



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 18 oktober 2012¹

Mål C-260/11

**The Queen, på begäran av
David Edwards m.fl.
mot
Environment Agency m.fl.**

(begäran om förhandsavgörande från Supreme Court (Förenade kungariket))

”Århuskonventionen — Direktiv 2003/35/EG — Direktiv 85/337/EEG —
Miljökonsekvensbedömning — Direktiv 96/61/EG — Samordnade åtgärder för att förebygga och
begränsa föroreningar — Tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor — Begreppet oöverkomligt
kostsamma domstolsförfaranden”

I – Inledning

1. Hur mycket får det rättsliga förfarandet i ett miljösmål kosta? Denna fråga har uppkommit i förevarande begäran om förhandsavgörande. Rättsliga förfaranden i miljösmål får nämligen inte vara oöverkomligt kostsamma enligt Århuskonventionen² och bestämmelserna för dess införlivande i direktiv 85/337/EEG³ och direktiv 96/61/EG.⁴

2. Ett domstolsförfarande i England och Wales är emellertid förenat med betydande kostnadsrisker, framför allt på grund av de arvoden som normalt sett utgår för ombud. Efter det att ett miljörättsligt förfarande avslutats har Supreme Court därför ställt frågan hur Århuskonventionen och motsvarande direktivbestämmelser ska tillämpas inom ramen för en tvist om fördelning av kostnaderna.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, 2005, s. 4).

3 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, s. 17), kodifierat genom 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).

4 — Rådets direktiv 96/61/EG om oöverkomligt kostsamma domstolsförfaranden av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, s. 26), i dess lydelse enligt direktiv 2003/35, kodifierat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EUT L 24, s. 8) och ersatt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, s. 17).

II – Tillämpliga bestämmelser

A – *Internationella bestämmelser*

3. De relevanta bestämmelserna om rättegångskostnaderna i ett miljörättsligt mål återfinns i Århuskonventionen som den dåvarande Europeiska gemenskapen undertecknade i Århus (Danmark) den 25 juni 1998.⁵

4. Rätten att få tillgång till rättslig prövning omnämns i sjunde, åttonde och artonde skälen i konventionen vilka har följande lydelse:

”... som även erkänner att var och en har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande och att var och en har skyldighet att, både ensam och tillsammans med andra, skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer,

som beaktar att medborgarna för att kunna utöva denna rättighet och fullgöra denna skyldighet måste ha tillgång till information, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, och som i detta hänseende erkänner att medborgarna kan behöva hjälp att utöva sina rättigheter,

...

som är angelägna om att allmänheten, organisationer inbegripna, bör ha tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas och lagen följs.”

5. Den huvudsakliga målsättningen med konventionen återfinns i artikel 1 där följande anges:

”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.”

6. I artikel 3.8 i konventionen anges kostnader i samband med rättsliga förfaranden. Följande föreskrivs:

”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 skall inte inverka på de nationella domstolarnas befogenheter att besluta om rimlig ersättning för kostnader i samband med rättsliga förfaranden.”

7. I artikel 9 i konventionen regleras tillgången till rättslig prövning i miljörättsliga mål. I punkterna 4 och 5 omnämns bland annat kostnaderna. Följande föreskrivs:

”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 ...

5. ... och [varje part ska] överväga att införa lämpliga stödåtgärder som kan undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av tillgången till rättslig prövning.”

5 — Antagen genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1).

8. Det ska slutligen hänvisas till den praxis som utvecklats av kommittén för kontroll av efterlevnaden av Århuskonventionen (nedan kallad efterlevnadskommittén). Denna efterlevnadskommitté som består av sakkunniga har tillsatts av parterna i konventionen för att bidra till en övervakning som föreskrivs i artikel 15 i konventionen av efterlevnaden av bestämmelserna i konventionen. Den prövar framför allt klagomål som framställs av enskilda.⁶ Dess prövning avslutas genom så kallade ”Synpunkter och rekommendationer”.

B – Unionsrätten

9. För att genomföra Århuskonventionen infördes genom direktiv 2003/35/EG artikel 10a i direktiv 85/337/EEG⁷ och artikel 15a i direktiv 96/61/EG. I de båda bestämmelserna regleras tillgången till rättslig prövning i miljörättsliga mål och i punkt 5 i respektive bestämmelse⁸ föreskrivs följande:

”Sådana förfaranden skall vara rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.”

III – Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

10. Förfarandet inleddes genom att David Edwards begärde domstolsprövning av ett beslut från Environment Agency att meddela tillstånd till utförande av cementarbeten. Såvitt framgår var det berörda företaget inte part i målet.

11. Begäran avslogs av domstolen i första instans år 2005. David Edwards överklagade detta avslagsbeslut till Court of Appeal. Lilian Pallikaropoulos tilläts att inträda i målet som klagande när David Edwards utträdde ur målet. Det beslutades på förhand att Lilian Pallikaropoulos ansvar för rättegångskostnaderna i Court of Appeal skulle begränsas till 2 000 GBP. Court of Appeal avskog överklagandet och år 2006 fattades beslut angående rättegångskostnader. Lilian Pallikaropoulos förpliktades att till motparterna erlagga ovan nämnda fastställda belopp.

12. Lilian Pallikaropoulos överklagade till House of Lords. När förfarandet inleddes begärde hon att House of Lords skulle förordna om begränsning av hennes ansvar för rättegångskostnaderna i målet om överklagande. House of Lords avskog emellertid hennes begäran bland annat på grund av att hon varken lämnat uppgifter om sina tillgångar, om identiteten på de personer hon företrädde eller deras tillgångar.

13. House of Lords fastställde den 16 april 2008 Court of Appeals avgörande, varigenom Lilian Pallikaropoulos överklagande avslogs. House of Lords ålade i beslut avseende rättegångskostnaderna av den 18 juli 2008 Lilian Pallikaropoulos att betala samtliga kostnader för överklagandet i House of Lords.

14. Denna fördelning av kostnaderna är nu föremål för tvisten vid Supreme Court som trätt i House of Lords ställe. Supreme Court har i detta förfarande ställt följande frågor till domstolen:

”1) Hur ska en nationell domstol, mot bakgrund av de krav som ställs i artikel 9.4 i Århuskonventionen – vilken genomförts i artikel 10a i direktiv 85/337/EEG och i artikel 15a i direktiv 96/61/EG (nedan kallade direktiven) – bedöma frågan om fördelning av kostnaderna i ett miljörättsligt mål eller ärende där en enskild rättssökande inte vunnit bifall för sin talan?

6 – Se <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

7 – Ovan fotnot 3.

8 – Nu artikel 11.4 andra meningen i direktiv 2011/92 respektive under en period artikel 16.4 andra meningen i direktiv 2008/1 och nu artikel 25.4 andra meningen i direktiv 2010/75.

- 2) Ska frågan huruvida förfarandena för domstolsprövning är 'oöverkomligt kostsamma' i den mening som avses i artikel 9.4 i Århuskonventionen, såsom den har genomförts genom direktiven, avgöras utifrån objektiva kriterier (exempelvis en 'vanlig' enskilds möjlighet att betala eventuella kostnader), utifrån subjektiva kriterier (en viss rättssökandes tillgångar) eller utifrån en kombination av dessa kriterier?
- 3) Eller ska frågan avgöras enbart utifrån nationell rätt i den berörda medlemsstaten, med det enda kravet att det resultat som anges i direktiven, nämligen att de aktuella förfarandena inte ska vara 'oöverkomligt kostsamma', uppnås?
- 4) Är det, vid bedömningen av huruvida förfarandena är 'oöverkomligt kostsamma' eller inte, relevant att den rättssökande faktiskt inte har avskräckts från att väcka talan eller från att fortsätta driva det aktuella målet eller ärendet?
- 5) Är det möjligt att angripa dessa frågeställningar på ett annat sätt än vad som krävs avseende ett förfarande i första instans då det är fråga om i) ett överklagande eller ii) ett andra överklagande?"

15. Lilian Pallikaropoulos, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, Konungariket Danmark, Irland, Republiken Grekland och kommissionen har yttrat sig skriftligen och vid förhandlingen den 13 september 2012.

IV – Rättslig bedömning

16. Den första och den tredje frågan från Supreme Court ska behandlas tillsammans, eftersom de abstrakt avser medlemsstaternas handlingsutrymme vid genomförandet av de aktuella bestämmelserna (se i detta avseende nedan punkt A). På grundval av svaret på dessa båda frågor kan de övriga frågorna avseende specifika aspekter besvaras i tur och ordning (se i detta avseende nedan punkterna B, C och D).

A – Den första och den tredje frågan: Handlingsutrymme för nationella åtgärder

17. Den första och den tredje frågan avser om domstolen kan avgöra frågan hur en nationell domstol ska bedöma frågan om fördelning av kostnaderna i ett miljörättsligt mål eller ärende där en enskild rättssökande inte vunnit bifall för sin talan för att förhindra oöverkomligt kostsamma domstolsförfaranden, eller om denna fråga enbart ska bedömas enligt medlemsstatens nationella lagstiftning, förutsatt att det berörda förfarandet inte blir "oöverkomligt kostsamt".

18. I artikel 9.4 i Århuskonventionen samt i artikel 10a punkt 5 i direktiv 85/337/EEG och i artikel 15a punkt 5 i direktiv 96/61/EG föreskrivs att miljörättsliga förfaranden ska vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

19. Såsom Irland påpekat ska enligt artikel 288.3 FEUF ett direktiv med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Medlemsstaternas grundläggande valmöjlighet ifrågasätts inte av att den huvudsakligen likalydande bestämmelsen i en folkrättslig konvention, som ingåtts av unionen, genomförs genom direktiven.

20. I förevarande fall är det handlingsutrymme som tillerkänts särskilt stort, eftersom de nämnda bestämmelserna inte innehåller mer långtgående bestämmelser om hur oöverkomliga kostnader ska undvikas.

21. De stora skillnaderna mellan nationella kostnadsbestämmelser innebär att detta handlingsutrymme är nödvändigt. Varken artikel 9.4 i konventionen eller direktivbestämmelserna avser att harmonisera dessa kostnadsbestämmelser på ett omfattande sätt. De kräver enbart en anpassning på vissa punkter.

22. Som resultat i denna del kan det sålunda konstateras att det i princip ankommer på medlemsstaterna att fastställa hur det mål som föreskrivs i artikel 9.4 i Århuskonventionen, artikel 10a i direktiv 85/337/EEG och i artikel 15a i direktiv 96/61/EG, nämligen att de rättsliga förfaranden som avses inte är oöverkomligt kostsamma, ska uppnås.

23. Medlemsstaternas handlingsutrymme är emellertid inte oinskränkt. Domstolen har redan i samband med konventionen erinrat om att det i avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer på varje medlemsstat att i sin rättsordning fastställa vilka processuella regler som gäller för en talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten. Medlemsstaterna ska emellertid tillförsäkra ett effektivt skydd av dessa rättigheter.⁹

24. Nationella bestämmelser ska således i varje enskilt fall förhindra att de domstolsförfaranden som avses är oöverkomligt kostsamma.

25. Det kan inte överlämnas till medlemsstaterna att avgöra hur begreppet oöverkomligt kostsamt ska tolkas, det vill säga hur det mål som föreskrivs i artikel 9.4 i konventionen och direktiven ska fastställas. Av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten följer nämligen att en unionsrättslig bestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att bestämma dess betydelse och räckvidd normalt ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen, med beaktande av bestämmelsens sammanhang och det med bestämmelserna i fråga eftersträvade målet. Domstolen har här även hänvisat till likhetsprincipen.¹⁰ Till skillnad från vad som gäller med avseende på begreppen ”tillräckligt intresse” och ”kränkning av en rättighet” hänvisas i direktivet vid begreppet oöverkomligt kostsamt inte till nationell lagstiftning.

26. Man kan redan i bestämmelsens ordalydelse finna stöd för hur förhindrande av oöverkomligt kostsamma domstolsförfaranden ska tolkas, men även av dess sammanhang,¹¹ det vill säga i avsaknad av andra hänvisningar i direktiv 2003/35, framför allt i Århuskonventionen. Därutöver är allmänna krav vad gäller införlivandet och genomförandet av unionsrätten av betydelse, framför allt nödvändigheten av ett tillräckligt klart införlivande,¹² effektivitets- och likvärdighetsprincipen¹³ samt iakttagandet av grundläggande rättigheter i unionsrätten.¹⁴

9 — Dom av den 8 mars 2011 i mål C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie (REU 2011, s. I-1255), punkt 47. Se även dom av den 15 april 2008 i mål C-268/06, Impact (REG 2008, s. I-2483), punkt 44 och följande punkt.

10 — Dom av den 18 januari 1984 i mål 327/82, Ekro (REG 1984, s. 107), punkt 11, av den 14 februari 2012 i mål C-204/09, Flachglas Torgau, punkt 37, och av den 19 juli 2012 i mål C-376/11, Pie Optiek, punkt 33.

11 — Se dom av den 15 oktober 2009 i mål C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (REG 2009, s. I-9967), punkt 45, avseende erkännande av en icke-statlig miljöorganisation.

12 — Dom av den 23 maj 1985 i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1985, s. 1661), punkt 23, och av den 16 juli 2009 i mål C-427/07, kommissionen mot Irland (REG 2009, s. I-6277), punkt 55, samt där angiven rättspraxis.

13 — Domen i målet Lesoochranárske zoskupenie (ovan fotnot 9), punkt 47 och följande punkt, dom av den 12 maj 2011 i mål C-115/09, Trianel Kohlekraftwerk Lünen (REU 2011, s. I-3673), punkt 43, samt dom av den 18 oktober 2011 i de förenade målen C-128/09–C-131/09, C-134/09 och C-135/09, Boxus och Roua (REU 2011, s. I-9711), punkt 52.

14 — Dom av den 27 juni 2006 i mål C-540/03, parlamentet mot rådet (REG 2006, s. I-5769), punkt 105, av den 26 juni 2007 i mål C-305/05, Ordre des barreaux francophones och germanophone m.fl. (REG 2007, s. I-5305), punkt 68, och av den 1 juli 2010 i mål C-35/09, Speranza (REU 2010, s. I-6577), punkt 28.

27. Begreppet oöverkomlig som kommissionen betonat som i vissa språkversioner av direktivet och i motsvarande översättningar av konventionen karaktäriserar de kostnader som ska undvikas¹⁵ skulle kunna hänvisa till proportionalitetsprincipen. Denna ska ändå iaktas vid tolkningen och införlivandet av direktiv¹⁶ och utgör automatiskt hinder mot oöverkomliga kostnader för tillgången till rättslig prövning som föreskrivs i Århuskonventionen och direktiven.

28. En begränsning av kostnadsskyddet till proportionalitetsprincipen skulle emellertid vara otillräcklig. I de tre bindande versionerna av konventionen används inte begreppet ”oöverkomligt”. Enligt den franska versionen får rättegångskostnaderna inte vara prohibitiva¹⁷ och enligt den engelska versionen ska förfarandet inte vara prohibitivt kostsamt.¹⁸ I den ryska språkversionen används visserligen inte begreppet prohibitiv, men den syftar också till att förfarandet inte får vara otillgängligt på grund av höga kostnader.¹⁹

29. Det rör sig följaktligen inte enbart om att förhindra rättegångskostnader som är oöverkomligt kostsamma, det vill säga inte står i proportion till förfarandet, utan förfaranden får framför allt inte vara så kostsamma att kostnaderna kan äventyra deras genomförande. Rimliga men prohibitiva kostnader kommer framför allt i fråga i miljörättsliga mål avseende stora projekt, eftersom dessa i alla avseenden kan vara mycket kostsamma, till exempel med avseende på de rättsliga, vetenskapliga och tekniska frågor som ställts samt antalet parter.

30. Det är således möjligt att ge ett användbart svar på den första och den tredje frågan. Enligt artikel 9.4 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktiv 85/337/EEG ankommer det i princip på medlemsstaterna att fastställa vilka åtgärder som ska vidtas för att förhindra att de domstolsförfaranden som avses inte genomförs på grund av de kostnader som de medför. Dessa åtgärder måste emellertid på ett tillräckligt klart och bindande sätt säkerställa att de mål som eftersträvas med Århuskonventionen uppfylls i varje enskilt fall samtidigt som effektivitets- och likvärdighetsprincipen samt grundläggande rättigheter i unionsrätten iaktas.

B – Den andra frågan: De relevanta kriterierna

31. Supreme Court vill för det andra få klarhet i huruvida frågan om ett förfarande är ”oöverkomligt kostsamt” ska avgöras utifrån objektiva kriterier eller subjektiva kriterier eller utifrån en kombination av dessa kriterier. Härvid har den som exempel angett en ”vanlig” enskilds möjlighet att betala och en viss rättssökandes tillgångar.

32. Detta leder till frågan hur en nationell domstol ska bedöma om kostnaderna för ett förfarande inte eller inte längre är förenliga med artikel 9.4 i Århuskonventionen och de direktivbestämmelser som ska införlivas.

33. Domstolen kan med beaktande av medlemsstaternas handlingsutrymme, men även på grund av alla tänkbara situationer, inte besvara denna fråga uttömmande och slutgiltigt. Av det sammanhang i vilket artikel 9.4 i Århuskonventionen ingår kan emellertid aspekter fastställas som kan vara användbara i samband med bedömningen av vilka kostnader som är tillåtna.

15 — Utöver den tyska texten förefaller detta beröra den tjeckiska, spanska, ungerska, italienska, litauiska, lettiska, nederländska, polska och portugisiska texten i motsvarande bestämmelse.

16 — Domen i målet Speranza (ovan fotnot 14), punkt 28 och följande punkt.

17 — Den franska texten har följande lydelse: ”[L]es procédures ... doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif.”

18 — Den engelska texten har följande lydelse: ”[T]he procedures ... shall ... be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive.”

19 — Den ryska versionen av artikel 9.4 har följande lydelse: ”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.”

34. Det kan inledningsvis fastställas att rimliga kostnader uttryckligen är tillåtna enligt artikel 3.8 i Århuskonventionen och direktivbestämmelserna utgör följaktligen inte hinder mot beslut om rättegångskostnader så länge som beloppet inte är prohibitivt.²⁰

35. Det finns inga enkla kriterier för att fastställa när rättegångskostnader ska anses som prohibitiva. När domstolen slog fast att avgifter som uppgår till ett belopp om 20 euro respektive 45 euro inte utgjorde ett hinder för att utöva rätten att delta i förfarandet för en bedömning av inverkan på miljön angav den inget skäl till denna slutsats.²¹ Domstolen har inte heller motiverat varför direkta kostnader för utlämnande av uppgifter om miljön som uppgår till ett belopp om cirka 5 000 euro inte ska anses ha en avskräckande effekt på de personer som önskar erhålla uppgifter från att utöva rätten att ta del av dessa uppgifter, men att indirekta kostnader, såsom betalning av myndighetens fasta kostnader, ska anses ha sådan effekt.²²

36. Efterlevnadskommittén²³ har redan vid flera tillfällen tagit ställning till frågan om prohibitiva kostnader, för det mesta med avseende på Förenade kungariket.²⁴ Den har gjort en omfattande bedömning av omständigheterna i respektive fall och av det nationella systemet. Detta är nödvändigt redan av det skälet att artikel 9.4 i konventionen – i likhet med direktivbestämmelserna – inte innehåller några specifika kriterier.

37. Kommissionen har hänvisat till Europadomstolens dom i målet Kreuz.²⁵ Denna dom avsåg emellertid inte de totala kostnaderna för det rättsliga förfarandet, utan enbart en hög förskottsbetalning för de rättsliga kostnaderna som den rättssökande skulle erlagga. I detta sammanhang angav Europadomstolen att beloppet motsvarade en *genomsnittlig* årslön i den berörda staten. Enligt kommissionen utgör detta stöd för en objektiv standard. Detta synsätt har emellertid inte kommit till uttryck mer generellt i domskälen. Såsom Förenade kungariket påpekade rörde det sig däremot främst om de berörda parternas individuella möjlighet att betala, det vill säga en subjektiv standard.²⁶

38. Den individuella betalningsmöjligheten är även av betydelse i samband med principen om ett effektivt rättsskydd i den mening som avses i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 47 tredje stycket ska rättshjälp ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol. Enligt artikel 9.5 i konventionen krävs visserligen inte nödvändigtvis att stödåtgärder såsom rättshjälp²⁷ införs, utan enbart en prövning av ”införa[ndet av] lämpliga stödåtgärder”. Rättshjälp gör det emellertid möjligt att i vissa fall undvika prohibitiva kostnadsrisker.²⁸ Såvida det rör sig om genomförandet av unionsrättsliga bestämmelser kan rättshjälp till och med vara nödvändig om de kostnadsrisker som i princip är tillåtna utgör hinder för möjligheten till rättslig prövning på grund av den berörda personens begränsade betalningsmöjlighet.²⁹

20 — Domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 12), punkt 92.

21 — Dom av den 9 november 2006 i mål C-216/05, kommissionen mot Irland (REG 2006, s. I-10787), punkt 45.

22 — Dom av den 9 september 1999 i mål C-217/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1999, s. I-5087), punkt 47 och följande punkter.

23 — Se avseende kommittén för kontroll av efterlevnaden av Århuskonventionen ovan punkt 8.

24 — Synpunkter och rekommendationer av den 24 september 2010, Morgan och Baker mot Förenade kungariket (ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, punkt 49), Cultra Residents' Association mot Förenade kungariket (ACCC/C/2008/27, punkt 44 och följande punkt), och ClientEarth m.fl. mot Förenade kungariket (ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, punkt 128 och följande punkter), samt av den 30 mars 2012, DOF mot Danmark (ACCC/C/2011/57, ECE/MP.PP/C.1/2012/7, punkt 45 och följande punkter).

25 — Europadomstolens dom av den 19 juni 2001 i målet Kreuz mot Polen, nr 28249/95, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VI, punkt 61 och följande punkter.

26 — Se även Europadomstolens dom av den 26 juli 2005 i målet Podbielski och PPU Polpure mot Polen, nr 39199/98, punkt 67, och av den 10 januari 2006 i målet Teltronic-CATV mot Polen, nr 48140/99, framför allt punkt 50 och följande punkter, där det rörde sig om betydligt mindre förskottsbetalningar.

27 — Se emellertid efterlevnadskommittén, synpunkter och rekommendationer av den 18 juni 2010, Plataforma Contra la Contaminación del Almendralejo mot Spanien (ACCC/C/2009/36, ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, s. 12, punkt 66).

28 — Efterlevnadskommittén, synpunkter och rekommendationer, ClientEarth m.fl. mot Förenade kungariket (ovan fotnot 24), punkt 92.

29 — Se dom av den 22 december 2010 i mål C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (REU 2010, s. I-13849), punkt 60 och följande punkt, och beslut av den 13 juni 2012 i mål C-156/12, GREP, punkt 40 och följande punkter.

39. Rättsskyddet enligt Århuskonventionen går emellertid utöver det effektiva rättsskyddet enligt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, såsom kommissionen med rätta anför. Artikel 47 syftar uttryckligen till att skydda *egna* rättigheter. Bedömningen av huruvida rättshjälp ska beviljas ska göras med utgångspunkt från den person vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts, och inte med utgångspunkt från allmänintresset. Allmänintresset kan dock vara en faktor i bedömningen av huruvida rättshjälp är nödvändig.³⁰

40. Rättsskydd vad gäller miljöfrågor syftar däremot i allmänhet inte enbart till att säkerställa den rättssökandes individuella intressen utan även eller till och med uteslutande allmänintresset. Detta allmänintresse är mycket viktigt i unionen, eftersom den eftersträvar en hög nivå av miljöskydd enligt artikel 191.2 FEUF och artikel 37 i stadgan för de grundläggande rättigheterna.³¹

41. I konventionen beaktas dessa två intressen. Enligt artikel 1 ska nämligen varje part garantera rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor 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. Detta syfte bekräftas i sjunde och åttonde skälen i konventionen och kompletteras med en *skyldighet* för var och en att skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. Enligt artonde skälet är konventionen angelägen om att ge allmänheten, organisationer inbegripna, tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas och *lagen följs*.

42. Det är särskilt viktigt att erkänna ett allmänintresse i miljöfrågor, eftersom det kan finnas flera fall där enskilda individers rättsligt skyddade intressen inte berörs eller enbart berörs marginellt. Miljön kan emellertid inte själv väcka talan vid domstol, utan måste företrädas, till exempel av engagerade medborgare eller icke-statliga organisationer.

43. Det dubbla intresset som föreligger vad gäller miljöskydd medför nämligen ett förbud mot att undvika prohibitiva kostnadsrisker enbart med beaktande av betalningsförmågan hos dem som strävar efter att tillämpa miljölagstiftningen. Det är inte rimligt att de ända upp till vad som är möjligt för dem att betala bär hela kostnadsrisken för det rättsliga förfarandet när förfarandet samtidigt eller till och med uteslutande är av allmänintresse.

44. Vid bedömningen av frågan om rättegångskostnaderna är prohibitiva ska således allmänintresset beaktas i tillräcklig utsträckning. Efterlevnadskommittén har för övrigt med rätta dragit denna slutsats av kravet på ett rättvist förfarande i artikel 9.4.³²

45. Den omständigheten att allmänintresset ska beaktas innebär emellertid inte att den rättssökandes eventuella enskilda intressen inte kan inbegripas. Den som har ett omfattande enskilt ekonomiskt intresse av ett förfarande för tillämpning av miljölagstiftningen kan emellertid i allmänhet tänkas kunna bära större kostnadsrisker än de som inte kan vänta sig någon ekonomisk fördel. Tröskeln för antagandet att prohibitiva kostnader föreligger kan därför ligga högre när ekonomiska enskilda intressen föreligger. Detta kan vara förklaringen till att efterlevnadskommittén i en grannvist avseende olägenheter genom lukt, det vill säga i ett fall av förhållandevis ringa allmänintresse, inte betraktade en del av rättegångskostnaden som översteg 5 000 GBP som prohibitiv.³³

30 — Domen i målet DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (ovan fotnot 29), punkt 42.

31 — Se även skäl 9 i ingressen till EU-fördraget och artikel 11 FEUF.

32 — Se synpunkter och rekommendationer, Cultra Residents' Association mot Förenade kungariket (ovan fotnot 24), punkt 45.

33 — Synpunkter och rekommendationer, Morgan och Baker mot Förenade kungariket (ovan fotnot 24), punkt 49.

46. Omvänt kan förekomsten av enskilda intressen inte innebära att det allmänintresse som samtidigt åberopas inte kan beaktas. Den omständigheten att personer som berörs av ett flygplatsprojekt har enskilda intressen kan inte rättfärdiga att det betydande allmänintresset i fallet som följer av att kretsen av berörda parter är mycket vidare inte beaktas vid fastställandet av tillåtna kostnader.³⁴

47. Vid omfattningen av allmänintresset kan för övrigt även möjligheterna att vinna framgång med talan vara av betydelse. En talan som uppenbarligen inte kan vinna bifall är inte av allmänintresse även om allmänheten i princip är intresserad av föremålet för talan.

48. För storleken på de tillåtna kostnaderna är det även av betydelse att bestämmelser i konventionen om rättsliga förfaranden ska tolkas på så sätt att en omfattande rätt till rättslig prövning säkerställs.³⁵ Den ”omfattande rätten till rättslig prövning” anges visserligen enbart i samband med sakprövningsförutsättningarna tillräckligt intresse eller kränkning av en rättighet uttryckligen i artikel 9.2 i konventionen och motsvarande direktivbestämmelser. I artikel 9.2 klargörs under alla omständigheter att det därvid rör sig om ett övergripande mål med konventionen. Denna tolkningsregel måste därför även gälla för bestämmelserna om tillåtna kostnader. Det skulle inte vara förenligt med principen om omfattande rätt till rättslig prövning om de betydande kostnadsriskerna i allmänhet skulle kunna förhindra ett förfarande.

49. Den andra frågan ska således besvaras så att objektiva och subjektiva omständigheter i målet ska beaktas vid prövningen av huruvida rättegångskostnaderna är prohibitiva för att möjliggöra en omfattande rätt till rättslig prövning. Den omständigheten att den rättssökande inte har möjlighet att betala får inte utgöra något hinder för förfarandet. Tillräcklig hänsyn ska alltid, det vill säga även vid fastställandet av de kostnader som rättssökande som har möjlighet att betala kan tänkas erlagga, tas till allmänintresset av miljöskydd i det aktuella fallet.

C – Den fjärde frågan: Faktisk avskräckande verkan

50. Den fjärde frågan avser relevansen av att den rättssökande faktiskt inte har avskräckts från att väcka talan eller från att fortsätta driva det aktuella målet eller ärendet.

51. Ett sådant angreppssätt skulle kunna medföra att förbudet mot prohibitiva kostnader omintetgörs. Om ett förfarande har genomförts så har kostnadsrisken uppenbarligen inte förhindrat detta. Utan ett förfarande förblir frågan om kostnader hypotetisk. Detta kan emellertid inte vara resultatet.

52. Denna fråga förklaras däremot av den omständigheten att det i Förenade kungariket finns en möjlighet att besluta om begäran om begränsning av kostnadsansvaret före förhandlingen i sak. I målet vid den nationella domstolen begränsades Lilian Pallikaropoulos kostnadsrisk vid Court of Appeal till 2 000 GBP medan House of Lords avlog hennes begäran om begränsning av kostnadsansvaret i högsta instans. Av den omständigheten att Lilian Pallikaropoulos trots detta fortsatte driva det aktuella målet vid House of Lords kan slutsatsen dras att kostnadsrisken inte var prohibitiv.

34 — Detta illustreras särskilt i synpunkter och rekommendationer, *Cultra Residents' Association mot Förenade kungariket* (ovan fotnot 24).

35 — Se domen i målet *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* (ovan fotnot 11), punkt 45, avseende erkännande av icke-statliga organisationer.

53. Det kan i detta avseende således inledningsvis anmärkas att en mekanism som begäran om begränsning av kostnadsansvaret oberoende av vissa praktiska problem vid dess utformning³⁶ i princip är en meningsfull åtgärd för att genomföra artikel 9.4 i konventionen och direktivbestämmelserna. Beslut med avseende på denna begäran gör det möjligt att på förhand förhindra prohibitiva kostnader och undanröjer därmed samtidigt ett ytterligare potentiellt hinder för att väcka talan, nämligen ovisshet om de rättegångskostnader som kan uppkomma.

54. Eftersom artikel 9.4 i Århuskonventionen och motsvarande bestämmelser redan införlivas på ett korrekt sätt genom beslutet med avseende på begäran om begränsning av kostnadsansvaret så behöver denna slutsats i allmänhet inte längre ifrågasättas. Den omständigheten att begäran om begränsning av kostnadsansvaret avslagits kan vara ett tecken på att kostnadsrisken inte utgjorde hinder för att väcka talan. I undantagsfall kan det emellertid vara nödvändigt att i efterhand begränsa de kostnader som ska betalas, till exempel om nya omständigheter uppkommer i förfarandet som är relevanta för avvägningen av allmänintresset eller om kostnaderna är betydligt högre än väntat vid beslutet om begäran om begränsning av kostnadsansvaret.

55. Om de relevanta omständigheterna däremot skulle visa sig vara otillräckliga för att förhindra prohibitiva kostnader så kan önskan om att väcka talan inte anses tyda på att den tillåtna kostnadsrisken inte var prohibitiv. Detta skulle innebära att den rättssökande berövas rätten att förhindra prohibitiva kostnader. Den ändamålsenliga verkan av dessa rättigheter måste däremot säkerställas inom ramen för beslut i fråga om rättegångskostnaderna efter att förfarandet i sak avslutats.³⁷

56. Således får den omständigheten att rättssökanden trots att en begäran om begränsning av kostnadsansvaret avslagits faktiskt inte avskräckts från att väcka talan eller från att fortsätta driva det aktuella målet eller ärendet beaktas i vederbörlig ordning i efterhand vid beslutet om rättegångskostnaderna om skyldigheten att förhindra prohibitiva kostnader beaktats vid beslutet om begäran om begränsning av kostnadsansvaret.

D – Den femte frågan: Kostnadsbegränsning vad gäller rättsmedel

57. Supreme Court vill slutligen få klarhet i huruvida det är tillåtet att gå till väga på olika sätt vid kostnadsbegränsningen i olika instanser. I målet vid den nationella domstolen tillerkändes visserligen en begränsning av kostnadsansvaret vid Court of Appeal men inte vid House of Lords.

58. I artikel 9.4 i konventionen och direktivbestämmelserna talas enbart om förfaranden och det görs ingen åtskillnad utifrån instanser. I konventionen krävs visserligen inte att ett visst rättsmedel eller överhuvudtaget rättsmedel garanteras. De förfaranden som avses har emellertid först avslutats när avgörandet vunnit laga kraft. Av det skälet ska prohibitiva kostnader tvärt emot Danmarks ståndpunkt undvikas i alla instanser.³⁸

36 — Se synpunkter och rekommendationer, ClientEarth m.fl. mot Förenade kungariket (ovan fotnot 24), punkt 129 och följande punkter.

37 — Se dom av den 17 mars 2011 i mål C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (REU 2011, s. I-1753), punkt 37.

38 — Se, för ett liknande resonemang, även efterlevnadskommittén, synpunkter och rekommendationer av den 21 januari 2011, AJA m.fl. mot Spanien (ACCC/C/2008/24, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, s. 20, punkt 108).

59. Detta gäller i princip även för överklaganden av en rättssökande som redan erhållit skydd mot prohibitiva kostnader i den lägre instansen. Redan aspekten parternas likställdhet i processen som är del av den grundläggande rätten till ett rättvist förfarande³⁹ som också anges uttryckligen i artikel 9.4 i konventionen som förfaranderegeln utgör hinder mot att utsätta den rättssökande för risken för prohibitiva kostnader i förfarandet för överklagande. Det skulle i annat fall kunna befaras att motparten utformar sin strategi i förfarandet på så sätt att det i praktiken inte är möjligt för honom att överklaga.

60. Lilian Pallikaropoulos har för övrigt med rätta påpekat att enligt artikel 267 FEUF enbart domstolar i högsta instans är skyldiga att framställa en begäran om förhandsavgörande till domstolen vid tvivel vad gäller tolkningen eller giltigheten av unionsrätten. Om motsvarande frågor ännu inte ställts till domstolen av den lägre instansen är det inte tillåtet att uppställa hinder för ett överklagande till en domstol som är skyldig att hänskjuta målet till domstolen, i form av prohibitiva kostnadsrisker.

61. Det är emellertid inte uteslutet att allmänhetens intresse av att förfarandet genomförs bortfaller eller i vart fall minskar efter den lägre instansens avgörande. Av det skälet är det förenligt med artikel 9.4 i konventionen och direktivbestämmelserna att för varje instans återigen pröva huruvida prohibitiva kostnader måste förhindras.

V – Förslag till avgörande

62. Jag föreslår därför att domstolen avgör målet på följande sätt:

1. Enligt artikel 9.4 i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, artikel 10a i direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt i dess lydelse enligt direktiv 2003/35/EG och artikel 15a i direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, i dess lydelse enligt direktiv 2003/35, ankommer det i princip på medlemsstaterna att fastställa vilka åtgärder som ska vidtas för att förhindra att de domstolsförfaranden som avses inte genomförs på grund av de kostnader som de medför. Dessa åtgärder måste emellertid på ett tillräckligt klart och bindande sätt säkerställa att de mål som eftersträvas med Århuskonventionen uppfylls i varje enskilt fall samtidigt som effektivitets- och likvärdighetsprincipen samt grundläggande rättigheter i unionsrätten iaktas.
2. Vid prövningen av huruvida rättegångskostnaderna är prohibitiva med avseende på möjligheten till en omfattande rätt till rättslig prövning, ska objektiva och subjektiva omständigheter i målet beaktas. Den omständigheten att den rättssökande inte har möjlighet att betala får inte utgöra något hinder för förfarandet. Tillräcklig hänsyn ska alltid, det vill säga även vid fastställandet av de kostnader som rättssökande som har möjlighet att betala kan tänkas erlagga, tas till allmänintresset av miljöskydd i det omtvistade fallet.
3. Den omständigheten att rättssökanden trots att en begäran om begränsning av kostnadsansvaret avslagits faktiskt inte avskräckts från att väcka talan eller från att fortsätta driva det aktuella målet eller ärendet får beaktas i vederbörlig ordning i efterhand vid beslutet om rättegångskostnaderna om skyldigheten att förhindra prohibitiva kostnader beaktats vid beslutet om begäran om begränsning av kostnadsansvaret.
4. Det är förenligt med artikel 9.4 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktiv 85/337 samt artikel 15a i direktiv 96/61 att i varje instans återigen pröva huruvida prohibitiva kostnader ska förhindras.

39 — Domen i målet *Ordre des barreaux francophones och germanophone m.fl.* (ovan fotnot 14), punkterna 29–31.