



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

М. ВОВЕК

представено на 5 юни 2018 година<sup>1</sup>

**Дело C-167/17**

**Volkmar Klohn**

срещу

**An Bord Pleanála**

заинтересовани страни:

**Sligo County Council**

**Maloney and Matthews Animal Collections Ltd**

(Преюдициално запитване, отправено от Supreme Court (Върховен съд, Ирландия))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Оценка на въздействието — Достъп до съдебен контрол — Изискване процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа — Понятието „да не бъде възпрепятстващо скъпа“ — Общ принцип на правото — Прилагане във времето — Директен ефект — Сила на пресъдено нещо — Последници за решение за присъждане на разноски, което е станало окончателно“

### I. Въведение

1. На 24 юни 2004 г. г-н Volkmar Klohn подава молба да бъде допусната до разглеждане от ирландските съдилища жалбата му срещу решение на An Bord Pleanála (Комисия за жалби във връзка с териториалното планиране, наричана по-нататък „комисията“), с което е предоставено разрешение за строеж на екарисаж за обезвреждане на трупове на животни в близост до неговата ферма. На 31 юли 2007 г. му е дадено разрешение за започване на съдебно производство за обжалване. Впоследствие обаче жалбата му е отхвърлена по същество през април 2008 г., а през май 2008 г. е постановено определение, с което е осъден да заплати разноски. С решение от юни 2010 г. Taxing Master (съдията по разноските) определя тези разноските на около 86 000 EUR.

2. Г-н Klohn обжалва решението на съдията по разноските поради неспазване на изискването по Директива 2003/35/ЕО<sup>2</sup> процедурата по преразглеждане „да не бъде възпрепятстващо скъпа“ (наричано по-нататък „правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа“). Решението на съдията по разноските е потвърдено от High Court (Висш съд, Ирландия). Г-н Klohn обжалва пред Supreme Court (Върховен съд, Ирландия), който е запитващата юрисдикция по настоящото дело.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

<sup>2</sup> Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 2007 г., стр. 23).

3. В този контекст запитващата юрисдикция пита дали: а) правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, е приложимо *ratione temporis*; б) правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, има директен ефект или е налице задължение за съответстващо тълкуване във връзка с него, и в) съдията по разноските и/или националният съд, пред който е обжалвано неговото решение, са длъжни да приложат правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, въпреки че определението по присъждане на разноските е станало окончателно.

## II. Правна рамка

### A. Международно право

#### 1. Орхуска конвенция

4. Член 9 от Конвенцията за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), озаглавен „Достъп до правосъдие“, гласи:

„1. Всяка страна в рамките на своето национално законодателство гарантира, че всяко лице, което счита, че неговото искане за информация по член 4 не е разгледано, че е отклонено неправомерно, частично или изцяло, че е удовлетворена неадекватно или че разпоредбите на този член са нарушени спрямо нея по друг начин, има право да обжалва пред съда или пред друг независим и безпристрастен орган, установен със закон.

[...]

4. В допълнение и без ущърб на предвиденото в параграф 1 по-горе, процедурите, споменати в параграфи 1, 2 и 3, предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, включително при необходимост правна защита под формата на съдебно запрещение, и са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи. Решенията по този член се дават или протоколират в писмена форма. Решенията на съда, а когато е възможно и на другите органи, са обществено достъпни.

[...]“.

### B. Право на Европейския съюз

#### 1. Директиви 85/337 и 2003/35

5. Съгласно Директива 85/337/ЕИО<sup>3</sup> за оценката на въздействието върху околната среда (наричана по-нататък „Директивата ОВОС“) обществени и частни проекти, за които се предполага, че биха оказали значително въздействие върху околната среда, се подлагат на оценка на въздействието върху околната среда. С Директивата ОВОС се въвеждат и изисквания за обществено участие и консултации в процеса по вземане на решения за издаване на разрешение за осъществяване на такива проекти.

<sup>3</sup> Директива на Съвета от 27 юни 1985 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174).

6. След подписването на Орхуската конвенция от Европейския съюз (тогава Европейската общност) Директивата ОВОС е изменена с Директива 2003/35, която добавя член 10а към Директивата ОВОС. Съгласно тази разпоредба:

„Държавите членки гарантират, че в съответствие със съответната национална правна система членовете на заинтересованата общественост: [...] имат достъп до процедура за преразглеждане [...] да оспорва[т] материалната или процесуалната законосъобразност на решения, действия или бездействия, които са предмет на разпоредбите на настоящата директива за участие на обществеността [...]

Всяка подобна процедура следва да бъде честна, справедлива, своевременна и да не бъде възпрепятстващо скъпа.

За да се увеличи ефект[ът] от разпоредбите на настоящия член, държавите членки гарантират, че на обществеността е предоставена практическата информация относно достъпа до административни и съдебни процедури за преразглеждане“.

7. Член 6 от Директива 2003/35, озаглавен „Прилагане“, въвежда в параграф 1 срок за транспониране на тази директива до 25 юни 2005 г.

### ***В. Ирландското право***

8. Съгласно член 99, правило 1 от Процедурния правилник на висшите съдилища разноските се поемат съобразно изхода на делото. Жалбоподателят, който загуби, трябва да плати разноските на другата страна в допълнение към собствените си разноски. Това е общото правило, но съдът има правомощието да се отклони от него, ако конкретните обстоятелства по делото обосновават това.

9. С решение от 16 юли 2009 г., Комисия/Ирландия<sup>4</sup>, Съдът е постановил, че Ирландия не е транспонирала в националното си право правилото производствата да не бъдат възпрепятстващо скъпи, както е установено в член 10а от Директивата ОВОС. След това решение Ирландия въвежда раздел 50В в Planning and Development Act 2000 (Закон за териториално планиране и развитие от 2000 г.), изменен, така че в обхвата на приложение на този закон всяка страна е длъжна да поеме собствените си разноски, но съдиите могат да се отклоняват от правилата по особено важни въпроси.

### **III. Факти, производство и преюдициални въпроси**

10. Фактите по настоящото производство датират от 2004 г., когато е издадено разрешение за строеж на екарисаж за обезвреждане на трупове на говеда от цяла Ирландия в Акъри, Каунти Слайгоу, Ирландия, като част от действията срещу епизоотична енцефалопатия по говедата. Г-н Klohn, жалбоподателят в главното производство, притежава ферма, находяща се в близост до предложеното място за изграждане на съоръжението.

11. На 24 юни 2004 г. г-н Klohn подава молба да му бъде разрешено да обжалва издаденото от комисията разрешение за строеж. От становището на жалбоподателя е видно, че жалбата му се основавала на липсата на възможност за участие на обществеността в процеса по вземане на решение и че оценката на въздействието върху околната среда е щяла да бъде приключена едва след фактическото изграждане на съоръжението.

<sup>4</sup> C-427/07, EU:C:2009:457, т. 92—94.

12. На 31 юли 2007 г. на г-н Klohn е дадено разрешение да подаде жалба. В хода на съдебното заседание пред настоящия съд е потвърдено, че тригодишното забавяне в разглеждането на молбата за допускане на жалбата не се дължи на действие или бездействие на някоя от страните, а причината явно е в натовареността на националния съд, разглеждащ молбата.

13. С решение от 23 април 2008 г. High Court (Висш съд) отхвърля жалбата на г-н Klohn по съществуващото на делото.

14. На 6 май 2008 г. High Court (Висш съд) постановява определение по разноските, като прилага общото правило, според което „разноските се поемат съобразно изхода на делото“. В съответствие с това правило г-н Klohn като загубила делото страна в съдебното производство е осъден да възстанови разходите на ответника и на заинтересованата страна в главното производство (дружеството, което изгражда съоръжението).

15. Разноски са присъдени единствено във връзка с жалбата за съдебно преразглеждане по същество, но не и във връзка с молбата за разрешаване на обжалването. Запитващата юрисдикция подчертава, че тъй като на г-н Klohn е издадено разрешение за подаване на жалба на 31 юли 2007 г., разноските са били направени след изтичането на срока за транспониране на Директива 2003/35, с която е добавен член 10а (правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа) в Директивата ОВОС.

16. В самото определение за разноските не се посочва размерът на разноските, които г-н Klohn трябва да заплати. От своя страна г-н Klohn твърди, че неговите разноски по предявяването на молбата за разрешаване на обжалването и по жалбата му по същество са около 32 000 EUR.

17. След постановяването на определението за съдебните разноски въпросът за изчисляването на сумата на разумно направените разноски е отнесен до съдията по разноските към High Court (Висш съд). Пред него г-н Klohn поддържа, че съгласно разпоредбите на член 3, параграф 8 и член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция и член 10а от Директивата ОВОС размерът на определените разноски не трябва да е „възпрепятстващо скъп“.

18. Решението на съдията по разноските е прието през юни 2010 г. Първоначално комисията претендира около 98 000 EUR. Съдията по разноските определя сумата, която следва да се плати на комисията, на около 86 000 EUR.

19. Впоследствие г-н Klohn обжалва решението на съдията по разноските пред High Court (Висш съд), който го потвърждава. След това г-н Klohn обжалва решението на High Court (Висш съд) пред Supreme Court (Върховен съд).

20. За яснота последователността от основните събития по настоящото дело може да бъде резюмирана, както следва:

- 25 юни 2003 г.: публикуване и влизане в сила на Директива 2003/35<sup>5</sup>,
- 30 април 2004 г.: решение на комисията,
- 24 юни 2004 г.: образуване на съдебното производство (молба за допускане на жалба срещу разрешението за строеж),
- 25 юни 2005 г.: изтичане на срока за транспониране,

5 Член 7 от Директива 2003/35 определя за дата на влизане в сила датата на публикуването ѝ в Официален вестник.

- 31 юли 2007 г.: дадено разрешение за подаване на жалба,
- 23 април 2008 г.: решение по същество,
- 6 май 2008 г.: определение за осъждане на г-н Klohn да заплати съдебните разноски;
- 24 юни 2010 г.: решение на съдията по разноските относно размера на разноските,
- 11 май 2011 г.: отхвърляне на жалбата срещу решението на съдията по разноските.

21. Тъй като не е сигурен как следва да се тълкува правото на Съюза, Supreme Court (Върховен съд) решава да спре производството и да отпрати до Съда следните три преюдициални въпроса:

- „1) Възможно ли е разпоредбите на член 10а от [Директива 85/337] относно съдебни производства, които „не са възпрепятстващо скъпи“, да са потенциално приложими в случаи като разглеждания, при които оспореното по делото разрешение за строеж е издадено преди крайния срок за транспониране на [Директива 2003/35] и съдебното производство по жалбата срещу това разрешение също е образувано преди тази дата? Ако е възможно, приложими ли са разпоредбите на член 10а от [Директива 85/337] относно съдебни производства, които „не са възпрепятстващо скъпи“, към всички разноски по делото или само към разноските, направени след крайния срок за транспониране?
- 2) Задължен ли е национален съд, разполагащ със свобода на преценка относно произнасянето по съдебни разноски в тежест на загубилата страна, при положение че въпросната държава членка не е транспонирала член 10а от [Директива 85/337] с конкретна мярка, при преценка на разноските по съдебни производства в обхвата на тази разпоредба да съобрази произнасянето си с изискването за съдебно производство, което не е „възпрепятстващо скъпо“, на основание директния ефект на съответните разпоредби в националния правен ред, или задължение на съда на въпросната държава членка е да тълкува националното процесуално право по начин, който в максимална степен съответства на целите, установени в член 10а?
- 3) При потвърдено и неоспорено произнасяне по съдебните разноски, което на тези основания и съгласно националното законодателство би имало характера на окончателно решение, правото на Съюза вмениява ли задължение:
  - а) на съдията по разноските, съгласно националното право да определи размера на разумно направените от спечелилата страна съдебни разноски, или
  - б) на съда, сезиран с жалба срещу решението на съдия по разноските, да се отклони от процедурите, установени в националния правен ред, които в противен случай биха били приложими, и да определи размера на съдебните разноски, които трябва да бъдат присъдени, по начин, който няма за последица възпрепятстващо скъпо съдебно производство?“.

22. По делото са представени писмени становища от г-н Klohn, от комисията, от Ирландия и от Европейската комисия. Тези заинтересовани страни са изслушани и в съдебното заседание, проведено на 22 февруари 2018 г.

## IV. Съображения

### A. Въведение

23. Производството по молбата да бъде разрешено съдебно обжалване на решението на комисията е образувано през юни 2004 г. — една година преди юни 2005 г., когато изтича срокът за транспониране на Директива 2003/35. Разрешението за подаване на жалба обаче е дадено няколко години по-късно, през юли 2007 г. Решението по същество е постановено през април 2008 г. През това време правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, не е било транспонирано в националното законодателство. Значителна част от националното съдебно производство обаче е проведена след срока за транспониране.

24. Следователно на пръв поглед настоящото дело изглежда като „класически случай в правото на Съюза“ на закъсняло транспониране на директива. Въпреки това точният характер на въпросното правило и хронологията на фактите в главното производство усложняват въпроса до известна степен и те са причината запитващата юрисдикция да попита а) дали правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, трябва да се разбира като разпоредба с директен ефект или като източник за съответстващо тълкуване (въпрос 2), б) какво е неговото приложение във времето (въпрос 1) и в) кой и как трябва да го прилага (въпрос 3)?

25. По мое мнение правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа или по-точно член 10а, пета алинея от Директивата ОВОС, в който се съдържа правилото, има директен ефект (раздел Б) и на него може да се прави позоваване по отношение на разноските, направени от началото на първия обособен етап на производството, следващ изтичането на срока за транспониране на Директива 2003/35 (раздел В). Точно кой и как ще го прилага в конкретното национално производство, макар и с известни уговорки, е въпрос на националното законодателство (раздел Г).

### **Б. Втори въпрос: съответстващо тълкуване и директен ефект на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа**

26. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, има директен ефект, или спрямо него се прилага задължението за „съответстващо тълкуване“.

27. За изчерпателност трябва да се признае, че според Комисията правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, представлява конкретен израз на общ принцип на правото на ЕС. В заключението си по дело North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (наричано по-нататък „NEPPC“) отбелязах, че наистина правилото съдебното производство да не бъде възпрепятстващо скъпо, е конкретно отражение в директива на по-общ принцип<sup>6</sup>. В неотдавнашното си решение по дело NEPPC Съдът също стига до извода, че принципите на ефективност и ефективна съдебна защита поначало изискват производството да не бъде възпрепятстващо скъпо<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Дело C-470/16, EU:C:2017:781, т. 33.

<sup>7</sup> Решение от 15 март 2018 г., North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, т. 55—58).

28. Тези изводи обаче следва да бъдат разбирани правилно, в смисъл, че правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, трябва да бъде тълкувано в по-широкия си законодателен и конституционен контекст, а не като установяващ общ самостоятелен принцип на правото на ЕС (в областта на околната среда), който се прилага независимо от законодателния си контекст. Доколкото съществува такъв общ принцип, той трябва да бъде изразен на законодателно равнище, за да се прилага към конкретни случаи<sup>8</sup>.

29. По настоящото дело принципът процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, е изрично формулиран в член 10а, пета алинея от Директивата ОВОС. По-долу ще коментирам именно действието на тази конкретна разпоредба.

### *1. Съответстващо тълкуване*

30. Общото задължение за съответстващо тълкуване е изведено ясно в постоянната съдебна практика<sup>9</sup>, съгласно която това задължение „е присъщо за системата на Договора, тъй като дава възможност на националните юрисдикции в рамките на своята компетентност да осигурят пълната ефикасност на общностното право“<sup>10</sup>.

31. Това задължение е потвърдено и конкретно по отношение на Орхуската конвенция<sup>11</sup>. Не виждам причина то да не се прилага и към правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа. Това всъщност не се оспорва от никоя от страните в настоящото производство<sup>12</sup>. Освен това в акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция е заявила, че националното законодателство може да бъде тълкувано в съответствие с правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа.

32. Какво точно обаче означава на практика в конкретния случай „съответстващо тълкуване“, е отделен въпрос, към който ще се върна по-долу<sup>13</sup>.

### *2. Директен ефект*

33. Макар всички страни да са съгласни, че съществува задължение за съответстващо тълкуване, само жалбоподателят твърди, че правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, има директен ефект.

34. Има ли значение таксономията в този контекст? Както Съдът наскоро мълчаливо прие, прилагането на двете схващания може да доведе при конкретни обстоятелства до сходен резултат<sup>14</sup>. Освен това на практика, макар да са обозначени като две различни категории, всъщност няма ясна граница между съответстващото тълкуване (непряк ефект) и директния

<sup>8</sup> Вж. в този смисъл решение от 8 април 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, т. 18 и 19), за разлика от решение от 22 ноември 2005 г., Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, т. 76).

<sup>9</sup> Решения от 10 април 1984 г., Von Colson and Kamann (14/83, EU:C:1984:153, т. 26) и от 5 октомври 2004 г. Pfeiffer и др. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 111—119). Вж. също решения от 24 януари 2012 г., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, т. 24) и от 4 юли 2006 г., Adeneler и др. (C-212/04, EU:C:2006:443, т. 109).

<sup>10</sup> Решение от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 114).

<sup>11</sup> Решение от 8 март 2011 г., Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 50—52).

<sup>12</sup> Поне по принцип, като засега се оставят настрана по-специфичните въпроси относно времевия обхват на това задължение и идентифицирането на органите/институциите, компетентни за неговото прилагане, разгледани по-долу в отговор на въпроси 1 и 3 на запитващата юрисдикция.

<sup>13</sup> Вж. точки 72—75 по-долу.

<sup>14</sup> Решение от 15 март 2018 г., North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, т. 52 и 58).

ефект. Реалността изглежда по-близка до континуум между двете понятия. По-конкретно, би било въпрос на субективно възприятие (или по-скоро деклариране), за това кога националният съдия все още „тълкува строго“ националното правило, за да гарантира неговото съответствие с разпоредба от правото на ЕС, или пряко прилага разпоредба от правото на ЕС по делото.

35. Въпреки това Съдът е развил като две отделни категории директния ефект и съответстващото тълкуване: последиците от всяка от тях в спор на национално равнище, и в частност по отношение на правата и задълженията на отделните страни, ще са различни<sup>15</sup>. Това е още една причина да разбирам защо запитващата юрисдикция повдига този проблем, тъй като въпросът дали петата алинея на член 10а от Директивата ОВОС, в която е дефинирано правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, има директен ефект, ще е от значение за решаването на спора на национално равнище.

*а) Условия за директен ефект*

36. Дали една разпоредба има директен ефект, трябва да се прецени като се отчитат характерът ѝ, общата ѝ структура и как е формулирана<sup>16</sup>.

37. Една разпоредба винаги има директен ефект, когато с оглед на съдържанието си тя е достатъчно ясна, точна и безусловна, за да може при противоречие с национална мярка да се прави позоваване на нея, или, в случаите, когато разпоредбата определя права, на които частноправните субекти да могат да се позоват срещу държавата<sup>17</sup>. Такъв би бил случаят например когато е налице забрана, изразена по общ и недвусмислен начин<sup>18</sup>.

38. Преди да се върнем към правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, трябва да се направят пет общи бележки въз основа на съдебната практика.

39. Първо, видно от съдебната практика, „ясно и точно“ е доста гъвкав израз. Една разпоредба може да бъде „ясна и точна“, макар да съдържа неопределени — или дори неясни — общи идеи или неопределени правни понятия. Да вземем един класически пример — през 60-те години в решенията *Van Gend & Loos*<sup>19</sup> и *Salgoil*<sup>20</sup> Съдът постановява, че забраната на мита и количествени ограничения и „мерки с равностоеен на мита и количествени ограничения ефект“ е достатъчно ясна и точна, за да бъде пряко приложима. Съдът прекара последния половин век в тълкуване на понятието „мерки с равностоеен ефект“<sup>21</sup>.

15 В подробности точки 67—75 по-долу.

16 Вж. например решение от 4 декември 1974 г., *Van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, т. 12).

17 Решения от 19 януари 1982 г., *Becker* (8/81, EU:C:1982:7, т. 25), и от 15 април 2008 г., *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 56 и 57).

18 Решение от 15 април 2008 г., *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 60).

19 Решение от 5 февруари 1963 г. (26/62, EU:C:1963:1).

20 Решение от 19 декември 1968 г. (13/68, EU:C:1968:54).

21 Делата *Van Gend & Loos* и *Salgoil* се отнасят до митнически такси и количествени ограничения в стриктния смисъл на думата. Едва по-късно става необходимо да се даде обяснение на второто понятие, „мерки с равностоеен ефект“. Вж. например решения от 1 юли 1969 г., *Комисия/Италия* (24/68, EU:C:1969:29), от 11 юли 1974 г., *Dassonville* (8/74, EU:C:1974:82), от 5 февруари 1976 г., *Conceria Bresciani* (87/75, EU:C:1976:18), и от 24 ноември 1982 г., *Комисия/Ирландия* (249/81, EU:C:1982:402).



40. Второ, Съдът изглежда по-склонен да заключи, че дадена разпоредба има директен ефект, въпреки употребените в нея неясни или неопределени понятия, ако съдържа *забрана*. Когато разпоредбата се използва като източник на самостоятелно право, чиито очертания следва да бъдат дефинирани, прибегването до неясни понятия като цяло е по-проблематично<sup>22</sup>. Така например в решение Carbonari и др.<sup>23</sup> студентите по медицина имат право на „подходящо възнаграждение“ съгласно приложимата директива. Макар задължението да се заплати възнаграждение, да е точно, няма определение на понятието „подходящо“, нито метод за определяне на възнаграждението. Следователно разпоредбата не е пряко приложима.

41. Трето, наличието или липсата на директен ефект се преценява на равнището на отделните законови разпоредби като например член или дори алинея на нормативен акт. При такава оценка естествено има значение системата и вътрешната логика на нормативния акт. Това обаче не пречи конкретна разпоредба да бъде пряко приложима, дори и ако други (или дори повечето) разпоредби от същия нормативен акт не са.

42. Четвърто, при определяне дали в конкретен случай едно правило е пряко приложимо, Съдът не се стреми да установи, че целите разпоредби имат директен ефект и са дословно приложими. Вместо това той прибегва към извличане, което означава, че се опитва да определи дали от разпоредба на правото на ЕС (може би по-дълга и по-сложна) може да се изведе специфично, приложимо правило за поведение. По този начин например Съдът обяви директния ефект на принципа за равно заплащане за равен труд<sup>24</sup> (или всъщност забраната за дискриминация при заплащането на мъжете и жените)<sup>25</sup> от член 119 от Договора за ЕИО (понастоящем член 157 ДФЕС), който сам по себе си налага по-широки задължения на държавите членки<sup>26</sup>.

43. На пето място, „безусловният“ критерий на директния ефект означава, че разпоредба на правото на Съюза не изисква приемането на какъвто и да е акт от институциите на ЕС или от държавите членки. Освен това според съдебната практика на държавите членки не трябва да се предоставя никакво право на преценка<sup>27</sup> във връзка с тяхното изпълнение или да се позволява да се позовават на пропуск да използват свободата си на преценка<sup>28</sup>.

44. Независимо от това че държавата членка притежава свобода на преценка, условията за директния ефект могат все пак да бъдат изпълнени. Такъв би бил случаят, когато въпросът дали националните органи са превишили свободата си на преценка, *може да бъде предмет на съдебен контрол*<sup>29</sup>.

22 В този контекст доктрината разграничава понятията „invocabilité d'exclusion“ (буквално „позоваване с цел изключване“ — т.е. разпоредба на правото на ЕС, която е достатъчно ясна, за да *предотврати* прилагането на противоречащи ѝ национални норми) и „invocabilité de substitution“ (буквално „позоваване с цел заместване“ (на правило на ЕС) — т.е. субективно право по силата на законодателството на ЕС, което е достатъчно цялостно формулирано, за да *замести* съществуващата национална норма). Вж. *Prechal*, S. Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? In: *European Business Law Review*, vol. 17, 2006, p. 304. В тази теоретична рамка правна норма на ЕС, която *забранява* определени действия и се използва, за да не бъде прилаган националният закон, е форма на „invocabilité d'exclusion“. В тези случаи прагът на директния ефект се оказва по-нисък. Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Léger по дело *Linster* (C-287/98, EU:C:2000:3, т. 57).

23 Решение от 25 февруари 1999 г. (C-131/97, EU:C:1999:98).

24 Решение от 8 април 1976 г., *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56, т. 30—37).

25 Решение от 8 април 1976 г., *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56, т. 39).

26 Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Trabucchi по дело *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:39, диспозитив). Първо са обсъдени неясните понятия в разпоредбата. Отбелязано е, че въпросната разпоредба несъмнено е адресирана към държавите членки. Същевременно генералният адвокат прави извода, че в рамките на тази по-широка разпоредба има по-тесен израз. Той определя този израз като „заплащане в стриктния смисъл на думата и за работа, която не просто е сходна, а е еднаква“, и намира, че той е пряко приложим.

27 Решение от 4 декември 1974 г., *Van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, т. 6).

28 Решение от 19 януари 1982 г., *Becker* (8/81, EU:C:1982:7, т. 28—30).

29 Решение от 4 декември 1974 г., *Van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, т. 7 и 13). Вж. също решения от 24 октомври 1996 г., *Kraaijeveld* и др. (C-72/95, EU:C:1996:404, т. 59), от 15 април 2008 г., *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 64) и от 21 март 2013 г., *Salzburger Flughafen* (C-244/12, EU:C:2013:203, т. 29 и 31).

45. Такъв би бил по принцип случаят, ако могат да се установят „минимална гаранция“, „минимални права“ или „минимална защита“<sup>30</sup> и чрез съдебен контрол може да се провери дали държавата членка е спазила това минимално равнище<sup>31</sup>. Така например в решение *Faccini Dori* Съдът е постановил, че разпоредбата е безусловна и достатъчно точна, тъй като съответните понятия е можело да бъдат дефинирани и е било ясно какви права произтичат от тях. Държавите членки разполагат с известна свобода на преценка по отношение на срока и условията за правото на отмяна, предоставено с директивата, предмет на посоченото дело. Това обаче не засяга точния и безусловния ѝ характер, тъй като все пак позволява да се определят приложимите минимални права<sup>32</sup>.

46. Казано по-просто, когато се определя дали забранителна разпоредба има директен ефект, основният въпрос е дали правилото е защитимо по съдебен ред. Предоставя ли минимални гаранции, които на практика могат да се прилагат от въпросния национален орган, потенциално въпреки наличието на известна степен на свобода на преценка от страна на държавата членка? Има ли ясно правило за поведение, което може да бъде извлечено от разпоредбата и приложено в конкретния случай?

#### б) Приложение към настоящия случай

47. В светлината на горепосочените условия, така както те са тълкувани в съдебната практика, считам, че член 10а, пета алинея от Директивата ОВОС, в която се съдържа правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, наистина има директен ефект.

48. Правилото, че процедурата по преразглеждане, която попада в обхвата на Директивата ОВОС, не трябва да бъде възпрепятстващо скъпа, несъмнено е защитимо по съдебен ред, със сигурност още в момента, когато компетентният национален орган се произнася по разноските в това производство. То наистина предоставя минимални гаранции: на жалбоподателя не може да бъде отказано да заведе дело заради разноски и на още по-силно основание, той не трябва да бъде обявен в несъстоятелност като пряка последица от завеждането на делото.

49. Правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, съдържа ясна, точна и безусловна *забрана*. Вярно е, че концепцията за това какво е „възпрепятстващо“, трябва да се тълкува и прилага в специфичния контекст на всеки отделен случай. По мое мнение обаче това не означава, че правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, не е *ясно и точно*. Като цяло, независимо колко наръчници или решения би могло да има, в които се тълкува понятието „възпрепятстващо скъпа“, например дори чрез класификации, суми или индикативни цифри, правилото *винаги* ще изисква определена степен на тълкуване по конкретния случай, включително като се отчита специфичният контекст на случая: *кой* съди и за *какво* точно<sup>33</sup>? Казано по друг начин, на индивидуално равнище винаги ще има известна степен на несигурност, но това не означава, че в общ план ще съществува несигурност по отношение на това какво изисква правилото.

30 Вж. съответно решения от 19 ноември 1991 г., *Francovich* и др. (C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:428, т. 19), от 14 юли 1994 г., *Faccini Dori* (C-91/92, EU:C:1994:292, т. 17) и от 24 януари 2012 г., *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, т. 35).

31 Вж. в този смисъл решение от 19 септември 2000 г., *Linster* (C-287/98, EU:C:2000:468, т. 37): „свободата на преценка, с която държавата членка разполага при транспонирането на разпоредбата в националното право, не изключва съдебния контрол по въпроса дали тя е била превишена от националните органи“ (курсивът е мой).

32 Решение от 14 юли 1994 г. (C-91/92, EU:C:1994:292, т. 17). Вж., също *Skouris*, V. *Effet Utile* Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives. In: *European Business Law Review*, vol. 17, 2006, p. 242, където безусловността е описана като разпоредбите, които не оставят на държавите членки свобода на преценка относно това дали, кога и как да приемат нормативни актове.

33 Това става ясно и от решение *Edwards* на Съда. В това решение Съдът не се стреми да определи абсолютна стойност на понятието „невъзпрепятстващо скъпа“ и също така изключва подхода, основан на „средностатистически“ жалбоподатели. Вместо това Съдът посочва (неизчерпателен) списък с най-релевантните елементи, които следва да бъдат обсъдени при прилагането на правилото — вж. решение от 11 април 2013 г., *Edwards* и *Pallikaropoulos* (C-260/11, EU:C:2013:221, т. 40—43).

50. Този аспект може да бъде илюстриран например чрез дело *Salzburger Flughafen*<sup>34</sup>, в което се приема, че изискването за извършване на оценка на въздействие върху околната среда на проекти, които имат „значително въздействие“ върху околната среда, има директен ефект. Това е така въпреки очевидната необходимост да се извършва оценка на „значителното въздействие“ във всеки конкретен случай<sup>35</sup>.

51. Що се отнася до *безусловния* характер на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, е ясно, че прилагането на забраната не подлежи на никакви предварителни условия. Правилно е държавите членки да имат определена свобода на преценка по въпроса каква точно да бъде процедурата за преразглеждане, която да се ползва при оспорване на решения, свързани с разпоредбите за обществено участие от Директивата ОВОС. Въпреки това обаче, като оставим настрана въпроса за прилагането във времето, който е разгледан по-долу в рамките на въпрос 1, всъщност никоя от страните не оспорва факта, че съдебното производство в главното производство представлява такава процедура за преразглеждане, към която правилото се прилага<sup>36</sup>.

52. С други думи, няма условност в ситуация като тази по настоящото дело, която се вписва точно в това, което следва да се обхване при правилното транспониране на Директивата ОВОС, така както е изменена с Директива 2003/35.

53. Също толкова вярно е, че държавите членки имат широка свобода на преценка относно начина, по който привеждат в действие правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа. Съществуват множество форми и методи, които държавите членки биха могли да изберат, като например предоставяне на взаимни гаранции между страните; създаване на механизъм за въвеждане на горна граница на разноските, които могат да бъдат присъдени, или за присъждане на разноски до определен размер; предварително определяне на горната граница на разноските; намаляване на съдебните такси; налагане на ограничения върху размера на адвокатските хонорари или използване на система за правна помощ. Такива мерки биха могли да бъдат подходящи на различни етапи — преди да се започне производството, след като започне, периодично в хода на производството или при приключването му.

54. Това обаче отново не представлява пречка правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, да има директен ефект. Няма свобода на преценка по отношение на „минималната гаранция“, предвидена с правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа. По друг начин казано, всяка свобода на преценка, която би могла да съществува, се отнася до „как“, а не до „какво“<sup>37</sup>.

55. Поради това считам, че петата алинея на член 10а от Директивата ОВОС, в която се съдържа правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, има директен ефект, въз основа на определението, дадено от Съда, и прилагането на това понятие в съдебната практика. Същевременно Съдът по-рано е постановил, че разпоредбата на Орхуската конвенция, която съответства на член 10а от тази директива, няма директен ефект, въпрос, който ще бъде разгледан в следващия раздел.

34 Решение от 21 март 2013 г. (C-244/12, EU:C:2013:203).

35 Вж. също например решение от 15 април 2008 г., *Impract* (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 105—134), по отношение на понятието „условия за наемане на работа“.

36 Следователно в контекста на настоящия случай това ясно се различава от решение от 28 юли 2016 г., *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др. (C-543/14, EU:C:2016:605, т. 50), обсъдено в точки 57—65 по-долу.

37 По мое мнение това ясно разграничава настоящия случай от разглеждания в решението на ирландския High Court (Висш съд) по дело *Friends of the Curragh Environment Ltd c/y An Bord Pleanála* [2009] 4 IR 451, цитирано от Ирландия, в което е постановено, че член 10а не е пряко приложим. По посоченото дело жалбоподателят действително е поискал на ранен етап от производството издаването на разпоредба относно разноските, според което той няма да е длъжен да плаща никаква част от разноските на ответника. Съгласен съм с окончателния извод, че правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, не е пряко приложимо в смисъл на *гарантиране, че ще се използва конкретно процесуално средство*, за да се осигури, че разноските не са възпрепятстващо скъпи. С други думи, налице е била значителна свобода на преценка относно „как“.

в) *Съдебна практика относно директния ефект на член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция*

56. Съдът досега не е обсъждал въпроса дали член 10а, пета алинея от Директивата ОВОС е пряко приложима.

57. В решение *Ordre des barreaux francophones*<sup>38</sup>, цитирано наскоро в решение NEPPC<sup>39</sup>, Съдът постановява, че съответната разпоредба в Орхуската конвенция (член 9, параграф 4) не е пряко приложима.

58. Въпреки това не считам, че мотивите могат автоматично да бъдат пренесени към член 10а от Директивата ОВОС.

59. Делото *Ordre des barreaux francophones* се отнася до преустановяване на освобождаването от ДДС на доставките на услуги, извършвани от адвокати в Белгия. *Cour constitutionnelle* (Конституционен съд, Белгия), сезиран с въпроса за валидността на националния закон, с който се преустановява освобождаването от ДДС, отправя редица въпроси до Съда, позовавайки се на различни правни актове и разпоредби. Основният въпрос е дали последвалото ефективно увеличение на адвокатските хонорари в Белгия (с 21% —законовата ставка на ДДС върху услугите на адвокати в Белгия) би възпрепятствала правото на ефективно средство за защита, и по-специално правото на адвокатска помощ. Един от многото повдигнати от запитващата юрисдикция въпроси е дали Директива 2006/112/ЕО<sup>40</sup> е съвместима с член 9, параграфи 4 и 5 от Орхуската конвенция.

60. Именно в този контекст Съдът накратко отбеляза, че член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция е приложим само за производствата, посочени в член 9, параграфи 1, 2 и 3 от тази конвенция. Тъй като последните разпоредби сами по себе си не са пряко приложими, и разпоредбата на член 9, параграф 4 също не е такава в резултат на кръстосаното препращане към тях. По този начин Съдът стига до извода, че *не може да се прави позоваване на член 9, параграф 4, за да се оспорва валидността на Директива 2006/112*<sup>41</sup>.

61. Ясно е, че *Ordre des barreaux francophones* е дело по Орхуската конвенция, а по Директивата ОВОС. Поставеният правен въпрос засяга оспорването на акт от вторичното право на ЕС и е повдигнат в много различен фактически и правен контекст. Следователно има множество причини това дело да се отличава от настоящото.

62. Първо, жалбоподателят по делото *Ordre des barreaux francophones* е искал *съдебен контрол на Директивата за ДДС* в светлината на, наред с други разпоредби, правилото в Орхуската конвенция процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа. Така предметът на делото е бил с много по-широк обхват, с изтъкване на редица доводи с цел оспорване на общото облагане с ДДС на адвокатските услуги, без това да се свързва особено със съществуването или вида на производството. Само един от тези доводи засяга Орхуската конвенция. За разлика от това по настоящото дело става въпрос за позоваването на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа срещу конкретно

38 Решение от 28 юли 2016 г., *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др. (C-543/14, EU:C:2016:605).

39 Решение от 15 март 2018 г., *North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy* (C-470/16, EU:C:2018:185, т. 52), където липсата на директен ефект на член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция следва решение *Ordre des barreaux francophones* като прецедент за липса на директен ефект, без да доразвие въпроса.

40 Директива на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 3, стр. 7 и поправки в ОВ L 74, 2011 г., стр. 3, ОВ L 249, 2012 г., стр. 15 и ОВ L 323, 2015 г., стр. 31).

41 Решение от 28 юли 2016 г., *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др. (C-543/14, EU:C:2016:605, т. 50, 53 и 54).

определение за разноските в производство по обжалване на конкретно (твърдяно) нарушение на разпоредбите за обществено участие на Директивата ОВОС. То е също така значително свързано с директния ефект не на международен договор<sup>42</sup>, а на разпоредба от вторичното право на ЕС.

63. Второ, ясно е, че правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, по принцип<sup>43</sup> се прилага към конкретната процедура в настоящото дело. Това е разликата с дело *Ordre des barreaux francophones*, в което *оспорването* е общо заради опасения от потенциално увеличаване на разноските за съдебните производства. Следователно е било решаващо, че останалите разпоредби на член 9 (т.е. член 9, параграфи 1—3) от Орхуската конвенция не са достатъчно ясни и точни до степен, че не посочват пълния набор от производства, към които се прилага правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа. В контекста на настоящото дело и във връзка с Директивата ОВОС не съществува такава неяснота.

64. Трето, единственият аргумент в решение *Ordre des barreaux francophones* за липсата на директен ефект на член 9, параграф 4 е фактът, че той прави кръстосана препратка към член 9, параграфи 1, 2 и 3 от Орхуската конвенция, които от своя страна не са пряко приложими<sup>44</sup>. Останалите алинеи на член 10а от Директивата ОВОС обаче са формулирани много по-просто и ясно. По-важното е, че препратката губи своето значение в случаи като настоящото съдебно производство по обжалване, където отново няма несигурност дали е приложимо правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа. С други думи, по отношение на ключовия аспект в мотивите на Съда в решение *Ordre des barreaux francophones*, структурата и формулировката на член 10а от Директивата ОВОС са различни от тези на член 9 от Орхуската конвенция.

65. Следователно по мое мнение делото *Ordre des barreaux francophones* ясно може и трябва да бъде разграничено от настоящото дело.

### *3. Всички пътища водят към Рим (но някои са по-неравни от други)*

66. Както посочих по-горе<sup>45</sup>, всички страни са съгласни, че съществува задължение за съответстващо тълкуване на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа. Аз също съм съгласен, че съществува такова задължение. Запитващата юрисдикция е потвърдила, че съответстващото тълкуване е възможно.

67. Може да се поддържа, че след като се твърди, че чрез съответстващо тълкуване може да се постигне същия резултат както чрез директния ефект, то направеният по-горе преглед на директния ефект на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа всъщност не е необходим.

68. Не смятам, че това би било приемливо заключение по две причини — една принципна и една практическа.

42 Вж., решения от 5 февруари 1976 г., *Conceria Bresciani* (87/75, EU:C:1976:18), от 30 септември 1987 г., *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400) и от 11 май 2000 г., *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224).

43 Отново като оставим настрана времевия аспект.

44 Решение от 28 юли 2016 г., *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др. (C-543/14, EU:C:2016:605, т. 50).

45 Вж. точка 31 по-горе.

69. От гледна точка на *принципа*, по мое мнение би било до известна степен вътрешно противоречиво да се поддържа, че правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, *не е* ясно и точно, в степента, необходима за пряко прилагане в конкретен случай, и едновременно с това да се поддържа, че *е* достатъчно ясно и точно, за да *задължи* националните съдии да го прилагат по конкретни дела чрез съответстващо тълкуване.

70. Директният ефект на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, включва позоваване на разпоредбата за „орязване“ на разноските, като не се допуска националният съд да присъжда разноси над прага за „възпрепятстващо скъпи“, но разбира се, като продължава да правораздава в рамките на останалите общоприложими национални разпоредби относно разноските. Съответстващото тълкуване изисква националният съд да „скърпи“ парчета от националния закон и да намери начин да смести разноските под прага за „възпрепятстващо скъпи“. С други думи, това, което се изисква от гледна точка на яснота и точност, е едно и също и в двата случая — да се определи къде е прагът за „възпрепятстващо скъпи“.

71. Яснотата и точността или съществуват, или не. Те не изчезват по магически начин при споменаването на „директен ефект“. Мисля, че би било объркващо да се създава впечатлението, че в случаи на директен ефект и съответстващо тълкуване се прилагат различни стандарти на „яснота и точност“.

72. В контекста на настоящия случай *практическото* равнище е там, където изборът е най-съществената разлика.

73. Първо, съответстващото тълкуване има своите предели, тъй като не може да се ползва за постигането на резултат „*contra legem*“<sup>46</sup>. Какво означава „*intra*“, какво е „*praeter*“ и какво е вече „*contra legem*“, неизбежно зависи от субективната тълкувателна оценка на съдията за това дали конкретният резултат е постижим въз основа на обща оценка на националния закон. За разлика от това, когато разпоредба на дадена директива е пряко приложима, тя прави по-прецизно „врязване“ в националния правен ред. На базово равнище правилото е самосъдържащо се, разпознаваемо и предвидимо в смисъл, че не зависи от тълкувателното благоволение и въображение и гъвкавостта на всяка отделна национална правна система или на всеки отделен участник в нея.

74. На второ място, директният ефект на една директива може да бъде противопоставян само на държавата, но не и на частноправни субекти<sup>47</sup> (каквато е заинтересованата страна в главното производство). За разлика от това при съответстващото тълкуване няма такова ограничение в рамките на самия принцип. Съответстващото тълкуване е приложимо в контекста на съдебен спор между частноправни субекти<sup>48</sup>. Може да се спори дали по конкретното дело общите

46 Вж. например решение от 4 юли 2006 г., Adeneler и др. (C-212/04, EU:C:2006:443, т. 110).

47 Решения от 12 юли 1990, Foster и др. (C-188/89, EU:C:1990:313, т. 18—20) и от 10 октомври 2017 г., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, т. 22—29).

48 Решение от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584). Отбелязвам това с разбирането, че национален съд ще приложи едното или другото решение, но не и двете по едно и също дело. С други думи, той не би потвърдил директният ефект спрямо държавата членка на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, от една страна, и отрекъл, от друга страна, хоризонталното му прилагане срещу друг частноправен субект, като същевременно наложи ефективно на последния точно същото задължение чрез съответстващо тълкуване.

принципи на правото като оправданите правни очаквания могат да предотвратят налагането на неблагоприятни последици за трети страни — частноправни субекти<sup>49</sup>, макар да изглежда общоприето, че съответстващото тълкуване може да влоши правното положение на конкретно лице<sup>50</sup>.

75. Трето, ако директният ефект бъде изключен, въпросът за възможната отговорност на държавата също става по-сложен и неясен. Когато транспонирането е непълно и директен ефект е невъзможен, увредените лица са принудени да претендират обезщетение чрез искиове за вреди срещу държавата. Това по дефиниция означава мултиплициране на съдебните производства. Освен това установяването на „достатъчно сериозно нарушение“ на правото на ЕС ще бъде по принцип по-трудно, когато вече е постановено, че нарушеното правило не е в необходимата степен ясно и точно, за да бъде пряко приложимо<sup>51</sup>.

#### 4. Заключение

76. Според мен правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, е достатъчно ясно и точно, за да позволи на национален съдия да определи по конкретно дело кой резултат е „възпрепятстващо скъп“. Това правило е и безусловно. Поради това предлагам на Съда да отговори на втория поставен от запитващата юрисдикция въпрос по следния начин:

„Изискването, съдържащо се в член 10а, пета алинея от Директивата ОВОС, процедурите да не бъдат възпрепятстващо скъпи, има директен ефект. При липса на конкретна мярка, приета с цел транспониране на тази разпоредба, национален съд, който разполага със свобода на преценка при възлагането на разносните върху загубилата делото страна, е длъжен, когато мотивира решението си за разносните в производство, към което тази разпоредба се прилага, да гарантира, че всеки постановен съдебен акт не прави производството „възпрепятстващо скъпо“.

#### ***В. Първият въпрос: приложение във времето на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа***

77. Може ли действително г-н Klohn да се позове на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа<sup>52</sup> по това дело, при условие че жалбата му е предявена преди крайния срок за транспониране на правилото? Ако да — само във връзка с разносните, натрупани след датата на транспонирането, или и „ретроактивно“ към разносните, направени преди крайния срок? Това са въпросите в сърцевината на първия въпрос на запитващата юрисдикция.

78. В настоящия случай съдебното производство е започнало преди изтичането на срока за транспониране, но е продължило и е довело до натрупване на разноси за значителен период от време след тази дата.

49 Вж. решение от 26 септември 1996 г., Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, т. 42), което въпреки това изглежда ограничено до сферата на наказателното право и налагането на наказателна отговорност в резултат на съответстващо тълкуване. Вж. например решение от 5 юли 2007 г., Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, т. 45). Вж. и заключението на генералния адвокат Kokott по дело Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86, по-конкретно т. 65), което ясно потвърждава, че „[в]същност допустимо е посредством разпоредбите на националното право, тоест *непряко*, общностното право да се прилага във вреда на определен частноправен субект“.

50 Вж. също точка 104 по-долу от това заключение.

51 Решение от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 56).

52 Умишлено използвам тук неутралната форма на „позоваване“. Въпрос 1 е фокусиран само върху времевото измерение. Точният начин, по който се прави позоваване на правилото (директен ефект или съответстващо тълкуване) е разгледан в отговора на въпрос 2.

79. Считам, че в частта, в която първият въпрос на запитващата юрисдикция се отнася до разноските, направени *преди* крайния срок за транспониране, въпросът е до известна степен хипотетичен. Наистина, в акта за преюдициално запитване ясно е посочено, че се обсъждат само разноските, направени по време на фазата по същество на производството, която е започнала най-рано на 31 юли 2007 г., след като е издадено разрешението за обжалване и следователно *след* изтичането на срока за транспониране: 25 юни 2005 г.

80. По мое мнение може да се прави позоваване на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа по отношение на съответните разноски по това дело, т.е. разноските, направени от комисията по време на фазата *по същество* на главното производство.

81. Ще започна от обсъждането на възможното квалифициране на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа като материалноправно или като процесуалноправно (1). Ще продължа с обсъждане на алтернативните подходи към времеви аспект (2), и накрая ще приложа това към настоящия случай (3).

*1. Значимостта на това дали правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, е материалноправно или процесуалноправно*

82. Съгласно постоянната съдебна практика „процесуалните норми се считат по правило за приложими към всички съдебни спорове, висящи към момента на тяхното влизане в сила“, докато материалноправните норми „обикновено се тълкуват в смисъл, че се прилагат към заварени при влизането им в сила положения само доколкото от формулировката, предназначението или структурата им ясно произтича, че трябва да им бъде придадено именно такова действие“<sup>53</sup>. По принцип материалноправните норми могат да се прилагат само към положения, настъпили след влизането им в сила или към бъдещи последици на вече настъпили събития<sup>54</sup>.

83. Правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, не се помества точно в „процесуалноправната“ или „материалноправната“ кутийка.

84. От една страна, е вярно, че разноските често са регламентирани в националните кодекси или правила на (гражданския) процес. Освен това може да се приеме, че част от практиката на Съда тълкува правилата относно разноските като процесуални. В решение Altrip Съдът имплицитно разграничава материалноправните разпоредби, като изискването за провеждане на оценка на въздействието, и процесуалните норми, като правото на съдебен контрол<sup>55</sup>. В решение Edwards се приема, че правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, се прилага незабавно, като така мълчаливо се признава, но без да се потвърждава изрично, процесуалноправният му характер<sup>56</sup>. По дела Saldanha и Data Delecta Съдът изрично квалифицира разпоредбите за обезпечаване на разноските като процесуални<sup>57</sup>.

53 Решения от 12 ноември 1981 г., Meridionale Industria Salumi и др. (212/80—217/80, EU:C:1981:270, т. 9), от 6 юли 1993 г., ST Control (Rotterdam) и JCT Бенелюкс/Комисия (C-121/91 и C-122/91, EU:C:1993:285, т. 22) и от 14 февруари 2012 г., Toshiba Corporation и др. (C-17/10, EU:C:2012:72, т. 47).

54 Решения от 6 юли 2010 г., Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:402, т. 66) и от 16 декември 2010 г., Stichting Natuur en Milieu и др. (C-266/09, EU:C:2010:779, т. 32). Вж. също решения от 10 юли 1986 г., Licata/ИСК (270/84, EU:C:1986:304, т. 31) и от 29 януари 2002 г., Pokrzęptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, т. 50).

55 Решение от 7 ноември 2013 г., Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712).

56 Решение от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

57 Решения от 26 септември 1996 г., Data Delecta и Forsberg (C-43/95, EU:C:1996:357, т. 15) и от 2 октомври 1997 г., Saldanha и MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, т. 16 и 17).



85. От друга страна, считам за невъзможно да се поддържа възгледът, че по своя характер правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, е чисто или несъмнено процесуално. Поначало разносните често са част от диспозитива на решението и обикновено са в зависимост от изхода на делото (т.е. от решението по същество). Наистина в решение Altrip Съдът намеква, че има процесуалноправно/материалноправно разграничение, но по никакъв начин не предопределя в коя от двете категории може да попадне дадена норма относно разносните, като например тази правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа. По този въпрос решение Edwards просто не е определящо: Съдът въобще не е обсъждал изрично действието във времето. Въпросът просто не е бил повдигнат. Делата Data Delecta и Saldanha се отнасят само до *обезпечаването* на разноски, а не до присъждането на такива<sup>58</sup>.

86. По-важното е, че при по-задълбочен прочит тази съдебна практика по мое мнение разкрива повече нюанси<sup>59</sup>. Вместо две херметически затворени кутийки — „процесуалноправна“ и „материалноправна“ — основополагащият подход е този на стълбицата: всички нови норми от правото на ЕС са незабавно приложими, но след това вниманието се насочва към пределите при прилагането на тези нови норми в конкретните случаи. Такива предели, по-специално под формата на придобити права и/или оправдани правни очаквания, ще бъдат много по-сериозни, когато има ясни материалноправни норми, забраняващи истинското обратно действие под формата на нова преоценка на минали факти и приключени правоотношения. Обратно, те ще бъдат много по-слаби или несъществуващи в случая на чисто процесуални правила. Важното в този контекст е стабилността и предвидимостта на правото и очакванията с оглед на конкретния вид на въпросното правило.

87. Обсъжданията по този въпрос в писмените становища и на съдебното заседание се съсредоточиха не толкова върху строгото квалифициране на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, колкото върху потенциалното му обратно действие и очакванията на страните в началото и по време на производството.

88. В това отношение комисията подчертава, че „правилата за участие“, включително възможните разноски за съдебното производство, не трябва да се променят по средата на играта. *В началото* страните определят стратегиите си въз основа не само на своята правна оценка по същество и шансовете им за успех, но и на рисковете, свързани с разносните, които могат да бъдат осъдени да платят.

89. Този довод има някакво основание. Но има и очевидни граници. Особено в сложни дела като настоящото страните нямат ясна представа за всички разноски още от първия ден. Колкото по-дълго продължава производството, толкова по-малка е предвидимостта. Първоинстанционните решения могат да доведат до жалби, след това до касационни жалби, до конституционни жалби и дори, в редки случаи, до отнасяне на делото пред Съда. Достатъчно ясно е, че всеки разумно действащ ищец може да (пре)оцени възможните насрещни разноски по делото на всеки от тези етапи и да реши дали да продължи процеса. Освен това при окончателния анализ и присъждането на разносните съдиите обикновено разполагат с определена (понякога дори значителна) свобода на преценка.

<sup>58</sup> Това означава, че по принцип гаранцията за разносните ще бъде изгубена само ако внеслата гаранцията страна загуби делото по същество. Въпросът по тези дела е бил по-скоро дали изискването за внасяне на гаранция за разносните, не представлява дискриминация, основана на гражданство.

<sup>59</sup> Относно прилагането във времето на правото на ЕС в новите държави членки в случаи, които обхващат период отпреди и след присъединяването, вж. в по-общ план заключението ми по дело Nemes (C-256/15, EU:C:2016:619, в т. 27—44).

90. В допълнение, не съм съгласен с комисията, че публичноправните и частноправните субекти в съдебното производство са в едно и също положение, що се отнася до очакваните разноски. Макар очевидно държавата членка да обмисля разноските и ползите от защитата и продължаването на защитата по едно дело, няма риск един отделен съдебен спор да я доведе до банкрут. Не е такъв случаят с мнозинството от частноправните субекти, страни в процеса.

91. В светлината на горното считам, че въпросът за прилагането във времето на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, не може да бъде разрешен просто чрез вземане на решение в коя кутийка, процесуална или материалноправна, то ще приляга най-добре.

## *2. Алтернативни подходи към прилагането във времето*

92. Ако бъде приет горепосоченият довод, че очакванията за разноските се фиксират в началото на производството, изводът би бил, че приложимите към този момент правила за разноските, въз основа на които страните са изградили стратегията си за делото, трябва да се прилагат за цялата продължителност на производството. Страните ще влязат в някакъв вид „тунел на разноските“, в който ще останат на различните етапи на производството, например този на допускането до съдебен контрол, съдебен контрол, обжалване на първоинстанционното решение, на въззивното решение, отнасяне до други съдилища, спорове относно разноските и т.н. Доколкото разбирам, това е основно позицията на комисията и на Ирландия.

93. Според мен този подход е изключително проблематичен. Той може да доведе до положения, при които съдебно производство може да продължава потенциално десетилетия след срока за транспониране на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа.

94. Алтернативен подход е правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, да бъде незабавно приложимо към всеки съдебен акт за разноски, постановен след срока за транспониране. Този подход може да се защити на основание незабавната приложимост на процесуална норма или приложимостта на материалноправна норма към „бъдещи последици“ на предходна промяна в закона.

95. Смятам, че такова разрешение също е донякъде проблематично. Както отбелязах по-горе, не съм съгласен с твърдението, че очакванията относно разноските са веднъж завинаги ясни в самото начало на производството. От друга страна, не може да се отрече, че на този етап има някакви очаквания. Да вземем един краен пример: ако на 1 януари 2018 г. с директива се въведе ново правило относно разноските, тогава при липса на особени обстоятелства изглежда трудно да се обоснове приемането на решение за разноски на 2 януари 2018 г., прилагащо това ново правило процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа към производство, продължило няколко години преди тази дата. Макар този въпрос да не се поставя в настоящото дело, напълно възможно е такъв подход да доведе до прилагането на новото правило към разноски, направени изцяло преди срока за транспониране (а дори и преди приемането на Директивата).

96. Трябва да бъде намерен среден път. Могат да се предвидят два варианта.

97. На първо място, правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, може да бъде прилагано по отношение на всички разноски, направени след срока за транспониране, дори производството да е започнало преди тази дата. По този начин разноските за всяка процедура ще трябва да бъдат разделени на такива, направени (фактурирани или реално извършени) преди срока за транспониране, и такива, направени след този срок.

98. На второ място, може да се приеме, че правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, е приложимо от началото на първия нов „етап“ на производството, следващ срока за транспониране. Тук имам предвид момента, когато разглеждащият случая орган (в този случай съдебен) е постановил решение, с което а) се приключва този етап, например решение по същество на въззивния съд, или б) се разрешава производството да продължи, например решение по допустимостта или, така както аз разбирам процедурата пред ирландските съдилища, решение, с което се дава разрешение за съдебно обжалване.

99. Вторият вариант се основава на факта, че в определени ключови моменти от производството е вероятно страните да обмислят разходите и плюсовете и минусите от продължаване на спора. Макар да е ясно, че това няма да се случва винаги, все пак изглежда като разумно предположение и на практика като подход е работещо и предвидимо.

100. По мое мнение Съдът следва да предпочете втория вариант по множество причини. Макар да може да се поддържа, че първият вариант е по-предсказуем в смисъл, че дава по-ясна и единствена дата за прилагане на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, не е задължително всички национални системи да регламентират такова равнище на разбивка на разходите. Други практически затруднения, като ползването на фиксирани разноси (за определяеми услуги или части от процедурата), които не са свързани с дата, също повдигат въпроси за практичността на първия вариант. Освен това вторият вариант отдава по-голямо внимание на очакванията на страните в началото на производството. Това е от особено значение, ако на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, може да има позоваване срещу частноправни субекти (типичен случай би бил например когато частноправен субект, на когото е издадено разрешение за строеж, встъпи като трето лице в производство по обжалване на разрешението).

101. Други по-фини и нюансирани подходи, основани например на преценка във всеки отделен случай на реалните очаквания на страните в конкретно производство, според мен ще бъдат значително по-сложни и ще осигурят значително по-малка предвидимост от посочените по-горе два варианта.

### *3. Приложение в настоящия случай*

102. В зависимост от окончателната преценка на запитващата юрисдикция предвиденият по-горе втори вариант — възможност за позоваване на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа от началото на първия обособен етап на производството, следващ изтичането на срока за транспониране — би означавал, че на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, трябва да може да се прави позоваване от момента, в който на г-н Клоhn е било предоставено разрешение за съдебно обжалване. Той би се приложил към цялото съдебно производство и решението по същество.

103. Въпреки това може да се добави, че като се има предвид, че не са били присъждани разноси във връзка с предишните етапи на производството, явно в настоящия случай първият вариант би довел до същия практически резултат.

104. На последно място, разбирам, че единствените разглеждани разноси са тези на комисията, която е публичноправен субект и се третира като част от държавата членка<sup>60</sup>. Следователно не се поставя въпрос дали г-н Клоhn се е позовал на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа срещу частноправни субекти (в този случай заинтересованата страна — търговското дружество, което изгражда съоръжението). Поради това няма да

<sup>60</sup> По смисъла на съдебната практика, посочена в бележка под линия 47 по-горе.

разглеждам тук този въпрос в подробности. Въпреки това е важно да се напомни<sup>61</sup>, че доколкото се приема, че правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, има директен ефект, същото не може да се противопостави на частноправен субект. От друга страна, задължението за съответстващо тълкуване се прилага в отношенията между частни лица и може потенциално да доведе до това да се наложи друго частно лице да сподели тежестта на разноските<sup>62</sup>. Това представлява още една причина да се избере втория от предложените по-горе варианти, който показва по-голямо зачитане на очакванията на такива страни<sup>63</sup>. Освен това, както бе посочено в точка 74 по-горе в контекста на втория въпрос, това различно въздействие върху частните лица е още една причина да се прави разграничение между директен ефект и съответстващо тълкуване.

105. Предвид горните съображения предлагам на Съда да отговори на първия въпрос на запитващата юрисдикция по следния начин:

„По дела като това пред запитващата юрисдикция позоваване на изискването по член 10а, пета алинея от Директивата ОВОС разноските по процедурите „да не бъдат възпрепятстващо скъпи“, може да бъде правено във връзка с разноските, направени от началото на първия обособен етап от производството, следващ изтичането на срока за транспониране, т.е. след постановяване на решение от разглеждащия делото орган, с което или а) се приключва този етап, или б) се дава разрешение процедурата да продължи“.

### *Г. Трети въпрос*

106. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали, въпреки че г-н Kohn не е обжалвал определението, с което е осъден да заплати разноските и което вследствие на това е станало окончателно, съдията по разноските или съдът, пред който се обжалва решението на съдията по разноските, има задължение да приложи правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа към окончателната сума на разноските, която г-н Kohn е осъден да плати.

107. В зависимост от окончателната преценка на запитващата юрисдикция считам, че съдията по разноските или съдът, който преразглежда неговото решение, има задължението да приложи правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа (било като пряко приложимо правило, било чрез съответстващо тълкуване, в съответствие с решението на Съда по втория въпрос).

108. В това отношение ще започна с няколко съображения във връзка с фактите и с националното право, както са представени от страните (1). След това ще отговоря на третия въпрос на националния съд (2).

#### *1. Фактически обстоятелства и национално право*

109. Разбирам, че определението, с което г-н Kohn е бил осъден да заплати разноските, е станало окончателно.

<sup>61</sup> Вж. точка 74 по-горе от настоящото заключение.

<sup>62</sup> Също и чрез задължаване на всяка от страните, включително заинтересованата страна, да понесе собствените си разноски, независимо от изхода на спора по същество, преди приемането на такова ясно правило за тази цел в националното право.

<sup>63</sup> Не изключвам в такъв случай националният съд наистина да съобразява оправданите правни очаквания, за да избегне налагането на финансови задължения на частно лице, страна в съдебното производство, чрез съответстващо тълкуване в светлината на нетранспонирано правило процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа.

110. В практиката на Съда е подчертана значимостта на принципа за силата на пресъдено нещо за стабилността на правото и правоотношенията, както и за доброто правораздаване, така че съдебни решения, станали окончателни след изчерпването на наличните права на обжалване или след изтичането на предвидените за това срокове, не могат да бъдат оспорвани<sup>64</sup>. Само при много изключителни обстоятелства правото на Съюза изисква от националния съд да не приложи вътрешните процесуалноправни норми, придаващи окончателен характер на съдебно решение<sup>65</sup>.

111. В настоящия случай изглежда няма такива изключителни обстоятелства. Следва обаче да бъдат отбелязани няколко различни аспекта.

112. Първо, макар определението по разноските срещу г-н Klohn да е окончателно, разбирам, че в него не е посочена конкретна сума на присъдените разноски. Това, което се оказва окончателно, е определението на съда, в което е постановено, че *разноските се поемат съобразно изхода на делото*. Обратно, конкретната сума на разноските остава открит въпрос, оспорен понастоящем във висшото производство пред националния съд.

113. Второ, ако г-н Klohn е искал да обжалва определението по разноските, той е трябвало да получи разрешение да го направи. Освен това такова разрешение може да се даде само ако г-н Klohn е в състояние да докаже, че жалбата е от „изключителен обществен интерес“. Тези аспекти на националното право са потвърдени от Ирландия в хода на съдебното заседание.

114. Трето, по време на съдебното заседание г-н Klohn е потвърдил, и това не се оспорва от никоя от останалите страни, че не му е била известна възможната или вероятната сума на разноските преди решението на съдията по разноските или поне проекторешението, което е било достъпно *една година след* определението на съда относно разноските. В това отношение г-н Klohn посочва, че разноските, които е осъден да заплати на комисията с това решение, са около три пъти по-високи от разноските, които той е направил по време на производството. Изглежда заинтересованата страна не е предявила претенция за присъждане на нейните разноски.

115. Четвърто, г-н Klohn посочва, че към момента на постановяване на определението по разноските той е вярвал, че съдията по разноските ще приложи правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа. Г-н Klohn цитира национално решение прецедент, постановено няколко месеца преди постановяването на определението за разноските, което според него подкрепя това становище<sup>66</sup>. Този довод е оспорен по-конкретно от Ирландия, която поддържа, че от практиката на Supreme Court (Върховен съд) е „пределно ясно“, че съдията по разноските не разполага с такива правомощия<sup>67</sup>.

64 Вж. например решение от 11 ноември 2015 г., Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, т. 38 и цитираната съдебна практика).

65 Решения от 13 януари 2004 г., Kühne и Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, т. 28) и от 18 юли 2007 г., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, т. 63). Сравни с това, което може да се определи като общ подход, в решения от 1 юни 1999 г., Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, т. 46 и 47) и от 16 март 2006 г., Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, т. 21).

66 Решение на High Court (Висш съд, Ирландия) от 21 ноември 2007 г. Kavanagh (HC IENC(2007) 389 — Record No. 2007/1269 P).

67 Освен това определението на съда по разноските срещу г-н Klohn (2008 г.) е отпреди решението от 16 юли 2009 г., Комисия/Ирландия (C-427/07, EU:C:2009:457), в което Съдът постановява, че Ирландия не е транспонирала правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа (Не)законосъобразността на националните норми относно разноските изглежда е важен елемент, който не е бил потвърден след изтичането на срока за обжалване на определението за разноските.

116. Пето, разбирам, че съдията по разноските има някакви правомощия да намали присъдените разноски в сравнение с претендираните. Наистина запитващата юрисдикция потвърждава, че първоначално комисията е претендирала около 98 000 EUR за разноски, но са ѝ били присъдени само 86 000 EUR. Разбирам, че основанието за това намаляване на разноските е най-вече разумността на адвокатското възнаграждение и че съдията по разноските е приел, че не е в правомощията му да намали присъдените разноски на основание, че са възпрепятстващо скъпи.

## 2. Приложение в настоящия случай

117. Окончателната преценка на фактите и националното право в делото по главното производство е задача на запитващата юрисдикция. Като отчитам това, по-долу излагам задълженията, които произтичат от правото на ЕС, и как те могат да бъдат приложени, с оглед на моето разбиране за фактите и националното право, изложено по-горе.

118. Директивата ОВОС не определя съда или друг орган, който е компетентен да осигури прилагането на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа. Следователно, както при други норми с подобен характер, това е въпрос основно на националното право<sup>68</sup>. Въпреки това свободата на избор на начините и средствата за осигуряване на изпълнението на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, не засяга задължението на всяка държава членка да вземе всички мерки, необходими за осигуряване на пълното действие на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, в съответствие с преследваната от него цел<sup>69</sup>.

119. Задължението на държавата членка да постигне резултата, предвиден от правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, и това по член 4, параграф 3 от ДЕС да предприеме всички необходими мерки, общи или конкретни, са задължителни за съдилищата на държавите членки<sup>70</sup>, както и за всички национални органи, включително и *на още по-силно основание*, за онези, които са част от или са прикрепени към националните съдилища<sup>71</sup>.

120. С други думи, принципите на предимството и директния ефект на правото на ЕС и задължението за съответстващо тълкуване обвързват всички органи в държавата членка, *както съдебни, така и административни*. В тази рамка е наистина въпрос на национално законодателство на коя конкретна институция в крайна сметка е възложено да гарантира изпълнението на тези задължения, *при условие че някой го прави*. В това отношение ролята на Съда не е да решава какво да е вътрешното разпределение на правомощия на държавата членка и/или каква да е конституционната класификация на националните органи като например съдията по разноските.

121. Това, което може да бъде най-общо казано, е следното.

122. При условията на изложените по-горе ограничения във времето всяко лице като г-н Klohn трябва да може да се позове пред националния съд и националните органи на правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа. Националните съдилища и органи имат задължението да гарантират резултатите от директния ефект на това правило<sup>72</sup> или, в случай че Съдът постанови, че правилото процедурата по преразглеждане да не бъде

68 Вж. например решение от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 39).

69 Решение от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 40).

70 Решение от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 98).

71 Решение от 22 юни 1989 г., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, т. 30—33).

72 Решение от 22 юни 1989 г., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, т. 31).

възпрепятстващо скъпа няма директен ефект, тези съдебни органи са длъжни във всички случаи да тълкуват националното право в съответствие с правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа „в рамките на своята юрисдикция“<sup>73</sup>, а националните органи да го правят „в сферата на своята компетентност“<sup>74</sup>.

123. Следователно въпросът, който остава, е дали намаляването на присъдените разноски по начин, който да зачита правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа, представлява въпрос от сферата на „компетентност“ (или е „в юрисдикцията“) на съдията по разноските или на националния съд, разглеждащ жалбата срещу решението на съдията по разноските. Това е ключов аспект на третия въпрос на запитващата юрисдикция.

124. В това отношение считам, че когато в практиката на Съда се сочат национални административни органи, които прилагат принципите на предимство и директен ефект на правото на ЕС и задължението за съответстващо тълкуване „в сферата на своята компетентност“, това означава, че националните органи трябва да го правят, когато разполагат с необходимите правомощия (в смисъл на *обща компетентност*), без да има изрично оправомощаване за използването на разширени правомощия за специфичната, изисквана от правото на ЕС цел. Обхватът на директния ефект и предимството по мое мнение обаче не може да се разширява до степен, че да позволява на административните органи съвсем нов вид правомощия, различни от тези, които имат по националното право, потенциално в нарушение на разделението на властите.

125. От акта за преюдициално запитване е видно, че съдията по разноските е компетентен при определени обстоятелства да намали разноските. Следователно той явно разполага с обща компетентност, която му позволява да променя сумата на присъдените разноски. Дали правомощието на съдията по разноските да намалява разноските може да се тълкува като включващо и случаи като настоящия, е в крайна сметка въпрос от националното право, който трябва да бъде определен от запитващата юрисдикция.

126. Във всеки случай, щом запитващата юрисдикция е на мнение, че това *не е* в компетентността на съдията по разноските, то трябва да е в тази на съда, преразглеждащ решението му.

127. Съгласно установената съдебна практика националните юрисдикции са длъжни *в частност* да осигурят правната защита, която произтича за правните субекти от разпоредбите на правото на Съюза, и да гарантират пълното им действие<sup>75</sup>. При липса на правна уредба на Съюза в тази материя във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза<sup>76</sup>.

128. Тези правила не трябва да правят практически невъзможно или изключително трудно упражняването на правата, предоставени от правовия ред на Съюза (принцип на ефективност). Неизпълнението на тези изисквания на равнището на Съюза може да наруши принципа на ефективна съдебна защита<sup>77</sup>.

73 Решение от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 99).

74 Решения от 12 юни 1990 г., Германия/Комисия (C-8/88, EU:C:1990:241, т. 13), от 13 януари 2004 г., Kühne и Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, т. 20) и от 12 февруари 2008 г., Kempfer (C-2/06, EU:C:2008:78, т. 34).

75 Решение от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др. (C-397/01 до C-403/01, EU:C:2004:584, т. 111).

76 Решения от 16 декември 1976 г., Rewe-Zentralfinanz и Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, т. 5), от 16 декември 1976 г., Comet (45/76, EU:C:1976:191, т. 13), от 14 декември 1995 г., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, т. 12), от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 39), от 7 юни 2007 г., Van der Weerd и др. (C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318, т. 28) и от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 44).

77 Решение от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 46 и 48).

129. Считаю, че в случаи като настоящия би било в противоречие с принципа на ефективност, да се постанови, че не е в компетентността нито на съдията по разноските, нито на преразглеждащия неговото решение национален съд да приложи правилото процедурата по преразглеждане да не бъде възпрепятстващо скъпа.

130. За да направя този извод, отчитам различните фактически обстоятелства, изброени в предишния раздел, едно от които считам за решаващо, а именно че решението за размера е взето много *след* срока за обжалване на решението, с което г-н Klohn е осъден да заплати разноските. Това предполага, че когато г-н Klohn е решавал дали да обжалва определението по разноските, той просто не е имал достъп до това, което се оказва ключова информация: каква сума може да бъде осъден да плати? В това отношение напомням, че доста от доводите на комисията по делото се основават на предпоставката, че решението дали да се заведе съдебно дело, включва *информиран анализ на разходите и ползите*, който води до обосновани очаквания. Поради това е малко иронично да се твърди, че от губещата страна трябва да се изисква да вземе решение дали да обжалва решение за присъждане на разноски, без да знае колко може да бъде поискано от нея да плати.

131. С оглед на гореизложеното предлагам на третия въпрос на запитващата юрисдикция Съдът да отговори по следния начин:

„В случаи като този пред запитващата юрисдикция, при които в определението по разноските не е посочена сума и което поради липсата на обжалване се счита за окончателно и задължително по силата на националното право, и при които преди изтичането на срока за обжалване на това определение сумата на присъдените разноски не бива определена, правото на ЕС изисква или:

- съдията по разноските, който съгласно националното право има задължението да определи сумата на разумно направените съдебни разноски от спечелилата страна, или
- съдът, сезиран с жалба срещу решението на съдия по разноските,

да е задължен да приложи пряко приложимото правило, произтичащо от член 10а, пета алинея на Директивата ОВОС, според което разноските не трябва да правят процедурата възпрепятстващо скъпа“.

## V. Заключение

132. Предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, отправени от Supreme Court (Върховен съд, Ирландия), по следния начин:

- „1) По дела като това пред запитващата юрисдикция позоваване на изискването на член 10а, пета алинея от Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г.) разноските по процедурите „да не бъдат възпрепятстващо скъпи“, може да бъде правено във връзка с разноските, направени от началото на първия обособен етап от процедурата, следващ изтичането на срока за транспониране, т.е. след решение, постановено от разглеждащия делото съдебен орган, с което или а) се приключва този етап, или б) се дава разрешение процедурата да продължи.
- 2) Съдържащото се в член 10а, пета алинея от Директива 85/337 изискване процедурите да не бъдат „възпрепятстващо скъпи“, има директен ефект. При липса на конкретна мярка, приета с цел транспониране на тази разпоредба, национален съд, който разполага със свобода на преценка при възлагането на разноските върху загубилата делото страна, е длъжен, когато



мотивиращо решението си за разноските в производство, за което тази разпоредба се прилага, да гарантира, че всеки постановен съдебен акт не прави производството „възпрепятстващо скъпо“.

3) В случаи като този пред запитващата юрисдикция, при които в определението по разноските не е посочена сума и което поради липсата на обжалване се счита за окончателно и задължително по силата на националното право, и при които преди изтичането на срока за обжалване на това определение сумата на присъдените разноски не бива определена, правото на ЕС изисква или:

- съдията по разноските, който съгласно националното право има задължението да определи сумата на разумно направените съдебни разноски от спечелилата страна, или
- съдът, сезиран с жалба срещу решението на съдия по разноските,

да е задължен да приложи пряко приложимото правило, произтичащо от член 10а, пета алинея от Директива 85/337, според което разноските не трябва да правят процедурата възпрепятстващо скъпа“.