



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 15 mars 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljökonsekvensbedömning av vissa projekt –
Direktiv 2011/92/EU – Talerätt för medlemmar av den berörda allmänheten – Talan som har väckts
för tidigt – Begreppen ’inte oöverkomligt kostsamma’ och ’beslut, handling eller underlåtenhet som
omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i direktivet’ –
Århuskonventionens tillämplighet”

I mål C-470/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av High Court (Irland)
(Förvaltningsöverdomstolen, Irland), genom beslut av den 29 juli 2016, som inkom till domstolen den
22 augusti 2016, i målet

North East Pylon Pressure Campaign Limited,

Maura Sheehy

mot

An Bord Pleanála,

Minister for Communications, Climate Action and Environment,

Irland och

Attorney General,

i närvaro av

EirGrid plc,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen),

ordföranden Silva de Lapuerta samt domarna C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot (referent), A. Arabadjiev
och E. Regan,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

* Rättegångsspråk: engelska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 juni 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- North East Pylon Pressure Campaign Ltd och Sheehy, genom D. Courtney och B. Sawey, solicitors, samt M. O'Donnell, barrister, C. Hughes, barrister, E. Keane, SC, och C. Bradley, SC,
- An Bord Pleanála, genom A. Doyle, solicitor, och B. Foley, barrister, samt N. Butler, SC,
- Attorney General och Minister for Communications, Climate and Environment (tidigare Minister for Communications, Energy and Natural Resources), genom E. Creedon och E. McKenna, båda i egenskap av ombud, biträdda av M. McDowell, barrister,
- Irlands regering, genom R. Mulcahy, SC, och G. Gilmore, barrister,
- EirGrid plc, genom D. Nagle, solicitor, S. Dodd, barrister, M. Cush, SC, och E. Cassidy, solicitor,
- Europeiska kommissionen, genom C. Zadra, G. Gattinara och J. Tomkin, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 19 oktober 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1), och konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan North East Pylon Pressure Campaign Limited och Maura Sheehy, å ena sidan, och An Bord Pleanála, Minister for Communications, Energy and Natural Resources (ministeriet för kommunikation, energi och naturresurser, Irland) (nedan kallat ministeriet) och Attorney General, å andra sidan, angående tilldelade kostnader efter avslag på en ansökan om att få väcka talan mot ett preliminärt tillståndsförfarande gällande sammankoppling av elnät.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 3 I artikel 1 i Århuskonventionen, under rubriken "Syften", föreskrivs följande:

"För att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande skall varje part garantera rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i denna konvention."

- 4 I punkt 8 i konventionens artikel 3, vilken har rubriken "Allmänna bestämmelser", föreskrivs följande:

"Varje part skall se till att personer som utövar sina rättigheter i enlighet med bestämmelserna i denna konvention inte på något sätt bestraffas, förföljs eller trakasseras för detta. Denna bestämmelse påverkar inte nationella domstolars rätt att tilldela rimliga kostnader i domstolsförfaranden."

- 5 Vad gäller allmänhetens rätt att delta i vissa beslutsprocesser i miljöfrågor uppställer artikel 6 i Århuskonventionen särskilda regler för de verksamheter som räknas upp i bilaga I till denna, medan artiklarna 7 och 8 särskilt avser utarbetandet av planer, program och riktlinjer respektive utarbetandet av lagar och andra författningar.

- 6 I artikel 9 i Århuskonventionen, som har rubriken "Tillgång till rättslig prövning", föreskrivs följande:

"...

2. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänheten

...

har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

...

Bestämmelserna i denna punkt skall inte utesluta möjligheten att en förvaltningsmyndighet gör en preliminär prövning, och skall inte heller påverka kravet att saken får prövas i domstol först efter det att de administrativa prövningsförfarandena är uttömda, om den nationella rätten innehåller ett sådant krav.

3. Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

4. De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. ..."

Unionsrätt

- 7 I artikel 11 i direktiv 2011/92 föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna ska inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att ... medlemmar av den berörda allmänheten

...

har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i detta direktiv prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

2. Medlemsstaterna ska fastställa i vilket skede beslut, handlingar eller underlåtenhet kan prövas.

...

4. Bestämmelserna i denna artikel ska inte utesluta möjligheten av ett preliminärt prövningsförfarande inför en förvaltningsmyndighet och ska inte påverka kravet att de administrativa prövningsförfarandena ska vara uttömda innan rättsliga prövningsförfaranden får användas, om detta krav finns enligt den nationella lagstiftningen.

Sådana förfaranden ska vara rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

..."

- 8 I artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 (EUT L 115, 2013, s. 39) "fastställs riktlinjer för en snabb utveckling av, och driftskompatibilitet för, de prioriterade korridorer och områden för transeuropeisk energiinfrastruktur".
- 9 I artikel 8 i denna förordning, som har rubriken "Organisering av tillståndprocessen" föreskrivs att varje medlemsstat ska "utse en behörig nationell myndighet som ska ansvara för att underlätta och samordna tillståndprocessen för projekt av gemensamt intresse".

Irländsk rätt

- 10 Det framgår av de upplysningar som den hänskjutande domstolen har lämnat att kravet på att förfarandena inte får vara "oöverkomligt kostsamma", vilket föreskrivs i artikel 11 i direktiv 2011/92, återfinns i section 50B i Planning and Development Act, 2000 (2000 års plan- och bygglag) (nedan kallad plan- och bygglagen). I denna section föreskrivs följande:

"1) Denna section avser följande förfaranden:

- a) förfaranden i High Court angående rättslig prövning eller angående ansökan om tillstånd till rättslig prövning av
- i) beslut som meddelats eller som påstås ha meddelats,
 - ii) åtgärd som vidtagits eller påstås ha vidtagits eller
 - iii) underlåtenhet att vidta åtgärder enligt statens lagstiftning som innebär tillämpning av

[bland annat] en bestämmelse i direktiv [2011/92] på vilken artikel 10a ... är tillämplig ..."

- 11 I section 50B.3 i denna lag föreskrivs följande:

"Domstol får förplikta en part att ersätta kostnader i förfaranden på vilka denna section är tillämplig om domstolen finner det vara lämpligt

- a) på grund av att domstolen anser att ett yrkande eller invändning som parten framställt saknar grund eller har gjorts mot bättre vetande,
- b) på grund av det sätt på vilket parten fört sin talan eller
- c) när parten gjort sig skyldig till domstolstrots."

12 I section 50B.4 i plan- och bygglagen föreskrivs följande:

”Subsection 2 påverkar inte domstolens möjlighet att tillerkänna en part ersättning för kostnader i ett mål som är av synnerligen starkt allmänintresse och när det, med beaktande av omständigheterna i målet, ligger i rättvisans intresse att göra det.”

13 I section 3 i Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 (nedan kallad 2011 års miljölag) föreskrivs följande:

”...

3) Domstol får förplikta en part att ersätta kostnader i förfaranden på vilka denna section är tillämplig om domstolen finner det vara lämpligt

a) på grund av att domstolen anser att ett yrkande eller invändning som parten framställt saknar grund eller har gjorts mot bättre vetande,

b) på grund av det sätt på vilket parten fört sin talan eller

c) när parten gjort sig skyldig till domstolstrots.

4) Subsection 1 påverkar inte domstolens möjlighet att tillerkänna en part ersättning för kostnader i ett mål som är av synnerligen starkt allmänintresse och när det, med beaktande av omständigheterna i målet, ligger i rättvisans intresse att göra det.

...”

14 I artikel 4 första stycket i 2011 års miljölag föreskrivs följande:

”Section 3 gäller för andra civila förfaranden än de förfaranden som avses i subsection 3 vilka har inletts av en person

a) för att säkerställa att sådana lagstadgade krav, villkor eller andra krav som gäller för en licens, tillstånd, medgivande, upplåtelse eller annat samtycke som anges i subsection 4 uppfylls eller

b) beträffande en överträdelse av eller underlåtenhet att uppfylla villkoren för sådana licenser, tillstånd, medgivanden, upplåtelser eller samtycken som avses ovan,

när underlåtenheten att säkerställa att sådana lagstadgade krav, villkor eller andra krav som avses i punkt a) uppfylls eller sådan överträdelse eller underlåtenhet att uppfylla villkoren som avses i punkt b) har orsakat, orsakar eller riskerar att orsaka skada på miljön.

...”

15 I section 8 i 2011 års miljölag föreskrivs att domstolen ska beakta Århuskonventionen, i förekommande fall *ex officio*.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

16 EirGrid plc, som är ett statligt irländskt företag för elöverföring, begärde år 2015 tillstånd för att uppföra cirka 300 kraftledningsstolpar med högspänningskablar på en sträcka av 138 kilometer i syfte att sammankoppla Irlands och Nordirlands elnät och säkerställa elförsörjningen på hela ön.

- 17 Detta projekt, som är ett av de projekt av gemensamt intresse som kommissionen har utsett enligt förordning nr 347/2013, har mött motstånd från en påtryckningsgrupp, North East Pylon Pressure Campaign (nedan kallad NEPP), som består av ett stort antal fastighetsägare och potentiellt berörda boende i området. Den nationella myndighet som, enligt artikel 8 i förordning nr 347/2013, hade utsetts för att underlätta och samordna förfarandet för beviljande av tillstånd för detta sammankopplingsprojekt är An Bord Pleanála, den irländska överklagandenämnden för planärenden.
- 18 An Bord Pleanála hade också till uppgift att pröva frågan om tillstånd för projektets genomförande. Efter det att EirGrid hade gett in sin formella ansökan om tillstånd för genomförande och en miljökonsekvensbeskrivning kallade nämnden till en muntlig förhandling den 7 mars 2016.
- 19 Den 4 mars 2016 angrep NEPP och Maura Sheehy tillståndsförfarandet, bland annat genom att försöka förhindra den muntliga förhandlingen. I detta syfte framställdes ett yrkande om rättslig prövning tillsammans med ett yrkande om ett interimistiskt föreläggande.
- 20 Det framgår av de handlingar som ingetts till domstolen att sökandena har framställt ungefär femton yrkanden, till stöd för vilka ett fyrtiotal grunder har åberopats. Dessa grunder avsåg bland annat att EirGrid hade ändrat de uppgifter som ursprungligen ingick i den miljökonsekvensbeskrivning som företaget var skyldigt att framställa enligt direktiv 2011/92, att uppgifterna gällande miljöpåverkan och bedömningen av inverkan på Natura 2000-områden var otillräckliga, att delar av tillståndsförfarandet var rättsstridigt, att EirGrids ansökan om tillstånd stred mot nationell rätt, att kraven på en rättvis rättegång hade åsidosatts vid An Bord Pleanálas organisation av den muntliga förhandlingen och även frågan huruvida denna nämnd var opartisk då den hade utsetts av ministeriet.
- 21 Yrkandet om interimistiskt föreläggande ogillades och förhandlingen vid An Bord Pleanála hölls vid den planerade tidpunkten.
- 22 Tillståndsförfarandet fortlöpte och den domstol där målet hade anhängiggjorts tillät sökandena att som svarande lägga till ministeriet, som hade utsett An Bord Pleanála, och Attorney General, samt utveckla sitt ifrågasättande av nämnden som behörig myndighet. EirGrid intervenerade i förfarandet.
- 23 Den 12 maj 2016, efter fyra dagars förhandling, avlog den hänskjutande domstolen ansökan om tillstånd att väcka talan med motiveringen att det enligt irländsk rätt verkade krävas att An Bord Pleanála skulle anta ett slutligt beslut innan talan kunde väckas och att ansökan således hade ingetts för tidigt.
- 24 I det förfarande som har lett fram till ifrågavarande begäran om förhandsavgörande är parterna oeniga om fördelningen av rättegångskostnader till ett belopp på över 500 000 euro.
- 25 Det har bland annat gjorts gällande att NEPP och Maura Sheehy inte kunde åberopa artikel 11 i direktiv 2011/92, eftersom ansökan om tillstånd att väcka talan inte var begränsad till oegentligheter i förfarandet gällande miljökonsekvensbeskrivningen i sig.
- 26 Den hänskjutande domstolen ifrågasätter därför den irländska rättens förenlighet med kravet i direktiv 2011/92 och Århuskonventionen på att vissa rättsliga förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma.
- 27 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende klargjort att Irland inte har antagit någon bestämmelse varigenom artikel 11.2 i direktiv 2011/92 införlivas. Eftersom det skede då talan enligt detta direktiv kan väckas inte har fastställts ankommer det av denna anledning på varje irländsk domstol att från fall till fall pröva huruvida den talan som anhängiggjorts vid domstolen har väckts vid en lämplig tidpunkt, eller snarare för sent eller för tidigt. Den hänskjutande domstolen har därtill

anfört att 2011 års miljölag är mer restriktiv än Århuskonventionen eftersom dess tillämplighet vad gäller kostnader är beroende av att det föreligger ett samband mellan den åberopade rättsstridigheten och en befintlig miljöskada.

28 Mot denna bakgrund beslutade High Court att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) När den nationella lagstiftaren inte uttryckligen och slutgiltigt har angett i vilket skede av processen ett beslut kan angripas och denna fråga ska avgöras från fall till fall av domstol i enlighet med *common law*, kan kravet enligt artikel 11.4 i direktiv 2011/92/EU på att förfarandet inte får vara ’oöverkomligt kostsam[t]’ åberopas i ett förfarande vid en nationell domstol som avser huruvida en enskild ansökan om prövning ingetts i rätt skede?
- 2) Gäller kravet på att ett förfarande inte får vara ’oöverkomligt kostsam[t]’ enligt artikel 11.4 i direktiv 2011/92/EU för alla moment i ett rättsligt förfarande genom vilket en prövning av lagligheten (enligt nationell rätt eller enligt unionsrätten) av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av direktivets bestämmelser om allmänhetens deltagande begärs, eller endast för den unionsrättsliga aspekten av denna ansökan om prövning (eller, mer specifikt, endast för de delar av prövningen som avser direktivets bestämmelser om allmänhetens deltagande)?
- 3) Omfattar formuleringen ’ett beslut, en handling eller en underlåtenhet’ i artikel 11.1 i [direktiv 2011/92] förvaltningsbeslut som antas under prövningen av en ansökan om tillstånd, oberoende av om sådana förvaltningsbeslut oåterkalleligt och slutgiltigt avgör parternas lagliga rättigheter?
- 4) Ankommer det på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten i enlighet med de mål som uppställs i artikel 9.3 i Århuskonventionen, för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning,
 - a) i ett förfarande för prövning av giltigheten av ett tillståndsförfarande rörande ett projekt av gemensamt intresse, i den mening som avses i [förordning nr 347/2013], och/eller
 - b) i ett förfarande för prövning av giltigheten av ett tillståndsförfarande där projektet berör ett skyddsområde, i den mening som avses i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter [EGT L 206, 1992, s. 7]?
- 5) Om svaret på den fjärde frågan, a och/eller b, är jakande, innebär villkoret att sökandena ska ’uppfyll[a] eventuella kriterier i nationell rätt’ att konventionen inte kan anses ha direkt effekt under omständigheter då sökandena har uppfyllt samtliga kriterier enligt nationell rätt och/eller helt klart har rätt att göra ansökan
 - a) i ett förfarande för prövning av giltigheten av ett tillståndsförfarande rörande ett projekt av allmänt intresse som har utsetts i enlighet med [förordning nr 347/2013] och/eller
 - b) i ett förfarande för prövning av giltigheten av ett tillståndsförfarande där projektet berör ett område i EU som har utsetts i enlighet med [direktiv 92/43]?
- 6) Får en medlemsstat i sin lagstiftning föreskriva undantag från regeln att miljörättsliga förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma när inget sådant undantag anges i [direktiv 2011/92]?
- 7) Är det förenligt med Århuskonventionen att i nationell rätt uppställa ett krav på att det ska finnas ett orsakssamband mellan en rättsstridig handling eller beslut och miljöskadan som en förutsättning för tillämpning av nationell rätt som verkställer artikel 9.4 i konventionen för att säkerställa att miljörättsliga förfaranden inte blir oöverkomligt kostsamma?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den tredje tolkningsfrågan

- 29 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den tredje frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 11.4 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att kravet på att vissa juridiska förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma är tillämpligt på ett förfarande vid en domstol i en medlemsstat, såsom det ifrågavarande förfarandet i det nationella målet, inom ramen för vilket det avgörs huruvida en talan mot ett tillståndsförfarande kan tillåtas, mot bakgrund av att medlemsstaten inte har fastställt i vilket skede talan kan väckas.
- 30 Såsom domstolen redan har haft tillfälle att klargöra avser det krav som uppställs i artikel 11.4 i direktiv 2011/92 samtliga kostnader för att delta i domstolsförfarandet. Frågan huruvida rättsliga förfarandena är oöverkomligt kostsamma måste således bli föremål för en helhetsbedömning, varvid det tas hänsyn till samtliga kostnader som åsamkats den berörda parten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punkterna 27 och 28).
- 31 När det i nationell processrätt föreskrivs att tillstånd måste utfärdas innan en talan som omfattas av kravet i artikel 11.4 i direktiv 2011/92 kan prövas måste även kostnaderna hänförliga till ett förfarande för att erhålla detta tillstånd anses omfattas av detta.
- 32 Detta är särskilt fallet när, som i förfarandet i det nationella målet, det i tillämplig nationell lagstiftning inte har fastställts i vilket skede talan kan väckas, såsom föreskrivs i artikel 11.2 i direktiv 2011/92, och syftet med ett sådant förfarande är att bedöma om talan har väckts i tid.
- 33 Den omständigheten att ansökan om att väcka talan har ingetts under ett förfarande som kan leda till ett tillstånd och inte mot ett slutligt beslut varigenom detta förfarande definitivt avslutas, saknar härvid betydelse. Såsom generaladvokaten har framhållit i punkterna 101-108 i sitt förslag till avgörande innehåller direktivet varken något krav på eller förbud mot att en talan som omfattas av skyddet mot oöverkomliga kostnader ska ha väckts mot ett beslut varigenom ett tillståndsförfarande definitivt avslutas, med hänsyn till den betydande variationen av beslutsförfaranden inom miljörätten. I direktivet föreskrivs i stället endast en skyldighet för medlemsstaterna att avgöra i vilket skede en talan kan väckas.
- 34 Den första och den tredje frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 11.4 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att kravet på att vissa rättsliga förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma är tillämpligt på ett förfarande vid en domstol i en medlemsstat, såsom det ifrågavarande förfarandet i det nationella målet, inom ramen för vilket det avgörs huruvida en talan mot ett tillståndsförfarande kan tillåtas, i synnerhet då medlemsstaten inte har fastställt i vilket skede talan kan väckas.

Den andra frågan

- 35 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida kravet på att vissa rättsliga förfaranden enligt artikel 11.4 i direktiv 2011/92 inte ska vara oöverkomligt kostsamma är tillämpligt på kostnader hänförliga till förfarandet i dess helhet eller enbart kostnader hänförliga till den del av talan som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser i miljöfrågor, när en sökande har åberopat både grunder som avser en felaktig tillämpning av bestämmelserna om allmänhetens deltagande och grunder som avser felaktig tillämpning av andra bestämmelser.

- 36 Av själva ordalydelsen i artikel 11.1 i direktiv 2011/92 framgår att det är de förfaranden där talan väcks mot ett beslut, en handling eller en underlåtenhet vilka "omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande", som är föremål för skyddet mot oöverkomliga kostnader. En ordagrann tolkning av denna bestämmelse medför således att dess tillämpningsområde ska anses begränsat till kostnader som är hänförliga till de aspekter av förfarandet där allmänhetens rätt att delta i beslutsprocessen, i enlighet med de exakta bestämmelser som föreskrivs för detta ändamål i direktivet, görs gällande.
- 37 Detta tillvägagångssätt bekräftas även av sammanhanget för artikel 11.1 i direktiv 2011/92.
- 38 Detta sammanhang innefattar nämligen inte bara bestämmelser om information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgången till en rättslig prövning utan även, mer allmänt, bestämmelser om harmonisering av bedömningen av hur vissa offentliga och privata projekt inverkar på miljön.
- 39 Genom att i artikel 11.1 i direktiv 2011/92 ha gjort en uttrycklig hänvisning endast till de bestämmelser som avser allmänhetens deltagande bör unionslagstiftaren anses ha uteslutit från skyddet mot oöverkomliga kostnader den situationen där talan väcks med stöd av alla andra bestämmelser i detta direktiv, och i ännu högre utsträckning all annan lagstiftning, oavsett om denna lagstiftning härrör från unionen eller medlemsstaterna.
- 40 Denna tolkning vederläggs inte av syftet med direktiv 2011/92, som bland annat är att införliva bestämmelserna i artikel 9.2 och 9.4 i Århuskonventionen med sekundärrätten, vilket framgår av skälen 19–21 i detta direktiv.
- 41 För att definiera vilken sorts prövning som inte får vara oöverkomligt kostsam innehåller dessa bestämmelser nämligen själva en hänvisning till talan som väckts mot ett beslut, en handling eller en underlåtenhet "som omfattas av artikel 6" i denna konvention, det vill säga av vissa regler som gäller allmänhetens deltagande i beslutsprocesser i miljöfrågor, utan att begränsa möjligheten att i intern rätt föreskriva andra regler genom att utsträcka detta skydd till att även omfatta andra relevanta bestämmelser i denna konvention.
- 42 Unionslagstiftaren har endast haft för avsikt att i unionsrätten införa kravet på att vissa förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma, såsom detta krav har definierats i artikel 9.2 och 9.4 i Århuskonventionen. Varje tolkning av detta krav enligt direktiv 2011/92, som tillämpas på annat än talan som väckts mot ett beslut, en handling eller en underlåtenhet gällande allmänhetens deltagande i beslutsprocesser i den mening som avses i direktivet, går således utöver direktivets syften.
- 43 När, såsom är fallet vad gäller den ansökan om tillstånd som har föranlett förfarandet för tilldelandet av de kostnader som är i fråga i det nationella målet, talan mot en process som omfattas av direktiv 2011/92 innefattar både argument som avser rättsliga överväganden gällande villkoren för allmänhetens deltagande och andra typer av argument, ankommer det på den nationella domstolen att i överensstämmelse med rätt och billighet (*ex æquo et bono*), enligt tillämpliga nationella processrättsliga villkor, skilja på de kostnader som är hänförliga till varje kategori, för att säkerställa skyddet mot oöverkomliga kostnader vad gäller den delen av talan som väckts med stöd av reglerna för allmänhetens deltagande.
- 44 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande. När en sökande har åberopat både grunder som avser en felaktig tillämpning av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser i miljöfrågor och grunder som avser felaktig tillämpning av andra bestämmelser, är kravet på att vissa rättsliga förfaranden enligt artikel 11.4 i direktiv 2011/92 inte ska vara oöverkomligt kostsamma enbart tillämpligt på kostnader hänförliga till den del av talan som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande.

Den fjärde och den femte frågan

- 45 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde och den femte frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida, och i vilken mån, artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen, ska tolkas så, att kravet på att vissa rättsliga förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma, i syfte att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning, är tillämpligt på aspekter i ett förfarande som inte skulle omfattas av samma krav såsom detta föreskrivs i direktiv 2011/92, med hänsyn till svaret på den andra frågan, och, om så är fallet, vilka slutsatser den nationella domstolen bör dra av detta i ett sådant förfarande som i det nationella målet.
- 46 Århuskonventionen undertecknades av gemenskapen och godkändes därefter genom beslut 2005/370, varför dess bestämmelser utgör en integrerad del av unionens rättsordning. Domstolen är följaktligen behörig att meddela förhandsavgöranden gällande tolkningen av denna konvention (dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 30).
- 47 Medan allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser i miljöfrågor fastställs i artikel 9.2 i denna konvention genom att den säkerställs talerätt, gäller artikel 9.3, mer allmänt, den berörda allmänhetens rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol.
- 48 Artikel 9.4 i denna konvention, där villkoren för prövningen fastställs, bland annat kravet på att den inte får bli oöverkomligt kostsam, är uttryckligen tillämplig både på den sortens prövningar som avses i artikel 9.3 och de som avses i artikel 9.2 i konventionen.
- 49 Kravet på att vissa förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma enligt Århuskonventionen ska således anses vara tillämpligt på ett sådant förfarande som det i det nationella målet, eftersom talan i detta förfarande har väckts mot en beslutsprocess för meddelande av tillstånd, med stöd av bestämmelser i nationell miljölagstiftning.
- 50 När en bestämmelse kan tillämpas såväl på situationer som omfattas av nationell rätt som på situationer som omfattas av unionsrätten, föreligger det, såsom domstolen upprepade gånger har slagit fast, ett bestämt intresse av att bestämmelsen blir tolkad på ett enhetligt sätt, oberoende av under vilka omständigheter den ska tillämpas, för att i framtiden undvika att det förekommer tolkningar som skiljer sig åt (dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 51 Härav följer att den tolkning som har gjorts av den första frågan, gällande tillämpligheten av kravet på att vissa rättsliga förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma på ett förfarande vid en nationell domstol om tillstånd att få väcka talan, kan överföras på artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen.
- 52 Vad beträffar den bedömning en nationell domstol i förevarande fall bör göra till följd av denna slutsats, ska det påpekas att varken bestämmelserna i artikel 9.3 eller 9.4 i Århuskonventionen föreskriver någon klar och tydlig skyldighet som direkt kan påverka enskildas rättsliga ställning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 45, och dom av den 28 juli 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-543/14, EU:C:2016:605, punkt 50).
- 53 Även om dessa bestämmelser saknar direkt effekt har de alltså till syfte att säkerställa ett effektivt miljöskydd.

- 54 I avsaknad av unionslagstiftning på området ankommer det emellertid på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten. Medlemsstaterna bär härvid ansvaret för att dessa rättigheter i varje enskilt fall tillförsäkras ett effektivt skydd (se, bland annat, analogt, dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 47).
- 55 Såsom framgår av fast rättspraxis får de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se, bland annat, dom av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 46).
- 56 Bestämmelserna i artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen kan följaktligen inte, utan att unionsrättens effektiva miljöskydd, i förevarande fall direktiv 2011/92 och förordning nr 347/2013, äventyras, ges en tolkning som innebär att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (se, analogt, dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 49).
- 57 När det gäller tillämpningen av nationell miljö rätt, till exempel för genomförandet av ett projekt av gemensamt intresse i den mening som avses i förordning nr 347/2013, ankommer det på den nationella domstolen att tolka den interna processrätten på ett sätt som, i möjligaste mån, är förenligt med de mål som uppställs i artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen, på så sätt att kostnaderna för det rättsliga förfarandet inte blir oöverkomliga.
- 58 Den fjärde och den femte frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen, ska tolkas så, att kravet på att vissa rättsliga förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma, i syfte att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning, är tillämpligt på aspekter i ett förfarande som inte skulle omfattas av samma krav såsom detta föreskrivs i direktiv 2011/92, med hänsyn till svaret på den andra frågan, i den mån sökanden i detta förfarande eftersträvar att nationell miljö rätt skulle efterlevas. Dessa bestämmelser har inte direkt effekt men det ankommer på den nationella domstolen att tolka den interna processrätten på ett sätt som i möjligaste mån överensstämmer med dem.

Den sjätte och den sjunde frågan

- 59 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte och den sjunde frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida en medlemsstat kan föreskriva undantag från kravet på att vissa rättsliga förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma enligt Århuskonventionen och direktiv 2011/92, för det fall en talan bedöms sakna grund eller har gjorts mot bättre vetande, eller det inte finns något orsakssamband mellan den påstådda överträdelsen av nationell miljö rätt och en miljöskada.
- 60 Kravet i artikel 11.4 i direktiv 2011/92 och artikel 9.4 i Århuskonventionen på att vissa rättsliga förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma innebär i detta hänseende inte att de nationella domstolarna är förhindrade att förplikta en part att ersätta rättegångskostnaderna. Detta framgår uttryckligen av Århuskonventionen, till vilken unionslagstiftningen bör anpassas. Det föreskrivs nämligen i artikel 3.8 i Århuskonventionen att de nationella domstolarnas rätt att tilldela rimliga kostnader i domstolsförfaranden inte ska påverkas (se, analogt, dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punkterna 25 och 26).
- 61 Nationella domstolar får således beakta sådana omständigheter som, till exempel, talans möjlighet att vinna bifall eller huruvida den saknar grund eller har gjorts mot bättre vetande, under förutsättning att de tilldelade rättegångskostnaderna inte blir orimligt höga.

- 62 Vad beträffar frågan huruvida det i nationell lagstiftning varigenom Århuskonventionen införlivas med avseende på rättegångskostnader, såsom 2011 års miljölag, kan föreskrivas att kravet på att kostnaderna för vissa rättsliga förfaranden inte ska vara oöverkomliga endast ska tillämpas om det föreligger ett tillräckligt samband mellan den påstådda överträdelsen av nationell miljö rätt och en miljöskada, kan domstolen enbart hänvisa till själva lydelsen av konventionens bestämmelser.
- 63 Enligt artikel 9.3 och 9.4 i denna konvention ska detta krav tillämpas på förfaranden där talan har väckts mot handlingar och underlåtenheter, av personer och myndigheter, ”som strider mot den nationella miljölagstiftningen”.
- 64 De fördragsslutande parterna till denna konvention har således utan tvivel haft för avsikt att skyddet mot oöverkomliga kostnader ska tillämpas på en talan som väcks för att säkerställa att miljö rätten efterlevs rent abstrakt, utan att det för tillämpningen av detta skydd skulle krävas att det visas att ett samband med en befintlig eller potentiell miljöskada föreligger.
- 65 Den sjätte och den sjunde frågan ska således besvaras enligt följande. En medlemsstat kan inte föreskriva undantag från kravet på att vissa rättsliga förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma, enligt artikel 9.4 i Århuskonventionen och artikel 11.4 i direktiv 2011/92, för det fall en talan bedöms sakna grund eller har gjorts mot bättre vetande, eller det inte finns något orsakssamband mellan den påstådda överträdelsen av nationell miljö rätt och en miljöskada.

Rättegångskostnader

- 66 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 11.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ska tolkas så, att kravet på att vissa rättsliga förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma är tillämpligt på ett förfarande vid en domstol i en medlemsstat, såsom det ifrågavarande förfarandet i det nationella målet, inom ramen för vilket det avgörs huruvida en talan mot ett tillståndsförfarande kan tillåtas, i synnerhet då medlemsstaten inte har fastställt i vilket skede talan kan väckas.**
- 2) **När en sökande har åberopat både grunder som avser en felaktig tillämpning av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser i miljöfrågor och grunder som avser felaktig tillämpning av andra bestämmelser, är kravet på att vissa rättsliga förfaranden enligt artikel 11.4 i direktiv 2011/92 inte får vara oöverkomligt kostsamma enbart tillämpligt på kostnader hänförliga till den del av talan som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande.**
- 3) **Artikel 9.3 och 9.4 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005, ska tolkas så, att kravet på att vissa rättsliga förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma, i syfte att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning, är tillämpligt på aspekter i ett förfarande som inte skulle omfattas av samma krav såsom detta föreskrivs i direktiv 2011/92, med hänsyn till svaret på den andra frågan, i den mån sökanden i detta**

förfarande eftersträvade att nationell miljö rätt skulle efterlevas. Dessa bestämmelser har inte direkt effekt men det ankommer på den nationella domstolen att tolka den interna processrätten på ett sätt som i möjligaste mån överensstämmer med dem.

- 4) En medlemsstat kan inte föreskriva undantag från kravet på att vissa rättsliga förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma, enligt artikel 9.4 i Århuskonventionen och artikel 11.4 i direktiv 2011/92, för det fall en talan bedöms sakna grund eller ha gjorts mot bättre vetande, eller det inte finns något orsakssamband mellan den påstådda överträdelsen av nationell miljö rätt och en miljöskada.**

Underskrifter