



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEEK  
MICHAL BOBEK  
esitatud 5. juunil 2018<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-167/17**

**Volkmar Klohn**  
*versus*  
**An Bord Pleanála**  
**menetluses osalevad:**  
**Sligo County Council,**  
**Maloney and Matthews Animal Collections Ltd**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Mõju hindamine – Õigus taotleda kohtulikku kontrolli – Nõue, et kohtuliku kontrolli menetlus ei oleks üle jõu käivalt kulukas – Mõiste „mitte üle jõu käivalt kulukas“ – Õiguse üldpõhimõte – Ajaline kohaldamine – Vahetu õigusmõju – *Res judicata* – Jõustunud kohtukulude väljamõistmise otsuse tagajärjed

### I. Sissejuhatus

1. Volkmar Klohn palus 24. juunil 2004 luba vaidlustada Iiri kohtutes An Bord Pleanála (planeerimiskomisjon, Iirimaa) otsuse anda ehitusluba surnud loomade inspeksiooniüksuse rajamiseks tema talu lähedale. Talle anti menetlusluba kohtulikult kontrolliks 31. juulil 2007. Seejärel aga jäeti tema nõue sisulises menetluses aprillis 2008 rahuldamata ja mais 2008 tehti kohtumäärus temalt kohtukulude väljamõistmise kohta. Juunis 2010 määras kohtukulude hindaja (*Taxing Master*) nende kulude suuruseks ligikaudu 86 000 eurot.

2. V. Klohn vaidlustas kohtukulude hindaja otsuse põhjendusel, et ta ei olnud võtnud arvesse direktiivis 2003/35/EÜ<sup>2</sup> sätestatud nõuet, et kontrollimenetlus peab olema „mitte üle jõu käivalt kulukas“ (edaspidi „kulukuse reegel“). High Court, Ireland (kõrge kohus, Iirimaa) jättis kohtukulude hindaja otsuse muutmata. V. Klohn esitas edasikaebuse Supreme Court, Irelandi (Iirimaa kõrgeim kohus), kes on käesolevas asjas eelotsusetaotluse esitanud kohus.

3. Selles kontekstis küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas a) kulukuse reegel on *ratione temporis* kohaldatav; b) kulukuse reegel on vahetult kohaldatav või kehtib selle suhtes kooskõlalise tõlgendamise kohustus; ja c) kohtukulude hindaja ja/või tema otsust kontrolliv liikmesriigi kohus on kohustatud kohaldama kulukuse reeglit hoolimata sellest, et kohtukulude väljamõistmine on jõustunud.

<sup>1</sup> Algkeel: inglise.

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiv, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega (ELT 2003, L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466).

## II. Õigusraamistik

### A. *Rahvusvaheline õigus*

#### 1. *Århusi konventsioon*

4. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (edaspidi „Århusi konventsioon“) artiklis 9 „Õigus pöörduda kohtusse“ on sätestatud:

„(1) Konventsiooniosaline tagab oma õigussüsteemi raames, et igal isikul, kes leiab, et tema artikli 4 kohaselt esitatud teabenõuet on eiratud, osaliselt või täielikult ebaseaduslikult rahuldamata jäetud või sellele ebapiisavalt vastatud või seda muul viisil nimetatud artikliga vastuolus käsitletud, on juurdepääs vaidlustamise menetlusele kohtus või seaduse alusel loodud muus sõltumatus ja erapooletus asutuses.  
[...]

[...]

(4) Lisaks lõikele 1 ja piiramata selle kohaldamist, peavad lõigetes 1, 2 ja 3 nimetatud menetlused nägema ette kohased ja tõhusad õiguskaitsevahendid, sealhulgas vajaduse korral esialgse õiguskaitse, ning olema ausad, õiglased, õigeaegsed ja mitte takistavalt kallid.

[...]“

### B. *Euroopa Liidu õigus*

#### 1. *Direktiivid 85/337 ja 2003/35*

5. Vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivile 85/337/EMÜ<sup>3</sup> (edaspidi „üldsuse kaasamise direktiiv“) peavad riiklikud ja eraprojektid, mis avaldavad tõenäoliselt olulist mõju keskkonnale, läbima keskkonnamõju hindamise. Üldsuse kaasamise direktiivis on samuti sätestatud nõuded seoses üldsuse osalemist ja üldsusega konsulteerimist puudutavad nõuded niisuguste projektide jaoks loa andmise menetluses.

6. Pärast seda kui Euroopa liit (tollal veel ühendus) Århusi konventsioonile alla kirjutas, muudeti üldsuse kaasamise direktiivi direktiiviga 2003/35, millega lisati üldsuse kaasamise direktiivi artikkel 10a. Selles artiklis on ette nähtud:

„Liikmesriigid tagavad, et kooskõlas siseriikliku õigussüsteemiga oleks asjaomasel elanikkonnal: [...] juurdepääs kaebuste lahendamisele [...], et vaidlustada otsuste, seaduste ja puuduste sisulist või protseduurilist seaduslikkust seoses käesoleva direktiivi sätete kohase üldsuse kaasamisega. [...]

Iga selline menetlus on erapooletu, õiglane, õigeaegne ja mitte üle jõu käivalt kulukas.

Käesoleva artikli sätete tõhususe soodustamiseks tagavad liikmesriigid, et üldsusele tehtaks kättesaadavaks praktiline teave halduslikus või kohtulikus korras läbivaatamismenetluste kasutamise võimaluse kohta.“

3 Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 1985, L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248).

7. Direktiivi 2003/35 artikli 6 esimeses lõigus „rakendamine“ on määratud selle direktiivi ülevõtmise tähtpäevaks 25. juuni 2005.

### **C. Iirimaa õigus**

8. Vastavalt kõrgemate kohtute kodukorra (Rules of the Superior Courts) artikli 99 reeglile 1 peavad kulud järgnema sündmusele. Hageja või kaebaja, kes kohtuvaidluse kaotab, peab maksuma lisaks omaenda kuludele ka vastaspoole kulud. See on üldine reegel, kuid kohtul on õigus sellest kõrvale kalduda, kui konkreetse juhtumi asjaolud seda õigustavad.

9. 16. juuli 2009. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Iirimaa<sup>4</sup> otsustas Euroopa Kohus, et Iirimaa ei ole võtnud siseriiklikku õigusesse üle üldsuse kaasamise direktiivi artiklis 10a sätestatud normi, mille kohaselt menetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kallid. Selle kohtuotsuse kohaselt lisas Iirimaa oma 2000. aasta planeerimis- ja arendusseadusesse (muudetud redaktsioonis) artikli 50B, millest tulenevalt on iga isik selle seaduse kohaldamisalas kohustatud maksuma omaenda kulud, kuid erakordselt tähtsates küsimustes võivad kohtunikud teha reeglitest erandeid.

### **III. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused**

10. Käesoleva juhtumi faktilised asjaolud ulatuvad aastasse 2004 ning ehitusloa andmiseni kogu Iirimaaalt pärit surnud veiste inspeksiooniüksuse rajamiseks Sligo krahvkonda Achonrysse, Iirimaa, mis oli osa reaktsioonist veiste spongioosse entsefalopaatia episootiale. V. Klohn, kes on põhikohtuasjas kaebaja, omab selle üksuse kavandatava asukoha lähedal talu.

11. V. Klohn palus 24. juuni 2004. aasta taotlusega luba vaidlustada planeerimiskomisjoni antud ehitusluba. Saan aru nii, et kaebaja sõnul oli selle vaidlustamise aluseks see, et üldsusel ei võimaldatud otsuse tegemises osaleda ja et keskkonnamõju hindamine viidi lõpule alles pärast seda, kui nimetatud üksus oli juba rajatud.

12. V. Klohnile anti menetlusluba 31. juulil 2007. Euroopa Kohtu istungil kinnitati, et viivitus menetlusloa andmise otsustamisel ei olnud põhjustatud ühegi poole tegevusest ega tegevusetusest, vaid oli seletatav taotlust menetleva riikliku kohtu töökoormusega.

13. High Court (kõrge kohus, Iirimaa) jättis 23. aprilli 2008. aasta kohtuotsusega V. Klohni kaebuse sisulises küsimuses rahuldamata.

14. High Court (kõrge kohus, Iirimaa) tegi 6. mail 2008 määruse kohtukulude väljamõistmise kohta, kohaldades tavapäraselt reeglit, mille kohaselt „kulu järgneb sündmusele“. Selle reegli kohaselt anti vastustajale ja huvitatud isikule (rajatist ehitav ettevõtja) õigus V. Klohnilt kui kohtuvaidluse kaotanud poolelt kohtukulud tagasi saada.

15. Kohtukulud mõisteti välja ainult sisulise kohtuliku kontrolli taotluse, mitte kohtuliku kontrolli menetluse loataotluse suhtes. Eelotsusetaotluse esitanud kohus osutab, et kuna V. Klohnile anti luba 31. juulil 2007, tekkisid kulud pärast seda, kui oli möödunud tähtaeg, mille jooksul tuli üle võtta direktiiv 2003/35, millega lisati üldsuse kaasamise direktiivi artikkel 10a (kulukuse reegel).

16. Saan aru nii, et kohtukulude väljamõistmise määruuses endas ei olnud märgitud V. Klohnilt välja mõistetavate kohtukulude summat. V. Klohn omalt poolt märgib, et talle tekkis seoses loataotluse menetluse algatamise ja kohtuliku kontrolli menetluse endaga 32 000 eurot kulusid.

<sup>4</sup> (C-427/07, EU:C:2009:457, punktid 92–94).

17. Pärast kohtukulude väljamõistmise määruse andmist suunati tekkinud mõistlike kulude summa väljaarvutamine High Courti kohtukulude hindajale. Kohtukulude hindaja menetluses märkis V. Klohn, et määratavate kulude tase ei tohiks olla „üle jõu käivalt kulukas“, nagu on ette nähtud Århusi konventsiooni artikli 3 lõikes 8 ja artikli 9 lõikes 4 ning üldsuse kaasamise direktiivi artiklis 10a.

18. Kohtukulude hindaja tegi kohtukulude kohta otsuse juunis 2010. Planeerimiskomisjon oli algselt küsinud 98 000 eurot. Kohtukulude hindaja määras planeerimiskomisjonile makstavate kohtukulude summaks ligikaudu 86 000 eurot.

19. Seejärel taotles V. Klohn kohtukulude hindaja otsuse kontrolli High Courtis (kõrge kohus, Iirimaa). Nimetatud kohus jättis kohtukulude hindaja otsuse muutmata. Seejärel kaebas V. Klohn High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) otsuse edasi Supreme Courti (Iirimaa kõrgeim kohus).

20. Selguse huvides võib käesolevas asjas peamiste sündmuste ajatelje seega kokku võtta järgmiselt:

- 25. juuni 2003: direktiivi 2003/35<sup>5</sup> avaldamine ja jõustumine;
- 30. aprill 2004: planeerimiskomisjoni otsus;
- 24. juuni 2004: menetluse algus (menetlusloa taotlemine ehitusloa andmise vaidlustamiseks);
- 25. juuni 2005: direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumine;
- 31. juuli 2007: menetlusloa andmine;
- 23. aprill 2008: sisuline kohtuotsus;
- 6. mai 2008: kohtumäärus V. Klohnilt kohtukulude väljamõistmise kohta;
- 24. juuni 2010: kohtukulude hindaja otsus kohtukulude summa kohta;
- 11. mai 2011: kohtukulude hindaja otsuse peale esitatud edasikaebuse rahuldamata jätmine.

21. Kaheldes selles, kuidas on õige EL õigust tõlgendada, otsustas Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus) menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust kolmes järgmises küsimuses:

„1. Kas [direktiivi 85/337] artikli 10a nõue tagada, et menetlus „[ei ole] üle jõu käivalt kulukas“ on üldse kohaldatav sellisel juhul nagu käesolevas asjas, kus vaidlustatud teostusloba anti enne [direktiivi 2003/35] ülevõtmise tähtaja möödumist ja asjaomase teostusloa vaidlustamise menetlus algatati samuti enne kõnealust kuupäeva? Kui jah, siis kas [direktiivi 85/337] nõuet tagada, et menetlus „[ei ole] üle jõu käivalt kulukas“ võib kohaldada kõikide menetlusega seoses kantud kulude suhtes või üksnes pärast ülevõtmise tähtaja möödumist kantud kulude suhtes?“

„2. Kas liikmesriigi kohus, kellel on kaalutusõigus seoses kohtukulude väljamõistmisega kohtuvaidluse kaotanud poolelt, on juhul kui asjaomane liikmesriik ei ole vastu võtnud ühtegi konkreetset meetet [direktiivi 85/337] artikli 10a ülevõtmiseks, kohustatud kõnealuse artikli kohaldamisalasse kuuluvas menetluses selle üle otsustades, milline kohtukulude väljamõistmise määrus teha, tagama, et ükski tehtav määrus ei muuda menetlust „üle jõu käivalt kulukaks“, kusjuures see kohustus tuleneb kas

5 Direktiivi 2003/35 artiklis 7 oli ette nähtud selle direktiivi jõustumine *Euroopa Liidu Teatajas* avaldamise päeval.

asjaomase õigusnormi vahetust õigusemõjust või asjaomase liikmesriigi kohtu kohustusest tõlgendada riigisisest menetlusõigust võimalikult suures ulatuses kooskõlas artikli 10a eesmärkidega?“

„3. Kui kohtukulude väljamõistmise määrus on tingimusetu ja kui seda edasikaebuse puudumisel käsitatakse riigisisese õiguse kohaselt lõpliku ja jõustununa, siis kas liidu õigus nõuab, et:

(a) kulude hindaja, kellel on riigisisese õiguse kohaselt ülesanne määrata kindlaks kohtuvaidluse võitnud poole kantud mõistlike kulude summa, või

(b) kohus, kellelt taotletakse selliste kulude hindaja otsuse kohtulikku kontrolli,

oleks siiski kohustatud muidu kohaldatavatest riigisisese õiguse meetmetest kõrvale kalduma ja määrama väljamõistetavate kulude summa kindlaks viisil, mis tagab, et selliselt välja mõistetavad kulud ei muuda menetlust üle jõu käival kulukaks?“

22. V. Klohn, planeerimiskomisjon, Iirimaa valitsus ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Samad menetlusosalised esitasid 22. veebruaril 2018 peetud kohtuistungil ka suulised seisukohad.

## IV. Hinnang

### A. Sissejuhatus

23. Menetlus, milles taotleti luba planeerimiskomisjoni otsuse vaidlustamiseks, algatati juunis 2004, s.o aasta enne seda, kui direktiivi 2003/35 ülevõtmise tähtaeg juunis 2005 lõppes. Luba vaidlustamiseks anti aga mõni aasta hiljem, juulis 2007. Sisuline kohtuotsus tehti aprillis 2008. Kõikide nende ajavahemike vältel ei olnud kulukuse reegel riigisisessesse õigusesse üle võetud. Kuid suur osa riigisisese kohtumenetlusest peeti pärast ülevõtmistähtaaja möödumist.

24. Seega võib käesolev juhtum esmapilgul näida liidu õiguses direktiivi ülevõtmisega hilinemise klassikalise juhtumina. Ent põhikohtuasjas kõne all oleva reegli konkreetne laad ja ajatelg muudavad selle küsimuse mõnevõrra keerukamaks ning sellest ajendatuna on eelotsusetaotluse esitanud kohus küsinud, (a) kas kulukuse reeglit tuleb käsitada kui vahetu õigusemõjuga sätet või kooskõlalise tõlgendamise allikat (teine küsimus), (b) ajalise kohaldamise kohta (esimene küsimus) ja (c) selle kohta, kellel ja kuidas tuleb seda kohaldada (kolmas küsimus).

25. Minu arvates on kulukuse reeglil, täpsemalt seda reeglit sisaldava direktiivi artikli 10a viiendal lõigul vahetu õigusemõju (B jagu) ning sellele saab tugineda seoses kuludega, mida on kantud alates menetluse esimesest konkreetsest etapist pärast üldsuse kaasamise direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumist (C jagu). See aga, kuidas ja kellel tuleb seda konkreetset riigisiseses menetluses kohaldada on, ehkki reservatsioonidega, liikmesriigi õiguse küsimus (D jagu).

### B. Teine küsimus: kulukuse reegli kooskõlaline tõlgendamine ja vahetu õigusemõju

26. Teises küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas kulukuse reeglil on vahetu õigusemõju või kas selle suhtes kehtib „kooskõlalise tõlgendamise“ kohustus.

27. Täielikkuse huvides tuleb möönda, et ka komisjon pakkus välja, et kulukuse reeglis võib konkreetselt väljenduda liidu õiguse üldpõhimõte. Oma ettepanekus kohtuasjas *North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy* (edaspidi „NEPPC“) märkis, et kulukuse reegel on tõepoolest üldisema põhimõtte konkreetne väljendus direktiivis.<sup>6</sup> Hiljuti NEPPC asjas tehtud kohtuotsuses andis ka Euroopa Kohus mõista, et üldiselt eeldavad tõhususe põhimõte ja tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte, et kohtumenetlused ei oleks üle jõu käival kulukad.<sup>7</sup>

28. Neid avaldusi aga on õige mõista nii, et kulukuse reeglit tuleb tõlgendada selle reegli laiemas seadusandlikus ja konstitutsioonilises kontekstis, mitte nii, et sellega on kehtestatud liidu (keskkonna)õiguses üldine iseseisev põhimõte, mida tuleb kohaldada seadusandlikust kontekstist olenemata. Niivõrd kui selline üldpõhimõte on olemas, on selle kohaldamiseks konkreetsetele juhtumitele vaja, et see oleks seadusandlikul tasandil väljendatud.<sup>8</sup>

29. Käesoleval juhul on põhimõtet, et kohtuliku kontrolli menetlus ei tohi olla üle jõu käival kulukas, õieti konkreetselt väljendatud üldsuse kaasamise direktiivi artikli 10a viienda lõigu kaudu. Asungi nüüd käsitlema selle erisätte tagajärgi.

### 1. Kooskõlaline tõlgendamine

30. On selge, et üldine kooskõlalise tõlgendamise kohustus tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast,<sup>9</sup> mille kohaselt see kohustus „sisaldub EÜ asutamislepinguga loodud süsteemis, kuna võimaldab siseriiklikel kohtutel oma pädevuse piires kohtuvaidluste lahendamise kaudu tagada ühenduse õiguse efektiivne toimimine“.<sup>10</sup>

31. Seda kohustust on kinnitatud ka konkreetselt Århusi konventsiooni suhtes.<sup>11</sup> Ma ei näe põhjust, miks see ei peaks kohalduma ka kulukuse reeglile. Samuti ei ole ju ükski käesoleva menetluse pool sellele vastu vaielnud.<sup>12</sup> Ja pealegi on eelotsusetaotluse esitanud kohus oma taotluses märkinud, et siseriiklikku õigust saab tõlgendada kulukuse reegluga kooskõlas.

32. Mida täpselt „kooskõlaline tõlgendamine“ käesoleval konkreetsel juhul praktikas tähendab, on teine küsimus, mille juurde tulen tagasi käesolevas ettepanekus edaspidi.<sup>13</sup>

### 2. Vahetu õigusmõju

33. Kooskõlalise tõlgendamise kohustusega olid põhimõtteliselt nõus kõik menetlusosalised, ainult kaebaja aga väitis, et kulukuse reeglil on vahetu õigusmõju.

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

7 15. märtsi 2018. aasta kohtuotsus *North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy* (C-470/16, EU:C:2018:185, punktid 55–58).

8 Vt selles mõttes 8. aprilli 1976. aasta kohtuotsus *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56, punktid 18–19) erinevalt 22. novembri 2005. aasta kohtuotsusest *Mangold* (C-144/04, EU:C:2005:709, punkt 76).

9 10. aprilli 1984. aasta kohtuotsus *von Colson ja Kamann* (14/83, EU:C:1984:153, punkt 26) ja 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus *Pfeiffer jt* (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punktid 111–119). Vt samuti 24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 24) ja 4. juuli 2006. aasta kohtuotsus *Adeneler jt* (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 109).

10 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus *Pfeiffer jt* (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 114).

11 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125, punktid 50–52).

12 Vähemalt põhimõtteliselt, kui jätta hetkeks kõrvale konkreetsemad küsimused seoses selle kohustuse ajalise ulatusega ja seda kohaldama pädevate organite/asutuste kindlakstegemisega, mida käsitlen edaspidi, eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele ja kolmandale küsimusele vastates.

13 Vt käesoleva ettepaneku punktid 72–75.

34. Kas taksonoomia on niisuguses kontekstis oluline? Nagu Euroopa Kohus on hiljuti mõista andnud, võib nende kahe mõiste rakendamine konkreetsetel asjaoludel anda sarnaseid tulemusi.<sup>14</sup> Samuti ei ole kooskõlalise tõlgendamise (kaudne õigusmõju) ja vahetu õigusmõju vahel, olgugi et need on kaheks eri kategooriaks sildistatud, praktikas õieti selget piiri. Tegelikkus näib olevat lähemal kontiinumile nende kahe mõiste vahel. Muu hulgas on subjektiivse taju (või õieti ise määratlemise) küsimus, kas siseriiklik kohtunik jätkuvalt „tõlgendab tugevalt“ siseriiklikku normi, et tagada selle vastavus liidu õigusnormiga, või kohaldab liidu õigusnormi juhtumile vahetult.

35. Sellegipoolest on vahetu õigusmõju ja kooskõlaline tõlgendamine kujunenud Euroopa Kohtu praktikas kahe eri kategooriana: kummagi tagajärjed liikmesriigi tasandil peetavas vaidluses ning iseäranis isikute õigustele ja kohustustele on erinevad.<sup>15</sup> See on minu arusaama järgi ka põhjus, miks eelotsusetaotluse esitanud kohus selle küsimuse esitas, sest see, kas üldsuse kaasamise direktiivi artikli 10a viiendal lõigul, mis kulukuse reeglit sisaldab, on vahetu õigusmõju, on oluline seoses juhtumi käsitlemisega liikmesriigi tasandil.

#### *a) Vahetu õigusmõju tingimused*

36. Analüüsides, kas õigussätel on vahetu õigusmõju või mitte, tuleb võtta arvesse selle sätte laadi, üldist ülesehitust ja sõnastust.<sup>16</sup>

37. Sätel on vahetu õigusmõju alati, kui see on sisu poolest piisavalt selge, täpne ja tingimusteta, et tugineda sellele vastuolus oleva siseriikliku meetme vastu, või kui need sätted määratlevad õigusi, millele üksikisikud saavad riigi vastu tugineda.<sup>17</sup> Olukord võib selline olla näiteks juhul, kui kehtib selges ja ühemõttelises sõnastuses keeld.<sup>18</sup>

38. Enne, kui asun kulukuse reegli juurde, väärivad märkimist viis üldist kohtupraktikal põhinevat tähelepanekut.

39. Esiteks selgub kohtupraktikast, et „selge ja täpne“ on üsna paindlik määratlus. Säte saab olla „selge ja täpne“ ka siis, kui see sisaldab määratlemata – või koguni ebamääraseid – mõisteid või määratlemata õigusmõisteid. Klassikalised näited on Euroopa Kohtu 1960. aastate otsused Van Gend en Loos<sup>19</sup> ja Salgoil<sup>20</sup>, mille kohaselt tollimaksude ja koguseliste piirangute ja „samaväärse toimega meetmete“ keeld oli piisavalt selge ja täpne, et avaldada vahetut õigusmõju. Euroopa Kohus on veetnud viimase pool sajanid mõistet „samaväärse toimega meetmed“ tõlgendades.<sup>21</sup>

14 15. märtsi 2018. aasta kohtuotsus North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punktid 52 ja 58).

15 Üksikasjalikult käesoleva ettepaneku punktides 67–75.

16 Vt nt 4. detsembri 1974. aasta kohtuotsus Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, punkt 12).

17 19. jaanuari 1982. aasta kohtuotsus Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, punkt 25); 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punktid 56 ja 57).

18 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 60).

19 5. veebruari 1963. aasta kohtuotsus (26/62, EU:C:1963:1).

20 19. detsembri 1968. aasta kohtuotsus Salgoil (13/68, EU:C:1968:54).

21 Kohtuasjad Van Gend en Loos ja Salgoil ise puudutasid tollimakse ja koguselisi piiranguid kitsas tähenduses. Alles hiljem tekkis vajadus selgitada teist mõistet „samaväärse toimega meetmed“. Vt nt 1. juuli 1969. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (24/68, EU:C:1969:29); 11. juuli 1974. aasta kohtuotsus Dassonville (8/74, EU:C:1974:82); 5. veebruari 1976. aasta kohtuotsus Bresciani (87/75, EU:C:1976:18), ja 24. novembri 1982. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (249/81, EU:C:1982:402).

40. Teiseks näib Euroopa Kohus kalduvat järelutama, et sättel, olenemata sellest, kas seal on kasutatud ebamääraseid või määratlemata mõisteid, on vahetu õigusmõju, kui see sisaldab *keeldu*. Kui sättele tuginetakse kui piiritlemist vajava eraldiseisva õiguse allikale, on ebamäärastele mõistele tuginemine suurem probleem.<sup>22</sup> Nii näiteks oli kohtuasjas Carbonari jt<sup>23</sup> arstiteaduse üliõpilastel õigus saada kohaldatava direktiivi kohaselt „asjakohast tasu“. Kuigi tasustamiskohustus oli täpne, ei olnud määratletud mõistet „asjakohane“ ega ühtegi tasu kindlaksmääramise meetodit. Seetõttu ei olnud sellel sättel vahetut õigusmõju.

41. Kolmandaks hinnatakse vahetu õigusmõju olemasolu (puudumist) õigusakti üksuste – nagu seadusandliku akti artikkel või isegi jagu – tasandil. Sellise hindamise raames on kõnealuse seadusandliku akti süsteem ja sisemine loogika mõistagi olulised. See aga ei välista konkreetse sätte vahetut õigusmõju ka juhul, kui teistel (või koguni enamikul) sama seadusandliku akti sätetel seda ei ole.

42. Neljandaks, määrates kindlaks, kas õigusnormil on menetletavas asjas vahetu õigusmõju, ei püüa Euroopa Kohus tuvastada, et sätted tervikuna on vahetu õigusmõjuga ja täht-tähelt kohaldatavad. Selle asemel lähtub ta osastamisest, st püüab kindlaks teha, kas konkreetse, kohaldatava käitumisnormi saab (vahest pikemast ja keerukamast) liidu õiguse sättest välja võtta. Nii näiteks omistas Euroopa Kohus vahetu õigusmõju võrdse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõttele<sup>24</sup> (ehk õieti meeste ja naiste vahelise diskrimineerimise keelule palga osas<sup>25</sup>), mis oli ette nähtud EMÜ asutamislepingu artiklis 119 (nüüd ELTL artikkel 157), mis ise kehtestas liikmesriikidele mõnevõrra laiema kohustuse.<sup>26</sup>

43. Viiendaks tähendab vahetu õigusmõju „tingimusetuse“ kriteerium seda, et kõnealune liidu õiguse sätte ei eelda ELi institutsioonidelt ega liikmesriikidelt lisameetmete vastuvõtmist. Samuti ei tohi väljakujunenud kohtupraktika kohaselt jätta liikmesriikidele kaalutlusruumi<sup>27</sup> seoses nende rakendamise ega lubada neil tugineda selle kaalutlusruumi kasutamata jätmisele.<sup>28</sup>

44. Ent ka siis, kui liikmesriigil on kaalutlusruum, võivad vahetu õigusmõju tingimused ikkagi täidetud olla. Nii on muu hulgas juhul, kui seda, kas liikmesriigi ametiasutused on oma kaalutlusõiguse piire ületanud, *saab kohtulikult kontrollida*.<sup>29</sup>

22 Selles kontekstis on õigusteoorias eristanud mõisteid *invocabilité d'exclusion* (sõna-sõnalt tuginemine selleks, et välistada – s.o liidu õiguse sätte, mis on piisavalt selge, et *takistada* sellega vastuolus olevate siseriiklike õigusnormide kohaldamist) ja *invocabilité de substitution* (sõna-sõnalt tuginemine selleks, et asendada (liidu õigusnorm) – s.o liidu õigusnormidest tulenev õigus, mis on piisavalt välja kujunenud, et kehtiv siseriiklik õigusnorm *asendada*). Vt Prechal, S., „Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?“, *European Business Law Review*, Vol. 17, 2006, lk 304. Nendes teoreetilistes raamides on *invocabilité d'exclusion*, milles liidu õigusakt, mis *keelab* teatava tegevuse ja mida kasutatakse siseriikliku õiguse kohaldamise tõkestamiseks. Niisugustel juhtudel näib vahetu õigusmõju künnis olevat madalam. Vt selles mõttes kohtujurist Léger' ettepanek kohtuasjas Linster (C-287/98, EU:C:2000:3, punkt 57).

23 25. veebruari 1999. aasta kohtuotsus (C-131/97, EU:C:1999:98).

24 8. aprilli 1976. aasta kohtuotsus Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punktid 30–37).

25 8. aprilli 1976. aasta kohtuotsus Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punkt 39).

26 Vt selles suhtes kohtujurist Trabucchi ettepanek kohtuasjas Defrenne (43/75, EU:C:1976:39, resolutsioon). Esiteks käsitleti selles sättes määratlemata mõisteid, mille rakendamiseks oli vaja siseriiklike õigusakte. Märgiti, et kõnealune sätte on selgelt adresseeritud liikmesriikidele. Kohtujurist järeldas siiski, et selle laiema sätte piires on olemas kitsam õiguslik üksus. Ta kasutas selle üksuse kohta sõnastust „palk kitsamas tähenduses ja tööga, mis ei ole pelgalt samalaadne, vaid on sama“ ning leidis, et see sätte on vahetult kohaldatav.

27 4. detsembri 1974. aasta kohtuotsus Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, punkt 6).

28 19. jaanuari 1982. aasta kohtuotsus Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, punktid 28–30).

29 4. detsembri 1974. aasta kohtuotsus Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, punktid 7 ja 13). Vt samuti 24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Kraaijeveld jt (C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 59); 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 64), ja 21. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punktid 29 ja 31).



45. See on põhimõtteliselt nii, kui „miinimumtagatise“, „minimaalsed õigused“ või „minimaalse kaitse“<sup>30</sup> saab kindlaks määrata ning kohtulikus kontrollis tuvastada, kas liikmesriik on seda miinimumtasest järginud.<sup>31</sup> Nii näiteks märkis Euroopa Kohus otsuses Faccini Dori, et kõnealune säte on tingimusteta ja piisavalt täpne, sest asjakohased mõisted olid määratletavad ja oli selge, mis kõnealuse õigusega kaasneb. Liikmesriikidel oli mõningane kaalutusruum nimetatud asjas vaidluse all olnud direktiivis ette nähtud tühistamisõiguse tähtaja ja tingimustega. See siiski ei mõjutanud selle sätte täpsust ja tingimusetust, sest see ei välistanud võimalust määrata kindlaks minimaalsed õigused, mida on võimalik kasutada.<sup>32</sup>

46. Lihtsalt väljendudes: tehes kindlaks, kas sättel, millega on kehtestatud keeld, on vahetu õigusmõju, on põhiküsimus selles, kas kõnealusele normile saab kohtus tugineda. Kas sellega on ette nähtud miinimumtagatiseid, mida asjaomane liikmesriigi asutus saab praktikas kohaldada – võimalik, et olenemata liikmesriigi mõningasest kaalutusruumist? Kas on olemas selge käitumishorm, mille saab sättest välja võtta ja mida saab kõnealuse juhtumi suhtes kohaldada?

#### b) Kohaldamine käesolevas asjas

47. Arvestades eespool nimetatud tingimusi, nagu neid on kohtupraktikas tõlgendatud, olen seisukohal, et üldsuse kaasamise direktiivi artikli 10a viiendal lõigul, mis kulukuse reeglit sisaldab, on tõepoolest vahetu õigusmõju.

48. On selge, et normile, mille kohaselt üldsuse kaasamise direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad kohtuliku kontrolli menetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kallid, saab kohtus tugineda, kindlasti sel ajal, kui pädev liikmesriigi ametiasutus on tegemas otsust niisuguste menetluste kohtukulude kohta. Selles normis on ette nähtud miinimumtagatiseid: kulud ei tohi takistada kaebajat kohtusse pöördumast ja seda enam ei tohi kaebaja, kui ta seda teeb, selle otsesel tagajärjel pankrotistuda.

49. Kulukuse reegel sisaldab selget, täpset ja tingimusteta *keeldu*. On tõsi, et mõistet „üle jõu käivalt kallis“, tuleb tõlgendada ja kasutada iga üksikjuhtumi konkreetses kontekstis. Minu arvates ei välista see siiski kulukuse reegli *selgust ja täpsust*. Üldiselt, olenemata sellest, kui palju on suuniseid või tehakse kohtuotsuseid, millega tõlgendatakse mõistet „üle jõu käivalt kallis“, näiteks isegi pannes paika vahemikke, summasid või suunavaid arve, eeldab kõnealune norm *alati* üksikjuhtudel mõningast tõlgendamist, sealhulgas juhtumi konkreetse konteksti arvesse võtmist: *kes* nõuab kohtus *mida* täpselt?<sup>33</sup> Teisisõnu, üksikjuhtumi tasandil esineb alati ebakindlust, ent see ei tähenda ebakindlust üldisel tasandil seoses sellega, mida kõnealune reegel nõuab.

50. Seda saab illustreerida näiteks kohtuasjaga Salzburger Flughafen,<sup>34</sup> kus nõudele viia läbi keskkonnamõju hindamine projektide suhtes, mis avaldavad „olulist mõju“ keskkonnale, omistati vahetu õigusmõju. See oli nii, hoolimata ilmselgest vajadusest hinnata „olulist mõju“ igal üksikjuhul eraldi.<sup>35</sup>

30 Vt vastavalt 19. novembri 1991. aasta kohtuotsus Francovich jt (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 19); 14. juuli 1994. aasta kohtuotsus Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punkt 17), ja 24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 35).

31 Vt selles mõttes 19. septembri 2000. aasta kohtuotsus Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punkt 37): „see kaalutusõigus, mida liikmesriik võib kasutada seda sätet siseriiklikku õigusesse üle võttes, ei välista kohtulikku kontrolli küsimuses, kas liikmesriigi ametiasutused on selle kaalutusõiguse piire ületanud“ (kohtujuristi kursiiv).

32 14. juuli 1994. aasta kohtuotsus Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punkt 17). Vt samuti Skouris, V., „Effet Utile Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives“, *European Business Law Review*, Vol. 17, 2006, lk 242, kus tingimusetust on kirjeldatud kui olukordi, milles ei jää liikmesriikidele kaalutusruumi küsimuses, kas, millal ja kuidas seadusandlikult tegutseda.

33 Samuti selgub see Euroopa Kohtu otsusest Edwards. Nimetatud kohtuotsuses ei püüdnud Euroopa Kohus sisustada mõistet „mitte üle jõu käivalt kallis“ absoluutarvuga ning välistas ka „keskmisest“ nõude esitajast lähtuva lähenemisviisi. Selle asemel osutas ta (mitteamendavale) loetelule kõige olulisematest asjaoludest, mida tuleb selle reegli kohaldamisel arvesse võtta – vt 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punktid 40–43).

34 21. märtsi 2013. aasta kohtuotsus (C-244/12, EU:C:2013:203).

35 Vt seoses mõistega „tõõtingimused“ samuti nt 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punktid 105–134).

51. Mis puudutab kulukuse reegli *tingimusetust*, on selge, et selle keelu kohaldamise suhtes ei kehti eeltingimusi. Peab paika, et liikmesriikidel on mõningane kaalutusruum selle suhtes, millist kontrollimenetlust täpselt kasutatakse otsuste vaidlustamiseks direktiivi üldsuse kaasamist käsitlevate sätete kohaldamisalas. Ent kui jätta kõrvale ajaline aspekt, mida käsitlen siin edaspidi esimese küsimuse all, ei ole ükski menetluspool tegelikult vastu vaieldnud sellele, et kohtuliku kontrolli menetlus põhikohtuasjas *kujutaks endast* niisugust kontrollimenetlust, millele nimetatud reegel kohalduks.<sup>36</sup>

52. Teisiti väljendudes ei kehti tingimuslikkust niisuguse nagu käesolevas asjas tekkinud olukorra suhtes, mis peaks selgelt kuuluma direktiiviga 2003/35 muudetud üldsuse kaasamise direktiivi kohaldamisalasse.

53. Samuti peab paika, et liikmesriikidel on avar kaalutusruum selles, kuidas kulukuse reegel rakendada. Liikmesriikidel on valida mitmesuguste vormide ja viiside vahel: näiteks võivad nad ette näha poolte vahel kohustuste võtmise või luua kulude ülempiiri reguleerimise mehhanismi või määrata kohtukulude ülempiiri, näha ette kohtukulude väljamõistmise vaid piiratud ulatuses, vähendada kohtulõivusid, kehtestada piirangud advokaaditasude suhtes või kasutada õigusabi süsteemi. Sellised meetmed võivad olla asjakohased eri etappidel: enne menetluse algust, pärast menetluse algust, jätkuvalt menetluse kestel või pärast menetluse lõppemist.

54. Ent seegi ei takista kulukuse reegli vahetut õiguspõhju. Kulukuse reegluga ette nähtud „miinimumtagatis“ suhtes kaalutusruumi jäetud ei ole. Teisisõnu on võimalik kaalutusruum seotud küsimusega „kuidas“, mitte küsimusega „mida“.<sup>37</sup>

55. Sellepärast olen seisukohal, et üldsuse kaasamise direktiivi artikli 10a viiendal lõigul, mis sisaldab kulukuse reeglit, on vahetu õiguspõhju, lähtudes Euroopa Kohtu määratlusest ja sellest, kuidas seda mõistet on Euroopa Kohtu praktikas kasutatud. Siiski on Euroopa Kohus varem märkinud, et nimetatud direktiivi artiklile 10a vastaval Århusi konventsiooni sättel vahetut õiguspõhju ei ole, ning seda küsimust käsitlen järgnevas jaos.

#### *c) Kohtupraktika Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 4 vahetu õiguspõhju kohta*

56. Euroopa Kohus ei ole varem arutanud küsimust, kas üldsuse kaasamise direktiivi artikli 10a viiendal lõigul on vahetu õiguspõhju.

57. Kohtuotsuses *Ordre des barreaux francophones*,<sup>38</sup> millele viidati hiljuti kohtuotsuses *NEPPC*,<sup>39</sup> otsustas Euroopa Kohus, et vastaval Århusi konventsiooni sättel (artikli 9 lõige 4) ei ole vahetut õiguspõhju.

58. Ma ei arva siiski, et selle mõttekäigu saab automaatselt üle kanda üldsuse kaasamise direktiivi artiklile 10a.

36 Seega eristub see käesoleva asja kontekstis selgelt 28. juuli 2016. aasta kohtuotsusest *Ordre des barreaux francophones et germanophone jt* (C-543/14, EU:C:2016:605, punkt 50), mida käsitlen lähemalt käesoleva ettepaneku punktides 57–65.

37 Minu arvates eristab see käesolevat asja selgelt juhtumist, mida käsitles Iirimaa High Courti (kõrge kohus) otsus *Iirimaa viidatud kohtuasjas Friends of the Curragh Environment Ltd vs. An Bord Pleanála* ([2009] 4 IR 451), kus kohus otsustas, et artiklil 10a ei ole vahetut õiguspõhju. Saan aru nii, et selles kohtuasjas taotles kaebaja sisuliselt varajases etapis kohtukulude väljamõistmist, et ta ei peaks vastustaja kohtukulusid üldse maksma. Nõustun lõppjärgeldusega, et kulukuse reeglil ei ole vahetut õiguspõhju *selle tagamisel, et kasutatakse teatavat menetluslikku vahendit*, et kohtukulud ei oleks üle jõu käival suured. Teisisõnu oli olemas oluline kaalutusruum seoses küsimusega „kuidas“.

38 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Ordre des barreaux francophones et germanophone jt* (C-543/14, EU:C:2016:605).

39 15. märtsi 2018. aasta kohtuotsus *North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy* (C-470/16, EU:C:2018:185, punkt 52), kus Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 4 vahetu õiguspõhju puudumine tulenes kohtuotsusest *Ordre des barreaux francophones* kui vahetu õiguspõhju puudumise pretsedendist, ilma et seda mõttekäiku oleks edasi arendatud.

59. Kohtuasi *Ordre des Barreaux Francophones* puudutas Belgias advokaaditeenustelt käibemaksuvabastuse kaotamist. Cour constitutionnelle (konstitutsioonikohus, Belgia), kes arutas seda maksuvabastust kaotava siseriikliku õigusakti õiguspärasust, esitas Euroopa Kohtule mitu küsimust, tuginedes mitmesugustele õigusaktidele ja -sätetele. Peamine küsimus oli selles, kas sellega tegelikkuses kaasnev advokaaditasude tõus Belgias (21 % võrra – mis on Belgias seadusest tulenev advokaaditeenuste käibemaksu määr) pärsiks õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, iseäranis õigust advokaadi abile. Üks mitmetest eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustest oli see, kas direktiiv 2006/112<sup>40</sup> oli Århusi konventsiooni artikli 9 lõigetega 4 ja 5 kooskõlas.

60. Selles kontekstis täheldas Euroopa Kohus lühidalt, et Århusi konventsiooni kohaldatakse ainult selle konventsiooni artikli 9 lõigetel 1, 2 ja 3 nimetatud menetlustele. Kuna viimati nimetatud lõigetel endil vahetut õigusmõju ei ole, ei saa seda olla ka artikli 9 lõikel 4, mis neile viitab. Nii järeldas Euroopa Kohus, et *artikli 9 lõike 4 alusel ei saa vaidlustada direktiivi 2006/112 kehtivust*.<sup>41</sup>

61. On selge, et kohtuasi *Ordre des barreaux francophones* puudutas Århusi konventsiooni, mitte üldsuse kaasamise direktiivi. Esitatud õigusküsimus puudutas liidu teisese õiguse akti õiguspärasuse vaidlustamist ning oli tõusetunud väga teistsuguses faktilises ja õiguslikus kontekstis. Seega on mitu põhjust seda juhtumit käesolevast erinevaks pidada.

62. Esiteks taotles kaebaja kohtuasjas *Ordre des Barreaux Francophones käibemaksudirektiivi kohtuliku kontrolli*, lähtudes muude õigusnormide seas Århusi konventsioonis sätestatud kulukuse reeglist. Niisiis oli see kohtuasi ulatuselt palju laiem ning selles tugineti reale argumentidele eesmärgiga asetada küsimärgi alla üldine õigusteenuste käibemaksustamine, pidamata konkreetset silmas menetluse liiki. Kõigest üks nendest argumentidest puudutas Århusi konventsiooni. Seevastu käesolevas asjas tuginetakse kulukuse reeglile individuaalse kohtukulude väljamõistmise vastu menetluses, kus vaidlustati (väidetav) üldsuse kaasamise direktiivi üldsuse kaasamist käsitlevate sätete rikkumine. Samuti on märkimisväärne, et see on seotud mitte rahvusvahelise lepingu,<sup>42</sup> vaid liidu teisese õiguse sätte vahetu õigusmõjuga.

63. Teiseks on selge, et kulukuse reegel oleks käesolevas asjas käsitletava konkreetse menetluse suhtes põhimõtteliselt<sup>43</sup> kohaldatav. See erineb olukorrast kohtuasjas *Ordre des barreaux francophones*, kus vaidlustus oli *üldine*, kuna tekkis mure seoses kohtumenetluste maksumuse võimaliku suurenemisega. Seetõttu oli määravalt tähtis, et Århusi konventsiooni artikli 9 muud sätted (s.o artikli 9 lõiked 1–3) ei olnud piisavalt selged ega täpsed, et teha kindlaks täielik toimingute kogum, mille suhtes kulukuse reegel kohaldub. Käesoleva asja kontekstis ja seoses üldsuse kaasamise direktiiviga niisugust täpsuse puudust ei esine.

64. Kolmandaks oli kohtuasjas *Ordre des barreaux francophones* ainus argument artikli 9 lõike 4 vahetu õigusmõju puudumise kohta see, et seal on viidatud Århusi konventsiooni artikli 9 lõigetele 1, 2 ja 3, millel endil vahetut õigusmõju ei ole.<sup>44</sup> Üldsuse kaasamise direktiivi artikli 10a ülejäänud lõigud aga on sõnastatud palju lihtsamalt ja sirgjoonelisemalt. Veel olulisem on, et niisugustes kohtuliku kontrolli menetlustes nagu käesolev kaotab viide teisele sättele tähtsuse, kui kulukuse reegli kohaldatavuse küsimuses ebakindlust ei ole. Teisisõnu, võrreldes peamise aspektiga Euroopa Kohtu põhjenduskäigus kohtuasjas *Ordre des barreaux francophones*, on üldsuse kaasamise direktiivi artikli 10a ülesehitus ja sõnastus teistsugused kui Århusi konventsiooni artiklis 9.

40 Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT 2006, L 347, lk 1).

41 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Ordre des barreaux francophones et germanophone* jt (C-543/14, EU:C:2016:605, punktid 50 ja 53–54).

42 Vt 5. veebruari 1976. aasta kohtuotsus *Conceria Bresciani* (87/75, EU:C:1976:18); 30. septembri 1987. aasta kohtuotsus *Demirel* (C-12/86, EU:C:1987:400), ja 11. mai 2000. aasta kohtuotsus *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224).

43 Jällegi, kui jätta kõrvale ajaline aspekt.

44 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Ordre des barreaux francophones et germanophone* jt (C-543/14, EU:C:2016:605, punkt 50).

65. Seetõttu arvan, et kohtuasi Ordre des barreaux francophones oli selgelt käesolevast asjast erinev ja seda tulebki erinevaks pidada.

3. *Kõik teed viivad Rooma (ent mõned on konarlikumad kui teised)*

66. Nagu eespool märkisin,<sup>45</sup> on kõik menetlusosalised nõus, et kulukuse reegli suhtes kehtib kooskõlalise tõlgendamise kohustus. Ka mina nõustun, et see kohustus kehtib. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on kinnitanud, et kooskõlaline tõlgendus on võimalik.

67. Võib argumenteerida, et kuna sama tulemuse võib väidetavalt saavutada nii kooskõlalise tõlgendamise kui ka vahetu õigusmõju kaudu, ei olnud eeltoodud kulukuse reegli vahetu õigusmõju analüüs õigupoolest vajalik.

68. Ma ei pea seda järeldust vastuvõetavaks kahel põhjusel, millest üks on põhimõtteline ja teine praktiline.

69. *Põhimõtte* tasandil oleks minu arvates mõnevõrra vastuoluline märkida, et kulukuse reeglil *puudub* selgus ja täpsus, mida on vaja vahetuks õigusmõjukuks üksikjuhul, ning samas kinnitada, et kulukuse reegel *on* piisavalt selge ja täpne, et *kohustada* riigisiseseid kohtunikke seda üksikjuhtudel kooskõlalise tõlgendamise kaudu kohaldama.

70. Kulukuse reegli vahetu õigusmõjuga kaasneb sellele sättele tuginemine kulude „kärpimiseks“, mis takistab liikmesriigi kohut neid välja mõistmast määras, mis oleks „üle jõu käivalt kulukas“, kuid muidugi toimides muude üldkohaldatavate siseriiklike kulueeskirjade piires. Kooskõlaline tõlgendamine eeldab, et siseriiklik kohus „sobitab kokku“ siseriikliku õiguse osad ja leiab võimaluse kulude hoidmiseks allpool „üle jõu käivalt kulukat“. Teisisõnu on nõuded selguse ja täpsuse suhtes, mida on vaja „üle jõu käivalt kuluka“ taseme määratlemiseks, mõlemal juhul samad.

71. Selgus ja täpsus kas on või ei ole; need ei kao maagiliselt, kui mainitakse „vahetut õigusmõju“. Minu arvates oleks eksitav jätta mulje, et vahetu õigusmõju ja kooskõlalise tõlgendamise juhtudel kohalduvad erisugused „selguse ja täpsuse“ standardid.

72. Käesoleva asja kontekstis on tehtaval valikul kõige enam mõju *praktilisel tasandil*.

73. Esiteks on kooskõlalisel tõlgendamisel omad piirid, kuna seda lähenemisviisi ei saa kasutada, kui tulemus on *contra legem*.<sup>46</sup> Mis on *intra legem*, mis *praeter legem* ja mis juba *contra legem*, oleneb paratamatult kohtuniku subjektiivsest hinnangust küsimuses, kas teatav tulemus on saavutatav siseriikliku õiguse suhtes antud üldise hinnangu alusel. Seevastu, kui direktiivi sättel on vahetu õigusmõju, kujutab see endast täpsemat „sisselõiget“ siseriiklikku õiguskorda. Baastasandil on kõnealune reegel iseenesest täielik, identifitseeritav ja ettearvatav selles mõttes, et see ei olene heast tõlgendamistahtest ega kujutlusvõimest ega ühegi liikmesriigi õigussüsteemi või selles osaleva isiku paindlikkusest.

<sup>45</sup> Vt käesoleva ettepaneku punkt 31.

<sup>46</sup> Vt nt 4. juuli 2006. aasta kohtuotsus Adeneler jt (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 110).

74. Teiseks saab direktiivi vahetule mõjule tugineda ainult riigi, mitte eraõiguslike isikute vastu<sup>47</sup> (nagu seda on huvitatud isik põhikohtuasjas). Seevastu kooskõlalise tõlgendamise puhul niisugust piirangut põhimõttes endas ei ole. Kooskõlaline tõlgendamine on eraõiguslike isikute vahelises kohtuasjas võimalik.<sup>48</sup> Võib vaielda, kas õiguse üldpõhimõtted, nagu õiguspärase ootuse põhimõte, saaksid hoida ära ebasoodsate tagajärgede asetamist eraõiguslikele kolmandatele isikutele,<sup>49</sup> kuigi näib olevat üldiselt aktsepteeritud, et kooskõlaline tõlgendamine võib isiku õiguslikku olukorda halvendada.<sup>50</sup>

75. Kolmandaks muutub olukord vahetu õigusmõju välistamisega keerukamaks ja ebaselgeks ka riigi võimaliku vastutuse osas. Ebapiisava ülevõtmise juhtudel, mil vahetu õigusmõju ei ole võimalik, on kannatanud isikud sunnitud taotlema hüvitist riigi vastu esitatavate kahju hüvitamise hagide kaudu. Sellega kaasneb mõistagi kohtumenetluste kordistumine. Samuti on üldiselt keerulisem tuvastada liidu õiguse „piisavalt selget rikkumist“, kui rikutud õigusnormi kohta on otsustatud, et see *ei ole* piisavalt selge ja täpne, et olla vahetu õigusmõjuga.<sup>51</sup>

#### 4. Järeldus

76. Minu arvates on kulukuse reegel piisavalt selge ja täpne, et siseriiklik kohus saaks üksikjuhul tuvastada „üle jõu käivalt kuluka“ tulemuse. Samuti on see reegel tingimusteta. Sellepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele nii:

„Üldsuse kaasamise direktiivi artikli 10a viiendas lõigus sätestatud nõudel, et menetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad, on vahetu õigusmõju. Kui selle sätte ülevõtmiseks ei ole võetud konkreetseid meetmeid, on liikmesriigi kohus, kellel on kaalutusõigus kohtuvaidluse kaotanud poolelt kohtukulude väljamõistmisel, kohustatud selle sätte kohaldamisalasse kuuluvas menetluses kohtukulude väljamõistmist kaalutledes tagama, et ükski korraldus ei muuda menetlust „üle jõu käivalt kulukaks“.“

#### C. Esimene küsimus: kulukuse reegli ajaline kohaldamine

77. Kas V. Klohn saab käesolevas asjas üldse kulukuse reeglile tugineda,<sup>52</sup> kui arvestada, et ta esitas oma kaebuse enne selle reegli ülevõtmise tähtaja lõppu? Ja kui saab, siis kas ainult seoses *pärast* ülevõtmistähtaja lõppu tekkinud kuludega või ka „tagasiulatuvalt“, *enne* selle tähtaja lõppu tekkinud kuludega? Need teemad on kesksel kohal eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimeses küsimuses.

78. Käesolevas asjas algas kohtumenetlus enne ülevõtmistähtaja lõppu, kuid jätkus ja põhjustas kulude tekkimist ka pika aja jooksul pärast seda kuupäeva.

47 12. juuli 1990. aasta kohtuotsus Foster jt (C-188/89, EU:C:1990:313, punktid 18–20) ja 10. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punktid 22–29).

48 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Pfeiffer jt (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584). Märgin seda arusaamiselt, et liikmesriigi kohus rakendaks ühes kohtuasjas ühte või teist, kuid mitte mõlemat lahendust. Teisisõnu ei kinnitaks ta kulukuse reegli vahetut õigusmõju liikmesriigi kahjuks, eitades samas selle horisontaalset kohaldamist teise, eraõigusliku isiku vastu, samal ajal tegelikult rakendades tema suhtes kooskõlalise tõlgendamise kaudu sama kohustust.

49 Vt 26. septembri 1996. aasta kohtuotsus Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, punkt 42), mis näib siiski piirduvat karistusõiguse valdkonnaga ja kooskõlalise tõlgendamise tagajärjel kriminaalvastutusele võtmisega. Vt nt 5. juuli 2007. aasta kohtuotsus Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, punkt 45). Vt samuti kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86, eeskätt punkt 65), kus on selgelt kinnitatud: „Siseriikliku õiguse sätete kaudu vahendatud, st ühenduse õiguse kaudne kohaldamine üksikisiku kahjuks on lubatav.“

50 Vt ka käesoleva ettepaneku punkt 104.

51 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 56).

52 Kasutan siin meelega neutraalset sõna „tuginema“. Esimene küsimus keskendub üksnes ajalisele mõõtmele. Seda, kuidas täpselt sellele reeglile tuginetakse (vahetu õigusmõju või kooskõlalise tõlgendamise kaudu), käsitlen teisele küsimusele vastates.

79. Niivõrd kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene küsimus on seotud *enne* ülevõtmistähtaja lõppu kantud kuludega, pean seda mõnevõrra oletuslikuks. On ju eelotsusetaotluses selgelt märgitud, et ainsad vaidluse all olevad kohtukulud on need, mis tekkisid kohtumenetluse sisulise osa kestel, mis algas mitte varem kui 31. juulil 2007, pärast loa saamist ja niisiis *pärast* seda, kui ülevõtmistähtaeg 25. juunil 2005 lõppes.

80. Olen seisukohal, et käesoleval juhul asjasse puutuvate, s.o planeerimiskomisjonile põhikohtuasja *sisulise* etapi kestel tekkinud kulude suhtes saab tugineda kulukuse reeglile.

81. Arutlen kõigepealt kulukuse reegli võimaliku sisuliseks või protseduuriliseks liigitamise üle (1). Seejärel käsitlen alternatiivseid lähenemisviise ajalisuse aspektile (2) ning rakendan seda käesoleva kohtuasja suhtes (3).

### *1. Selle olulisus, kas kulukuse reegel on sisuline või protseduuriline*

82. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „kohaldatakse menetlusnorme üldiselt kõikide nende jõustumise hetkel pooleliolevate vaidluste suhtes,“ samas kui materiaalõigusnorme „tõlgendatakse üldjuhul nii, et neid kohaldatakse enne nende jõustumist tekkinud olukordade suhtes üksnes siis, kui nende sõnastusest, eesmärkidest või ülesehitusest ilmneb selgelt, et selline mõju tuleb neile omistada“.<sup>53</sup> Põhimõtteliselt on materiaalõigusnormid kohaldatavad ainult pärast nende jõustumist tekkinud olukordadele või juba tekkinud olukordade tulevastele tagajärgedele.<sup>54</sup>

83. Kulukuse reeglit ei anna mugavalt paigutada „protseduurilise“ ega ka „sisulise“ lahtrisse.

84. Ühest küljest leidub siseriiklikes seadustikes või tsiviilkohtumenetluse normides sageli sätteid kohtukulude kohta. Samuti võib osa Euroopa Kohtu praktikast käsitada nii, et kohtukulusid käsitlevad normid on protseduurilised. Kohtuasjas Altrip eristas Euroopa Kohus sisulisi norme, nagu nõue viia läbi mõju hindamine, kaudselt protseduurilistest, nagu õigus kohtulikule kontrollile.<sup>55</sup> Kohtuasjas Edwards eeldati, et kulukuse reegel on vahetult kohaldatav, millega kinnitati kaudselt, kuid mitte sõnaselgelt selle protseduurilisust.<sup>56</sup> Kohtuasjades Saldanha ja Data Delecta liigitas Euroopa Kohus kohtukulude tagamist käsitlevad normid otsesõnu protseduurilisteks.<sup>57</sup>

85. Teisest küljest pean võimatuks kinnitada, et kulukuse reegel on oma olemuse poolest puhtalt või selgelt protseduuriline. Üldjuhul käsitletakse kohtukulusid sageli kohtuotsuse resolutsioonis ning harilikult järgnevad need sündmusele (s.o sisulisele otsusele). Kohtuotsuses Altrip vihjab Euroopa Kohus tõepoolest protseduurilise ja sisulise eristamisele, kuid ei määra kuidagi ette, kumba kategooriasse võiks kuuluda kohtukulusid käsitlev norm, nagu seda on kulukuse reegel. Kohtuasi Edwards ei ole selles küsimuses määrav: seal ei kaalunud Euroopa Kohus üldse sõnaselgelt ajalist kohaldamist. Seda küsimust ei tõstatatudki. Kohtuotsused Data Delecta ja Saldanha puudutasid kumbki ainult kohtukulude *tagatist*, mitte tegelikku kohtukulude väljamõistmist.<sup>58</sup>

53 12. novembri 1981. aasta kohtuotsus Meridionale Industria Salumi jt (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punkt 9); 6. juuli 1993. aasta kohtuotsus CT Control (Rotterdam) ja JCT Benelux vs. komisjon (C-121/91 ja C-122/91, EU:C:1993:285, punkt 22), ja 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Toshiba Corporation jt (C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 47).

54 6. juuli 2010. aasta kohtuotsus Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:402, punkt 66) ja 16. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Stichting Natuur en Milieu jt (C-266/09, EU:C:2010:779, punkt 32). Vt samuti 10. juuli 1986. aasta kohtuotsus Licata vs. MSK (270/84 R, EU:C:1986:304, punkt 31) ja 29. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 50).

55 7. novembri 2013. aasta kohtuotsus Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712).

56 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

57 26. septembri 1996. aasta kohtuotsus Data Delecta ja Forsberg (C-43/95, EU:C:1996:357, punkt 15) ja 2. oktoobri 1997. aasta kohtuotsus Saldanha ja MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, punktid 16 ja 17).

58 St kohtukulude tagatisest jäädaks ilma vaid siis, kui tagatise andnud pool kohtuvaidluse sisuliselt kaotab. Nendes kohtuasjades oli küsimus aga hoopis kohtukulude tagatise nõudes kodakondsuse alusel diskrimineerimises.

86. Olulisemgi on, et see kohtupraktika on lähemal lugemisel minu arvates nüansseeritum.<sup>59</sup> See lähenemisviis ei koosne kahest veekindlast lahtrist „protseduuriline“ ja „sisuline“, vaid puudutab ulatust: kõik uued liidu õigusnormid on vahetult kohaldatavad, kuid seejärel pöördub tähelepanu niisuguste uute õigusnormide üksikjuhtudel kohaldatavuse piirangutele. Sellised piirangud – muu hulgas omandatud õiguste ja/või õiguspäraste ootuste kujul – on palju tugevamad, kui on olemas selgelt materiaalsoiguslikud normid, millega on keelustatud tegelik tagasiulatavus varasemate faktiliste asjaolude ja lõpetatud õigussuhete ümberhindamise näol. Samas on need palju nõrgemad või olematudki, kui tegu on puhtalt menetlusõiguslike normidega. Niisuguses kontekstis loeb õigusrahu ja õiguse ettearvatavus ning ootused seoses kõnealuse õigusnormi konkreetse liigiga.

87. Selles küsimuses keskendus arutelu kirjalikes seisukohtades ja kohtuistungil vähem kulukuse reegli jäigale kategoriseerimisele ja rohkem selle tagasiulatava toime potentsiaalile ning poolte ootustele menetluse alguses ja käigus.

88. Selle kohta toonitas planeerimiskomisjon, et „menetluses osalemise reeglid“, sealhulgas võimalikud kohtukulud ei peaks keset mängu muutuma. Pooled määratlevad *kohe algul* oma strateegia, lähtudes mitte ainult sisu õiguslikust hindamisest ja oma võiduvõimalustest, vaid ka kulude kandmisega seotud riskidest.

89. See argument on mõningal määral põhjendatud. Samuti on sellel selgelt piirid. Eeskätt keerukates asjades, nagu käesolev, ei ole pooltel alguspäevast peale selget pilti kohtukulude kogusummast. Mida kauem kestab protsess, seda vähem on ettearvatavust. Esimese astme kohtuotsused võivad viia apellatsioonkaebuseni, kassatsioonkaebuseni, konstitutsiooniõiguslike kaebusteni ja harvadel juhtudel ka eelotsuse taotlemiseni Euroopa Kohtult. On üpris selge, et iga mõistlikult käituv kaebaja hindab iga niisuguse etapi algul (uuesti) kuludega seotud riske, otsustades, kas minna kohtumenetlusega edasi või mitte. Samuti on kohtunikel mõningane (vahel koguni suur) kaalutusruum lõpliku analüüsi tegemisel ja kohtukulude väljamõistmisel.

90. Lisaks sellele ei ole ma planeerimiskomisjoniga nõus, et avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud menetluspoolad on kulude ootuse suhtes samas olukorras. Kuigi on selge, et liikmesriik kaalub kohtuasjas vastustajaks olemise ja vastustajana jätkamise kulusid ja tulusid, ei ole ohtu, et üks kohtuvaidlus ta pankrotistaks. Enamiku eraõiguslike menetluspoolte puhul see nii ei ole.

91. Seda arvestades olen seisukohal, et kulukuse reegli ajalise kohaldamise küsimust ei saa lahendada lihtsalt otsustades, millisesse lahtrisse – protseduurilisse või sisulisse – see reegel kõige tõenäolisemalt sobitub.

## 2. Ajalise kohaldamise alternatiivid

92. Kui nõustuda eespool kirjeldatud argumendiga, et ootused kulude suhtes kinnistuvad menetluse algul, järelduks sellest, et kogu menetluse kestel tuleb kohaldada sel hetkel kulude suhtes kohaldatavaid norme, millele nad oma kohtustrateegia rajasid. Pooled otsekui siseneksid „kulude tunnelisse“, millesse nad jääksid kõikides eri menetlusetappides, milleks on näiteks kohtuliku kontrolli loa taotlemine, kohtulik kontroll, esimese astme kohtuotsuse vaidlustamine, teise astme kohtuotsuse vaidlustamine, asja suunamine teistesse kohtutesse, vaidlused kohtukulude üle jms. See on minu arusaama järgi Iirimaa planeerimiskomisjoni ja Iirimaa tegelik seisukoht.

93. Minu arvates on see lähenemisviis väga probleemne. See võimaldab olukordi, kus kohtuvaidlused võivad jätkuda aastakümneid pärast kulukuse reegli ülevõtmise tähtaja lõppu.

<sup>59</sup> Üldisemalt seoses liidu õiguse ajalise kohaldamisega uutes liikmesriikides juhtumitele, mis jäävad ajaliselt mõlemale poole Euroopa Liiduga ühinemise hetke, vt minu ettepanek kohtuasjas Nemeec (C-256/15, EU:C:2016:619, punktid 27–44).

94. Üks alternatiivne lähenemisviis on niisugune, et kulukuse reegel oleks kohe kohaldatav iga kohtukulude väljamõistmise otsuse suhtes, mis on tehtud pärast ülevõtmise tähtaja lõppu. Selle aluseks saab põhjendatavalt olla menetlusnormi kohene kohaldamine või materiaalõigusnormi kohaldamine varasema seadusemuudatuse „tulevastele tagajärgedele“.

95. Minu arvates on seegi lahendus mõnevõrra probleemne. Nagu eespool märgitud, ei nõustu ma seisukohaga, et ootused kohtukulude suhtes kristalliseeruvad lõplikult kohe menetluse algul. Teisest küljest ei saa eitada, et selles staadiumis esineb mõningaid ootusi. Äärmusliku näitena: kui direktiiviga kehtestatakse uus reegel kohtukulude kohta alates 1. jaanuarist 2018, näib eriliste asjaolude puududes keerukas põhjendada 2. jaanuaril 2018 tehtavat otsust kohtukulude väljamõistmise kohta menetluses, mis on kestnud mitu aastat enne seda kuupäeva. Ehkki käesolevas asjas seda küsimust ei ole, on täiesti võimalik, et niisuguse lähenemisviisiga võib kaasneda ka uue kohtukulude reegli kohaldamine menetlustele, mis on toimunud enne ülevõtmistähtaja lõppu (vahest isegi enne direktiivi vastuvõtmist).

96. Leida tuleb kesktee. Kujutleda võib kahte võimalust.

97. Esiteks võib tugineda kulukuse reeglile seoses kõikide kuludega, mis on kantud pärast ülevõtmistähtaja lõppu, isegi kui menetlus algas enne seda kuupäeva. Sel juhul tuleb iga menetluse kulud jagada kaheks vastavalt sellele, kas need on kantud (arvele kirjutatud või objektiivselt tekkinud) enne ülevõtmistähtaja lõppu või pärast seda.

98. Teiseks võib öelda, et kulukuse reegel on kohaldatav alates ülevõtmistähtaja lõpule esimesena järgnevast uuest menetlusetapist. Selle all pean silmas hetke, mil asja menetlev organ (käesoleval juhul kohus) teeb otsuse, a) millega see menetlusetapp lõpetatakse, näiteks apellatsioonikohtu sisuline otsus, või b) lubab menetlusel jätkuda, näiteks otsus vastuvõetavuse kohta või – nagu mina Iirimaa kohtute menetluskorrast olen aru saanud – otsus, millega antakse luba kohtuliku kontrolli menetluseks.

99. Nimetatud teine võimalus põhineb sellel, et niisugustel pöördelistel hetkedel kaaluvad menetluspoolde tõenäoliselt vaidluse jätkamisega seotud kulusid ning plusse ja miinuseid. Ehkki on selge, et see alati nii ei ole, näib see olevat mõistlik eeldus ning praktikas kasutatav ja ettearvatav lähenemisviis.

100. Minu arvates peaks Euroopa Kohus eelistama nimetatud teist võimalust, ja seda mitmel põhjusel. Kuigi võib väita, et esimene võimalus on ettearvatavam, kuna see võimaldab selgemat, ühtainsat kuupäeva, millest alates saab kulukuse reeglile tugineda, ei pruugi kõik siseriiklikud süsteemid tingimata võimaldada kulusid sel tasemel liigendada. Esimese võimaluse teostatavusega seotud küsimusi tuleneb ka muudest praktilistest raskustest, nagu fikseeritud tasud (identifitseeritavate ülesannete või menetluse osade eest), mis ei ole kuupäevapetsiifilised. Teise võimaluse korral austatakse rohkem ka poolte ootusi menetluse algul. See on iseäranis oluline, kui kulukuse reeglile tuginetakse eraõiguslike menetluspoolte vastu (tüüpiline juhtum oleks näiteks niisugune, kui eraõiguslik isik, kellele on antud ehitusluba, astub selle loa vaidlustamise menetlusse).

101. Muud, peenemad ja nüansseeritumad lähenemisviisid, mis põhinevad näiteks poolte tegelike ootuste üksikjuhulisel hindamisel konkreetsetes menetlustes, oleksid minu arvates palju keerukamad ja võimaldaksid palju vähem ettearvatavust kui eespool nimetatud kaks võimalust.



### 3. Kohaldamine käesolevas asjas

102. Olenevalt sellest, millise lõpliku hinnangu annab eelotsusetaotluse esitanud kohus, tähendaks eespool kirjeldatud teine võimalus – tugineda kulukuse reeglile alates ülevõtmistähtaja lõpule esimesena järgneva eraldi menetlusetapi algusest – seda, et kulukuse reeglile saaks tugineda alates hetkest, mil V. Klohnile anti luba kohtuliku kontrolli menetluseks. See oleks kohaldatav sisulise kontrollimise ja sisulise otsuse suhtes tervikuna.

103. Võib siiski lisada, et kuna eelnenud menetlusetappide osas ei ole kohtukuluseid välja mõistetud, viiks esimene võimalus käesoleval juhul praktikas ilmselt samasuguse tulemuseni.

104. Lõpuks on ainsad kaalumisel olevad kulud minu arusaama järgi planeerimiskomisjoni kulud, kes on avalik-õiguslik isik ja kes loetakse liikmesriigi osaks.<sup>60</sup> Seega ei tohiks tekkida küsimust seoses V. Klohni tuginemisega kulukuse reeglile eraõiguslike isikute (käesolevas asjas huvitatud isiku, s.o rajatise ehitanud äriühingu) vastu. Sellepärast ei lasku ma siin selles küsimuses üksikasjadesse. Väärib siiski meenutamist,<sup>61</sup> et niivõrd kui kulukuse reeglil leitakse olevat vahetu õigusmõju, ei saa selle vahetule õigusmõjule tugineda eraõigusliku isiku vastu. Kooskõlalise tõlgendamise kohustus seevastu on eraõiguslike isikute vahelistele suhetele kohaldatav ja võib viia selleni, et teistel eraõiguslikel isikutel tuleb kulukoormust jagada.<sup>62</sup> See on veel üks põhjus, miks eelistada eespool kirjeldatud teist võimalust, mille korral oleksid selliste poolte ootused rohkem austatud.<sup>63</sup> Samuti, nagu eespool punktis 74 on seoses teise eelotsuse küsimusega mainitud, on see teistsugune mõju eraõiguslikele isikutele veel üks põhjus, miks vahetut õigusmõju ja kooskõlalist tõlgendamist eristada.

105. Seda arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele küsimusele nii:

„Niisugustel juhtudel nagu see, mis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses, saab üldsuse kaasamise direktiivi artikli 10a viiendas lõigus sätestatud nõudele, et menetlused ei tohi olla „üle jõu käivalt kulukad“, tugineda seoses kuludega, mis on kantud alates ülevõtmistähtaja lõpule esimesena järgneva eraldi menetlusetapi algusest, s.o pärast juhtumit menetleva organi otsust, a) millega menetlus selles astmes lõpetatakse või b) lubab menetlusel jätkuda.“

### D. Kolmas küsimus

106. Kolmandas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas hoolimata sellest, et V. Klohn ei vaidlustanud temalt kohtukulude väljamõistmise otsust, mis on seega nüüdseks jõustunud, on kohtukulude hindajal või kohtukulude hindaja otsust kontrollival kohtul kohustus kohaldada V. Klohnilt välja mõistetud kohtukulude lõppsumma suhtes kulukuse reeglit.

107. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu lõplik hinnang ei ole teistsugune, olen seisukohal, et kas kohtukulude hindajal või tema otsust kontrollival kohtul on kohustus kulukuse reeglit kohaldada (kas kui vahetu õigusmõjuga normi või kooskõlalise tõlgendamise kaudu, vastavalt sellele, milline on Euroopa Kohtu otsus teises küsimuses).

108. Selles küsimuses alustan mõnest tähelepanekust faktiliste asjaolude ja siseriikliku õiguse kohta, nagu menetlusosalised neid on tutvustanud (1). Seejärel vastan liikmesriigi kohtu kolmandale küsimusele (2).

<sup>60</sup> Eespool punktis 47 viidatud kohtupraktika tähenduses.

<sup>61</sup> Vt käesoleva ettepaneku punkt 74.

<sup>62</sup> Ka lihtsalt nii, et iga menetlusosaline, sealhulgas huvitatud isik on kohustatud kandma omaenda kohtukulud olenemata sellest, milline on kohtuasja sisuline lahend, enne kui selline selge sellekohane norm siseriiklikus õiguses vastu võetakse.

<sup>63</sup> Ma ei välista, et niisugusel juhul peab siseriiklik kohus õiguspäraseid ootusi teguriks, mis ülevõtmata kulukuse reeglit arvestades takistab eraõiguslikule menetluspoolele kooskõlalise tõlgendamise tõttu rahaliste kohustuste tekkimist.

## 1. Faktilised asjaolud ja siseriiklik õigus

109. Saan aru nii, et V. Klohnilt kohtukulude väljamõistmine on jõustunud.

110. Euroopa Kohtu praktikas on toonitatud, kui tähtis on kohtuotsuse seadusjõu põhimõtte õigusrahu ja õigussuhete stabiilsuse, aga ka korra kohase õigusemõistmise seisukohast, et kohtulahendeid, mis on jõustunud pärast olemasolevate edasikaebevõimaluste ammendamist või selleks ette nähtud tähtaegade möödumist, ei oleks enam võimalik vaidlustada.<sup>64</sup> Vaid väga erandlikel asjaoludel nõuab liidu õigus, et liikmesriik jätaks kohaldamata siseriiklikud menetlusnormid, mille kohaselt kohtuotsus lõplikult jõustub.<sup>65</sup>

111. Näib, et käesolevas asjas selliseid erandlikke asjaolusid ei ole. Siiski esineb mitu eri asjaolu, mis väärivad tähelepanu.

112. Esiteks, kuigi V. Klohnilt kohtukulude väljamõistmise määrus võib olla jõustunud, saan samuti aru, et selle kohtumäärusega ei määratud kindlaks konkreetset väljamõistetavate kohtukulude summat. Lõplikult jõustunud näib olevat *kohtumäärus*, milles on märgitud, et kulud peavad järgnema sündmusele. Seevastu näib kohtukulude konkreetne *summa* olevat vägagi lahtine ja see on liikmesriigi kohtus pooleli olevas menetluses vaidluse all.

113. Teiseks, kui V. Klohn oleks soovinud vaidlustada temalt kohtukulude väljamõistmise määruse, pidanuks ta saama selleks loa. Samuti oleks see luba antud üksnes siis, kui V. Klohn saanuks tõendada „erilist avalikku huvi“ selle apellatsioonimenetluse vastu. Neid siseriikliku õigusega seotud asjaolusid kinnitas kohtuistungil Iirimaa.

114. Kolmandaks kinnitas V. Klohn kohtuistungil, ilma et ükski menetlusosaline oleks talle vastu vaieldud, et ta ei olnud oma võimalikest või tõenäolistest kuludest teadlik enne, kui kohtukulude hindaja koostas oma otsuse või vähemalt otsuse eelnõu, millega oli *võimalik tutvuda aasta* pärast kohtukulude väljamõistmise määrust. Selle kohta märkis V. Klohn, et temalt selle otsusega välja mõistetud planeerimiskomisjoni kulud olid ligikaudu kolm korda suuremad tema enda kuludest selles menetluses. Näib, et huvitatud isik ei ole enda kohtukulude väljamõistmist nõudnud.

115. Neljandaks märkis V. Klohn, et temalt kohtukulude väljamõistmise määruse ajal uskus ta, et kohtukulude hindaja kohaldab kulukuse reeglit. V. Klohn viitas kohtukulude väljamõistmise määrusest paar kuud varasemale riigisisesele pretsedendile, mis tema arvates seda seisukohta toetab.<sup>66</sup> Sellele argumentile vaidleb vastu eeskätt Iirimaa, kes väidab, et Supreme Courti praktikast on „kristallselge“, et kohtukulude hindajal niisugust pädevust ei ole.<sup>67</sup>

116. Viiendaks saan aru nii, et kohtukulude hindajal on mõningased volitused väljamõistetavaid kohtukulusid võrreldes kohtukulude nõudega vähendada. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on tõepoolest kinnitanud, et planeerimiskomisjon nõudis algselt kohtukulude väljamõistmist 98 000 euro ulatuses, kuid välja mõisteti kõigest 86 000 eurot. Minu arusaama järgi põhjendati seda kohtukulude vähendamist sisuliselt kohtukulude mõistlikkusega ning kohtukulude hindaja on seisukohal, et tema pädevus väljamõistetavaid kohtukulusid vähendada ei hõlma vähendamist üle jõu käiva kulukuse alusel.

64 Vt nt 11. novembri 2015. aasta kohtuotsus Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

65 13. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punkt 28) ja 18. juuli 2007. aasta kohtuotsus Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punkt 63). Seda võib võrrelda sellega, mida saaks öelda üldise lähenemisviisi kohta 1. juuni 1999. aasta kohtuotsuses Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punktid 46 ja 47) ja 16. märtsi 2006. aasta kohtuotsuses Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, punkt 21).

66 High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) 21. novembri 2007. aasta otsus Kavanagh (HC IEHC (2007) 389- Record No. 2007/1269 P).

67 Samuti eelnes V. Klohnilt kohtukulude väljamõistmise määrus (2008) 16. juuli 2009. aasta otsusele komisjon vs. Iirimaa (C-427/07, EU:C:2009:457), kus Euroopa Kohus märkis, et Iirimaa on jätnud kulukuse reegli üle võtmata. Siseriiklike kulusid käsitlevate õigusnormide (eba)seaduslikkus näib olevat oluline asjaolu, mis ei leidnud kinnitust enne kohtukulude väljamõistmise määruse vaidlustamise tähtsate möödumist.

## 2. Kohaldamine käesolevas asjas

117. Põhikohtuasjas faktilistele asjaolude ja siseriikliku õiguse kohta lõpliku hinnangu andmine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne. Seda silmas pidades kirjeldan järgnevalt liidu õigusest tulenevaid kohustusi ja seda, kuidas neid võib kohaldada, lähtudes sellest, kuidas mina olen faktilistest asjaoludest ja siseriiklikest õigusnormidest, nagu neid on eespool kirjeldatud, aru saanud.

118. Direktiivis ei ole määratud kohut ega muud organit, kes oleks pädev tagama kulukuse reegli kohaldamist. Seega, nagu teistegi samalaadsete reeglite puhul on see eeskätt siseriikliku õiguse küsimus.<sup>68</sup> See vabadus valida viise ja vahendeid, et tagada kulukuse reegli rakendamine, ei mõjuta siiski liikmesriikidele pandud kohustust võtta kõik vajalikud meetmed, et tagada kulukuse reegli täielik mõju vastavalt sellega taotletavale eesmärgile.<sup>69</sup>

119. Liikmesriigi kohustus saavutada kulukuse reegluga ette nähtud tulemus ja ELL artikli 4 lõikest 3 tulenev kohustus võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle kohustuse täitmine, on liikmesriigi kohtutele siduv<sup>70</sup> ja laieneb ka kõikidele liikmesriigi ametiasutustele, nende seas *a fortiori* nendele, kes on seotud riigi kohtutega või on nende osa.<sup>71</sup>

120. Teisisõnu on esimuslikkuse ja vahetu õigusmõju põhimõtted ning kooskõlalise tõlgendamise kohustus siduvad kõikidele liikmesriikide ametiasutustele, *nii kohtu- kui ka haldusasutustele*. Nendes raamides on õigupoolest siseriikliku õiguse küsimus, milliste konkreetsete üksuste ülesanne on tagada nende kohustuste täitmine, *tingimusel et keegi neist seda teeb*. Euroopa Kohtu ülesanne ei ole otsustada selles suhtes liikmesriigisisese pädevuse jaotuse ega siseriiklike organite, nagu kohtukulude hindaja, konstitutsioonilise liigitumise üle.

121. Üldiselt saab märkida järgmist.

122. Eespool nimetatud ajalisi piiranguid arvestades peab üksikisik, nagu V. Klohn, saama liikmesriigi kohtus ja ametiasutustes kulukuse reeglile tugineda. Need liikmesriigi kohtud ja ametiasutused on kohustatud tagama selle reegli vahetu õigusmõju tagajärjed<sup>72</sup> või kui Euroopa Kohus otsustab, et kulukuse reeglil ei ole vahetut õigusmõju, on need kohtuorganid „oma pädevuse piires“<sup>73</sup> igal juhul kohustatud tõlgendama siseriiklikku õigust kulukuse reegluga kooskõlas ning siseriiklikud ametiasutused on kohustatud seda tegema „oma pädevuse piires“.<sup>74</sup>

123. Sel juhul jääb küsimus, kas väljamõistetud kohtukulude vähendamine, et kulukuse reeglist kinni pidada, kujutab endast küsimust, mis on kohtukulude hindaja või tema otsust kontrollitava riigisisese kohtu „pädevuses“. See on eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolmanda küsimuse peamine aspekt.

124. Selle suhtes olen seisukohal, et kui Euroopa Kohtu praktika viitab sellele, et siseriiklikud haldusasutused rakendavad esimuslikkuse ja vahetu õigusmõju põhimõtteid ning kooskõlalise tõlgendamise kohustust „oma pädevuse piires“ tuleb seda mõista nii, et siseriiklikud ametiasutused peavad seda tegema, kui neil on selleks vajalik pädevus (*üldist laadi pädevuse tähenduses*), ilma et neil

68 Vt nt 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 39).

69 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 40).

70 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 98).

71 22. juuni 1989. aasta kohtuotsus Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punktid 30–33).

72 22. juuni 1989. aasta kohtuotsus Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punkt 31).

73 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 99).

74 12. juuni 1990. aasta kohtuotsus Saksamaa vs. komisjon (C-8/88, EU:C:1990:241, punkt 13); 13. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punkt 20); 12. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, punkt 34).

oleks sõnaselge luba kasutada allesjäänud pädevust konkreetsel eesmärgil, mida eeldab liidu õigus. Olen siiski arvamisel, et vahetut õigusmõju ega esimuslikkust ei saa suruda nii kaugele, et anda haldusametustele täiesti uut liiki pädevus võrreldes sellega, mis oli neil siseriikliku õiguse kohaselt, võimalik, et võimude lahususe põhimõtet rikkudes.

125. Saan eelotsusetaotlusest aru nii, et kohtukulude hindaja on pädev mõnedel asjaoludel kohtukulusid vähendada. Seega näib tal olevat üldist laadi pädevus, mis võimaldab muuta väljamõistetavate kohtukulude summat. Kas kohtukulude hindaja pädevust kohtukulusid vähendada saab tõlgendada nii, et see laieneb ka käesoleva sugustele juhtudele, on lõpuks siseriikliku õiguse küsimus, mis tuleb lahendada eelotsusetaotluse esitanud kohtul.

126. Igal juhul, niivõrd kui eelotsusetaotluse esitanud kohus järeldeb, et kohtukulude hindajal endal seda pädevust *ei ole*, peab see olema tema otsust kontrollival kohtul.

127. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liidu õigusest üksikisikutele tulenevate õiguste kaitse ning liidu õiguse täieulatuslik rakendamine eelkõige siseriiklike kohtute ülesanne.<sup>75</sup> Küsimust reguleerivate ühenduse õigusnormide puududes tuleb iga liikmesriigi siseriiklikus õiguskorras määrata pädevad kohtud ja kehtestada üksikasjalikud menetlusnormid nende kohtuasjade läbivaatamiseks, mille eesmärk on tagada isikute liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse.<sup>76</sup>

128. Muu hulgas ei tohi need õigusnormid muuta tegelikult võimatuks ega ülemäära raskeks liidu õiguskorraga antud õiguste teostamist (tõhususe põhimõte). Selle nõude liidu tasandil täitmata jätmine võib riivata tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet.<sup>77</sup>

129. Minu arvates oleks tõhususe põhimõttega vastuolus märkida, et kohtukulude hindaja ega tema otsust kontrolliv liikmesriigi kohus ei ole pädevad niisuguses asjas nagu käesolev kulukuse reeglit kohaldama.

130. Sellele järeldusele jõudes võtan arvesse eelnevas jaos loetletud mitmesuguseid faktilisi asjaolusid, mille hulgas üks on minu arvates määrav, nimelt see, et otsus summa kohta tuli kaua *pärast* V. Klohnilt kohtukulude väljamõistmise otsuse vaidlustamise tähtaja möödumist. See tähendab, et kui V. Klohn otsustas, kas vaidlustada kohtukulude väljamõistmine või mitte, ei olnud tal lihtsalt võimalik tutvuda sellega, mis näib olevat üks peamisi teabekilde: kui suures summas võidakse kohtukulud välja mõista? Selle suhtes meenutan, et planeerimiskomisjoni argumendid käesolevas asjas põhinevad paljuski eeldusel, et kohtusse mineku otsusega kaasneb *teadlik kulude ja tulude analüüs*, mis viib põhjendatud ootusteni. Seetõttu on mõnevõrra irooniline siis väita, et kohtuvaidluse kaotanud pool peaks olema kohustatud otsustama, kas vaidlustada kohtukulude väljamõistmise otsus, ilma et ta tegelikult teaks, kui suurt summat võidakse talt nõuda.

<sup>75</sup> 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Pfeiffer jt (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 111).

<sup>76</sup> 16. detsembri 1976. aasta kohtuotsus Rewe-Zentralfinanz ja Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punkt 5); 16. detsembri 1976. aasta kohtuotsus Comet (45/76, EU:C:1976:191, punkt 13); 14. detsembri 1995. aasta kohtuotsus Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punkt 12); 13. märtsi 2007. aasta kohtuotsus Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 39); 7. juuni 2007. aasta kohtuotsus van der Weerd jt (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 28), ja 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 44).

<sup>77</sup> 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punktid 46 ja 48).

131. Seda arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolmandale küsimusele järgmiselt:

„Niisugusel juhul nagu see, mis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses, kui kohtukulude väljamõistmise määrus on kvalifitseerimata ning seda võib edasikaebe puududes pidada siseriiklikus õiguses lõplikuks ja määravaks ning väljamõistetavaid kulusid ei ole enne selle kohtumääruse edasikaebamise tähtaja möödumist määratletud, nõuab ELi õigus, et:

- kohtukulude hindaja, kellele on pandud siseriiklikus õiguses ülesandeks kvantifitseerida kohtuvaidluse võitnud poole kantud mõistlike kulude summa; või
- kohus, kellel palutakse kohtukulude hindaja otsust kontrollida,

on kohustatud kohaldama üldsuse kaasamise direktiivi artikli 10a viiendast lõigust tulenevat vahetu õigusmõjuga reeglit, mille kohaselt ei tohi menetlused olla üle jõu käivalt kulukad.“

## V. Ettepanek

132. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Supreme Courti (Iirimaa kõrgeim kohus) küsimustele järgmiselt:

1. Niisugustel juhtudel nagu see, mis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses, saab nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ) artikli 10a viiendas lõigus sätestatud nõudele, et menetlused ei tohi olla „üle jõu käivalt kulukad“, tugineda seoses kuludega, mis on kantud alates ülevõtmistähtaja lõpule esimesena järgneva eraldi menetlusetapi algusest, s.o pärast juhtumit menetleva organi otsust, a) millega menetlus selles astmes lõpetatakse või b) lubab, et menetlus saaks jätkuda.
2. Direktiivi 85/337 artikli 10a viiendas lõigus sätestatud nõudel, et menetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad, on vahetu õigusmõju. Kui selle sätte ülevõtmiseks ei ole võetud konkreetseid meetmeid, on liikmesriigi kohus, kellel on kaalutusõigus kohtuvaidluse kaotanud poolelt kohtukulude väljamõistmisel, kohustatud selle sätte kohaldamisalasse kuuluvas menetluses kohtukulude väljamõistmist kaalutledes tagama, et ükski korraldus ei muuda menetlust „üle jõu käivalt kulukaks“.
3. Niisugusel juhul nagu see, mis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses, kui kohtukulude väljamõistmise määrus on kvalifitseerimata ning seda võib edasikaebe puududes pidada siseriiklikus õiguses lõplikuks ja määravaks ning väljamõistetavaid kulusid ei ole enne selle kohtumääruse edasikaebamise tähtaja möödumist määratletud, nõuab ELi õigus, et:
  - kohtukulude hindaja, kellele on pandud siseriiklikus õiguses ülesandeks kvantifitseerida kohtuvaidluse võitnud poole kantud mõistlike kulude summa; või
  - kohus, kellel palutakse kohtukulude hindaja otsust kontrollida,on kohustatud kohaldama direktiivi 85/337 artikli 10a viiendast lõigust tulenevat vahetu õigusmõjuga reeglit, mille kohaselt ei tohi menetlused olla üle jõu käivalt kulukad.