



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 5. juni 2018¹

Sag C-167/17

**Volkmar Klohn
mod
An Bord Pleanála
procesdeltagere:
Sligo County Council
Maloney og Matthews Animal Collections Ltd**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – miljø – konsekvensanalyse – adgang til prøvelse – krav om, at procedurer skal være ikke uoverkommeligt dyre – begrebet »ikke uoverkommeligt dyre« – generelt retsprincip – tidsmæssig anvendelse – direkte virkning – retskraft – konsekvenser for en afgørelse om at pålægge sagsomkostninger, der er blevet endelig«

I. Indledning

1. Den 24. juni 2004 anmodede Volkmar Klohn om tilladelse til ved de irske domstole at anfægte en afgørelse fra An Bord Pleanála (Planning Appeals Board, Irland)(irsk appeludvalg for byggesager) om udstedelse af byggetilladelse til at opføre et anlæg til inspektion af selvdøde dyr i nærheden af hans landbrugsbedrift. Han fik tilladelse til at iværksætte retslig prøvelse den 31. juli 2007. Hans anmodning blev imidlertid efterfølgende afvist for så vidt angår realiteten i april 2008, og en afgørelse om, at han skulle pålægges at betale sagsomkostninger, blev vedtaget i maj 2008. I juni 2010 vedtog taxing master en afgørelse, hvori disse omkostninger blev fastsat til ca. 86 000 EUR.

2. Volkmar Klohn anlagde sag til prøvelse af taxing masters afgørelse med påstand om, at denne ikke overholdt kravet i direktiv 2003/35/EU² om, at procedurer skal være »ikke uoverkommeligt dyre« (herefter »bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer«). Taxing masters afgørelse blev stadfæstet af High Court (ret i første instans, Irland). Volkmar Klohn iværksatte appel ved Supreme Court (øverste domstol, Irland), som er den forelæggende ret i denne sag.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.5.2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse – Erklæring fra Kommissionen (EUT 2003, L 156, s. 17).

3. Det er på denne baggrund, at den forelæggende ret ønsker oplyst, om: a) bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer finder anvendelse *ratione temporis*, b) bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer har direkte virkning, eller der er en forpligtelse til overensstemmende fortolkning i forbindelse med den, og c) den pågældende *taxing master* og/eller den nationale domstol, der skal prøve dennes afgørelse, er forpligtet til at anvende bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer, uanset at afgørelsen om at pålægge sagsomkostninger er blevet endelig.

II. Retsforskrifter

A. *International ret*

1. *Århuskonventionen*

4. Artikel 9 i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (herefter »Århuskonventionen«) har overskriften »Adgang til klage og domstolsprøvelse« og bestemmer følgende:

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

[...]

4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1 skal procedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. Afgørelser efter denne artikel skal være skriftlige eller registreres på skrift. Domstolsafgørelser og, når det er muligt, andre organers afgørelser skal være offentligt tilgængelige.

[...]«

B. *EU-retten*

1. *Direktiv 85/337 og 2003/35*

5. I henhold til direktiv 85/337/EØF³ (herefter »VVM-direktivet«) skal offentlige og private projekter, som kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, underkastes en vurdering af deres indvirkning på miljøet. I VVM-direktivet fastsættes desuden krav vedrørende offentlig deltagelse og høring i beslutningsprocessen med henblik på tilladelse af sådanne projekter.

3 – Rådets direktiv 85/337 af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40).

6. Efter Unionens (på daværende tidspunkt Fællesskabets) underskrivelse af Århuskonventionen blev VVM-direktivet ændret ved direktiv 2003/35, hvorved artikel 10a blev indsat i VVM-direktivet. Det bestemmes i denne bestemmelse:

»Medlemsstaterne sikrer inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af den berørte offentlighed: [...] har adgang til [...] at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af dette direktivs bestemmelser om offentlig deltagelse [...]

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

Med henblik på at gøre bestemmelserne i denne artikel mere effektive sikrer medlemsstaterne, at praktiske oplysninger om adgang til klage- og domstolsprøvelse stilles til rådighed for offentligheden.«

7. I artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/35 med overskriften »Gennemførelse« er fristen for gennemførelsen af direktivet fastsat til den 25. juni 2005.

C. Irsk ret

8. I henhold til Order 99, rule 1, i Rules of the Superior Courts (procesreglement for de højere retsinstanser) pålægges den tabende part at betale sagsomkostningerne. Den part, der taber sagen, skal betale modpartens omkostninger ud over sine egne omkostninger. Dette er hovedreglen, men retsinstansen har skønsbeføjelse til at fravige denne regel, hvis de særlige omstændigheder i sagen begrundet det.

9. Ved dom af 16. juli 2009 i sagen Kommissionen mod Irland⁴ fastslog Domstolen, at Irland i national ret ikke havde gennemført bestemmelsen om, at procedurer skal være ikke uoverkommeligt dyre, jf. artikel 10a i VVM-direktivet. I forlængelse af denne dom indsatte Irland artikel 50B i Planning and Development Act 2000 (som ændret), således at hver part inden for den pågældende lovs anvendelsesområde er forpligtet til at betale sine egne omkostninger, men dommere kan fravige reglerne i undtagelsestilfælde.

III. Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og præjudicielle spørgsmål

10. De faktiske omstændigheder i den foreliggende sag går tilbage til 2004 og udstedelsen af byggetilladelse til i Achonry, County Sligo, Irland, at opføre et kontrolanlæg til selvdøde køer fra hele Irland som en del af reaktionen på bovin spongiform encephalopati-epizootien. Volkmar Klohn, der er sagsøger i hovedsagen, ejer en landbrugsbedrift i nærheden af anlæggets foreslåede placering.

11. Ved anmodning af 24. juni 2004 anmodede Volkmar Klohn om tilladelse til at anfægte An Bord Pleanálas udstedelse af byggetilladelse. På grundlag af sagsøgerens indlæg forstår jeg, at søgsmålet var baseret på en undladelse af at give mulighed for offentlig deltagelse i beslutningsprocessen, og at vurderingen af indvirkningen på miljøet først ville være afsluttet, efter at anlægget faktisk var blevet opført.

12. Volkmar Klohn fik tilladelse til at anlægge et søgsmål den 31. juli 2007. Under den mundtlige forhandling for Domstolen blev det bekræftet, at forsinkelsen på tre år i forbindelse med afgørelsen om anmodningen om tilladelse til at anlægge et søgsmål ikke skyldtes handling eller passivitet fra nogen af procesdeltagerens side, men syntes at kunne tilskrives arbejdsbyrden hos den nationale domstol, der skulle behandle anmodningen.

⁴ – C-427/07, EU:C:2009:457, præmis 92-94.

13. Ved dom af 23. april 2008 forkastede High Court (ret i første instans) Volkmar Klohns anmodning for så vidt angår sagens realitet.

14. Den 6. maj 2008 traf High Court (ret i første instans) en afgørelse om at pålægge sagsomkostninger på grundlag af den almindelige regel om, at »den tabende part pålægges at betale sagsomkostningerne«. I overensstemmelse med denne regel fik den sagsøgte og procesdeltageren i hovedsagen (det selskab, som opførte anlægget) tilladelse til at få dækket deres sagsomkostninger af Volkmar Klohn som den tabende part i sagen.

15. Omkostninger blev kun pålagt i forbindelse med sagens realitet vedrørende anmodningen om domstolsprøvelse og ikke anmodningen om tilladelse til at anlægge et søgsmål. Den forelæggende ret har anført, at eftersom Volkmar Klohn fik tilladelse den 31. juli 2007, var omkostningerne opstået efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2003/35, hvorved artikel 10a (bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedure) blev indsat i VVM-direktivet.

16. Jeg forstår, at selve afgørelsen om at pålægge sagsomkostninger ikke indeholdt en angivelse af størrelsen af de omkostninger, der kunne pålægges Volkmar Klohn. Volkmar Klohn har anført, at han i forbindelse med anmodningen om tilladelse til at anlægge et søgsmål og selve anmodningen om domstolsprøvelse afholdt omkostninger på ca. 32 000 EUR.

17. Efter at afgørelsen om at pålægge sagsomkostninger var truffet, blev beregningen af de afholdte rimelige omkostninger henvist til High Courts (ret i første instans) taxing master. Volkmar Klohn anførte over for taxing master, at de fastsatte omkostninger ikke bør være »uoverkommeligt dyre« i henhold til Århuskonventionens artikel 3, stk. 8, og artikel 9, stk. 4, og artikel 10a i VVM-direktivet.

18. Taxing masters afgørelse om sagsomkostninger blev vedtaget i juni 2010. An Bord Pleanála havde oprindeligt anmodet om ca. 98 000 EUR. Taxing master fastsatte de omkostninger, som skulle betales til An Bord Pleanála, til ca. 86 000 EUR.

19. Volkmar Klohn nedlagde efterfølgende påstand om prøvelse af taxing masters afgørelse ved High Court (ret i første instans). Denne domstol stadfæstede taxing masters afgørelse. Volkmar Klohn indbragte herefter denne dom afsagt af High Court (ret i første instans) for Supreme Court (øverste domstol).

20. For klarhedens skyld kan tidslinjen for de vigtigste begivenheder i denne sag således sammenfattes på følgende måde:

- 25. juni 2003: offentliggørelse og ikrafttrædelse af direktiv 2003/35⁵
- 30. april 2004: An Bord Pleanálas afgørelse
- 24. juni 2004: sag indledt (anmodning om tilladelse til at anfægte udstedelse af byggetilladelse)
- 25. juni 2005: udløb af gennemførelsesfrist
- 31. juli 2007: tilladelse givet
- 23. april 2008: dom om sagens realitet
- 6. maj 2008: afgørelse om at pålægge Volkmar Klohn sagsomkostninger

5 – I henhold til artikel 7 i direktiv 2003/35 trådte det i kraft på dagen for dets offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*.

- 24. juni 2010: taxing masters afgørelse om sagsomkostningernes størrelse
- 11. maj 2011: klage over taxing masters afgørelse afvist.

21. Da Supreme Court (øverste domstol) er i tvivl om den korrekte fortolkning af EU-retten, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende tre præjudicielle spørgsmål:

- 1) »Kan bestemmelserne vedrørende »ikke uoverkommeligt dyre« i artikel 10a i [direktiv 85/337] potentielt finde anvendelse i en sag som den foreliggende, hvor den byggetilladelse, der er anfægtet i sagen, blev indrømmet inden gennemførelsesdatoen for [direktiv 2003/35], og hvor sagen vedrørende den relevante byggetilladelse også var blevet iværksat inden denne dato? Finder bestemmelserne vedrørende »ikke uoverkommeligt dyre« i artikel 10a i [direktiv 85/337] da potentielt anvendelse på alle omkostninger, der er opstået under sagen, eller kun på omkostninger, der er opstået efter gennemførelsesdatoen?«
- 2) »Har en national domstol, som har skønsbeføjelser med hensyn til at tilpligte en tabende part til at betale sagens omkostninger, hvis den pågældende medlemsstat ikke har vedtaget en specifik retsakt til gennemførelse af artikel 10a i [direktiv 85/337], når den træffer en afgørelse om at pålægge sagsomkostninger i sager, der er omfattet af denne bestemmelse, pligt til at sikre, at den pågældende afgørelse ikke gør sagen »uoverkommeligt dyr«, enten fordi de omhandlede bestemmelser har direkte virkning, eller fordi den berørte medlemsstats domstol har pligt til at fortolke det nationale procesreglement på en sådan måde, at det i videst muligt omfang er i overensstemmelse med formålene med artikel 10a?«
- 3) »Når en afgørelse om at pålægge omkostninger ikke indeholder nogen begrænsninger og i henhold til national ret må anses for endelig, da der ikke foreligger en klage, kræves det da i henhold til EU-retten, at
 - a) en taxing master, som ifølge national ret er pålagt opgaven med at fastsætte den vindende parts rimelige sagsomkostninger, eller
 - b) en domstol, der skal prøve en sådan afgørelse truffet af en taxing master,alligevel forpligtes til at fravige ellers gældende bestemmelser i den nationale lovgivning og fastsætter de sagsomkostninger, der skal pålægges, på en sådan måde, at de pålagte omkostninger ikke gør sagen uoverkommeligt dyr?«

22. Der er indgivet skriftlige indlæg af Volkmar Klohn, An Bord Pleanála, Irland og Europa-Kommissionen. De samme procesdeltagere har ligeledes afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 22. februar 2018.

IV. Bedømmelse

A. Indledning

23. Sagen med henblik på tilladelse til at anfægte An Bord Pleanálas afgørelse ved retslig prøvelse blev indledt i juni 2004, et år inden udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2003/35 i juni 2005. Tilladelse til at anlægge søgsmålet blev imidlertid givet nogle år senere, i juli 2007. Dom om sagens realitet blev afsagt i april 2008. I disse perioder blev bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer ikke gennemført i national ret. En stor del af den nationale retslige procedure fandt dog sted efter gennemførelsesfristen.

24. Den foreliggende sag kan således umiddelbart synes at være et »EU-retligt klassisk tilfælde« af forsinket gennemførelse af et direktiv. Det er imidlertid den præcise art af den pågældende bestemmelse og tidslinjen i hovedsagen, der gør problemet noget mere komplekst, og som er baggrunden for, at den forelæggende ret ønsker oplyst, a) om bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer skal forstås som en bestemmelse med direkte virkning eller et grundlag for overensstemmende fortolkning (det andet spørgsmål), b)] om dens tidsmæssige anvendelse (det første spørgsmål), og c) af hvem den skal anvendes, og hvordan (det tredje spørgsmål)?

25. Efter min opfattelse har bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer, eller nærmere bestemt artikel 10a, femte afsnit, i VVM-direktivet, der indeholder denne bestemmelse, direkte virkning (afsnit B) og kan påberåbes i forhold til omkostninger, der er opstået fra begyndelsen af den første adskilte fase af proceduren efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2003/35 (afsnit C). Præcist hvordan og af hvem den skal anvendes i den specifikke nationale procedure, er, om end med visse forbehold, et spørgsmål, der skal afgøres efter national ret (afsnit D).

B. Det andet spørgsmål: overensstemmende fortolkning og direkte virkning af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer

26. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer har direkte virkning, eller om der gælder en forpligtelse til »overensstemmende fortolkning« i forbindelse med den.

27. For fuldstændighedens skyld bør det anerkendes, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer ifølge Kommissionen også kan være et specifikt udtryk for et almindeligt EU-retligt princip. I mit forslag til afgørelse i sagen North East Pylon Pressure Campaign og Sheehy (NEPPC) bemærkede jeg, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer faktisk er et specifikt udtryk i et direktiv for et mere generelt princip⁶. I sin nylige dom i NEPPC-sagen tilkendegav Domstolen ligeledes, at effektivitetsprincippet og princippet om effektiv retsbeskyttelse generelt kræver, at procedurerne er ikke uoverkommeligt dyre⁷.

28. Disse udsagn skal imidlertid korrekt forstås således, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer skal fortolkes i sin bredere lovgivnings- og forfatningsmæssige sammenhæng og ikke således, at den fastsætter et generelt selvstændigt EU-retligt princip (på miljøområdet), der anvendes uafhængigt af dens lovgivningsmæssige sammenhæng. For så vidt som der faktisk findes et sådant generelt princip, vil det skulle udtrykkes på lovgivningsniveauet for at kunne anvendes i specifikke tilfælde⁸.

29. I den foreliggende sag har princippet om, at en prøvelse ikke må være uoverkommeligt dyr, rent faktisk fået et specifikt udtryk i artikel 10a, femte afsnit, i VVM-direktivet. Jeg vil i det følgende behandle virkningerne af denne specifikke bestemmelse.

6 – C-470/16, EU:C:2017:781, punkt 33.

7 – Dom af 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign Ltd og Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, præmis 55-58).

8 – Jf. i denne henseende dom af 8.4.1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, præmis 18 og 19), i modsætning til dom af 22.11.2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, præmis 76).

1. Overensstemmende fortolkning

30. Den generelle forpligtelse til overensstemmende fortolkning fremgår klart af fast retspraksis⁹, ifølge hvilken forpligtelsen er »uadskilleligt forbundet med traktatens system, idet traktaten giver den nationale ret mulighed for inden for rammerne af sin kompetence at sikre sig fællesskabsrettens fulde virkning«¹⁰.

31. Denne forpligtelse er også blevet bekræftet specifikt i forhold til Århuskonventionen¹¹. Jeg kan ikke se, hvad der kan begrunde, at den ikke også skulle finde anvendelse på bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer. Ingen af procesdeltagerne har da heller anfægtet dette¹². Endvidere har den forelæggende ret i sin anmodning anført, at national ret kan fortolkes i overensstemmelse med bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer.

32. Hvad »overensstemmende fortolkning« præcist indebærer i praksis i denne specifikke sag, er imidlertid et andet spørgsmål, som jeg vender tilbage til nedenfor¹³.

2. Direkte virkning

33. Mens alle procesdeltagere principielt var enige i, at der forelå en forpligtelse til overensstemmende fortolkning, har kun sagsøgeren gjort gældende, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer har direkte virkning.

34. Bør taksonomi spille en rolle i en sådan sammenhæng? Som Domstolen for nylig har anført, kan en anvendelse af de to begreber under særlige omstændigheder give et tilsvarende resultat¹⁴. Endvidere er der i praksis – om end betegnet som to forskellige kategorier – faktisk ingen klar afgrænsning mellem overensstemmende fortolkning (indirekte virkning) og direkte virkning. Virkeligheden synes tættere på en sammenhæng mellem de to begreber. Det vil navnlig være et spørgsmål om subjektiv opfattelse (eller snarere egenerklæring) med hensyn til, hvornår en national dommer stadig foretager en »stærk fortolkning« af den nationale bestemmelse for at sikre dens overensstemmelse med en EU-retlig bestemmelse i modsætning til at anvende en EU-retlig bestemmelse direkte på sagen.

35. Direkte virkning og overensstemmende fortolkning er dog af Domstolen blevet udviklet som to forskellige kategorier: De vil hver især have forskellige konsekvenser i en tvist på nationalt plan og navnlig de enkelte parters rettigheder og forpligtelser¹⁵. Dette er – så vidt jeg forstår – også baggrunden for, at den forelæggende ret rejser denne problemstilling, da spørgsmålet om, hvorvidt artikel 10a, femte afsnit, i VVM-direktivet, der indeholder bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer, har direkte virkning, vil være af relevans for sagens behandling på nationalt plan.

9 – Dom af 10.4.1984, von Colson og Kamann (14/83, EU:C:1984:153, præmis 26), og af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 111-119). Jf. ligeledes dom af 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 24), og af 4.7.2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 109).

10 – Dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 114).

11 – Dom af 8.3.2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 50-52).

12 – I det mindste principielt, hvis man her ser bort fra de mere specifikke spørgsmål om denne forpligtelses tidsmæssige anvendelsesområde og identifikationen af organer/institutioner, der er kompetente med hensyn til dens anvendelse, som behandles nedenfor i forbindelse med besvarelsen af den forelæggende rets første og tredje spørgsmål.

13 – Jf. nedenfor, punkt 72-75.

14 – Dom af 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign og Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, præmis 52 og 58).

15 – Nærmere herom nedenfor, punkt 67-75.

a) *Betingelser for direkte virkning*

36. Hvorvidt en bestemmelse har direkte virkning, skal undersøges på grundlag af den omhandlede bestemmelses art, opbygning og ordvalg¹⁶.

37. En bestemmelse har direkte virkning, når den ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som tilstrækkeligt klar, præcis og ubetinget til, at der kan støttes ret herpå over for en modstridende national foranstaltning, ligesom private over for staten kan påberåbe sig bestemmelser, der efter deres indhold tillægger private rettigheder i forhold til staten¹⁷. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis et forbud er formuleret generelt og utvetydigt¹⁸.

38. Der skal fremsættes fem generelle bemærkninger på grundlag af retspraksis, inden bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer behandles.

39. For det første fremgår det af retspraksis, at »klar og præcis« er ret elastiske udtryk. En bestemmelse kan være »klar og præcis« og samtidig indeholde ikke nærmere definerede – eller endog uklare – begreber eller ubestemte retlige begreber. For at give et klassisk eksempel fastslog Domstolen i 1960'erne i sagerne *van Gend & Loos*¹⁹ og *Salgoil*²⁰, at forbuddet mod told og kvantitative restriktioner og »foranstaltninger med tilsvarende virkning« som told og kvantitative restriktioner var tilstrækkeligt klare og præcise til at have direkte virkning. Domstolen har brugt det seneste halve århundrede på at fortolke begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning«²¹.

40. For det andet synes Domstolen at være mere tryk ved at konkludere, at en bestemmelse – trods dens anvendelse af uklare eller ubestemte begreber – har direkte virkning, såfremt bestemmelsen indeholder et *forbud*. Hvis bestemmelsen påberåbes som grundlaget for en selvstændig rettighed, hvis omfang skal fastlægges, er det generelt mere problematisk at anvende uklare begreber²². I f.eks. dommen i sagen *Carbonarim. m.fl.*²³ havde lægestuderende således ret til en »passende aflønning« i henhold til det gældende direktiv. Selv om forpligtelsen til at betale løn var præcis, var der ingen definition af ordet »passende« eller en metode til at fastsætte lønnen. Bestemmelsen havde derfor ikke direkte virkning.

41. For det tredje vurderes spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger direkte virkning eller mangel herpå, på grundlag af individuelle retsregler, f.eks. en artikel i en retsakt eller endog et afsnit heri. I forbindelse med en sådan vurdering er opbygningen af og den interne logik i den pågældende retsakt naturligvis af betydning. Dette er imidlertid ikke til hinder for, at en specifik bestemmelse har direkte virkning, selv om det ikke er tilfældet med hensyn til andre (eller endog de fleste) bestemmelser i den samme retsakt.

16 – Jf. f.eks. dom af 4.12.1974, *Van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, præmis 12).

17 – Dom af 19.1.1982, *Becker* (8/81, EU:C:1982:7, præmis 25), og af 15.4.2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 56 og 57).

18 – Dom af 15.4.2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 60).

19 – Dom af 5.2.1963 (26/62, EU:C:1963:1).

20 – Dom af 19.12.1968 (13/68, EU:C:1968:54).

21 – Sagerne *van Gend & Loos* og *Salgoil* vedrørte selv told og kvantitative restriktioner i snæver forstand. Det var først senere, at en forklaring af det andet begreb, »foranstaltninger med tilsvarende virkning«, blev nødvendig. Jf. f.eks. dom af 1.7.1969, *Kommissionen mod Italien* (24/68, EU:C:1969:29), af 11.7.1974, *Dassonville* (8/74, EU:C:1974:82), af 5.2.1976, *Conceria Bresciani* (87/75, EU:C:1976:18), og af 24.11.1982, *Kommissionen mod Irland* (249/81, EU:C:1982:402).

22 – I denne forbindelse sondres der i den juridiske litteratur mellem begreberne »*invocabilité d'exclusion*« (mulighed for at påberåbe sig et direktiv med henblik på udelukkelse – dvs. en EU-retlig bestemmelse, som er tilstrækkelig klar til at *forhindre*, at modstridende nationale bestemmelser finder anvendelse) og »*invocabilité de substitution*« (mulighed for at påberåbe sig et direktiv med henblik på substitution (af en EU-bestemmelse) – dvs. en EU-retlig rettighed, som er tilstrækkeligt færdiggjort til at *erstatte* den eksisterende nationale bestemmelse). Jf. S. Prechal, »Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?« *European Business Law Review*, bind. 17, 2006, s. 304. Inden for denne teoretiske ramme foreligger der »*invocabilité d'exclusion*« når en EU-retlig bestemmelse *forbyder* visse foranstaltninger og bruges til at undlade at anvende national ret. I sådanne tilfælde synes tærsklen for direkte virkning at være lavere. Jf. i denne retning generaladvokat Légers forslag til afgørelse *Linster* (C-287/98, EU:C:2000:3, punkt 57).

23 – Dom af 25.2.1999 (C-131/97, EU:C:1999:98).

42. For det fjerde søger Domstolen ved afgørelsen af, om en bestemmelse har direkte virkning i en given sag, ikke at fastslå, at samtlige bestemmelser har direkte virkning og finder direkte anvendelse ordret. I stedet baserer den sig på udledning, dvs. den søger at fastslå, om der kan udledes en specifik anvendelig adfærdsregel af den (måske længere og mere komplekse) EU-retlige bestemmelse. Domstolen har således f.eks. fastslået, at princippet om lige løn for lige arbejde har direkte virkning²⁴ (eller faktisk forbuddet mod forskelsbehandling mellem mandlige og kvindelige arbejdstagere²⁵) på grundlag af EØF-traktatens artikel 119 (nu artikel 157 TEUF), som selv pålagde medlemsstaterne en noget bredere forpligtelse²⁶.

43. For det femte indebærer kriteriet om, at den direkte virkning skal være »ubetinget«, at EU-bestemmelsen ikke kræver nogen yderligere retsakt hverken fra EU-institutionernes eller medlemsstaternes side. Ifølge retspraksis bør der endvidere ikke overlades medlemsstaterne noget skøn²⁷ med hensyn til opfyldelsen heraf eller gives dem mulighed for at påberåbe sig en manglende udøvelse af dette skøn²⁸.

44. Selv om medlemsstaten måtte have en skønsbeføjelse, kan betingelserne for direkte virkning imidlertid stadig være opfyldt. Dette vil navnlig være *tilfældet*, såfremt spørgsmålet om, hvorvidt de nationale myndigheder har overskredet grænserne for deres skøn, *kan prøves ved domstolene*²⁹.

45. Dette vil principielt være tilfældet, hvis en »minimumsgaranti«, »[mindste]rettigheder« eller en »minimumsbeskyttelse«³⁰ kan fastslås, og en domstolsprøvelse kan afgøre, om dette minimumsniveau er blevet overholdt af medlemsstaten³¹. Domstolen fastslog således f.eks. i Faccini Dori-dommen, at bestemmelsen var ubetinget og tilstrækkeligt præcis, eftersom de relevante vilkår kunne fastlægges, og det var klart, hvad rettigheden indebar. Medlemsstaterne havde en vis skønsmargen for så vidt angik fastsættelse af den frist og de former, der var gældende for retten til tilbagetrædelse, i det i den nævnte sag omhandlede direktiv. Dette forhold havde imidlertid ingen indflydelse på bestemmelsens karakter af ubetinget og præcis, da det fortsat var muligt at fastsætte anvendeligheden af mindsterettighederne³².

46. Ved afgørelsen af, om en bestemmelse, som indfører et forbud, har direkte virkning, er det grundlæggende spørgsmål kort sagt, om bestemmelsen kan håndhæves retsligt. Giver den minimumsgarantier, der i praksis kan anvendes af et nationalt organ, i givet fald uanset om medlemsstaten har et vist skøn? Kan en klar adfærdsregel udledes af bestemmelsen og anvendes i det enkelte tilfælde?

24 – Dom af 8.4.1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, præmis 30-37).

25 – Dom af 8.4.1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, præmis 39).

26 – Jf. i denne retning generaladvokat Trabucchi's forslag til afgørelse Defrenne (43/75, EU:C:1976:39, den dispositive del). Først blev de ubestemte begreber i denne bestemmelse behandlet. Det blev bemærket, at den pågældende bestemmelse klart er rettet til medlemsstaterne. Generaladvokaten nåede imidlertid til den konklusion, at der er en snævrere regel inden for denne bredere bestemmelse. Han identificerede denne regel som »løn i snæver forstand og [...] arbejde, som ikke blot kan sammenlignes, men er ensartet« og fastslog, at den har direkte virkning.

27 – Dom af 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, præmis 6).

28 – Dom af 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, præmis 28-30).

29 – Dom af 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, præmis 7 og 13). Jf. ligeledes dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 59), af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 64), og af 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 29 og 31).

30 – Jf. henholdsvis dom af 19.11.1991, Francovich m. fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 19), af 14.7.1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, præmis 17), og af 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 35).

31 – Jf. i denne retning dom af 19.9.2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, præmis 37): »Den omstændighed, at en medlemsstat råder over et sådant skøn ved gennemførelsen af denne bestemmelse i national ret, *udelukker [...] ikke, at der kan gennemføres en domstolsprøvelse* for at fastslå, om de nationale myndigheder har overskredet grænserne for dette skøn« (min fremhævelse).

32 – Dom af 14.7.1994 (C-91/92, EU:C:1994:292, præmis 17). Jf. ligeledes V. Skouris, »*Effet Utile* Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives« *European Business Law Review*, bind 17, 2006, s. 242, hvor ubetingethed beskrives som de bestemmelser, som ikke giver medlemsstaterne noget skøn med hensyn til, hvorvidt, hvornår og hvordan de skal lovgive.

b) *Anvendelse på den foreliggende sag*

47. I lyset af ovenstående betingelser, således som fortolket i retspraksis, er det min opfattelse, at artikel 10a, femte afsnit, i VVM-direktivet, der indeholder bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer, faktisk har direkte virkning.

48. Bestemmelsen om, at procedurer, der er omfattet af anvendelsesområdet for VVM-direktivet, ikke må være uoverkommeligt dyre, kan klart håndhæves retsligt, i hvert fald på det tidspunkt, hvor den kompetente nationale myndighed træffer afgørelse om omkostningerne i forbindelse med sådanne procedurer. Den fastsætter faktisk minimumsgarantier: En sagsøger kan ikke forhindres i at anlægge sag på grund af omkostningerne og bør så meget desto mere ikke erklæres konkurs som en direkte følge af at gøre dette.

49. Bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer indeholder et klart, præcist og ubetinget *forbud*. Det er korrekt, at begrebet »uoverkommeligt« skal fortolkes og anvendes i den specifikke sammenhæng, som den enkelte sag indgår i. Efter min opfattelse er dette imidlertid ikke til hinder for, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer er *klar og præcis*. Uanset hvor mange retningslinjer der vil blive offentliggjort, eller hvor mange domme der vil blive afsagt, som kunne fortolke begrebet »uoverkommeligt dyre« ved f.eks. af fastsætte intervaller, beløb eller vejledende tal, vil bestemmelsen generelt *altid* kræve en vis grad af fortolkning i de enkelte sager, bl.a. under hensyntagen til den specifikke sammenhæng, som sagen indgår i: *Hvem* har anlagt sag vedrørende præcist *hvad*?³³. Der vil med andre ord på individuelt plan altid være en vist grad af usikkerhed, men dette betyder ikke, at der generelt vil være usikkerhed med hensyn til, hvad bestemmelsen kræver.

50. Dette kan illustreres med f.eks. Salzburger Flughafen-sagen³⁴, hvor kravet om at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet i forbindelse med projekter, der har en »væsentlig indvirkning« på miljøet, blev anset for at have direkte virkning. Dette var tilfældet trods det åbenbare behov for at foretage en vurdering af »væsentlig indvirkning« i hvert enkelt tilfælde³⁵.

51. Hvad angår den *ubetingede* karakter af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer er det klart, at anvendelsen af forbuddet ikke er undergivet nogen forhåndsbetingelser. Det er korrekt, at medlemsstaterne har et vist skøn med hensyn til den præcise karakter af de procedurer, der anvendes til at anfægte afgørelser, som er omfattet af VVM-direktivets bestemmelser om offentlig deltagelse. Hvis man imidlertid ser bort fra det tidsmæssige element, som behandles i forbindelse med spørgsmål 1 nedenfor, har ingen af procesdeltagerne rent faktisk anfægtet den omstændighed, at domstolsprøvelsen i hovedsagen *ville udgøre* en sådan procedure, som bestemmelsen ville finde anvendelse på³⁶.

52. Med andre ord er der ikke knyttet nogen betingelser med hensyn til en sag som den foreliggende, som klart falder ind under det, der skulle have været omfattet af en korrekt gennemførelse af VVM-direktivet, som ændret ved direktiv 2003/35.

33 – Dette fremgår endvidere klart af Domstolens dom i Edwards-sagen. I denne dom søgte Domstolen ikke at sætte et absolut tal på begrebet »ikke uoverkommeligt dyre« og udelukkede også en tilgang støttet på »gennemsnits«-sagsøgere. I stedet henviste den til en (ikke-udtømmende) liste over de mest relevante elementer, der bør tages i betragtning ved anvendelsen af bestemmelsen – jf. dom af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 40-43).

34 – Dom af 21.3.2013 (C-244/12, EU:C:2013:203).

35 – Jf. ligeledes f.eks. dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 105-134) med hensyn til begrebet »ansættelsesvilkår«.

36 – I forbindelse med den foreliggende sag er dette således i klar modsætning til dom af 28.7.2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. (C-543/14, EU:C:2016:605, præmis 50), der behandles yderligere i punkt 57-65.

53. Det er ligeledes korrekt, at medlemsstaterne har en vid skønsbeføjelse med hensyn til, hvordan de gennemfører bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer. Der er en lang række former og metoder, som medlemsstaterne kunne vælge, f.eks. ved i dette øjemed at fastsætte, at der skal indgås tilsagn mellem parterne, indføre en ordning med omkostningsloft eller maksimumsomkostninger, omkostningsbeskyttelse, sænke retsgebyrer, indføre begrænsninger af advokatsalærer eller indføre en retshjælpsordning. Sådanne foranstaltninger kunne være relevante i forskellige faser – inden sagen indledes, når den er indledt, løbende under sagen, eller når sagen er afsluttet.

54. Dette er imidlertid heller ikke til hinder for, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer har direkte virkning. Der er intet skøn med hensyn til den »minimumsgaranti«, der er fastsat i bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer. Ethvert skøn, der måtte findes, er med andre ord med hensyn til »hvordan« og ikke »hvad«³⁷.

55. Det er derfor min opfattelse, at artikel 10a, femte afsnit, i VVM-direktivet, der indeholder bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer, har direkte virkning på grundlag af Domstolens definition og anvendelse af dette begreb i dens praksis. Domstolen har dog allerede fastslået, at den bestemmelse i Århuskonventionen, der svarer til dette direktivs artikel 10a, ikke har direkte virkning, et spørgsmål, som vil blive behandlet i det følgende afsnit.

c) Retspraksis vedrørende den direkte virkning af Århuskonventionens artikel 9, stk. 4

56. Domstolen har aldrig tidligere behandlet spørgsmålet om, hvorvidt artikel 10a, femte afsnit, i VVM-direktivet har direkte virkning.

57. I dommen i sagen *Ordre des barreaux francophone*³⁸, hvortil der for nylig blev henvist i NEPPC-dommen³⁹, fastslog Domstolen, at den tilsvarende bestemmelse i Århuskonventionen (artikel 9, stk. 4) ikke havde direkte virkning.

58. Dette ræsonnement kan efter min opfattelse imidlertid ikke uden videre overføres til artikel 10a i VVM-direktivet.

59. Sagen *Ordre des barreaux francophones* vedrørte afskaffelse af momsfratagelsen for ydelser leveret af advokater i Belgien. Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) havde i forbindelse med spørgsmålet om gyldigheden af den nationale lov, hvorved fritagelsen blev afskaffet, forelagt Domstolen en række spørgsmål under påberåbelse af en række forskellige retlige instrumenter og bestemmelser. Det væsentligste spørgsmål var, om den efterfølgende faktiske forhøjelse af advokatsalærer i Belgien (21% – den lovbestemte momssats, som anvendes på ydelser leveret af advokater i Belgien) ville være til hinder for adgangen til effektive retsmidler og i særdeleshed retten til advokatbistand. Ét af de mange spørgsmål, som den forelæggende ret havde forelagt, var, om direktiv 2006/112/EF var forenelig med artikel 9, stk. 4 og 5, i Århuskonventionen⁴⁰.

37 – Efter min opfattelse adskiller dette klart den foreliggende sag fra den sag, der var omhandlet i dom afsagt af den irske High Court (ret i første instans) i sagen *Friends of the Curragh Environment Ltd mod An Bord Pleanála* [2009] 4 IR 451, som Irland har nævnt, hvori det blev fastslået, at artikel 10a ikke havde direkte virkning. Jeg forstår, at sagsøgeren i denne sag på et tidligt tidspunkt i sagen søgte at opnå en afgørelse om sagsomkostninger, hvorefter han ikke skulle betale sagsøgtens omkostninger. Jeg er enig i den endelige konklusion om, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer ikke har direkte virkning i *den forstand, at de garanterer, at der anvendes et særligt processuelt værktøj* for at sikre, at omkostningerne ikke er uoverkommeligt dyre. Der var med andre ord tale om et betydeligt skøn med hensyn til »hvordan«.

38 – Dom af 28.7.2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.* (C-543/14, EU:C:2016:605).

39 – Dom af 15.3.2018, *North East Pylon Pressure Campaign og Sheehy* (C-470/16, EU:C:2018:185, præmis 52), hvor den manglende direkte virkning af Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, fulgte sagen *Ordre des barreaux francophones* som præcedens for den manglende direkte virkning uden at uddybe dette.

40 – Rådets direktiv af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2006, L 347, s. 1).

60. Det var på denne baggrund, at Domstolen koncist bemærkede, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, kun finder anvendelse på de procedurer, som er omhandlet i denne konventions artikel 9, stk. 1, 2 og 3. Da sidstnævnte bestemmelser i sig selv ikke har direkte virkning, har bestemmelsen i artikel 9, stk. 4, heller ikke direkte virkning, som en følge af dens krydshenvisning til disse. Domstolen konkluderede derfor, at artikel 9, stk. 4, *ikke kan påberåbes for at anfægte gyldigheden* af direktiv 2006/112⁴¹.

61. Det er klart, at sagen *Ordre des barreaux francophones* vedrørte Århuskonventionen og ikke VVM-direktivet. Det retlige spørgsmål, der var rejst, vedrørte anfægtelsen af gyldigheden af en afledt EU-retsakt og blev stillet i en helt anden faktisk og retlig sammenhæng. Der er derfor mange grunde til, at denne sag kan adskilles fra den foreliggende sag.

62. For det første har sagsøgeren i sagen *Ordre des barreaux francophones* anmodet om *domstolsprøvelse af momsdirektivet* i lyset af, blandt andre bestemmelser, bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer i Århuskonventionen. Denne sag havde således et langt videre anvendelsesområde, og der blev fremført en række argumenter, som havde til formål at sætte spørgsmålstegn ved den generelle opkrævning af moms af juridisk bistand, uden særlig hensyntagen til eksistensen eller typen af søgsmål. Kun et af disse argumenter vedrørte Århuskonventionen. I modsætning hertil indebærer den foreliggende sag påberåbelse af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer over for en individuel afgørelse om at pålægge sagsomkostninger i en sag vedrørende en konstateret (påstået) tilsidesættelse af bestemmelserne om offentlig deltagelse i VVM-direktivet. Hvad vigtigt er, vedrører den heller ikke den direkte virkning af en international traktat⁴², men en bestemmelse i afledt EU-ret.

63. For det andet er det klart, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer principielt⁴³ finder anvendelse på den specifikke procedure i forbindelse med den foreliggende sag. Dette står i modsætning til sagen *Ordre des barreaux francophones*, hvor der blev anlagt et *generelt* søgsmål på grund af betænkeligheder med hensyn til potentielle forhøjelser af sagsomkostningerne. Det var derfor afgørende, at de øvrige bestemmelser i Århuskonventionens artikel 9 (dvs. artikel 9, stk. 1-3) manglede tilstrækkelig klarhed og præcision, for så vidt som den ikke identificerede det komplette sæt af procedurer, som bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer fandt anvendelse på. Der er ikke tale om en sådan manglende præcision i forbindelse med den foreliggende sag og med hensyn til VVM-direktivet.

64. For det tredje er det eneste argument, der er anført i dommen i sagen *Ordre des barreaux francophones* for den manglende direkte virkning af artikel 9, stk. 4, den omstændighed, at der krydshenvises til Århuskonventionens artikel 9, stk. 1, 2 og 3, der ikke selv har direkte virkning⁴⁴. De andre afsnit i artikel 10a i VVM-direktivet er imidlertid formuleret meget enklere og mere direkte. Hvad vigtigere er, mister krydshenvisningen betydning i en sag som den foreliggende domstolsprøvelse, hvor der heller ikke er nogen usikkerhed med hensyn til, om bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer ville finde anvendelse. Med hensyn til et centralt aspekt af Domstolens argumentation i dommen i sagen *Ordre des barreaux francophone* er artikel 10a i VVM-direktivet med andre ord struktureret og formuleret på en anden måde end Århuskonventionens artikel 9.

65. Efter min opfattelse kan og bør sagen *Ordre des barreaux francophones* derfor klart adskilles fra den foreliggende sag.

41 – Dom af 28.7.2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.* (C-543/14, EU:C:2016:605, præmis 50, 53 og 54).

42 – Jf. dom af 5.2.1976, *Conceria Bresciani* (87/75, EU:C:1976:18), af 30.9.1987, *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400), og af 11.5.2000, *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224).

43 – Idet der igen ses bort fra det tidsmæssige aspekt.

44 – Dom af 28.7.2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.* (C-543/14, EU:C:2016:605, præmis 50).

3. *Alle veje fører til Rom (men nogle har flere bump end andre)*

66. Som jeg har bemærket ovenfor⁴⁵, er alle procesdeltagerne enige i, at der er en forpligtelse til overensstemmende fortolkning i forbindelse med bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer. Jeg er også enig i, at der er en sådan forpligtelse. Den forelæggende ret har bekræftet, at overensstemmende fortolkning er mulig.

67. Det kunne gøres gældende, at eftersom der gennem overensstemmende fortolkning angiveligt kan nås det samme resultat som gennem direkte virkning, var førnævnte undersøgelse af den direkte virkning af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer, der lige er foretaget, ikke rigtig nødvendig.

68. Dette ville efter min opfattelse ikke være en acceptabel konklusion af to grunde, én principiel og én praktisk.

69. På det *principielle* plan ville det efter min opfattelse være noget selvmodsigende at antage, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer *mangler* den klarhed og præcision, der er nødvendig for at have direkte virkning i det enkelte tilfælde, og i samme åndedrag at antage, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer *er* tilstrækkelig klar og præcis til at *forpligte* nationale dommere til at anvende den i de enkelte tilfælde gennem overensstemmende fortolkning.

70. Direkte virkning af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer indebærer påberåbelse af bestemmelsen for at »beskære« omkostninger ved at forhindre den nationale domstol i at pålægge dem over tærsklen for »uoverkommeligt dyre« samtidig med, at de andre generelt anvendelige nationale bestemmelser om omkostninger naturligvis overholdes. Overensstemmende fortolkning kræver, at den nationale domstol »sammenflikker« dele af den nationale ret og finder en måde til at presse omkostningerne ned under tærsklen for »uoverkommeligt dyre«. I begge tilfælde er det, der kræves med hensyn til klarhed og præcision for at identificere tærsklen for »uoverkommeligt dyre«, med andre ord det samme.

71. Klarheden og præcisionen er enten til stede eller ikke til stede; de forsvinder ikke på magisk vis, når »direkte virkning« nævnes. Det ville efter min opfattelse være forvirrende at give indtryk af, at forskellige standarder af »klarhed og præcision« finder anvendelse i tilfælde af direkte virkning og overensstemmende fortolkning.

72. I forbindelse med den foreliggende sag er det på det *praktiske* plan, at valget gør den største forskel.

73. For det første har overensstemmende fortolkning sine begrænsninger, idet tilgangen ikke kan anvendes til at opnå et resultat »contra legem«⁴⁶. Hvad der er »intra«, hvad der er »preater«, og hvad der allerede er »contra legem« afhænger nødvendigvis af en dommers subjektive, fortolkende vurdering af, om et bestemt resultat kan nås på grundlag af en samlet vurdering af national ret. Når en bestemmelse i et direktiv har direkte virkning, giver det derimod et mere præcist »indsnit« i den nationale retsorden. På et grundlæggende niveau kan bestemmelsen stå alene, er identificerbar og forudsigelig i den forstand, at den ikke er betinget af fortolkende goodwill og fantasi og fleksibiliteten i hver enkelt national retsorden eller en individuel aktør deri.

45 – Jf. ovenfor, punkt 31.

46 – Jf. f.eks. dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 110).

74. For det andet kan et direktivs direkte virkning påberåbes over for staten alene og ikke over for private parter⁴⁷ (såsom procesdeltageren i hovedsagen). I modsætning hertil er overensstemmende fortolkning ikke omfattet af en sådan begrænsning inden for selve princippet. Overensstemmende fortolkning finder anvendelse inden for rammerne af en tvist mellem private parter⁴⁸. Der kan sættes spørgsmålstegn ved, om almindelige retsprincipper, såsom princippet om den berettigede forventning, i det enkelte tilfælde kan udelukke negative konsekvenser for private tredjeparter⁴⁹, selv om det synes at være almindeligt anerkendt, at overensstemmende fortolkning kan forringe en borgers retsstilling⁵⁰.

75. Hvis direkte virkning for det tredje er udelukket, bliver situationen med hensyn til et muligt ansvar for staten også mere kompleks og uklar. I tilfælde, hvor der er tale om en utilstrækkelig gennemførelse, og direkte virkning ikke er mulig, er de skadelidte tvunget til at søge erstatning ved erstatningsøgsmål mod staten. Dette indebærer pr. definition mange flere retssager. Det vil endvidere generelt være vanskeligere at fastslå en »tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse« af EU-retten, hvis den tilsidesatte bestemmelse er blevet anset for at *mangle* den klarhed og præcision, der er nødvendig, for at den har direkte virkning⁵¹.

4. Konklusion

76. Efter min opfattelse er bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer tilstrækkeligt klar og præcis til at gøre det muligt for en national dommer i det enkelte tilfælde at nå frem til, at en procedure er »uoverkommeligt dyr«. Denne bestemmelse er ligeledes ubetinget. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer den forelæggende rets andet spørgsmål således:

»Kravet i artikel 10a, femte afsnit, i VVM-direktivet om, at procedurer skal være ikke uoverkommeligt dyre, har direkte virkning. En national domstol, som har skønsbeføjelser med hensyn til at tilpligte en tabende part til at betale sagsomkostninger, hvis der ikke er vedtaget en specifik retsakt til gennemførelse af denne bestemmelse, har, når den træffer en afgørelse om at pålægge sagsomkostninger i sager, der er omfattet af denne bestemmelse, pligt til at sikre, at den pågældende afgørelse ikke gør sagen »uoverkommeligt dyr«.«

47 – Dom af 12.7.1990, Foster m.fl. (C-188/89, EU:C:1990:313, præmis 18-20), og af 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 22-29).

48 – Dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584). Jeg anfører dette med udgangspunkt i, at en national domstol ville anvende den ene eller den anden løsning, men ikke begge i samme sag. Den ville med andre ord ikke på den ene side bekræfte direkte virkning af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer over for medlemsstaten og på den anden side afvise dens horisontale anvendelse over for en anden privat part samtidig med, at den i realiteten pålægger sidstnævnte nøjagtig den samme forpligtelse gennem overensstemmende fortolkning.

49 – Jf. dom af 26.9.1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, præmis 42), som dog synes at være begrænset til det strafferetlige område og pålæggelse af strafansvar som et resultat af overensstemmende fortolkning. Jf. f.eks. dom af 5.7.2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, præmis 45). Jf. ligeledes generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86, navnlig punkt 65), hvori følgende klart bekræftes: »En anvendelse gennem bestemmelser i national ret, dvs. en *indirekte* anvendelse af fællesskabsretten, som er til skade for borgerne, er nemlig tilladt.«

50 – Jf. ligeledes nedenfor, punkt 104 i dette forslag til afgørelse.

51 – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 56).

C. Første spørgsmål: tidsmæssig anvendelse af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer

77. Kan bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer overhovedet påberåbes⁵² af Volkmar Klohn i denne sag i betragtning af, at hans søgsmål blev anlagt inden fristen for gennemførelsen af denne bestemmelse? Hvis den kan påberåbes, er dette så kun med hensyn til omkostninger, der er akkumuleret *efter* gennemførelsesdatoen, eller også »med tilbagevirkende kraft« med hensyn til omkostninger, der er opstået *inden* denne frist? Disse spørgsmål er kernen i den forelæggende rets første spørgsmål.

78. I den foreliggende sag blev den retslige procedure indledt inden udløbet af gennemførelsesfristen, men fortsatte og førte til akkumulering af omkostninger i et betragteligt tidsrum efter denne dato.

79. For så vidt som den forelæggende rets første spørgsmål vedrører omkostninger, der er opstået inden udløbet af gennemførelsesfristen, er det efter min opfattelse noget hypotetisk. Anmodningen om præjudiciel forelæggelse viser tydeligt, at de eneste omkostninger, der er omtvistet, er de omkostninger, der er opstået i forbindelse med den materielle procedure, der tidligst blev indledt den 31. juli 2007, efter at tilladelsen var givet, og derfor *efter* udløbet af fristen for gennemførelse, dvs. den 25. juni 2005.

80. Bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer kan efter min opfattelse påberåbes i forhold til de relevante omkostninger i denne sag, dvs. An Bord Pleanálas omkostninger i forbindelse med den *materielle* fase i hovedsagen.

81. Jeg vil indledningsvis behandle den mulige kvalificering af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer som materiel eller processuel (1). Jeg vil dernæst se nærmere på de alternative tilgange til det tidsmæssige aspekt (2), inden jeg anvender dette i den foreliggende sag (3).

1. Betydningen af, om bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer er materiel eller processuel

82. Det følger af fast retspraksis, at »processuelle regler almindeligvis antages at finde anvendelse i samtlige tvister, der verserer på ikrafttrædelsestidspunktet«, mens materielle regler »normalt [fortolkes] således, at de kun omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, såfremt det af ordlyden, bestemmelseernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen«⁵³. Materielle regler finder principielt kun anvendelse på situationer, der opstår efter deres ikrafttrædelse, eller på endnu ikke indtrådte virkninger af situationer, der allerede er opstået⁵⁴.

83. Bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer passer ikke uden videre ind i en »processuel« eller »materiel« kasse.

84. På den ene side er det korrekt, at bestemmelser om omkostninger ofte findes i nationale (civile) retsplejeordninger eller -regler. Endvidere kan nogle af Domstolens domme fortolkes således, at bestemmelser om omkostninger er processuelle. I Altrip-dommen sondrede Domstolen implicit mellem materielle bestemmelser, f.eks. kravet om at gennemføre en miljøvurdering, og processuelle

52 – Jeg benytter bevidst det neutrale udtryk »påberåbe« her. Det første spørgsmål har kun fokus på den tidsmæssige dimension. Den præcise måde, hvorpå bestemmelsen påberåbes (direkte virkning eller overensstemmende tolkning) er behandlet i forbindelse med besvarelsen af det andet spørgsmål.

53 – Dom af 12.11.1981, Meridionale Industria Salumi m.fl. (212/80 – 217/80, EU:C:1981:270, præmis 9), af 6.7.1993, CT Control (Rotterdam) og JCT Benelux mod Kommissionen (C-121/91 og C-122/91, EU:C:1993:285, præmis 22), og af 14.2.2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 47).

54 – Dom af 6.7.2010, Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:402, præmis 66), og af 16.12.2010, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:779, præmis 32). Jf. ligeledes dom af 10.7.1986, Licata mod ØSU (270/84, EU:C:1986:304, præmis 31), og af 29.1.2002, Pokrzepowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, præmis 50).

bestemmelser, f.eks. retten til domstolsprøvelse⁵⁵. I Edwards-dommen blev det antaget, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer fandt umiddelbar anvendelse, hvilket indebar, men ikke udtrykkeligt bekræftede dens processuelle karakter⁵⁶. I Saldanha-dommen og i Data Delecta-dommen kvalificerede Domstolen udtrykkeligt bestemmelser om sikkerhed for sagsomkostninger som processuelle⁵⁷.

85. På den anden side finder jeg det umuligt at fastholde, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer har en ren eller klar processuel karakter. Generelt indgår sagsomkostninger ofte som en del af domskonklusionen og er normalt i overensstemmelse med sagens afgørelse (dvs. afgørelsen om sagens realitet). I Altrip-dommen har Domstolen faktisk antydning af en processuel/materiel sondring, men ikke på nogen måde foregrebet, hvilken af disse kategorier en bestemmelse om omkostninger, såsom bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer, kan være omfattet af. Edwards-sagen er ganske enkelt ikke entydig med hensyn til spørgsmålet, idet Domstolen overhovedet ikke udtrykkeligt behandlede den tidsmæssige anvendelse. Spørgsmålet blev ganske enkelt ikke rejst. Både Data Delecta-dommen og Saldanha-dommen vedrørte kun *sikkerheden* for sagsomkostninger og ikke den faktiske pålæggelse af sagsomkostninger⁵⁸.

86. Som noget endnu vigtigere er denne retspraksis efter min opfattelse ved en nærmere læsning mere nuanceret⁵⁹. I stedet for to vandtætte »processuelle« og »materielle« kasser er den underliggende tilgang mere omfattende: Alle nye EU-retlige bestemmelser finder umiddelbar anvendelse, men derpå rettes opmærksomheden mod begrænsningerne med hensyn til anvendelsen af disse nye bestemmelser i de enkelte tilfælde. Sådanne begrænsninger, navnlig i form af velerhvervede rettigheder og/eller berettigede forventninger, vil være meget stærkere, hvis der er tale om klart materielle regler, med forbud mod reel tilbagevirkende kraft i form af en ny nyvurdering af tidligere omstændigheder og afsluttede retsforhold. Omvendt vil de være meget svagere eller ikke-eksisterende, hvis der er tale om rent processuelle regler. Det afgørende i denne forbindelse er stabiliteten og forudsigeligheden i forbindelse med lovgivningen og forventningerne med hensyn til, hvilken type bestemmelse der specifikt er tale om.

87. Til afspejling heraf havde drøftelsen – i de skriftlige indlæg og under retsmødet – i mindre grad fokus på en streng kategorisering af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer og i højere grad på dens potentiale med hensyn til tilbagevirkende kraft og procesdeltageres forventninger i begyndelsen af og under hele sagen.

88. I denne henseende har An Bord Pleanála fremhævet, at »regler for deltagelse«, herunder de potentielle sagsomkostninger, ikke bør ændres midt i spillet. Procesdeltagere fastlægger i *begyndelsen* deres strategier ikke kun på grundlag af deres retlige vurdering af realiteten og deres chancer for at vinde, men også på grundlag af deres risici med hensyn til omkostningseksposering.

89. Dette argument kan til en vis grad forsvares. Det har også klare begrænsninger. Navnlig i komplekse sager som den foreliggende har procesdeltagerne ikke et klart billede af de samlede omkostninger fra dag ét. Jo længere en procedure fortsætter, jo mindre forudsigelighed er der. Domme i første instans kan føre til appeller, til yderligere revisionsanker, forfatningsklager og endog –

55 – Dom af 7.11.2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712).

56 – Dom af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

57 – Dom af 26.9.1996, Data Delecta og Forsberg (C-43/95, EU:C:1996:357, præmis 15), og af 2.10.1997, Saldanha og MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, præmis 16 og 17).

58 – Dvs. at sikkerheden for sagsomkostninger principielt kun ville gå tabt, hvis den procesdeltager, der har stillet sikkerheden, tabte sagen i realiteten. Spørgsmålet i disse sager vedrørte snarere forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i forbindelse med kravet om at stille sikkerhed for sagsomkostninger.

59 – Jf. mere generelt vedrørende den tidsmæssige anvendelse af EU-retten i nye medlemsstater på sager både før og efter tiltrædelsesdatoen mit forslag til afgørelse Nemeč (C-256/15, EU:C:2016:619, i punkt 27-44).

i få, sjældne tilfælde – forelæggelser for Domstolen. Det er temmelig klart, at enhver fornuftig sagsøger kan forventes at (re)vurdere eksponeringen for omkostninger i hver af disse faser og tage stilling til, om sagen skal fortsættes eller ej. Endvidere har dommere generelt et vist skøn (undertiden endog et betydeligt skøn) i forbindelse med den endelige analyse og de pålagte omkostninger.

90. Desuden er jeg uenig med An Bord Pleanála i, at offentlige og private procesdeltagere er i samme situation hvad angår forventninger med hensyn til omkostninger. Selv om en medlemsstat naturligvis vil overveje omkostningerne og fordelene ved at forsvare og fortsat forsvare en sag, er der ingen risiko for, at en individuel retssag vil føre til dens konkurs. Dette er ikke tilfældet med hensyn til de fleste private procesdeltagere.

91. På baggrund af det ovenstående mener jeg ikke, at spørgsmålet om den tidsmæssige anvendelse af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer kan løses ved blot at fastlægge, hvilken kasse – processuel eller materiel – denne bestemmelse mest sandsynligt passer ind i.

2. Alternative tilgange til tidsmæssig anvendelse

92. Hvis den ovenfor anførte argumentation om, at forventninger med hensyn til omkostninger fastsættes i begyndelsen af proceduren, accepteres, vil konklusionen være, at de bestemmelser om omkostninger, der var gældende på det pågældende tidspunkt, og på grundlag af hvilke de havde baseret deres søgsmålstrategi, bør finde anvendelse under hele proceduren. Procesdeltagerne ville komme ind i en slags »omkostningstunnel«, hvor de ville forblive i alle de forskellige faser af proceduren, f.eks. tilladelse til at begære domstolsprøvelse, domstolsprøvelse, anfægtelser af en dom i første instans, af en dom i anden instans, forelæggelser for andre domstole, tvister om sagsomkostninger osv. Dette er i realiteten det, der efter min opfattelse er An Bord Pleanálas og Irlands standpunkt.

93. Denne tilgang er efter min mening særdeles problematisk. Den ville muliggøre situationer, hvor retssager potentielt kan fortsætte i årtier efter fristen for gennemførelse af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer.

94. En alternativ tilgang består i, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer ville finde umiddelbar anvendelse på enhver afgørelse om at pålægge omkostninger, der vedtages efter fristen for gennemførelse. Dette kunne formentlig være på grundlag af umiddelbar anvendelse af en processuel regel eller anvendelsen af en materiel regel på »endnu ikke indtrådte virkninger« af en tidligere lovændring.

95. Efter min opfattelse er en sådan løsning ligeledes noget problematisk. Som nævnt ovenfor er jeg ikke enig i, at forventninger med hensyn til omkostninger gør sig gældende én gang for alle helt i begyndelsen af proceduren. På den anden side kan det ikke nægtes, at der er visse forventninger på dette tidspunkt. For at give et ekstremt eksempel: Hvis et direktiv indfører en ny bestemmelse om omkostninger den 1. januar 2018, synes det – hvis der ikke foreligger særlige omstændigheder – vanskeligt at begrunde vedtagelsen af en afgørelse om sagsomkostninger den 2. januar 2018, hvor denne nye bestemmelse om ikke uoverkommeligt dyre procedurer anvendes på retssager, der har været i gang i flere år inden denne dato. Selv om det ikke er et spørgsmål i den foreliggende sag, er det absolut muligt, at en sådan tilgang også kunne indebære anvendelse af den nye bestemmelse på sagsomkostninger, der fuldt ud er opstået inden gennemførelsesfristens udløb (eventuelt endog inden vedtagelsen af direktivet).

96. Der skal findes en mellemevej. To muligheder kan overvejes.

97. For det første kunne bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer påberåbes i forhold til alle omkostninger, der er opstået efter fristen for gennemførelse, selv om disse procedurer blev indledt inden denne dato. På denne måde vil omkostningerne i forbindelse med hver procedure skulle opdeles i omkostninger, der er opstået (faktureret eller objektivt opgjort) inden fristen for gennemførelse, og omkostninger, der er opstået efter udløbet af denne frist.

98. For det andet kunne bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer siges at finde anvendelse fra begyndelsen af den første nye »fase« efter fristen for gennemførelse. Hermed mener jeg det tidspunkt, hvor den myndighed, der behandler sagen (i dette tilfælde en retsinstans), træffer en afgørelse, som a) afslutter den pågældende sag, f.eks. en dom om sagens realitet fra en appelinstant, eller b) tillader proceduren at fortsætte, f.eks. en afgørelse om antagelse til realitetsbehandling eller – som jeg forstår proceduren ved de irske domstole – en afgørelse om at give tilladelse til at anlægge et søgsmål.

99. Denne anden mulighed er baseret på, at procesdeltagere på sådanne centrale tidspunkter i proceduren kan forventes behørigt at overveje omkostningerne og fordelene og ulemperne ved at fortsætte sagen. Selv om dette klart ikke altid vil være tilfældet, synes det at være en rimelig antagelse og i praksis både en gennemførlig og forudsigelig tilgang.

100. Efter min opfattelse bør den anden mulighed foretrækkes af Domstolen af en række grunde. Selv om den første mulighed formentlig er mere forudsigelig i den forstand, at den giver en klarere, enkelt dato for påberåbelse af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer, er det ikke nødvendigvis tilfældet, at alle nationale ordninger vil give en sådan detaljeringsgrad med hensyn til omkostninger. Andre praktiske udfordringer, f.eks. anvendelsen af faste gebyrer (for identificerbare opgaver eller dele af proceduren), som ikke vedrører en specifik dato, rejser ligeledes spørgsmål med hensyn til, om den første mulighed er praktisk gennemførlig. Endvidere tager den anden mulighed større hensyn til procesdeltagernes forventninger ved procedurens begyndelse. Dette er særlig vigtigt, hvis bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer skulle blive påberåbt over for private parter (typisk ville dette f.eks. være tilfældet, hvis den private part efter at have fået byggetilladelse intervenserer i en klage i forbindelse med udstedelsen heraf).

101. Andre mere præcise og nuancerede tilgange, f.eks. baseret på en konkret vurdering af procesdeltagernes faktiske forventninger i specifikke procedurer, ville efter min opfattelse være betydeligt mere komplekse og langt mindre forudsigelige end de to ovennævnte muligheder.

3. Anvendelse på den foreliggende sag

102. Med forbehold for den forelæggende rets endelige vurdering ville den anden mulighed, der er omhandlet ovenfor – påberåbelse af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer fra begyndelsen af den første adskilte fase af proceduren efter udløbet af gennemførelsesfristen – betyde, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer skulle kunne påberåbes fra det tidspunkt, hvor Volkmar Klohn fik tilladelse til at anlægge et søgsmål. Den ville finde anvendelse på hele den materielle domstolsprøvelse og afgørelsen om sagens realitet.

103. Det kan dog tilføjes, at da omkostningerne ikke er blevet pålagt i forbindelse med de tidligere faser af proceduren, ville den første mulighed tilsyneladende også føre til samme praktiske resultat i denne sag.

104. Afslutningsvis forstår jeg, at de eneste omkostninger, der undersøges, er de omkostninger, der er afholdt af An Bord Pleanála, som er en offentlig institution og behandles som en del af medlemsstaten⁶⁰. Der skulle således ikke være tale om, at Volkmar Klohn påberåber sig bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer over for private parter (i denne sag procesdeltageren, den virksomhed, der opfører anlægget). Jeg vil derfor ikke komme nærmere ind på dette punkt her. Det er imidlertid værd at bemærke⁶¹, at for så vidt som bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer anses for at have direkte virkning, kan dens direkte virkning ikke påberåbes over for en privat part. I modsætning hertil finder forpligtelsen til overensstemmende fortolkning anvendelse i forholdet mellem private parter og kunne potentielt føre til, at andre private parter skal dele omkostningsbyrden⁶². Dette er endnu en grund, der taler for den anden mulighed, der er foreslået ovenfor, og som tager større hensyn til disse parters forventninger⁶³. Som nævnt ovenfor i punkt 74 i forbindelse med det andet spørgsmål, er denne forskellige indvirkning på private parter endvidere endnu en grund til at sondre mellem direkte virkning og overensstemmende fortolkning.

105. I lyset af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer den forelæggende rets første spørgsmål således:

»I sager som den foreliggende kan kravet i artikel 10a, femte afsnit, i VVM-direktivet om, at procedurer skal være »ikke uoverkommeligt dyre«, påberåbes i forhold til sagsomkostninger, der er opstået fra begyndelsen af den første adskilte fase af proceduren efter udløbet af gennemførelsesfristen, dvs. efter en afgørelse truffet af den retslige myndighed, der behandler sagen, og som enten a) afslutter den pågældende sag eller b) tillader proceduren at fortsætte.«

D. Det tredje spørgsmål

106. Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om – selv om Volkmar Klohn ikke anfægtede afgørelsen om at pålægge ham omkostninger (som derfor nu er blevet endelig) – taxing master eller den domstol, der skal prøve taxing masters afgørelse, er forpligtet til at anvende bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer på de endelige sagsomkostninger, der pålægges Volkmar Klohn.

107. Med forbehold for den forelæggende rets endelige vurdering er jeg af den opfattelse, at enten taxing master eller den domstol, der skal prøve dennes afgørelse, er forpligtet til at anvende bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer (enten som en bestemmelse med direkte virkning eller gennem overensstemmende fortolkning, i overensstemmelse med Domstolens afgørelse vedrørende det andet spørgsmål).

108. I denne henseende vil jeg indledningsvis fremsætte en række bemærkninger vedrørende de faktiske omstændigheder og national ret som beskrevet af procesdeltagerne (1). Derefter vil jeg besvare den nationale domstols tredje spørgsmål (2).

1. Faktiske omstændigheder og national ret

109. Jeg forstår, at afgørelsen om at pålægge Volkmar Klohn omkostninger er blevet endelig.

60 – I henhold til den retspraksis, der er nævnt i fodnote 47 ovenfor.

61 – Jf. ovenfor, punkt 74 i dette forslag til afgørelse.

62 – Også ved blot at forpligte hver part, herunder en procesdeltager, til at bære deres egne omkostninger, uanset det materielle resultat af sagen forud for vedtagelsen af en sådan klar regel herom i national ret.

63 – Jeg udelukker ikke, at berettigede forventninger i et sådant tilfælde faktisk tages i betragtning af den nationale domstol for at forhindre, at en overensstemmende fortolkning i lyset af en ikke-gennemført bestemmelse om ikke uoverkommeligt dyre procedurer pålægger en privat part i en sag økonomiske forpligtelser.

110. Domstolens praksis understreger vigtigheden af retskraftprincippet af hensyn til en stabil retstilstand og stabile retlige relationer samt retsplejehensyn, således at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appelmuligheder er udnyttet, eller efter at appelfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes⁶⁴. Det er kun under helt særlige omstændigheder, at EU-retten ville forpligte en national domstol til at undlade at anvende nationale processuelle regler, hvorved en dom tillægges retskraft⁶⁵.

111. I den foreliggende sag synes der ikke at foreligge sådanne særlige omstændigheder. Der er imidlertid en række forskellige punkter, der kan fremhæves.

112. For det første bemærkes, at selv om afgørelsen om at pålægge Volkmar Klohn omkostninger i givet fald er endelig, forstår jeg også, at denne afgørelse ikke fastsætter de specifikke sagsomkostninger, der skulle pålægges. Det, der ser ud til at være endelig, er rets-*afgørelsen*, hvorefter den tabende part pålægges at betale sagsomkostningerne. I modsætning hertil synes spørgsmålet om sagsomkostningernes specifikke *størrelse* i høj grad at stå åbent og anfægtes nu i den foreliggende sag for den nationale domstol.

113. Hvis Volkmar Klohn for det andet havde ønsket at anfægte afgørelsen om at pålægge ham omkostninger, skulle han have haft tilladelse til at gøre det. Endvidere ville en sådan tilladelse kun blive givet, hvis Volkmar Klohn kunne godtgøre en »væsentlig almen betydning« i forbindelse med appellen. Disse forhold i national ret blev bekræftet af Irland under den mundtlige forhandling.

114. For det tredje bekræftede Volkmar Klohn under den mundtlige forhandling – uden at blive modsagt af nogen anden procesdeltager – at han ikke havde kendskab til sin mulige eller sandsynlige eksponering for sagsomkostninger forud for *taxing masters* afgørelse eller i det mindste det udkast til afgørelse, som var *tilgængeligt et år efter* domstolens afgørelse om at pålægge sagsomkostninger. I denne henseende har Volkmar Klohn anført, at An Bord Pleanálas omkostninger, der blev pålagt ham ved denne afgørelse, var ca. tre gange de omkostninger, han havde afholdt i forbindelse med proceduren. Procesdeltageren synes ikke at have forsøgt at anmelde deres omkostninger.

115. For det fjerde har Volkmar Klohn anført, at han på tidspunktet for domstolens afgørelse om at pålægge ham omkostninger gik ud fra, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer ville blive anvendt af *taxing master*. Volkmar Klohn har nævnt en national præcedens fra et par måneder, inden afgørelsen om sagsomkostninger blev truffet, hvilket efter hans opfattelse støtter dette synspunkt⁶⁶. Dette argument anfægtes navnlig af Irland, som har anført, at det fremgår »krystalklart« af praksis fra Supreme Court (øverste domstol), at *taxing master* ikke har sådanne beføjelser⁶⁷.

116. For det femte forstår jeg, at *taxing master* har en vis beføjelse til at reducere pålagte omkostninger sammenlignet med anmeldte omkostninger. Den forelæggende ret har faktisk bekræftet, at An Bord Pleanála oprindeligt havde anmeldt omkostninger på ca. 98 000 EUR, men kun fik ca. 86 000 EUR. Jeg forstår, at begrundelsen for denne reduktion af omkostningerne i det væsentlige var rimeligheden af advokatsalærer, og at *taxing master* mener, at hans beføjelser til at reducere pålagte omkostninger ikke omfatter reduktioner på grundlag af, at omkostningerne er uoverkommeligt dyre.

64 – Jf. f.eks. dom af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

65 – Dom af 13.1.2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, præmis 28), og af 18.7.2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, præmis 63). Jf. hvad der kunne siges at være den generelle tilgang i dom af 1.6.1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, præmis 46 og 47), og af 16.3.2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, præmis 21).

66 – Dom af 21.11.2007 fra den irske High Court (ret i første instans), Kavanagh (HC IEHC (2007) 389-Record No. 2007/1269 P).

67 – Endvidere ligger domstolens afgørelse om at pålægge Volkmar Klohn omkostninger (2008) forud for dommen af 16.7.2009, Kommissionen mod Irland (C-427/07, EU:C:2009:457), hvori Domstolen fastslog, at Irland ikke havde gennemført bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer. (U)lovligheden af de nationale bestemmelser om omkostninger synes at være et vigtigt element, som først blev bekræftet efter udløbet af fristen for at anfægte afgørelsen om at pålægge omkostninger.

2. Anvendelse på den foreliggende sag

117. Det er den forelæggende rets opgave at foretage den endelige vurdering af de faktiske omstændigheder og den nationale ret i hovedsagen. På denne baggrund vil jeg nedenfor redegøre for de forpligtelser, der følger af EU-retten, og hvordan de kan anvendes på grundlag af min forståelse af de faktiske omstændigheder og den nationale ret som beskrevet ovenfor.

118. VVM-direktivet udpeger ikke den domstol eller anden instans, der har kompetence til at sikre anvendelse af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer. I lighed med andre bestemmelser af samme art henhører dette således primært under national ret⁶⁸. Denne frihed til at vælge de fremgangsmåder og midler, der skal sikre, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer gennemføres, berører ikke forpligtelsen for medlemsstaten til at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer får fuld virkning i overensstemmelse med dens formål⁶⁹.

119. Medlemsstatens pligt til at virkeliggøre det mål, der følger af bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer, og dens pligt i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af denne pligt, påhviler medlemsstaternes domstole⁷⁰ og omfatter ligeledes alle nationale myndigheder, herunder så meget desto mere de myndigheder, der er knyttet til eller er en del af nationale domstole⁷¹.

120. Principperne om forrang og EU-rettens direkte virkning og forpligtelsen til overensstemmende fortolkning påhviler med andre ord alle myndigheder i medlemsstaterne, *både judicielle og administrative*. Inden for disse rammer henhører det under national ret at fastsætte, hvilken specifik enhed der i sidste ende får overdraget at sikre, at disse forpligtelser overholdes, *forudsat at nogen gør dette*. Det tilkommer ikke Domstolen at træffe afgørelse om den interne fordeling af medlemsstaternes beføjelser i denne henseende og/eller om den forfatningsmæssige klassificering af nationale organer, såsom *taxing master*.

121. Det, der generelt kan siges, er følgende.

122. Med forbehold for de tidsmæssige begrænsninger, der er anført ovenfor, skal en borger som Volkmar Klohn være i stand til at påberåbe sig bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer over for en national domstol og nationale myndigheder. Disse domstole og myndigheder er forpligtet til at sikre resultaterne af den direkte virkning af denne bestemmelse⁷², eller disse retslige myndigheder er – såfremt Domstolen skulle anse bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer for at mangle direkte virkning – under alle omstændigheder forpligtet til at fortolke national ret i overensstemmelse med bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer »inden for rammerne af deres kompetence«⁷³, og de nationale myndigheder skal sikre dette »inden for rammerne af deres respektive kompetence«⁷⁴.

123. Tilbage står så det spørgsmål, om en reduktion af omkostninger, der er pålagt med henblik på at overholde bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer, udgør et spørgsmål inden for rammerne af den »kompetence«, der tilkommer *taxing master* eller den nationale domstol, der skal prøve *taxing masters* afgørelse. Dette er et centralt aspekt af den forelæggende rets tredje spørgsmål.

68 – Jf. f.eks. dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 39).

69 – Dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 40).

70 – Dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 98).

71 – Dom af 22.6.1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, præmis 30-33).

72 – Dom af 22.6.1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, præmis 31).

73 – Dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 99).

74 – Dom af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen (C-8/88, EU:C:1990:241, præmis 13), af 13.1.2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, præmis 20), og af 12.2.2008, Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78, præmis 34).

124. I denne henseende er det min opfattelse, at når Domstolens praksis henviser til, at nationale administrative myndigheder anvender principperne om forrang og EU-rettens direkte virkning og overensstemmende fortolkning »inden for rammerne af deres respektive kompetence«, skal den forstås således, at de nationale myndigheder skal gøre dette, når de råder over den nødvendige beføjelse (i henhold til den *generiske form for kompetence*), uden at der foreligger en udtrykkelig tilladelse til at anvende den eksisterende beføjelse til det specifikke formål, der kræves i EU-retten. Direkte virkning og forrang kan efter min opfattelse imidlertid ikke tolkes så bredt, at administrative myndigheder får en helt ny form for beføjelse i forhold til den, de havde i henhold til national ret, potentielt i strid med kompetencefordelingsprincippet.

125. Jeg forstår forelæggelsesafgørelsen således, at *taxing master* har kompetence til at reducere omkostningerne under visse omstændigheder. Han synes derfor at have den generiske form for kompetence, der giver mulighed for at ændre størrelsen af de omkostninger, der skal pålægges. Hvorvidt denne *taxing masters* beføjelse til at reducere omkostningerne kan fortolkes således, at den også omfatter tilfælde som det foreliggende, er i sidste ende et spørgsmål om national ret, som det påhviler den forelæggende ret at afgøre.

126. For så vidt som den forelæggende ret konkluderer, at *taxing master* *ikke* selv har denne kompetence, må den domstol, der skal prøve dennes afgørelse, under alle omstændigheder have denne kompetence.

127. Ifølge fast retspraksis er det de nationale domstole, som det *særligt* tilkommer at sikre den retsbeskyttelse, der for borgerne følger af EU-retten, og at sikre bestemmelseernes fulde virkninger⁷⁵. Da der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne⁷⁶.

128. Navnlig må disse regler ikke gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten (effektivitetsprincippet). Manglende overholdelse af dette krav på EU-plan kan krænke princippet om effektiv retsbeskyttelse⁷⁷.

129. Det vil efter min opfattelse være i strid med effektivitetsprincippet at antage, at hverken *taxing master* eller den nationale domstol, der skal prøve dennes afgørelse, har kompetence til at anvende bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer i en sag som den foreliggende.

130. For at nå til denne konklusion har jeg taget hensyn til de forskellige faktuelle omstændigheder, der er anført i ovenstående afsnit, hvoraf én efter min opfattelse er afgørende, nemlig at afgørelsen om størrelsen kom længe *efter* udløbet af fristen for at anfægte afgørelsen om at pålægge Volkmar Klohn sagsomkostninger. Dette ville indebære, at Volkmar Klohn ved afgørelsen af, hvorvidt han skulle anfægte pålæggelsen af sagsomkostningerne, ikke havde adgang til, hvad der synes at være en vigtig oplysning: Hvor meget kunne der blive pålagt? I denne henseende bemærker jeg, at en stor del af An Bord Pleanálas argumentation i denne sag er baseret på den forudsætning, at en afgørelse om at anlægge sag omfatter en *velunderbygget cost-benefit-analyse*, som skaber begrundede forventninger. Det er derfor noget ironisk derpå at hævde, at en tabende part skulle være forpligtet til at træffe afgørelse om, hvorvidt en afgørelse om at pålægge sagsomkostninger skal anfægtes, uden rent faktisk at vide, hvor meget den pågældende kan blive anmodet om at betale.

75 – Dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 111).

76 – Dom af 16.12.1976, Rewe-Zentralfinanz og Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, præmis 5), af 16.12.1976, Comet (45/76, EU:C:1976:191, præmis 13), af 14.12.1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, præmis 12), af 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 39), af 7.6.2007, van der Weerd m.fl. (C-222/05 – C-225/05, EU:C:2007:318, præmis 28), og af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 44).

77 – Dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 46 og 48).

131. I lyset af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer den forelæggende rets tredje spørgsmål således:

»I en sag som den foreliggende kræves det i henhold til EU-retten, når en afgørelse om at pålægge sagsomkostninger ikke indeholder nogen begrænsninger og i henhold til national ret må anses for endelig, da der ikke foreligger en klage, og når de sagsomkostninger, der skulle pålægges, ikke var fastsat inden udløbet af fristen for at klage over denne afgørelse, at:

- en taxing master, som ifølge national ret er pålagt opgaven med at fastsætte den vindende parts rimelige sagsomkostninger, eller
- en domstol, der skal prøve en sådan afgørelse truffet af en taxing master

forpligtes til at anvende den bestemmelse med direkte virkning, der følger af artikel 10a, femte afsnit, i VVM-direktivet, i henhold til hvilken sagsomkostninger ikke må gøre sager uoverkommeligt dyre.«

V. Forslag til afgørelse

132. Jeg foreslår, at Domstolen besvarer de af Supreme Court (øverste domstol, Irland) forelagte spørgsmål således:

- »1) I sager som den foreliggende kan kravet i artikel 10a, femte afsnit, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003) om, at procedurer skal være »ikke uoverkommeligt dyre«, påberåbes i forhold til sagsomkostninger, der er opstået fra begyndelsen af den første adskilte fase af proceduren efter udløbet af gennemførelsesfristen, dvs. efter en afgørelse truffet af den retslige myndighed, der behandler sagen, og som enten a) afslutter den pågældende sag eller b) tillader proceduren at fortsætte.
- 2) Kravet i artikel 10a, femte afsnit, i direktiv 85/337 om, at procedurer skal være ikke uoverkommeligt dyre, har direkte virkning. En national domstol, som har skønsbeføjelser med hensyn til at tilpligte en tabende part til at betale sagsomkostninger, hvis der ikke er vedtaget en specifik retsakt til gennemførelse af denne bestemmelse, har, når den træffer en afgørelse om at pålægge sagsomkostninger i sager, der er omfattet af denne bestemmelse, pligt til at sikre, at den pågældende afgørelse ikke gør sagen »uoverkommeligt dyr«.
- 3) I en sag som den foreliggende kræves det i henhold til EU-retten, når en afgørelse om at pålægge sagsomkostninger ikke indeholder nogen begrænsninger og i henhold til national ret må anses for endelig, da der ikke foreligger en klage, og når de sagsomkostninger, der skulle pålægges, ikke var fastsat inden udløbet af fristen for at klage over denne afgørelse, at:
 - en taxing master, som ifølge national ret er pålagt opgaven med at fastsætte den vindende parts rimelige sagsomkostninger, eller
 - en domstol, der skal prøve en sådan afgørelse truffet af en taxing master

forpligtes til at anvende den bestemmelse med direkte virkning, der følger af artikel 10a, femte afsnit, i direktiv 85/337, i henhold til hvilken sagsomkostninger ikke må gøre sager uoverkommeligt dyre.«