Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 5. junija 2018[1]

Zadeva C-167/17

Volkmar Klohn
proti
An Bord Pleanála
ob udeležbi
Sligo County Council,
Maloney and Matthews Animal Collections Ltd

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska))

„Predhodno odločanje – Okolje – Presoja vpliva – Dostop do revizijskega postopka – Zahteva, da revizijski postopek ni nedopustno drag – Pojem ‚ne nedopustno drag' – Splošno pravno načelo – Časovna veljavnost – Neposredni učinek – *Res judicata* – Posledice za odločbo o stroških, ki je postala pravnomočna"

I. Uvod

1. Volkmar Klohn je 24. junija 2004 zaprosil za odobritev, da lahko pred irskimi sodišči izpodbija odločbo An Bord Pleanála (Planning Appeals Board, Irska) (v nadaljevanju: komisija), s katero je bilo podeljeno lokacijsko dovoljenje za gradnjo objekta za inšpekcijo poginulih živali blizu njegove kmetije. Odobritev za vložitev vloge za sodni nadzor mu je bila izdana 31. julija 2007. Vendar je bila tožba nato aprila 2008 vsebinsko zavrnjena, pri čemer je bila aprila in maja 2008 sprejeta odločba o odmeri stroškov v breme V. Klohna. Junija 2010 je Taxing Master (sodnik višjega sodišča, pristojen za stroške; v nadaljevanju: Taxing Master) sprejel sklep, s katerim je bil znesek teh stroškov določen na približno 86.000 EUR.

2. V. Klohn je sklep Taxing Master izpodbijal z obrazložitvijo, da z njim ni upoštevana zahteva iz Direktive 2003/35/ES,[2] da morajo biti revizijski postopki „ne nedopustno dragi" (v nadaljevanju: pravilo NND). High Court, Ireland (višje sodišče, Irska) je potrdilo sklep Taxing Master. V. Klohn je vložil pritožbo pri Supreme Court, Ireland (vrhovno sodišče, Irska), ki je v tej zadevi predložitveno sodišče.

3. V tem okviru predložitveno sodišče sprašuje, (a) ali se pravilo NND uporablja *ratione temporis*, (b) ali ima to pravilo neposredni učinek oziroma ali obstaja v zvezi z njim obveznost skladne razlage in (c) ali mora(ta) Taxing Master in/ali nacionalno sodišče, ki izvaja nadzor nad njegovim sklepom, uporabiti pravilo NND, tudi če je odločba o stroških že postala pravnomočna.

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466).

II. Pravni okvir

A. Mednarodno pravo

1. Aarhuška konvencija

4. Člen 9 Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), naslovljen „Dostop do pravnega varstva“, določa:

„1. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotavlja, da ima vsaka oseba, ki meni, da njen zahtevek za informacije iz 4. člena ni bil upoštevan, da je bil delno ali v celoti neupravičeno zavrnjen, da je bil odgovor neustrezen ali da njen zahtevek kako drugače ni bil obravnavan v skladu z določbami tega člena, dostop do revizijskega postopka pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom.

[…]

4. Poleg tega in brez vpliva na prvi odstavek tega člena morajo postopki iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena zagotavljati ustrezna in učinkovita pravna sredstva, vključno s sodno prepovedjo, če je ta primerna, in biti morajo pošteni, pravični, pravočasni in ne nedopustno dragi. Odločitve po tem členu morajo biti izdane ali evidentirane v pisni obliki. Odločitve sodišč in po možnosti tudi drugih teles morajo biti javno dostopne.

[…]“

B. Določbe prava Unije

1. Direktivi 85/337 in 2003/35

5. V skladu z Direktivo 85/337/EGS [3] o presoji vplivov na okolje (v nadaljevanju: Direktiva PVO) je treba v zvezi z javnimi in zasebnimi projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, opraviti presojo njihovih vplivov na okolje. Z Direktivo o sodelovanju javnosti so določene tudi zahteve za sodelovanje javnosti in posvetovanje z njo v postopku odločanja za odobritev takih projektov.

6. Po tem, ko je Evropska unija (takrat Evropska skupnost) podpisala Aarhuško konvencijo, je bila Direktiva PVO spremenjena z Direktivo 2003/35, s katero je bil v Direktivo PVO vstavljen člen 10a. Ta člen določa:

„Države članice v skladu z ustrezno nacionalno zakonodajo zagotovijo članom zadevne javnosti: […] dostop do revizije postopka[,] […] da izpodbijajo materialno in postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev ob upoštevanju določb te direktive o sodelovanju javnosti […]

Vsak tak postopek mora biti pošten, nepristranski, pravočasen in ne nedopustno drag.

Da bi povečali učinkovitost določb tega člena, države članice zagotovijo, da so praktični podatki dostopni javnosti ob dostopu do upravnih in sodnih revizijskih postopkov [glede dostopa do upravnih in sodnih revizijskih postopkov dostopni javnosti].“

3 Direktiva Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248).

7. Člen 6, prvi odstavek, Direktive 2003/35, naslovljen „Prenos“ določa, da je rok za prenos te direktive 25. junij 2005.

C. Irsko pravo

8. V skladu s členom 99(1) Rules of the Superior Courts (poslovnik višjih sodišč) mora biti odločitev o stroških v skladu z rešitvijo zadeve. Stranka, ki ni uspela, mora poleg svojih stroškov plačati tudi stroške druge stranke. To je splošno pravilo, od katerega pa lahko sodišče na podlagi svoje diskrecijske pravice odstopi, če to upravičujejo posebne okoliščine zadeve.

9. Sodišče je v sodbi z dne 16. julija 2009, Komisija/Irska,[4] odločilo, da Irska v nacionalno pravo ni prenesla pravila, po katerem postopki ne smejo biti nedopustno dragi, kot je to določeno v členu 10a Direktive PVO. Po izreku te sodbe je Irska v zakon o prostorskem načrtovanju in razvoju iz leta 2000 (kakor je bil spremenjen) vstavila člen 50B, tako da mora pri uporabi te zakonodaje vsaka stranka plačati svoje stroške, vendar lahko sodniki v posebej pomembnih zadevah odstopijo od pravil.

III. Dejansko stanje, postopek in predložena vprašanja

10. Dejansko stanje iz obravnavane zadeve sega v leto 2004, ko je bilo odobreno lokacijsko dovoljenje za to, da se kot del odgovora na epizootijo bovine spongiformne encefalopatije v Achonryju v okraju Sligo na Irskem zgradi inšpekcijska enota za poginule živali za govedo s cele Irske. V. Klohn, vlagatelj pravnega sredstva iz postopka v glavni stvari, je lastnik kmetije blizu predlaganega kraja objekta.

11. V. Klohn je z vlogo z dne 24. junija 2004 zaprosil za odobritev vložitve pravnega sredstva zoper podelitev lokacijskega dovoljenja, ki ga je izdala komisija. Kot razumem navedbe vlagatelja pravnega sredstva, je vloženo pravno sredstvo temeljilo na trditvi, da javnosti ni bilo omogočeno sodelovanje v postopku odločanja in da bi bila presoja vpliva na okolje dokončana šele po dejanski zgraditvi objekta.

12. V. Klohnu je bila odobritev začetka postopka izdana 31. julija 2007. Na ustni obravnavi pred Sodiščem je bilo potrjeno, da triletna zamuda pri odločitvi o vlogi za odobritev ni nastala zaradi delovanja ali nedelovanja katere od strank, ampak se zdi, da jo je mogoče pripisati obremenjenosti nacionalnega sodišča, ki je obravnavalo prošnjo.

13. High Court (višje sodišče) je s sodbo z dne 23. aprila 2008 tožbo V. Klohna vsebinsko zavrnilo.

14. High Court (višje sodišče) je 6. maja 2008 izdalo odločbo o stroških, pri čemer se je ravnalo po običajnem pravilu, v skladu s katerim „stroški sledijo dogodku“. V skladu s tem pravilom je bila toženi stranki in intervenientki iz postopka v glavni stvari (družba, ki gradi objekt) odobrena izterjava stroškov od V. Klohna kot neuspele stranke v pravdnem postopku.

15. Stroški so bili odmerjeni le v zvezi z vsebinsko vlogo za sodni nadzor, ne pa tudi v zvezi z vlogo za odobritev sodnega nadzora. Predložitveno sodišče poudarja, da je bila V. Klohnu odobritev izdana 31. julija 2007, zato so stroški nastali po izteku roka za prenos Direktive 2003/35, s katero je bil v Direktivo PVO vstavljen člen 10a (pravilo NND).

16. Kot razumem, sama odločba o stroških ni vsebovala nobene navedbe o znesku stroškov, ki bi jih bilo mogoče odmeriti v breme V. Klohna. Po drugi strani ta navaja, da je imel z vlogo za odobritev in samo vlogo za sodni nadzor približno 32.000 EUR stroškov.

4 C-427/07, EU:C:2009:457, točke od 92 do 94.

17. Po izdaji odločbe o stroških je bila zadeva predložena Taxing Master pri High Court (višje sodišče), da izračuna znesek razumljivih stroškov. V. Klohn je v postopku pred Taxing Master v zvezi z ravnjo določenih stroškov navedel, da v skladu s členom 3(8) in členom 9(4) Aarhuške konvencije ter členom 10a Direktive PVO postopek ne sme biti „nedopustno drag“.

18. Taxing Master je sklep o stroških sprejel junija 2010. Komisija je sprva zahtevala približno 98.000 EUR. Taxing Master je odločil, da njeni izterljivi stroški znašajo približno 86.000 EUR.

19. V. Klohn je nato pred High Court (višje sodišče) zahteval nadzor nad sklepom Taxing Master. To sodišče je navedeni sklep potrdilo. V. Klohn je nato pri Supreme Court (vrhovno sodišče) vložil pritožbo zoper sodbo High Court (višje sodišče).

20. Naj zaradi jasnosti povzamem časovni potek glavnih dogodkov v tej zadevi:

– 25. junij 2003: objava in začetek veljavnosti Direktive 2003/35;[5]

– 30. april 2004: odločba komisije;

– 24. junij 2004: začetek postopka (prošnja za odobritev vložitve pravnega sredstva zoper podelitev lokacijskega dovoljenja);

– 25. junij 2005: potek roka za prenos;

– 31. julij 2007: izdaja odobritve;

– 23. april 2008: vsebinska sodba;

– 6. maj 2008: odločba o naložitvi stroškov V. Klohnu;

– 24. junij 2010: sklep Taxing Master o znesku stroškov;

– 11. maj 2011: zavrnjena pritožba zoper sklep Taxing Master.

21. Ker Supreme Court (vrhovno sodišče) v teh okoliščinah dvomi o pravilni razlagi prava EU, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta tri vprašanja:

„1. Ali se lahko določbe ‚ne nedopustno drag‘ iz člena 10a [Direktive 85/337] potencialno kakor koli uporabljajo v primeru, kakršen je ta v obravnavani zadevi, v katerem je bilo soglasje za izvedbo, izpodbijano v postopku, podeljeno pred zadnjim rokom za prenos [Direktive 2003/35] in ko je bil tudi postopek za izpodbijanje zadevnega soglasja za izvedbo začet pred navedenim rokom? Če je tako, ali se določbe ‚ne nedopustno drag‘ iz [Direktive 85/337] potencialno uporabljajo za vse stroške, nastale v postopku, ali samo za stroške, nastale po zadnjem roku za prenos?

2. Ali mora nacionalno sodišče, ki ima diskrecijsko pravico glede naložitve stroškov neuspeli stranki, če zadevna država članica ne sprejme nobenega posebnega ukrepa za prenos člena 10a [Direktive 85/337], pri odločanju o odločbi o stroških v postopku, za katerega se navedena določba uporablja, zagotoviti, da zaradi sprejete odločbe postopek ne postane ‚nedopustno drag‘, ker imajo zadevne določbe neposredni učinek ali ker mora sodišče države članice nacionalno postopkovno pravo razlagati tako, da so kar najbolj izpolnjeni cilji člena 10a?

5 Člen 7 Direktive 2003/35 določa, da ta začne veljati na dan, ko se objavi v Uradnem listu.

3. Ali pravo Unije, če je odločba o stroških brez pridržkov in bi se v nacionalnem pravu ob nevložitvi pravnega sredstva štela za pravnomočno, zahteva, da je:

   (a) Taxing Master, ki ima v skladu z nacionalnim pravom nalogo, da določi višino zneska razumnih stroškov, ki so nastali uspeli stranki, ali

   (b) sodišče, ki izvaja nadzor nad sklepom takega Taxing Master,

   vseeno dolžan/dolžno odstopiti od ukrepov nacionalnega prava, ki se sicer uporabljajo, in določiti znesek stroškov, ki se naložijo, na način, ki zagotavlja, da zaradi tako naloženih stroškov postopek ne postane nedopustno drag?“

22. Pisna stališča so predložili V. Klohn, komisija, Irska ter Evropska komisija. Poleg tega so zadevne stranke na obravnavi 22. februarja 2018 ustno podale stališča.

IV. Presoja

A. Uvod

23. Postopek za odobritev vložitve sodnega nadzora odločbe komisije se je začel junija 2004, to je leto dni pred iztekom roka za prenos Direktive 2003/35, ki se je iztekel junija 2005. Vendar je bila ta odobritev izdana nekaj let pozneje, julija 2007. Vsebinska sodba je bila izrečena aprila 2008. V tem obdobju pravilo NND ni bilo preneseno v nacionalno pravo. Vendar je precejšen del nacionalnega sodnega postopka potekal po roku za prenos.

24. Tako bi se lahko obravnavana zadeva na prvi pogled zdela „klasičen primer prava Unije“ v zvezi s prepoznim prenosom direktive. Vendar ker je prav zaradi konkretne narave zadevnega pravila in časovnega okvira zadeve v glavni stvari vprašanje, ki se postavlja, nekoliko kompleksnejše, predložitveno sodišče sprašuje, (a) ali je treba pravilo NND razlagati kot določbo z neposrednim učinkom ali kot podlago za skladno razlago (drugo vprašanje), (b) kako je z njegovo časovno veljavnostjo (prvo vprašanje) ter (c) kdo in kako ga mora uporabiti (tretje vprašanje)?

25. Menim, da ima pravilo NND – ali natančneje peti odstavek člena 10a Direktive PVO, ki vsebuje to pravilo – neposredni učinek (oddelek B) in se je mogoče nanj sklicevati v zvezi s stroški, nastalimi od začetka prve ločene faze postopka po izteku roka za prenos Direktive 2003/35 (oddelek C). Kako točno ga je treba uporabiti in kdo mora to storiti v posebnem nacionalnem postopku, je – čeprav s pridržki – vprašanje nacionalnega prava (oddelek D).

B. Drugo vprašanje: skladna razlaga in neposredni učinek pravila NND

26. Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali ima pravilo NND neposredni učinek ali pa se v zvezi z njim uporablja obveznost „skladne razlage“.

27. Zaradi popolnosti je treba priznati, da je tudi Komisija predlagala, da bi bilo pravilo NND lahko poseben izraz splošnega načela prava Unije. V mojih sklepnih predlogih v zadevi North East Pylon Pressure Campaign in Sheehy (NEPPC) sem navedel, da je pravilo NND v direktivi dejansko poseben izraz splošnejšega načela.[6] Sodišče je tudi v nedavno izdani sodbi NEPPC menilo, da načeli učinkovitosti in učinkovitega sodnega varstva na splošno zahtevata, da postopki niso nedopustno dragi.[7]

28. Vendar je treba te navedbe pravilno razumeti tako, da je treba pravilo NND razlagati v njegovem širšem zakonodajnem in ustavnem okviru, ne pa tako, da je z njim vzpostavljeno splošno samostojno načelo (okoljskega) prava Unije, ki bi ga bilo treba uporabiti ločeno od njegovega zakonodajnega okvira. Če tako splošno načelo obstaja, ga je treba jasno izoblikovati na zakonodajni ravni, da se lahko uporabi v posameznih primerih.[8]

29. V obravnavani zadevi je bilo načelo, da revizijski postopek ne sme biti nedopustno drag, dejansko posebej izraženo v petem odstavku člena 10a Direktive PVO. Zdaj bom obravnaval učinke te posebne določbe.

1. Skladna razlaga

30. Splošna obveznost skladne razlage jasno izhaja iz ustaljene sodne prakse,[9] v skladu s katero je ta obveznost „nujni sestavni del sistema Pogodbe [ES] s tem, da nacionalnemu sodišču omogoča, da v okviru svojih pristojnosti zagotavlja polni učinek prava Skupnosti, kadar odloča o sporu, ki poteka pred njim“.[10]

31. Ta obveznost je bila potrjena tudi posebej v zvezi z Aarhuško konvencijo.[11] Nobenega razloga ne vidim za to, da se ne bi uporabljala tudi za pravilo NND. Tega pravzaprav niti ni izpodbijala nobena od strank v tem postopku.[12] Poleg tega je predložitveno sodišče v svojem predlogu navedlo, da je nacionalno zakonodajo mogoče razlagati skladno s pravilom NND.

32. Ločeno vprašanje – h kateremu se bom vrnil v nadaljevanju – pa je, kaj natančno „skladna razlaga“ v praksi pomeni v tej konkretni zadevi.[13]

2. Neposredni učinek

33. Čeprav so se vse stranke načeloma strinjale, da obveznost skladne razlage obstaja, je le vlagatelj pravnega sredstva trdil, da ima pravilo NND neposredni učinek.

6 C-470/16, EU:C:2017:781, točka 33.

7 Sodba z dne 15. marca 2018, North East Pylon Pressure Campaign in Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, točke od 55 do 58).

8 Glej v tem smislu sodbo z dne 8. aprila 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, točki 18 in 19), v nasprotju s sodbo z dne 22. novembra 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, točka 76).

9 Sodbi z dne 10. aprila 1984, von Colson in Kamann (14/83, EU:C:1984:153, točka 26), ter z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točke od 111 do 119). Glej tudi sodbi z dne 24. januarja 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, točka 24), ter z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točka 109).

10 Sodba z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 114).

11 Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točke od 50 do 52).

12 Vsaj načeloma, pri čemer bom za zdaj zanemaril bolj specifični vprašanji časovne veljavnosti te obveznosti in opredelitve organov/institucij, pristojnih za njeno uporabo, ki ju bom obravnaval v nadaljevanju v odgovor na prvo in tretje vprašanje predložitvenega sodišča.

13 Glej spodaj točke od 72 do 75.

34. Bi morali v takem okviru posvečati pozornost taksonomiji? Kot je razvidno iz nedavne sodne prakse Sodišča, lahko uporaba obeh konceptov v posebnih okoliščinah privede do podobnega izida.[14] Poleg tega s praktičnega vidika med skladno razlago (posredni učinek) in neposrednim učinkom – kljub temu, da sta razvrščena v različni kategoriji – dejansko ni jasne meje. Resničnost se zdi bliže prehajanju med obema konceptoma. Zlasti je od subjektivnega zaznavanja (ali prej od samoopredelitve) odvisno, kdaj nacionalno sodišče še „strogo razlaga“ nacionalno pravilo, da bi tako zagotovilo njegovo skladnost z določbo prava Unije, kdaj pa, nasprotno, v zadevi neposredno uporablja določbo prava Unije.

35. Vendar je Sodišče neposredni učinek in skladno razlago razvilo kot ločeni kategoriji: posledice vsake od njiju v sporu na nacionalni ravni, še zlasti pa pravice in obveznosti posameznih strank, se tako razlikujejo.[15] Kot razumem, je to tudi razlog, zakaj predložitveno sodišče to vprašanje sploh postavlja, saj bo to, ali ima peti odstavek člena 10a Direktive PVO, ki vsebuje pravilo NND, neposredni učinek, pomembno za obravnavo zadeve na nacionalni ravni.

a) Pogoji za neposredni učinek

36. To, ali ima določba neposredni učinek, je treba preučiti ob upoštevanju narave, splošne sistematike in besedila zadevne določbe.[16]

37. Določba ima neposredni učinek, kadar koli je vsebinsko dovolj jasna, natančna in brezpogojna, da se je mogoče nanjo opreti zoper nasprotujoči nacionalni ukrep, ali kadar so z določbo opredeljene pravice, na katere se lahko posamezniki sklicujejo zoper državo.[17] To je lahko na primer tako, če je prepoved izražena splošno in nedvoumno.[18]

38. Pred obravnavo pravila NND je treba navesti pet splošnih ugotovitev, ki izhajajo iz sodne prakse.

39. Prvič, iz sodne prakse je jasno razvidno, da sta izraza „jasna in natančna“ dokaj prožna. Določba je lahko „jasna in natančna“, tudi če vsebuje neopredeljene – ali celo negotove – koncepte ali nedoločene pravne pojme. Klasičen primer je odločitev Sodišča iz 60. let prejšnjega stoletja v sodbah *Gend & Loos*[19] in Salgoil[20], v katerih je navedlo, da je prepoved carin in količinskih omejitev ter „ukrepov z enakim učinkom“ kot carine in količinske omejitve dovolj jasna in natančna, da ima neposredni učinek. Sodišče se odtlej že pol stoletja ukvarja z razlago izraza „ukrepi z enakim učinkom“.[21]

14 Sodba z dne 15. marca 2018, North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, točki 52 in 58).

15 Podrobneje spodaj točke od 67 do 75.

16 Glej na primer sodbo z dne 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, točka 12).

17 Sodbi z dne 19. januarja 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, točka 25), in z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točki 56 in 57).

18 Sodba z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 60).

19 Sodba z dne 5. februarja 1963(26/62, EU:C:1963:1).

20 Sodba z dne 19. decembra 1968, Salgoil (13/68, EU:C:1968:54).

21 Sami zadevi van Gend & Loos in Salgoil sta se nanašali na carine ter količinske omejitve v ozkem pomenu. Potreba po razlagi drugega pojma, to je pojma „ukrepi z enakim učinkom“, se je pojavila šele pozneje. Glej na primer sodbe z dne 1. julija 1969, Komisija/Italija (24/68, EU:C:1969:29), z dne 11. julija 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82); z dne 5. februarja 1976, Conceria Bresciani (87/75, EU:C:1976:18), in z dne 24. novembra 1982, Komisija/Irska (249/81, EU:C:1982:402).

40. Drugič, zdi se, da se Sodišče nagiba k ugotovi, da ima določba – ne glede na to, da so v njej uporabljeni negotovi ali nedoločeni pojmi – neposreden učinek, če ta določba vsebuje *prepoved*. Če se določba uporabi kot podlaga za samostojno pravico, katere obseg je treba opredeliti, je uporaba negotovih konceptov običajno bolj problematična.[22] Tako so imeli na primer v sodbi v zadevi Carbonari in drugi[23] študentje medicine na podlagi upoštevne direktive pravico do „primernega nadomestila“. Čeprav je bila obveznost zagotovitve nadomestila natančna, ni bilo nobene opredelitve pojma „primernega“ ali kakršne koli metode za določitev nadomestila. Določba zato ni imela neposrednega učinka.

41. Tretjič, o obstoju neposrednega učinka se presoja na ravni posameznih pravnih navedb, kot je člen zakonskega ukrepa ali celo njegov del. Znotraj take presoje sta seveda pomembna sistem in notranja logika zadevnega zakonskega ukrepa. Vendar to še ne pomeni, da posamezna določba ne more imeti neposrednega učinka, če ga nimajo druge določbe (ali celo večina določb) istega zakonskega ukrepa.

42. Četrtič, pri določanju, ali ima pravilo v danem primeru neposredni učinek, Sodišče ne poskuša dokazati, da imajo celotne določbe neposredni učinek in da se uporabljajo dobesedno. Namesto tega deluje po načelu izločanja, saj poskuša opredeliti, ali je mogoče posebno, upoštevno pravilo ravnanja izločiti iz (včasih daljše ali kompleksnejše) določbe prava Unije. Tako je na primer Sodišče navedlo, da ima neposredni učinek načelo enakega plačila za enako delo[24] (ali dejansko prepoved diskriminacije med moškimi in ženskami, kar zadeva plačilo[25]) iz člena 119 Pogodbe EGS (zdaj člen 157 PDEU), s katerim je bila državam članicam naložena nekoliko širša dolžnost.[26]

43. Petič, merilo „brezpogojnosti“ neposrednega učinka pomeni, da določba Unije ne zahteva, da institucije EU ali države članice sprejmejo kakršen koli nadaljnji ukrep. Poleg tega v skladu s sodno prakso državam članicam ne bi smeli prepustiti nobene diskrecijske pravice[27] v zvezi z implementacijo ali dopustiti, da se oprejo na neuporabo te diskrecijske pravice.[28]

44. Vendar so lahko pogoji za neposredni učinek izpolnjeni, tudi če ima država članica diskrecijsko pravico. To zlasti velja, če je nad vprašanjem, ali so nacionalni organi presegli svojo diskrecijsko pravico, *mogoče izvesti sodni nadzor*.[29]

22 V tem okviru doktrina razlikuje med konceptoma „invocabilité d'exclusion“ (dobesedno možnost sklicevanja za izključitev – torej določba prava Unije, ki je dovolj jasna, da *prepreči* uporabo nasprotujočih nacionalnih pravil) in „invocabilité de substitution“ (dobesedno možnost sklicevanja za nadomestitev (s pravilom Unije) – torej pravica, ki izhaja iz prava Unije in je dovolj celostno izoblikovana, da *nadomesti* veljavno nacionalno pravilo). Glej S. Prechal, Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? *European Business Law Review*, zvezek 17, 2006, str. 304. V teoretičnem okviru gre ta „invocabilité d'éxclusion“, kadar se pravilo EU, ki *preprečuje* nekatere ukrepe, uporabi za razveljavitev nacionalnega prava. V takih primerih se zdi prag neposrednega učinka nižji. Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Linster (C-287/98, EU:C:2000:3, točka 57).

23 Sodba z dne 25. februarja 1999 (C-131/97, EU:C:1999:98).

24 Sodba z dne 8. aprila 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, točke od 30 do 37).

25 Sodba z dne 8. aprila 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, točka 39).

26 Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca A. Trabucchija v zadevi Defrenne (43/75, EU:C:1976:39, izrek). Najprej so bili obravnavani nedoločeni pojmi iz te določbe. Navedeno je bilo, da je zadevna določba očitno namenjena državam članicam. Vendar je generalni pravobranilec ugotovil, da je znotraj širše določbe še ožja navedba. Opredelil jo je kot „plačilo v ozkem pomenu besede in z delom, ki ni zgolj podobno, ampak je enako“, pri čemer je menil, da se uporablja neposredno.

27 Sodba z dne 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, točka 6).

28 Sodba z dne 19. januarja 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, točke od 28 do 30).

29 Sodba z dne 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, točki 7 in 13). Glej tudi sodbe z dne 24. oktobra 1996, Kraaijeveld in drugi (C-72/95, EU:C:1996:404, točka 59); z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 64), in z dne 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točki 29 in 31).

45. Načeloma je tako, če je mogoče določiti „minimalno jamstvo“, „minimalne pravice“ ali „minimalno varstvo“,[30] in s sodnim nadzorom ugotoviti, ali je država članica to minimalno raven upoštevala.[31] Tako je na primer Sodišče v sodbi v zadevi Faccini Dori navedlo, da je določba brezpogojna in dovolj natančna, saj je bilo mogoče opredeliti upoštevne pogoje in je bilo jasno, kaj pravica vključuje. V navedeni zadevi so imele države nekaj diskrecijske pravice pri določanju časovnega roka in pogojev za pravico do preklica, določeno z direktivo iz navedene zadeve. Vendar to ni vplivalo na njeno natančnost in brezpogojnost, saj je bilo minimalne pravice še vedno mogoče opredeliti.[32]

46. Če poenostavimo, pri opredelitvi, ali ima določba, s katero je naložena prepoved, neposredni učinek, je osnovno vprašanje to, ali se je na pravilo mogoče sklicevati pred sodiščem. Ali so z njim določena minimalna jamstva, ki jih lahko zadevni nacionalni organ uporablja v praksi, včasih tudi kljub neki stopnji diskrecijske pravice, ki jo imajo države članice? Ali je mogoče iz določbe razbrati jasno pravilo ravnanja in ga uporabiti v posamezni zadevi?

b) Uporaba v obravnavani zadevi

47. Ob upoštevanju zgoraj navedenih pogojev, kot so razloženi v sodni praksi, menim, da peti odstavek člena 10a Direktive PVO, ki vsebuje pravilo NND, dejansko ima neposredni učinek.

48. Očitno je, da se je na pravilo, da revizijski postopki, ki spadajo na področje uporabe Direktive PVO, ne smejo biti nedopustno dragi, mogoče sklicevati pred sodiščem, in sicer prav gotovo v času, ko pristojni nacionalni organ odloča o stroških takih postopkov. Z njim so določena minimalna jamstva: vlagatelju pravnega sredstva zaradi stroškov ne sme biti preprečeno, da začne postopek, še toliko bolj pa se ne sme zgoditi, da bi bila neposredna posledica tega njegov stečaj.

49. Pravilo NND vsebuje jasno, natančno in brezpogojno *prepoved*. Res je, da je treba koncept tega, kar je „nedopustno“, razložiti in uporabiti v posebnih okoliščinah vsake zadeve. Vendar po mojem mnenju to kljub temu še ne pomeni, da pravilo NND ni *jasno in natančno*. Na splošno je treba ugotoviti, da bo – ne glede na število smernic ali sodb, ki razlagajo pojem „nedopustno drag“, na primer celo z določitvijo razponov, zneskov ali okvirnih številk – za to pravilo *vedno* potrebne nekaj razlage v posamezni zadevi, vključno z upoštevanjem posebnih okoliščin zadeve: *kdo* in za *kaj* točno toži?[33] Povedano drugače, na posamični ravni bo vedno nekaj negotovosti, kar pa še ne pomeni, da bo tudi na splošni ravni negotovo to, kaj se z navedenim pravilom zahteva.

50. To je mogoče ponazoriti na primer z zadevo Salzburger Flughafen,[34] v kateri se je zahteva po izvedbi presoje vpliva na okolje za projekte, ki „pomembno vplivajo“ na okolje, obravnavala, kot da ima neposredni učinek. Tako je bilo kljub očitni potrebi po tem, da se presoja „pomembnega vpliva“ opravi za vsako zadevo posebej.[35]

30 Glej sodbe z dne 19. novembra 1991, Francovich (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428, točka 19); z dne 14. julija 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, točka 17), in z dne 24. januarja 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, točka 35).

31 Glej v tem smislu sodbo z dne 19. septembra 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, točka 37): „diskrecijska pravica, ki jo država članica lahko izvaja ob prenosu te določbe v nacionalno pravo, *ne izključuje sodnega nadzora* vprašanja, ali so jo nacionalni organi presegli“ (moj poudarek).

32 Sodba z dne 14. julija 1994 (C-91/92, EU:C:1994:292, točka 17). Glej tudi Skouris, V., „*Effet Utile* Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives“; *European Business Law Review* 17, 2006, str. 242, kjer je brezpogojnost opisana kot določbe, v katerih državam članicam ni prepuščena nobena diskrecijska pravica v zvezi s tem, ali, kdaj in kako naj sprejmejo zakonodajo.

33 To poleg tega jasno izhaja tudi iz sodbe Sodišča Edwards. Sodišče v tej sodbi koncepta „ne nedopustno drag“ ni želelo navezati na absolutno številko, prav tako pa je izključilo tudi pristop na podlagi „povprečnih“ tožečih strank. Namesto tega je napotilo na (netaksativni) seznam najbolj upoštevnih elementov, ki bi jih bilo treba ob uporabi navedenega pravila upoštevati (glej sodbo z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, točke od 40 do 43).

34 Sodba z dne 21. marca 2013 (C-244/12, EU:C:2013:203).

35 Glej na primer tudi sodbo z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točke od 105 do 134), glede pojma „pogoji zaposlitve“.

51. Kar zadeva *brezpogojnost* pravila NND, je jasno, da za uporabo prepovedi ni treba izpolniti nobenega predhodnega pogoja. Res je sicer, da imajo države članice nekaj diskrecijske pravice glede točne narave revizijskih postopkov, ki se uporabijo pri izpodbijanju odločb, urejenih z določbami o sodelovanju javnosti iz Direktive PVO. Vendar – razen časovnega elementa, ki se obravnava v oddelku v zvezi s prvim vprašanjem v nadaljevanju – nobena od strank v resnici ne izpodbija tega, da sodni revizijski postopek iz obravnavane zadeve je tak revizijski postopek, za katerega se uporablja navedeno pravilo.[36]

52. Povedano drugače, v položaju, kot je obravnavani, ki nedvomno spada na področje tistega, kar bi moralo biti zajeto s pravilnim prenosom Direktive PVO, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35, ni nobene pogojnosti.

53. Prav tako je res, da imajo države članice široko diskrecijsko pravico, kar zadeva način, kako uveljavljajo pravilo NND. Odločijo se lahko za številne oblike in metode, saj lahko na primer določijo zaveze med strankami, izoblikujejo mehanizem za omejevanje stroškov ali opredelijo najvišje odmerjene stroške, določijo zaščitno odmero stroškov, znižajo sodne pristojbine, omejijo odvetniške stroške, ali uporabijo sistem pravne pomoči. Taki ukrepi so lahko primerni v različnih fazah: pred začetkom postopka, ko se ta začne, ves čas trajanja postopka ali po njegovem koncu.

54. Znova, to ne pomeni, da pravilo NND nima neposrednega učinka. V zvezi z „minimalnim jamstvom“, določenim s pravilom NND, ni nobene diskrecijske pravice. Povedano drugače, kakršna koli diskrecijska pravica, ki morda obstaja, se navezuje na „kako“, ne pa na „kaj“.[37]

55. Menim torej, da ima peti odstavek člena 10a Direktive PVO, ki vsebuje pravilo NND, neposredni učinek na podlagi opredelitve Sodišča in uporabe tega koncepta v njegovi sodni praksi. Vendar je Sodišče že odločilo, da določba Aarhuške konvencije, ki ustreza členu 10a te direktive, nima neposrednega učinka, kar bom obravnaval v naslednjem oddelku.

c) Sodna praksa v zvezi z neposrednim učinkom člena 9(4) Aarhuške konvencije

56. Sodišče ni doslej še nikoli obravnavalo vprašanja, ali ima peti odstavek člena 10a Direktive PVO neposredni učinek.

57. V sodbi Ordre des barreaux francophones[38], na katero je bilo pred kratkim napoteno v sodbi NEPPC[39], je Sodišče navedlo, da ustrezna določba Aarhuške konvencije (člen 9(4)) nima neposrednega učinka.

58. Vendar menim, da tega razlogovanja ni mogoče samodejno prenesti na člen 10a Direktive PVO.

36 Tako je v okviru obravnavane zadeve to v očitnem nasprotju s sodbo z dne 28. julija 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-543/14, EU:C:2016:605, točka 50), ki je obravnavana spodaj v točkah od 57 do 65.

37 Menim, da je v tem jasna razlika med obravnavano zadevo in zadevo, ki jo je obravnavalo irsko High Court (višje sodišče) v sodbi Friends of the Curragh Environment Ltd proti An Bord Pleanála [2009] 4 IR 451, na katero se je sklicevala Irska in v kateri je bilo navedeno, da člen 10a nima neposrednega učinka. Kot razumem, je namreč v tej zadevi tožeča stranka v zgodnejši fazi postopka zahtevala izdajo odločbe o stroških, na podlagi katere ji ne bi bilo treba plačati nikakršnih stroškov tožene stranke. Strinjam se s končno odločitvijo, da pravilo NND nima neposrednega učinka *v smislu zagotavljanja uporabe natančno določenega postopkovnega orodja* za zagotovitev tega, da postopek ni nedopustno drag. Povedano drugače, obstajala je precejšnja diskrecijska pravica, kar zadeva „kako“.

38 Sodba z dne 28. julija 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-543/14, EU:C:2016:605).

39 Sodba z dne 15. marca 2018, North East Pylon Pressure Campaign in Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, točka 52), v kateri je bil neobstoj neposrednega učinka člena 9(4) Aarhuške konvencije ugotovljen ob upoštevanju zadeve Ordre des barreaux francophones kot precedenčne sodbe za neobstoj takega učinka, ne da bi bil ta vidik dodatno razvit.

59. Zadeva Ordre des barreaux francophones se je nanašala na odpravo oprostitve DDV za storitve, ki so jih zagotavljali odvetniki v Belgiji. Cour constitutionelle (ustavno sodišče, Belgija), ki mu je bilo predloženo vprašanje veljavnosti nacionalne zakonodaje, s katero je bila odpravljena oprostitev, je Sodišču postavilo več vprašanj, v katerih je napotilo na niz različnih pravnih aktov in določb. Bistvo vprašanje se je nanašalo na to, ali bo posledično dejansko povečanje odvetniških stroškov v Belgiji (za 21 %, to je za zakonsko določeno stopnjo DDV za odvetniške storitve v Belgiji) pomenilo poseganje v pravico do učinkovitega pravnega sredstva, še zlasti v pravico do pomoči odvetnika. Eno od številnih vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, je bilo, ali je Direktiva 2006/112/ES[40] skladna s členom 9(4) in (5) Aarhuške konvencije.

60. V tem okviru je Sodišče na kratko pripomnilo, da se člen 9(4) Aarhuške konvencije uporablja le za postopke, na katere je napoteno v členu 9(1), (2) in (3) te konvencije. Ker zadnjenavedene določbe kot take nimajo neposrednega učinka, ga zaradi napotovanja na njih ne more imeti niti določba člena 9(4). Tako je Sodišče odločilo, da Direktive 2006/112 ni mogoče izpodbijati s sklicevanjem na člen 9(4).[41]

61. Jasno je, da se je zadeva Ordre des barreaux francophones nanašala na Aarhuško konvencijo, ne pa na Direktivo PVO. Pravno vprašanje iz te zadeve se je nanašalo na izpodbijanje veljavnosti akta sekundarne zakonodaje Unije in je bilo postavljeno v zelo drugačnem dejanskem in pravnem okviru. Torej obstajajo številni razlogi za to, da je mogoče to zadevo razlikovati od obravnavane.

62. Prvič, tožeča stranka iz zadeve Ordre des barreaux francophones je zahtevala *sodni nadzor nad Direktivo o DDV* na podlagi – med drugimi določbami – pravila NND iz Aarhuške konvencije. Tako je bil obseg te zadeve veliko širši, saj je bil naveden niz trditev, katerih namen je bil postaviti pod vprašaj splošno obračunavanje DDV za pravne storitve, ne da bi se ob tem posebej upošteval obstoj ali vrsta postopka. Zgolj ena od teh trditev se je nanašala na Aarhuško konvencijo. Nasprotno pa obravnavana zadeva vključuje sklicevanje na pravilo NND zoper posamezno odločbo o stroških v postopku, v katerem se izpodbija opredeljena (zatrjevana) kršitev določb o sodelovanju javnosti iz Direktive PVO. Poleg tega se – kar je pomembno – ne nanaša na neposredni učinek mednarodne pogodbe,[42] ampak na tak učinek določbe sekundarne zakonodaje Unije.

63. Drugič, jasno je, da bi se pravilo NND načeloma[43] uporabljalo za poseben postopek iz obravnavane zadeve. To je drugače kot v zadevi Ordre des barreaux francophones, v kateri je bila tožba vložena *na splošno* zaradi pomislekov glede morebitnih podražitev pravnih postopkov. Zato je bilo odločilno to, da preostale določbe člena 9 (in sicer člen 9, od (1) do (3)) Aarhuške konvencije niso bile dovolj jasne in natančne, tako da ni bil opredeljen celoten niz postopkov, za katerega bi se uporabljalo pravilo NND. V okoliščinah obravnavane zadeve in v zvezi z Direktivo PVO take nenatančnosti ni mogoče ugotoviti.

64. Tretjič, v sodbi Ordre des barreaux francophones je edina trditev, s katero je utemeljen neobstoj neposrednega učinka člena 9(4) Aarhuške konvencije, dejstvo, da je v njem napoteno na odstavke 1, 2 in 3 istega člena te konvencije, ki kot taki nimajo neposrednega učinka.[44] Nasprotno je besedilo preostalih odstavkov člena 10a Direktive PVO veliko preprostejše in neposrednejše. Še pomembneje, navedeno napotilo v zadevi, kot je obravnavani postopek sodnega nadzora – v katerem, naj ponovim, ni nobene negotovosti glede tega, ali se pravilo NND uporablja – nima nobene teže. Z drugimi besedami, kar zadeva ključni vidik razlogovanja Sodišča iz sodbe Ordre des barreaux francophones, ima člen 10a Direktive PVO drugačno strukturo in besedilo kot člen 9 Aarhuške konvencije.

40 Direktiva Sveta z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL 2006, L 347, str. 1).

41 Sodba z dne 28. julija 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-543/14, EU:C:2016:605, točke 50 in od 53 do 54).

42 Glej sodbe z dne 5. februarja 1976, Conceria Bresciani (87/75, EU:C:1976:18); z dne 30. septembra 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400), in z dne 11. maja 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224).

43 Če znova zanemarimo časovni vidik.

44 Sodba z dne 28. julija 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-543/14, EU:C:2016:605, točka 50).

65. Zato menim, da je očitno, da je zadevo Ordre des barreaux francophones mogoče in treba razlikovati od obravnavane zadeve.

3. Vse poti vodijo v Rim (vendar so nekatere bolj luknjaste od drugih)

66. Kot sem že navedel,[45] se vse stranke strinjajo, da v zvezi s pravilom NND obstaja dolžnost skladne razlage. Tudi sam se strinjam, da obstaja taka dolžnost. Predložitveno sodišče je potrdilo, da je skladna razlaga mogoča.

67. Lahko bi trdili, da – ker naj bi prek skladne razlage in neposrednega učinka prišli do istega izida – preučitev neposrednega učinka pravila NND, navedena zgoraj, ni bila resnično potrebna.

68. Menim, da taka ugotovitev ne bi bila sprejemljiva iz dveh razlogov: enega načelnega in enega praktičnega.

69. Na *načelni* ravni bi bilo po mojem mnenju nekoliko protislovno trditi, da pravilo NND *ni* dovolj jasno in natančno, da bi imelo neposredni učinek v posamezni zadevi, po drugi strani pa v isti sapi trditi, da to pravilo *je* dovolj jasno in natančno, da nacionalna sodišča *zavezuje*, da ga uporabijo v posameznih zadevah prek skladne razlage.

70. Neposredni učinek pravila NND vključuje sklicevanje na zadevno določbo za to, da se „oklestijo“ stroški, tako da se nacionalnemu sodišču prepreči, da jih odmeri nad pragom „nedopustno dragega“, pri čemer pa mora seveda še vedno delovati znotraj preostalih splošno upoštevnih nacionalnih pravil o stroških. S skladno razlago se od nacionalnega sodišča zahteva, da „sestavi“ koščke nacionalne zakonodaje in najde način, kako stroške znižati pod prag „nedopustno dragega“. Povedano drugače, je tisto, kar se z vidika jasnosti in natančnosti zahteva za opredelitev praga „nedopustno dragega“, v obeh primerih enako.

71. Ta jasnost in natančnost bodisi obstajata bodisi ne in ne moreta kar skrivnostno izginiti z omembo „neposrednega učinka“. Menim, da bi povzročili zmedo, če bi dajali vtis, da se v primerih neposrednega učinka in skladne razage uporabljajo različni standardi „jasnosti in natančnosti“.

72. V obravnavani zadevi izbira povzroči največjo razliko na *praktični* ravni.

73. Prvič, skladna razlaga je omejena s tem, da zadevnega pristopa ni mogoče uporabiti za to, da privede do izida *contra legem*.[46] Kaj je *intra legem*, kaj je *praeter legem* in kaj je že *contra legem*, je neizogibno odvisno od sodnikove subjektivne, razlagalne presoje v zvezi s tem, ali je konkretni izid mogoče doseči, za kar je potrebna celovita presoja nacionalne zakonodaje. Nasprotno, če ima določba direktive neposredni učinek, je njen „rez“ v nacionalni pravni red natančnejši. Na osnovni ravni je pravilo samozadostno, opredeljivo in predvidljivo v smislu, da ni odvisno od razlagalne naklonjenosti in domišljije ter prožnosti vsakega posameznega nacionalnega pravnega sistema ali posameznega akterja, ki deluje v njem.

45 Glej točko 31 zgoraj.

46 Glej na primer sodbo z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točka 110).

74. Drugič, na neposredni učinek direktive se je mogoče sklicevati zgolj zoper državo, ne pa tudi zoper zasebne stranke [47] (kot je v obravnavani zadevi intervenientka). Nasprotno pa samo načelo skladne razlage ne vsebuje nobene take omejitve. Skladna razlaga se lahko uporablja v okviru pravdnega postopka med zasebnimi strankami. [48] Mogoče bi bilo razpravljati o tem, ali bi lahko v posameznem primeru splošna pravna načela, kot je načelo legitimnih pričakovanj, preprečila negativne posledice za zasebne tretje stranke, [49] čeprav se zdi splošno sprejeto, da lahko skladna razlaga poslabša pravni položaj posameznika. [50]

75. Tretjič, če je neposredni učinek izključen, postane kompleksnejši in nejasnejši tudi položaj v zvezi z morebitno odgovornostjo države. V primerih neustreznega prenosa, v katerih neposredni učinek ni mogoč, morajo oškodovanci vložiti odškodninske tožbe zoper državo. To že po opredelitvi vključuje povečevanje števila pravnih postopkov. Poleg tega je dokazovanje „dovolj resne kršitve“ prava Unije na splošno težje, če se za kršeno pravilo trdi, da *ni* dovolj jasno in natančno, da bi imelo neposredni učinek. [51]

4. Predlog

76. Menim, da je pravilo NND dovolj jasno in natančno, da lahko nacionalno sodišče v posamezni zadevi ugotovi „nedopustno drag“ izid. To pravilo je tudi brezpogojno. Sodišču zato predlagam, naj na drugo vprašanje predložitvenega sodišča odgovori:

Zahteva iz petega odstavka člena 10a Direktive PVO, da morajo biti postopki ‚ne nedopustno dragi‘, ima neposredni učinek. Nacionalno sodišče, ki ima v zvezi z odmero stroškov v breme neuspele stranke diskrecijsko pravico, mora – če ni bil sprejet noben poseben ukrep za prenos te določbe – pri obravnavi odločbe o stroških postopka, za katerega se ta določba uporablja, zagotoviti, da nobena izdana odločba ne povzroči tega, da bi postopek postal „nedopustno drag“.

C. Prvo vprašanje: časovna veljavnost pravila NND

77. Ali se V. Klohn v obravnavani zadevi dejansko lahko sklicuje [52] na pravilo NND glede na to, da je bila tožba vložena pred iztekom roka za prenos tega pravila? In če se lahko, ali to velja le za stroške, nastale *po* datumu prenosa, ali pa lahko to stori tudi „retroaktivno“ za stroške, nastale *pred* tem rokom? To sta ključni težavi, ki sta obravnavani v prvem vprašanju predložitvenega sodišča.

78. V obravnavani zadevi se je sodni postopek začel pred iztekom roka za prenos, vendar se je po tem datumu še precej časa nadaljeval, pri čemer so se nakopičili stroški.

47 Sodbi z dne 12. julija 1990, Foster in drugi (C-188/89, EU:C:1990:313, točke od 18 do 20), in z dne 10. oktobra 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, točke od 22 do 29).

48 Sodba z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584). Naj zaradi jasnosti pripomnim, da bi nacionalno sodišče v isti zadevi uporabilo eno ali drugo rešitev, ne pa obeh. Povedano drugače, ne bi po eni strani potrdilo neposrednega učinka pravila NND zoper državo članico, po drugi strani pa zanikalo njegove horizontalne uporabe zoper drugo zasebno stranko, hkrati pa tej dejansko naložilo povsem enako obveznost prek skladne razlage.

49 Glej sodbo z dne 26. septembra 1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, točka 42), za katero pa se kljub vsemu zdi, da je omejena na kazenskopravno področje in naložitev kazenske odgovornosti kot posledice skladne razlage. Glej na primer sodbo z dne 5. julija 2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, točka 45). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86, zlasti točka 65), kjer je jasno potrjeno: „Uporaba prava Skupnosti, do katere pride z določbami nacionalne zakonodaje, to je *posredna* uporaba prava Skupnosti v breme posameznika, je namreč dopustna.“

50 Glej tudi spodaj točko 104 teh sklepnih predlogov.

51 Sodba z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 56).

52 Tukaj sem namenoma uporabil nevtralni izraz „sklicuje“. Prvo vprašanje je osredotočeno zgolj na časovno razsežnost. Točen način, kako se na to pravilo sklicuje (neposredni učinek ali skladna razlaga), se obravnava v odgovoru na drugo vprašanje.

79. Menim, da je prvo vprašanje predložitvenega sodišča v delu, v katerem se nanaša na stroške, nastale *pred* rokom za prenos, na neki način hipotetično. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe je namreč jasno navedeno, da so sporni le stroški, nastali v vsebinski fazi postopka, ki se nikakor ni začela pred 31. julijem 2007, ko je bila izdana odobritev, torej *po* izteku roka za prenos, to je 25. juniju 2005.

80. Menim, da se je na pravilo NND mogoče sklicevati v zvezi z upoštevnimi stroški v tej zadevi, torej stroški, ki jih je imela komisija v *vsebinski* fazi postopka v glavni stvari.

81. Najprej bom obravnaval mogočo razvrstitev pravila NND kot materialnopravno ali postopkovno (1). Nato bom preučil pristope, alternativne časovnemu vidiku (2), zatem pa bom to še uporabil v obravnavani zadevi (3).

1. Pomen tega, ali je pravilo NND materialnopravno ali postopkovno

82. V skladu z ustaljeno sodno prakso se „postopkovna pravila na splošno uporabljajo za vse spore, ki potekajo, ko ta pravila začnejo veljati“, v nasprotju z materialnopravnimi pravili, ki se „običajno razlagajo tako, da se nanašajo na položaje, ki so nastali pred začetkom njihove veljavnosti samo, če iz njihovega besedila, ciljev ali strukture jasno izhaja, da jim je treba pripisati tak učinek“.[53] Materialnopravna pravila se načeloma uporabljajo le za položaje, ki nastanejo po tem, ko ta pravila začnejo veljati, ali za prihodnje učinke položajev, ki so že nastali.[54]

83. Pravil NND ni mogoče jasno opredeliti niti kot „postopkovna“ niti kot „materialnopravna“.

84. Po eni strani drži, da lahko določbe o stroških pogosto najdemo v nacionalnih zakonikih ali pravilih o (civilnem) postopku. Poleg tega je mogoče nekaj sodne prakse Sodišča razumeti, kot da napeljuje na to, da so pravila o stroških postopkovna. V sodbi Altrip je Sodišče implicitno razlikovalo med materialnopravnimi pravili, kot je zahteva za izvedbo presoje vpliva, in postopkovnimi pravili, kot je pravica do sodnega nadzora.[55] V sodbi Edwards je bilo predpostavljeno, da se pravilo NND uporablja takoj, s čimer je bilo nakazano na njegovo postopkovno naravo, čeprav ta ni bila potrjena.[56] V zadevah Saldanha in Data Delecta je Sodišče pravila v zvezi z varščino za pravdne stroške izrecno razvrstilo med postopkovna pravila.[57]

85. Po drugi strani menim, da ni mogoče trditi, da je pravilo NND po naravi popolnoma ali jasno postopkovno. Na splošno je treba ugotoviti, da so stroški pogosto predstavljeni kot del izreka sodbe in odločitev o njih je običajno v skladu z rešitvijo zadeve (torej vsebinsko odločitvijo). Iz sodbe Altrip je mogoče sicer res razbrati, da Sodišče razlikuje med postopkovnim in materialnopravnim, vendar s tem nikakor ne prejudicira, v katero od navedenih kategorij bi lahko spadalo pravilo o stroških, kakršno je pravilo NND. Zadeva Edwards v zvezi s tem preprosto ne zadostuje: Sodišče časovne veljavnosti sploh ni izrecno obravnavalo. To vprašanje namreč ni bilo postavljeno. Zadevi Data Delecta in Saldanha sta se obe nanašali le na *varščino* za pravdne stroške, ne pa na dejansko odmero stroškov.[58]

53 Sodbe z dne 12. novembra 1981, Meridionale Industria Salumi in drugi (od 212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, točka 9); z dne 6. julija 1993, CT Control (Rotterdam) in JCT Benelux/Komisija (C-121/91 in C-122/91, EU:C:1993:285, točka 22), ter z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi (C-17/10, EU:C:2012:72, točka 47).

54 Sodbi z dne 6. julija 2010, Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:402, točka 66), in z dne 16. decembra 2010, Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-266/09, EU:C:2010:779, točka 32). Glej tudi sodbi z dne 10. julija 1986 Licata/ESO (270/84 R, EU:C:1986:304, točka 31), in z dne 29. januarja 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, točka 50).

55 Sodba z dne 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712).

56 Sodba z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

57 Sodbi z dne 26. septembra 1996, Data Delecta in Forsberg (C-43/95, EU:C:1996:357, točka 15), in z dne 2. oktobra 1997, Saldanha in MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, točki 16 in 17).

58 Varščina za pravdne stroške bi bila namreč načeloma izgubljena le, če stranka, ki jo je položila, s svojimi predlogi vsebinsko ne bi uspela. Vprašanje iz teh zadev je bilo predvsem vprašanje diskriminacije na podlagi državljanstva, kar zadeva zahtevo za polog navedene varščine.

86. Še pomembneje, ta sodna praksa je po mojem mnenju po podrobnejši preučitvi bolj razdelana.[59] Uporabljeni pristop prej kot na dveh neprepustnih predalčkih, to je „postopkovnem“ in „materialnopravnem“, temelji na obsegu: vsa nova pravila prava Unije začnejo veljati takoj, vendar se nato pozornost preusmeri na omejitve uporabe takih novih pravil v posameznih zadevah. Take omejitve, zlasti v obliki pridobljenih pravic in/ali legitimnih pričakovanj, bodo veliko močnejše, če so pravila očitno materialnopravna, saj bo v tem primeru izključena resnična retroaktivnost v obliki nove presoje preteklih dejanj in zaprtih pravnih razmerij. Nasprotno, pa bodo veliko šibkejše ali neobstoječe, če so pravila v celoti postopkovna. V takem okviru sta pomembni stabilnost ter predvidljivost zakona in pričakovanj glede posebne vrste zadevnega pravila.

87. Kot odraz tega vidika je bila razprava v pisnih vlogah in na obravnavi osredotočena ne toliko na strogo kategorizacijo pravila NND, ampak bolj na njegov potencial za retroaktivne učinke in pričakovanja strank na začetku postopka in med celotnim njegovim trajanjem.

88. V zvezi s tem je komisija poudarila, da se „pravila delovanja“, vključno z morebitnimi stroški pravdnega postopka, ne bi smela spremeniti sredi igre. Stranke *na začetku* opredelijo svoje strategije, ne zgolj na podlagi svoje pravne presoje vsebine in možnosti uspeha, ampak tudi na podlagi tveganj v zvezi z izpostavljenostjo stroškom.

89. Ta trditev ni povsem neutemeljena. Ima pa tudi nekaj očitnih omejitev. Zlasti v kompleksnih zadevah, kot je obravnavana, stranke nimajo že od prvega dne jasne predstave o skupnih stroških. Dalj kot traja postopek, manjša je predvidljivost. Sodbe na prvi stopnji lahko privedejo do pritožb, nadaljnjih predlogov za revizijo, ustavnih pritožb ali celo – v nekaj redkih primerih – predlogov za sprejetje predhodne odločbe, vloženih pri Sodišču. Dokaj jasno je, da bo katera koli tožeča stranka, ki deluje razumno, verjetno v vsaki od teh faz (ponovno) presodila izpostavljenost stroškom in se odločila, ali naj pravdni postopek nadaljuje. Ob tem imajo še sodniki običajno nekaj diskrecijske pravice (včasih celo široko diskrecijsko pravico) pri končni analizi in odmeri stroškov.

90. Poleg tega se ne strinjam s komisijo, da so javne in zasebne stranke v postopku v enakem položaju, kar zadeva pričakovanja glede stroškov. Čeprav bo država članica seveda razmislila o stroških ter koristih zagovarjanja in nadaljnjega zagovarjanja zadeve, ni nobenega tveganja za to, da bi posamezni spor pred sodiščem privedel do njenega stečaja. Tega ni mogoče trditi za večino zasebnih strank v postopku.

91. Glede na navedeno menim, da na vprašanje glede časovne veljavnosti pravila NND ni mogoče odgovoriti s preprosto odločitvijo o tem, ali je to pravilo najustreznejše opredeliti kot materialnopravno ali postopkovno.

2. Pristopi, alternativni časovni veljavnosti

92. Če bi sprejeli zgoraj navedeno trditev, da se pričakovanja glede stroškov določijo na začetku postopka, bi to privedlo do ugotovitve, da bi se morala pravila glede stroškov, ki so se uporabljala v tistem trenutku in na podlagi katerih so stranke oblikovale svojo strategijo v pravdnem postopku, uporabljati tekom celega postopka. Stranke bi vstopile v neke vrste „stroškovni predor“, v katerem bi ostale v vseh različnih fazah postopka, na primer fazah odobritve sodnega nadzora, samega sodnega nadzora, pravnih sredstev zoper sodbo na prvi in drugi stopnji, predložitev drugim sodiščem, sporov glede stroškov itd. Kot razumem, je to v bistvenem stališče komisije in Irske.

93. Po mojem mnenju je tak pristop izjemno problematičen. Vključeval bi namreč položaje, v katerih bi se lahko pravdni postopek nadaljeval še desetletja po roku za prenos pravila NND.

59 V zvezi s časovno veljavnostjo prava Unije v novi državi članici za postopke, ki so se začeli pred datumom pristopa, glej moje sklepne predloge v zadevi Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, točke od 27 do 44).

94. Alternativni pristop je, da bi se pravilo NND uporabljalo takoj za kakršno koli odločbo o stroških, sprejeto po roku za prenos. To bi lahko utemeljili na podlagi takojšnje uporabe postopkovnega pravila ali uporabe materialnopravnega pravila za „prihodnje učinke“ predhodne spremembe v zakonu.

95. Menim, da je tudi taka rešitev nekoliko problematična. Kot sem že navedel, se ne strinjam s trditvijo, da se pričakovanja glede stroškov enkrat za vselej izkristalizirajo že na samem začetku postopka. Po drugi strani ni mogoče zanikati, da nekatera pričakovanja obstajajo že v tej fazi. Naj ponazorim s skrajnim primerom: če je z eno od direktiv 1. januarja 2018 uvedeno novo pravilo o stroških in ni mogoče ugotoviti nobenih posebnih okoliščin, se zdi težko upravičljivo, da bi 2. januarja 2018 sprejeli odločbo o stroških, v kateri bi uporabili to novo pravilo NND za postopek, ki je potekal že več let pred tem datumom. Čeprav to za obravnavani postopek ne velja, je povsem mogoče, da bi lahko tak pristop pomenil uporabo novega pravila za stroške, ki v celoti nastanjeo pred rokom za prenos (lahko celo pred sprejetjem direktive).

96. Treba je poiskati srednjo pot. Predvideti je mogoče dve možnosti.

97. Prvič, na pravilo NND bi se bilo mogoče sklicevati v zvezi z vsemi stroški, nastalimi po roku za prenos, tudi če bi se ta postopek začel pred navedenim datumom. Tako bi bilo treba stroške vsakega postopka razdeliti na tiste, nastale (obračunane ali objektivno izkazane) pred rokom za prenos, in tiste, nastale po tem roku.

98. Drugič, lahko bi trdili, da se pravilo NND uporablja od začetka prve nove „faze“ postopka po roku za prenos. S tem mislim na trenutek, ko organ, ki obravnava zadevo (v tem primeru sodni), sprejme odločitev, (a) da konča to fazo postopka, kot je vsebinska sodba višjega sodišča, ali (b) da se odobri nadaljevanje postopka, kot je odločitev o dopustnosti ali – kot razumem postopek pred irskimi sodišči – odločitev o odobritvi postopka sodnega nadzora.

99. Navedena druga možnost temelji na dejstvu, da stranke v takih ključnih trenutkih postopka verjetno ustrezno razmislijo o stroških ter prednostih in slabostih nadaljevanja spora. Čeprav to seveda ne drži vedno, se zdi navedena predpostavka razumna, tak pristop pa v praksi izvedljiv in predvidljiv.

100. Menim, da bi moralo Sodišče iz več razlogov dati prednost drugi možnosti. Čeprav je mogoče trditi, da je prva možnost bolj predvidljiva, ker je z njo določen en sam datum, od katerega se je mogoče sklicevati na pravilo NND, ni nujno, da vsi nacionalni sistemi omogočajo tako raven razdrobljenosti stroškov. Težave glede praktičnosti prve možnosti nastanejo tudi zaradi drugih praktičnih izzivov, kot je uporaba fiksnih stroškov (za opredeljive naloge ali dele postopka), ki niso vezani na datum. Poleg tega se z drugo možnostjo bolje upoštevajo pričakovanja strank na začetku postopka. To je še zlasti pomembno v primeru sklicevanja na pravilo NND zoper zasebne stranke (tipičen primer bi bila zadeva, v kateri se zasebna stranka, ki ji je bilo podeljeno lokacijsko dovoljenje, vključi v postopek, v katerem se to dovoljenje izpodbija).

101. Drugi pristopi, ki bi bili natančneje izoblikovani in bolj razdelani, in bi naprimer temeljili na presoji dejanskih pričakovanj strank v posebnih postopkih v vsakem primeru posebej, bi bili po mojem mnenju precej kompleksnejši in bi omogočali veliko manj predvidljivosti kot zgoraj navedeni možnosti.

3. Uporaba v obravnavani zadevi

102. Ob upoštevanju tega, da je za končno presojo pristojno predložitveno sodišče, bi zgoraj navedena druga možnost – torej možnost sklicevanja na pravilo NND od začetka prve samostojne faze postopka po izteku roka za prenos – pomenila, da bi bilo treba sklicevanje na to pravilo omogočiti od trenutka, ko je bila V. Klohnu izdana odobritev postopka sodnega nadzora. Uporabljalo bi se za celoten materialnopravni nadzor in vsebinsko odločbo.

103. Ker pa stroški niso bili odmerjeni v zvezi s predhodnimi fazami postopka, bi lahko k temu dodali, da bi v obravnavani zadevi tudi prva možnost očitno privedla do enakega praktičnega izida.

104. Nazadnje, kot razumem, se obravnavajo zgolj stroški komisije, ki je javni subjekt in se obravnava kot del države članice.[60] Torej se v tem primeru ne bi smelo postavljati vprašanje možnosti, da bi se V. Klohn na pravilo NND skliceval zoper zasebne stranke (v tej zadevi intervenientko, to je družbo, ki gradi objekt). Zato tega vprašanja tukaj ne bom podrobno obravnaval. Kljub temu ni odveč spomniti,[61] da se – če se pravilo NND obravnava, kot da ima neposredni učinek – na njegov neposredni učinek ne bi mogli sklicevati zoper zasebno stranko. Po drugi strani pa se dolžnost skladne razlage uporablja v razmerjih med zasebnimi strankami in bi lahko privedla do tega, da morajo druge zasebne stranke deliti breme stroškov.[62] To je še en razlog za to, da se da prednost drugi možnosti, predlagani zgoraj, s katero se bolje upoštevajo pričakovanja takih strank.[63] Poleg tega, kot je bilo v zvezi z drugim vprašanjem navedeno v točki 74 zgoraj, je razlika v vplivu na zasebne stranke še en razlog za razlikovanje med neposrednim učinkom in skladno razlago.

105. Glede na navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje predložitvenega sodišča odgovori:

V zadevah, kot je ta, ki jo obravnava predložitveno sodišče, se je mogoče na zahtevo iz petega odstavka člena 10a Direktive PVO, v skladu s katero morajo biti postopki „ne nedopustno dragi“, sklicevati v zvezi s stroški, nastalimi od prve samostojne faze postopka po izteku roka za prenos, to je po odločitvi, ki jo je sprejel sodni organ, ki obravnava zadevo, (a) da konča to fazo postopka (b) ali da odobri nadaljevanje postopka.

D. Tretje vprašanje

106. S tretjim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali mora – ne glede na to, da V. Klohn ni izpodbijal odločbe o stroških, izdane zoper njega, ki je zato postala pravnomočna – Taxing Master ali sodišče, ki izvaja nadzor nad sklepom, ki ga izda Taxing Master, pri določitvi končnega zneska stroškov, ki se odmerijo v breme V. Klohna, uporabiti pravilo NND.

107. Ob upoštevanju dejstva, da je za končno presojo pristojno predložitveno sodišče, menim, da mora ali Taxing Master ali sodišče, ki izvaja nadzor nad njegovim sklepom, uporabiti pravilo NND (ali kot pravilo z neposrednim učinkom ali prek skladne razlage, glede na odločitev Sodišča v zvezi z drugim vprašanjem).

108. V zvezi s tem bom začel z nekaj ugotovitvami v zvezi z dejanskim stanjem in nacionalno zakonodajo, kot so jo predstavile stranke (1). Nato bom odgovoril na tretje vprašanje nacionalnega sodišča (2).

1. Elementi dejanskega stanja in nacionalna zakonodaja

109. Kot razumem, je odločba o odmeri stroškov v breme V. Klohna postala pravnomočna.

60 V smislu sodne prakse, navedene v opombi 47 zgoraj.

61 Glej zgoraj točko 74 teh sklepnih predlogov.

62 Tudi tako, da se vsaki stranki, vključno z intervenientko, preprosto naloži, da nosi svoje stroške ne glede na vsebinski izid zadeve, čeprav v ta namen v nacionalnem pravu še ni bilo sprejeto kakršno koli tako jasno pravilo.

63 Ne izključujem, da nacionalno sodišče v takem primeru dejansko upošteva legitimna pričakovanja, da tako prepreči, da bi skladna razlaga na podlagi neprenesenega pravila NND povzročila finančne obveznosti za zasebno stranko v pravdnem postopku.

110. V sodni praksi Sodišča je poudarjen pomen načela pravnomočnosti za zagotovitev stabilnosti prava in pravnih razmerij ter učinkovitega izvajanja sodne oblasti, tako da sodnih odločb, ki so postale pravnomočne po tem, ko so bila izčrpana vsa razpoložljiva pravna sredstva, ali po tem, ko so se iztekli roki zanje, ni več mogoče izpodbijati.[64] Zgolj v zelo izjemnih okoliščinah se lahko na podlagi prava Unije od nacionalnega sodišča zahteva, da ne uporabi nacionalnih postopkovnih pravil, na podlagi katerih sodba postane pravnomočna.[65]

111. V obravnavani zadevi se ne zdi, da bi obstajale take izjemne okoliščine. Je pa treba kljub temu opozoriti na nekaj vidikov.

112. Prvič, čeprav je odločba o odmeri stroškov v breme V. Klohna pravnomočna, z njo – kot razumem – ni bil določen konkreten znesek stroškov, ki naj se odmerijo. Zdi se, da je pravnomočna sodna odločba, v kateri je navedeno, da morajo biti *stroški v skladu z rešitvijo zadeve*. Nasprotno pa se zdi konkreten *znesek* stroškov še zelo odprt, saj se trenutno izpodbija v obravnavanem postopku pred nacionalnim sodiščem.

113. Drugič, če bi želel V. Klohn izpodbijati odločbo o odmeri stroškov v njegovo breme, bi moral za to pridobiti dovoljenje. Poleg tega bi bilo tako dovoljenje izdano le, če bi lahko dokazal „izjemen javni interes“ za vložitev pravnega sredstva. Te vidike nacionalne zakonodaje je na ustni obravnavi potrdila Irska.

114. Tretjič, V. Klohn je na ustni obravnavi potrdil – ne da bi katera koli druga stranka to izpodbijala – da pred sklepom Taxing Master ali vsaj osnutkom tega sklepa, ki je bil na voljo *leto dni po* sodni odločbi o stroških, ni vedel, kakšnim stroškom bo morda ali verjetno izpostavljen. V zvezi s tem je navedel, da so bili stroški komisije, ki so bili s tem sklepom odmerjeni v njegovo breme, približno trikrat višji od stroškov, ki jih je imel v tem postopku sam. Zdi se, da intervenientka povračila stroškov ni zahtevala.

115. Četrtič, V. Klohn je navedel, da je v času, ko je sodišče sprejelo odločbo o odmeri stroškov v njegovo breme, mislil, da bo Taxing Master uporabil pravilo NND. Ob tem se je skliceval na precedenčno nacionalno sodbo, izrečeno nekaj mesecev pred izdajo odločbe o stroških, za katero meni, da potrjuje njegovo stališče.[66] To trditev izpodbija zlasti Irska, ki navaja, da je na podlagi sodne prakse Supreme Court (vrhovno sodišče) „kristalno jasno“, da Taxing Master nima takih pristojnosti.[67]

116. Petič, kot razumem, ima Taxing Master nekaj pristojnosti za to, da zniža odmerjene stroške v primerjavi s priglašenimi. Predložitveno sodišče je namreč potrdilo, da je komisija sprva priglasila približno 98.000 EUR stroškov, medtem ko jih je bilo odmerjenih le približno 86.000 EUR. Kot razumem, je bilo znižanje stroškov večinoma utemeljeno z razumnostjo pravnih stroškov, medtem ko Taxing Master meni, da njegove pristojnosti za znižanje odmerjenih stroškov ne vključujejo znižanj na podlagi tega, da je postopek nedopustno drag.

64 Glej na primer sodbo z dne 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, točka 38 in navedena sodna praksa).

65 Sodbi z dne 13. januarja 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, točka 28), in z dne 18. julija 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, točka 63). Primerjaj s pristopom, ki bi ga lahko opredelili kot splošni pristop, v sodbah z dne 1. junija 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, točki 46 in 47) in z dne 16. marca 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, točka 21), in

66 Sodba z dne 21. novembra 2007 Irish High Court (irsko višje sodišče), Kavanagh (HC IEHC (2007), 389 – Record št. 2007/1269 P).

67 Poleg tega je bila sodna odločba o odmeri stroškov v breme V. Klohna (2008) izdana pred sodbo z dne 16. julija 2009, Komisija/Irska (C-427/07, EU:C:2009:457), v kateri je Sodišče odločilo, da Irska ni prenesla pravila NND. (Ne)zakonitost nacionalnih pravil o stroških se zdi pomemben element, ki je bil potrjen šele po izteku roka za vložitev pravnega sredstva zoper odločbo o stroških.

2. Uporaba v obravnavani zadevi

117. Končna presoja dejstev in nacionalne zakonodaje iz postopka v glavni stvari je naloga predložitvenega sodišča. Ob upoštevanju tega bom v nadaljevanju navedel obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije, in način, kako jih je mogoče uporabiti na podlagi mojega razumevanja dejstev in nacionalne zakonodaje, kot so predstavljeni zgoraj.

118. Direktiva PVO ne določa sodišča ali drugega organa, pristojnega za zagotavljanje uporabe pravila NND. Torej je to – kot pri drugih podobnih pravilih – urejeno predvsem z nacionalnim pravom.[68] Vendar svoboda izbire načina in sredstev za zagotovitev izvajanja pravila NND ne vpliva na obveznost države članice, da sprejme vse ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev polnega učinka tega pravila v skladu z njegovim ciljem.[69]

119. Obveznost države članice, da doseže rezultat, določen s pravilom NND, in njena dolžnost na podlagi člena 4(3) PEU, da sprejme vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja te obveznosti, je za sodišča držav članic zavezujoča,[70] velja pa tudi za vse nacionalne organe in še toliko bolj za tiste, ki so povezani z nacionalnimi sodišči ali so njihov del.[71]

120. Povedano drugače, načeli primarnosti in neposrednega učinka prava EU ter obveznost skladne razlage so zavezujoči za vse organe držav članic, in sicer *tako sodne kot upravne*. Znotraj tega okvira mora biti dejansko v nacionalnem pravu urejeno, kateri posebni subjekt končno zagotavlja, da so te obveznosti spoštovane, *če ima nekdo to nalogo*. Sodišče ne odloča o notranji delitvi pristojnosti v državi članici v zvezi s tem in/ali o ustavni razvrstitvi nacionalnih organov, kot je Taxing Master.

121. Na splošno je mogoče ugotoviti spodaj navedeno.

122. Ob upoštevanju zgoraj navedenih časovnih omejitev mora biti posamezniku, kot je V. Klohn, omogočeno, da se pred nacionalnimi sodišči in nacionalnimi organi sklicuje na pravilo NND. Ta nacionalna sodišča in nacionalni organi morajo zagotoviti neposredni učinek tega pravila[72] oziroma – če bi Sodišče odločilo, da pravilo NND nima neposrednega učinka – se od teh sodnih organov vsekakor zahteva, da nacionalno pravo razlagajo v skladu s pravilom NND „za zadeve v svoji pristojnosti“,[73] kakor morajo to storiti tudi nacionalni organi „v skladu s svojimi pristojnostmi“.[74]

123. Odgovoriti je torej treba še na vprašanje, ali je znižanje odmerjenih stroškov, da bi se s tem upoštevalo pravilo NND, nekaj, kar spada v obseg „pristojnosti“ Taxing Master ali nacionalnega sodišča, ki izvaja nadzor nad sklepom Taxing Master. To je ključni vidik tretjega vprašanja predložitvenega sodišča.

124. V zvezi s tem menim, da bi bilo treba, kadar Sodišče v svoji sodni praksi napotuje na to, da nacionalni upravni organi upoštevajo načeli primarnosti in neposrednega učinka prava EU ter obveznost skladne razlage „v skladu s svojimi pristojnostmi“, to razumeti tako, da nacionalni organi to morajo storiti, če imajo potrebno pristojnost (v smislu *splošne vrste pristojnosti*), ne da bi bilo potrebno

68 Glej na primer sodbo z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 39).

69 Sodba z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 40).

70 Sodba z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 98).

71 Sodba z dne 22. junija 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, točke od 30 do 33).

72 Sodba z dne 22. junija 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, točka 31).

73 Sodba z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 99).

74 Sodbe z dne 12. junija 1990, Nemčija/Komisija (C-8/88, EU:C:1990:241, točka 13); z dne 13. januarja 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, točka 20), in z dne 12. februarja 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, točka 34).

izrecno dovoljenje za uporabo obstoječe pristojnosti za poseben namen, ki se zahteva na podlagi prava Unije. Nasprotno pa menim, da neposrednega učinka in primarnosti ni mogoče razlagati tako široko, da bi bila z njima upravnim organom podeljena povsem nova vrsta pristojnosti v primerjavi s tisto, ki so jo imeli na podlagi nacionalnega prava, kar bi bilo lahko v nasprotju z načelom delitve oblasti.

125. Kot razumem predložitveno odločbo, je Taxing Master v nekaterih okoliščinah pristojen za znižanje stroškov. Torej se zdi, da ima splošno vrsto pristojnosti, ki mu omogoča spremembo zneska stroškov, ki jih je treba odmeriti. Na vprašanje, ali je mogoče pristojnost Taxing Master za znižanje stroškov razlagati tako, da zajema zadeve, kot je obravnavana, je treba navsezadnje odgovoriti v nacionalnem pravu, za kar je pristojno predložitveno sodišče.

126. Kakor koli že, če bo predložitveno sodišče odločilo, da Taxing Master sam *nima* te pristojnosti, jo mora imeti sodišče, ki izvaja nadzor nad njegovim sklepom.

127. V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo *zlasti* nacionalna sodišča zagotoviti pravno varstvo, ki za zadevne osebe izhaja iz določb prava Unije, in njihov polni učinek.[75] Če na zadevnem področju ni ureditve Unije, notranji pravni red vsake države članice določi pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije.[76]

128. Ta pravila zlasti ne smejo praktično onemogočati izvajanja pravic, podeljenih s pravom Unije, ali jih čezmerno oteževati (načelo učinkovitosti). Nespoštovanje navedenih zahtev na ravni Unije lahko namreč krši načelo učinkovitega sodnega varstva.[77]

129. Menim, da bi bilo v nasprotju z načelom učinkovitosti, če bi trdili, da niti Taxing Master niti nacionalno sodišče, ki izvaja nadzor nad njegovim sklepom, nista pristojna za uporabo pravila NND v zadevi, kot je obravnavana.

130. Pri tem sklepu sem upošteval različne elemente dejanskega stanja, navedene v predhodnem oddelku, med katerimi je po mojem mnenju odločilen eden, in sicer dejstvo, da je bil sklep o znesku sprejet dolgo *po* roku za vložitev pravnega sredstva zoper odločbo o odmeri stroškov v breme V. Klohna. To pomeni, da V. Klohn pri odločanju, ali naj izpodbija odmero stroškov, preprosto ni imel dostopa do tistega, kar se zdi ključna informacija: kolikšen bi bil lahko odmerjeni znesek? V zvezi s tem naj spomnim, da večina trditev komisije v tej zadevi temelji na predpostavki, da odločitev za pravdni postopek vključuje *informirano analizo stroškov in koristi*, ki privede do dobro utemeljenih pričakovanj. Torej je nekoliko ironično nato trditi, da bi morala neuspela stranka sprejeti odločitev, ali naj izpodbija odločbo o stroških, ne da bi dejansko vedela, kolikšno plačilo bi se lahko od nje zahtevalo.

131. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na tretje vprašanje predložitvenega sodišča odgovori:

Pravo EU v zadevi, kakršno obravnava predložitveno sodišče – v kateri je odločba o stroških brez pridržkov in bi se v nacionalnem pravu ob nevložitvi pravnega sredstva štela za pravnomočno, pri čemer pred iztekom roka za vložitev pravnega sredstva zoper to odločbo višina stroškov, ki se odmerijo, ni bila določena – zahteva, da mora

– Taxing Master, ki ima v skladu z nacionalnim pravom nalogo, da določi višino zneska razumnih stroškov, ki so nastali uspeli stranki, ali

75 Sodba z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 111).

76 Sodbe z dne 16. decembra 1976, Rewe-Zentralfinanz in Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, točka 5); z dne 16. decembra 1976, Comet (45/76, EU:C:1976:191, točka 13); z dne 14. decembra 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, točka 12); z dne 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, točka 39); z dne 7. junija 2007, van der Weerd in drugi (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, točka 28), in z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 44).

77 Sodba z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točki 46 in 48).

– sodišče, ki izvaja nadzor nad sklepom Taxing Master,

uporabiti pravilo z neposrednim učinkom, ki izhaja iz petega odstavka člena 10a Direktive PVO, v skladu s katerim zaradi stroškov postopek ne sme postati nedopustno drag.

V. Predlog

132. Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložilo Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska), odgovori:

1. V zadevah, kot je ta, ki jo obravnava predložitveno sodišče, se je mogoče na zahtevo iz petega odstavka člena 10a Direktive Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGP) (kot je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES Evropskega sveta in Parlamenta z dne 26. maja 2003), v skladu s katero morajo biti postopki „ne nedopustno dragi“, sklicevati v zvezi s stroški, nastalimi od prve samostojne faze postopka po izteku roka za prenos, to je po odločitvi, ki jo je sprejel organ, ki obravnava zadevo, (a) ali da konča to fazo postopka (b) ali da je treba odobriti nadaljevanje postopka.

2. Zahteva iz petega odstavka člena 10a Direktive 85/337, da morajo biti postopki „ne nedopustno dragi“, ima neposredni učinek. Nacionalno sodišče, ki ima v zvezi z odmero stroškov v breme neuspele stranke diskrecijsko pravico, mora – če ni bil sprejet noben poseben ukrep za prenos te določbe – pri obravnavi odločbe o stroških postopka, za katerega se ta določba uporablja, zagotoviti, da nobena izdana odločba ne povzroči tega, da bi postopek postal „nedopustno drag“.

3. Pravo EU v zadevi, kakršno obravnava predložitveno sodišče – v kateri je odločba o stroških brez pridržkov in bi se v nacionalnem pravu ob nevložitvi pravnega sredstva štela za pravnomočno, pri čemer pred iztekom roka za vložitev pravnega sredstva zoper to odločbo višina stroškov, ki se odmerijo, ni bila določena – zahteva, da mora

   – Taxing Master, ki ima v skladu z nacionalnim pravom nalogo, da določi višino zneska razumnih stroškov, ki so nastali uspeli stranki, ali

   – sodišče, ki izvaja nadzor nad sklepom Taxing Master,

   uporabiti pravilo z neposrednim učinkom, ki izhaja iz petega odstavka člena 10a Direktive 85/337, v skladu s katerim zaradi stroškov postopek ne sme postati nedopustno drag.