



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 18. oktobra 2012¹

Zadeva C-260/11

**The Queen, na predlog
Davida Edwardsa in drugih,
proti
Environment Agency in drugim**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supreme Court (Združeno kraljestvo))

„Aarhuška konvencija — Direktiva 2003/35/ES — Direktiva 85/337/EGS — Presoja vplivov na okolje —
Direktiva 96/61/ES — Celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja — Dostop do sodišč —
Pojem ‚nedopustno drag‘ sodni postopek“

I – Uvod

1. Kako drag sme biti sodni postopek v okoljskih zadevah? To je treba ugotoviti v obravnavanem predlogu za sprejetje predhodne odločbe. Sodni postopki v okoljskih sporih namreč v skladu z Aarhuško konvencijo² ter določbami Direktive PVO³ in Direktive IPPC⁴, s katerima je prva prenesena, ne smejo biti nedopustno dragi.

2. V Angliji in Walesu obstajajo velika stroškovna tveganja v sodnih postopkih, predvsem zaradi honorarjev zastopnikov, ki so tam običajni. Po koncu postopka v okoljski zadevi želi Supreme Court zato vedeti, kako je treba v okviru spora glede odločbe o stroških uporabiti to konvencijo in ustrezne določbe direktiv.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (UL 2005, L 124, str. 4).

3 — Direktiva Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248), kakor je bila spremenjena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2003/35/ES z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466), kodificirana z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2011/92/EU z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1).

4 — Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 80), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES, kodificirana z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2008/1/ES z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 24, str. 8) in nadomeščena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2010/75/EU z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL L 334, str. 17).

II – Pravni okvir

A – Mednarodno pravo

3. Upoštevne določbe o stroških postopkov v okoljskih zadevah vsebuje Aarhuška konvencija, ki jo je takrat še Evropska skupnost podpisala 25. junija 1998 v Aarhusu (Danska).⁵

4. Dostop do sodišča se omenja v sedmi, osmi in osemnajsti uvodni izjavi konvencije:

„[...] priznavajo tudi, da ima vsaka oseba pravico živeti v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, in dolžnost, da sama in skupaj z drugimi varuje in izboljšuje okolje za sedanje in prihodnje generacije, [...]

upoštevajo, da morajo imeti državljani, da bi lahko uveljavljali to pravico in izpolnjevali to dolžnost, dostop do informacij, pravico do udeležbe pri odločanju in dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ter se v zvezi s tem zavedajo, da državljani za uresničevanje svojih pravic morda potrebujejo pomoč,

[...]

Se zavzemajo, da bi bili javnosti, vključno z organizacijami, dostopni učinkoviti pravosodni mehanizmi za varstvo njihovih legitimnih interesov in za izvajanje zakonov, [...]“

5. Osnovne cilje konvencije določa člen 1:

„Da bi prispevali k varstvu pravice vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, vsaka pogodbenica v skladu z določbami te konvencije zagotavlja pravico do dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah“.

6. Člen 3(8) konvencije omenja stroške sodnega postopka:

„Pogodbenica zagotavlja, da tisti, ki uresničujejo svoje pravice v skladu z določbami te konvencije, zaradi tega ne smejo biti na noben način kaznovani, sodno preganjani ali nadlegovani. Ta določba ne vpliva na pristojnost državnih sodišč, da v sodnih postopkih dosodijo razumne stroške.“

7. Člen 9 konvencije določa dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Odstavka 4 in 5 se nanašata med drugim na stroške:

„4. Poleg tega in brez vpliva na prvi odstavek tega člena morajo postopki iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena zagotavljati ustrezna in učinkovita pravna sredstva, vključno s sodno prepovedjo, če je ta primerna, in biti morajo pošteni, pravični, pravočasni in ne pretirano dragi. [...]

5. [...] pogodbenica [...] prouči možnosti za vzpostavitev ustreznih mehanizmov pomoči za odpravo ali zmanjšanje finančnih in drugih ovir za dostop do pravnega varstva.“

5 — Sprejeta s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL L 124, str. 1).

8. Končno je treba poudariti tudi ustaljeno prakso Odbora za skladnost z Aarhuško konvencijo (Aarhus Convention Compliance Committee, v nadaljevanju: nadzorni odbor). Ta nadzorni odbor, ki ga sestavljajo strokovnjaki, so ustanovile pogodbenice, zato da pomaga pri pregledu skladnosti z določbami konvencije, ki ga določa člen 15 konvencije. Preiskuje predvsem posamične pritožbe.⁶ Svoje preiskave zaključijo z objavo tako imenovanih „ugotovitev in priporočil“.

B – Pravo Unije

9. Za izvedbo Aarhuške konvencije se je z Direktivo 2003/35/ES⁷ Direktivi PVO dodal člen 10a, Direktivi IPPC pa člen 15a. Obe določbi urejata dostop do pravnega varstva v določenih okoljskih zadevah, in obe v petem odstavku določata:⁸

„Vsak tak postopek mora biti pošten, nepristranski, pravočasen in ne nedopustno drag.“

III – Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

10. Obravnavani spor o glavni stvari se je začel s tožbo D. Edwardsa, s katero je zahteval sodno presojo odločitve Environment Agency (okoljske agencije) o izdaji dovoljenja za obratovanje cementarne. Kolikor je razvidno, zadevno podjetje ni udeleženec tega postopka.

11. Tožbo je prvostopenjsko sodišče leta 2005 zavrnilo. D. Edwards se je nato pritožil zoper to sodbo pri Court of Appeal. Nato se je kot pritožnica priključila postopku L. Pallikaropoulos, ko je D. Edwards odstopil od tožbe. Njena obveznost plačila stroškov pred Court of Appeal je bila vnaprej omejena na 2000 GBP. Court of Appeal je pritožbo zavrnilo in leta 2006 izdalo odločbo o stroških, s katero je L. Pallikaropoulos naložilo plačilo stroškov, ki so bili omejeni na navedeni znesek.

12. L. Pallikaropoulos se je nato pritožila pri House of Lords. Na začetku postopka je vložila predlog za izdajo sklepa o omejitvi stroškov, s katerim je predlagala omejitev njene obveznosti plačila stroškov v tej pritožbi. Vendar je House of Lords njeno vlogo zavrnilo med drugim zato, ker ni navedla ne podatkov o svojem premoženju ne o identiteti in premoženju vseh oseb, ki jih zastopa.

13. House of Lords je 16. aprila 2008 potrdilo odločitev Court of Appeal o zavrnitvi pritožbe L. Pallikaropoulos zoper sklep. House of Lords je 18. julija 2008 izdalo odločbo o stroških, s katero so bili L. Pallikaropoulos naloženi celotni stroški pritožbe pri House of Lords.

14. Zdaj poteka spor glede sklepa o stroških pred Supreme Court, ki je nadomestilo House of Lords. V tem postopku je Supreme Court Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

1. Kako mora nacionalno sodišče obravnavati vprašanje naložitve stroškov članu zadevne javnosti, ki kot tožeča stranka v okoljski tožbi ni uspel, in sicer upoštevajoč pri tem zahteve člena 9(4) Aarhuške konvencije, kot je prenesen s členom 10a Direktive PVO in členom 15a Direktive IPPC (v nadaljevanju: direktivi)?

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

7 — Navedena v opombi 3.

8 — Postali člen 11(4), drugi pododstavek, Direktive 2011/92 in začasno člen 16(4), drugi pododstavek, Direktive 2008/1, ki je nato postal člen 25(4), drugi pododstavek, Direktive 2010/75.

2. Ali je treba o vprašanju, ali je sodni postopek „nedopustno drag“ v smislu člena 9(4) Aarhuške konvencije, kot je prenesen z direktivama, odločiti na objektivni podlagi (na primer s sklicevanjem na zmožnost „običajnega“ člana zadevne javnosti, da izpolni potencialno obveznost plačila stroškov), ali je treba o tem odločiti na subjektivni podlagi (ob upoštevanju sredstev določene tožeče stranke), ali na obeh podlagah skupaj?
3. Ali gre pri tem povsem za stvar nacionalnega prava države članice, če je le dosežen cilj, ki ga določata direktivi, namreč, da obravnavani postopek ni „nedopustno drag“?
4. Ali je pri presoji, ali je postopek „nedopustno drag“, pomembno, da tožeča stranka ni bila odvrnjena od uvedbe oziroma nadaljevanja postopka?
5. Ali je ta vprašanja v fazi (i) pritožbe ali (ii) druge pritožbe dopustno obravnavati drugače kot na prvi stopnji?

15. L. Pallikaropoulos, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, Kraljevina Danska, Irska, Helenska republika in Evropska komisija so pisno in na obravnavi 13. septembra 2012 ustno podali stališča.

IV – Pravna presoja

16. Na prvo in tretje vprašanje Supreme Court je treba odgovoriti skupaj, ker se abstraktno nanašata na polje proste presoje držav članic pri izvajanju zadevnih določb (glej točko A). Na podlagi odgovora na ti vprašanji, je mogoče glede posebnih okoliščin odgovoriti na preostala vprašanja drugo za drugim (glej točke B, C in D).

A – Prvo in tretje vprašanje: Polje proste presoje za nacionalne ukrepe

17. Prvo in tretje vprašanje se nanašata na to, ali Sodišče sme odločiti, kako mora nacionalno sodišče ravnati pri določanju stroškov, ki se naložijo članu zadevne javnosti, ki kot tožeča stranka v okoljski tožbi ni uspel, glede na dolžnost, da mora preprečiti nastanek nedopustno visokih stroškov postopka, ali pa to v celotnem obsegu ureja nacionalno pravo, le da zadevni postopek ne sme postati „nedopustno drag“.

18. Člen 9(4) Aarhuške konvencije, člen 10a, peti odstavek, Direktive PVO in člen 15a, peti odstavek, Direktive IPPC določajo, da morajo biti okoljski pravni postopki pošteni, nepristranski, pravočasni in ne nedopustno dragi.

19. Kot poudarja Irska, je direktiva v skladu s členom 288, tretji odstavek, PDEU za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. Da direktiva izvaja v bistvu enako določilo mednarodne konvencije, ne omejuje pravice držav članic do te izbire.

20. Dopuščeno polje proste presoje je v obravnavanem primeru posebej široko, ker določbe ne vsebujejo podrobnejših pogojev, kako je v posameznem primeru treba preprečiti nedopustne stroške.

21. Raznolikost ureditve stroškov v državah članicah poudarja pomembnost tega polja proste presoje. Namen člena 9(4) in določb direktiv ni celovito uskladiti ta pravila o stroških. Z njimi se zahtevajo samo posamične nujne prilagoditve.

22. Kot vmesni predlog je mogoče navesti, da je načeloma naloga držav članic, da določijo, kako doseči cilj, ki je določen s členom 9(4) konvencije, členom 10a, Direktive PVO in členom 15a, Direktive IPPC, namreč, da zadevni sodni postopki niso nedopustno dragi.

23. Vendar polje proste presoje držav članic ni neomejeno. Sodišče je glede navedene konvencije že spomnilo, da če neko področje ni urejeno s pravom Unije, se v nacionalnem pravnem redu vsake države članice določijo postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije. Vendar so države članice odgovorne za to, da v vsakem posameznem primeru zagotovijo učinkovito varstvo zadevnih pravic.⁹

24. Zato mora ureditev v državah članicah dejansko v vsakem posameznem primeru zagotoviti, da zadevni sodni postopki niso nedopustno dragi.

25. Kako je treba razlagati pojem „nedopustno drag“, torej kako je treba določiti cilj v skladu s členom 9(4) konvencije in direktivama, ne more biti prepuščeno državam članicam. Zaradi zahtev po enotni uporabi prava Unije je treba besedilo določbe prava Unije, ki pri opredelitvi smisla in obsega ne napotuje posebej na pravo držav članic, običajno razlagati samostojno in enotno v celotni Uniji, in sicer ob upoštevanju okvira, v katerega je določba umeščena, in cilja, ki mu sledi zadevna ureditev; Sodišče to razlago dopolnjuje tudi z načelom enakosti.¹⁰ In drugače kot pri pojmu „zadosten interes“ in „kršitev pravice“ direktivi pri pojmu „nedopustno drag“ ne napotujeta na nacionalno pravo.

26. Napotki za razlago pojma preprečitve nedopustno dragih sodnih postopkov so razvidni že iz samega besedila določbe, pa tudi iz njegovega sobesedila,¹¹ kar ob neobstoju dodatnih pojasnil v Direktivi 2003/35 pomeni predvsem iz Aarhuške konvencije. Poleg tega so pomembne splošne zahteve za prenos in izvedbo prava Unije, predvsem zahteva po zadostno jasni izvedbi¹², načeli učinkovitosti in pravičnosti¹³ ter upoštevanje temeljnih pravic prava Unije.¹⁴

27. Pojem „nedopustno“, ki ga poudarja Komisija in ki v nekaterih jezikovnih različicah direktiv in ustreznih prevodih konvencije opredeljuje stroške, ki jih je treba preprečiti,¹⁵ bi lahko kazal na načelo sorazmernosti. To načelo je pri razlagi in izvajanju direktiv vsekakor treba upoštevati¹⁶ in nasprotuje nedopustnim stroškom za dostop do sodišč, ki ga določajo Aarhuška konvencija in direktivi, že po svoji naravi.

9 — Sodba z dne 8. marca 2011 v zadevi Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, ZOdl., str. I-1255, točka 47); glej tudi sodbo z dne 15. aprila 2008 v zadevi Impact (C-268/06, ZOdl., str. I-2483, točka 44 in 45).

10 — Sodbe z dne 18. januarja 1984 v zadevi Ekro (327/82, Recueil, str. 107, točka 11), z dne 14. februarja 2012 v zadevi Flachglas Torgau (C-204/09, točka 37), in z dne 19. julija 2012 v zadevi Pie Optiek (C-376/11, točka 33).

11 — Glej glede priznavanja nevladnih organizacij sodbo z dne 15. oktobra 2009 v zadevi Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (C-263/08, ZOdl., str. I-9967, točka 45).

12 — Sodbi z dne 23. maja 1985 v zadevi Komisija proti Nemčiji (29/84, Recueil, str. 1661, točka 23) in z dne 16. julija 2009 v zadevi Komisija proti Irski, (C-427/07, ZOdl., str. I-6277, točka 55) ter tam navedeno sodno prakso.

13 — Sodba Lesoochranárske zoskupenie (navedena v opombi 9, točki 47 in 48) ter sodbi z dne 12. maja 2011 v zadevi Trianel Kohlekraftwerk Lünen (C-115/09, ZOdl., str. I-3673, točka 43) in z dne 18. oktobra 2011 v združenih zadevah Boxus in Roua (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09, ZOdl., str. I-9711, točka 52).

14 — Sodbe z dne 27. junija 2006 v zadevi Parlament proti Svetu (C-540/03, ZOdl., str. I-5769, točka 105), z dne 26. junija 2007 v zadevi Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-305/05, ZOdl., str. I-5305, točka 68) in z dne 1. julija 2010 v zadevi Speranza (C-35/09, ZOdl., str. I-6577, točka 28).

15 — Poleg nemške različice zadevnih določb se zdi, da to velja še za češko, špansko, madžarsko, italijansko, litovsko, latvijsko, nizozemsko, poljsko in portugalsko.

16 — Sodba Speranza (navedena v opombi 14, točki 28 in 29).

28. Vendar omejitev varstva glede stroškov na načelo sorazmernosti ne bi zadoščala. Pojem „nedopustno“ namreč ni uporabljen v treh zavezujočih jezikovnih različicah konvencije. V skladu s francosko različico stroški postopka ne smejo biti odvračajoči¹⁷ in v skladu z angleško različico postopki ne smejo biti odvračajoče dragi¹⁸. V ruski različici sicer ni uporabljen pojem odvračajoče, vendar se tudi v njej poskuša zagotoviti, da postopki ne bi bili nedostopni zaradi visokih stroškov.¹⁹

29. Tako ne gre le za to, da se preprečijo pretirani stroški postopkov, torej tisti, ki so nesorazmerni glede na postopek, temveč da postopki predvsem ne smejo biti tako dragi, da bi stroški preprečili njihovo izvedbo. Stroški, ki so upravičeni, vendar odvračajoči, so možni predvsem pri okoljskih postopkih v zvezi z velikimi projekti, saj so ti lahko v vsakem pogledu zelo zapleteni, tako na primer glede pravnih, znanstvenih in tehničnih vprašanj, kot glede števila udeležencev.

30. Tako je zdaj mogoče koristno odgovoriti na prvo in tretje vprašanje: v skladu s členom 9(4) Aarhuške konvencije, členom 10a Direktive PVO in členom 15a Direktive IPPC je v bistvu naloga držav članic, da določijo, kako je treba preprečiti, da zadevni postopki ne bi bili izvedeni zaradi stroškov. Ti ukrepi pa morajo zadostno jasno in zavezujoče zagotavljati, da se v vsakem posameznem primeru izpolnijo cilji Aarhuške konvencije in da se hkrati upoštevajo načeli učinkovitosti in pravičnosti ter temeljne pravice prava Unije.

B – Drugo vprašanje: upoštevna merila

31. Drugič, Supreme Court želi izvedeti, ali je pri odgovoru na vprašanje, ali je pravni spor „nedopustno drag“, treba upoštevati objektivna ali subjektivna merila ali kombinacijo obojih. Pri tem kot primera navaja plačilno sposobnost „povprečnega“ pripadnika upoštevne javnosti in premoženje tožeče stranke, na katero se nanaša posamezni primer.

32. V bistvu sprašuje, kako naj nacionalno sodišče odloči, ali so stroški pravnega spora še v skladu s členom 9(4) Aarhuške konvencije in določbami izvedbenih direktiv.

33. Sodišče sicer na to vprašanje ne more celovito in dokončno odgovoriti že zaradi polja proste presoje držav članic, pa tudi zaradi številnosti možnih primerov. Vendar je mogoče iz sobesedila člena 9(4) Aarhuške konvencije razbrati dejavnike, ki bi lahko bili v pomoč pri določitvi dopustnih stroškov.

34. Najprej je treba ugotoviti, da člen 3(8) Aarhuške konvencije izrecno dopušča razumne stroške in da določbe direktiv naložitvi teh stroškov ne nasprotujejo, če znesek ni odvračajoč.²⁰

35. Preprostih meril glede tega, kdaj so stroški odvračajoči, ni. Ko je Sodišče odločilo, da 20 EUR oziroma 45 EUR ni v nasprotju s pravico do udeležbe pri presoji vplivov na okolje, te ugotovitve ni obrazložilo.²¹ Prav tako ni obrazložilo, zakaj naj neposredni stroški za sporočitev podatkov o okolju v višini približno 5 000 EUR posameznika ne bi odvrnili od tega, da uveljavlja svojo pravico do teh podatkov, posredni stroški, kot je na primer prevzem dela fiksnih stroškov organa, pa naj bi ga.²²

17 — Francoska različica se glasi: „(L)es procédures ... doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif.“

18 — Angleška različica se glasi: „(T)he procedures ... shall ... be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive.“

19 — Ruska različica člena 9(4) se glasi: „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.“

20 — Sodba Komisija proti Irski (navedena v opombi 12, točka 92).

21 — Sodba z dne 9. novembra 2006 v zadevi Komisija proti Irski (C-216/05, ZOdl., str. I-10787, točka 45).

22 — Sodba z dne 9. septembra 1999 v zadevi Komisija proti Nemčiji, (C-217/97, Recueil, str. I-5087, točka 47 in naslednje).

36. Nadzorni odbor²³ je že večkrat podal svoje stališče glede odvrčajočih stroškov, v večini primerov prav v zvezi z Združenim kraljestvom.²⁴ V vsaki zadevi posebej opravi obsežno presojo okoliščin posameznega primera in nacionalnega sistema. Tako ravna že zato, ker člen 9(4) konvencije in določbe direktiv ne ponujajo natančnejših meril.

37. Komisija se opira tudi na sodbo ESČP v zadevi Kreuz.²⁵ Ta se sicer ni nanašala na celotne stroške postopka, ampak samo na posamezen velik predjem za sodne stroške, ki bi ga morala plačati tožeča stranka. ESČP je v zvezi s tem pojasnilo, da znesek, ki naj bi se plačal, ustreza *povprečni* letni plači v zadevni državi. Komisija meni, da je to okoliščina, ki kaže na objektivno merilo. Toda to razmišljanje ni imelo zaznavnega vpliva v preostanku sodbe. Kot je navedlo Združeno kraljestvo, je bila v ospredju individualna plačilna sposobnost zadevnih oseb, torej subjektivno merilo.²⁶

38. Individualna plačilna sposobnost je pomembna tudi pri načelu učinkovitega pravnega varstva v smislu člena 47 Listine o temeljnih pravicah. V skladu s členom 47, tretji odstavek, se osebam, ki nimajo zadostnih sredstev, odobri pravna pomoč, če je ta potrebna za učinkovito zagotovitev dostopa do sodnega varstva. Člen 9(5) Aarhuške konvencije sicer ne določa, da bi bilo treba vpeljati pravno pomoč,²⁷ ampak samo preučitev možnosti za „vzpostavitev ustreznih mehanizmov“. Pravna pomoč pa v nekaterih primerih omogoči, da se prepreči odvrčajoče tveganje plačila stroškov.²⁸ Glede izvajanja določil prava Unije je možno, da je nujno dajati pravno pomoč, če bi v bistvu dopustna tveganja plačila stroškov preprečevala dostop do pravnega sredstva zaradi omejene plačilne sposobnosti zadevne osebe.²⁹

39. Vendar je pravno varstvo v skladu z Aarhuško konvencijo širše od učinkovitega pravnega varstva v skladu s členom 47 Listine o temeljnih pravicah. Kot ustrezno poudarja Komisija, je izrecni namen določb člena 47 varstvo *lastnih* pravic. Izhodišče za presojo, ali je treba odobriti pomoč za učinkovito pravno varstvo, je tako sama oseba, katere pravice in svoboščine, ki so ji zajamčene s pravom Unije, so bile kršene, ne pa javni interes družbe, čeprav je ta lahko dejavnik pri presoji nujnosti pomoči.³⁰

40. Pravno varstvo v okoljskih primerih pa navadno ni namenjeno le interesom posamezne tožeče stranke, ampak tudi ali celo samo javnemu interesu. Ta javni interes je v Evropski uniji zelo pomemben, saj je v skladu s členom 191, drugi odstavek, PDEU in členom 37 Listine o temeljnih pravicah visoka raven varstva okolja eden njenih ciljev.³¹

41. Cilj Aarhuške konvencije je zaščita tega dvojnega interesa. V skladu s členom 1 namreč vsaka pogodbenica zagotavlja dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah, da bi prispevala k varstvu pravice *vsake osebe* sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo. Sedma in osma uvodna izjava konvencije potrjujeta ta cilj in ga dopolnjujeta z *dolžnostjo*

23 — Glede Odbora za skladnost z Aarhuško konvencijo glej točko 8 zgoraj.

24 — Ugotovitve in priporočila z dne 24. septembra 2010 v zadevi Morgan in Baker proti Združenemu kraljestvu (ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, točka 49), Cultra Residents' Association proti Združenemu kraljestvu (ACCC/C/2008/27, točki 44 in 45) in ClientEarth in drugi proti Združenemu kraljestvu (ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, točka 128 in naslednje) ter z dne 30. marca 2012 v zadevi DOF proti Danskemu (ACCC/C/2011/57, ECE/MP.PP/C.1/2012/7, točka 45 in naslednje).

25 — Sodba ESČP z dne 19. junija 2001 v zadevi Kreuz proti Poljski (pritožba št. 28249/95, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-VI, točka 61 in naslednje).

26 — Glej tudi sodbi ESČP z dne 26. julija 2005 v zadevi Podbielski in PPU Polpure proti Poljski (pritožba št. 39199/98, točka 67) in z dne 10. januarja v zadevi Teltronic-CATV proti Poljski (pritožba št. 48140/99, predvsem točka 50 in naslednje) v zvezi z znatno nižjimi predujmi.

27 — Toda glej ugotovitve in priporočila nadzornega odbora z dne 18. junija 2010 v zadevi Plataforma Contra la Contaminación del Almendralejo proti Španiji (ACCC/C/2009/36, ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, str. 12, točka 66).

28 — Nadzorni odbor, ugotovitve in priporočila ClientEarth in drugi proti Združenemu kraljestvu (navedeni v opombi 24, točka 92).

29 — Glej sodbo z dne 22. decembra 2010 v zadevi DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (C-279/09, ZODl., str. I-13849, točki 60 in 61) in sklep z dne 13. junija 2012 v zadevi GREP (C-156/12, točka 40 in naslednje).

30 — Sodba DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (navedena v opombi 29, točka 42).

31 — Glej uvodno izjavo 9 preambule Pogodbe o EU in člen 11 PDEU.

vsakogar, da varuje in izboljšuje okolje za sedanje in prihodnje generacije. Zato se s konvencijo, kot je navedeno v osemnajsti uvodni izjavi, skuša zagotoviti, da bi bili javnosti, vključno z organizacijami, dostopni učinkoviti pravosodni mehanizmi za varstvo njihovih legitimnih interesov in *za izvajanje zakonov*.

42. Priznavanje javnega interesa glede varstva okolja je toliko pomembnejše, ker so mogoči številni primeri, v katerih pravno varovani interesi posameznikov niso prizadeti ali so prizadeti le obrobno. Okolje pa se pred sodiščem ne more braniti samo, ampak ga mora nekdo zastopati, na primer zavzeti državljani ali nevladne organizacije.

43. Dvojni interes pri varstvu okolja ne dopušča, da se odvrčajoči stroški preprečujejo samo na podlagi presoje plačilne sposobnosti tistih, ki želijo uveljaviti okoljske pravice. Ne sme se jim naložiti, da v primerih, v katerih so postopki tudi ali celo samo v javnem interesu, nosijo polno tveganje plačila stroškov sodnega postopka, vse do meje svojih sposobnosti.

44. Pri presoji, ali so stroški odvrčajoči, je tako treba primerno upoštevati vsakokratni javni interes. Nadzorni odbor to upoštevanje pravilno utemeljuje na podlagi pravičnega sojenja, ki je prav tako zahtevano na podlagi člena 9(4).³²

45. Upoštevanje javnega interesa pa ne izključuje, da se upoštevajo morebitni ločeni interesi tožečih strank. Tistemu, ki s postopkom za uveljavitev okoljskega prava združuje obsežne lastne ekonomske interese, se lahko praviloma naloži večje tveganje plačila stroškov kot onemu, ki ne more pričakovati ekonomskih prednosti. Prag za ugotovitev odvrčajočih stroškov je tako lahko višji, kadar obstajajo ločeni ekonomski interesi. S tem je morda mogoče utemeljiti, zakaj nadzorni odbor v sosedskem sporu o obremenjevanju okolja z vonjavami, torej v primeru, ki je le deloma v javnem interesu, delne odločbe o stroških ni opredelil kot odvrčajoče.³³

46. Obratno obstoj lastnih interesov ne more izključiti vsakega upoštevanja splošnega interesa, ki se hkrati uveljavlja. Lastni interesi nekaterih oseb, ki so prizadete z letališkim projektom, ne morejo upravičiti, da se pri določanju dopustnih stroškov ne bi upošteval prevladujoči javni interes, ki izhaja že iz tega, da je krog prizadetih mnogo širši.³⁴

47. Na obseg javnega interesa lahko vpliva med drugim dejanska možnost za uspeh. Tožba, ki je očitno brezupna, ni v javnem interesu, tudi če je predmet tožbe v bistvu v njenem interesu.

48. Končno je za višino stroškov še pomembno, da je treba določbe Aarhuške konvencije v zvezi s sodnimi postopki razlagati tako, da se zagotovi „širok dostop do sodišč“.³⁵ „Širok dostop do sodišč“ je sicer izrecno naveden le v členu 9(2) konvencije in ustreznih določbah direktiv v zvezi s pogojema za vložitev tožbe, to je zadostnim interesom in kršitvijo pravice. Vendar vsaj iz člena 9(2) izhaja, da gre pri tem za splošen cilj te konvencije. To splošno načelo razlage mora zato veljati tudi glede določanja dopustnih stroškov. S širokim dostopom do sodišč ne bi bilo združljivo, če bi lahko praviloma znatno tveganje plačila stroškov preprečilo postopek.

49. Na drugo vprašanje je zato treba odgovoriti, da je pri presoji, ali so stroški postopka odvrčajoči, treba upoštevati objektivne in subjektivne okoliščine primera, zato da se omogoči širok dostop do sodišč. Nezadostna plačilna sposobnost tožeče stranke ne sme biti ovira za postopek. Vselej, torej tudi pri določanju stroškov, ki jih je dopustno naložiti plačilno sposobnim tožečim strankam, je v posameznem primeru treba primerno upoštevati javni interes glede varstva okolja.

32 — Glej ugotovitve in priporočila Cultra Residents' Association proti Združenemu kraljestvu (navedeni v opombi 24, točka 45).

33 — Ugotovitve in priporočila Morgan in Baker proti Združenemu kraljestvu (navedeni v opombi 24, točka 49).

34 — Nazorne so ugotovitve in priporočila Cultra Residents' Association proti Združenemu kraljestvu (navedeni v opombi 24).

35 — Glej v zvezi s priznavanjem nevladnih organizacij sodbo Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (navedena v opombi 11, točka 45).

C – Četrto vprašanje: dejansko odvrčanje

50. Četrto vprašanje se nanaša na pomen okoliščine, da se tožeča stranka dejansko ni pustila odvrniti, da uvede postopek oziroma da ga nadaljuje.

51. To izhodišče bi lahko izničilo prepoved odvrčajočih stroškov: če je bil postopek izveden, ga tveganje plačila stroškov očitno ni preprečilo. Če postopka ni, je vprašanje stroškov le hipotetično. Toda to ne more biti rezultat.

52. Odgovor na vprašanje je prej v tem, da je v Združenem kraljestvu mogoče pred začetkom postopka odločiti o predlogu za omejitev obveznosti plačila stroškov. Tako je bilo v sporu o glavni stvari pred Court of Appeal tveganje plačila stroškov L. Pallikaropoulos omejeno na 2000 GBP, medtem ko je bil njen predlog za omejitev obveznosti plačila stroškov za postopek na zadnji stopnji, pred takratnim House of Lords, zavrnjen. Iz okoliščine, da je L. Pallikaropoulos nadaljevala postopek s pravnim sredstvom pred House of Lords, je mogoče sklepati, da tveganje plačila stroškov ni bilo odvrčajoče.

53. V skladu z navedenim je treba najprej poudariti, da je pravni institut, kot je predlog za omejitev obveznosti plačila stroškov, ne glede na nekatere dejanske težave pri njegovem oblikovanju³⁶ v osnovi smiseln sestavni del izvedbe člena 9(4) konvencije in direktiv. Odločitev glede tega predloga omogoči, da se vnaprej prepreči nastanek odvrčajočih stroškov in hkrati odstrani druga mogoča ovira za vložitev tožbe, namreč negotovost glede morebitnih stroškov postopka.

54. Če so bili z odločitvijo o predlogu za omejitev obveznosti plačila stroškov ustrezno izvedeni člen 9(4) Aarhuške konvencije in ustrezne določbe direktiv, tega rezultata praviloma ni treba preverjati. Zavrnitev predloga za omejitev obveznosti plačila stroškov je v tem primeru lahko indic, da tveganje plačila stroškov ni bilo ovira za vložitev tožbe. Vendar je morda treba v izjemnih primerih zadevne stroške naknadno omejiti, na primer kadar se v postopku ugotovijo nove bistvene okoliščine za presojo javnega interesa ali kadar so končni stroški bistveno višji, kot je bilo predvideno v postopku odločanja o predlogu za omejitev obveznosti plačila stroškov.

55. Če pa upoštevne okoliščine za preprečitev odvrčajočih stroškov niso bile zadostno upoštevane, se pripravljenost vložiti tožbo ne sme razlagati kot indic, da dopustno tveganje plačila stroškov ni bilo odvrčajoče. To bi pomenilo, da tožeči stranki ne bi bila zagotovljena pravica do preprečitve odvrčajočih stroškov. Dejanska učinkovitost teh pravic bi se morala zagotavljati z odločbo o stroških po končanem postopku o glavni stvari.³⁷

56. Okoliščina, da zavrnitev predloga za omejitev obveznosti plačila stroškov tožeče stranke ni dejansko odvrnilo od tega, da uvede oziroma nadaljuje postopek, se sme naknadno ustrezno upoštevati pri odločanju o stroških, če je bila pri odločitvi o predlogu za omejitev obveznosti plačila stroškov upoštevana dolžnost preprečevanja odvrčajočih stroškov.

D – Peto vprašanje: omejitev obveznosti plačila stroškov v sosledju stopenj

57. Končno želi Supreme Court izvedeti, ali je dopustno, da se omejitev obveznosti plačila stroškov obravnava različno na različnih sodnih stopnjah. V postopku na prvi stopnji pred Court of Appeal je bila sicer omejitev obveznosti plačila stroškov odobrena, pred House of Lords pa ne.

³⁶ — Glej ugotovitve in priporočila ClientEarth in drugi proti Združenemu kraljestvu (navedeni v opombi 24, točka 129 in naslednje)

³⁷ — Glej sodbo z dne 17. marca 2011 v zadevi Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi (C-275/09, ZOdl., str. I-1753, točka 37).

58. Člen 9(4) Aarhuške konvencije in določbe direktiv uporabljajo pojem postopek in pri tem ne razlikujejo med stopnjami. Konvencija sicer ne zahteva zagotovitve določenega sosledja stopenj ali katerega koli pravnega sredstva. Vendar se zadevni postopki končajo šele, ko postane odločba pravno močna. Zato je v nasprotju s stališčem Danske odvrtačajoče stroške treba preprečevati na vseh stopnjah.³⁸

59. To velja načeloma tudi za postopke s pravnimi sredstvi, ki jih vloži tožeča stranka, ki je bila že na predhodni stopnji varovana pred odvrtačajočimi stroški. Že pravica do enakosti orožij, ki je del temeljne pravice do poštenega sojenja³⁹ in ki jo tudi člen 9(4) konvencije izrecno določa kot postopkovno načelo, ne dopušča, da bi se tožeči stranki v postopku s pravnim sredstvom naložilo tveganje plačila odvrtačajočih stroškov. Drugače bi obstajala nevarnost, da bi nasprotna stranka svojo strategijo naravnala tako, da bi uveljavljanje pravnih sredstev zanjo bilo dejansko izključeno.

60. L. Pallikaropoulos pravilno poudarja, da so v skladu s členom 267 PDEU le sodišča na zadnji stopnji zavezana, da ob dvomu o razlagi ali uporabi prava Unije Sodišču predlagajo sprejetje predhodne odločbe. Če Sodišču ustreznih vprašanj še niso predložile nižje instance, se z odvrtačajočim tveganjem plačila stroškov ne sme preprečiti dostop do sodišča, ki je k predložitvi zavezano.

61. Prav tako ni izključeno, da po odločitvi v postopku na predhodni stopnji javni interes v nadaljnjem postopku odpade ali se vsaj zmanjša. Zato se v skladu s členom 9(4) konvencije in določbami direktiv sme na vsaki stopnji znova ugotoviti, koliko je treba preprečiti odvrtačajoče stroške.

V – Sklepni predlogi

62. Zato predlagam Sodišču, naj odloči:

1. V skladu s členom 9(4) Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, členom 10a Direktive 85/337/EGS o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES, in členom 15a Direktive 96/61/ES o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES, je v bistvu naloga držav članic, da določijo, kako je treba preprečiti, da zadevni postopki ne bi bili izvedeni zaradi stroškov. Ti ukrepi pa morajo zadostno jasno in zavezujoče zagotoviti, da se v vsakem posameznem primeru izpolnijo cilji Aarhuške konvencije in da se hkrati upoštevajo načeli učinkovitosti in pravičnosti ter temeljne pravice prava Unije.
2. Pri presoji, ali so stroški postopka odvrtačajoči, je treba upoštevati objektivne in subjektivne okoliščine primera, zato da se omogoči širok dostop do sodišč. Nezadostna plačilna sposobnost tožeče stranke ne sme biti ovira za postopek. Vselej, torej tudi pri določanju stroškov, ki jih je dopustno naložiti plačilno sposobnim tožečim strankam, je v posameznem primeru treba primerno upoštevati javni interes glede varstva okolja.
3. Okoliščina, da zavrnitev predloga za omejitev obveznosti plačila stroškov tožeče stranke ni dejansko odvrnilo od tega, da uvede oziroma nadaljuje postopek, se sme naknadno ustrezno upoštevati pri odločanju o stroških, če je bila pri odločitvi o predlogu za omejitev obveznosti plačila stroškov upoštevana dolžnost preprečevanja odvrtačajočih stroškov.

38 — Tako tudi nadzorni odbor, ugotovitve in priporočila z dne 21. januarja 2011 v zadevi AJA in drugi proti Španiji (ACCC/C/2008/24, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1S. 20, točka 108).

39 — Sodba *Ordre des barreaux francophones et germanophone* in drugi (navedena v opombi 14, točke od 29 do 31).

4. V skladu s členom 9(4) Aarhuške konvencije, členom 10a Direktive 85/337 in členom 15a Direktive 96/61 se sme na vsaki stopnji znova ugotoviti, koliko je treba preprečiti odvrčajoče stroške.