Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

13. veljače 2014.*

„Povreda obveze države članice – Sudjelovanje javnosti u odlučivanju i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša – Pojam ‚ne previsokih troškova' sudskog postupka"

U predmetu C-530/11,

povodom tužbe zbog povrede obveze države članice podnesene 18. listopada 2011. na temelju članka 258. UFEU-a,

Europska komisija, koju zastupaju P. Oliver i L. Armati, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju je zastupao C. Murrell, zatim M. Holt, u svojstvu agenata, uz pomoć J. Mauricija, *barristera*,

tuženik,

koju podupiru,

Kraljevina Danska, koju zastupa C. H. Vang, u svojstvu agenta,

Irska, koju zastupaju E. Creedon i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz pomoć E. Barrington i G. Gilmore, *barristers*,

intervenijenti,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (izvjestitelj) i A. Arabadjiev, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: L. Hewlett, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. srpnja 2013.,

saslušavši mišljene nezavisne odvjetnice na raspravi 12. rujna 2013.,

* Jezik postupka: engleski

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da je, time što nije u cijelosti prenijela ni pravilno primijenila članak 3. točku 7. i članak 4. točku 4. Direktive 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu (SL L 156, str. 17.), Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske povrijedila svoje obveze na temelju te direktive.

Pravni okvir

Aarhuška konvencija

2 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998. i potvrđena u ime Europske zajednice odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL L 124, str. 1., u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija), u svojim uvodnim izjavama propisuje:

„[...]

shvaćajući također kako svaka osoba ima pravo živjeti u okolišu pogodnom za njezino zdravlje i dobrobit te je dužna, pojedinačno i zajedno s drugima, štititi i unapređivati okoliš na dobrobit sadašnjih i budućih naraštaja,

smatrajući da građani, kako bi mogli tražiti to pravo i pridržavati se te dužnosti, moraju imati pristup informacijama o okolišu, pravo sudjelovanja u odlučivanju o okolišu i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, priznajući u tom smislu kako građanima u ostvarivanju svojih prava može zatrebati pomoć;

[...]

priznajući kako tijela vlasti posjeduju informacije o okolišu u interesu javnosti, zainteresirane za dostupnost sudbenih mehanizama javnosti, uključujući i organizacije, kako bi njihovi zakoniti interesi bili zaštićeni i zakon proveden;

[...]“.

3 Članak 1. Aarhuške konvencije, naslovljen „Cilj“ predviđa:

„Radi doprinosa zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit, svaka će stranka jamčiti pravo pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša sukladno odredbama ove Konvencije.“

4 Članak 3. te konvencije, naslovljen „Opće odredbe“, u svom stavku 8. propisuje:

„Svaka stranka dužna je osigurati da osobe koje ostvaruju svoja prava sukladno odredbama ove Konvencije ne budu ni na koji način kažnjene, gonjene ili uznemiravane zbog svoje djelatnosti. Ova odredba ne utječe na ovlasti domaćih sudova u svezi određivanjem razumnih troškova sudskih postupaka.“

5 Članak 9. navedene konvencije, naslovljen „Pristup pravosuđu“, propisuje:

„1. U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva svaka je stranka dužna osigurati da svaka osoba koja smatra kako je njegov ili njezin zahtjev za informacijom prema članku 4. zanemaren, nepravilno odbijen, bilo djelomično ili u cijelosti, kako je na njega odgovoreno na neodgovarajući način ili kako se s njime nije postupalo sukladno odredbama toga članka, ima pristup postupku ocjene pred sudom ili nekim drugim neovisnim i nepristranim zakonski utemeljenim tijelom.

U okolnostima u kojima stranka omogućuje sudsku ocjenu, dužna je toj osobi također osigurati dostupnost zakonom utvrđenog brzog, besplatnog ili jeftinog postupka razmatranja od strane tijela vlasti, ili ocjene od strane nekog neovisnog i nepristranog tijela osim suda.

[...]

2. U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva, svaka je stranka dužna osigurati da pripadnici zainteresirane javnosti:

(a) koji imaju dovoljan interes,

ili, kao druga mogućnost,

(b) koji dokažu povredu prava, tamo gdje to upravnopostupovno pravo stranke zahtijeva kao preduvjet,

imaju pristup postupku ocjene pred sudom i/ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta u ovisnosti od odredbi iz članka 6. i, tamo gdje je to predviđeno domaćim zakonodavstvom i bez utjecaja na stavak 3. ovoga članka, drugih odgovarajućih odredbi ove Konvencije.

[...]

3. Osim i bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. ovoga članka, svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.

4. Pored stavka 1. i bez utjecaja na njega, postupci navedeni u stavcima 1., 2. i 3. ovoga članka imaju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, uključujući sudsku zabranu gdje je to prikladno, trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time onemogućilo njihovo provođenje. [...]

5. Kako bi poboljšala djelotvornost odredbi ovoga članka, svaka stranka treba osigurati obaviještenost javnosti o pristupu postupcima administrativne i sudbene ocjene i dužna je razmotriti mogućnost uspostavljanja odgovarajućih pomoćnih mehanizama za uklanjanje ili smanjivanje novčanih i drugih prepreka pristupu pravosuđu.“

Pravo Unije

6 Radi doprinosa izvršenju obveza koje proizlaze iz Aarhuške konvencije, članak 3. točka 7. Direktive 2003/35 umeće članak 10.a u Direktivu Vijeća 85/337/EZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL L 175, str. 40.), a članak 4. točka 4. Direktive 2003/35 umeće članak 15.a u Direktivu Vijeća 96/61/EZ od 24. rujna 1996. o integriranom

sprječavanju i kontroli onečišćenja (SL L 257, str. 26.), izmijenjenu Direktivom Europskog parlamenta i Vijeća 2008/1/EZ od 15. siječnja 2008. o integriranom sprječavanju i kontroli onečišćenja (SL L 24, str. 8.).

7 Članak 10.a i članak 15.a sastavljeni su u bitnome jednako na sljedeći način:

„Države članice osiguravaju da, u skladu s odgovarajućim nacionalnim pravnim sustavom, pripadnici zainteresirane javnosti:

a) koji imaju dovoljan interes ili, kao druga mogućnost,

b) koji dokažu povredu prava, ako se prema upravnopostupovnom pravu države članice to zahtijeva kao preduvjet,

imaju pristup postupku sudbene ocjene pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristranim tijelom koje je određeno zakonom kako bi osporili materijalnu ili postupovnu zakonitost odluka, radnji ili propusta, podložno odredbama ove Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti.

[...]

Države članice utvrđuju što se smatra dovoljnim interesom i povredom prava, u skladu s ciljem da se zainteresiranoj javnosti omogući širok pristup pravosuđu. [...]

Ovaj članak ne isključuje mogućnost prethodne tužbe pred nekim administrativnim tijelom i ne utječe na uvjet potrebnog iscrpljenja svih postupaka administrativne ocjene prije upućivanja na postupak sudske ocjene [...]

Ti postupci trebaju biti redovni, pravični, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time onemogućilo njihovo provođenje.

[...]“ [neslužbeni prijevod]

Predsudski postupak

8 Komisija je zaprimila pritužbu u kojoj se tvrdi da Ujedinjena Kraljevina nije poštovala obveze koje ima na temelju članka 3. točke 7. i članka 4. točke 4. Direktive 2003/35 u dijelu u kojem njezine odredbe određuju da sudski postupci ne smiju biti toliko skupi da bi se time onemogućilo njihovo provođenje. Komisija je 23. listopada 2007. pozvala navedenu državu članicu da se o tome očituje.

9 Komisija nije bila zadovoljna pruženim odgovorima te je istoj 22. ožujka 2010. uputila obrazloženo mišljenje u kojem utvrđuje povredu obveza i određuje joj da usvoji mjere potrebne da to ispravi u roku od dva mjeseca.

10 S obzirom na to da je odgovor koji je joj pružila Ujedinjena Kraljevina smatrala jednako nezadovoljavajućim, Komisija je 19. srpnja 2010. podnijela ovu tužbu.

11 Rješenjem predsjednika Suda od 4. svibnja 2012. Kraljevini Danskoj i Irskoj dopuštena je intervencija na strani Ujedinjene Kraljevine.

O tužbi

12 Različitim argumentima Komisija iznosi jedinstven prigovor koji se odnosi na odsutnost prijenosa ili, u najmanju ruku, nepravilan prijenos članka 3. točke 7. i članka 4. točke 4. Direktive 2003/35 u dijelu u kojem ista predviđa da u njoj navedeni sudski postupci ne smiju biti toliko skupi da bi se time onemogućilo njihovo provođenje (u daljnjem tekstu: zahtjev za onemogućavanje previsokih troškova postupka).

Argumentacija stranaka

13 U svojoj tužbi Komisija tvrdi da se prijenos direktive ne može ostvariti sudskim putem (presuda od 16. srpnja 2009., Komisija/ Irska, C-427/07, Zb., str. I-6277., t. 93. i 94.) te da u svakom slučaju sudska praksa na koju se poziva Ujedinjena Kraljevina ne poštuje zahtjev za onemogućavanje previsokih troškova postupka.

14 Komisija smatra da ne treba prihvatiti prigovor nedopuštenosti tužbe koji je Ujedinjena Kraljevina suprotstavila njezinim argumentima o definiciji i mjerilima procjene tog zahtjeva s obzirom na to da je, imajući na umu sam predmet iznesenog prigovora, o tim pitanjima svakako bilo riječi u predsudskom postupku. Isto vrijedi i za argumente Komisije o uzimanju u obzir visokog iznosa odvjetničkih pristojbi.

15 Nadalje, Komisija ističe da zahtjev za onemogućavanje previsokih troškova postupka obuhvaća procesne troškove, odvjetničke pristojbe tužitelja, ostale troškove koje bi isti mogao imati i sve troškove koji su nastali u eventualnim ranijim stadijima postupka te da nameće da svi ti troškovi budu kako u svom nastanku tako i u iznosu razumno predvidljivi.

16 Kad je riječ o sustavu troškova, a osobito o mogućnosti da nacionalni sudac donese „rješenje o ograničenju troškova postupka“ kojim može ograničiti iznos eventualnih budućih troškova u kasnijem stadiju postupka, Komisija smatra da je u Engleskoj i Walesu, unatoč mjerilima procjene sadržanima u presudi Court of Appeal, R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, ([2005] 1 W. L.R 2600), sudska praksa i dalje proturječna i da stvara pravnu nesigurnost. Osim toga, sudovi rijetko određuju te mjere. Kad je riječ o presudi Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council i dr. od 29. srpnja 2010. ([2010] Civ 1006), koja je k tome donesena nakon roka iz obrazloženog mišljenja navedenog u točki 9. predmetne presude, Komisija smatra da ona predstavlja premalen korak naprijed. Naime, ograničenja eventualnih budućih troškova u praksi su postavljena vrlo visoko i dovode do pokretanja povezanih sporova koji mogu povećati ukupne troškove spora.

17 Mogućnost stranaka da ugovore osiguranje ne rješava sve navedene probleme. Komisija također ističe da je moguće da će tužitelj koji je sklopio *pactum de quota litis* i ako uspije s tužbom morati snositi troškove odvjetnika ako je i za tuženika određeno „obostrano ograničenje troškova“. Osim toga, rješenje o ograničenju troškova postupka može se u svakom slučaju donijeti samo u postupku koji je u tijeku.

18 Naposljetku, Komisija tvrdi da povredu zahtjeva za onemogućavanje previsokih troškova postupka još težom čini sustav privremenih mjera zbog prakse sudaca da od tužitelja zahtijevaju „uzajamne obveze“ koje mogu pridonijeti visokim novčanim troškovima. Komisija smatra da se trošak tih novčanih prijeboja, koji sami po sebi nisu protivni Direktivi 2003/35, ipak mora uzeti u obzir tijekom ispitivanja.

19 Ujedinjena Kraljevina osporava tvrdnje Komisije.

20 Ona najprije navodi da su argumenti Komisije o definiciji i mjerilima procjene pojma „previsokih troškova sudskog postupka“ nedopušteni obrazlažući to činjenicom da nisu spomenuti tijekom predsudskog postupka. To je slučaj i s argumentima Komisije o odvjetničkim pristojbama tužitelja.

21 Ujedinjena Kraljevina tvrdi da se prijenos direktive može ostvariti sudskim putem. U gore navedenoj presudi Komisija/Irska, na koju se Komisija poziva, Sud je utvrdio povredu obveza prijenosa obrazloživši to jedino time da zahtjev za onemogućavanje previsokih troškova postupka, koji je također bio predmet i tog postupka, nije bio dovoljno zajamčen time da sudac na temelju svoje diskrecijske ovlasti može odbiti odrediti snošenje troškova stranci koja je izgubila spor. U primjeru Ujedinjene Kraljevine situacija je drukčija s obzirom na to da sudac može odrediti zaštitne mjere poput one o rješenju o ograničenju troškova postupka. Ta država članica također smatra da valja uzeti u obzir posebnost njezinog pravnog sustava koji proizlazi iz običajnog prava i u bitnome izvire iz sudske prakse i pravila presedana.

22 Kad je riječ o sustavu troškova, Ujedinjena Kraljevina podsjeća da u Engleskoj i Walesu pravila građanskog postupovnog prava nameću sucu da donese odluku kojom osigurava „pravičnu“ presudu, uzimajući u obzir različite okolnosti slučaja i potrebu očuvanja državnih financija.

23 Ona dodaje da se pravilo, sukladno kojem je stranka koja izgubi obvezna platiti troškove druge strane, u praksi primjenjuje rjeđe nego prije, a osobito u predmetima o pravu okoliša i da sudac donosi odluku u tom smislu uzimajući u obzir ukupnost elemenata predmeta. K tome, u tim sporovima tužitelj često može koristiti pravnu pomoć i stoga mu se najčešće ne nalaže snošenje troškova.

24 Ujedinjena Kraljevina ističe da javne vlasti i državna tijela koja uspiju u postupku vrlo često ne zahtijevaju da tužitelj snosi troškove. Nadalje, ovlast državnog tijela za podnošenje tužbe pred sudovima višeg stupnja katkad je uvjetovana time da ono snosi troškove obiju stranaka.

25 Presude Court of Appeal u svakom su slučaju „kodificirale“ načela koja uređuju donošenje rješenje o ograničenju troškova postupka i na taj način one uklanjaju svaku tužiteljevu nesigurnost o tome.

26 Napokon, margina prosudbe kojom raspolažu nacionalni suci prilikom odlučivanja o zahtjevu o rješenju o ograničenju troškova postupka nije samo neizbježna, već i poželjna jer im omogućuje da se prilagode okolnostima slučaja.

27 Ujedinjena Kraljevina k tome tvrdi da visoki iznosi odvjetničkih troškova proizlaze iz naravi pravosudnog sustava akuzatornog tipa u okviru kojega glavno mjesto zauzima usmeno izlaganje. U svakom slučaju, valja uzeti u obzir činjenicu da je pružanje pravnih usluga slobodno i konkurentsko tržište i da postoji više načina ograničenja visine tih troškova, poput *pacta de quota litis*, koji su vrlo česti u praksi.

28 Kad je riječ o uzajamnim obvezama glede privremenih mjera, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da u velikom postotku sporova o okolišu već i sama činjenica osporavanja određivanja odobrenja u praksi odgađa početak poslova ili drugih radnji do završetka spora. Usto se u korist tužitelja mogu odrediti privremene mjere bez uzajamnih obveza kada on raspolaže slabim sredstvima. Mogućnost zahtijevanja određivanja uzajamnih obveza svakako je u skladu s pravom Unije sukladno presudi od 21. veljače 1991., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest (C-143/88 i C-92/89, Zb., str. I-415., t. 32.), i njihovo odobravanje također je u skladu s člankom 1. o zaštiti prava vlasništva Prvog protokola uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950.

29 Irska ističe da države članice raspolažu širokom marginom prosudbe za prijenos direktive i ustraje na potrebi uzimanja u obzir osobitih značajki „common law“ sustava. Ta država članica također smatra da navodi Komisije, prema kojima sudovi raspolažu „diskrecijskom“ ovlasti kada odlučuju o troškovima, ne uzimaju dostatno u obzir pravilo presedana kojim se osigurava određena pravna predvidljivost.

30 Kad je riječ o sustavu troškova, članak 9. stavak 5. Aarhuške konvencije ne propisuje ukidanje svih novčanih troškova. K tome, mogućnost određivanja snošenja troškova stranci koja izgubi spor osigurava disciplinu potrebnu za izbjegavanje zlonamjernih sudskih postupaka.

31 Kad je riječ o uzajamnim obvezama, to pitanje nije u vezi s Direktivom 2003/35 jer tu nije riječ o trošku koji je u užem smislu vezan uz sam sudski postupak. Nadalje, Sud je izrijekom priznao takve mjere, a Irska se isto tako u tom pogledu pozvala na gore navedenu presudu Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest. U protivnom, nacionalni sudac može odbiti udovoljiti zahtjevu za određivanje privremenih mjera potrebnih za zaštitu okoliša.

32 Kraljevina Danska smatra da su države članice nadležne odrediti oblike i načine implementacije zahtjeva za onemogućavanje previsokih troškova postupka. Osim toga, taj zahtjev se primjenjuje samo u prvom stupnju postupka s obzirom na to da Aarhuška konvencija ne daje nikakve smjernice glede tužbi ili broja potrebnih stupnjeva postupka. Nadalje, ona samo govori o troškovima izravno povezanima sa sporom te time isključuje pristojbe odvjetnika od kojega tužitelj odluči zatražiti savjet. Napokon, taj zahtjev nema veze s pitanjem predvidljivosti visine troškova postupka za tužitelja od trenutka kad je podnio tužbu, nego samo nameće da ukupni novčani troškovi koje je on dužan snositi nakon spora ne smiju biti previsoki.

Ocjena Suda

33 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, prijenos direktive ne uključuje nužno formalno i doslovno preuzimanje njezinih odredbi u izričitu i posebnu odredbu nacionalnog prava, već dovoljan može biti i opći pravni kontekst ako se tako osigurava potpuna primjena direktive na dovoljno jasan, učinkovit i precizan način (vidjeti u tom smislu, osobito, presudu od 23. svibnja 1985., Komisija/Njemačka, 29/84, Zb., str. 1661., t. 23. i gore navedenu presudu Komisija/Irska, t. 54.).

34 Osobito u slučaju kada predmetna odredba stvara prava za pojedince, pravna situacija mora biti dovoljno precizna i jasna, a ovlaštenici moraju imati mogućnost upoznati se s punim opsegom svojih prava i, ako je to potrebno, pozvati se na njih pred nacionalnim sudovima (vidjeti u tom smislu, osobito, presudu od 26. lipnja 2003., Komisija/Francuska, C-233/00, Zb., str. I-6625., t. 76.).

35 Sud je također već odlučio da je sudska praksa, u okviru koje sudovi imaju samo mogućnost odbiti određivanje snošenja troškova stranci koja izgubi spor i mogu troškove koje bi ona trebala snositi prenijeti na drugu stranku, po samoj svojoj prirodi neizvjesna i nije dovoljno jasna i precizna da bi predstavljala valjano izvršenje obveza koje proizlaze iz članka 3. točke 7. i članka 4. točke 4. Direktive 2003/35 (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Komisija/Irska, t. 94.).

36 Ne treba međutim smatrati da je sva sudska praksa nesigurna i u bitnome nesposobna odgovoriti na te zahtjeve.

37 Kad je riječ o pitanju može li se na temelju sudske prakse na koju se oslanja Ujedinjena Kraljevina zaključiti da je ta država članica udovoljila zahtjevu za onemogućavanje previsokih troškova postupka predviđenom Direktivom 2003/35, najprije valja ispitati argumente Komisije o sustavu troškova, a zatim njezine argumente o sustavu privremenih mjera.

Sustav troškova

38 Kad je riječ o sustavu troškova, valja prije svega donijeti odluku o prigovoru nedopuštenosti koji ističe Ujedinjena Kraljevina.

39 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, iako pismo opomene i obrazloženo mišljenje Komisije određuju predmet spora te se on stoga kasnije ne može proširivati, taj zahtjev, međutim, ne može dovesti do toga da se u svakom pojedinom slučaju očekuje savršena podudarnost između prigovora istaknutih u pismu opomene, dispozitiva obrazloženog mišljenja i tužbenih zahtjeva, pod uvjetom da predmet spora nije bio proširivan ili mijenjan (vidjeti u tom smislu osobito presudu od. 6. studenoga 2003., Komisija/Španjolska, C-358/01, Zb., str. I-13145., t. 27. i 28.).

40 Sud je također presudio da iako obrazloženo mišljenje mora sadržavati koherentan i podroban prikaz razloga na temelju kojih je Komisija zaključila da je predmetna država članica povrijedila jednu od obveza na temelju UFEU-a, pismo opomene ne treba biti podvrgnuto tako strogim zahtjevima preciznosti s obzirom na to da se ono nužno sastoji samo od polaznog sažetka prigovora. Stoga ništa ne sprječava Komisiju da u obrazloženom mišljenju opširnije precizira prigovore koje je već na općenit način istaknula u pismu opomene (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Komisija/Španjolska, t. 29.).

41 U konkretnom slučaju valja ustvrditi da je o sadržaju zahtjeva za onemogućavanje previsokih troškova postupka bilo riječi u predsudskom postupku imajući na umu sam predmet prigovora izložen u pismu opomene. Kao što je to istaknula Komisija, isto vrijedi i za uzimanje u obzir u tom kontekstu troškova odvjetničkih pristojbi koje svakako čine glavninu novčanih troškova sudskih postupaka u Ujedinjenoj Kraljevini.

42 Nadalje i štoviše, kad je riječ o tim pristojbama, iz tužbe ne proizlazi da Komisija tvrdi da oni čine postupak preskupim kao što to tvrdi Ujedinjena Kraljevina u točki 108. svog odgovora na tužbu.

43 Iz stoga slijedi da prigovor nedopuštenosti koji ističe ta država članica treba odbiti kao neosnovan.

44 Kad je riječ o osnovanosti argumenata Komisije, valja podsjetiti da zahtjev za onemogućavanje previsokih troškova postupka ne sprječava nacionalne sudove da odrede snošenje troškova nakon sudskog postupka pod uvjetom da su oni određeni u razumnom iznosu i da troškovi koje snosi predmetna stranka nisu u cijelosti previsoki (vidjeti u tom smislu presudu od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, t. 25., 26. i 28.).

45 Kada sud pojedincu koji je kao tužitelj izgubio spor o pravu okoliša naloži snošenje troškova postupka ili, općenitije, kada sud u ranijem stadiju postupka mora zauzeti stajalište o eventualnom ograničenju iznosa troškova koji mogu biti stavljeni na teret stranke koja je izgubila spor, on pritom mora osigurati poštovanje zahtjeva za onemogućavanje previsokih troškova postupka uzimajući u obzir kako interes osobe koja želi braniti svoja prava tako i opći interes vezan za zaštitu okoliša (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Edwards i Pallikaropoulos, t. 35.).

46 Kad je riječ o relevantnim mjerilima procjene, Sud je smatrao da je dužnost država članica da, kada odredbe prava Unije nisu precizne, prilikom prijenosa direktive osiguraju njezin puni učinak i da pri odabiru metoda raspolažu širokom marginom prosudbe (vidjeti u tom smislu osobito gore navedenu presudu Edwards i Pallikaropoulos, t. 37. i navedenu sudsku praksu). Iz toga slijedi da, glede sredstava koja u domeni prava okoliša mogu osigurati učinkovitu pravnu zaštitu bez prekomjernih troškova, valja uzeti u obzir sve relevantne odredbe nacionalnog prava, a osobito odredbe o nacionalnom sustavu pravne pomoći i o sustavu zaštite troškova kao što je onaj koji se primjenjuje u Ujedinjenoj Kraljevini (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Edwards i Pallikaropoulos, t. 38.).

47 Stoga sudac ne može ograničiti svoju procjenu na gospodarsku situaciju zainteresirane strane, već mora objektivno ispitati iznos troškova, tim više što pojedinci i udruge po prirodi stvari aktivno sudjeluju u zaštiti okoliša. Na taj način trošak postupka ne smije prijeći financijske mogućnosti zainteresirane strane niti se, u svakom slučaju, pokazati objektivno nerazumnim (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Edwards i Pallikaropoulos, t. 40.).

48 Kad je riječ o analizi poslovne situacije zainteresirane strane, ona se ne može temeljiti isključivo na procjeni financijskih mogućnosti „prosječnog“ tužitelja jer takvi podaci mogu imati vrlo malo veze sa situacijom zainteresirane strane (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Edwards i Pallikaropoulos, t. 41.).

49 Nadalje, sudac može uzeti u obzir situaciju predmetnih stranaka, tužiteljeve razumne izglede za uspjeh, značaj ishoda postupka kako za tužitelja tako i za zaštitu okoliša, složenost materijalnog i postupovnog prava koje se primjenjuje u postupku kao i potencijalno beznačajan karakter tužbe u njezinim različitim stadijima (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Edwards i Pallikaropoulos, t. 42. i navedenu sudsku praksu), kao i, kad je potrebno, troškove koji su već nastali u ranijim stadijima istog spora.

50 Okolnost da zainteresirana strana nije bila odvraćena od toga da u praksi podnese svoju tužbu nije sama za sebe dovoljna za zaključak da postupak za nju nije preskup (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Edwards i Pallikaropoulos, t. 43.).

51 Napokon, ta procjena ne može se razlikovati ovisno o tome odlučuje li nacionalni sudac u prvom, drugom ili trećem stupnju (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Edwards i Pallikaropoulos, t. 45.).

52 Kao što proizlazi iz spisa podnesenog Sudu te rasprave tijekom ročišta, u Engleskoj i Walesu članak 51. Senior Courts Acta iz 1981. predviđa da nadležni sud odredi stranku koja će snositi troškove postupka i mjeru u kojoj će ih morati snositi. Ta nadležnost provodi se u skladu s pravilima predviđenima u članku 44. stavku 3. Pravila o građanskom postupku. Stoga odluku o troškovima u pravilu donosi nadležni sud nakon postupka, ali tužitelj također može zahtijevati donošenje „rješenja o ograničenju troškova postupka“ u njegovu korist koje mu omogućuje da u kasnijem stadiju postupka ograniči iznos troškova koje eventualno duguje.

53 Uvjeti donošenja takvog rješenja pobliže su navedeni u gore navedenoj presudi Court of Appeal, R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, iz koje proizlazi da sudac u svakom stadiju postupka može donijeti rješenje o ograničenju troškova postupka pod uvjetom da je uvjeren u postojanje važnosti istaknutih pitanja, potrebnog općeg pravnog interesa za rješavanje tih pitanja, odsutnosti privatnog interesa tužitelja za ishod spora, njegovog i tuženikovog financijskog stanja, iznosa mogućih troškova i toga hoće li tužitelj nastaviti s postupkom ako se ne odobri takvo rješenje u njegovu korist. Slična pravila također se primjenjuju na Gibraltaru, u Škotskoj i Sjevernoj Irskoj.

54 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, najprije valja istaknuti da se margina prosudbe kojim raspolaže sudac prilikom implementacije nacionalnog sustava troškova u određenom slučaju ne može sama po sebi smatrati nespojivom sa zahtjevom za onemogućavanje previsokih troškova postupka. Nadalje, valja ustvrditi da mogućnost da nadležni sudac donese rješenje o ograničenju troškova postupka jamči veću predvidljivost troškova postupka i pridonosi udovoljavanju tom zahtjevu.

55 Međutim, iz različitih čimbenika koje ističe Ujedinjena Kraljevina i o kojima je osobito bilo riječi na raspravi ne proizlazi da neko pravno pravilo obvezuje nacionalnog suca da osigura da postupak ne bude preskup za tužitelja, što bi jedino nametalo zaključak da je Direktiva 2003/35 ispravno prenesena.

56 U tom smislu sama ta okolnost, da je Sud kako bi utvrdio zadovoljava li nacionalno pravo ciljeve iz te direktive obvezan ispitati i procijeniti doseg različitih odluka nacionalnih sudova, o kojemu je uostalom već raspravljao, a time i čitave sudske prakse, iako pravo Unije dodjeljuje pojedincima posebna prava koja zahtijevaju jasna pravila da bi mogla biti učinkovita, dovodi do zaključka da prijenos direktive na koji se poziva Ujedinjena Kraljevina, u svakom slučaju, nije dovoljno jasan ni precizan.

57 Tako već sami uvjeti pod kojima nacionalni sudac odlučuje o zahtjevu za zaštitu troškova ne jamče usklađenost nacionalnog prava sa zahtjevom iz Direktive 2003/35 u više pogleda. Najprije, uvjet koji postavlja nacionalno pravo, a prema kojem pitanja o kojima se odlučuje moraju biti od općeg interesa, nije prikladan, a i kada bi bilo točno da je taj uvjet uklonjen gore navedenom presudom Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council i dr., kao što to ističe Ujedinjena Kraljevina, Sud ne može uzeti u obzir tu presudu donesenu nakon isteka roka iz obrazloženog mišljenja u okviru ovog predmeta. Nadalje, u svakom slučaju čini se da sudac nije obvezan odrediti zaštitu kad je trošak postupka objektivno nerazuman. Naposljetku, čini se da zaštita nije obvezna kad je prisutan samo osobni interes tužitelja. Ti različiti čimbenici dovode do zaključka da primijenjena nacionalna pravila u praksi ne udovoljavaju zahtjevu za onemogućavanje previsokih troškova postupka u značenju u kojem je taj zahtjev definiran u gore navedenoj presudi Edwards i Pallikaropoulos.

58 Iz prethodno navedenog također proizlazi da taj pravni sustav tužitelju ne osigurava razumnu predvidljivost ni načela ni iznosa troškova sudskog postupka u kojem sudjeluje, iako je ta predvidljivost osobito potrebna o obzirom na to da sudski postupci u Ujedinjenoj Kraljevini, kao što to priznaje i sama ta država članica, podrazumijevaju visoke odvjetničke pristojbe.

59 Osim toga, Ujedinjena Kraljevina u točki 70. svoga odgovora na tužbu izričito priznaje da načela na kojima se temelje rješenja o ograničenju troškova postupka nisu bila potpuno usklađena s pravom Unije sve do donošenja gore navedene presude Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council i dr.

60 Kad je riječ o argumentu koji ističe Komisija, prema kojemu sustav zaštite troškova nije usklađen s pravom Unije ni u dijelu u kojem rješenja o ograničenju troškova postupka sadrže „obostrano ograničenje troškova“ te time tuženoj javnoj vlasti omogućuju da ograniči vlastitu financijsku odgovornost ako izgubi spor i tako neizravno smanjuju zaštitu koju jamči *pactum de quota litis*, valja podsjetiti da u okviru postupka o povredi obveze na temelju članka 258. UFEU-a Komisija treba dokazati postojanje navedene povrede. Ona je ta koja Sudu treba podnijeti sve potrebne činjenične elemente kako bi on provjerio postojanje te povrede i pritom se ne smije oslanjati na pretpostavke (vidjeti osobito presudu od 22. studenoga 2012., Komisija/Njemačka, C-600/10, t. 13. i navedenu sudsku praksu).

61 U predmetnom slučaju Komisija je u svom obrazloženom mišljenju samo zaključila da je moguće da tužitelj bude obvezan platiti dio svojih odvjetničkih pristojbi ako nacionalni sudac odredi takvo obostrano ograničenje troškova, ali nije podrobnije odredila uvjete primjene ni financijske posljedice takve prakse.

62 Stoga valja zaključiti da je argument Komisije nedovoljno osnovan da bi ga se ispitalo.

63 Stoga uz taj pridržaj valja zaključiti da su argumenti Komisije o sustavu troškova u Ujedinjenoj Kraljevini u bitnome osnovani.

Uzajamne obveze glede privremenih mjera

64 Kad je riječ o sustavu uzajamnih obveza glede privremenih mjera koje određuje sud, koji se, kao što proizlazi iz spisa podnesenog Sudu, u bitnome sastoji u tome da tužitelju nameću obvezu da popravi štetu koja može proizaći iz privremene mjere ako se na kraju utvrdi da pravo koje je privremena mjera trebala zaštititi nije osnovano, valja istaknuti da previsok trošak postupka u smislu članka 3. točke 7. i članka 4. točke 4. Direktive 2003/35 obuhvaća sve financijske troškove koji proizlaze iz sudjelovanja u sudskom postupku te se stoga treba procjenjivati u cijelosti, uzimajući u obzir ukupnost troškova koje snosi predmetna stranka (vidjeti gore navedenu presudu Edwards i Pallikaropoulos, t. 27. i 28.) pod uvjetom da nije bilo zlouporabe prava.

65 Povrh toga, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da nacionalni sudac koji odlučuje u sporu koji se rješava po pravilima prava Unije mora moći odrediti privremene mjere kojima se jamči puna učinkovitost sudske odluke o postojanju prava na koja se poziva na temelju prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 15. siječnja 2013., Križan i dr. C-416/10, t. 107. i navedenu sudsku praksu), osobito u području prava okoliša (vidjeti gore navedenu presudu Križan i dr., t. 109.).

66 Slijedom toga, zahtjev za onemogućavanje previsokih troškova postupka jednako se primjenjuje na novčane troškove koji proizlaze iz mjera koje nacionalni sudac može odrediti kao uvjet za određivanje privremenih mjera u okviru sporova koji proizlaze iz članka 3. točke 7. i člana 4. točke 4. Direktive 2003/35.

67 U tom slučaju, uvjeti pod kojima nacionalni sudac određuje te privremene mjere u načelu su dio samog nacionalnog prava u granicama načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Zahtjev za onemogućavanje previsokih troškova postupka ne treba tumačiti tako da se on *a priori* protivi primjeni financijskog jamstva kakvo su „uzajamne obveze“ kad je ono predviđeno nacionalnim pravom. Isto vrijedi i za financijske posljedice koje u tom slučaju mogu, prema tom pravu, proizići iz zlonamjerne tužbe.

68 Naprotiv, na sucu je koji o tome odlučuje je da osigura da financijski rizik koji iz toga proizlazi za tužitelja bude u jednakoj mjeri prisutan u različitim troškovima koji proizlaze iz postupka, kada procjenjuje jesu li troškovi postupka previsoki.

69 Stoga valja ustvrditi da iz spisa podnesenog Sudu ne proizlazi da je zahtjev za onemogućavanje previsokih troškova postupka u takvoj situaciji dovoljno jasan i precizan za nacionalnog suca. Naime, Ujedinjena Kraljevina tvrdi samo to da se u praksi uzajamne obveze nisu uvijek određivale u sporovima koji se odnose na pravo okoliša i da se nisu određivale tužiteljima bez sredstava.

70 Kad je riječ o argumentu Ujedinjene Kraljevine prema kojem ograničenje uzajamnih obveza može dovesti do povrede prava vlasništva, Sud dosljedno prepoznaje da to pravo nije apsolutna povlastica, već ga treba promatrati imajući na umu njegovu ulogu u društvu. Stoga je moguće ograničiti korištenje tog prava pod uvjetom da je to ograničenje doista u skladu s ciljevima od općeg interesa i da ono, s obzirom na namjeravani cilj, ne predstavlja nerazmjeran i neprihvatljiv zahvat koji narušava samu bit tako zajamčenog prava (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Križan i dr., t. 113. i navedenu sudsku praksu). Zaštita okoliša jedan je od tih ciljeva i stoga može opravdati ograničenje korištenja prava vlasništva (također vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Križan i dr., t. 114. i navedenu sudsku praksu).

71 Slijedom toga, također valja prihvatiti argument Komisije prema kojem uzajamne obveze glede privremenih mjera mogu stvarati dodatnu nesigurnost i nejasnoću pri poštovanju zahtjeva za onemogućavanje previsokih troškova postupka.

72 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, valja zaključiti da je Ujedinjena Kraljevina, time što nije ispravno prenijela članak 3. točku 7. i članak 4. točku 4. Direktive 2003/35 u dijelu u kojem predviđaju da u njima navedeni sudski postupci ne budu preskupi, povrijedila obveze koje ima na temelju te direktive.

Troškovi

73 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Ujedinjenoj Kraljevini naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Ujedinjenoj Kraljevini nalaže se snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, Irska i Kraljevina Danska snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Time što nije ispravno prenijela članak 3. točku 7. i članak 4. točku 4. Direktive 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u dijelu u kojem predviđaju da u njima navedeni sudski postupci ne budu preskupi, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske povrijedila je obveze koje ima na temelju te direktive.**

2. **Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske nalaže se snošenje troškova. Kraljevina Danska i Irska snosit će vlastite troškove.**

Potpisi