

MRF 2025.57/2

Retten dom af 12. november 2025, 9. udv. afd., sag T-534/23, Föreningen Svenskt Landskapsskydd m.fl. mod Rådet

Rådets forordning 2022/2577 om ramme for midlertidig fremskyndelse af vedvarende energi vedtaget efter TEUF art. 122(1) er ikke en forvaltningsakt, hvorfor NGO'ers anmodning om intern prøvelse efter Århusforordningens (1367/2006) art. 10 med rette var blevet afvist af Rådet.

I december 2022 vedtog Rådet med henvisning til TEUF art. 122 forordning 2022/2577 om ramme for fremskyndelse af vedvarende energi (også betegnet nødretsforordningen) på baggrund af de alvorlige energiforsyningsvanskeligheder, der var opstået efter Ruslands militære angreb på Ukraine. Forordningen fastsætter midlertidige foranstaltninger, der kan afkorte den tilladelsesprocedure for bl.a. større vindmølleparker, som ellers kræves efter bl.a. VVM-direktivet og habitatdirektivet. I februar 2023 anmodede Föreningen Svenskt Landskapsskydd og en række andre NGO'er Rådet om en intern prøvelse i henhold til art. 10 i forordning 1367/2006 om anvendelse af Århuskonventionen på EU's institutioner (Århusforordningen). Rådet afviste i juni 2023 anmodningen med den begrundelse, at forordningen var vedtaget på grundlag af TEUF art. 122(1) og derfor ikke var en forvaltningsakt, men en lovgivningsmæssig retsakt i Århuskonventionens forstand, uanset at forordningen ikke var en lovgivningsmæssig retsakt i EU-traktaternes forstand. NGO'erne anlagde herefter annulationssøgsmål efter TEUF art. 263 mod Rådet med påstand om annulation af afgørelsen om afvisning af intern prøvelse og gjorde til støtte herfor gældende, (1) at begrundelsen for afvisning var selvmodsigende, (2) at afvisningen var en overtrædelse af Århusforordningen, da den ikke tog højde for forordningens definition af en forvaltningsakt, (3) at forordningen var ulovlig efter EU-retten, og (4) at Rådets afvisning var udtryk for et åbenbart urigtigt skøn. Rådet påstod frifindelse og henviste bl.a. til Århusforordningens art. 2(1)(g), hvorefter en forvaltningsakt er defineret som "enhver ikke-

lovgivningsmæssig retsakt vedtaget af en EU-institution eller et EU-organ, som har retsvirkning og ekstern virkning, og som indeholder bestemmelser, der kan være i strid med miljølovgivningen som defineret i artikel 2, stk. 1, litra f)". Retten lagde til grund, at efter Århusforordningens art. 2(1)(c) finder forordningens regler i art. 10 anvendelse på alle EU's institutioner, "medmindre de handler som dømmende eller lovgivende myndighed". Selv om EU med forordning 2021/1767 havde ændret definitionen af forvaltningsakt for at bringe EU-retten i overensstemmelse med Århuskonventionen, var det ikke meningen at ændre udelukkelsen af lovgivningsmæssige retsakter, jf. i samme retning dommen i sag C-212/21 P (**MRF 2023.100**) (pr. 41 og 53). Århuskonventionen fastlægger imidlertid ikke, under hvilke omstændigheder institutioner handler som lovgivende eller dømmende myndighed, hvorfor begrebets indhold må fastlægges ved en funktionel tilgang, hvor der både tages hensyn til karakteren af det organ, som vedtager retsakter og retsaktens indhold (pr. 61). Herefter lagde Retten til grund, at Rådet er et organ, der udøver lovgivende funktioner (pr. 66), at forordning 2022/2577 var vedtaget på grundlag af TEUF art. 122(1) (pr. 73), og at nødretsforordningen fremskynder de tilladelsesprocedurer, der ellers kræves efter habitatdirektivet og VVM-direktivet (pr. 86-87). Retten konkluderede derfor, at nødretsforordningen ikke var en forvaltningsakt (pr. 98), og at Retten derfor med rette havde afvist intern prøvelse, hvorfor Rådet blev frifundet, uden at Retten fandt det nødvendigt at tage stilling til de øvrige anbringender.

Kommentar: Dommen – der er blevet appelleret til Domstolen (sag C-33/26 P) – indeholder et væsentligt bidrag til afklaring af, hvad der i forhold til Århusforordningens art. 2(g) må anses for at være omfattet af intern prøvelse som "enhver ikke-lovgivningsmæssig retsakt" efter ændringen af Århusforordningen ved forordning 2021/1767, der er omtalt i kommentaren til **MRF 2021.32**.

Begrebet "lovgivningsmæssig retsakt" refererer til TEUF art. 289 og 290, der lyder:

Art. 289. Den almindelige lovgivningsprocedure består i, at en forordning, et direktiv eller en afgørelse vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab på forslag af Kommissionen. Denne procedure er fastlagt i artikel 294.

2. I specifikke tilfælde, der er fastsat i traktaterne, vedtages forordningen, direktivet eller afgørelsen af Europa-Parlamentet med deltagelse af Rådet eller af Rådet med deltagelse af Europa-Parlamentet, og dette udgør en særlig lovgivningsprocedure.

3. Retsakter vedtaget ved en lovgivningsprocedure er lovgivningsmæssige retsakter. [...]

Art. 290. Kommissionen kan i en lovgivningsmæssig retsakt få delegeret beføjelse til at vedtage almen gyldige ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der supplerer eller ændrer visse ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt. De lovgivningsmæssige retsakter afgrænser udtrykkeligt delegationens formål, indhold, omfang og varighed. De væsentlige bestemmelser på et område er forbeholdt den lovgivningsmæssige retsakt og kan derfor ikke være omfattet af delegation.

2. De lovgivningsmæssige retsakter fastlægger udtrykkeligt de betingelser, der gælder for delegationen, og som kan være følgende: [...]

3. Adjektivet »delegeret« eller »delegerede« indsættes i de delegerede retsaktens overskrift.

Heraf følger med andre ord, at traktaten sonderer mellem lovgivningsmæssige retsakter og delegerede retsakter, hvor en delegeret retsakt er almengyldig på linje med lovgivningsmæssige retsakter, hvilket dog ifølge art. 290 forudsætter, at den lovgivningsmæssige retsakt udtrykkeligt fastsætter betingelser for delegationen, og at den delegerede retsakt supplerer eller ændrer ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt. Sammenholdes med Århusforordningens art. 2(g), vil en delegeret retsakt kunne være omfattet af ordningen for intern prøvelse. I den foreliggende dom opstiller Retten tre momenter, som må indgå i vurderingen af, om der er tale om en lovgivningsmæssig retsakt, nemlig (1) om det organ, der har vedtaget retsakt, er en lovgivende myndighed, (2) karakteren af myndighed, som udøves med retsaktens vedtagelse, og (3) om indholdet i retsakt har en generel karakter. Det følger uden videre heraf, at Rådets såkaldte nødretsforordning må anses for en lovgivningsmæssig retsakt, hvorfor der ikke er adgang til intern prøvelse heraf. De tre kriterier tyder dog tillige på, at den omstændighed, at en retsakt er vedtaget af Kommissionen, ikke i sig selv betyder, at retsakt er omfattet af Århusforordningens regler om intern prøvelse. Hvis Kommissionens retsakt således har en generel karakter og fastsætter regler for medlemsstaternes nærmere gennemførelse af direktiver eller forordninger vedtaget af Rådet og Parlamentet, er der ikke krav på intern prøvelse efter Århusforordningens art. 10. Rådets begrundelse for afvisning i denne sag om intern prøvelse af nødretsforordningen er dog udformet så selvmodsigende, at det er forståeligt, at de sagsøgende NGO'er ønskede at afprøve grænserne for mangelfuld begrundelse. Som Retten fastslog i præmis 18, indebærer begrundelseskravet i TEUF art. 296(2), at begrundelsen "skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret". Selvom Retten medgav, at Rådets begrundelse var selvmodsigende, fandt Retten dog, at begrundelsen gav NGO'erne tilstrækkeligt kendskab til grundene til afvisning, hvorfor Retten ikke fandt det nødvendigt at ophæve Rådets afgørelse, hvilket af procesøkonomiske grunde forekommer velbegrundet. Som nævnt er Rettens dom blevet appelleret til Domstolen, hvor NGO'erne bl.a. gør gældende, at Rettens fortolkning af Århusforordningen er i strid med den formelle sondring mellem lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige retsakter i TEUF art. 289 og 290. Om indholdet af nødretsforordningen (2022/257) se i øvrigt Tina Gant: **MRF 2024C.1**.



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Niende Udvidede Afdeling)

12. november 2025*

»Miljø – forordning (EU) 2022/2577 om en ramme for fremskyndelse af udbredelsen af vedvarende energi – anmodning om intern prøvelse – artikel 10, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1367/2006 – afslag på anmodningen – retsakt vedtaget på grundlag af artikel 122, stk. 1, TEUF – retsakt, der ikke kan gøres til genstand for en anmodning om intern prøvelse – artikel 2, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1367/2006 – begrebet »forvaltningsakt« – Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 – Århuskonventionens artikel 2, stk. 2 – retsakter vedtaget under udøvelse af »lovgivende myndighed««

I sag T-534/23,

Föreningen Svenskt Landskapsskydd, Koler (Sverige), og de øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget¹, ved advokat M. Le Berre,

sagsøgere,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved R. Boucquey, A. Maceroni og L. Vétillard, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Europa-Kommissionen ved C. Hermes, G. Gattinara, B. De Meester og C. Valero, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

RETTEN (Niende Udvidede Afdeling),

sammensat under rådslagningen af afdelingsformanden, L. Truchot, og dommerne H. Kanninen, M. Sampol Pucurull (refererende dommer), T. Perišin og H. Cassagnabère,

justitssekretær: V. Di Bucci,

* Processprog: engelsk.

¹ – Listen over de øvrige sagsøgere er kun vedlagt den version, der meddeles parterne.

på grundlag af den skriftlige forhandling, bl.a. foranstaltningen med henblik på sagens tilrettelæggelse af 18. november 2024 og Kommissionens besvarelse, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 9. december 2024,

og under henvisning til, at ingen af parterne har anmodet om afholdelse af retsmøde inden for fristen på tre uger efter, at det er forkyndt, at retsforhandlingernes skriftlige del er afsluttet, og at Retten i henhold til artikel 106, stk. 3, i Rettens procesreglement har besluttet at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del,

afsagt følgende

Dom

- 1 Sagsøgerne, Föreningen Svenskt Landskapsskydd og de øvrige juridiske personer, hvis navne fremgår af bilaget, har med deres søgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 263 TEUF, nedlagt påstand om annullation af Rådet for Den Europæiske Unions afgørelse af 13. juni 2023 (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvorved Rådet afviste og subsidiært afslog som ugrundet den anmodning om intern prøvelse af Rådets forordning (EU) 2022/2577 af 22. december 2022 om en ramme for fremskyndelse af udbredelsen af vedvarende energi (EUT 2022, L 335, s. 36), som de havde indgivet den 22. februar 2023 på grundlag af artikel 10, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT 2006, L 264, s. 13), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1767 af 6. oktober 2021 (EUT 2021, L 356, s. 1) (herefter »Århusforordningen«).

Twistens baggrund

- 2 Sagsøgerne er ikkeprofitsøgende foreninger, der arbejder for miljøbeskyttelse.
- 3 Efter Den Russiske Føderations angrebskrig mod Ukraine skete der i 2022 en pludselig og betydelig afbrydelse af gasstrømmene fra Rusland, hvilket viste, at der var et presserende behov for at frigøre sig fra russiske forsyninger og sikre forsyningssikkerheden i Den Europæiske Union.
- 4 I denne forbindelse opfordrede Det Europæiske Råd i sine konklusioner den 20. og 21. oktober 2022 Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen til hurtigst muligt at forelægge konkrete afgørelser, navnlig ved at fremskynde og forenkle tilladelsesprocedurerne for at fremme udbredelsen af vedvarende energi og elnet, herunder gennem nødforanstaltninger på grundlag af artikel 122 TEUF. Den 9. november 2022 vedtog Kommissionen forslag COM(2022) 591 final til Rådets forordning om en ramme for fremskyndelse af udbredelsen af vedvarende energi, der indeholder bestemmelser om midlertidige, forholdsmæssige og ekstraordinære foranstaltninger som supplement til initiativerne til håndtering af krisen på energimarkederne og den eksisterende EU-lovgivning på området. Den 24. november 2022 nåede Rådet til principiel enighed om et tekstudkast. Den 22. december 2022 vedtog Rådet forordning 2022/2577 på grundlag af artikel 122, stk. 1, TEUF.

- 5 Som det fremgår af tredje, fjerde og sjette betragtning til forordning 2022/2577, fandt Rådet, at det for på kort sigt at øge tempoet for udbredelsen af vedvarende energi i Unionen var nødvendigt at fremskynde visse tilladelsesprocedurer for specifikke teknologier inden for vedvarende energi, bl.a. ved undtagelser fra visse vurderingsforpligtelser, der er fastsat i Unionens miljølovgivning.
- 6 Den 22. februar 2023 indgav sagsøgerne en anmodning om intern prøvelse af forordning 2022/2577 til Rådet i henhold til Århusforordningens artikel 10, stk. 1.
- 7 Ved den anfægtede afgørelse, der blev meddelt sagsøgerne den 13. juni 2023, afviste Rådet anmodningen om intern prøvelse af forordning 2022/2577, og subsidiært afslog Rådet anmodningen som ugrundet.
- 8 Rådet anførte i det væsentlige, at forordning 2022/2577, der er vedtaget på grundlag af artikel 122, stk. 1, TEUF, indførte en række målrettede og midlertidige undtagelser fra retsakter, der er vedtaget efter en almindelig eller særlig lovgivningsprocedure som omhandlet i artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF, og derfor ikke kunne falde ind under definitionen på en »forvaltningsakt« som omhandlet i Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra g). Rådet fremhævede i denne forbindelse, at selv om forordning 2022/2577 på grund af sit indhold og sine virkninger ikke ansås for en lovgivningsmæssig retsakt i EUF-traktatens forstand – dvs. en retsakt vedtaget efter en almindelig eller særlig lovgivningsprocedure i henhold til artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF – udgjorde den ikke desto mindre en lovgivningsmæssig retsakt i henhold til konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT 2005, L 124, s. 4, herefter »Århuskonventionen«). Subsidiært afslog Rådet ligeledes anmodningen om intern prøvelse af forordning 2022/2577 med den begrundelse, at den var ugrundet.

Parternes påstande

- 9 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 10 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 11 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Rådet frifindes.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

- 12 Sagsøgerne har til støtte for deres søgsmål fremsat fem anbringender. Med deres første anbringende har de gjort gældende, at Rådet begik en retlig fejl ved at afvise anmodningen om intern prøvelse af forordning 2022/2577 fra realitetsbehandling. Med deres andet anbringende har de anført, at Rådet behæftede den anfægtede afgørelse med en retlig fejl i henhold til Århusforordningens artikel 10, stk. 2, ved at afslå deres anmodning om intern prøvelse med den begrundelse, at forordning 2022/2577 ikke havde karakter af en forvaltningsakt som omhandlet i Århusforordningen. Med deres tredje anbringende har de gjort en ulovlighedsindsigelse gældende vedrørende forordning 2022/2577. Med deres fjerde anbringende har sagsøgerne i det væsentlige anført, at den anfægtede afgørelse er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn. Med deres femte anbringende har de påberåbt sig en tilsidesættelse af begrundelsespligten.
- 13 Ved læsning af sagsøgernes skriftlige indlæg skal der identificeres fire led til støtte for det første anbringende, hvoraf det første i det væsentlige vedrører en begrundelsesmangel, det andet i det væsentlige en tilsidesættelse af Århuskonventionens artikel 2, stk. 2, og af Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra g), det tredje en tilsidesættelse af Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra c) og g), og artikel 10, stk. 1, og det fjerde en tilsidesættelse af artikel 289, stk. 1-3, TEUF og af retssikkerhedsprincippet.
- 14 Retten finder, at der først skal ske en behandling af det første anbringendes første led, derefter en samlet behandling af dette anbringendes andet og tredje led og endelig en behandling af samme anbringendes fjerde led.

Det første anbringendes første led vedrørende i det væsentlige en begrundelsesmangel

- 15 Til støtte for det første anbringendes første led om manglende forståelighed har sagsøgerne reelt gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er utilstrækkeligt begrundet.
- 16 Sagsøgerne har i denne forbindelse gjort gældende, at Rådets argumentation i den anfægtede afgørelse, hvorefter forordning 2022/2577 hverken udgør en »lovgivningsmæssig retsakt« i EUF-traktatens forstand eller en »forvaltningsakt« i Århusforordningens forstand, er selvmodsigende. Ifølge sagsøgerne udelukker de to kategorier af retsakter hinanden. De har i øvrigt anført, at Rådet ikke i den anfægtede afgørelse konkret har defineret den type retsakt, som forordning 2022/2577 kan svare til som omhandlet i EUF-traktaten, i Århuskonventionen og i Århusforordningen, hvilket er i strid med retssikkerhedsprincippet.
- 17 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt sagsøgernes argumenter.
- 18 Det skal bemærkes, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, således som det fremgår af fast retspraksis, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsaktens, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en afgørelses begrundelse opfylder kravene i de ovennævnte bestemmelser, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men også i

forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, der gælder på det pågældende område (jf. i denne retning dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.5.2018, Malta mod Kommissionen, T-653/16, EU:T:2018:241, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

- 19 Ikke desto mindre kan en manglende begrundelse konstateres, selv når den pågældende afgørelse indeholder visse begrundelselementer. Således svarer en selvmodsigende eller uforståelig begrundelse til en manglende begrundelse. Det samme gælder, når de begrundelselementer, som findes i den pågældende afgørelse, er så mangelfulde, at de på ingen måde gør det muligt for adressaten, i sammenhæng med vedtagelsen af denne, at forstå ophavsmandens begrundelse (jf. i denne retning dom af 11.6.2020, Kommissionen mod Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 20 I øvrigt bestemmer Århusforordningens artikel 10, stk. 2, ligeledes, at det skriftlige svar fra en EU-institution eller et EU-organ på en anmodning om intern prøvelse af en akt udstedt af den pågældende institution eller det pågældende organ skal være begrundet. Denne begrundelse skal sætte den, der har anmodet om prøvelse, i stand til at forstå grundene til den kompetente institutions eller det kompetente organs afgørelse (dom af 27.1.2021, ClientEarth mod EIB, T-9/19, EU:T:2021:42, præmis 87).
- 21 I det foreliggende tilfælde afviste Rådet, således som det fremgår af den anfægtede afgørelse, anmodningen om intern prøvelse med den begrundelse, at forordning 2022/2577 ikke udgjorde en retsakt, der kunne gøres til genstand for en intern prøvelse, dvs. en »forvaltningsakt« som omhandlet i Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra g). Rådet har i denne forbindelse anført, at selv om forordning 2022/2577 ikke udgør en lovgivningsmæssig retsakt som omhandlet i traktaterne, udgør den imidlertid ikke en »forvaltningsakt« som omhandlet i Århusforordningen. Rådet har fremhævet, at forordning 2022/2577 på grund af sit indhold og sine virkninger er uløseligt forbundet med lovgivningsmæssige retsakter, og at disse er udelukket fra Århusforordningens anvendelsesområde. Rådet har i øvrigt konstateret, at forordning 2022/2577 indeholder foranstaltninger, der kan fravige andre retsakter, herunder andre lovgivningsmæssige retsakter.
- 22 I denne henseende er begrundelsen i den anfægtede afgørelse tilstrækkelig til, at sagsøgerne kan få kendskab til grundene til, at Rådet afviste anmodningen om intern prøvelse af forordning 2022/2577 fra realitetsbehandling, og til at gøre det muligt for dem at anfægte rigtigheden af denne begrundelse. De samme grunde er desuden tilstrækkelige til, at Retten kan udøve en retslig kontrol. Begrundelsen for den anfægtede afgørelse er således hverken selvmodsigende eller uforståelig og angiver klart og utvetydigt de betragtninger, som ophavsmanden lagde til grund.
- 23 Det første anbringendes første led skal derfor forkastes som ugrundet.

Det første anbringendes andet og tredje led vedrørende i det væsentlige en tilsidesættelse af Århuskonventionens artikel 2, stk. 2, og af Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra c) og g), og artikel 10, stk. 1

- 24 Hvad indledningsvis angår det andet led har sagsøgerne reelt påberåbt sig retlige fejl, nemlig en tilsidesættelse af Århuskonventionens artikel 2, stk. 2, og en tilsidesættelse af Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra g). Inden for rammerne af det tredje led har sagsøgerne i øvrigt påberåbt sig en tilsidesættelse af Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra c) og g), og artikel 10, stk. 1.

- 25 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at Rådet behæftede den anfægtede afgørelse med en retlig fejl i forhold til Århuskonventionens artikel 2, stk. 2, og Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra c) og g), og artikel 10, stk. 1, ved at afslå deres anmodning om intern prøvelse med den begrundelse, at forordning 2022/2577 ikke havde karakter af en »forvaltningsakt« som omhandlet i Århusforordningen.
- 26 Sagsøgerne har i denne forbindelse fremhævet den omstændighed, at Århusforordningen finder anvendelse på Unionens institutioner og organer, der i forordningens artikel 2, stk. 1, litra c), defineres som »offentlige institutioner, organer, kontorer eller agenturer, [...] medmindre de handler som dømmende eller lovgivende myndighed«. I øvrigt definerer Århuskonventionens artikel 2, stk. 2, udtrykket »offentlig myndighed« bredt, idet det præciseres, at »[o]rganer eller institutioner, der handler som [...] lovgivende myndighed«, ikke er omfattet af denne definition.
- 27 Sagsøgerne har endvidere anført, at den »forvaltningsakt«, der i henhold til Århusforordningens artikel 10, stk. 1, kan gøres til genstand for en anmodning om intern prøvelse, i samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g), er defineret som »enhver ikkelovgivningsmæssig retsakt vedtaget af en EU-institution eller et EU-organ [...]«.
- 28 Eftersom forordning 2022/2577 ikke er blevet vedtaget af Rådet efter en af de lovgivningsprocedurer, der er fastsat i artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF, og dermed ikke under udøvelsen af lovgivende myndighed, udgør den således en »forvaltningsakt«, som kan gøres til genstand for en intern prøvelsesprocedure efter Århusforordningens artikel 10, stk. 1, og Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som fastsætter, at medlemmer af offentligheden har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte offentlige myndigheders handlinger, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.
- 29 Sagsøgerne har i øvrigt gjort gældende, at Rådets udsagn i den anfægtede afgørelse om, at ændringen af definitionen på begrebet »forvaltningsakt« ved forordning 2021/1767 havde til formål at udvide det materielle anvendelsesområde for de retsakter, der er underlagt den interne prøvelsesprocedure, til at omfatte almengyldige retsakter, uden dog at inkludere de retsakter, der i henhold til Århuskonventionen skulle kvalificeres som lovgivningsmæssige retsakter, modsiges af bestemmelserne i den nævnte forordning. For det første er begrebet »forvaltningsakt« nemlig nu defineret i forordning 2021/1767 som »enhver ikkelovgivningsmæssig retsakt vedtaget af en EU-institution eller et EU-organ«. For det andet hentydes der i ottende betragtning til den nævnte forordning til behovet for at udvide det materielle anvendelsesområde for de retsakter, der er underlagt den interne prøvelsesprocedure, til også at omfatte »ikkelovgivningsmæssige retsakter af generel karakter«.
- 30 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt sagsøgernes argumenter.
- 31 Det påhviler Retten at undersøge, om Rådet med urette afviste anmodningen om intern prøvelse af forordning 2022/2577 med den begrundelse, at denne anmodning ikke vedrørte en retsakt, der i henhold til Århusforordningens artikel 10, stk. 1, kunne gøres til genstand for en sådan prøvelse, dvs. en »forvaltningsakt« således som defineret i samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g).
- 32 For at vurdere, om det første anbringende er velbegrundet, skal begrebet »forvaltningsakt« derfor fortolkes som omhandlet i og med henblik på anvendelsen af Århusforordningen.

- 33 Det fremgår af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af. En EU-retlig bestemmelses tilblivelseshistorie kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (jf. dom af 29.7.2024, Asociația Crescătorilor de Vaci »Bălțată Românească« Tip Simmental, C-286/23, EU:C:2024:655, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 I første omgang og hvad angår en ordlydsfortolkning følger det af ordlyden af Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra g), at denne definerer en forvaltningsakt som »enhver ikkelovgivningsmæssig retsakt vedtaget af en EU-institution eller et EU-organ, som har retsvirkning og ekstern virkning, og som indeholder bestemmelser, der kan være i strid med miljølovgivningen [...]«.
- 35 Det skal fastslås, at EU-lovgiver for det første i Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra g), udelukkende har defineret begrebet »forvaltningsakt« som en »ikkelovgivningsmæssig retsakt«, og at EU-lovgiver for det andet har defineret dette begreb i modsætning til begrebet »lovgivningsmæssig retsakt« uden dog at henvise til kategorien af retsakter vedtaget efter en almindelig eller særlig lovgivningsprocedure som omhandlet i artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF.
- 36 I anden omgang og hvad angår en sammenhængsfortolkning fremgår det for det første af 7. og 11. betragtning til Århusforordningen, at EU-lovgiver har ønsket, at EU-institutioner eller -organer, der handler som lovgivende myndighed, udelukkes fra Århuskonventionens anvendelsesområde.
- 37 I denne henseende fastsætter Århusforordningens artikel 1, at denne forordning finder anvendelse »på EU-institutioner og -organer«. Denne samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra c), fastsætter en definition på begrebet »EU-institutioner og -organer«, som udelukker Unionens institutioner eller organer, når de handler som dømmende eller lovgivende myndighed. Det følger således af Århusforordningens artikel 1, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, litra c), heri, at denne forordning ikke finder anvendelse på EU-institutioner og -organer, når de handler som dømmende eller lovgivende myndighed.
- 38 Århusforordningens artikel 10 fastsætter i øvrigt regler for en anmodning om intern prøvelse af forvaltningsakter.
- 39 Det skal imidlertid bemærkes, at begrebet »en ikkelovgivningsmæssig retsakt« som omhandlet i Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra g), og begrebet »retsakter vedtaget af EU-institutioner eller -organer, når de handler som dømmende eller lovgivende myndighed«, der fremgår af denne forordnings artikel 2, stk. 1, litra c), er indbyrdes afhængige. Anvendelsesområdet for denne forordnings artikel 10 kan nemlig ikke overskride anvendelsesområdet for selve forordningen, således som dette navnlig er defineret i forordningens artikel 1 og artikel 2, stk. 1, litra c) og g).
- 40 Det gælder i denne henseende, at eftersom Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra c), udelukker forordningens anvendelse på EU-institutioner eller -organer, når de handler som dømmende eller lovgivende myndighed, kan retsakter, der er vedtaget inden for denne ramme, ikke udgøre forvaltningsakter som omhandlet i Århusforordningen (jf. i denne retning dom af 3.9.2020, Mellifera mod Kommissionen, C-784/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:630, præmis 81).
- 41 For det andet skal det bemærkes, at selv om EU-lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af forordning 2021/1767 ønskede at udvide anvendelsesområdet for den interne prøvelsesprocedure med henblik på at bringe EU-retten i overensstemmelse med

Århuskonventionens bestemmelser, havde EU-lovgiver ikke til hensigt at ændre denne udelukkelse af lovgivningsmæssige retsakter fra anvendelsesområdet for denne særlige klageprocedure, således som bl.a. ottende betragtning til denne forordning vidner om, hvori det er angivet, at det kun er nødvendigt at inkludere »ikke-lovgivningsmæssige retsakter af generel karakter« i anvendelsesområdet for Århusforordningens artikel 10.

- 42 Ganske vist henvises der i ottende betragtning til forordning 2021/1767 til behovet for at udvide anvendelsesområdet for den interne prøvelsesprocedure, der er fastlagt i Århusforordningen, således at den også omfatter ikke-lovgivningsmæssige retsakter af generel karakter. Med henblik på at definere de lovgivningsmæssige retsakter, der er udelukket fra Århusforordningens anvendelsesområde, henvises der i denne betragtning imidlertid ikke til de lovgivningsprocedurer, der er fastsat i artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF.
- 43 For det tredje skal det ligeledes bemærkes, at hvad angår Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra f), som definerer begrebet »miljølovgivning«, har Domstolen fastslået, at den omstændighed, at den nævnte artikel i visse sprogversioner henviser til »lovgivning« eller til »enhver lovbestemmelse«, ikke kan indebære, at begrebet »miljølovgivning« med henblik på anvendelsen af denne forordning begrænses til lovgivningsmæssige retsakter som omhandlet i artikel 289, stk. 3, TEUF (jf. i denne retning dom af 6.7.2023, EIB og Kommissionen mod ClientEarth, C-212/21 P og C-223/21 P, EU:C:2023:546, præmis 85).
- 44 Det fremgår således af den retspraksis, der er nævnt i præmis 43 ovenfor, at Domstolen ikke har fortolket udtrykket »lovgivning« i Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra f), i den præcise og formalistiske betydning, der følger af artikel 289 TEUF.
- 45 Under disse omstændigheder må det konstateres, at selv om det er rigtigt, at en lovgivningsmæssig retsakt som omhandlet i artikel 289 TEUF ikke udgør en forvaltningsakt som omhandlet i og med henblik på anvendelsen af Århusforordningen, fremgår det ikke af den sammenhængsfortolkning, der er foretaget i præmis 36-44 ovenfor, at begrebet »lovgivende myndighed« i samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra c), er helt sammenfaldende med den kategori af lovgivningsmæssige retsakter, der er defineret i artikel 289 TEUF.
- 46 I tredje omgang og hvad angår en formålsfortolkning skal det bemærkes, at de EU-retlige forskrifter så vidt muligt skal fortolkes i lyset af international ret, navnlig når disse forskrifter har til formål at gennemføre en international aftale indgået af Unionen, eftersom denne ret udgør en del af Unionens retsorden og er bindende for dens institutioner (jf. i denne retning dom af 15.1.2015, Evans, C-179/13, EU:C:2015:12, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis, og af 6.7.2023, EIB og Kommissionen mod ClientEarth, C-212/21 P og C-223/21 P, EU:C:2023:546, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Det fremgår i denne henseende af artikel 3, stk. 5, TEU, at Unionen bidrager til »nøje overholdelse og udvikling af folkeretten«.
- 48 Århusforordningen har således til formål at gennemføre bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, i forhold til EU-institutionerne (jf. dom af 6.7.2023, EIB og Kommissionen mod ClientEarth, C-212/21 P og C-223/21 P, EU:C:2023:546, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

- 49 Selv om Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke kan påberåbes med henblik på at vurdere lovligheden af Århusforordningens artikel 10, stk. 1, er en sådan konstatering ikke til hinder for, at bestemmelserne i denne forordning, i overensstemmelse med den i præmis 46 nævnte retspraksis, så vidt muligt fortolkes i lyset af Århuskonventionen (jf. dom af 6.7.2023, EIB og Kommissionen mod ClientEarth, C-212/21 P og C-223/21 P, EU:C:2023:546, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 En sådan fortolkning udgør nemlig et vigtigt middel til i overensstemmelse med tredje betragtning til Århusforordningen at sikre, at EU-rettens bestemmelser forbliver i overensstemmelse med konventionens bestemmelser (dom af 6.7.2023, EIB og Kommissionen mod ClientEarth, C-212/21 P og C-223/21 P, EU:C:2023:546, præmis 69).
- 51 Det fremgår i denne henseende af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, om adgang til klage og domstolsprøvelse, at hver part sikrer, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.
- 52 Begrebet »handling, der kan gøres til genstand for en prøvelse« er imidlertid ikke defineret i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.
- 53 Ikke desto mindre skal den ved første øjekast ekstremt brede rækkevidde af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, modereres. Denne bestemmelses materielle anvendelsesområde er nemlig afgrænset ved Århuskonventionens artikel 2, stk. 2, hvoraf det fremgår, at konventionen ikke finder anvendelse, når der handles som lovgivende myndighed. Det fremgår af den nævnte bestemmelse, at begrebet »offentlig myndighed«, der omfatter myndigheder, hvis handlinger kan gøres til genstand for en prøvelse af, om de er i strid med miljølovgivningen, ikke omfatter organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed (jf. i denne retning dom af 6.7.2023, EIB og Kommissionen mod ClientEarth, C-212/21 P og C-223/21 P, EU:C:2023:546, præmis 70).
- 54 Århuskonventionen præciserer imidlertid ikke, under hvilke omstændigheder organer eller institutioner handler som lovgivende eller dømmende myndigheder.
- 55 Det følger heraf, at Århuskonventionens ophavsmænd, henset til artikel 2, stk. 2, sidste punktum, udtrykkeligt har udelukket retsakter fra organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed, fra anvendelsesområdet for denne konventions artikel 9, stk. 3, uden yderligere at definere, hvad der skal forstås ved udtrykket »lovgivende myndighed«, og navnlig ved ikke at overlade det til parterne i denne konvention at definere dette begreb ved en henvisning til deres nationale ret.
- 56 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at en ordlydsfortolkning af Århuskonventionens artikel 2, stk. 2, ikke gør det muligt at lægge til grund, at definitionen på begrebet »lovgivende myndighed« henhører under den skønsmæssige, der er indrømmet de kontraherende parter. Fortolkningen af begrebet »lovgivning« i et internationalt offentligretligt instrument skal nemlig bevare sin selvstændige karakter i forhold til de kontraherende parters nationale ret. Fortolkningen af Århuskonventions artikel 2, stk. 2, kan således ikke udelukkende baseres på retssystemet hos en af parterne i denne konvention (jf. i denne retning generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse Rådet og Kommissionen mod Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P og C-405/12 P, EU:C:2014:309, punkt 30).

- 57 Denne fortolkning understøttes af meddelelserne fra komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen (herefter »Århuskomitéen«), der er oprettet med henblik på at kontrollere, om parterne i denne konvention overholder de forpligtelser, der følger heraf. Selv om disse meddelelser ikke har normativ værdi, er de nemlig en del af de elementer, der kan være vejledende for fortolkningen af denne konvention (jf. i denne retning og analogt dom af 7.3.2024, Roheline Kogukond m.fl., C-234/22, EU:C:2024:211, præmis 39).
- 58 Det skal i denne henseende bemærkes, at Århuskomitéen har modsat sig en fortolkning af Århuskonventionens artikel 2, stk. 2, der udelukkende er baseret på egne henvisninger til retssystemet hos en af parterne i denne konvention. Århuskomitéen konkluderede således i sin meddelelse ACCC/C/2008/32, at for at afgøre, om en afgørelse eller en retsakt er blevet vedtaget eller en undladelse er sket under udøvelse af lovgivende myndighed i forhold til denne konventions artikel 2, stk. 2, kan dens betegnelse i den nationale ret hos en kontraherende part i konventionen ikke være afgørende.
- 59 I øvrigt anførte Århuskomitéen i sine meddelelser ACCC/C/2011/61 og ACCC/C/2014/120, at selv om Århuskonventionen ikke præciserede de omstændigheder, hvorunder en institution eller et organ har handlet som lovgivende myndighed, var det klart, at denne konvention kun udelukkede en institution eller et organ, når den havde handlet ved at gøre brug af denne specifikke beføjelse. En kontraherende parts nationale parlament kan således, selv om det udgør et demokratisk valgt organ, anses for en offentlig myndighed i Århuskonventionens forstand, når det ikke optræder som lovgiver, f.eks. når det godkender en aktivitet eller et projekt.
- 60 Domstolen har ligeledes haft lejlighed til at udtale sig om begrebet »organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed« i forbindelse med fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT 2003, L 41, s. 26) i lyset af Århuskonventionen. Domstolen fastslog i den anledning, at der skulle anlægges en funktionel fortolkning af begrebet »organer og institutioner, når de udøver [...] lovgivende myndighed«, hvorefter de ministerier, som i medfør af national ret har ansvaret for at forberede lovforslag, at fremsætte dem for parlamentet og deltage i lovgivningsproceduren, navnlig i form af fremsættelse af udtalelser, kunne anses for at henhøre under denne definition (jf. i denne retning dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 49).
- 61 Disse betragtninger fører derfor til at anlægge en funktionel tilgang til begrebet »lovgivende myndighed«. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den funktionelle tilgang ikke kun er knyttet til karakteren af det pågældende organ, dvs. om denne institution eller dette organ traditionelt udøver lovgivende myndighed, men til de funktioner, der rent faktisk udøves af den pågældende institution eller det pågældende organ. Selv om det organiske kriterium udgør et indicium for, om der foreligger en lovgivningsmæssig handling i Århusforordningens forstand, er det således ikke i sig selv afgørende. Der skal nemlig ligeledes tages hensyn til et kriterium vedrørende selve substansen af den retsakt, som den pågældende institution eller det pågældende organ har vedtaget. Denne tilgang er så meget desto mere begrundet, som lovgivningsprocessen kan variere betydeligt mellem parterne i Århuskonventionen.
- 62 Det følger heraf, at en rent formel tilgang, der er særegen for retssystemet hos en af parterne i Århuskonventionen, og som er baseret på et rent proceduremæssigt kriterium, ikke kan anvendes med henblik på at afgøre, om en retsakt er blevet vedtaget under udøvelse af lovgivende

myndighed. Begrebet »lovgivende myndighed« i Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra c), kan derfor ikke fortolkes således, at det udelukkende omfatter retsakter, der er vedtaget efter en almindelig eller særlig lovgivningsprocedure i henhold til artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF.

- 63 Det følger af præmis 34-62 ovenfor, at begrebet »forvaltningsakt« i Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra g), betegner enhver retsakt, der ikke er vedtaget af en EU-institution under udøvelse af lovgivende myndighed, og ikke, således som sagsøgerne har gjort gældende, alene de lovgivningsmæssige retsakter, der er vedtaget efter en almindelig eller særlig lovgivningsprocedure i henhold til artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF.
- 64 Det er i lyset af disse betragtninger og navnlig de kriterier, der er nævnt i præmis 61 ovenfor, at det skal afgøres, om forordning 2022/2577 udgør en »forvaltningsakt« som omhandlet i Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra g), således som fortolket i lyset af Århuskonventionen.
- 65 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at forordning 2022/2577 er blevet vedtaget af Rådet, som i henhold til artikel 16, stk. 1, TEU er en institution, som sammen med Parlamentet er blevet tillagt lovgivningsmæssige funktioner ved traktaterne.
- 66 Rådet er således et organ, der udøver lovgivende funktioner. Som det fremgår af præmis 61 ovenfor, er det organiske kriterium, selv om det udgør et indicium for udøvelsen af lovgivende myndighed, imidlertid ikke i sig selv afgørende. Der skal nemlig også tages hensyn til selve substansen af forordning 2022/2577.

Om karakteren af den myndighed, som Rådet har udøvet i forbindelse med vedtagelsen af forordning 2022/2577

– Retsgrundlaget for forordning 2022/2577

- 67 Det skal bemærkes, at forordning 2022/2577 blev vedtaget på grundlag af artikel 122, stk. 1, TEUF, der henhører under kapitel 1, der har overskriften »Økonomisk politik«, i afsnit VIII i EUF-traktatens tredje del.
- 68 Det fremgår af artikel 122, stk. 1, TEUF, at »[m]ed forbehold af de øvrige procedurer i traktaterne kan Rådet, der træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne vedtage foranstaltninger, der er afpasset efter den økonomiske situation, navnlig hvis der opstår alvorlige forsyningsvanskeligheder med hensyn til visse produkter, især på energiområdet«.
- 69 Det følger heraf, at artikel 122, stk. 1, TEUF bemyndiger Rådet til at vedtage foranstaltninger under særlige omstændigheder »med forbehold af de øvrige procedurer i traktaterne«.
- 70 I øvrigt bemyndiger artikel 122, stk. 1, TEUF udtrykkeligt Rådet til at træffe foranstaltninger, der er afpasset efter den økonomiske politik, og som har til formål at imødegå alvorlige forsyningsvanskeligheder med hensyn til energiprodukter.
- 71 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgik af EØF-traktatens artikel 103, som senere blev til artikel 122 TEUF, at udtrykket »egnede foranstaltninger« viste, at Rådet også for så vidt angik foranstaltningernes form i hvert enkelt tilfælde kunne vælge den, Rådet fandt mest egnet, og at EØF-traktatens artikel 103, stk. 2, med forbehold af kravet om enstemmig vedtagelse

henviste til Rådets ret til at overdrage Kommissionen at gennemføre de bestemmelser, som det havde fastsat. Domstolen har således fastslået, at EØF-traktatens artikel 103 ved at bemyndige Rådet til at træffe de efter forholdene egnede foranstaltninger gav denne institution vide skønsbeføjelser, der skulle udøves i overensstemmelse med den fælles interesse (jf. i denne retning dom af 24.10.1973, *Balkan-Import-Export*, 5/73, EU:C:1973:109, præmis 18).

- 72 Det fremgår i øvrigt, at når Rådet – under udøvelsen af de beføjelser, som var fastsat i EØF-traktatens artikel 103, stk. 2, og som nu er defineret i artikel 122, stk. 1, TEUF – var forpligtet til i en situation, der var under stadig og nærmest uberegnelig udvikling, at vedtage foranstaltninger med øjeblikkelig virkning, kunne denne institution foretage en samlet vurdering af fordele og ulemper ved den ordning, der skulle indføres. Rådet skulle desuden sikre en fortsat forening af de eventuelle modsætninger, som kunne optræde, når de enkelte økonomipolitiske formål betragtedes isoleret, og i påkommende tilfælde give det ene eller det andet en midlertidig prioritet, når dette var påkrævet på grund af omstændighederne eller de økonomiske forhold (jf. i denne retning dom af 24.10.1973, *Balkan-Import-Export*, 5/73, EU:C:1973:109, præmis 21 og 24).
- 73 Det følger således af artikel 122, stk. 1, TEUF, hvis bestemmelser i det væsentlige svarer til bestemmelserne i den tidligere artikel 103, stk. 2, i EØF-traktaten, at Rådet ved gennemførelsen af disse bestemmelser råder over vide skønsbeføjelser, der er kendetegnende for udøvelsen af en lovgivningsfunktion, med henblik på vedtagelsen af foranstaltninger til imødegåelse af alvorlige økonomiske vanskeligheder, der kræver politiske valg, som falder ind under EU-lovgivers eget ansvar, idet dette ansvar indebærer en afvejning af de omhandlede modstridende interesser på grundlag af mangeartede vurderinger. Disse vide skønsbeføjelser er begrundede i den omstændighed, at denne institution i forbindelse med udøvelsen af denne funktion skal foretage en række komplekse vurderinger.
- 74 Det skal i denne henseende bemærkes, at vedtagelsen af væsentlige regler på et område er forbeholdt EU-lovgiver. Det følger heraf, at bestemmelser, der fastsætter væsentlige elementer i en grundlæggende retsforordning, og hvis vedtagelse kræver et politisk valg, som det hører under EU-lovgivers egen kompetence at træffe, ikke kan vedtages i gennemførelsesretsakter (jf. i denne retning og analogt dom af 28.2.2023, *Fenix International*, C-695/20, EU:C:2023:127, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 75 Som det fremgår af præmis 71 ovenfor, giver EØF-traktatens artikel 103, stk. 2, som nu er erstattet af artikel 122, stk. 1, TEUF, endvidere Rådet mulighed for at overdrage Kommissionen gennemførelsesbeføjelser.
- 76 Det skal i denne henseende bemærkes, at den i artikel 122, stk. 1, TEUF fastsatte mulighed for at overdrage Kommissionen gennemførelsen af regler, som Rådet har fastsat, er forbeholdt EU-lovgiver.
- 77 Det fremgår nemlig af retspraksis, at EU-lovgiver råder over en skønsmargen ved afgørelsen af, om Kommissionen skal tildeles en gennemførelsesbeføjelse i medfør af artikel 291, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning dom af 16.7.2015, *Kommissionen mod Parlamentet og Rådet*, C-88/14, EU:C:2015:499, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 Hvad angår tildelingen af en gennemførelsesbeføjelse bestemmer artikel 291, stk. 2, TEUF endvidere, at Unionens juridisk bindende retsakter i specifikke behørigt begrundede tilfælde tildeler Rådet en sådan beføjelse, når ensartede betingelser for gennemførelse af disse juridisk bindende retsakter er nødvendige. I forbindelse med udøvelsen af den gennemførelsesbeføjelse,

som tildeles den, skal den omhandlede institution præcisere indholdet af den lovgivningsmæssige retsakt for at sikre gennemførelsen heraf under ensartede betingelser i alle medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 16.7.2015, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-88/14, EU:C:2015:499, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

- 79 Endelig skal det bemærkes, at rækkevidden af de retsakter, der vedtages i henhold til artikel 122, stk. 1, TEUF, er forskellig fra rækkevidden af de gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter, der vedtages i henhold til artikel 290 TEUF og 291 TEUF.
- 80 De beføjelser, der er tillagt Rådet i henhold til artikel 122, stk. 1, TEUF, afhænger nemlig i modsætning til delegerede beføjelser og gennemførelsesbeføjelser ikke af en forudgående bemyndigelse ved en basisretsakt. Retsakter vedtaget i henhold til artikel 122, stk. 1, TEUF er i øvrigt ikke uløseligt forbundet med retsakter vedtaget i henhold til artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF, i modsætning til delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, hvis lovlighed afhænger af, hvad lovgiver har fastsat. Selv om delegerede retsakter ligeledes kan ændre bestemmelser i en lovgivningsmæssig retsakt som omhandlet i artikel 289, stk. 3, TEUF, skal det desuden bemærkes, at de kun kan ændre »ikkevæsentlige« bestemmelser i en retsakt vedtaget i henhold til artikel 289 TEUF.
- 81 Der skal endvidere erindres om, at artikel 291, stk. 2, TEUF bestemmer, at »[n]år ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige, tildeler disse retsakter Kommissionen eller – i specifikke behørigt begrundede tilfælde samt i de tilfælde, der er fastsat i artikel 24 og 26 i traktaten om Den Europæiske Union – Rådet gennemførelsesbeføjelser«. Det skal bemærkes, at denne artikels ordlyd ikke henviser til lovgivningsmæssige retsakter som omhandlet i artikel 289, stk. 3, TEUF, men at teksten derimod giver lovgiver, der vedtager juridisk bindende retsakter, beføjelse til at tildele Kommissionen eller undtagelsesvis Rådet gennemførelsesbeføjelser.

– *Om indholdet af forordning 2022/2577*

- 82 Det skal bemærkes, at vedtagelsen af forordning 2022/2577 udspringer af en sammenhæng med Den Russiske Føderations angrebskrig mod Ukraine og den hidtil usete reduktion af naturgasleverancerne fra Den Russiske Føderation til EU's medlemsstater, hvilket har truet Unionens og dens medlemsstaters sikkerhed og forsyning og medført en kraftig stigning i energipriserne i Unionen.
- 83 Som det fremgår af tredje betragtning til forordning 2022/2577, fandt Rådet i denne sammenhæng og for at imødegå de europæiske forbrugeres og virksomheders eksponering for høje og svingende priser, der forårsager økonomiske og sociale problemer, at der burde vedtages øjeblikkelige og midlertidige foranstaltninger for at fremskynde udbredelsen af vedvarende energi.
- 84 På denne baggrund indeholder forordning 2022/2577 en række forenklingsforanstaltninger for at tilskynde til produktion af vedvarende energi ved at indføre undtagelser fra visse vurderingsforpligtelser, der er fastsat i Unionens miljølovgivning, bl.a. ved at rationalisere de gældende procedurer for specifikke tilladelsesprocesser.
- 85 Som det fremgår af artikel 3, stk. 1, i forordning 2022/2577, fastsætter denne forordning nemlig en generel undtagelse fra de tilladelsesprocesser, der er fastsat i bestemmelser i den afledte EU-ret, idet den skaber en formodning for, at aktiviteter til produktion af vedvarende energi er af mere tungtvejende offentlig interesse.

- 86 Nærmere bestemt fastsætter artikel 4 i forordning 2022/2577 – som indeholder foranstaltninger til fremskyndelse af tilladelsesprocessen for installation af solenergiudstyr – en specifik undtagelse fra forpligtelsen til at foretage miljøkonsekvensvurderinger i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1).
- 87 I øvrigt undtager artikel 6 i forordning 2022/2577 projekter til produktion af vedvarende energi fra den miljøvurderingspligt, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92, og fra artsbeskyttelsesvurderingerne i henhold til artikel 12, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7) og i henhold til artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7).
- 88 Med henblik på at gennemføre formålene med forordning 2022/2577 fraviger visse af de foranstaltninger, der er fastsat i denne forordning, således midlertidigt og på præcise punkter en række bestemmelser i den afledte ret i de direktiver, der er nævnt i præmis 86 og 87 ovenfor, som kræver en »afvejning af de retlige interesser« forud for enhver godkendelse af projekter, der kan skade miljøet, idet forordning 2022/2577 som anført i præmis 85 ovenfor kræver, at produktionen af vedvarende energi skal have forrang i forbindelse med denne afvejning.
- 89 Endelig fastsætter artikel 9 i forordning 2022/2577 en bestemmelse om evaluering af denne forordning med henblik på at vurdere dens indvirkning, som gør det muligt for Kommissionen at foreslå en forlængelse af denne forordnings gyldighedsperiode, idet en sådan bestemmelse kan sammenlignes med de sædvanlige evalueringsbestemmelser, der er fastsat i retsakter vedtaget i overensstemmelse med en af de lovgivningsprocedurer, der er fastsat i artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF.
- 90 Forordning 2022/2577 udgør således en særlig retsakt derved, at den for første gang fastsætter en anerkendelse af, at produktionen af vedvarende energi har forrang, idet den skaber en formodning for, at aktiviteter til produktion af vedvarende energi er af mere tungtvejende offentlig interesse, og således fraviger de generelle tilladelsesprocedurer, der er fastsat i den afledte ret, og som indeholder miljøvurderingsforpligtelser.

Konklusion

- 91 For det første fremgår det af det ovenstående, at Rådet i forbindelse med vedtagelsen af de foranstaltninger, der er indeholdt i forordning 2022/2577, har gjort brug af de vide skønsebeføjelser, som det er tillagt i henhold til artikel 122, stk. 1, TEUF, og som karakteriserer udøvelsen af lovgivende myndighed som omhandlet i Århusforordningen. Rådet – som i en situation, der var under stadig og uberegnelig udvikling, var forpligtet til at vedtage foranstaltninger med øjeblikkelig virkning – har nemlig foretaget en samlet vurdering af fordele og ulemper ved den ordning, der skulle indføres, og sikret den nødvendige afstemning af eventuelle modsætninger mellem forskellige økonomipolitiske formål betragtet isoleret, og givet det ene eller det andet en midlertidig prioritet, som var påkrævet på grund af de økonomiske forhold.
- 92 For det andet afhænger de ekstraordinære beføjelser, der er tillagt Rådet i henhold til artikel 122, stk. 1, TEUF, ikke af en forudgående bemyndigelse ved en basisretsakt.

- 93 For det tredje bemyndiger artikel 122, stk. 1, TEUF Rådet til at vedtage retsakter, som omfatter gennemførelsesforanstaltninger, idet beføjelsen til at vedtage sådanne foranstaltninger er forbeholdt EU-lovgiver.
- 94 For det fjerde ændrer visse bestemmelser i forordning 2022/2577 desuden væsentlige elementer i bestemmelser i flere lovgivningsmæssige EU-retsakter som omhandlet i EUF-traktaten. Forordning 2022/2577 indtager således ikke en lavere stilling i regelhierarkiet i forhold til visse lovgivningsmæssige retsakter som omhandlet i EUF-traktaten, nemlig direktiv 2011/92, direktiv 92/43 og direktiv 2009/147, som den fraviger.
- 95 For det femte udgør den omstændighed, at forordning 2022/2577 blev vedtaget af Rådet på grundlag af artikel 122, stk. 1, TEUF og ikke af Kommissionen, et yderligere forhold, der kan godtgøre, at denne forordning ikke er en gennemførelsesretsakt, men en retsakt vedtaget af Rådet som lovgiver.
- 96 Det følger af det ovenstående, at der foreligger en række forhold, der gør det muligt at godtgøre, at de beføjelser, som Rådet udøvede i forbindelse med vedtagelsen af forordning 2022/2577 på grundlag af artikel 122, stk. 1, TEUF, med henblik på anvendelsen af Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra c), henhører under lovgivningsvirksomhed.
- 97 Følgelig udgør forordning 2022/2577 ikke en forvaltningsakt som omhandlet i Århusforordningens artikel 2, stk. 1, litra g).
- 98 Det var derfor med rette, at Rådet afviste sagsøgernes anmodning om intern prøvelse af forordning 2022/2577 fra realitetsbehandling.
- 99 Det første anbringendes andet og tredje led skal derfor forkastes som ugrundede.

Det første anbringendes fjerde led vedrørende en tilsidesættelse af artikel 289, stk. 1-3, TEUF og af retssikkerhedsprincippet

- 100 Sagsøgerne har gjort gældende, at selv hvis forordning 2022/2577 ikke måtte udgøre en forvaltningsakt i Århusforordningens forstand, er et sådant scenarie i strid med artikel 289 TEUF. De har i denne forbindelse i det væsentlige gjort gældende, at begrebet »lovgivningsmæssig retsakt« i Århusforordningens forstand er et formelt begreb, der defineres ved vedtagelsesproceduren for den pågældende retsakt. Det er derfor ubestridt, at forordning 2022/2577 ikke udgør en lovgivningsmæssig retsakt i Århusforordningens forstand, idet denne retsakt ikke er blevet vedtaget i henhold til en af de lovgivningsprocedurer, der er nævnt i artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF.
- 101 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt sagsøgernes argumenter.
- 102 Dette led skal forkastes som uvirksomt. Det er nemlig ubestridt, at forordning 2022/2577 ikke blev vedtaget i henhold til en af de lovgivningsprocedurer, der er fastsat i artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF. Som det fremgår af behandlingen af det første anbringendes andet og tredje led, kan begrebet »forvaltningsakt« i Århusforordningen imidlertid ikke defineres ved vedtagelsesproceduren for den pågældende retsakt.
- 103 Følgelig skal det første anbringendes fjerde led og dermed det første anbringende i sin helhed forkastes.

- 104 Da det første anbringende er ugrundet, og da Rådet med rette afviste anmodningen om intern prøvelse af forordning 2022/2577 fra realitetsbehandling, er det andet, det tredje, det fjerde og det femte anbringende, der tilsigter at anfægte realiteten i afvisningen af den nævnte anmodning om intern prøvelse, uvirksomme og skal derfor forkastes.
- 105 Det skal hertil bemærkes, at Unionens retsinstanser, navnlig af hensyn til en effektiv retspleje, kan afholde sig fra at undersøge, om de anbringender, der skal afvises eller forkastes som uvirksomme, er velbegrundede (dom af 29.9.2022, HIM mod Kommissionen, C-500/21 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:741, præmis 73).
- 106 Følgelig bør Rådet frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

- 107 I henhold til artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør de ud over at bære deres egne omkostninger betale Rådets omkostninger, idet Rådet har nedlagt påstand herom.
- 108 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, skal institutioner, der er indtrådt i en sag, bære deres egne omkostninger. Kommissionen bærer derfor sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Niende Udvidede Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Föreningen Svenskt Landskapsskydd og de øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget, bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af Rådet afholdte omkostninger.

3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Truchot

Kanninen

Sampol Pucurull

Perišin

Cassagnabère

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. november 2025.

Underskrifter