Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 13 februari 2014*

”Fördragsbrott — Allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor — Begreppet ’inte oöverkomligt kostsamt’ rättsligt förfarande”

I mål C-530/11,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 18 oktober 2011,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av P. Oliver och L. Armati, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland**, företrätt av C. Murrell, därefter av M. Holt, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. Maurici, barrister,

svarande,

med stöd av

**Konungariket Danmark**, företrätt av C. H. Vang, i egenskap av ombud,

**Irland**, företrätt av E. Creedon och A. Joyce, båda i egenskap av ombud, biträdda av E. Barrington och G. Gilmore, barristers,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (referent) och A. Arabadjiev,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 juli 2013,

och efter att den 12 september 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: engelska.

följande

## Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att EU-domstolen ska fastställa att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter 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), genom att varken till fullo införliva eller på ett korrekt sätt tillämpa artiklarna 3 punkt 7 och 4 punkt 4 i detta direktiv.

### Tillämpliga bestämmelser

*Århuskonventionen*

2 I ingressen till 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, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen), anges följande:

”...

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,

...”

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 I artikel 9 i konventionen, med rubriken ”Tillgång till rättslig prövning”, föreskrivs följande:

”1. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den som anser att hans eller hennes begäran om information enligt artikel 4 har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte har behandlats i enlighet med bestämmelserna i den artikeln, kan få detta prövat av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

I de fall en part föreskriver en sådan domstolsprövning skall den se till att den berörda personen även har rätt till ett snabbt, lagstadgat förfarande, avgiftsfritt eller till en låg avgift, för att få sin sak omprövad av myndigheten eller prövad av ett annat oberoende och opartiskt organ än en domstol.

...

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

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränkts, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

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.

...

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. …

5. För att göra bestämmelserna i denna artikel ännu effektivare skall varje part se till att allmänheten informeras om tillgången till prövning i domstol eller i administrativ ordning, och överväga att införa lämpliga stödåtgärder som kan undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av tillgången till rättslig prövning.”

*Unionsrätt*

6 För att bidra till genomförande av förpliktelserna enligt Århuskonventionen har artikel 3 punkt 7 i direktiv 2003/35 infört en artikel 10a i 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), och artikel 4 punkt 4 i direktiv 2003/35 har infört en artikel 15a i rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, s. 26), 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).

7 Lydelserna av de ovannämnda artiklarna 10a och 15a är i huvudsak identiska:

”Medlemsstaterna skall inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att de medlemmar av den berörda allmänheten

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

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.

...

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet ska fastställas av medlemsstaterna, i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning. ...

Bestämmelserna i denna artikel skall inte utesluta möjligheten av ett preliminärt prövningsförfarande inför en förvaltningsmyndighet och skall inte påverka kravet att de administrativa prövningsförfarandena skall vara uttömda innan rättsliga prövningsförfaranden får användas, …

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

...”

**Det administrativa förfarandet**

8 Kommissionen mottog ett klagomål om att Förenade kungariket inte hade iakttagit sina skyldigheter enligt artiklarna 3 punkt 7 och 4 punkt 4 i direktiv 2003/35 i den mån som det i dessa bestämmelser föreskrivs att domstolsförfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma. Den 23 oktober 2007 uppmanade kommissionen den berörda medlemsstaten att inkomma med synpunkter med anledning av klagomålet.

9 Kommissionen ansåg inte att de svar som Förenade kungariket lämnat var tillfredsställande och riktade därför den 22 mars 2010 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat. Kommissionen konstaterade däri att dessa skyldigheter hade åsidosatts och ålade medlemsstaten att vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa denna brist inom två månader.

10 Kommissionen ansåg inte att Förenade kungarikets svar av den 19 juli 2010 var tillfredställande och väckte därför förevarande talan.

11 Genom beslut meddelat den 4 maj 2012 av domstolens ordförande tilläts Konungariket Danmark intervenera till stöd för Förenade kungarikets yrkanden.

**Prövning av talan**

12 Kommissionen har genom sina olika argument framfört en enda anmärkning, nämligen att artiklarna 3 punkt 7 och 4 punkt 4 i direktiv 2003/35 inte har införlivats med nationell rätt, eller i vart fall inte har införlivats på ett korrekt sätt, i den mån som de domstolsförfaranden som avses i dessa bestämmelser inte får vara oöverkomligt kostsamma (nedan kallat ”kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma”).

*Parternas argument*

13 Kommissionen har i ansökan gjort gällande att ett direktiv inte kan införlivas genom rättspraxis (dom av den 16 juli 2009 i mål C-427/07, kommissionen mot Irland, REG 2009, s. I-6277, punkterna 93 och 94), samt att den rättspraxis som har åberopats av Förenade kungariket under alla omständigheter inte respekterar kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma.

14 Vad gäller Förenade kungarikets invändning om rättegångshinder med avseende på kommissionens argument rörande definitionen av och bedömningskriterierna för detta krav, har kommissionen gjort gällande att invändningen inte kan godtas då dessa frågor, med beaktande av själva föremålet för anmärkningen, med nödvändighet behandlades under det administrativa förfarandet. Samma sak gäller för kommissionens argument rörande beaktandet av höga advokatarvoden.

15 Kommissionen har vidare gjort gällande att kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma avser såväl rättegångskostnader som advokatarvoden och andra kostnader som sökanden kan ha samt samtliga kostnader som sökanden har haft i eventuella tidigare instanser. Dessa olika kostnader ska dessutom gå att förutse i rimlig utsträckning, som sådana och med avseende på belopp.

16 Vad avser reglerna om rättegångskostnader och, närmare bestämt, den nationella domstolens möjlighet att besluta om en ”begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna”, vilken gör det möjligt att i ett tidigt skede av förfarandet begränsa de eventuella rättegångskostnadernas storlek, bedömer kommissionen att rättspraxisen i England och Wales, trots bedömningskriterierna i Court of Appeals dom R (Corner House Research) mot Secretary of State for Trade & Industry (2005 1 W.L.R 2600), förblir motsägelsefull och ger upphov till rättsosäkerhet. Dessutom fattar domstolarna sällan sådana beslut. Vad avser Court of Appeals dom R (Garner) Elmbridge Borough Council and others av den 29 juli 2010 (2010 Civ 1006), vilken i och för sig avkunnades efter den tidsfrist som anges i det motiverade yttrandet (se punkt 9 ovan) anser kommissionen att den utgör en positiv men alltjämt otillräcklig utveckling. De begränsningar av rättegångskostnaderna som eventuellt beviljas motsvarar i praktiken mycket höga belopp och ger upphov till tvister vid sidan om den huvudsakliga tvisten vilka ökar de sammanlagda rättegångskostnaderna.

17 Parternas möjlighet att teckna en försäkring löser inte alla dessa svårigheter. Kommissionen har också gjort gällande att en sökande, som har ingått avtal om resultatberoende arvode, vars talan bifalls, ändå kan bli tvungen att betala advokatarvodet om svaranden har beviljats en ”ömsesidig begränsning av rättegångskostnaderna”. Beslut om begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna antas under alla omständigheter endast med avseende på rättegången vid den domstol som antar beslutet.

18 Kommissionen har slutligen gjort gällande att åsidosättandet av kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma förvärras ytterligare genom övergångsbestämmelserna eftersom domstolarna regelmässigt kräver att säkerhet ställs, vilket kan leda till höga kostnader. För det fall denna säkerhet inte i sig strider mot direktiv 2003/35 bör kostnaderna för dessa enligt kommissionen i vart fall beaktas i analysen.

19 Förenade kungariket har bestritt kommissionens påståenden.

20 Förenade kungariket har till att börja med anfört att kommissionens argument avseende definitionen av och bedömningskriterierna för begreppet ”oöverkomligt kostsam” ska avvisas, eftersom de inte togs upp i samband med det administrativa förfarandet. Samma sak gäller för kommissionens argument avseende sökandens advokatarvoden.

21 Förenade kungariket har gjort gällande att ett direktiv kan införlivas genom rättspraxis. I den ovannämnda domen kommissionen mot Irland, vilken har åberopats av kommissionen, fastställde EU-domstolen att skyldigheten att införliva inte hade uppfyllts enbart på grundval av att kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma, vilket var aktuellt även i detta mål, inte i tillräcklig mån säkerställdes genom rättens befogenhet att, efter en skönsmässig bedömning, avstå från att förplikta den tappande parten att ersätta rättegångskostnaderna. Situationen i Förenade kungariket är en annan eftersom rätten kan anta skyddsbestämmelser, såsom beslut om begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna. Medlemsstaten anser också att den omständigheten att den har en särskild rättsordning måste beaktas. Nämnda rättsordning härrör från *common law* och grundar sig i huvudsak på rättspraxis och regeln att domstolarna är bundna av tidigare avgöranden.

22 Vad avser reglerna om rättegångskostnader har Förenade kungariket erinrat om att de civilprocessrättsliga reglerna i England och Wales ålägger rätten att fatta beslut som säkerställer en ”rättvis” dom, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet och nödvändigheten att skydda offentliga medel.

23 Förenade kungariket har tillagt att regeln att den tappande parten ska betala motpartens rättegångskostnader i praktiken inte tillämpas så ofta som tidigare. Detta gäller bland annat i miljömål där rätten beslutar om rättegångskostnaderna med beaktande av samtliga omständigheter i målet. Dessutom kan sökanden ofta få rättshjälp i dessa mål och förpliktas då som regel inte att ersätta rättegångskostnaderna.

24 Förenade kungariket har gjort gällande att det är mycket vanligt att de myndigheter och offentliga organ som vinner målen inte yrkar att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. För övrigt är det ibland så att offentliga organ tillåts att överklaga till överrätt endast om de går med på att betala båda parternas rättegångskostnader.

25 Court of Appeals domar har under alla omständigheter ”kodifierat” principerna för antagande av beslut om begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna, vilket innebär att sökanden inte behöver känna några tvivel i detta avseende.

26 Slutligen är det inte bara oundvikligt att de nationella domstolarna har ett visst handlingsutrymme när de tar ställning till ansökningar om begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna, utan även önskvärt då nämnda handlingsutrymme innebär att de kan anpassa sig efter omständigheterna i det enskilda målet.

27 Förenade kungariket har vidare gjort gällande att de höga advokatarvodena följer av rättsordningens natur, vilken är ackusatorisk. Muntlighetsprincipen har en dominerande roll inom ramen för denna rättsordning. Under alla omständigheter ska det beaktas att juridiska tjänster tillhandahålls på en fri och konkurrensutsatt marknad samt att det finns många sätt att begränsa denna kostnad. Ett exempel är avtal om resultatberoende arvode, vilka är vanligt förekommande.

28 Vad gäller ställande av säkerhet för interimistiska åtgärder har Förenade kungariket anfört att i ett stort antal miljötvister innebär ett bestridande av ett tillstånd i praktiken att arbetet eller andra aktiviteter skjuts upp till dess att tvisten lösts. Beslut om interimistiska åtgärder utan krav på att säkerhet ställs kan dessutom meddelas till förmån för en sökande med begränsade medel. Möjligheten att kräva att säkerhet ställs är under alla omständigheter förenlig med unionsrätten, med hänvisning till domen av den 21 februari 1991 i de förenade målen C-143/88 och C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest (REG 1991, s. I-415; svensk specialutgåva, volym 11, s. 19), punkt 32, och

beviljandet av sådana bidrar även till iakttagandet av artikel 1 i protokoll nr 1 om skydd av immateriella rättigheter till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950.

29 Irland har understrukit att medlemsstaterna har ett stort handlingsutrymme när de införlivar ett direktiv och har anfört att det är nödvändigt att beakta *common law*-systemets särskilda egenskaper. Irland anser sålunda att kommissionen inte i tillräcklig utsträckning beaktat regeln om att domstolarna är bundna av tidigare avgöranden, vilken gör det möjligt att säkerställa en viss rättslig förutsebarhet, när kommissionen anför att domstolarna förfogar över ett utrymme för ”skönsmässig” bedömning när de beslutar om rättegångskostnader.

30 Vad avser reglerna om rättegångskostnader kräver artikel 9.5 i Århuskonventionen inte att samtliga ekonomiska kostnader undanröjs. Möjligheten att förplikta den tappande parten att ersätta rättegångskostnader säkerställer dessutom en nödvändig disciplin som skyddar mot domstolsförfaranden som inleds mot bättre vetande.

31 Vad gäller ställande av säkerhet rör denna fråga inte direktiv 2003/35. Det är nämligen därvid inte fråga om en kostnad som är kopplad till domstolsförfarandet i egentlig mening. Sådana åtgärder har för övrigt uttryckligen medgetts av EU-domstolen. Även Irland har i detta avseende hänvisat till domen i de ovannämnda förenade målen Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest. Utan ställande av säkerhet skulle en nationell domstol kunna avslå en begäran om interimistiska åtgärder vilka är nödvändiga för att skydda miljön.

32 Konungariket Danmark anser att medlemsstaterna är behöriga att besluta om formerna och medlen för att genomföra kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma. Dessutom gäller detta krav endast i första instans. Århuskonventionen innehåller nämligen inte några uppgifter om överklagande eller antalet nödvändiga instanser. För övrigt berörs endast kostnader som har ett direkt samband med målets handläggning, med följden att arvoden för rådgivare som sökanden har beslutat att anlita inte omfattas. Slutligen har detta krav inget att göra med frågan om att sökanden ska kunna förutse kostnaderna för förfarandet redan då talan väcks. Kravet innebär endast att kostnaderna för förfarandet inte får vara oöverkomliga med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

*EU-domstolens bedömning*

33 Enligt fast rättspraxis förutsätter införlivandet av ett direktiv med nationell rätt inte nödvändigtvis att direktivbestämmelserna återges formellt och ordagrant i en uttrycklig och specifik lag- eller författningsregel, utan det kan vara tillräckligt med en allmän rättslig ram, om det därigenom på ett effektivt sätt kan säkerställas att direktivet på ett tillräckligt klart och precist sätt tillämpas fullt ut (se, för ett liknande resonemang, domen av den 23 maj 1985 i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland, REG 1985, s. 1661; svensk specialutgåva, volym 8, s. 221, punkt 23, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 54).

34 Särskilt i sådana fall då direktivbestämmelserna syftar till att skapa rättigheter för enskilda måste den rättsliga situationen vara tillräckligt klar och precis, och de personer som berörs måste ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna (se, för ett liknande resonemang, bland annat domen av den 26 juni 2003 i mål C-233/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2003, s. I-6625, punkt 76).

35 EU-domstolen har sålunda fastställt att rättspraxis, inom ramen för vilken domstolarna kan avstå från att förplikta den tappade parten att betala rättegångskostnaderna och kan förplikta motparten att ersätta de kostnader som den tappande parten har haft, till sin natur är sådan att den ger upphov till osäkerhet och inte kan anses uppfylla det krav på klarhet och precision som måste vara uppfyllt för

att de skyldigheter som följer av artiklarna 3 punkt 7 och 4 punkt 4 i direktiv 2003/35 ska anses vara uppfyllda på ett korrekt sätt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 94).

36 All rättspraxis kan emellertid inte anses vara osäker och till sin natur sådan att den inte kan uppfylla dessa krav.

37 Vad gäller frågan huruvida Förenade kungariket genom sin rättspraxis kan anses ha uppfyllt kravet i direktiv 2003/35 på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma, kommer EU-domstolen i tur och ordning att pröva kommissionens argument vad avser reglerna om rättegångskostnader och reglerna om interimistiska åtgärder.

Reglerna om rättegångskostnader

38 Vad avser reglerna om rättegångskostnader ska EU-domstolen först pröva den invändning om rättegångshinder som framförts av Förenade kungariket.

39 Enligt fast rättspraxis avgränsas saken i målet genom kommissionens formella underrättelse och genom det motiverade yttrandet, och saken får därefter inte utvidgas. Detta krav är emellertid inte så långtgående att det i samtliga fall måste råda fullständig överensstämmelse mellan anmärkningarna i den formella underrättelsen, slutsatsen i det motiverade yttrandet och yrkandena i ansökan till EU-domstolen, under förutsättning att saken i målet inte har utvidgats eller ändrats (se, för ett liknande resonemang, bland annat domen av den 6 november 2003 i mål C-358/01, kommissionen mot Spanien, REG 2003, s. I-13145, punkterna 27 och 28).

40 EU-domstolen har dessutom fastställt att även om det motiverade yttrandet ska innehålla en konsekvent och detaljerad redogörelse för varför kommissionen anser att den berörda staten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt EUF-fördraget, kan inte lika stränga krav på noggrannhet ställas på den formella underrättelsen, vilken omöjligen kan utgöra annat än en första kort sammanfattning av anmärkningarna. Inget hindrar således kommissionen från att i det motiverade yttrandet närmare ange de anmärkningar som den redan på ett mer övergripande sätt har framställt i den formella underrättelsen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 29).

41 I förevarande fall konstaterar EU-domstolen att frågan om innehållet i kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma berördes under det administrativa förfarandet, med beaktande av själva föremålet för anmärkningen, såsom den hade presenterats i den formella underrättelsen. Samma sak gäller – såsom kommissionen har uppgett – för beaktandet, inom denna ram, av kostnaden för advokatarvoden, vilka för övrigt motsvarar lejonparten av kostnaden för rättsliga förfaranden i Förenade kungariket.

42 Med avseende på advokatarvodena ska det för övrigt tilläggas att det inte följer av ansökan att kommissionen anser att dessa i sig medför att förfarandet blir oöverkomligt kostsamt, såsom Förenade kungariket har uppgett i punkt 108 i sitt svaromål.

43 Av detta följer att nämnda medlemsstats invändning om rättegångshinder inte kan godtas.

44 Vad gäller frågan om kommissionens argument är välgrundade erinrar EU-domstolen om följande. Kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma innebär inte att de nationella domstolarna är förhindrade att i rättsliga förfaranden förplikta en part att ersätta rättegångskostnaderna, under förutsättning att det rör sig om en rimlig ersättning för kostnader och

att domstolsförfarandena vid en helhetsbedömning inte är oöverkomligt kostsamma (se, för ett liknande resonemang, domen av den 11 april 2013 i mål C-260/11, Edwards och Pallikaropoulos, punkterna 25, 26 och 28).

45 När en domstol har att avgöra en fråga om förpliktande för en enskild rättssökande som inte vunnit bifall för sin talan i ett miljörättsligt mål att ersätta rättegångskostnaderna eller när den, mer allmänt, har att under ett tidigare skede i handläggningen ta ställning till huruvida kostnadsansvaret för den tappande parten ska begränsas, måste den emellertid försäkra sig om att kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma iakttas och därvid beakta såväl den rättssökandes intressen som allmänintresset av miljöskydd (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Edwards och Pallikaropoulos, punkt 35).

46 Vad gäller de relevanta bedömningskriterierna har EU-domstolen bedömt att medlemsstaterna, när unionsrätten saknar precision, vid införlivandet av ett direktiv är skyldiga att säkerställa direktivets fulla verkan, samtidigt som de förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning avseende valet av tillvägagångssätt (se, för ett liknande resonemang, bland annat domen i det ovannämnda målet Edwards och Pallikaropoulos, punkt 37 och där angiven rättspraxis). Härav följer, när det gäller de sätt på vilka syftet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd på det miljörättsliga området utan orimlig kostnad kan uppnås, att alla relevanta bestämmelser i nationell rätt måste beaktas, särskilt ett nationellt system för rättshjälp och en nationell ordning för begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna, såsom det som tillämpas i Förenade kungariket (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Edwards och Pallikaropoulos, punkt 38).

47 Bedömningen kan således inte göras endast utifrån den rättssökandes ekonomiska situation, utan den måste även grunda sig på en objektiv analys av rättegångskostnadernas storlek. Detta gäller i än högre grad eftersom enskilda och sammanslutningar av naturliga skäl uppmanas att spela en aktiv roll när det gäller miljöskydd. Kostnaden för förfarandet får således inte överskrida den rättssökandes ekonomiska resurser, och den får under inga omständigheter framstå som objektivt orimlig (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Edwards och Pallikaropoulos, punkt 40).

48 När det gäller analysen av den rättssökandes ekonomiska situation får den nationella domstolens bedömning inte grunda sig endast på de ekonomiska resurser som en ”genomsnittlig” rättssökande kan antas ha, eftersom sådana uppgifter kan ligga långt från den berörda personens verkliga situation (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Edwards och Pallikaropoulos, punkt 41).

49 För övrigt får den nationella domstolen vid denna bedömning även beakta de aktuella parternas situation, huruvida det föreligger rimliga utsikter att den rättssökande når framgång med sin talan, den betydelse som talan har för den rättssökande och för miljöskyddet, huruvida de materiella och processuella rättsreglerna är komplicerade samt huruvida talan i något skede har varit att anse som grundlös (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Edwards och Pallikaropoulos, punkt 42 och där angiven rättspraxis), men även, i förekommande fall, kostnader som redan har uppkommit i samma tvist i tidigare instanser.

50 Den omständigheten att den berörda i praktiken inte har avhållits från att föra talan är inte i sig är tillräcklig för att förfarandet inte ska anses oöverkomligt kostsamt för vederbörande (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Edwards och Pallikaropoulos, punkt 43).

51 Slutligen saknar det betydelse för denna bedömning om den nationella domstolen fattar sitt beslut i första, andra eller tredje instans (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Edwards och Pallikaropoulos, punkt 45).

52 Såsom framgår av de handlingar som har ingetts till EU-domstolen och av diskussionerna under förhandlingen föreskriver section 51 i Senior Courts Act 1981 i England och Wales att den berörda domstolen fastställer vilken part som ska bära rättegångskostnader och i vilken omfattning. Denna behörighet utövas på de sätt som anges i rule 44.3 i Civil Procedure Rules. Den berörda domstolen fattar således som regel beslut om rättegångskostnaderna i slutet av förfarandet, men sökanden kan även begära ”beslut om begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna”, genom vilket sökanden i ett tidigt skede av förfarandet kan beviljas en begränsning av de rättegångskostnader som sökanden eventuellt kan bli skyldig att betala.

53 Villkoren för sådana beslut preciseras i domen från Court of Appeal i det ovannämnda målet R (Corner House Research) mot Secretary of State for Trade & Industry, av vilken det framgår att domstolen i varje skede av förfarandet kan fatta ett beslut om begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna, i den mån den är övertygad om att de uppkomna spörsmålen är av intresse, att allmänintresset dessutom kräver att de avgörs, att den sökande saknar ett personligt intresse av tvistens utgång, sökandens respektive svarandens ekonomiska tillgångar, storleken på de förväntade rättegångskostnaderna och frågan huruvida sökanden skulle vidhålla sin talan om något sådant beslut inte meddelades. Liknande regler tillämpas även i Gibraltar, Skottland och Nordirland.

54 Med beaktande av vad som anförts ovan noterar EU-domstolen inledningsvis att det handlingsutrymme som domstolarna förfogar över när de i ett enskilt fall tillämpar de nationella bestämmelserna om rättegångskostnader inte i sig kan anses vara oförenligt med kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma. För övrigt konstaterar EU-domstolen att möjligheten för den berörda domstolen att meddela ett beslut om begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna säkerställer att kostnaden för förfarandet bättre kan förutses och bidrar till iakttagandet av detta krav.

55 Likväl följer det inte av de olika omständigheter som har anförts av Förenade kungariket och som bland annat diskuterats under förhandlingen att den nationella domstolen enligt lag är skyldig att säkerställa att förfarandet inte blir oöverkomligt kostsamt för sökanden, vilket är vad som krävs för att direktiv 2003/35 ska kunna anses ha införlivats på ett korrekt sätt.

56 Redan den omständigheten att EU-domstolen – för att kontrollera huruvida nationell rätt uppfyller målsättningarna i direktivet – är tvungen att analysera och bedöma räckvidden, vilken för övrigt är omdebatterad, av de nationella domstolarnas olika beslut och därmed samlade rättspraxis, medan unionsrätten ger enskilda precisa rättigheter vilka för att kunna vara effektiva kräver entydiga regler, ger vid handen att det införlivande som har gjorts gällande av Förenade kungariket i alla händelser inte är tillräckligt tydligt och precist.

57 I flera avseenden medför sålunda de villkor som är tillämpliga när den nationella domstolen fattar beslut om en begäran om begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna att det inte kan säkerställas att den nationella rätten uppfyller det krav som ställs i direktiv 2003/35. Till att börja med är villkoret i nationell rättspraxis att de spörsmål som ska avgöras måste vara av allmänintresse olämpligt. Förenade kungariket har uppgett att nämnda villkor togs bort i och med Court of Appeals dom i det ovannämnda målet R (Garner) Elmbridge Borough Council and others, vilket innebär att denna dom, som avkunnades efter det att fristen i det motiverade yttrandet hade löpt ut, inte kan beaktas av EU-domstolen inom ramen för förevarande mål. Under alla omständigheter är nationell domstol inte skyldig att bevilja en begränsning när kostnaden för förfarandet är objektivt orimlig. Slutligen beviljas begränsning inte heller när endast sökanden har ett intresse av tvistens lösning. Dessa olika omständigheter ger vid handen att de regler i rättspraxis som tillämpas i praktiken inte uppfyller kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma, såsom räckvidden av detta krav har preciserats i domen i det ovannämnda målet Edwards och Pallikaropoulos.

58 Av det ovan anförda följer också att denna rättspraxis inte säkerställer att sökanden i rimlig utsträckning kan förutse principen för och kostnaden för det domstolsförfarande som vederbörande medverkar i, detta trots att denna möjlighet är extra viktig med tanke på att advokatarvodena, såsom Förenade kungariket har medgett, är höga för rättsliga förfaranden i denna medlemsstat.

59 Förenade kungariket har för övrigt uttryckligen medgett i punkt 70 i svaromålet att fram till avkunnandet av Court of Appeals dom i det ovannämnda målet R (Garner) Elmbridge Borough Council and others, var de principer som låg till grund för besluten om begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna inte i alla avseenden förenliga med unionsrätten.

60 Vad avser kommissionens argument att bestämmelserna om begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna också är oförenliga med unionsrätten i det avseendet att beslut om begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna omfattar en ”ömsesidig begränsning av rättegångskostnaderna”, vilken gör det möjligt för den svarande myndigheten att, om den tappar målet, begränsa sitt ekonomiska ansvar, vilket indirekt begränsar det skydd som ett avtal om arvodena ger, ska det erinras om följande. Inom ramen för ett förfarande om fördragsbrott med stöd av artikel 258 FEUF åligger det kommissionen att visa att det påstådda fördragsbrottet föreligger. Det är kommissionen som ska åberopa de faktiska omständigheter som behövs för att EU-domstolen ska kunna kontrollera att fördragsbrottet föreligger och kommissionen kan därvid inte stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, dom av den 22 november 2012 i mål C-600/10, kommissionen mot Tyskand, punkt 13 och där angiven rättspraxis).

61 I förevarande fall har emellertid kommissionen nöjt sig med att i det motiverade yttrandet ange att en sökande, för det fall den nationella domstolen beviljar en sådan ömsesidig begränsning av rättegångskostnaderna, kan bli skyldig att betala en del av sina advokatarvoden. Kommissionen har i övrigt varken preciserat tillämpningsvillkoren för detta eller de ekononomiska konsekvenserna därav.

62 Kommissionens argument är således inte tillräckligt utförliga för att kunna ligga till grund för en prövning.

63 Med förbehåll härför finner EU-domstolen följaktligen att kommissionen ska vinna framgång med argumenten avseende reglerna om rättegångskostnader i Förenade kungariket.

Ställande av säkerhet för interimistiska åtgärder

64 Vad avser bestämmelserna om ställande av säkerhet för interimistiska åtgärder vilka, såsom framgår av de handlingar som ingetts till EU-domstolen, i huvudsak består i att sökanden åläggs att ersätta den skada som en interimistisk åtgärd kan ge upphov till om den rättighet som nämnda åtgärd ska skydda i slutändan inte anses föreligga, ska det erinras om följande. Kravet på att ett förfarande inte får vara oöverkomligt kostsam, i den mening som avses i artiklarna 3 punkt 7 och 4 punkt 4 i direktiv 2003/35, avser samtliga kostnader för att delta i det rättsliga förfarandet. Frågan huruvida förfarandena är oöverkomligt kostsamma måste således bli föremål för en helhetsbedömning, varvid det tas hänsyn till samtliga kostnader som åsamkats den berörda parten (se domen i det ovannämnda målet Edwards och Pallikaropoulos, punkterna 27 och 28).

65 Det framgår dessutom av fast rättspraxis att en nationell domstol som prövar en tvist som ska avgöras utifrån unionsrätten måste kunna bevilja interimistiska åtgärder för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet avseende förekomsten av de rättigheter som gjorts gällande på grundval av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, domen av den 15 januari 2013 i mål C-416/10, Križan m.fl., punkt 107 och där angiven rättspraxis), bland annat på miljörättens område (se domen i det ovannämnda målet Križan m.fl., punkt 109).

66 Kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma omfattar följaktligen även ekonomiska kostnader som följer av åtgärder som den nationella domstolen har uppställt som villkor för beviljandet av skyddsåtgärder inom ramen för tvister som har ett samband med artiklarna 3 punkt 7 och 4 punkt 4 i direktiv 2003/35.

67 Med förbehåll härför omfattas de villkor på vilka den nationella domstolen beviljar sådana interimistiska åtgärder i princip endast av nationell rätt, så länge likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen beaktas. Kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma kan inte tolkas så, att det a priori hindrar tillämpningen av en ekonomisk garanti som ”säkerhet” när nämnda garanti föreskrivs i nationell rätt. Samma sak gäller för de ekonomiska konsekvenser som i förekommande fall enligt nationell rätt skulle kunna följa av missbruk av möjligheten att väcka talan.

68 Däremot ankommer det på den domstol som dömer i saken att försäkra sig om att de ekonomiska riskerna för sökanden också beaktas bland de olika kostnader som förfarandet ger upphov till när domstolen bedömer huruvida kostnaden för förfarandet var överkomlig.

69 EU-domstolen konstaterar följaktligen att det av de handlingar som har ingetts till EU-domstolen inte med tillräcklig tydlighet och precision framgår att den nationella domstolen på detta område har att beakta kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma. Förenade kungariket har nämligen nöjt sig med att bekräfta att det i praktiken inte alltid krävs att säkerhet ställs i miljörättsliga tvister och att de inte krävs av medellösa sökanden.

70 Vad avser Förenade kungarikets argument att begränsningen av ställande av säkerhet skulle kunna utgöra en kränkning av rätten till egendom, har EU-domstolen genomgående slagit fast att rätten till egendom inte ska betraktas som en absolut rättighet, utan måste bedömas utifrån sin funktion i samhället. Följaktligen kan begränsningar införas i utövandet av denna rättighet, förutsatt att begränsningarna verkligen svarar mot mål av allmänintresse och inte innebär ett, i förhållande till det eftersträvade målet, orimligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar kärnan i denna rättighet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Križan m.fl., punkt 113 och där angiven rättspraxis). Miljöskydd ingår bland dessa mål och kan således motivera en begränsning av utövandet av rätten till egendom (se också, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Križan m.fl., punkt 114 och där angiven rättspraxis).

71 Följaktligen godtar EU-domstolen även kommissionens argument att bestämmelserna om ställande av säkerhet för interimistiska åtgärder ytterligare bidrar till osäkerheten och den bristande precisionen med avseende på iakttagandet av kravet på att förfarandena inte får vara oöverkomligt kostsamma.

72 Med beaktande av vad som anförts ovan fastställer EU-domstolen att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2003/35 genom att inte på ett korrekt sätt införliva artiklarna 3 punkt 7 och 4 punkt 4 i direktiv 2003/35 i den mån som det i dessa bestämmelser anges att de domstolsförfaranden som avses inte får vara oöverkomligt kostsamma.

**Rättegångskostnader**

73 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förenade kungariket ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förenade kungariket i huvudsak har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas. Irland och Konungariket Danmark ska bära sina rättegångskostnader i enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter 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, genom att inte på ett korrekt sätt införliva artiklarna 3 punkt 7 och 4 punkt 4 i detta direktiv, i den mån som det i dessa bestämmelser anges att de domstolsförfaranden som avses inte får vara oöverkomligt kostsamma.**

2) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska ersätta rättegångskostnaderna. Konungariket Danmark och Irland ska bära sina egna rättegångskostnader.**

Underskrifter