



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 18. októbra 2012¹

Vec C-260/11

**The Queen, na žiadosť:
David Edwards a i.,
proti
Environment Agency a i.**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Supreme Court (Spojené kráľovstvo)]

„Aarhuský dohovor — Smernica 2003/35/ES — Smernica 85/337/EHS — Posudzovanie vplyvov na životné prostredie — Smernica 96/61/ES — Integrované predchádzanie znečisťovaniu životného prostredia a jeho znižovanie — Prístup k spravodlivosti — Pojem „nedostupne drahé súdne konanie““

I – Úvod

1. Aké môžu byť trovy konania vo veciach životného prostredia? O túto otázku ide v prejednávanej návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Súdne spory vo veciach životného prostredia totiž podľa Aarhuského dohovoru² a ustanovení smernice o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie³ a smernice o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia⁴, ktoré boli prijaté na jeho prebratie, nesmú byť nedostupne drahé.

2. V Anglicku a vo Walese však existujú značné riziká, pokiaľ ide o trovy súdnych konaní, a to predovšetkým z dôvodu odmien pre právnych zástupcov, ktoré sú tam bežné. Po skončení konania v environmentálnej veci sa preto Supreme Court (Najvyšší súd) pýta, ako má v rámci sporu vo veci rozhodnutia o trovách uplatniť dohovor a príslušné ustanovenia smerníc.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 4).

3 — Smernica Rady z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248) v znení smernice 2003/35/ES Európskeho parlamentu a Rady z 26. mája 2003, ktorou sa ustanovuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia, a ktorou sa menia a dopĺňajú s ohľadom na účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti, smernice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 156, s. 17; Mim. vyd. 15/007, s. 466), kodifikovanom smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1).

4 — Smernica Rady 96/61/ES z 24. septembra 1996 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (Ú. v. ES L 257, s. 26; Mim. vyd. 15/003, s. 80) v znení smernice 2003/35, kodifikovanom smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/1/ES z 15. januára 2008 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (Ú. v. EÚ L 24, s. 8) a nahradená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia) (Ú. v. EÚ L 334, s. 17).

II – Právny rámec

A – Medzinárodné právo

3. Relevantná úprava súdnych trov v konaní vo veciach životného prostredia je obsahom Aarhuského dohovoru, ktorý vtedajšie Európske spoločenstvo podpísalo 25. júna 1995 v Aarhuse (Dánsko)⁵.

4. Prístupu k spravodlivosti sa venuje siedme a ôsme odôvodnenie, ako aj osemnásť odôvodnenie Dohovoru:

„uznávajúc tiež, že každý človek má právo na život v životnom prostredí, ktoré je postačujúce na zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu a súčasne je povinnosťou každého, jednotlivo aj spoločne s inými, chrániť a zlepšovať životné prostredie v prospech súčasných i budúcich generácií;

s ohľadom na to, že na zabezpečenie tohto práva a na splnenie tejto povinnosti občania musia mať prístup k informáciám, musia mať právo podieľať sa na rozhodovacom procese a musia mať prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, a v tomto smere uznávajúc, že občania môžu potrebovať pomoc pri vykonávaní svojich práv;

...

zohľadňujúc to, že pre verejnosť, vrátane organizácií, musia byť prístupné účinné súdne mechanizmy tak, aby boli chránené ich oprávnené záujmy a dodržiavané právne normy;

...“

5. Základný cieľ Dohovoru je stanovený v článku 1:

„Každá strana bude zaručovať práva na prístup k informáciám, účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru, s cieľom prispieť k ochrane práva každého človeka, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré je postačujúce pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu.“

6. V článku 3 ods. 8 Dohovoru sú spomenuté súdne trovy:

„Každá strana zabezpečí, aby osoby, ktoré uplatňujú svoje práva v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru, neboli za to trestané, pokutované, prenasledované alebo akýmkoľvek spôsobom obťažované. Toto ustanovenie neovplyvňuje právo vnútroštátnych súdov udeliť primerané poplatky v súdnom konaní.“

7. Článok 9 Dohovoru upravuje prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia. V odsekoch 4 a 5 sa okrem iného hovorí o nákladoch:

„4. Navyše, bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 1, postupy uvedené v odsekoch 1, 2 a 3 zabezpečia zodpovedajúcu a účinnú nápravu vrátane prikázaných úľav, ak sú vhodné, a musia byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé. ...

5. ... každá strana zabezpečí, aby bola verejnosť informovaná o prístupe k správne a súdne preskúmaniu, a zväží vytvorenie vhodných podporných mechanizmov s cieľom odstrániť alebo znížiť finančné a iné bariéry v prístupe k spravodlivosti.“

5 — Prijatý rozhodnutím Rady zo 17. februára 2005 o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Ú. v. EÚ L 124, s. 1).

8. Napokon treba upozorniť aj na rozhodovaciu prax Výboru pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru (Aarhus Convention Compliance Committee). Výbor, ktorého členmi sú odborníci, vytvorili strany Dohovoru na svojom stretnutí, aby prispel k hodnoteniu súladu s ustanoveniami Dohovoru, ktoré je upravené v článku 15 Dohovoru. Skúma individuálne sťažnosti.⁶ Svoje analýzy končí „zisteniami a odporúčaniami“.

B – Právo Únie

9. V rámci prebratia Aarhuského dohovoru doplnila smernica 2003/35/ES⁷ článok 10a do smernice o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie a článok 15a do smernice o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia. Obe ustanovenia upravujú prístup k spravodlivosti v sporoch v určitých veciach životného prostredia a každé z nich v odseku 5⁸ stanovuje:

„Každé takéto konanie musí byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé.“

III – Skutkový stav a návrh na začatie prejudiciálneho konania

10. Prebiehajúce konanie sa vzťahuje na návrh, ktorý podal pán David Edwards, na súdne preskúmanie rozhodnutia Environment Agency o vydaní povolenia na používanie cementárne. Pokiaľ je zrejmé, predmetná spoločnosť sa na tomto konaní nezúčastnila.

11. Súd prvého stupňa žalobu v roku 2005 zamietol. Pán Edwards následne podal proti tomuto rozhodnutiu odvolanie na Court of Appeal (odvolací súd). Keď pán Edwards z konania vystúpil, do zostávajúcej časti konania sa zapojila pani Pallikaropoulová. Jej povinnosť nahradiť trovy konania na Court of Appeal bola ohrozená pevnou sumou 2 000 GBP. Court of Appeal zamietol odvolanie a v roku 2006 vydal rozhodnutie o trovách, v ktorom pani Pallikaropoulovú zaviazal na náhradu trov konania odporcu ohrozených uvedenou pevnou sumou.

12. Pani Pallikaropoulová následne podala opravný prostriedok na House of Lords. Na začiatku konania podala žiadosť o ochranné uznesenie týkajúce sa trov konania, ktoré by ohradilo jej povinnosť na náhradu trov odvolacieho konania. House of Lords však jej žiadosť zamietol, okrem iného preto, lebo odmietla poskytnúť podrobnosti o svojom majetku alebo o identite a majetku osôb, ktoré zastupovala.

13. Rozhodnutím zo 16. apríla 2008 potvrdil House of Lords rozhodnutie Court of Appeal, ktorým sa zamietlo odvolanie pani Pallikaropoulovej. Dňa 18. júla 2008 vydal House of Lords uznesenie o náhrade trov konania, ktoré zaviazalo pani Pallikaropoulovú nahradiť celkové trovy odvolacieho konania pred House of Lords.

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

7 — Citovaná v poznámke pod čiarou 3.

8 — Teraz článok 11 ods. 4 pododsek 2 smernice 2011/92, resp. prechodne článok 16 ods. 4 pododsek 2 smernice, teraz článok 25 ods. 4 pododsek 2 smernice 2010/75.

14. Na Supreme Court, ktorý dočasne koná namiesto House of Lords, prebieha v súčasnosti spor o tomto rozhodnutí o trovách konania. V tomto konaní Supreme Court položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Ako by mal vnútroštátny súd posudzovať otázku náhrady trov konania vo vzťahu k osobe, ktorá je ako člen verejnosti neúspešným navrhovateľom pri návrhu týkajúcom sa životného prostredia, s ohľadom na požiadavky článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, ako bol implementovaný článkom 10a [smernice] 85/337/EHS a článkom 15a [smernice] 96/61/EHS (ďalej len „smernice“)?
2. Mala by sa otázka, či sú, alebo nie sú trovy súdneho sporu „nedostupne drahé“ v zmysle článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, ako bol implementovaný smernicami, posudzovať na základe objektívnych skutočností (napríklad odkazom na schopnosť „bežného“ člena verejnosti splniť prípadnú povinnosť nahradiť trovy), alebo by sa mala posudzovať na základe subjektívnych skutočností (odkazom na majetok príslušného navrhovateľa) alebo určitou kombináciou uvedených dvoch spôsobov?
3. Alebo je to v celom rozsahu záležitosť vnútroštátneho práva členských štátov, podmienená len dosiahnutím výsledku stanoveného smernicami, čiže tým, aby neboli predmetné konania „nedostupne drahé“?
3. Je pri posudzovaní, či sú, alebo nie sú konania „nedostupne drahé“, podstatné, že navrhovateľ v skutočnosti nebol odradený začať konanie alebo v ňom pokračovať?
4. Je v štádiu i) odvolania alebo ii) dovolania prípustný odlišný postoj k týmto záležitostiam, ako bol postoj, ktorý sa musí prijať v prvostupňovom konaní?“

15. Pani Pallikaropoulosová, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, Dánske kráľovstvo, Írsko, Helénska republika a Európska komisia predložili písomné pripomienky a vyjadrili sa na pojednávaní 13. septembra 2012.

IV – Právne posúdenie

16. Na prvú a tretiu otázku Supreme Court treba odpovedať spoločne, pretože sa abstraktne týkajú miery voľnej úvahy členských štátov pri prebratí predmetných ustanovení (ďalej časť A). Na základe odpovede na tieto dve otázky možno rad radom odpovedať na zvyšné otázky venované špecifickým hľadiskám (ďalej časti B, C a D).

A – O prvej a tretej otázke: priestor pre vnútroštátne opatrenia

17. Prvá a tretia prejudiciálna otázka sú zamerané na zistenie, či môže Súdny dvor rozhodnúť o tom, ako má vnútroštátny súd postupovať pri rozhodovaní o trovách konania člena verejnosti, ktorý bol v konaní vo veci životného prostredia ako žalobca neúspešný, aby zabránil neprimerane drahým súdnym konaniam, alebo či sa to v plnom rozsahu riadi vnútroštátnym právom členského štátu, pokiaľ príslušné konanie nie je „nedostupne drahé“.

18. Článok 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, ako aj článok 10a ods. 5 smernice o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie a článok 15a ods. 5 smernice o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia stanovujú, že konania vo veciach životného prostredia majú byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé.

19. Ako pripomína Írsko, podľa článku 288 ods. 3 ZFEÚ je smernica záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom sa voľba foriem a metód ponecháva vnútroštátnym orgánom. Základná možnosť voľby členských štátov sa nespochybňuje tým, že pomocou smerníc v zásade dochádza aj k prebratiu ustanovenia medzinárodného dohovoru Únie, ktorého ustanovenie znie v podstate rovnako.

20. V prejednávanom prípade je týmto spôsobom poskytnutý priestor na voľnú úvahu mimoriadne veľký, pretože uvedené ustanovenia neobsahujú nijaké podrobnejšie normatívy o tom, ako sa má konkrétne zabrániť neúmerne vysokým trovám konania.

21. Veľká rozmanitosť úpravy trov konania v členských štátoch zdôrazňuje nevyhnutnosť tohto priestoru na voľnú úvahu. Ani článok 9 ods. 4 Dohovoru, ani ustanovenia smerníc sa nezameriavajú na to, aby komplexne harmonizovali úpravu trov. Požadujú len nevyhnutné prispôbenie v jednotlivých bodoch.

22. Ako predbežný záver preto možno potvrdiť, že v zásade je úlohou členských štátov, aby stanovili, ako sa má dosiahnuť cieľ zakotvený v článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, článku 10a smernice o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie a článku 15a smernice o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia, a to, aby súdne konania, na ktoré sa vzťahujú, neboli nedostupne drahé.

23. Priestor na aktivitu členských štátov však nie je neobmedzený. Súdny dvor už v súvislosti s Dohovorom pripomenul, že z dôvodu absencie relevantnej úpravy na úrovni Únie je síce vecou jednotlivých členských štátov, ako vo svojich vnútroštátnych právnych poriadkoch upravujú rôzne procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré jednotlivcovi vyplývajú z práva Únie. Členské štáty však v každom konkrétnom prípade nesú zodpovednosť za zabezpečenie účinnej ochrany týchto práv.⁹

24. V úpravách členských štátov sa teda skutočne v každom konkrétnom prípade musí zabrániť tomu, aby boli príslušné súdne konania nedostupne drahé.

25. Na členské štáty sa nemôže ponechať spôsob výkladu pojmu „nedostupne drahé“, to znamená spôsob, ako treba určiť výsledok stanovený v článku 9 ods. 4 Dohovoru a v smerniciach. Z potreby jednotného uplatňovania práva Únie totiž vyplýva, že znenie ustanovenia práva Únie, ktoré neobsahuje nijaký výslovný odkaz na právo členských štátov s cieľom určiť jeho zmysel a rozsah pôsobnosti, v zásade vyžaduje autonómny a jednotný výklad v celej Únii, ktorý musí zohľadňovať kontext sporného ustanovenia a cieľ sledovaný príslušnou právnou úpravou; Súdny dvor dáva na tento účel subsidiárne do pozornosti aj zásadu rovnosti.¹⁰ Na rozdiel napríklad od pojmov „dostatočný záujem“ a „porušenie práv“ smernice v prípade pojmu „nedostupne drahé“ neodkazujú na vnútroštátne právo.

9 — Pozri rozsudky z 8. marca 2011, Lesoochrannárske zoskupenie (C-240/09, Zb. s. I-1255, bod 47), ako aj z 15. apríla 2008, Impact (C-268/06, Zb. s. I-2483, bod 44 a nasl.).

10 — Rozsudky z 18. januára 1984, Ekro (327/82, Zb. s. 107, bod 11); zo 14. februára 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, bod 37), a z 19. júla 2012, Pie Optiek (C-376/11, bod 33).

26. Podklady na to, čo sa má rozumieť pod prevenciou nedostupne drahých súdnych konaní, vyplývajú už z textu ustanovenia, ale aj z jeho kontextu,¹¹ to znamená, že v prípade neexistencie ďalších odkazov v smernici 2003/35 predovšetkým z Aarhuského dohovoru. Okrem toho sú dôležité všeobecné požiadavky na prebratie a vykonanie práva Únie, predovšetkým nutnosť dostatočne jasného prebratia,¹² zásady efektivity a ekvivalencie,¹³ ako aj rešpektovanie základných práv podľa práva Únie.¹⁴

27. Pojem „nedostupne“, ktorý zdôraznila Komisia a ktorý v niektorých jazykových verziách smerníc a v príslušných prekladoch Dohovoru charakterizuje trovy, ktorým sa má zabrániť,¹⁵ by mohol predstavovať odkaz na zásadu proporcionality. Pri výklade a preberaní smerníc treba túto zásadu dodržiavať¹⁶ a je prirodzene v rozpore s nedostupne drahým prístupom k spravodlivosti, čiže v súlade so zásadou, ktorá je upravená v Aarhuskom dohovore a v smerniciach.

28. Obmedzenie ohraničenia povinnosti na náhradu trov na zásadu proporcionality by však nebolo dostatočné. V troch záväzných jazykových verziách Dohovoru sa totiž pojem „nedostupne“ vôbec nepoužíva. Podľa francúzskej verzie nesmú byť trovy súdneho konania prohibatívne¹⁷ a podľa anglickej verzie nemajú byť konania prohibatívne drahé.¹⁸ Ruská jazyková verzia síce pojem „prohibitívny“ nepoužíva, ale takisto obsahuje cieľ, aby konania neboli nedostupné z dôvodu vysokých trov.¹⁹

29. Ide teda nielen o to, aby sa zabránilo neprimeraným trovám konania, to znamená takým, ktoré sú v nepomere ku konaniu, ale predovšetkým o to, aby konania neboli také drahé, že trovy by predstavovali riziko na ich uskutočnenie. Primerané, ale prohibatívne trovy prichádzajú do úvahy predovšetkým v prípade konania vo veciach životného prostredia, ktoré súvisia s veľkými projektmi, lebo tie môžu byť v každom ohľade veľmi nákladné, napríklad pokiaľ ide o nastolené právne, vedecké a technické otázky, ako aj počet účastníkov.

30. Na základe toho je už teraz možné poskytnúť užitočnú odpoveď na prvú a tretiu prejudiciálnu otázku: Podľa článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, článku 10a smernice o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie a článku 15a smernice o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia je v zásade úlohou členských štátov, aby stanovili, ako sa má zabrániť tomu, že súdne konania, na ktoré sa vzťahujú, sa nebudú realizovať z dôvodu ich nákladov. Tieto opatrenia však musia dostatočne jasným a záväzným spôsobom zaistiť, že sa v každom konkrétnom prípade splnia ciele Aarhuského dohovoru a že sa zároveň budú rešpektovať zásady efektívnosti a ekvivalencie, ako aj základné práva podľa práva Únie.

11 — O uznávaní mimovládnych organizácií pozri rozsudok z 15. októbra 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (C-263/08, Zb. s. I-9967, bod 45).

12 — Rozsudky z 23. mája 1985, Komisia/Nemecko (29/84, Zb. s.1661, bod 23), a zo 16. júla 2009, Komisia/Írsko (C-427/07, Zb. s. I-6277, bod 55 a tam citovaná judikatúra).

13 — Rozsudky Lesoochránárske zoskupenie (už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 47 a nasl.); z 12. mája 2011, Trianel Kohlekraftwerk Lünen (C-115/09, Zb. s. I-3673, bod 43), a z 18. októbra 2011, Boxus a Roua (C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, Zb. s. I-9711, bod 52).

14 — Rozsudky z 27. júna 2006, Parlament/Rada (C-540/03, Zb. s. I-5769, bod 105); z 26. júna 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone a i. (C-305/05, Zb. s. I-5305, bod 68), a z 1. júla 2010, Speranza (C-35/09, Zb. s. I-6577, bod 28).

15 — Okrem nemeckého znenia sa to zrejme týka českej, španielskej, maďarskej, talianskej, litovskej, lotyšskej, holandskej, poľskej a portugalskej jazykovej verzie príslušných ustanovení.

16 — Rozsudok Speranza (už citovaný v poznámke pod čiarou 14, bod 28 a nasl.).

17 — Francúzska jazyková verzia znie: „Les procédures... doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif.“

18 — Anglická jazyková verzia znie: „The procedures... shall... be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive“.

19 — Ruská jazyková verzia článku 9 ods. 4 znie: „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 – O druhej otázke: rozhodujúce kritériá

31. Po druhé sa chce Supreme Court dozvedieť, či má byť rozhodnutie o otázke, či je právny spor „nedostupne drahý“, založené na objektívnych, alebo na subjektívnych skutočnostiach, resp. na kombinácii oboch uvedených skutočností. Ako príklad uvádza v tejto súvislosti schopnosť „bežného“ člena verejnosti splniť povinnosť nahradiť trovy konania a majetok navrhovateľa dotknutého v konkrétnom prípade.

32. V konečnom dôsledku účelom tejto otázky je zistiť, ako má vnútroštátny súd rozhodnúť o tom, či trovy právneho sporu ešte sú, alebo už nie sú zlučiteľné s článkom 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru a s ustanoveniami na prebratie smerníc.

33. Súdny dvor síce už na základe možnosti voľnej úvahy, ktorú majú členské štáty k dispozícii, ale aj z dôvodu množstva eventúálnych situácií v konkrétnych prípadoch nemôže na túto otázku odpovedať komplexne a definitívne. Kontext článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru však umožňuje identifikovať hľadiská, ktoré by mohli byť užitočné v súvislosti s určovaním prípustných trov konania.

34. Na úvod treba poznamenať, že článok 3 ods. 8 Aarhuského dohovoru výslovne umožňuje primerané trovy konania. Pokiaľ nie je výška trov nadmerná, článok 9 ods. 4 a ustanovenia smerníc v zmysle toho nebránia uloženiu povinnosti nahradiť trovy.²⁰

35. Neexistujú jednoduché kritériá, kedy sú požadované trovy prohibítívne. Keď Súdny dvor rozhodol, že poplatky vo výške 20 eur, resp. 45 eur nebránia v uplatnení práv zúčastniť sa na posudzovaní vplyvov na životné prostredie, neuviedol dôvod tohto konštatovania.²¹ Neodôvodnil ani to, prečo by priamo vzniknuté náklady na poskytnutie informácií o životnom prostredí, a to až do výšky približne 5 000 eur, nemali jednotlivcom brániť v tom, aby uplatnili právo na tieto informácie, ale bránia im nepriamo vznikajúce náklady, napríklad účasť na pevných nákladoch orgánu.²²

36. Výbor pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru²³ sa už viackrát vyjadril o otázke prohibítívnych nákladov, väčšinou dokonca v súvislosti so Spojeným kráľovstvom.²⁴ Okolnosti príslušného prípadu, resp. vnútroštátneho systému posudzuje vždy podrobne. Tento postup je vhodný už preto, lebo článok 9 ods. 4 Dohovoru, rovnako ako ustanovenia smerníc, neobsahuje nijaké špecifické kritériá.

37. Komisia odkazuje aj na prípad Kreuz²⁵ Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“). V tomto prípade však nešlo o celkové trovy súdneho konania, ale iba o vysokú zálohu na súdne trovy, ktorú mal zaplatiť žalobca. ESLP v tejto súvislosti uviedol, že suma sa rovná *priemernému* ročnému platu v predmetnom štáte. Podľa názoru Komisie to predstavuje indíciu o objektívnom štandarde. V ďalšom odôvodnení rozsudku však táto myšlienka nebola preukázateľne zapracovaná. Ako uviedlo Spojené kráľovstvo, primárne išlo skôr o individuálnu schopnosť dotknutej osoby nahradiť trovy konania, teda o subjektívny štandard.²⁶

20 — Rozsudok Komisia/Írsko (už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 92).

21 — Rozsudok z 9. novembra 2006, Komisia/Írsko (C-216/05, Zb. s. I-10787, bod 45).

22 — Rozsudok z 9. septembra 1999, Komisia/Nemecko (C-217/97, Zb. s. I-5087, bod 47 a nasl.).

23 — V súvislosti s Výborom pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru pozri bod 8.

24 — Zistenia a odporúčania z 24. septembra 2010, Morgan a Baker/Spojené kráľovstvo (ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, bod 49); Cultra Residents' Association/Spojené kráľovstvo (ACCC/C/2008/27, bod 44 a nasl.); ClientEarth a i./Spojené kráľovstvo (ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, bod 128 a nasl.) a z 30. marca 2012, DOF/Dánsko (ACCC/C/2011/57, ECE/MP.PP/C.1/2012/7, bod 45 a nasl.).

25 — Rozsudok ESLP z 19. júna 2001, Kreuz v. Poľsko (sťažnosť č. 28249/95, Zbierka rozsudkov a rozhodnutí 2001-VI, § 61 a nasl.).

26 — Pozri aj rozsudky ESLP z 26. júla 2005, Podbielski a PPU Polpure v. Poľsko (sťažnosť č. 39199/98, § 67), a z 10. januára 2006, Teltronic-CATV/Polsko (sťažnosť č. 48140/99, najmä § 50 a nasl.), kde išlo o značne nižšie zálohy.

38. Individuálna schopnosť nahradiť trovy konania je relevantná aj v prípade zásady účinnej právnej ochrany v zmysle článku 47 Charty základných práv Európskej únie. Podľa článku 47 ods. 3 sa právna pomoc poskytuje osobám, ktoré nemajú dostatočné prostriedky, ak je táto pomoc potrebná na zabezpečenie efektívneho prístupu k spravodlivosti. Dohovor síce podľa článku 9 ods. 5 povinne nepožaduje zavedenie podporných opatrení ako právna pomoc,²⁷ ale len posúdenie „vytvorenia vhodných podporných mechanizmov“. Právna pomoc však v určitých prípadoch umožňuje predísť rizikám prohibítivných trov konania.²⁸ Čo sa týka presadzovania ustanovení práva Únie, právna pomoc môže mať dokonca záväzný charakter, pokiaľ z dôvodu obmedzenej platobnej schopnosti dotknutej osoby predstavujú v zásade prípustné riziká v oblasti trov neprekonateľnú prekážku prístupu k právu.²⁹

39. Ako Komisia správne zdôrazňuje, ochrana práv podľa Aarhuského dohovoru však ide nad rámec efektívnej ochrany práv podľa článku 47 Charty základných práv. Cieľom článku 47 je výslovne ochrana *vlastných* práv. Východiskom pri posúdení potreby poskytnutia pomoci na účely efektívnej právnej ochrany je teda právo samotnej osoby, ktorej práva alebo slobody zaručené Úniou boli porušené, a nie všeobecný záujem spoločnosti, hoci môže predstavovať jedno z hľadísk pri posudzovaní potreby pomoci.³⁰

40. V prípade otázok životného prostredia však právna ochrana spravidla slúži nielen v prospech individuálnych záujmov žalobcov, ale aj alebo dokonca výlučne záujmom verejnosti. Tento verejný záujem má v Únii veľký význam, pretože podľa článku 191 ods. 2 ZFEÚ a článku 37 Charty základných práv vysoká úroveň ochrany životného prostredia je jedným z cieľov jej politik.³¹

41. Dohovor sleduje tento dvojitý záujem. Podľa článku 1 totiž každá strana Dohovoru bude zaručovať práva na prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia s cieľom prispieť k ochrane práva *každého človeka*, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré postačuje na zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu. Siedme a ôsme odôvodnenie Dohovoru tento cieľ potvrdzujú a dopĺňajú k nemu *povinnosť* každého človeka chrániť a zlepšovať životné prostredie v prospech súčasných i budúcich generácií. Dohovor preto podľa svojho osemnásteho odôvodnenia sleduje cieľ, aby mala verejnosť vrátane organizácií prístupné účinné súdne mechanizmy tak, aby boli chránené ich zákonné záujmy a *dodržiavané právne normy*.

42. Uznanie verejného záujmu na ochrane životného prostredia má o to väčší význam, že môže existovať množstvo prípadov, keď nedošlo k narušeniu právom chránených záujmov istých jednotlivcov, resp. tieto záujmy boli narušené len okrajovo. Životné prostredie sa však pred súdom nemôže samo brániť, ale potrebuje zastúpenie, napríklad prostredníctvom angažovaných občanov alebo mimovládnych organizácií.

43. Dvojitý záujem na ochrane životného prostredia bráni tomu, aby sa prohibítivným rizikám v oblasti trov konania bránilo len u tých, ktorí sa usilujú o presadenie práva v oblasti životného prostredia. V ich prípade sa nedá predpokladať, že budú riziko v oblasti trov súdneho konania niesť až do výšky vlastnej platobnej schopnosti, keď je konanie zároveň, resp. výlučne aj vo verejnom záujme.

44. Pri posudzovaní, či sú trovy konania prohibítivné, sa teda musí primerane zohľadniť verejný záujem. Výbor pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru okrem iného odvodzuje toto zohľadnenie oprávnene aj z požiadavky spravodlivého konania, ktorá je tiež obsahom článku 9 ods. 4.³²

27 — Pozri však Výbor pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru, zistenia a odporúčania z 18. júna 2010, Plataforma Contra la Contaminación del Almindralejo/Španielsko (ACCC/C/2009/36, ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, s. 12, bod 66).

28 — Výbor pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru, zistenia a odporúčania ClientEarth a i./Spojené kráľovstvo (už citované v poznámke pod čiarou 24, bod 92).

29 — Pozri rozsudok z 22. decembra 2010, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (C-279/09, Zb. s. I-13849, bod 60 a nasl.), a uznesenie z 13. júna 2012, GREP (C-156/12, bod 40 a nasl.).

30 — Rozsudok DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (už citovaný v poznámke pod čiarou 29, bod 42).

31 — Pozri aj deviate odôvodnenie preambuly ZEÚ a článok 11 ZFEÚ.

32 — Pozri zistenia a odporúčania Cultra Residents' Association/Spojené kráľovstvo (už citované v poznámke pod čiarou 24, bod 45).

45. Zohľadnenie verejného záujmu však nebráni tomu, aby sa vzali do úvahy aj prípadné čiastkové záujmy žalobcov. Tomu, kto s konaním na presadenie práva v oblasti životného prostredia spája vlastné rozsiahle hospodárske záujmy, treba spravidla priznať vyššie riziko v oblasti trov konania ako tomu, kto nemôže očakávať nijaký hospodársky prospech. Hranica domnienky prohibítivných trov konania môže byť teda vyššia v prípade existencie čiastkových hospodárskych záujmov. Možno tak vysvetliť aj to, že Výbor pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru nepovažoval v prípade susedského sporu vo veci obťažovania zápachom, teda v prípade s porovnateľne nižším všeobecným záujmom, požiadavku uhradiť časť trov vo výške 5 000 libier za nadmerne vysokú.³³

46. *Vice versa* existencia vlastných záujmov nemôže vylúčiť každé zohľadnenie súčasne sledovaného všeobecného záujmu. Vlastný záujem osoby, ktorá je dotknutá projektom výstavby letiska, nemôže predstavovať dôvod, aby sa pri stanovovaní prípustných nákladov ignoroval značný verejný záujem, čo vyplýva už z toho, že okruh dotknutých osôb je oveľa väčší.³⁴

47. Pokiaľ ide o rozsah verejného záujmu, môže mať okrem iného význam aj pravdepodobná úspešnosť. Žaloba, ktorá zjavne nemá šancu na úspech, nie je v záujme verejnosti, hoci v zásade sa verejnosť o predmet žaloby zaujíma.

48. Čo sa týka výšky prípustných trov, v neposlednom rade je dôležité aj to, že ustanovenia Dohovoru o súdnych konaniach sa majú vykladať s tým cieľom, aby zabezpečili „široký prístup k spravodlivosti“³⁵. Široký prístup k spravodlivosti sa síce v článku 9 ods. 2 Dohovoru a v príslušných ustanoveniach smerníc uvádza len v súvislosti s podmienkami žaloby vo veci dostatočného verejného záujmu, resp. porušenia práva. Článok 9 ods. 2 však prinajmenšom vysvetľuje, že v tejto súvislosti ide o cieľ, ktorý prekračuje rámec Dohovoru. Toto výkladové maximum musí preto platiť aj pre stanovenie prípustných trov konania. So širokým prístupom k spravodlivosti by nebolo zlučiteľné, ak by boli značné riziká v oblasti trov vhodné na to, aby spravidla zabránili konaniu.

49. Na druhú otázku treba preto odpovedať tak, že pri posudzovaní, či ide o prohibítívne trovy konania, je potrebné zohľadniť objektívne a subjektívne skutočnosti prípadu s cieľom umožniť široký prístup k spravodlivosti. Nedostatočná finančná platobná schopnosť navrhovateľa nemôže predstavovať prekážku konania. Vždy, to znamená aj v prípade stanovenia trov konania, pri ktorých existuje domnienka, že ich solventní navrhovatelia môžu uhradiť, treba v spornom prípade primeraným spôsobom vyhovieť záujmu verejnosti na ochrane životného prostredia.

C – O štvrtej otázke: skutočné odradenie

50. Štvrtá otázka sa týka významu hľadiska, že navrhovateľ sa skutočne nedal odradiť, aby inicioval konanie, resp. aby v ňom pokračoval.

51. Pri takom prístupe by zákaz prohibítivných trov mohol stratiť svoj účinok: ak sa konanie uskutočnilo, riziko v oblasti trov konania mu zjavne nezabránilo. Bez konania by bola otázka o trovách hypotetická. Takýto záver je však neprípustný.

33 — Pozri zistenia a odporúčania Morgan und Baker/Spojené kráľovstvo (už citované v poznámke pod čiarou 24, bod 49).

34 — Na ilustráciu slúžia zistenia a odporúčania Cultra Residents' Association/Spojené kráľovstvo (už citované v poznámke pod čiarou 24).

35 — Pozri rozsudok Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (už citovaný v poznámke pod čiarou 11, bod 45), ktorý sa týka uznávania mimovládnych organizácií.

52. Otázka sa skôr dá vysvetliť tak, že v Spojenom kráľovstve existuje možnosť, aby sa pred pojednávaním vo veci samej rozhodlo o zálohe na trovy konania. V konaní vo veci samej tak Court of Appeal obmedzil riziko pani Pallikaropoulosovej v oblasti nákladov na sumu 2 000 libier, kým súd najvyššieho stupňa, House of Lords, jej návrh na stanovenie zálohy zamietol. Na základe okolností, že pani Pallikaropoulová napriek tomu trvala na svojom odvolaní pred House of Lords, možno usudzovať, že riziko v oblasti trov konania nebolo prohibitívne.

53. V tejto súvislosti treba najprv poznamenať, že taký nástroj, ako je záloha na trovy konania, je bez ohľadu na určité praktické problémy pri jeho úprave,³⁶ v zásade vhodný prvok na prebratie článku 9 ods. 4 Dohovoru a ustanovení smerníc. Rozhodnutie o tomto návrhu umožňuje, aby sa od samého začiatku zabránilo prohibitívnym trovám, a zároveň tým odstraňuje prípadnú potenciálnu prekážku podania žaloby, a to nevedomosť o hroziacich trovách konania.

54. Ak sa už rozhodnutím o zálohe na trovy konania správnym spôsobom prebral článok 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru a príslušné ustanovenia smernice, nie je spravidla nutné, aby sa tento záver spochybňoval. Zamietnutie žiadosti o stanovenie zálohy na trovy konania sa potom môže považovať za dôkaz toho, že riziko v oblasti trov konania nepredstavovalo prekážku podania žaloby. Vo výnimočných prípadoch však môže byť nevyhnutné dodatočne obmedziť trovy, ktoré sa majú nahradiť, napríklad ak sa v konaní objavia nové skutočnosti relevantné na posúdenie verejného záujmu alebo ak budú náklady značne vyššie, ako sa očakávalo pri rozhodovaní o žiadosti o stanovenie zálohy.

55. Pokiaľ však naproti tomu nedošlo k dostatočnému zohľadneniu stanovísk, ktoré sú relevantné na prevenciu prohibitívnych trov konania, je zakázané, aby sa ochota podať žalobu považovala za náznak toho, že prípustné riziko v oblasti trov nebolo prohibitívne. Smerovalo by to k tomu, že navrhovateľovi by sa odoprelo jeho právo v oblasti zabránenia prohibitívnym trovám konania. Praktická účinnosť týchto práv by sa skôr mala stanoviť v rámci rozhodnutia o trovách po ukončení konania vo veci samej.³⁷

56. Okolnosť, že navrhovateľ sa napriek odmietnutiu svojej žiadosti o stanovenie zálohy na trovy konania v skutočnosti nedal odradiť od toho, aby inicioval konanie, resp. aby v ňom pokračoval, sa môže neskôr – pri rozhodovaní o trovách konania – primerane zohľadniť, pokiaľ sa pri rozhodovaní o žiadosti o stanovenie zálohy na trovy konania zohľadnila povinnosť zabrániť prohibitívnym trovám.

D – O piatej otázke: obmedzenie trov v priebehu konania

57. Napokon sa Supreme Court pýta, či je prípustné, aby sa pri obmedzení výšky trov v jednotlivých stupňoch konania postupovalo odlišným spôsobom. V konaní vo veci samej síce v konaní pred Court of Appeal došlo k stanoveniu zálohy na trovy konania, nie však pred House of Lords.

58. V článku 9 ods. 4 Dohovoru a v ustanoveniach smerníc sa hovorí len o konaní a nerozlišuje sa podľa stupňov. Dohovor síce nepožaduje, aby sa zaručil istý priebeh konania na jednotlivých stupňoch alebo vôbec opravný prostriedok. Konania, na ktoré sa dokumenty vzťahujú, sa však skončia až vtedy, keď príslušné rozhodnutie nadobudne platnosť. Na rozdiel od názoru Dánska je preto nutné zabrániť prohibitívnym trovám na všetkých stupňoch konania.³⁸

36 — Pozri zistenia a odporúčania ClientEarth a i./Spojené kráľovstvo (už citované v poznámke pod čiarou 24, bod 129 a nasl.).

37 — Pozri rozsudok zo 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i. (C-275/09, Zb. s. I-1753, bod 37).

38 — Pozri aj Výbor pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru, zistenia a odporúčania z 21. januára 2011, AJA a i./Španielsko (ACCC/C/2008/24, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, s. 20, bod 108).

59. Platí to v zásade aj pre opravné prostriedky predložené navrhovateľom, ktorý už v konaní na nižšom stupni získal ochranu pred prohibitívnymi trovami. Už hľadisko rovnosti obranných prostriedkov v konaní, súčasť základného práva na spravodlivé konanie,³⁹ ktoré výslovne ako procesnú maximu uvádza aj článok 9 ods. 4 Dohovoru, zakazuje, aby bol navrhovateľ v odvolacom konaní vystavený riziku prohibitívnych trov. Inak by mohli vzniknúť obavy, že protistrana svoju procesnú stratégiu zameria tak, že odvolanie je v jeho prípade prakticky vylúčené.

60. Pani Pallikaropoulosová okrem toho oprávnene zdôrazňuje, že podľa článku 267 ZFEÚ v prípade pochybností vo veci výkladu alebo platnosti práva Únie sú len sudy najvyššieho stupňa povinné predložiť Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania. Ak Súdnemu dvoru ešte nepredložili príslušné otázky sudy nižšieho stupňa, je zakázané, aby riziko prohibitívnych trov konania znemožnilo prístup k súdu, ktorý má povinnosť predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania.

61. Zároveň nie je vylúčené ani to, že po rozhodnutí súdu nižšieho stupňa zanikne alebo sa zníži záujem verejnosti na ďalšom priebehu konania. S článkom 9 ods. 4 Dohovoru a s ustanoveniami smerníc je preto zlučiteľné, aby sa na každom stupni opätovne posúdilo, do akej miery treba eliminovať prohibitívne trovy konania.

V – Návrh

62. Navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Podľa článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, článku 10a smernice 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie v znení smernice 2003/35/ES a článku 15a smernice 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia v znení smernice 2003/35/ES je v zásade úlohou členských štátov, aby stanovili, ako sa má zabrániť tomu, že súdne konania, na ktoré sa tieto predpisy vzťahujú, sa nebudú realizovať z dôvodu ich nákladov. Tieto opatrenia však musia dostatočne jasne a záväzným spôsobom zaistiť, že sa v každom konkrétnom prípade splnia ciele Aarhuského dohovoru a že sa zároveň budú rešpektovať zásady efektívnosti a ekvivalencie, ako aj základné práva podľa práva Únie.
2. Pri posudzovaní, či ide o prohibitívne trovy konania, treba zohľadniť objektívne a subjektívne okolnosti prípadu s cieľom umožniť široký prístup k spravodlivosti. Nedostatočná platobná schopnosť navrhovateľa nemôže v prípade presadzovania práva Únie predstavovať prekážku konania. Vždy, to znamená aj v prípade stanovenia trov konania, pri ktorých existuje domnienka, že ich solventní navrhovatelia môžu uhradiť, treba v spornom prípade primeraným spôsobom vyhovieť záujmu verejnosti na ochrane životného prostredia.
3. Okolnosť, že navrhovateľ sa napriek odmietnutiu svojej žiadosti o stanovenie zálohy na trovy konania skutočne nedal odradiť od toho, aby inicioval konanie, resp. aby v ňom pokračoval, sa môže neskôr – pri rozhodovaní o trovách konania – primerane zohľadniť, pokiaľ sa pri rozhodovaní o žiadosti o stanovenie zálohy na trovy konania zohľadnila povinnosť zabrániť prohibitívnym trovám.
4. S článkom 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru a s článkom 10a smernice 85/337/EHS, ako aj s článkom 15a smernice 96/61/ES je zlučiteľné, aby sa na každom stupni opätovne posúdilo, do akej miery treba eliminovať prohibitívne trovy konania.

39 — Rozsudok *Ordre des barreaux francophones et germanophone* a i. (už citovaný v poznámke pod čiarou 14, body 29 až 31).