommissionen, ECLI:EU:C:1997:164, punkt 22; mål C147/96, Nederländerna/kommissionen [2000] ECR I-4723, punkt 27; de förenade målen C-463/10 P och C-475/10 P, Deutsche Post och Tyskland/kommissionen, ECLI:EU:C:2011:656, punkt 36.

I denna mening, mål C-303/90, Frankrike/kommissionen, [1991] ECR I-5315, punkterna 8 och 10; de förenade målen C-213/88 och C-39/89, Storhertigdömet Luxemburg/parlamentet [1991] ECR I-5643, punkt 15; mål C-366/88, Frankrike/kommissionen, [1990] ECR I-3571, punkterna 8 och 11.

⁵⁶ De förenade målen 1/57 och 14/57, *ibid.*

⁵⁷ Mål C-57/95, se fotnot 55, punkt 22; mål C-325/91, se fotnot 55, punkt 26.

⁵⁸ Mål C-325/91, se fotnot 55, punkt 30.

⁵⁹ De förenade målen C-463/10 P och C-475/10 P, se fotnot 55, punkt 36; se även mål 60/81, fotnot 55, punkt 9 (”*bindande rättsverkningar*”).

75. I detta sammanhang erinras det om att artikel 12 i Århusförordningen ger möjlighet att väcka talan vid domstolen ”i enlighet med tillämpliga bestämmelser i fördraget” och därför i överensstämmelse med de villkor som anges i artikel 263 i EUF-fördraget. Såsom nämns i punkt 24 ovan har tribunalen gjort den tolkningen att begreppet med en åtgärd som har ”rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet ifråga” i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen är förenligt med begreppet med en åtgärd som har rättsverkan i förhållande till tredje man i den mening som avses i artikel 263 i EUF-fördraget⁶⁰.
76. Mot bakgrund av denna rättspraxis är det rimligt att dra slutsatsen att det inte finns någon materiell skillnad – i samband med definitionen av en förvaltningsåtgärd enligt Århusförordningen – mellan användning av uttrycket ”som har rättslig effekt utanför institutionen eller organet ifråga” och uttrycket ”som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet ifråga”. Juridiska avdelningen anser följaktligen att den av efterlevnadskommittén föreslagna ändringen inte skulle ändra den materiella räckvidden för förslaget definition av *förvaltningsåtgärd*. Detta kan hanteras på flera sätt. Man kan behålla uttrycket ”som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet ifråga” och då förklara för efterlevnadskommittén att detta uttryck ska anses vara likvärdigt med ”som har rättsverkan i förhållande till tredje man”. Alternativt kan man godta den av efterlevnadskommittén föreslagna lydelsen och då i ett skäl införa en förklaring för att klargöra att definitionen bör tolkas i enlighet med artikel 263 i EUF-fördraget samt därmed förknippad rättspraxis⁶¹.

B. Akter ”som antas av en unionsinstitution eller ett unionsorgan”

77. I sitt utlåtande från 2021 kommenterar efterlevnadskommittén även en av de andra ändringarna av den reviderade definitionen av *förvaltningsåtgärd* i förslaget. Detta gäller icke-lagstiftningsakter ”som antas av en unionsinstitution eller ett unionsorgan” (vår understrykning). Efterlevnadskommittén ansåg att frasen ”som antas” skulle kunna begränsa tillämpningsområdet för akter som kan bli föremål för prövning i enlighet med artikel 9.3 i Århuskonventionen⁶².

⁶⁰ Mål T-9/19, se fotnot 31, punkt 149.

⁶¹ En annan möjlighet kunde ha varit att direkt anpassa lydelsen i artikel 2.1 g i Århusförordningen till lydelsen i artikel 263 i EUF-fördraget.

⁶² Punkt 46 i efterlevnadskommitténs utlåtande från 2021.

78. Efterlevnadskommittén gick inte in närmare på sina farhågor, men juridiska avdelningen anser att det är möjligt att komma med följande allmänna synpunkter i frågan.
79. Det är rimligt att göra den tolkningen att frasen *som antas* avser akter som inte längre är under utarbetande. Sådana akter har slutförts i enlighet med tillämpliga förfaranden och kan bli föremål för det interna prövningsförfarande som föreskrivs i artikel 10 i Århusförordningen, förutsatt att de även uppfyller övriga krav enligt definitionen. Såsom diskuteras ovan i punkt 74 har domstolen konsekvent – i förhållande till artikel 263 i EUF-fördraget – slagit fast att akter som har rättsverkan i förhållande till tredje man kan bestridas, oavsett vilken form de har⁶³. I analogi med denna rättspraxis har – i samband med den interna omprövningen enligt Århusförordningen – det exakta uttryck som används för att ange att akten är definitiv (*antagen, bifallen, godkänd* etc.) ingen betydelse för att man ska kunna avgöra huruvida den har ”rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet ifråga” enligt artikel 2.1 g i Århusförordningen.
80. Juridiska avdelningen anser därför att användningen av frasen ”*som antas*” med avseende på unionsakter som omfattas av definitionen av ”*förvaltningsåtgärd*” i förslaget inte begränsar tillämpningsområdet för akter som kan bli föremål för intern omprövning i enlighet med Århusförordningen.
81. Det erinras om att fördragen i många fall helt enkelt hänvisar till ”institutionernas” akter⁶⁴. Ett alternativ skulle vara att använda samma lydelse här, vilket inte heller skulle ändra bestämmelsens räckvidd.

IX. GENOMFÖRANDEÅTGÄRDER PÅ MEDLEMSSTATSNIVÅ

82. I förslaget görs det åtskillnad mellan akter vilka kräver genomförandeåtgärder på EU-nivå – och för vilka det finns en intern omprövning i administrativ ordning men endast då genomförandeåtgärden i fråga antas – och akter vilka kräver genomförandeåtgärder på medlemsstatsnivå och för vilka det inte finns möjlighet till intern omprövning⁶⁵.

⁶³ I denna mening, mål C-147/96, se fotnot 55, punkt 27.

⁶⁴ Se särskilt artikel 4 i EU-fördraget samt själva artikel 263 i EUF-fördraget.

⁶⁵ Se artikel 1.1 och 1.2 a i förslaget.

83. I sitt utlåtande från 2021 anger efterlevnadskommittén att det inte är i överensstämmelse med Århuskonventionen att unionsakter som kräver genomförandeåtgärder på nationell nivå ska vara undantagna från intern omprövning. Efterlevnadskommittén konstaterar att unionsinstitutionerna och unionsorganen inte själva kan göra en intern omprövning av de nationella genomförandeåtgärderna. I utlåtandet hävdas det emellertid att det bör vara möjligt att göra en intern omprövning av en unionsakt så snart de nationella genomförandeåtgärderna är antagna.
84. Juridiska avdelningen anser att man i detta uttalande underlåter att beakta den specifika karaktären hos EU:s rättsordning och hos de olika rättsmedel som finns tillgängliga för unionsakter och nationella akter inom miljörätten. När det krävs nationella genomförandeåtgärder för en unionsakt, bör en kvalificerad enhet som vill bestrida åtgärden i fråga söka rättelse i enlighet med tillämpliga nationella rättsmedel. Detta är förenligt med synsättet i artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget på regleringsakter som medför genomförandeåtgärder och som inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i enlighet med detta stycke på grund av de befintliga möjligheterna att bestrida sådana genomförandeåtgärder⁶⁶. Det erinras om att tillämpningsområdet för detta stycke utvidgades i och med Lissabonfördraget för att ge sökande som inte befinner sig i en privilegierad ställning möjlighet till domstolskontroll av regleringsakter som direkt berör dem, men endast då dessa inte medför genomförandeåtgärder. Såsom anges i punkt 24 ovan har tribunalen i mål T-9/19 (ClientEarth/EIB) slagit fast att åtgärder som kan bli föremål för intern omprövning i enlighet med artikel 10 i Århusförordningen bör tolkas i enlighet med bestämmelserna i artikel 263 (punkt 149 i domen).
85. Vad avser nationella rättsmedel – utöver alla eventuella administrativa möjligheter till prövning av de nationella genomförandeåtgärderna – finns det möjliga rättsmedel som tillhandhåller ett lämpligt forum för bestridande av giltigheten hos den unionsakt för vilken genomförandeåtgärderna har antagits.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Europeiska konventets arbetsgrupp II – arbetsdokument nr 21 av den 7 oktober 2002.

86. Detta kan ske genom väckande av talan mot de nationella genomförandeåtgärderna inom ramen för rättsliga förfaranden i medlemsstaten i fråga, där den sökande kan hävda att den unionsakt som kräver ett sådant nationellt genomförande är ogiltig. I det sammanhanget måste den nationella domstolen begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen i enlighet med artikel 267 i EUF-fördraget avseende unionsaktens giltighet⁶⁷.
87. Såsom anges i punkt 17 ovan krävs det enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen administrativa förfaranden eller rättsmedel för handlingar som strider mot miljölagstiftningen men det krävs inte båda. Juridiska avdelningen anser att uteslutandet från intern omprövning av unionsakter som kräver genomförandeåtgärder på nationell nivå – såsom anges i förslaget – är förenligt med de grundläggande principerna för unionens rättsordning och med dess system för domstolskontroll.

X. SLUTSATS

88. Sammanfattningsvis anser rådets juridiska avdelning följande:
- a) Definitionen av en ”förvaltningsåtgärd” som kan bli föremål för intern omprövning i enlighet med artikel 10 i Århusförordningen bör klargöras ytterligare i utkastet till text, så att det är tydligare att detta begrepp omfattar såväl akter med individuell räckvidd som regleringsakter som kan bestridas i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget.
 - b) Den föreslagna utvidgningen av det interna omprövningsförfarandet till att omfatta icke-lagstiftningsakter med allmän räckvidd – såsom anges i förslaget – är förenligt med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget.

⁶⁷ C-456/13 P, T & L Sugars e Sidul Açúcares/kommissionen, ECLI: EU:C:2015:284, punkterna 29–31; C-274/12 P, Telefónica/kommissionen, ECLI:EU:C:2013:852, punkterna 27–29; C-583/11 P, se fotnot 33, punkt 93.

- c) I avsaknad av tydlig rättspraxis i frågan kan det inte uteslutas att rådets beslut i enlighet med artikel 218.5 i EUF-fördraget, som avser provisorisk tillämpning, och rådets beslut i enlighet med artikel 218.6 och 218.9 i EUF-fördraget under vissa omständigheter kan bli föremål för en intern omprövning i enlighet med Århusförordningen, om denna ändras i överensstämmelse med förslaget.
- d) Århusförordningens bestämmelser är tillämpliga på åtgärder som antas i enlighet med EUF-fördraget (eller EU-fördraget) som rör kärnenergiområdet men är inte tillämpliga på åtgärder som antas i enlighet med Euratomfördraget.
- e) Det är rättsligt möjligt att – om unionslagstiftaren så beslutar – ändra Århusförordningen så att man utvidgar rätten att begära en intern omprövning så att den går utöver begreppet ”*kvalificerade enheter*” som föreskrivs i artikel 11 i den gällande versionen av Århusförordningen.
- f) Vid tillämpning av Århusförordningen – och mot bakgrund av domstolens rättspraxis – finns det ingen väsentlig skillnad mellan uttrycket ”*rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet i fråga*” och uttrycket ”*rättslig effekt utanför institutionen eller organet i fråga*” i definitionen av ”*förvaltningsåtgärd*”.
- g) Användningen av uttrycket ”*som antas*” (i förslaget) med avseende på förvaltningsåtgärder om kan bli föremål för intern omprövning begränsar inte denna omprövnings räckvidd.
- h) Uteslutandet (i förslaget) från det interna omprövningsförfarandet av bestämmelser i förvaltningsåtgärder som kräver genomförandeåtgärder på medlemsstatsnivå är förenligt med unionens system för domstolskontroll och med artikel 9.3 i Århuskonventionen.
-