



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
J. KOKOTT  
fremsat den 18. oktober 2012<sup>1</sup>

**Sag C-260/11**

**The Queen, på vegne af  
David Edwards m.fl.  
mod  
Environment Agency m.fl.**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Supreme Court (Det Forenede Kongerige))

»Århuskonventionen — direktiv 2003/35/EF — direktiv 85/337/EØF — vurdering af indvirkningerne på miljøet — direktiv 96/61/EF — integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening — adgang til klage og domstolsprøvelse — begrebet »uoverkommeligt dyre« retssager«

### I – Indledning

1. Hvor meget må en retssag i et miljøanliggende koste? Det er spørgsmålet i den foreliggende præjudicielle sag. I henhold til Århuskonventionen<sup>2</sup> og bestemmelserne om dens gennemførelse i VVM-direktivet<sup>3</sup> og IPPC-direktivet<sup>4</sup> må retslige procedurer i tvister vedrørende miljøspørgsmål nemlig ikke være uoverkommeligt dyre.

2. I England og Wales er sagsanlæg imidlertid forbundet med en betydelig sagsomkostningsrisiko, navnlig på grund af de advokathonorarer, der er sædvanlige i England og Wales. Efter afslutningen af retsforhandlingerne i en miljøsag ønsker Supreme Court derfor oplyst, hvordan den bør anvende konventionen og de tilsvarende direktivbestemmelser i forbindelse med en tvist om afgørelsen om sagsomkostninger.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT 2005 L 124, s. 4).

3 — Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (EUT L 156, s. 17), der er kodificeret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT L 26, s. 1).

4 — Rådets direktiv 96/61/EF af 24.9.1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 257, s. 26), som ændret ved direktiv 2003/35, kodificeret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15.1.2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, EFT L 24, s. 8, og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT L 334, s. 17).

## II – Relevante retsfor skrifter

### A – *International ret*

3. De relevante regler vedrørende sagsomkostninger i miljøsager findes i Århuskonventionen, som det daværende Europæiske Fællesskab undertegnede den 25. juni 1998 i Århus (Danmark)<sup>5</sup>.

4. Adgangen til klage og domstolsprøvelse omtales i 7., 8. og 18. betragtning til konventionen:

»som også erkender, at enhver person har ret til at leve i et miljø, der er passende for hans eller hendes sundhed og trivsel og pligt til, både enkeltvis og i forening med andre, at beskytte og forbedre miljøet til gavn for nulevende og kommende generationer

som vurderer, at enhver, for at kunne nyde godt af denne rettighed og kunne leve op til denne forpligtelse, skal have adgang til information, have ret til at deltage i beslutningsprocesser og have adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, og som erkender, at borgere kan have behov for assistance til at bruge deres rettigheder

[...]

som er interesseret i, at offentligheden, herunder organisationer, har adgang til effektive retslige mekanismer, så dens retmæssige interesser beskyttes, og loven håndhæves«.

5. Konventionens grundlæggende formål er fastsat i artikel 1:

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

6. I konventionens artikel 3, stk. 8, nævnes sagsomkostninger:

»Hver part sikrer, at personer, der udnytter deres rettigheder i overensstemmelse med reglerne i denne konvention, ikke straffes, forfølges eller chikaneres på nogen som helst måde på grund af deres engagement. Denne bestemmelse påvirker ikke nationale domstoles ret til at idømme rimelige sagsomkostninger i retssager.«

7. Konventionens artikel 9 omhandler adgangen til klage og domstolsprøvelse i miljøsager. Stk. 4 og 5 vedrører bl.a. omkostningerne:

»4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1 skal procedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2, og 3 ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. [...]

5. [...] [hver part] [...] overvejer etableringen af passende støtteordninger til at fjerne eller reducere finansielle og andre barrierer for adgangen til klage og domstolsprøvelse.«

5 — Vedtaget ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT L 124, s. 1).

8. Endelig skal der henvises til praksis hos den komité, der er nedsat til overvågning af overholdelsen af Århuskonventionen (Aarhus Convention Compliance Committee, herefter »Overvågningskomitéen«). Denne overvågningskomité bestående af eksperter blev nedsat af de kontraherende parter med henblik på at bidrage til den i konventionens artikel 15 fastsatte kontrol med overholdelsen af dens bestemmelser, som konventionens partskonference forestår. Overvågningskomiteen undersøger først og fremmest individuelle sagsanlæg<sup>6</sup>. Overvågningskomiteen afslutter sine undersøgelser med såkaldte »konklusioner og henstillinger«.

#### B – EU-retten

9. Til gennemførelse af Århuskonventionen blev der ved direktiv 2003/35/EF<sup>7</sup> indføjet en artikel 10a i VVM-direktivet og en artikel 15a i IPPC-direktivet. Begge bestemmelser omhandler adgangen til klage og domstolsprøvelse i miljøretlige tvister, og stk. 5 i begge bestemmelser har følgende ordlyd<sup>8</sup>:

»Disse procedurer skal være fair, rimelige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre.«

### III – Faktiske omstændigheder og den præjudicielle anmodning

10. Baggrunden for disse retsforhandlinger er et søgsmål anlagt af David Edwards til prøvelse af en afgørelse fra Environment Agency om udstedelse af en tilladelse til at drive en cementfabrik. Den pågældende virksomhed ses ikke at have deltaget i disse retsforhandlinger.

11. Søgsmålet blev i 2005 afslået i første instans. David Edwards iværksatte herefter appel af denne afgørelse for Court of Appeal. Ved denne ret blev Lilian Pallikaropoulos tilføjet som appellant for retsforhandlingernes resterende del, da David Edwards trak sagen tilbage. Der blev fastsat et loft for hendes hæftelse for sagsomkostninger i Court of Appeal på 2 000 GBP. Court of Appeal forkastede appellen, og ved en sagsomkostningskendelse afsagt i 2006 blev Lilian Pallikaropoulos pålagt at betale de indstævntes sagsomkostninger med det nævnte maksimale beløb.

12. Lilian Pallikaropoulos iværksatte herefter appel til House of Lords. Ved retsforhandlingernes påbegyndelse anmodede hun om afsigelse af en såkaldt protective costs order (kendelse om sagsomkostningsbeskyttelse), hvori hun anmodede om, at der blev fastsat et loft for hendes hæftelse for sagsomkostninger i appelsagen. House of Lords afslog imidlertid hendes anmodning, bl.a. fordi hun hverken afgav oplysninger om sine midler eller om identiteten af og midlerne tilhørende nogen af dem, hun repræsenterede.

13. Den 16. april 2008 stadfæstede House of Lords Court of Appeals afgørelse om at forkaste Lilian Pallikaropoulos' appel. Den 18. juli 2008 afsagde House of Lords en sagsomkostningskendelse, hvorved Lilian Pallikaropoulos blev pålagt samtlige omkostninger i forbindelse med appellen til House of Lords.

6 — Jf. <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>

7 — Nævnt ovenfor i fodnote 3.

8 — Nu artikel 11, stk. 4, andet afsnit, i direktiv 2011/92, respektive i en mellemliggende periode artikel 16, stk. 4, andet afsnit, i direktiv 2008/1 og nu artikel 25, stk. 4, andet afsnit, i direktiv 2010/75.

14. Denne sagsomkostningskendelse er nu genstand for en sag ved Supreme Court, der i mellemtiden er trådt i stedet for House of Lords. I denne sag har Supreme Court forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Hvorledes skal en national ret gribe spørgsmålet an om pålæggelse af sagsomkostninger mod et medlem af offentligheden, der som sagsøger ikke får medhold i en miljøretlig påstand, henset til kravene i artikel 9, stk. 4, i Århuskonventionen, der er gennemført ved artikel 10a i direktiv 85/337/EØF og artikel 15a i direktiv 96/61/EF?
- 2) Skal spørgsmålet om, hvorvidt retssagens omkostninger er eller ikke er »uoverkommeligt dyre« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 9, stk. 4, i Århuskonventionen, der er gennemført ved direktiverne, afgøres på et objektivt grundlag (under henvisning f.eks. til evnen hos et »almindeligt« medlem af offentligheden til at påtage sig den potentielle sagsomkostningsrisiko), eller skal det afgøres på et subjektivt grundlag (under henvisning til den konkrete sagsøgers midler) eller på et grundlag, der udgør en kombination af disse to?
- 3) Eller er dette et spørgsmål, der alene skal afgøres i henhold til medlemsstaternes nationale ret, under forudsætning af, at det i direktiverne opstillede resultat opnås, herunder navnlig, at de pågældende retsforhandlinger ikke er »uoverkommeligt dyre«?
- 4) Ved bedømmelsen af, om retsforhandlinger er eller ikke er »uoverkommeligt dyre«, er det da relevant, at sagsøgeren faktisk ikke er blevet afholdt fra at anlægge sagen eller fortsætte retsforhandlingerne?
- 5) Er det tilladt på tidspunktet for (i) en appel eller (ii) en anden appel at anvende en anden tilgang til disse spørgsmål end den tilgang, som skal anvendes under sagen i første instans?»

15. Lilian Pallikaropoulos, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Kongeriget Danmark, Irland, Den Helleniske Republik og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og udtalt sig under den mundtlige forhandling den 13. september 2012.

#### **IV – Retlig bedømmelse**

16. Supreme Courts første og tredje spørgsmål bør behandles under ét, da de abstrakt set vedrører medlemsstaternes råderum ved gennemførelsen af de pågældende bestemmelser (jf. herom under A). På grundlag af besvarelsen af disse to spørgsmål kan de øvrige spørgsmål vedrørende specifikke aspekter besvares ét efter ét (herom under B, C og D).

##### *A – Det første og det tredje spørgsmål: råderum i forbindelse med nationale foranstaltninger*

17. Det første og det tredje spørgsmål drejer sig om, hvorvidt Domstolen kan afgøre, hvordan en national ret skal gribe spørgsmålet an om pålæggelse af sagsomkostninger mod et medlem af offentligheden, der som sagsøger ikke får medhold i en miljøretlig påstand, henset til forpligtelsen om at forhindre uoverkommeligt dyre retsforhandlinger, eller hvorvidt dette spørgsmål alene skal afgøres i henhold til medlemsstatens nationale ret, så længe de pågældende retsforhandlinger blot ikke bliver »uoverkommeligt dyre«.

18. Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, VVM-direktivets artikel 10a, stk. 5, og IPPC-direktivets artikel 15a, stk. 5, bestemmer alle, at procedurer i miljøsager skal være fair, rimelige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre.

19. Som Irland har påpeget, er et direktiv i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det dog til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Den omstændighed, at direktiverne også gennemfører en i det væsentlige ligelydende bestemmelse i en folkeretlig konvention, som EU har tiltrådt, rejser ikke tvivl om medlemsstaternes principielle valgfrihed.

20. I det foreliggende tilfælde er det således indrømmede råderum særligt vidt, da de nævnte bestemmelser ikke indeholder yderligere krav om, hvordan uoverkommelige omkostninger nærmere bestemt skal forhindres.

21. Den store variation med hensyn til sagsomkostningsordninger i medlemsstaterne understreger nødvendigheden af dette råderum. Hverken konventionens artikel 9, stk. 4, eller direktivbestemmelserne har til formål at gennemføre en omfattende harmonisering af disse ordninger. De kræver kun de nødvendige punktuelle tilpasninger.

22. Der kan således drages den foreløbige konklusion, at det principielt tilkommer medlemsstaterne at fastsætte, hvordan det resultat opnås, der er opstillet i Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, VVM-direktivets artikel 10a og IPPC-direktivets artikel 15a, nemlig, at de omfattede retsforhandlinger ikke er uoverkommeligt dyre.

23. Imidlertid er medlemsstaternes råderum ikke ubegrænset. Domstolen har tidligere i forbindelse med konventionen påpeget, at det, da der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, ganske vist tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, men at medlemsstaterne er forpligtet til konkret at sikre, at disse rettigheder effektivt beskyttes<sup>9</sup>.

24. Derfor skal medlemsstaternes ordninger i hvert enkelt tilfælde forhindre, at de omfattede retslige procedurer er uoverkommeligt dyre.

25. Hvordan begrebet »uoverkommeligt dyre« skal fortolkes, dvs. hvordan det resultat, der er opstillet i konventionens artikel 9, stk. 4, og direktiverne, skal identificeres, kan ikke overlades til medlemsstaterne. Det følger af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten, at indholdet af en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Unionen skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning. I så henseende henviser Domstolen desuden til lighedsprincippet<sup>10</sup>. I modsætning til, hvad der f.eks. er tilfældet i forbindelse med begreberne »tilstrækkelig interesse« og »krænkelse af en rettighed«, henviser direktiverne i forbindelse med begrebet »uoverkommeligt dyre« desuden ikke til national ret.

9 — Dom af 8.3.2011, sag C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, Sml. I, s. 1255, præmis 47. Jf. ligeledes dom af 15.4.2008, sag C-268/06, Impact, Sml. I, s. 2483, præmis 44 ff.

10 — Dom af 18.1.1984, sag 327/82, Ekro, Sml. s. 107, præmis 11, af 14.2.2012, sag C-204/09, Flachglas Torgau, præmis 37, og af 19.7.2012, sag C-376/11, Pie Optiek, præmis 33.

26. Holdepunkter for, hvad der skal forstås ved forhindring af uoverkommeligt dyre retssager, fremgår allerede af bestemmelsens tekst, men også af dens kontekst<sup>11</sup>, hvilket i mangel af yderligere anvisninger i direktiv 2003/35 navnlig vil sige af Århuskonventionen. Af betydning er endvidere de generelle krav til gennemførelsen af EU-retten, herunder nødvendigheden af en tilstrækkelig klar gennemførelse<sup>12</sup>, effektivitets- og ækvivalensprincippet<sup>13</sup> samt overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i EU-retten<sup>14</sup>.

27. Det af Kommissionen fremhævede begreb »uoverkommeligt«, der i nogle sprogversioner af direktiverne og i de tilsvarende oversættelser af konventionen karakteriserer de omkostninger, der skal forhindres<sup>15</sup>, kan henvise til proportionalitetsprincippet. Dette princip skal under alle omstændigheder overholdes ved fortolkningen og gennemførelsen af direktiver<sup>16</sup> og er i sin natur til hinder for uoverkommelige omkostninger i forbindelse med den i Århuskonventionen og direktiverne hjemlede adgang til klage og domstolsprøvelse.

28. Det ville imidlertid ikke være fyldestgørende at anskue en nedsat omkostningsbeskyttelse ud fra proportionalitetsprincippet. I de tre autentiske sprogversioner af konventionen anvendes begrebet »uoverkommelig« nemlig ikke. Ifølge den franske version må sagsomkostninger ikke være prohibitive<sup>17</sup>, og ifølge den engelske version bør procedurerne ikke være prohibitivt dyre<sup>18</sup>. Den russiske version anvender ganske vist ikke begrebet prohibitiv, men tager ligeledes sigte på, at procedurerne ikke må være utilgængelige på grund af høje omkostninger<sup>19</sup>.

29. Målet er således ikke kun at forhindre sagsomkostninger, der er uoverkommelige, dvs. er uforholdsmæssige i forhold til sagen, men procedurerne må først og fremmest ikke være så dyre, at sagsomkostningerne kan forhindre, at de bliver gennemført. Rimelige, men prohibitive omkostninger kan navnlig komme på tale i forbindelse med miljøretlige sager vedrørende store projekter, da disse i enhver henseende kan være meget ressourcekrævende, eksempelvis med hensyn til de rejste retlige, videnskabelige og tekniske spørgsmål samt antallet af berørte parter.

30. Det er herefter muligt at give et brugbart svar på det første og det tredje spørgsmål. I henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, VVM-direktivets artikel 10a og IPPC-direktivets artikel 15a tilkommer det principielt medlemsstaterne at fastsætte, hvordan det forhindres, at de omfattede retslige procedurer ikke gennemføres på grund af de dermed forbundne omkostninger. Disse foranstaltninger skal dog med tilstrækkelig klarhed og bindende virkning sikre, at målene i Århuskonventionen i hvert enkelt tilfælde opfyldes, og samtidig respektere effektivitets- og ækvivalensprincippet samt de grundlæggende rettigheder i EU-retten.

11 — Jf. dom af 15.10.2009, sag C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening, Sml. I, s. 9967, præmis 45, om anerkendelse af ikke-statslige organisationer.

12 — Dom af 23.5.1985, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661, præmis 23, og af 16.7.2009, sag C-427/07, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6277, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis.

13 — Lesoochranárske zoskupenie-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 47 ff., dom af 12.5.2011, sag C-115/09, Trianel Kohlekraftwerk Lünen, Sml. I, s. 3673, præmis 43, og af 18.10.2011, forenede sager C-128/09 - C-131/09, C-134/09 og C-135/09, Boxus og Roua, Sml. I, s. 9711, præmis 52.

14 — Dom af 27.6.2006, sag C-540/03, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 5769, præmis 105, af 26.6.2007, sag C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., Sml. I, s. 5305, præmis 68, og af 1.7.2010, sag C-35/09, Speranza, Sml. I, s. 6577, præmis 28.

15 — Ud over den tyske version synes dette også at gøre sig gældende for den tjekkiske, spanske, ungarske, italienske, litauiske, lettiske, nederlandske, polske og portugisiske version af de tilsvarende bestemmelser.

16 — Speranza-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 28 ff.

17 — Den franske version har følgende ordlyd: »[L]es procédures [...] doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif.«

18 — Den engelske version har følgende ordlyd: »[T]he procedures [...] shall [...] be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive.«

19 — Den russiske version af artikel 9, stk. 4, har følgende ordlyd: »Помимо и без ущерба для пункта 1 выше процедуры, упомянутые выше в пунктах 1, 2 и 3, должны обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая при необходимости средства правовой защиты в виде судебного запрещения, и быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами.«

B – *Det andet spørgsmål: de relevante kriterier*

31. For det andet ønsker Supreme Court oplyst, hvorvidt afgørelsen af, om retssagens omkostninger er »uoverkommeligt dyre«, skal træffes på et objektivi eller et subjektivt grundlag eller på et grundlag, der udgør en kombination af disse to kriterier. I denne forbindelse nævner Supreme Court som eksempel evnen hos et »almindeligt« medlem af offentligheden til at bære disse og den konkrete sagsøgers midler.

32. I sidste ende drejer dette spørgsmål sig om, hvordan en national ret bør afgøre, om en retssags omkostninger ligger inden eller uden for rammerne af, hvad der er foreneligt med Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, og direktivbestemmelserne til gennemførelse heraf.

33. Domstolen kan ganske vist alene på grund af medlemsstaternes råderum, men også på grund af de mange tænkelige situationer, ikke give en fuldstændig og udtømmende besvarelse af dette spørgsmål. Den kontekst, hvori Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, indgår, giver dog mulighed for at identificere nogle aspekter, der kan være nyttige i forbindelse med at fastsætte de tilladte omkostninger.

34. Det skal først konstateres, at Århuskonventionens artikel 3, stk. 8, udtrykkeligt tillader rimelige omkostninger. Artikel 9, stk. 4, og direktivbestemmelserne er således ikke til hinder for, at der idømmes sagsomkostninger, så længe beløbet ikke er prohibitivt<sup>20</sup>.

35. Der findes ingen enkle kriterier for, hvornår et sagsomkostningskrav er prohibitivt. Da Domstolen fastslog, at gebyrer på henholdsvis 20 EUR og 45 EUR ikke udgjorde en hindring mod udøvelsen af retten til inddragelse i en vurdering af indvirkningen på miljøet, anførte den ingen begrundelse for denne konklusion<sup>21</sup>. Domstolen begrundede heller ikke, hvorfor direkte omkostninger i forbindelse med meddelelse af miljøoplysninger op til et beløb på ca. 5 000 EUR ikke afholder personer fra at udøve retten til disse informationer, mens indirekte omkostninger, f.eks. til delvis dækning af myndighedens faste omkostninger, gør<sup>22</sup>.

36. Overvågningskomitéen<sup>23</sup> har allerede flere gange udtalt sig om spørgsmålet om prohibitive omkostninger, i de fleste tilfælde endda vedrørende Det Forenede Kongerige<sup>24</sup>. Den foretager en omfattende vurdering af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde eller af det nationale system. Denne fremgangsmåde er nødvendig allerede af den grund, at konventionens artikel 9, stk. 4, og direktivbestemmelserne ikke indeholder specifikke kriterier.

37. Kommissionen har også henvist til Kreuz-sagen<sup>25</sup> fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Denne sag vedrørte imidlertid ikke de samlede omkostninger ved retssagen, men derimod kun et højt forskud på sagsomkostningerne, som en sagsøger skulle betale. I denne sammenhæng nævnte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at beløbet svarede til en *gennemsnitlig* årsløn i den

20 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 92.

21 — Dom af 9.11.2006, sag C-216/05, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10787, præmis 45.

22 — Dom af 9.9.1999, sag C-217/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5087, præmis 47 ff.

23 — Om Komitéen til Overvågning af Overholdelse af Århuskonventionen, jf. punkt 8 ovenfor.

24 — Konklusioner og henstillinger af 24.9.2010, Morgan og Baker mod Det Forenede Kongerige, ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, punkt 49, Cultra Residents' Association mod Det Forenede Kongerige, ACCC/C/2008/27, punkt 44 ff., og ClientEarth m.fl. mod Det Forenede Kongerige, ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, punkt 128 ff., samt af 30.3.2012, DOF mod Danmark, ACCC/C/2011/57, ECE/MP.PP/C.1/2012/7, punkt 45 ff.

25 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 19.6.2001, Kreuz mod Polen, sag nr. 28249/95, Reports of Judgments and Decisions 2001-VI, præmis 61 ff.

pågældende stat. Ifølge Kommissionen er dette et holdepunkt for en objektiv standard. Denne tanke ses dog ikke at være kommet til udtryk i resten af begrundelsen i dommen. Som Det Forenede Kongerige bemærkede, drejede det sig derimod i første række om den pågældende persons individuelle økonomiske situation, dvs. en subjektiv standard<sup>26</sup>.

38. Den individuelle økonomiske situation spiller også en rolle i forbindelse med princippet om effektiv retsbeskyttelse som omhandlet i artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder. I henhold til artikel 47, stk. 3, ydes der retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse. Ganske vist stiller konventionen i henhold til artikel 9, stk. 5, ikke ufravigelige krav om indførelse af støtteforanstaltninger såsom retshjælp<sup>27</sup>, men alene om en overvejelse af »etableringen af passende støtteordninger«. Retshjælp giver dog i visse tilfælde mulighed for at undgå risikoen for prohibitive sagsomkostninger<sup>28</sup>. For så vidt som der er tale om gennemførelsen af EU-retlige bestemmelser, kan retshjælp endog være et ufravigeligt krav, såfremt de principielt tilladte sagsomkostningsrisici på grund af den pågældendes begrænsede økonomiske midler udgør en uoverstigelig hindring for adgangen til domstolsprøvelse<sup>29</sup>.

39. Som Kommissionen med rette har fremhævet, er retsbeskyttelsen i henhold til Århuskonventionen mere omfattende end den effektive retsbeskyttelse i henhold til artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder. Artikel 47 tager udtrykkeligt sigte på beskyttelsen af *egne* rettigheder. Vurderingen af nødvendigheden af at yde denne hjælp skal ske med udgangspunkt i selve den persons ret, hvis rettigheder og friheder som sikret ved EU-retten er blevet krænkede, og ikke med udgangspunkt i samfundets almene interesse, selv om denne kan være et af de hensyn, der indgår i vurderingen af hjælpens nødvendighed<sup>30</sup>.

40. Retsbeskyttelsen i miljøspørgsmål tjener derimod i reglen ikke blot sagsøgerens individuelle interesser, men tillige eller endog udelukkende offentlighedens. Denne almene interesse tillægges stor vægt i Unionen, da et højt beskyttelsesniveau for miljøet i henhold til artikel 191, stk. 2, TEUF og artikel 37 i chartret om grundlæggende rettigheder er et af Unionens mål<sup>31</sup>.

41. Konventionen har denne dobbelte interesse for øje. I henhold til artikel 1 garanterer hver part nemlig retten til adgang til klage og domstolsprøvelse i miljøsager med henblik på at bidrage til beskyttelsen af den ret, der tilkommer *ethvert menneske* i denne og kommende generationer, til at leve i et miljø, der er tilfredsstillende for hans eller hendes sundhed og velbefindende. Syvende og ottende betragtning til konventionen bekræfter dette mål og supplerer det med ethvert menneskes *pligt* til at beskytte og forbedre miljøet til gavn for nulevende og kommende generationer. Derfor forfølger konventionen i henhold til dens attende betragtning en interesse i at give offentligheden, herunder organisationer, adgang til effektive retslige mekanismer, så dens retmæssige interesser beskyttes, og *loven håndhæves*.

42. Anerkendelsen af den almene interesse i miljøbeskyttelsen er særligt vigtig i betragtning af, at der kan være mange tilfælde, hvor visse enkeltpersoners retligt beskyttede interesser ikke eller kun perifert berøres. Miljøet kan imidlertid ikke selv give møde for en domstol, men har brug for at blive repræsenteret, f.eks. af engagerede borgere eller ikke-statslige organisationer.

26 — Jf. også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 26.7.2005, Podbielski og PPU Polpure mod Polen, sag nr. 39199/98, præmis 67, og af 10.1.2006, Teltronic-CATV mod Polen, sag nr. 48140/99, navnlig præmis 50 ff., der omhandlede betydeligt lavere forskud.

27 — Jf. dog Overvågningskomitéen, konklusioner og henstillinger af 18.6.2010, Plataforma Contra la Contaminación del Almendralejo mod Spanien, ACCC/C/2009/36, ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, s. 12, punkt 66.

28 — Overvågningskomitéen, konklusioner og henstillinger i sagen ClientEarth m.fl. mod Det Forenede Kongerige, nævnt ovenfor i fodnote 24, punkt 92.

29 — Jf. dom af 22.12.2010, sag C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft, Sml. I, s. 13849, præmis 60 ff., og kendelse af 13.6.2012, sag C-156/12, GREP, punkt 40 ff.

30 — Dommen i sagen DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft, nævnt ovenfor i fodnote 29, præmis 42.

31 — Jf. også niende betragtning til præambelen til EU-traktaten og artikel 11 TEUF.



43. Den dobbelte interesse i miljøbeskyttelsen er til hinder for, at prohibitive sagsomkostningsrisici alene kan forhindres under hensyntagen til den økonomiske situation for dem, der gør en indsats for at håndhæve miljøretten. Det kan ikke kræves af disse, at de skal bære den fulde sagsomkostningsrisiko i forbindelse med retslige procedurer lige til grænsen af deres egen økonomiske formåen, når procedurerne samtidig eller endog udelukkende er af almen interesse.

44. Ved vurderingen af, hvorvidt sagsomkostninger er prohibitive, skal der således tages behørigt hensyn til den almene interesse i den enkelte sag. Overvågningskomitéen har i øvrigt med rette også udledt denne hensyntagen af kravet om en rimelig procedure i artikel 9, stk. 4<sup>32</sup>.

45. Hensynet til almene interesser udelukker imidlertid ikke, at sagsøgerens mulige særinteresser inddrages. En person, for hvem en procedure til håndhævelse af miljøretten er forbundet med omfattende egne økonomiske interesser, kan i reglen pålægges at tåle større sagsomkostningsrisici end én, der ikke kan forvente at opnå en økonomisk fordel. Grænsen for, hvornår omkostninger må antages at være prohibitive, kan derfor ligge højere, hvis der er tale om økonomiske særinteresser. Det er muligvis forklaringen på, at overvågningskomitéen i en nabo tvist vedrørende lugtgener, dvs. en sag af forholdsvis lille almen interesse, ikke anså et fordelt sagsomkostningskrav på over 5 000 GBP for prohibitivt<sup>33</sup>.

46. Omvendt kan tilstedeværelsen af egne interesser ikke udelukke enhver inddragelse af almene interesser, der forfølges sideløbende hermed. Egne interesser hos nogle parter, der er berørt af et lufthavnsprojekt, kan således ikke begrunde, at den betydelige almene interesse i sagen, som allerede fremgår af den omstændighed, at kredsen af berørte er meget større, ignoreres ved vurderingen af de acceptable omkostninger<sup>34</sup>.

47. Med hensyn til omfanget af de almene interesser kan udsigten til at få medhold i øvrigt også spille en rolle. Et åbenbart udsigtsløst sagsanlæg er ikke af almen interesse, heller ikke selv om genstanden for sagsanlægget i princippet er af almen interesse.

48. Med hensyn til, hvor høje omkostningerne må være, er det endelig relevant, at konventionens bestemmelser om retslige procedurer skal fortolkes med det mål at sikre en »vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse«<sup>35</sup>. Den »vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse« nævnes ganske vist kun udtrykkeligt i forbindelse med betingelserne for at kunne anlægge sag, dvs. tilstrækkelig interesse eller krænkelse af en rettighed, i konventionens artikel 9, stk. 2, og de tilsvarende direktivbestemmelser. Imidlertid gør artikel 9, stk. 2 det i hvert fald klart, at der er tale om et overordnet mål med konventionen. Denne fortolkningsregel skal derfor også gælde for fastsættelsen af de tilladte omkostninger. Det ville være uforeneligt med den vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse, såfremt betydelige sagsomkostningsrisici i reglen vil kunne forhindre en sag.

49. Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at der ved bedømmelsen af, hvorvidt sagsomkostninger er prohibitive, skal tages hensyn til objektive og subjektive omstændigheder i sagen med det formål at muliggøre en vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. Sagsøgerens manglende økonomiske midler må i forbindelse med håndhævelsen af EU-retten ikke være en hindring for proceduren. Der skal altid, således også ved fastsættelsen af de sagsomkostninger, som kan pålægges sagsøgere, der råder over økonomiske midler, tages behørigt hensyn til offentlighedens interesse i beskyttelsen af miljøet.

32 — Jf. konklusioner og henstillinger i sagen *Cultra Residents' Association mod Det Forenede Kongerige*, nævnt ovenfor i fodnote 24, punkt 45.

33 — Konklusioner og henstillinger i sagen *Morgan og Baker mod Det Forenede Kongerige*, nævnt ovenfor i fodnote 24, punkt 49.

34 — Jf. f.eks. konklusioner og henstillinger i sagen *Cultra Residents' Association mod Det Forenede Kongerige*, nævnt ovenfor i fodnote 24.

35 — Jf. dommen i sagen *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 45, om anerkendelse af ikke-statslige organisationer.

C – Det fjerde spørgsmål: faktisk afholdende virkning

50. Det fjerde spørgsmål vedrører relevansen af, at sagsøgeren faktisk ikke er blevet afholdt fra at anlægge sagen eller at fortsætte retsforhandlingerne.

51. En sådan tilgang kunne fratage forbuddet mod prohibitive omkostninger dets betydning. Hvis en procedure er blevet gennemført, har sagsomkostningsrisikoen åbenbart ikke forhindret denne. Uden en procedure er spørgsmålet om omkostningerne hypotetisk. Dette kan dog ikke være konklusionen.

52. Spørgsmålet skal derimod ses på baggrund af, at der i Det Forenede Kongerige er mulighed for inden forhandlingen i sagen at træffe afgørelse om en anmodning om sagsomkostningsbeskyttelse. I hovedsagen blev der fastsat et loft for Lilian Pallikaropoulos' sagsomkostningsrisiko i Court of Appeal på 2 000 GBP, mens hendes anmodning om sagsomkostningsbeskyttelse ved den sidste instans, det daværende House of Lords, blev afslået. Af den omstændighed, at Lilian Pallikaropoulos på trods heraf opretholdt sin appel, kunne man udlede, at sagsomkostningsrisikoen ikke var prohibitiv.

53. I så henseende skal det indledende bemærkes, at en mekanisme som anmodningen om sagsomkostningsbeskyttelse, uanset visse praktiske problemer i forbindelse med dens udformning<sup>36</sup>, i princippet er et hensigtsmæssigt element i gennemførelsen af konventionens artikel 9, stk. 4, og direktivbestemmelserne. Afgørelsen vedrørende denne anmodning gør det muligt på forhånd at forhindre prohibitive omkostninger og fjerner dermed samtidig en anden potentiel hindring for sagsanlæg, nemlig uvisheden om de mulige sagsomkostninger.

54. Såfremt afgørelsen om anmodningen om sagsomkostningsbeskyttelse i sig selv har anvendt Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, og direktivbestemmelserne korrekt, bør der i reglen ikke længere rejses tvivl om dette resultat. Afslaget på anmodningen om sagsomkostningsbeskyttelse kan i så fald anses for et indicium til støtte for, at sagsomkostningsrisikoen ikke var til hinder for et sagsanlæg. I undtagelsestilfælde kan det imidlertid være nødvendigt at begrænse de omkostninger, der skal afholdes, efterfølgende, f.eks. såfremt der under sagen fremkommer væsentlige nye aspekter med hensyn til vægtningen af den almene interesse, eller såfremt sagsomkostningerne bliver markant højere end forventet, da der blev truffet afgørelse om anmodningen om sagsomkostningsbeskyttelse.

55. Hvis der derimod ikke i tilstrækkelig grad er taget hensyn til væsentlige aspekter vedrørende forhindringen af prohibitive omkostninger, kan viljen til at anlægge sag ikke anvendes som et indicium for, at den tilladte sagsomkostningsrisiko ikke var prohibitiv. Dette ville indebære, at sagsøgte fratages sin ret til, at prohibitive omkostninger forhindres. Den effektive virkning af disse rettigheder skal i stedet sikres i forbindelse med sagsomkostningsafgørelsen, efter realitetsbehandlingen af sagen er afsluttet<sup>37</sup>.

56. Der kan således efterfølgende i forbindelse med en sagsomkostningsafgørelse tages behørigt hensyn til, at sagsøgeren trods afslag på en anmodning om sagsomkostningsbeskyttelse faktisk ikke er blevet afholdt fra at anlægge sagen eller fortsætte retsforhandlingerne, såfremt forpligtelsen til at forhindre prohibitive omkostninger blev overholdt i forbindelse med afgørelsen vedrørende anmodningen om sagsomkostningsbeskyttelse.

36 — Jf. konklusioner og henstillinger i sagen *Cultra Residents' Association mod Det Forenede Kongerige*, nævnt ovenfor i fodnote 24, punkt 129 ff.

37 — Jf. dom af 17.3.2011, sag C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl.*, Sml. I, s. 1753, præmis 37.

D – *Det femte spørgsmål: begrænsning af sagsomkostningerne i de forskellige instanser*

57. Endelig har Supreme Court spurgt, om det er tilladt at anvende forskellige tilgange med hensyn til begrænsningen af sagsomkostninger i de forskellige instanser. I hovedsagen blev der indrømmet sagsomkostningsbeskyttelse i Court of Appeal, men ikke i House of Lords.

58. Konventionens artikel 9, stk. 4, og direktivbestemmelserne omtaler alene procedurer og sondrer i så henseende ikke efter instanser. Konventionen foreskriver ganske vist ikke, at der sikres adgang til bestemte instanser eller i det hele taget til et bestemt retsmiddel. De omfattede procedurer er under alle omstændigheder først afsluttet, når den pågældende afgørelse får retskraft. Derfor skal prohibitive omkostninger modsat Danmarks opfattelse undgås i alle instanser<sup>38</sup>.

59. Dette gælder i princippet også for retsmidler, der iværksættes af en sagsøger, der forud har fået beskyttelse mod prohibitive omkostninger i den foregående instans. Allerede ud fra synspunktet om den processuelle ligestilling, som er en del af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang<sup>39</sup>, der også udtrykkeligt nævnes som en procedureregulering i konventionens artikel 9, stk. 4, er det forbudt at udsætte sagsøgeren i appelproceduren for en risiko for prohibitive sagsomkostninger. I modsat fald kunne man frygte, at modparten tilrettelægger sin processtrategi med det sigte, at et retsmiddel er praktisk udelukket for sagsøgerens vedkommende.

60. Lilian Pallikaropoulos har i øvrigt med rette fremhævet, at det i medfør af artikel 267 TEUF kun er retter i sidste instans, der i tilfælde af tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten er forpligtet til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse. Såfremt tilsvarende spørgsmål endnu ikke er blevet forelagt Domstolen af forudgående instanser, må adgangen til en ret, der er forpligtet til at forelægge sådanne spørgsmål, ikke forhindres af prohibitive sagsomkostningsrisici.

61. Alligevel er det heller ikke udelukket, at den almene interesse i en fortsættelse af sagen bortfalder eller i det mindste reduceres efter den foregående instans' afgørelse. Derfor er det foreneligt med konventionens artikel 9, stk. 4, og direktivbestemmelserne, at det for hver instans undersøges på ny, hvorvidt prohibitive sagsomkostninger skal forhindres.

V – **Forslag til afgørelse**

62. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) I henhold til artikel 9, stk. 4, i Århuskonventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, artikel 10a i direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved direktiv 2003/35/EF og artikel 15a i direktiv 96/61/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, som ændret ved direktiv 2003/35, tilkommer det principielt medlemsstaterne at fastsætte, hvordan det forhindres, at de omfattede retslige procedurer ikke gennemføres på grund af de dermed forbundne omkostninger. Disse foranstaltninger skal dog med tilstrækkelig klarhed og bindende virkning sikre, at målene i Århuskonventionen i hvert enkelt tilfælde opfyldes, og samtidig respektere effektivitets- og ækvivalensprincippet samt de grundlæggende rettigheder i EU-retten.
- 2) Ved bedømmelsen af, hvorvidt sagsomkostningerne er prohibitive, skal der tages hensyn til objektive og subjektive omstændigheder i sagen med det formål at muliggøre en vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. Sagsøgerens manglende økonomiske midler må i

38 — Således også Overvågningskomitéen, konklusioner og henstillinger af 21.1.2011, AJA m.fl. mod Spanien, ACCC/C/2008/24, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, s. 20, punkt 108.

39 — Dommen i sagen *Ordre des barreaux francophones et germanophone* m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 29-31.

forbindelse med håndhævelsen af EU-retten ikke være en hindring for proceduren. Der skal altid, således også ved fastsættelsen af de sagsomkostninger, som kan pålægges sagsøgere, der råder over økonomiske midler, tages behørigt hensyn til offentlighedens interesse i beskyttelsen af miljøet.

- 3) Der kan således efterfølgende i forbindelse med en sagsomkostningsafgørelse tages behørigt hensyn til, at sagsøgeren trods afslag på en anmodning om sagsomkostningsbeskyttelse faktisk ikke er blevet afholdt fra at anlægge sagen eller fortsætte retsforhandlingerne, såfremt forpligtelsen til at forhindre prohibitive omkostninger blev overholdt i forbindelse med afgørelsen vedrørende anmodningen om sagsomkostningsbeskyttelse.
- 4) Det er foreneligt med Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, og artikel 10a i direktiv 85/337 samt artikel 15a i direktiv 96/61, at det for hver instans undersøges på ny, hvorvidt prohibitive sagsomkostninger skal forhindres.«