Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

13. februar 2014*

»Traktatbrud — offentlig deltagelse i beslutningsprocessen samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet — begrebet en »ikke uoverkommeligt dyr« retssag«

I sag C-530/11,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 18. oktober 2011,

Europa-Kommissionen ved P. Oliver og L. Armati, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved C. Murrell, derefter ved M. Holt, som befuldmægtigede, bistået af barrister J. Maurici,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Danmark ved C.H. Vang, som befuldmægtiget,

Irland ved E. Creedon og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af barristers E. Barrington og G. Gilmore,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (refererende dommer) og A. Arabadjiev,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. juli 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. september 2013,

* Processprog: engelsk.

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (EUT L 156, s. 17), idet det hverken har gennemført direktivets artikel 3, nr. 7), og artikel 4, nr. 4), fuldstændigt eller har anvendt disse bestemmelser korrekt.

Retsforskrifter

Århuskonventionen

2 Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, som blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), fastsætter følgende i præamblen:

»[…]

som også erkender, at enhver person har ret til at leve i et miljø, der er passende for hans eller hendes sundhed og trivsel, og pligt til, både enkeltvis og i forening med andre, at beskytte og forbedre miljøet til gavn for nulevende og kommende generationer

som vurderer, at enhver, for at kunne nyde godt af denne rettighed og kunne leve op til denne forpligtelse, skal have adgang til information, have ret til at deltage i beslutningsprocesser og have adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, og som erkender, at borgere kan have behov for assistance til at bruge deres rettigheder

[…]

som er interesseret i, at offentligheden, herunder organisationer, har adgang til effektive retslige mekanismer, så dens retmæssige interesser beskyttes og loven håndhæves

[…]«

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

»Med henblik på at bidrage til beskyttelsen af den ret, der tilkommer ethvert menneske i denne og kommende generationer, til at leve i et miljø, der er tilfredsstillende for hans eller hendes sundhed og velbefindende, garanterer hver part retten til adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse i overensstemmelse med bestemmelserne i denne konvention.«

4 Denne konventions artikel 3, der har overskriften »Almindelige bestemmelser«, bestemmer i stk. 8 følgende:

»Hver part sikrer, at personer, der udnytter deres rettigheder i overensstemmelse med reglerne i denne konvention, ikke straffes, forfølges eller chikaneres på nogen som helst måde på grund af deres engagement. Denne bestemmelse påvirker ikke nationale domstoles ret til at idømme rimelige sagsomkostninger i retssager.«

5 Nævnte konventions artikel 9, der har overskriften »Adgang til klage og domstolsprøvelse«, bestemmer følgende:

»1. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at enhver, som mener, at hans eller hendes anmodning om adgang til oplysninger efter artikel 4 ikke er besvaret, urigtigt afslået, enten helt eller delvist, utilstrækkeligt besvaret eller på anden måde ikke behandlet i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikel, har adgang til at få sagen prøvet enten ved en domstol eller ved et andet uafhængigt og upartisk organ, etableret ved lov.

I tilfælde hvor en part giver adgang til sådan prøvelse ved en domstol, sikrer denne, at en sådan person også, uden eller mod beskedent vederlag, har adgang til en hurtig og ved lov etableret procedure, hvorved en offentlig myndighed revurderer sagen eller et uafhængigt og upartisk organ, der ikke er en domstol, prøver sagen.

[…]

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

a) som har tilstrækkelig interesse, eller alternativt

b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket,

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

[…]

3. I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2 ovenfor sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1 skal procedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 ovenfor stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. […]

5. Med henblik på at fremme effektiviteten af bestemmelserne i denne artikel sikrer hver part, at offentligheden informeres om adgangen til administrativ og retslig prøvelse og overvejer etableringen af passende støtteordninger til at fjerne eller reducere finansielle og andre barrierer for adgangen til klage og domstolsprøvelse.«

EU-retten

6 For at bidrage til opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af Århuskonventionen, blev der ved artikel 3, nr. 7), og artikel 4, nr. 4), i direktiv 2003/35 indsat henholdsvis en artikel 10a i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40) og en artikel 15a i Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 257, s. 26), som kodificeret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EUT L 24, s. 8).

7 Nævnte artikel 10a og artikel 15a er i det væsentlige identisk affattede og har følgende ordlyd:

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

a) som har tilstrækkelig interesse, eller

b) som gør gældende, at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler,

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

[…]

Medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed, i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. […]

Denne artikel udelukker ikke muligheden for at indgive en foreløbig klage til en administrativ myndighed og påvirker ikke kravet om, at de administrative klagemuligheder skal være udtømt, inden sagen kan påklages eller indbringes for domstolene […]

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

[…]«

Den administrative procedure

8 Kommissionen modtog en klage, ifølge hvilken Det Forenede Kongerige ikke havde overholdt sine forpligtelser i henhold til artikel 3, nr. 7), og artikel 4, nr. 4), i direktiv 2003/35, for så vidt som der ved disse bestemmelser gælder et forbud mod uoverkommeligt dyre retslige procedurer. Kommissionen opfordrede den 23. oktober 2007 medlemsstaten til at fremsætte sine bemærkninger hertil.

9 Da Kommissionen ikke var tilfreds med de afgivne svar, tilsendte den den 22. marts 2010 Det Forenede Kongerige en begrundet udtalelse, hvori den konkluderede, at medlemsstaten havde tilsidesat disse forpligtelser, og pålagde denne at træffe de fornødne foranstaltninger til afhjælpning heraf inden for en frist på to måneder.

10 Da Kommissionen heller ikke var tilfreds med det svar, som Det Forenede Kongerige afgav den 19. juli 2010, anlagde den den foreliggende sag.

11 Ved kendelse af 4. maj 2012 gav Domstolens præsident Kongeriget Danmark og Irland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Det Forenede Kongeriges påstande.

Om søgsmålet

12 Kommissionen har ved sine forskellige argumenter fremført et enkelt klagepunkt, hvorved den har gjort gældende, at der ikke er sket en gennemførelse – eller at der under alle omstændigheder ikke er sket en korrekt gennemførelse – af artikel 3, nr. 7), og artikel 4, nr. 4), i direktiv 2003/35, for så vidt som disse bestemmelser fastsætter, at de omhandlede retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre (herefter »kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre«).

Parternes argumenter

13 Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at gennemførelsen af et direktiv ikke kan ske gennem retspraksis (dom af 16.7.2009, sag C-427/07, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6277, præmis 93 og 94), og at den af Det Forenede Kongerige påberåbte retspraksis under alle omstændigheder ikke overholder kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre.

14 Hvad angår den af Det Forenede Kongerige fremsatte formalitetsindsigelse vedrørende Kommissionens argumenter om definitionen og kriterierne til bedømmelse af dette krav har Kommissionen anført, at denne indsigelse ikke kan tiltrædes, da disse emner nødvendigvis blev behandlet under den administrative procedure i betragtning af selve genstanden for det formulerede klagepunkt. Det samme gælder Kommissionens argumenter vedrørende hensyntagen til de høje advokatsalærer.

15 Kommissionen har dernæst gjort gældende, at kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre, tager sigte på både retsafgifterne og sagsøgerens udgifter til advokatsalærer, de øvrige udgifter, som vedkommende kan blive mødt med, såvel som samtlige de omkostninger, der er afstedkommet af eventuelle forudgående instanser, og at det følger af det nævnte krav, at disse forskellige omkostninger skal være rimeligt forudselige både principielt og beløbsmæssigt.

16 Med hensyn til ordningen om sagsomkostninger, og nærmere bestemt den nationale domstols mulighed for at afsige »kendelser om omkostningsbeskyttelse«, der på et tidligt stadium i proceduren gør det muligt at begrænse de eventuelle sagsomkostninger, er Kommissionen af den opfattelse, at retspraksis i England og Wales – til trods for de bedømmelseskriterier, der blev fastsat af Court of Appeal i dommen i sagen R (Corner House Research) mod Secretary of State for Trade & Industry ((2005) 1 WLR 2600) – fortsat er selvmodsigende og giver anledning til retsusikkerhed. Desuden bevilger retterne kun sjældent adgang til denne mulighed. Hvad angår Court of Appeals dom af 29. juli 2010 i sagen R (Garner) mod Elmbridge Borough Council and others ((2010) Civ 1006), som imidlertid blev afsagt efter den frist, der var fastsat i den i denne doms præmis 9 nævnte begrundede udtalelse, har Kommissionen vurderet, at den udgør en positiv, men fortsat utilstrækkelig udvikling. De begrænsninger af sagsomkostningerne, der eventuelt kan opnås, vedrører nemlig i praksis meget høje beløb og afstedkommer accessoriske retssager, der vil kunne forøge de samlede omkostninger ved tvisten.

17 Parternes mulighed for at tegne en forsikring løser ikke alle disse vanskeligheder. Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at den sagsøger, der har indgået en aftale om betingede advokatsalærer, alligevel – såfremt vedkommende får medhold – kan blive forpligtet til at betale advokatomkostninger i det tilfælde, hvor der bevilges sagsøgte en »gensidig omkostningsbegrænsning«. Desuden afsiges en kendelse om omkostningsbeskyttelse under alle omstændigheder kun for den verserende sag.

18 Endelig har Kommissionen anført, at tilsidesættelsen af kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre, skærpes yderligere af ordningen om foreløbige forholdsregler som følge af retternes praksis om at afkræve sagsøgeren »modforpligtelser«, som kan resultere i store økonomiske omkostninger. Kommissionen finder, at selv om disse økonomiske modydelser ikke i sig selv er i strid med direktiv 2003/35, skal deres omkostninger dog tages i betragtning ved analysen.

19 Det Forenede Kongerige har bestridt Kommissionens anbringender.

20 Det Forenede Kongerige har indledningsvis gjort gældende, at Kommissionens argumenter om definitionen og kriterierne til bedømmelse af begrebet »uoverkommeligt dyre procedurer« ikke kan antages til realitetsbehandling, idet de ikke blev omtalt under den administrative procedure. Dette er ligeledes tilfældet med Kommissionens argumenter om sagsøgerens udgifter til advokatsalærer.

21 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at gennemførelsen af et direktiv kan ske gennem retspraksis. I ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Irland, som Kommissionen har henvist til, fastslog Domstolen kun, at der var sket tilsidesættelse af forpligtelserne til gennemførelse, med den ene begrundelse, at kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre, som denne sag ligeledes omhandlede, ikke var tilstrækkeligt sikret ved rettens skønsbeføjelse til at afstå fra at pålægge den tabende part at betale sagens omkostninger. Situationen er anderledes i Det Forenede Kongerige, eftersom retten kan træffe beskyttelsesforanstaltninger såsom kendelser om omkostningsbeskyttelse. Denne medlemsstat finder også, at der bør tages hensyn til den særlige karakter af dets retssystem, som udspringer af sædvaneret og i væsentlig grad hviler på retspraksis og præcedensreglen.

22 Med hensyn til ordningen om sagsomkostninger har Det Forenede Kongerige påpeget, at civilprocesreglerne i England og Wales pålægger retten at træffe en afgørelse, der kan sikre en »retfærdig« dom under hensyntagen til den foreliggende sags forskellige omstændigheder og nødvendigheden af at beskytte den offentlige myndigheds finanser.

23 Det har tilføjet, at reglen om, at den tabende part nødvendigvis tilpligtes at betale den anden parts omkostninger, i praksis anvendes mindre end tidligere, navnlig i sager, der henhører under miljøretten, og at afgørelsen herom træffes af retten under hensyntagen til samtlige oplysninger i sagen. Desuden vil sagsøgeren i disse sager jævnligt være berettiget til retshjælp, og vedkommende vil derfor som oftest ikke blive tilpligtet at betale sagens omkostninger.

24 Det Forenede Kongerige har anført, at de offentlige myndigheder og organer, som vinder sagen, meget ofte ikke nedlægger påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger. I øvrigt gives et offentligt organ undertiden kun tilladelse til at anlægge sag ved de højere retsinstanser på betingelse af, at det afholder begge parters omkostninger.

25 Court of Appeals domme har under alle omstændigheder »kodificeret« de principper, der regulerer afsigelsen af en kendelse om omkostningsbeskyttelse, hvilket fjerner enhver usikkerhed for sagsøgeren i denne henseende.

26 Endelig er den skønsmargen, som de nationale retter råder over ved behandlingen af en begæring om en kendelse om omkostningsbeskyttelse, ikke blot uundgåelig, men tillige ønskelig derved, at den gør det muligt for dem at tilpasse sig den foreliggende sags omstændigheder.

27 Det Forenede Kongerige har videre gjort gældende, at advokatomkostningernes høje niveau skyldes retssystemets karakter, som bygger på forhandlingsprincippet, inden for hvis rammer mundtligheden indtager en afgørende plads. Der bør under alle omstændigheder tages hensyn til det forhold, at leveringen af juridiske tjenesteydelser er et frit og konkurrencepræget marked, og at der eksisterer flere midler til at begrænse niveauet for denne omkostning, såsom aftaler om betingede advokatsalærer, som i praksis er meget udbredt.

28 Hvad angår modforpligtelserne til de foreløbige forholdsregler har Det Forenede Kongerige anført, at det for så vidt angår en stor procentdel af miljøsagerne forholder sig således, at selve det forhold, at der bliver gjort indsigelse mod en meddelelse af en tilladelse, i praksis har opsættende virkning på igangsættelsen af arbejdet eller andre aktiviteter indtil sagens afslutning. Sagsøgeren kan desuden opnå fordelen af de foreløbige forholdsregler uden modforpligtelser, når vedkommende har en beskeden indkomst. Muligheden for at kræve modforpligtelser er under alle omstændigheder i overensstemmelse med EU-retten, under henvisning til dom af 21. februar 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest (forenede sager C-143/88 og C-92/89, Sml. I, s. 415, præmis 32), og afkrævningen af disse bidrager ligeledes til overholdelsen af artikel 1 i den første protokol til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, underskrevet i Rom den 4. november 1950, om beskyttelse af ejendomsretten.

29 Irland har fremhævet, at medlemsstaterne råder over en bred skønsmargen ved gennemførelsen af et direktiv, og har insisteret på nødvendigheden af at tage hensyn til de særlige kendetegn ved et »common law«-system. Denne medlemsstat er således af den opfattelse, at Kommissionens påstand om, at retterne råder over en »skønsbeføjelse«, når de træffer afgørelse om sagsomkostningerne, ikke tager tilstrækkeligt hensyn til præcedensreglen, som gør det muligt at sikre en vis retlig forudsigelighed.

30 Med hensyn til ordningen om sagsomkostninger medfører Århuskonventionens artikel 9, stk. 5, ikke en forpligtelse til at fjerne alle de økonomiske omkostninger. Desuden sikrer muligheden for at pålægge den tabende part at betale sagens omkostninger en nødvendig disciplin med henblik på at undgå unødig trætte.

31 Hvad angår modforpligtelserne henhører dette spørgsmål ikke under direktiv 2003/35, eftersom der ikke er tale om en omkostning, der er knyttet til den retslige procedure som sådan. Domstolen har i øvrigt udtrykkeligt anerkendt sådanne forholdsregler, idet Irland i denne henseende ligeledes henviser til den ovennævnte dom i sagen Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest. Såfremt denne mulighed ikke fandtes, kunne den nationale domstol nægte at imødekomme en anmodning om foreløbige og for beskyttelsen af miljøet nødvendige forholdsregler.

32 Kongeriget Danmark er af den opfattelse, at medlemsstaterne har kompetence til at fastsætte form og midler ved gennemførelsen af kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre. Desuden gælder dette krav kun i første instans, da Århuskonventionen ikke indeholder nogen angivelser i forhold til appelmuligheder eller det nødvendige antal instanser. I øvrigt er det alene de med behandlingen af sagen direkte forbundne udgifter, der er berørt, hvilket udelukker salærer for den rådgivning, som sagsøgeren måtte beslutte at indhente. Endelig er dette krav uden sammenhæng med spørgsmålet om forudsigeligheden af sagsomkostningerne for sagsøgeren allerede ved starten af sagsproceduren, men medfører alene en forpligtelse til, at de afholdte økonomiske omkostninger ved sagens afslutning ikke må være uoverkommelige ud fra en helhedsvurdering.

Domstolens bemærkninger

33 Det følger af fast retspraksis, at det for gennemførelsen af et direktiv ikke er absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige specielle lovbestemmelser eller administrative bestemmelser, men at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde (jf. i denne retning bl.a. dom af 23.5.1985, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661, præmis 23, og dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 54).

34 Navnlig hvor den omhandlede bestemmelse tilsigter at skabe rettigheder for private, skal retstilstanden være tilstrækkeligt bestemt og klar, og de berettigede personer skal have mulighed for fuldt ud at kende deres rettigheder og i givet fald påberåbe sig dem ved de nationale domstole (jf. i denne retning bl.a. dom af 26.6.2003, sag C-233/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6625, præmis 76).

35 Domstolen har således fastslået, at en retspraksis, inden for rammerne af hvilken retterne blot har mulighed for at undlade at pålægge den tabende part at betale sagens omkostninger og kan tilpligte den vindende part at afholde dennes omkostninger, efter sin art antager en usikker karakter og ikke kan opfylde de krav til klarhed og præcision, der stilles, for at den kan anses for at udgøre en gyldig gennemførelse af de forpligtelser, som følger af artikel 3, nr. 7), og artikel 4, nr. 4), i direktiv 2003/35 (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 94).

36 Det kan dog ikke lægges til grund, at enhver retspraksis antager en usikker karakter og, efter sin art, ikke vil kunne opfylde disse krav.

37 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den af Det Forenede Kongerige påberåbte nationale retspraksis gør det muligt at lægge til grund, at denne medlemsstat har efterkommet det i direktiv 2003/35 fastsatte krav om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre, skal der foretages en trinvis gennemgang af Kommissionens argumenter vedrørende ordningen om sagsomkostninger og ordningen om foreløbige forholdsregler.

Ordningen om sagsomkostninger

38 Med hensyn til ordningen om sagsomkostninger skal der først tages stilling til den af Det Forenede Kongerige fremsatte formalitetsindsigelse.

39 Det følger af fast retspraksis, at selv om Kommissionens åbningsskrivelse og dens begrundede udtalelse afgrænser sagsgenstanden, og denne herefter ikke kan udvides, kan dette krav ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem, hvad der blev angivet som klagepunkter i åbningsskrivelsen, den begrundede udtalelses konklusion og de i stævningen nedlagte påstande, såfremt sagsgenstanden ikke er blevet udvidet eller ændret (jf. i denne retning bl.a. dom af 6.11.2003, sag C-358/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 13145, præmis 27 og 28).

40 Domstolen har ligeledes fastslået, at selv om den begrundede udtalelse skal indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for grundene til, at den pågældende stat efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EUF-traktaten, kan de samme strenge krav ikke stilles med hensyn til åbningsskrivelsen, som nødvendigvis kun kan være en kortfattet første sammenfatning af klagepunkterne. Der er således intet til hinder for, at Kommissionen i den begrundede udtalelse uddyber de klagepunkter, den allerede mere bredt har gjort gældende i åbningsskrivelsen (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 29).

41 I den foreliggende sag må det konstateres, at spørgsmålet om indholdet af kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre, blev behandlet under den administrative procedure i betragtning af selve genstanden for klagepunktet, således som denne blev beskrevet allerede i åbningsskrivelsen. Det samme gælder, således som Kommissionen har anført, spørgsmålet, om der i denne forbindelse skal tages hensyn til omkostningerne til advokatsalærer, som i øvrigt udgør hovedparten af de økonomiske omkostninger ved retssager i Det Forenede Kongerige.

42 Hvad angår disse salærer fremgår det desuden ikke af stævningen, at Kommissionen hævder, at disse salærer i sig selv giver sagen en uoverkommelig karakter, således som Det Forenede Kongerige har anført i punkt 108 i sit svarskrift.

43 Det følger heraf, at den af denne medlemsstat fremsatte formalitetsindsigelse må forkastes som ugrundet.

44 Hvad angår velbegrundetheden af Kommissionens argumenter skal det bemærkes, at kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre, ikke er til hinder for, at de nationale retter kan træffe afgørelse om fordelingen af omkostningerne ved afslutningen af en retssag, forudsat at disse er af en rimelig størrelse, og at de af den berørte part afholdte omkostninger samlet set ikke er uoverkommelige (jf. i denne retning dom af 11.4.2013, sag C-260/11, Edwards og Pallikaropoulos, ECLI:EU:C:2013:221, præmis 25, 26 og 28).

45 Når en ret træffer afgørelse om pålæggelse af sagsomkostninger i forhold til en borger, som i sin egenskab af sagsøger har tabt en miljøsag, eller mere generelt, når den på et tidligere stadium i sagen skal træffe afgørelse om en eventuel begrænsning af de sagsomkostninger, som den tabende part skal bære, skal den imidlertid sikre sig, at der sker overholdelse af kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre, ved at tage hensyn til såvel interessen hos den person, der ønsker at forsvare sine rettigheder, som til den almene interesse i miljøbeskyttelsen (jf. i denne retning dommen i sagen Edwards og Pallikaropoulos, præmis 35).

46 Med hensyn til de relevante bedømmelseskriterier har Domstolen vurderet, at medlemsstaterne, såfremt EU-retten ikke indeholder præciseringer, er forpligtet til i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv at sikre dets fulde virkning, og at de har en vid skønsmargen for så vidt angår valget af midler (jf. i denne retning bl.a. dommen i sagen Edwards og Pallikaropoulos, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis). Det følger heraf, at hvad angår de midler, der kan opfylde formålet om på miljøretsområdet at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse, der ikke er uoverkommeligt dyr, skal der tages hensyn til alle de relevante bestemmelser i national ret og navnlig til et nationalt retshjælpssystem og en omkostningsbeskyttelsesordning som den, der anvendes i Det Forenede Kongerige (jf. i denne retning dommen i sagen Edwards og Pallikaropoulos, præmis 38).

47 Retten kan dog ikke begrænse sin bedømmelse til den berørtes økonomiske situation, men skal ligeledes foretage en objektiv analyse af omkostningernes størrelse, og dette gælder så meget desto mere, da borgerne og sammenslutninger naturligvis opfordres til at spille en aktiv rolle i miljøbeskyttelsen. Under disse omstændigheder må retssagens omkostninger ikke overstige den berørtes økonomiske evne, og de må under alle omstændigheder ikke fremstå objektivt urimelige (jf. i denne retning dommen i sagen Edwards og Pallikaropoulos, præmis 40).

48 I henseende til analysen af den berørtes økonomiske situation kan denne ikke udelukkende støttes på den anslåede økonomiske situation for en »gennemsnits«-sagsøger, eftersom sådanne oplysninger kan have en kun fjern forbindelse med den pågældendes situation (jf. i denne retning dommen i sagen Edwards og Pallikaropoulos, præmis 41).

49 Retten kan endvidere tage hensyn til de omhandlede parters situation, om sagsøgeren har rimelig udsigt til at få medhold, sagens betydning for sagsøgeren og for miljøbeskyttelsen, det gældende retsgrundlags og procedurens kompleksitet samt den eventuelt dumdristige karakter af søgsmålet på dets forskellige stadier (jf. i denne retning dommen i sagen Edwards og Pallikaropoulos, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis), men også i givet fald de omkostninger, der allerede er blevet afholdt i de tidligere instanser i den samme sag.

50 Den omstændighed, at den berørte ikke i praksis er blevet afholdt fra at indlede sagen, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastslå, at retssagen ikke er uoverkommeligt dyr for den pågældende (jf. i denne retning dommen i sagen Edwards og Pallikaropoulos, præmis 43).

51 Endelig kan denne bedømmelse ikke være forskellig, alt efter om den nationale ret træffer afgørelse i første instans, i en appel eller i en anden appel (jf. i denne retning dommen i sagen Edwards og Pallikaropoulos, præmis 45).

52 Som det fremgår af såvel de sagsakter, der er fremsendt til Domstolen, som af drøftelserne under retsmødet, bestemmer artikel 51 i Senior Courts Act 1981 i forhold til England og Wales, at den pågældende ret udpeger den part, der skal bære sagens omkostninger, og beslutter, i hvilket omfang vedkommende skal bære disse. Denne kompetence bliver udøvet i henhold til de nærmere bestemmelser, der er fastsat i civilprocesbekendtgørelsens artikel 44, stk. 3. Beslutningen om omkostningerne bliver derefter i almindelighed truffet af den pågældende ret ved afslutningen af retssagen, men sagsøgeren kan ligeledes anmode om fordelen af en »kendelse om omkostningsbeskyttelse«, der på et tidligt stadium i proceduren gør det muligt for vedkommende at opnå en begrænsning af de eventuelle sagsomkostninger.

53 De nærmere bestemmelser om afsigelse af en sådan kendelse er præciseret i dommen i sagen R (Corner House Research) mod Secretary of State for Trade & Industry, hvoraf det fremgår, at retten på ethvert tidspunkt i sagen kan afsige en kendelse om omkostningsbeskyttelse, forudsat at den er overbevist om relevansen af de fremførte spørgsmål, om, at den almene interesse desuden nødvendiggør, at der bliver truffet afgørelse om disse spørgsmål, om, at sagsøgeren ikke har nogen privat interesse i sagens udfald, om niveauet for sagsøgerens og den sagsøgtes økonomiske ressourcer, om størrelsen af de omkostninger, der vil kunne tænkes at blive afholdt, samt om spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren vil opretholde sit søgsmål, såfremt der ikke afsiges en sådan kendelse. Tilsvarende regler anvendes ligeledes i Gibraltar, Skotland og Nordirland.

54 På baggrund af det ovenstående skal det først fremhæves, at den skønsmargen, som retten råder over ved anvendelsen i en konkret sag af den nationale ordning om sagsomkostninger, ikke i sig selv kan anses for uforenelig med kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre. Det skal i øvrigt fastslås, at muligheden for, at den ret, ved hvilken der er anlagt søgsmål, kan afsige en kendelse om omkostningsbeskyttelse, sikrer en større forudsigelighed af sagsomkostningerne og bidrager til overholdelsen af dette krav.

55 Det fremgår imidlertid ikke af de forskellige oplysninger, som Det Forenede Kongerige har fremført, og som blev diskuteret navnligt under retsmødet, at den nationale ret er forpligtet af en retsregel til at sikre, at retssagen ikke bliver uoverkommeligt dyr for sagsøgeren, hvilket ville være den eneste måde, hvorpå det kunne fastslås, at direktiv 2003/35 var korrekt gennemført.

56 Den omstændighed alene, at Domstolen for at efterprøve, om national ret opfylder dette direktivs formål, er nødt til at foretage en analyse og en bedømmelse af rækkevidden – som i øvrigt er omdiskuteret – af forskellige afgørelser, som de nationale retsinstanser har truffet, og derfor af en retspraksis som helhed, skønt EU-retten tillægger borgerne præcise rettigheder, som for at være effektive kræver entydige regler, fører i den anledning til, at det må lægges til grund, at den af Det Forenede Kongerige påberåbte gennemførelse under alle omstændigheder ikke er tilstrækkeligt klar og præcis.

57 Selve de betingelser, hvorunder de nationale retsinstanser tager stilling til anmodningerne om omkostningsbeskyttelse, gør det således i flere henseender ikke muligt at sikre, at national ret er i overensstemmelse med det krav, der er opstillet i direktiv 2003/35. For det første er den i den nationale retspraksis opstillede betingelse om, at de spørgsmål, der skal træffes afgørelse om, skal være af almen interesse, ikke adækvat, og selv hvis det anerkendes, at denne betingelse er blevet ophævet ved Court of Appeals dom i sagen R (Garner) mod Elmbridge Borough Council and others, således som Det Forenede Kongerige har påberåbt sig, kan Domstolen ikke inden for rammerne af denne sag tage hensyn til den dom, der blev afsagt efter udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist. Dernæst, og under alle omstændigheder, synes retten ikke at være forpligtet til at bevilge beskyttelsen, når sagsomkostningerne er objektivt urimelige. Endelig synes beskyttelsen heller ikke at blive bevilget i det tilfælde, som alene involverer sagsøgerens særlige interesse. Disse forskellige forhold er af en sådan karakter, at det må lægges til grund, at de anvendte retspraksisbaserede regler i praksis ikke opfylder kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre, således som rækkevidden heraf er blevet præciseret i dommen i sagen Edwards og Pallikaropoulos.

58 Det følger ligeledes af det ovenstående, at denne retspraksisbaserede ordning ikke gør det muligt at sikre sagsøgeren en rimelig forudsigelighed med hensyn til både princippet for og størrelsen af omkostningerne for den retslige procedure, som vedkommende indleder, selv om denne forudsigelighed forekommer så meget desto mere nødvendig som retssager i Det Forenede Kongerige, hvilket denne medlemsstat har anerkendt, indebærer høje advokatsalærer.

59 Det Forenede Kongerige har i øvrigt udtrykkeligt i punkt 70 i sit svarskrift anerkendt, at de principper, der regulerede kendelserne om omkostningsbeskyttelse indtil Court of Appeals dom i sagen R (Garner) mod Elmbridge Borough Council and others, ikke på alle punkter var i overensstemmelse med EU-retten.

60 Hvad angår det af Kommissionen fremførte argument om, at ordningen om omkostningsbeskyttelse heller ikke er i overensstemmelse med EU-retten derved, at kendelser om omkostningsbeskyttelse indebærer en »gensidig omkostningsbegrænsning«, der gør det muligt for den sagsøgte offentlige myndighed at begrænse sit økonomiske ansvar, såfremt den taber sagen, hvilket indirekte nedsætter den beskyttelse, der gives ved en aftale om salærer, skal det bemærkes, at det i en traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Det er Kommissionen, som skal fremføre de faktiske omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om traktatbruddet foreligger, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning herfor (jf. bl.a. dom af 22.11.2012, sag C-600/10, Kommissionen mod Tyskland, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis).

61 I den foreliggende sag har Kommissionen imidlertid begrænset sig til i sin begrundede udtalelse at konstatere, at sagsøgeren i det tilfælde, hvor den nationale domstol bevilger en sådan gensidig omkostningsbegrænsning, kan blive forpligtet til at betale en del af sine advokatsalærer, uden at den i øvrigt er fremkommet med præciseringer af betingelserne for at anvende denne praksis eller af dens økonomiske konsekvenser.

62 Det må derfor lægges til grund, at Kommissionens argument forekommer at være for utilstrækkeligt understøttet til at kunne behandles.

63 Med dette forbehold må det følgelig lægges til grund, at Kommissionens argumenter om ordningen om sagsomkostninger i Det Forenede Kongerige i det væsentlige kan tiltrædes.

Modforpligtelserne til de foreløbige forholdsregler

64 Med hensyn til ordningen om modforpligtelser til de foreløbige forholdsregler, der pålægges af retten og – som det fremgår af de sagsakter, der er fremsendt til Domstolen – hovedsageligt består i at pålægge sagsøgeren at forpligte sig til at erstatte det tab, der kan blive resultatet af en foreløbig forholdsregel, såfremt den rettighed, som denne havde til formål at beskytte, til slut ikke anses for at foreligge, skal det bemærkes, at den uoverkommeligt dyre karakter af en retssag som omhandlet i artikel 3, nr. 7), og artikel 4, nr. 4), i direktiv 2003/35 gælder alle økonomiske omkostninger, der er foranlediget af deltagelsen i en retssag, således at denne karakter skal bedømmes ud fra en helhedsvurdering under hensyntagen til samtlige de omkostninger, som den berørte part skal bære (jf. dommen i sagen Edwards og Pallikaropoulos, præmis 27 et 28), med forbehold for retsmisbrug.

65 Det fremgår desuden af fast retspraksis, at en national domstol, der har fået forelagt en tvist, som skal afgøres efter EU-retten, skal kunne træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes om eksistensen af de rettigheder, der påberåbes i henhold til EU-retten (jf. i denne retning dom af 15.1.2013, sag C-416/10, Križan m.fl., ECLI:EU:C:2013:8, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis), navnlig på miljøretsområdet (jf. dommen i sagen Križan m.fl., præmis 109).

66 Følgelig gælder kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre, ligeledes for de økonomiske omkostninger, der skyldes foranstaltninger, som den nationale domstol kan gøre meddelelsen af retsbevarende foranstaltninger betinget af i forbindelse med sager, der henhører under artikel 3, nr. 7), og artikel 4, nr. 4), i direktiv 2003/35.

67 Med dette forbehold er de betingelser, hvorunder den nationale domstol giver adgang til sådanne foreløbige forholdsregler, i princippet alene fastsat i national ret, dog inden for rammerne af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre, kan ikke fortolkes således, at det på forhånd er til hinder for anvendelsen af en økonomisk sikkerhedsstillelse såsom den, der består i »modforpligtelser«, når denne er fastsat i national ret. Det samme gælder de økonomiske konsekvenser, der i givet fald ifølge denne ret kan skyldes et søgsmål, der bærer præg af misbrug.

68 Til gengæld påhviler det den ret, som træffer afgørelse herom, at sikre sig, at den for sagsøgeren heraf følgende økonomiske risiko ligeledes er omfattet af de forskellige omkostninger, der er affødt af sagen, når denne ret vurderer, hvorvidt proceduren er uoverkommeligt dyr.

69 Det må herefter konstateres, at det ikke fremgår af de for Domstolen forelagte sagsakter, at de nationale retter på dette område med al den påkrævede klarhed og præcision er underlagt kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre. Det Forenede Kongerige har nemlig begrænset sig til at hævde, at der i praksis ikke altid pålægges modforpligtelser i sager vedrørende miljøret, og at de ikke kræves af ubemidlede sagsøgere.

70 Hvad angår Det Forenede Kongeriges argument om, at en begrænsning af modforpligtelserne kan føre til en krænkelse af ejendomsretten, følger det af Domstolens faste praksis, at denne ret ikke udgør nogen absolut forrettighed, men at den skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet. Udøvelsen af denne ret kan således underkastes begrænsninger, forudsat at disse faktisk tilgodeser hensyn af almen interesse, og at de, henset til det tilstræbte formål, ikke udgør et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve den garanterede rettigheds kerne (jf. i denne retning dommen i sagen Križan m.fl., præmis 113 og den deri nævnte retspraksis). Beskyttelsen af miljøet udgør et sådant hensyn og kan dermed begrunde en begrænsning af udøvelsen af ejendomsretten (jf. ligeledes i denne retning dommen i sagen Križan m.fl., præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

71 Som følge heraf skal Kommissionens argument om, at systemet med modforpligtelser i forhold til de foreløbige forholdsregler kan udgøre en yderligere faktor, der bidrager til usikkerhed og mangel på præcision i henseende til overholdelsen af kravet om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre, ligeledes tiltrædes.

72 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2003/35, idet det ikke har foretaget en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 3, nr. 7), og artikel 4, nr. 4), for så vidt som disse bestemmelser fastsætter, at de omhandlede retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre.

Sagens omkostninger

73 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Det Forenede Kongerige i det væsentlige har tabt sagen, pålægges det dette at betale sagens omkostninger. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Irland og Kongeriget Danmark deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse, idet det ikke har foretaget en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 3, nr. 7), og artikel 4, nr. 4), for så vidt som disse bestemmelser fastsætter, at de omhandlede retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre.**

2) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger. Kongeriget Danmark og Irland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter