



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

15. marts 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet – direktiv 2011/92/EU – adgang til klage og domstolsprøvelse for medlemmer af den berørte offentlighed – klage indgivet eller søgsmål anlagt for tidligt – begreberne ikke uoverkommeligt dyre og afgørelser, handlinger eller undladelser omfattet af bestemmelserne i direktivet om offentlig deltagelse – spørgsmålet om, hvorvidt Århuskonventionen finder anvendelse«

I sag C-470/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af High Court (ret i første instans, Irland) ved afgørelse af 29. juli 2016, indgået til Domstolen den 22. august 2016, i sagen

North East Pylon Pressure Campaign Limited,

Maura Sheehy

mod

An Bord Pleanála,

Minister for Communications, Energy and Natural Resources,

Irland,

Attorney General,

procesdeltager:

EirGrid plc,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot (refererende dommer), A. Arabadjiev og E. Regan,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. juni 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- North East Pylon Pressure Campaign Ltd og Maura Sheehy ved solicitors D. Courtney og B. Sawey, barristers M. O'Donnell og C. Hughes samt E. Keane, SC, og C. Bradley, SC,
- An Bord Pleanála ved solicitor A. Doyle, barrister B. Foley og N. Butler, SC,
- Attorney General og Minister for Communications, Climate Action and Environment (tidligere Minister for Communications, Energy and Natural Resources) ved E. Creedon og E. McKenna, som befuldmægtigede, bistået af barrister M. McDowell,
- Irland ved R. Mulcahy, SC, og barrister G. Gilmore,
- EirGrid plc ved solicitor D. Nagle, barrister S. Dodd, M. Cush, SC, og solicitor E. Cassidy,
- Europa-Kommissionen ved C. Zadra, G. Gattinara og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. oktober 2017,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af dels artikel 11 i 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), dels af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem North East Pylon Pressure Campaign Limited og Maura Sheehy mod An Bord Pleanála, Minister for Communications Energy and Natural Resources (minister for kommunikation, energi og naturressourcer, Irland, herefter »ministeren«), Irland og Attorney General vedrørende omkostningerne i forbindelse med et afslag på en begæring om tilladelse til at anlægge et søgsmål til prøvelse af en forudgående tilladelsesproces for et elsammenkoblingsanlæg.

Retsforskrifter

International ret

- 3 Århuskonventionens artikel 1, der har overskriften »Formål«, fastsætter følgende:

»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 bestemmelserne i denne konvention.«

- 4 Konventionens artikel 3, der har overskriften »Almindelige bestemmelser«, bestemmer i stk. 8:

»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.«

- 5 Hvad angår offentlighedens ret til at deltage i beslutningsprocesser på miljøområdet fastsætter konventionens artikel 6 detaljerede regler for de aktiviteter, der er indeholdt i bilag I til konventionen, mens dens artikel 7 og 8 nærmere bestemt vedrører planer, programmer og politikker vedrørende miljøet for så vidt angår artikel 7 og udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og/eller generelt anvendelige, juridisk bindende, normative instrumenter for så vidt angår artikel 8.

- 6 Samme konventions artikel 9, der har overskriften »Adgang til klage og domstolsprøvelse«, bestemmer:

»[...]

2. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed:

[...]

har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret, og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

[...]

Bestemmelserne i dette stk. 2 udelukker ikke muligheden for foreløbig prøvelse ved en administrativ myndighed og påvirker ikke krav om udtømmning af administrative klagemuligheder, forinden sagen påklages eller indbringes for domstolen, hvor et sådant krav måtte eksistere efter national ret.

3. I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2 ovenfor sikrer hver part, 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.

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. [...]«

EU-retten

- 7 Artikel 11 i direktiv 2011/92 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af den berørte offentlighed:

[...]

har adgang til ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af dette direktivs bestemmelser om offentlig deltagelse.

2. Medlemsstaterne afgør, på hvilket stadium der kan rejses indsigelse mod afgørelser, handlinger eller undladelser.

[...]

4. Denne artikel udelukker ikke muligheden for at indgive en foreløbig klage til en administrativ myndighed og påvirker ikke kravet om, at de administrative klagemuligheder skal være udtømt, inden sagen kan påklages eller indbringes for domstolene, såfremt et sådant krav findes i den nationale lovgivning.

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

[...]«

- 8 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 347/2013 af 17. april 2013 om retningslinjer for den transeuropæiske energiinfrastruktur og om ophævelse af beslutning nr. 1364/2006/EF og ændring af forordning (EF) nr. 713/2009, (EF) nr. 714/2009 og (EF) nr. 715/2009 (EUT 2013, L 115, s. 39) fastlægger »retningslinjer for den rettidige udvikling og interoperabilitet af de prioriterede transeuropæiske energiinfrastrukturkorridorer og -områder«.
- 9 Denne forordnings artikel 8 med overskriften »Tilrettelæggelse af tilladelsesprocessen« bestemmer, at »senest den 16. november 2013 udpeger hver medlemsstat en national kompetent myndighed, der er ansvarlig for at lette og koordinere tilladelsesprocessen for projekter af fælles interesse«.

Irsk ret

- 10 Det fremgår af den forelæggende rets oplysninger, at kravet om, at procedurer ikke må være »uoverkommeligt dyre« som omhandlet i artikel 11 i direktiv 2011/92, fremgår af section 50B i Planning and Development Act, 2000 (lov om planlægning og udvikling af 2000), som ændret (herefter »loven af 2000«), som bestemmer:

»1) Denne bestemmelse vedrører procedurer af følgende typer.

- a) sager ved High Court [(ret i første instans, Irland)] i form af domstolsprøvelse eller ansøgning om bevilling af adgang til domstolsprøvelse af:
 - i) enhver afgørelse eller angivelig afgørelse, der er truffet eller angiveligt er truffet
 - ii) enhver foranstaltning, der er truffet eller angiveligt er truffet
 - iii) enhver passivitet i henhold til en national lov, som

[bl.a.] gennemfører en bestemmelse i direktiv [2011/92], som artikel 10a [...] finder anvendelse på«.

- 11 Denne lovs section 50B(3) bestemmer:

»Retten kan tilpligte en part i en sag, der er omfattet af denne bestemmelse, at betale sagsomkostningerne, hvis retten finder det passende:

- a) fordi retten finder, at partens krav eller modkrav er grundløst eller chikanøst
- b) under henvisning til den måde, hvorpå parten har gennemført sagen, eller

c) hvis parten udviser foragt for retten.«

12 Samme lovs section 50B(4) har følgende ordlyd:

»Subsection (2) berører ikke rettens mulighed for at pålægge en part at betale sagsomkostningerne i en sag af ekstraordinær betydning for offentligheden, og såfremt en sådan tilkendelse sker af hensyn til retsplejen under sagens særlige omstændigheder.«

13 Section 3 i Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 (miljøbeskyttelsesloven af 2011, herefter »loven af 2011«) bestemmer:

»[...]

3) Retten kan pålægge en part i en sag, der er omfattet af denne bestemmelse, at betale sagsomkostningerne, hvis retten finder det passende:

a) fordi retten finder, at partens krav eller modkrav er grundløst eller chikanøst

b) under henvisning til den måde, hvorpå parten har gennemført sagen, eller

c) hvis parten udviser foragt for retten.

4) Subsection (1) berører ikke rettens mulighed for at pålægge en part at betale sagsomkostningerne i en sag af ekstraordinær betydning for offentligheden, og såfremt en sådan tilkendelse sker af hensyn til retsplejen under sagens særlige omstændigheder.

[...]«

14 Section 4 (1) i loven af 2011 bestemmer:

»Section 3 finder anvendelse i civile retssager, bortset fra retssager omhandlet i subsection (3), som er anlagt af en person:

a) med henblik på at sikre overensstemmelse med eller håndhævelse af et lovfæstet krav eller vilkår eller et andet krav vedrørende en licens, tilladelse, godkendelse, leje eller andet samtykke nævnt i subsection (4) eller

b) vedrørende omgåelsen af eller manglende overholdelse af en sådan licens, tilladelse, godkendelse, leje eller form for samtykke,

og hvis den manglende overensstemmelse med eller håndhævelse af et sådant lovfæstet krav, vilkår eller andet krav omhandlet i paragraph (a) eller en sådan omgåelse eller manglende overholdelse omhandlet i paragraph (b) har forårsaget, forårsager eller med sandsynlighed vil forårsage skade på miljøet

[...]«

15 I henhold til section 8 i loven af 2011 skal retten af egen drift tage hensyn til Århuskonventionen.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 16 I 2015 anmodede EirGrid plc, der er et irsk statsejet eltransmissionsselskab, om tilladelse til at installere ca. 300 elmaster med højspændingskabler, der spænder over en afstand på omkring 138 km, med henblik på at forbinde Irlands og Nordirlands elektricitetsnet samt at sikre en pålidelig elforsyning på øen.
- 17 Dette projekt, som er blandt de »projekter af fælles interesse«, der er udpeget af Europa-Kommissionen på grundlag af forordning nr. 347/2013, er blevet anfægtet af et borgerinitiativ med deltagelse af et stort antal jordejere og potentielt berørte parter med benævnelsen North East Pylon Pressure Campaign (herefter »NEPP«). Den nationale myndighed, som i henhold til nævnte forordnings artikel 8 er blevet udpeget til at lette og koordinere tilladelsesprocessen for sammenkoblingsprojektet, er det irske appeludvalg for byggesager, An Bord Pleanála.
- 18 An Bord Pleanála har også ansvaret for at godkende tilladelsen til dette projekt. Efter modtagelse af den formelle ansøgning om byggetilladelse og indgivelse af en miljøkonsekvensvurdering indkaldte An Bord Pleanála til en mundtlig høring den 7. marts 2016.
- 19 Den 4. marts 2016 anfægtede NEPPC og Maura Sheehy tilladelsesproceduren ved navnlig at forsøge at forhindre den mundtlige høring. Dette skete ved indgivelse af en begæring om bevilling til retslig prøvelse og om midlertidigt forbud.
- 20 Det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at der er nedlagt 15 påstande, til støtte for hvilke der er påberåbt 40 anbringender om bl.a., at EirGrid har ændret de oplysninger, som oprindeligt fremgik af den rapport om evaluering af indvirkningen på miljøet, som selskabet var forpligtet til at udarbejde i henhold til direktiv 2011/92, at erklæringen om miljøkonsekvenser og Natura-erklæringen om indvirkning på miljøet er mangelfuld, at tilladelsesprocessen er delvist ugyldig, at EirGrids anmodning om tilladelse er uforenelig med national ret, at kravene om en retfærdig rettergang i forbindelse med den mundtlige høring for An Bord Pleanála er blevet tilsidesat, og om sidstnævntes objektive partiskhed, henset til, at det er blevet udpeget af ministeren.
- 21 Eftersom begæringen om et midlertidigt forbud blev afslået, fandt den mundtlige høring i An Bord Pleanála sted som planlagt.
- 22 Tilladelsesproceduren blev viderebehandlet, og den ret, ved hvilken sagen er anlagt, gav sagsøgerne tilladelse til at adcitere den minister, der havde udpeget An Bord Pleanála, og Attorney General som sagsøgte og til at supplere deres klagepunkt vedrørende udpegelsen af An Bord Pleanála som kompetent myndighed. EirGrid er intervenseret i sagen.
- 23 Den 12. maj 2016 afslog den forelæggende ret efter fire dages retsmøde at indrømme bevilling til at anlægge et søgsmål med henvisning til, at det i henhold til irsk ret er nødvendigt at afvente en endelig afgørelse fra An Bord Pleanála, før der kan anlægges en retssag, hvorfor begæringen om bevilling til at anlægge et søgsmål dermed var indgivet for tidligt.
- 24 I den sag, der ligger grund til for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, er parterne uenige om fordelingen af de sagsomkostninger, der var forbundet med begæringen om bevilling til at anlægge et søgsmål, og som beløber sig til mere end 500 000 EUR.
- 25 Det er navnlig blevet gjort gældende, at NEPP og Maura Sheehy ikke kan påberåbe sig artikel 11 i direktiv 2011/92, eftersom begæringen om bevilling til at anlægge et søgsmål ikke var begrænset til blot at handle om mangler ved miljøkonsekvensvurderingsproceduren som sådan.

- 26 Den forelæggende ret rejser således spørgsmålet, om irsk ret er forenelig med de bestemmelser i direktiv 2011/92 og i Århuskonventionen, hvori det fastslås, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre.
- 27 Denne ret har i denne henseende præciseret, at Irland ikke har vedtaget nogen bestemmelse til gennemførelse af artikel 11, stk. 2, i direktiv 2011/92. Da det ikke er defineret, på hvilket stadium i en procedure der er adgang til klage eller domstolsprøvelse som omhandlet i dette direktiv, tilkommer det enhver irsk retsinstans fra sag til sag at vurdere, om den sag, der er indbragt for den, er indbragt på det rette stadium, eller om den er anlagt for tidligt eller for sent. Den forelæggende ret har videre anført, at loven af 2011 er mere restriktiv end Århuskonventionen, eftersom dens anvendelighed med hensyn til omkostninger er betinget af, at der foreligger en forbindelse mellem den påberåbte ulovlighed og en miljøskade.
- 28 På denne baggrund har High Court (ret i første instans) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) I sammenhæng med et nationalt retssystem, hvor lovgiver ikke udtrykkeligt og endegyldigt har fastslået, på hvilket stadium i processen en afgørelse skal anfægtes, og hvor der skal træffes en domstolsafgørelse herom fra sag til sag i forbindelse med hver enkelt begæring om domstolsprøvelse i henhold til *common law*-regler, finder kravet i artikel 11, stk. 4, i direktiv [2011/92] om »ikke uoverkommeligt dyre« procedurer da anvendelse på en sag ved en national domstol, hvorunder det skal afgøres, hvorvidt den konkret omhandlede begæring om domstolsprøvelse er blevet indgivet på det rette stadium?
- 2) Finder kravet om, at disse procedurer skal være »ikke uoverkommeligt dyre« i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv [2011/92], anvendelse på alle elementer af en retslig procedure, hvor lovligheden (i forhold til national ret eller EU-retten) af en afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af direktivets bestemmelser om offentlig deltagelse, prøves, eller alene på de EU-retlige elementer af en sådan prøvelse (eller navnlig udelukkende på de elementer af prøvelsen, der vedrører spørgsmål om direktivets bestemmelser om offentlig deltagelse)?
- 3) Omfatter udtrykket »afgørelse, handling eller undladelse« i artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92/EU administrative afgørelser i forbindelse med afgørelsen af en ansøgning om tilladelse, uanset om parternes juridiske rettigheder fastlægges definitivt og endeligt ved sådanne administrative afgørelser?
- 4) Skal en national domstol med henblik på at sikre effektiv retsbeskyttelse på områder, der er omfattet af EU's miljølovgivning, fortolke national ret således, at den i videst muligt omfang er i overensstemmelse med formålene i artikel 9, stk. 3, i [Århuskonventionen]:
- a) i en sag om prøvelse af gyldigheden af en procedure om tilladelse til et projekt af fælles interesse, der er blevet udpeget i henhold til [...] forordning (EU) [nr. 347/2013] og/eller
- b) i en sag om prøvelse af gyldigheden af en tilladelsesprocedure, hvor udviklingsprojektet berører et europæisk område, der er blevet udpeget i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [(EFT 1992, L 206, s. 7)]?
- 5) Såfremt spørgsmål 4 a) og/eller b) besvares bekræftende, er bestemmelsen om, at sagsøgerne »opfylder eventuelle kriterier i national ret«, til hinder for, at konventionen anses for at have direkte virkning under omstændigheder, hvor sagsøgerne [opfylder alle kriterierne] i national ret for indgivelse af en begæring om domstolsprøvelse og/eller er åbenbart berettigede til at indgive en begæring:
- a) i en sag om prøvelse af gyldigheden af en procedure om tilladelse til et projekt af fælles interesse, der er blevet udpeget i henhold til forordning [nr. 347/2013], og/eller
- b) i en sag om prøvelse af gyldigheden af en tilladelsesprocedure, hvor udviklingsprojektet berører et europæisk område, der er blevet udpeget i henhold til direktiv [92/43]?

- 6) Står det en medlemsstat frit for at fastsætte undtagelser til reglen om, at procedurer på miljøområdet ikke skal være uoverkommeligt dyre, såfremt der ikke er fastsat en sådan undtagelse i direktiv [2011/92] eller Århuskonventionen?
- 7) Er navnlig et krav i national ret om årsagsforbindelse mellem den angivelige ulovlige handling eller afgørelse og skade på miljøet som betingelse for anvendelsen af national lovgivning, der gennemfører artikel 9, stk. 4, i Århuskonventionen [...], med henblik på at sikre, at miljøsager ikke er uoverkommeligt dyre, foreneligt med konventionen?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første og det tredje spørgsmål

- 29 Med det første og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92 skal fortolkes således, at kravet om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, finder anvendelse på en sag ved en ret i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, i forbindelse med hvilken det skal afgøres, om der kan indrømmes bevilling til at anlægge en sag under en tilladelsesprocedure, i en situation, hvor den berørte medlemsstat ikke har fastlagt, på hvilket stadium der kan anlægges en retssag.
- 30 Domstolen har allerede haft lejlighed til at fastslå, at kravet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92 vedrører alle økonomiske omkostninger, der er foranlediget af deltagelsen i en retssag. Der skal således foretages en helhedsvurdering af den uoverkommeligt dyre karakter under hensyntagen til samtlige de omkostninger, som den berørte part skal bære (jf. i denne retning dom af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 27 og 28).
- 31 Det følger heraf, at når det i national procesret bestemmes, at der skal opnås bevilling forud for anlæggelsen af et søgsmål, som er underlagt det i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92 opstillede krav, er de omkostninger, som er opstået under en procedure med henblik på at opnå denne bevilling, ligeledes omfattet af dette krav.
- 32 Dette gælder a fortiori i en situation, hvor – således som det er tilfældet i hovedsagen – national ret, der finder anvendelse, ikke har fastlagt, på hvilket stadium der kan anlægges et søgsmål som krævet i henhold til artikel 11, stk. 2, i direktiv 2011/92, og hvor en sådan sag vedrører spørgsmålet om, hvorvidt begæringen om bevilling til anlæggelse af søgsmål er blevet indgivet på det rette stadium.
- 33 Det er i denne sammenhæng uden betydning, om begæringen om bevilling til at anlægge et søgsmål er blevet indgivet i løbet af en procedure, som kan føre til en byggetilladelse, og ikke med henblik på prøvelse af en afgørelse, som endeligt afslutter denne procedure. Som anført af generaladvokaten i punkt 101-108 i forslaget til afgørelse hverken kræver eller forbyder direktiv 2011/92, at de procedurer, som er omfattet af garantien mod uoverkommelige omkostninger, skal iværksættes til prøvelse af afgørelser, som endeligt afslutter en tilladelsesprocedure, henset til de mange beslutningstagningsformer på miljøområdet, men pålægger alene medlemsstaterne en forpligtelse til at fastsætte det stadium, på hvilket klage eller domstolsprøvelse kan iværksættes.
- 34 Det første og det tredje spørgsmål skal dermed besvares med, at artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92 skal fortolkes således, at kravet om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, finder anvendelse på en procedure ved en ret i en medlemsstat, såsom den i hovedsagen omhandlede procedure, hvorunder det skal afgøres, om der skal gives bevilling til anlæggelse af et søgsmål under en tilladelsesprocedure, og dette så meget desto mere når denne medlemsstat ikke har afgjort, på hvilket stadium domstolsprøvelse kan iværksættes.

Det andet spørgsmål

- 35 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92 fastsatte krav om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre – i en situation, hvor en sagsøger både har fremsat anbringender om tilsidesættelse af reglerne om offentlig deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet og om tilsidesættelse af andre regler – finder anvendelse på omkostningerne vedrørende søgsmålet som helhed eller alene på omkostningerne vedrørende den del af søgsmålet, som angår reglerne om offentlig deltagelse.
- 36 Det skal i denne henseende bemærkes, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92, at den klage eller domstolsprøvelse, som er omfattet af beskyttelsen mod uoverkommeligt dyre omkostninger, omfatter prøvelsen af afgørelser, handlinger eller undladelser, »der er omfattet af dette direktivs bestemmelser om offentlig deltagelse«. En fortolkning af ordlyden af denne bestemmelse fører således til, at dens anvendelsesområde afgrænses til kun at omfatte omkostningerne vedrørende de aspekter ved tvisten, som består i at gøre offentlighedens ret til at deltage i beslutningsprocessen gældende i overensstemmelse med de nærmere regler herom i direktivet.
- 37 Denne opfattelse støttes af en kontekstuel fortolkning af artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92.
- 38 Denne bestemmelse indeholder nemlig ikke blot regler vedrørende adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse, men også mere bredt regler om harmonisering af vurderingen af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.
- 39 Idet der i artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 udtrykkeligt kun henvises til dette direktivs bestemmelser om offentlig deltagelse, må det lægges til grund, at EU-lovgiver har haft til hensigt at udelukke klage eller domstolsprøvelse på grundlag af enhver anden bestemmelse i dette direktiv fra beskyttelsen mod uoverkommeligt dyre omkostninger, og dette gælder så meget desto mere klage eller domstolsprøvelse på grundlag af enhver anden lovgivning, uanset om der er tale om EU-retten eller de nationale medlemsstaters ret.
- 40 Denne fortolkning ændres ikke med henvisning til formålet med direktiv 2011/92, som, således som det fremgår af 19.-21. betragtning hertil, bl.a. består i at indarbejde bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 2 og 4, i afledt ret.
- 41 Disse bestemmelser henviser nemlig selv – med henblik på at definere området for klage eller domstolsprøvelse, som ikke må være uoverkommeligt dyre – til klage eller domstolsprøvelse, som vedrører enhver afgørelse, handling eller undladelse, »der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6« i denne konvention, dvs. til visse regler om offentlig deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet, uden at dette berører muligheden for, at der i national ret fastsættes andre bestemmelser, hvorved denne beskyttelse udvides til andre relevante bestemmelser i konventionen.
- 42 Eftersom EU-lovgiver alene har haft til hensigt i EU-retten at indføre kravet om, at visse retsmidler ikke må være uoverkommeligt dyre, således som defineret i Århuskonventionens artikel 9, stk. 2 og 4, vil enhver fortolkning af det i direktiv 2011/92 omhandlede krav, som omfatter mere end klage eller domstolsprøvelse iværksat til prøvelse af afgørelser, handlinger eller undladelser i forbindelse med den offentlige deltagelse i beslutningsprocesser, dermed gå ud over det af EU-lovgiver tilsigtede.
- 43 Når klage eller domstolsprøvelse, der er iværksat til prøvelse af en procedure, som er omfattet af direktiv 2011/92 – således som det er tilfældet med den omhandlede begæring om bevilling til anlæggelse af søgsmål, som har ført til den i hovedsagen omhandlede tvist om omkostninger – indbefatter retlige overvejelser med hensyn til bestemmelserne om offentlig deltagelse og argumenter vedrørende et andet emne, tilkommer det den nationale ret ex æquo et bono og i overensstemmelse med de gældende nationale procedureregler at sondre mellem de omkostninger, som kan henføres til

enhver af disse to typer af overvejelser med henblik på at sikre, at kravet om, at procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, finder anvendelse på den del af proceduren, som støttes på bestemmelserne om offentlig deltagelse.

- 44 Det følger af det ovenstående, at det andet spørgsmål skal besvares med, at i en situation, hvor en sagsøger både har fremsat anbringender om tilsidesættelse af reglerne om offentlig deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet og om tilsidesættelse af andre regler, finder det i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92 fastsatte krav om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, anvendelse på de omkostninger, som kan henføres til den del af prøvelsen, som vedrører reglerne om offentlig deltagelse.

Det fjerde og det femte spørgsmål

- 45 Med det fjerde og det femte spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om og i hvilken udstrækning Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4, skal fortolkes således, at det krav, som er fastsat med henblik på at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, som er omfattet af EU's miljølovgivning, og hvorefter visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, finder anvendelse på de aspekter af en tvist, som ikke er omfattet af det krav, der – således som det fremgår af besvarelsen af det andet spørgsmål – følger af direktiv 2011/92, og i bekræftende fald hvilke konsekvenser den nationale ret skal drage heraf i en tvist som den i hovedsagen omhandlede.
- 46 Det skal bemærkes, at Domstolen har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkningen af Århuskonventionen, der blev undertegnet af Fællesskabet og efterfølgende godkendt ved afgørelse 2005/370, og hvis bestemmelser fremover udgør en integreret del af Unionens retsorden (dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 30).
- 47 Mens konventionens artikel 9, stk. 2, sikrer en prøvelsesadgang, som har til formål at sikre offentlighedens ret til at deltage i beslutningsprocesserne på miljøområdet, sikrer samme artikels stk. 3 i bredere forstand, at medlemmer af offentligheden har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.
- 48 Artikel 9, stk. 4, som præciserer kendetegnene for sådanne procedurer, navnlig kravet om, at de ikke må være uoverkommeligt dyre, finder udtrykkeligt anvendelse på såvel de procedurer, som er omhandlet i stk. 3, som dem, der navnlig er omhandlet i stk. 2.
- 49 Kravet i Århuskonventionen om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, skal dermed anses for at finde anvendelse på en procedure som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som det i det væsentlige hermed tilsigtes at anfægte en ansøgning om byggetilladelse på grundlag af national miljølovgivning.
- 50 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, forholder det sig således, at når en EU-retlig bestemmelse kan finde anvendelse både på situationer henhørende under national ret og på situationer henhørende under EU-retten, er der afgjort en interesse i, at denne bestemmelse fortolkes ensartet, uanset de vilkår, hvorunder bestemmelsen skal anvendes, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås (dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

- 51 Det følger heraf, at den fortolkning, der er anlagt inden for rammerne af det første spørgsmål – med hensyn til spørgsmålet, om hvorvidt kravet om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, finder anvendelse i en procedure for en national ret, hvorunder det skal afgøres, om der kan gives bevilling til domstolsprøvelse – kan overføres på Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4.
- 52 Hvad angår spørgsmålet om, hvilke konsekvenser den nationale ret skal drage af konklusionen i en tvist som den i hovedsagen omhandlede, skal det bemærkes, at hverken stk. 3 eller 4 i Århuskonventionens artikel 9 indeholder en ubetinget og tilstrækkeligt præcis forpligtelse, som kan regulere borgernes retsstilling direkte (jf. i denne retning dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 45, og af 28.7.2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-543/14, EU:C:2016:605, præmis 50).
- 53 Det bemærkes imidlertid, at disse bestemmelser, selv om de ikke har direkte virkning, har til formål at gøre det muligt at sikre en effektiv beskyttelse af miljøet.
- 54 Da der ikke findes EU-retlige processuelle regler for klage eller domstolsprøvelse til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som borgerne kan aflede af EU-retten, tilkommer det hver medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte reglerne herfor, idet medlemsstaterne er forpligtet til konkret at sikre, at disse rettigheder effektivt beskyttes (jf. bl.a. analogt dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 47).
- 55 I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og at de heller ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. bl.a. dom af 15.4.2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 46).
- 56 Det vil derfor ikke være muligt i praksis, uden herved at bringe den effektive beskyttelse af EU's miljølovgivning – i nærværende sag direktiv 2011/92 og forordning nr. 347/2013 – i fare, at fortolke bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4, således, at det i praksis gøres umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten (jf. bl.a. analogt dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 49).
- 57 Når der er tale om anvendelsen af national ret, der vedrører miljøet – bl.a. i forbindelse med virkeliggørelsen af et projekt af fælles interesse – tilkommer det den nationale ret at anlægge en fortolkning af national procesret, der i videst muligt omfang er i overensstemmelse med målene i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4, således, at de retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre.
- 58 Henset til det ovenstående skal det fjerde og det femte spørgsmål besvares med, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4, skal fortolkes således, at med henblik på at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, som er omfattet af EU's miljølovgivning, finder kravet om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, anvendelse på den del af en tvist, som ikke er omfattet af det krav, der – således som det fremgår af besvarelsen af det andet spørgsmål – følger af direktiv 2011/92, i det omfang sagsøgeren hermed søger at sikre overholdelsen af national ret, der vedrører miljøet. Artikel 9, stk. 3 og 4, har ikke direkte virkning, men det tilkommer den nationale ret at anlægge en fortolkning af national procesret, der i videst muligt omfang er i overensstemmelse med de nævnte stykker.

Det sjette og det syvende spørgsmål

- 59 Med det sjette og det syvende spørgsmål, som skal behandles samlet, spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om en medlemsstat kan fravige det i Århuskonventionen og direktiv 2011/92 fastsatte krav om, at visse retlige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, når et søgsmål anses for grundløst eller chikanøst, eller når der ikke foreligger nogen forbindelse mellem den hævdede tilsidesættelse af den nationale ret, der vedrører miljøet, og en skade på miljøet.
- 60 Det skal bemærkes, at det krav om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, der er fastsat i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92 og Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, ikke på nogen måde er til hinder for, at de nationale retter pålægger en sagsøger at bære sagsomkostningerne. Dette fremgår udtrykkeligt af Århuskonventionen, som EU-retten behørigt skal tilpasses, idet konventionens artikel 3, stk. 8, præciserer, at nationale domstoles ret til at idømme rimelige sagsomkostninger i retssager ikke påvirkes (jf. analogt dom af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 25 og 26).
- 61 Den nationale ret kan dermed tage hensyn til faktorer som bl.a. udsigten til, at der gives medhold, og den omstændighed, at et søgsmål må anses for grundløst eller chikanøst, forudsat at de sagsomkostninger, som sagsøgeren pålægges at bære, ikke er urimeligt høje.
- 62 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en national lovgivning, såsom loven af 2011, der gennemfører Århuskonventionen med hensyn til sagsomkostninger, kan gøre anvendelsen af et krav om, at omkostningerne ved visse retlige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, betinget af en tilstrækkelig forbindelse mellem den påstand om ulovlighed, der fremføres med henvisning til national ret, der vedrører miljøet, og den skade, som er sket på miljøet, skal der blot henvises til ordlyden af denne konvention.
- 63 Dette krav finder i henhold til ordlyden af bestemmelserne i konventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med artikel 9, stk. 4, anvendelse på procedurer, hvorunder private personers eller offentlige myndigheders handlinger og undladelser, »der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet«, anfægtes.
- 64 De kontraherende parter i den nævnte konvention har således utvetydigt haft til hensigt at anvende beskyttelsen mod uoverkommeligt dyre omkostninger på sager, som har til formål at håndhæve miljølovgivningen in abstracto, uden at gøre denne beskyttelse betinget af, at det påvises, at der foreligger en forbindelse mellem en eksisterende eller a priori en eventuel skade på miljøet.
- 65 Det sjette og det syvende spørgsmål skal derfor besvares med, at en medlemsstat ikke kan fravige det krav om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, der er fastsat i Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, og artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92, når et søgsmål anses for grundløst eller chikanøst, eller når der ikke foreligger en forbindelse mellem den hævdede tilsidesættelse af national ret, der vedrører miljøet, og en skade på miljøet.

Sagsomkostninger

- 66 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 11, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at kravet om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, finder anvendelse på en procedure ved en ret i en medlemsstat, såsom den i hovedsagen omhandlede procedure, hvorunder det skal afgøres, om der skal gives bevilling til anlæggelse af et søgsmål under en tilladelsesprocedure, og dette så meget desto mere når denne medlemsstat ikke har afgjort, på hvilket stadium domstolsprøvelse kan iværksættes.
- 2) I en situation, hvor en sagsøger både har fremsat anbringender om tilsidesættelse af reglerne om offentlig deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet og om tilsidesættelse af andre regler, finder det i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92 fastsatte krav om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, anvendelse på de omkostninger, som kan henføres til den del af prøvelsen, som vedrører reglerne om offentlig deltagelse.
- 3) Artikel 9, stk. 3 og 4, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 skal fortolkes således, at med henblik på at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, som er omfattet af EU's miljølovgivning, finder kravet om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre anvendelse på den del af en tvist, som ikke er omfattet af det krav, der – således som det fremgår af besvarelsen af det andet spørgsmål – følger af direktiv 2011/92, i det omfang sagsøgeren hermed søger at sikre overholdelsen af national ret, der vedrører miljøet. Artikel 9, stk. 3 og 4, har ikke direkte virkning, men det tilkommer den nationale ret at anlægge en fortolkning af national procesret, der i videst muligt omfang er i overensstemmelse med de nævnte stykker.
- 4) En medlemsstat kan ikke fravige det krav om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, der er fastsat i artikel 9, stk. 4, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet og artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92, når et søgsmål anses for grundløst eller chikanøst, eller når der ikke foreligger en forbindelse mellem den hævdede tilsidesættelse af national ret, der vedrører miljøet, og en skade på miljøet.

Underskrifter