



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
5 päivänä kesäkuuta 2018¹

Asia C-167/17

Volkmar Klohn
vastaan
An Bord Pleanála
muina osapuolina
Sligo County Council ja
Maloney and Matthews Animal Collections Ltd

(Ennakkoratkaisupyyntö – Supreme Court (ylin tuomioistuin, Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Vaikutusten arviointi – Mahdollisuus saattaa asia uudelleen tutkittavaksi – Edellytys, jonka mukaan muutoksenhakumenettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle – Käsite ”ei niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle” – Yleinen oikeusperiaate – Ajallinen soveltaminen – Välitön oikeusvaikutus – Oikeusvoima – Seuraukset lopulliseksi tullee oikeudenkäyntikuluja koskevalle päätökselle

I Johdanto

1. Volkmar Klohn jätti 24.6.2004 hakemuksen, jolla hän pyysi lupaa An Bord Pleanálan (Irlannin kaavoitusasioiden valituslautakunta, jäljempänä valituslautakunta) päätöstä, jolla oli myönnetty suunnittelulupa kuolleiden eläinten tarkastusyksikön rakentamiseen hänen tilansa läheisyyteen, koskevan judicial review -menettelyn vireille panemiseen Irlannin tuomioistuimissa. Lupa myönnettiin 31.7.2007. Hänen kanteensa kuitenkin hylättiin myöhemmin asiakysymyksen osalta huhtikuussa 2008 annetulla tuomiolla, ja hänet veloitettiin korvaamaan oikeudenkäyntikulut toukokuussa 2008 tehdyssä päätöksessä. High Courtin (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) Taxing Master (oikeudenkäyntikulujen arvioinnista vastaava riippumaton henkilö) teki kesäkuussa 2010 päätöksen, jossa hän arvioi näiden oikeudenkäyntikulujen määräksi noin 86 000 euroa.

2. Klohn haki muutosta Taxing Masterin päätökseen sillä perusteella, ettei se täyttänyt direktiivin 2003/35/EY² sisältävää edellytystä, jonka mukaan muutoksenhakumenettely ”ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle” (jäljempänä kalleussääntö). High Court pysytti Taxing Masterin päätöksen. Klohn valitti sen ratkaisusta Supreme Courtiin (ylin tuomioistuin, Irlanti), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin käsiteltävässä asiassa.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² Yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 156, s. 17).

3. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tässä yhteydessä seuraavaa: a) voidaanko kalleussääntöä soveltaa ajallisesti, b) onko kalleussäännöllä välitön oikeusvaikutus tai onko sen osalta olemassa velvollisuus yhdenmukaiseen tulkintaan ja c) onko Taxing Master ja/tai hänen päätöstään tutkiva kansallinen tuomioistuin velvollinen soveltamaan kalleussääntöä siitä huolimatta, että oikeudenkäyntikuluja koskeva päätös on tullut lopulliseksi.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

1 Århusin yleissopimus

4. Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä Århusin yleissopimus) 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”, määrätään seuraavaa:

”1. Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että henkilö, joka katsoo, että hänen 4 artiklan nojalla esittämänsä tietopyyntö on jätetty huomiotta tai perusteettomasti hylätty osittain tai kokonaan, siihen on vastattu puutteellisesti tai sitä ei muuten ole käsitelty edellä mainitun artiklan määräysten mukaisesti, voi saattaa asian tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä uudelleen tutkittavaksi.

--

4. Tämän artiklan 1 kappaleen lisäksi ja sen soveltamista rajoittamatta tämän artiklan 1, 2 ja 3 kappaleessa tarkoitettujen menettelyiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, joihin sisältyy tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimenpiteet, ja niiden tulee olla oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumiselle. Tämän artiklan nojalla tehdyt päätökset annetaan kirjallisesti tai kirjalliseen muotoon tallennettuina. Tuomioistuinten ja mahdollisuuksien mukaan myös muiden elinten päätökset asetetaan julkisesti saataville.

--”

B Euroopan unionin oikeus

1 Direktiivit 85/337/ETY ja 2003/35

5. Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY³ mukaan julkisten ja yksityisten hankkeiden, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, ympäristövaikutukset on arvioitava. Direktiivissä 85/337 asetetaan myös vaatimuksia yleisön osallistumiselle ja kuulemiselle tällaisten hankkeiden hyväksymistä koskevassa päätöksenteossa.

3 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1985, L 175, s. 40).

6. Sen jälkeen, kun Euroopan unioni (silloinen Euroopan yhteisö) oli allekirjoittanut Århusin yleissopimuksen, direktiiviä 85/337 muutettiin direktiivillä 2003/35, jolla siihen lisättiin 10 a artikla. Kyseisessä säännöksessä säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee, – – on mahdollisuus saattaa – – tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.– –

Kyseisen menettelyn on oltava oikeudenmukainen, tasapuolinen ja nopea, eikä se saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

Tämän artiklan säännösten tehostamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle annetaan käytännön tietoja mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin.”

7. Direktiivin 2003/35 6 artiklan, jonka otsikko on ”Direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä”, 1 kohdan mukaan direktiivi on pantava täytäntöön 25.6.2005 mennessä.

C Irlannin oikeus

8. Ylioikeuksien työjärjestyksen (Rules of the Superior Courts) 99 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäyntikulut määräytyvät asian ratkaisun perusteella. Asianosaisen, joka häviää asian, on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvattava vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Tämä on yleissääntö, mutta tuomioistuin voi harkintansa mukaan poiketa siitä, jos se on perusteltua asian erityisolosuhteiden vuoksi.

9. Unionin tuomioistuin totesi 16.7.2009 antamassaan tuomiossa komissio v. Irlanti,⁴ ettei Irlanti ollut saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöä direktiivin 85/337 (sellaisena kuin se on muutettuna) 10 a artiklaan sisältyvää sääntöä, jonka mukaan menettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä siihen osallistumiselle. Tämän tuomion mukaisesti Irlanti lisäsi vuoden 2000 kaavoitusta ja maankäyttöä koskevaan lakiin (Planning and Development Act 2000) 50B §:n, joten kyseisen lainsäädännön soveltamisalalla kukin asianosainen on velvollinen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan, mutta tuomarit voivat poiketa säännöistä poikkeuksellisen tärkeissä asioissa.

III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

10. Käsiteltävän asian tosiseikat juontavat juurensa vuoteen 2004 ja suunnitteluluvan myöntämiseen kulleiden eläinten tarkastusyksikön rakentamiseen Sligon kreivikunnassa (Irlanti) sijaitsevaan Achonryyn BSE-tautiepidemian torjumisen yhteydessä. Pääasiassa valittajana oleva Klohn omistaa maatilan laitoksen ehdotetun rakennuspaikan läheisyydessä.

11. Klohn jätti 24.6.2004 hakemuksen, jolla pyydettiin lupaa valituslautakunnan suunnitteluluvan myöntämispäätöstä koskevan judicial review -menettelyn vireille panemiseen. Valittajan esittämien huomautusten perusteella ymmärrän asian niin, että hänen vireille panemansa menettely perustui siihen, ettei yleisöllä ollut mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon ja että ympäristövaikutusten arviointi tehtäisiin vasta, kun laitos oli tosiasiallisesti jo rakennettu.

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

12. Klohnille myönnettiin lupa menettelyn vireille panemiseen 31.7.2007. Unionin tuomioistuimen istunnossa vahvistettiin, ettei kolmen vuoden viivästys hakemuksen käsittelyssä johtunut asianosaisten toimista tai toimimattomuudesta, vaan syynä siihen oli ilmeisestikin hakemusta käsitelleen kansallisen tuomioistuimen työmäärä.

13. High Court hylkäsi Klohnin kanteen asiankysymyksen osalta 23.4.2008 antamallaan tuomiolla.

14. High Court teki 6.5.2008 oikeudenkäyntikuluista päätöksen soveltaen tavanomaista sääntöä, jonka mukaan oikeudenkäyntikulut määräytyvät asian ratkaisun perusteella ("cost follows the event"). Kyseisen säännön mukaan pääasian vastapuolella ja muulla osapuolella (rakennuksen rakentaja) oli oikeus saada oikeudenkäyntikulut Klohnilta, joka oli hävinnyt asian.

15. Oikeudenkäyntikuluista tehty päätös koski ainoastaan muutoksenhakua asiakysymyksen osalta eikä hakemusta judicial review -menettelyn vireille panemiseksi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että koska lupa menettelyn vireille panemiseen myönnettiin Klohnille 31.7.2007, oikeudenkäyntikulut aiheutuivat direktiivin 2003/35, jolla direktiiviin 85/337 lisättiin 10 a artikla (kalleussääntö), täytäntöönpanon määräajan päättymisen jälkeen.

16. Oikeudenkäyntikuluja koskevassa päätöksessä itsessään ei ymmärtääkseni määritetty niiden oikeudenkäyntikulujen määrää, jotka Klohnin olisi korvattava. Klohn puolestaan toteaa, että hänelle aiheutui valituslupahakemuksesta ja itse judicial review -menettelystä kuluja noin 32 000 euroa.

17. Oikeudenkäyntikuluja koskevan päätöksen jälkeen oikeudenkäyntikulujen määrän laskenta siirrettiin High Courtin Taxing Masterin tehtäväksi. Taxing Masterin menettelyssä Klohn väitti, etteivät määritettävät oikeudenkäyntikulut saa olla "niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle" Århusin yleissopimuksen 3 artiklan 8 kappaleen ja 9 artiklan 4 kappaleen sekä direktiivin 85/337 10 a artiklan mukaisesti.

18. Taxing Master teki päätöksen oikeudenkäyntikuluista kesäkuussa 2010. Valituslautakunta oli alun perin vaatinut noin 98 000:ta euroa. Taxing Master vahvisti valituslautakunnalle maksettavien oikeudenkäyntikulujen määräksi noin 86 000 euroa.

19. Klohn haki High Courtissa muutosta Taxing Masterin päätökseen. High Court pysytti Taxing Masterin päätöksen. Tämän jälkeen Klohn valitti High Courtin tuomiosta Supreme Courtiin.

20. Selkeyden vuoksi käsiteltävän asian tärkeimpien tapahtumien aikajana voidaan siten tiivistää seuraavasti:

- 25.6.2003: direktiivin 2003/35 julkaiseminen ja voimaantulo⁵
- 30.4.2004: valituslautakunnan päätös
- 24.6.2004: menettelyn vireillepano (hakemus luvan saamiseksi suunnitteluluvan riitauttamiseen)
- 25.6.2005: direktiivin täytäntöönpanon määräajan päätyminen
- 31.7.2007: luvan myöntäminen
- 23.4.2008: tuomio asiakysymyksestä
- 6.5.2008: päätös Klohnin velvoittamisesta korvaamaan oikeudenkäyntikulut

⁵ Direktiivin 2003/35 7 artiklan mukaan direktiivi tulee voimaan päivänä, jona se julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

- 24.6.2010: Taxing Masterin päätös oikeudenkäyntikulujen määrästä
- 11.5.2011: Taxing Masterin päätöksestä tehdyn valituksen hylkääminen.

21. Supreme Court on epävarma unionin oikeuden oikeasta tulkinnasta, joten se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kolme ennakkoratkaisukysymystä:

- ”1) Voidaanko [direktiivin 85/337] 10 a artiklaan sisältyviä säännöksiä, joiden mukaan oikeudenkäyntikulut eivät saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, mahdollisesti soveltaa käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa oikeudenkäynnissä riitautettu suunnittelulupa myönnettiin ennen kyseisen direktiivin täytäntöönpanon määräajan päättymistä ja jossa oikeudenkäynti, jossa merkityksellinen suunnittelulupa riitautettiin, pantiin myös vireille ennen kyseistä ajankohtaa? Jos asia on näin, voidaanko [direktiivin 85/337] säännöksiä, joiden mukaan oikeudenkäyntikulut eivät saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, mahdollisesti soveltaa kaikkiin oikeudenkäynnissä aiheutuneisiin kuluihin vai ainoastaan täytäntöönpanon määräajan päättymisen jälkeen aiheutuneisiin oikeudenkäyntikuluihin?
- 2) Onko kansallinen tuomioistuin, jolla on harkintavaltaa asian hävinneen osapuolen velvoittamisessa korvaamaan oikeudenkäyntikulut, silloin, kun kyseisessä jäsenvaltiossa ei ole toteutettu erityistä toimenpidettä [direktiivin 85/337] 10 a artiklan täytäntöön panemiseksi, päättäessään oikeudenkäyntikuluista oikeudenkäynnissä, johon kyseistä säännöstä sovelletaan, velvollinen varmistamaan, ettei oikeudenkäyntikuluja koskeva päätös tee menettelystä niin kallista, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle, joko siksi, että asiaa koskevilla säännöksillä on välitön oikeusvaikutus, tai siksi, että kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimen on tulkittava kansallisia menettelysääntöjään niin pitkälti kuin mahdollista 10 a artiklan tavoitteiden mukaisesti?
- 3) Jos oikeudenkäyntikuluja koskevassa päätöksessä ei ole asetettu rajoituksia ja jos päätöstä, ellei siitä valiteta, pidetään kansallisen lainsäädännön nojalla lopullisena ja sitovana, edellyttääkö unionin oikeus, että joko
 - a) Taxing Masterilla, jonka tehtävänä on kansallisen lainsäädännön mukaisesti määrittää asian voittaneelle osapuolelle kohtuullisesti aiheutuneiden oikeudenkäyntikulujen määrä, tai
 - b) tuomioistuimella, jonka tutkittavaksi Taxing Masterin päätös on saatettu,on tästä huolimatta velvollisuus poiketa muutoin sovellettavista kansallisen lainsäädännön mukaisista toimenpiteistä ja määrittää korvattavien oikeudenkäyntikulujen määrä siten, että varmistetaan, etteivät näin korvattavat oikeudenkäyntikulut tee menettelystä niin kallista, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle?”

22. Kirjallisia huomautuksia esittivät Klohn, valituslautakunta, Irlanti ja Euroopan komissio. Samat asianosaiset ja muut osapuolet esittivät myös suullisia huomautuksia 22.2.2018 pidetyssä istunnossa.

IV Arviointi

A Johdanto

23. Menettely valituslautakunnan päätöstä koskevan valitusluvan saamiseksi käynnistettiin kesäkuussa 2004 vuotta ennen direktiivin 2003/35 täytäntöönpanon määräajan päättymistä kesäkuussa 2005. Valituslupa kuitenkin myönnettiin muutamaa vuotta myöhemmin heinäkuussa 2007. Tuomio asiakysymyksen osalta annettiin huhtikuussa 2008. Kalleussääntöä ei ollut saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä tänä aikana. Huomattava osa kansallisesta oikeudenkäyntimenettelystä kuitenkin ajoittui täytäntöönpanon määräajan jälkeen.

24. Käsiteltävä asia saattaa siten ensi näkemältä vaikuttaa ”klassiselta unionin oikeuteen liittyvältä tapaukselta”, jossa direktiiviä ei panna täytäntöön määräajassa. Juuri kalleussäännön luonne ja pääasian tosiseikkojen aikajana mutkistavat asiaa, minkä vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleekin sitä, onko kalleussääntö ymmärrettävä säännökseksi, jolla on välitön oikeusvaikutus, tai onko kansallista lainsäädäntöä tulkittava yhdenmukaisesti sen kanssa (toinen kysymys), sekä sen ajallista soveltamista (ensimmäinen kysymys) ja sitä, keneen sitä on sovellettava ja miten (kolmas kysymys).

25. Kalleussäännöllä, tai tarkemmin ottaen direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennellä kohdalla, johon kyseinen sääntö sisältyy, on nähdäkseni välitön oikeusvaikutus (B jakso), ja siihen voidaan vedota sellaisten oikeudenkäyntikulujen yhteydessä, jotka ovat aiheutuneet direktiivin 2003/35 täytäntöönpanon määräajan päättymistä seuraavasta ensimmäisestä erillisestä menettelyvaiheesta alkaen (C jakso). Se, miten ja kenen sitä on sovellettava asianomaisessa kansallisessa menettelyssä, on – joskin tietyn varauksin – kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva kysymys (D jakso).

B Toinen kysymys: yhdenmukainen tulkinta ja kalleussäännön välitön oikeusvaikutus

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, onko kalleussäännöllä välitön oikeusvaikutus vai sovelletaanko siihen ”yhdenmukaisen tulkinnan” velvollisuutta.

27. Kattavuuden vuoksi on syytä todeta, että komissio myös ehdotti, että kalleussääntö voi olla unionin yleisen oikeusperiaatteen erityinen ilmentymä. Asiassa North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (jäljempänä NEPPC-tapaus) esittämässäni ratkaisuehdotuksessa huomautin, että kalleussääntö on direktiivissä erityinen ilmaus yleisemmästä periaatteesta.⁶ Äskettäin NEPPC-tapauksessa antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin myös totesi, että tehokkuusperiaate ja tehokkaan oikeussuojan periaate yleisesti edellyttävät, etteivät menettelyt ole niin kalliita, että tämä olisi esteenä niihin osallistumiselle.⁷

28. Nämä toteamukset on kuitenkin ymmärrettävä siten, että kalleussääntöä on tulkittava laajemmassa lainsäädännöllisessä ja perustuslaillisessa yhteydessään, eikä siten, että se muodostaa yleisen, itsenäisen unionin (ympäristö)oikeuden periaatteen, jota sovellettaisiin erillään sen lainsäädäntöyhteydestä. Sikäli kuin tällainen yleinen periaate on olemassa, se on ilmaistava lainsäädännön tasolla, jotta sitä voidaan soveltaa yksittäistapauksissa.⁸

⁶ C-470/16, EU:C:2017:781, 33 kohta.

⁷ Tuomio 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, 55–58 kohta).

⁸ Ks. vastaavasti tuomio 8.4.1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, 18 ja 19 kohta erotuksena tuomiosta 22.11.2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, 76 kohta).

29. Käsiteltävässä asiassa periaatteelle, jonka mukaan muutoksenhakumenettely ei saa olla niin kallis, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle, on tosiasiallisesti annettu erityinen ilmentymä direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennellä kohdalla. Tarkastelen seuraavaksi kyseisen säännöksen vaikutuksia.

1 Yhdenmukainen tulkinta

30. Yhdenmukaisen tulkinnan yleinen velvollisuus seuraa selvästi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä,⁹ jonka mukaan tämä velvollisuus on ”erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää, sillä näin kansallinen tuomioistuin voi toimivaltansa rajoissa varmistaa yhteisön oikeuden täyden tehokkuuden, kun se ratkaisee käsiteltäväkseen saatetun asian”.¹⁰

31. Tämä velvollisuus on myös vahvistettu nimenomaisesti Århusin yleissopimuksen osalta.¹¹ En näe mitään syytä siihen, ettei sitä pitäisi soveltaa myös kalleussääntöön. Yksikään menettelyn osapuolista ei myöskään ole kiistänyt tätä.¹² Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lisäksi pyynnössään todennut, että kansallista lainsäädäntöä voidaan tulkita yhdenmukaisesti kalleussäännön kanssa.

32. Se, mitä ”yhdenmukainen tulkinta” tarkasti ottaen merkitsee käytännössä tässä nimenomaisessa asiassa, on kuitenkin toinen kysymys, johon palaan jäljempänä.¹³

2 Välitön oikeusvaikutus

33. Kaikki menettelyn osapuolet olivat periaatteessa samaa mieltä yhdenmukaisen tulkinnan velvollisuuden olemassaolosta, kun taas ainoastaan valittaja väitti, että kalleussäännöllä on välitön oikeusvaikutus.

34. Pitäisikö luokittelulla olla merkitystä tällaisessa asiayhteydessä? Kuten unionin tuomioistuin äskettäin antoi ymmärtää, näiden kahden käsitteen soveltaminen voi tietyissä olosuhteissa johtaa samankaltaiseen lopputulokseen.¹⁴ Lisäksi käytännössä, vaikka niitä onkin kuvattu kahdeksi eri ryhmäksi, yhdenmukaisen tulkinnan (epäsuora oikeusvaikutus) ja välittömän oikeusvaikutuksen välillä ei tosiasiallisesti ole selkeää rajaa. Todellisuudessa nämä kaksi käsitettä pikemminkin muodostavat jatkumon. Se, milloin kansallinen tuomioistuin ”tulkitsee” vielä ”voimakkaasti” kansallista säännöstä varmistaakseen sen yhdenmukaisuuden unionin oikeuden säännöksen kanssa ja milloin se sitä vastoin soveltaa unionin oikeuden säännöstä suoraan asiassa, määräytyy erityisesti subjektiivisen käsityksen (tai pikemminkin oman ilmoituksen) perusteella.

35. Unionin tuomioistuin on kuitenkin kehittänyt välittömän oikeusvaikutuksen ja yhdenmukaisen tulkinnan kahtena erillisenä ryhmänä: kummankin seuraukset kansalliselle riita-asialle ja erityisesti yksityisten asianosaisten oikeudet ja velvollisuudet eroavat toisistaan.¹⁵ Tästä syystä myös ymmärrän, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ottaa tämän kysymyksen esille, koska se, onko kalleussäännön sisältävällä direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennellä kohdalla välitön oikeusvaikutus, vaikuttaa asian käsittelyyn kansallisella tasolla.

⁹ Tuomio 10.4.1984, von Colson ja Kamann (14/83, EU:C:1984:153, 26 kohta) ja tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 111–119 kohta). Ks. myös tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 24 kohta) ja tuomio 4.7.2006, Adeneler ym. (C-212/04, EU:C:2006:443, 109 kohta).

¹⁰ Tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 114 kohta).

¹¹ Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 50–52 kohta).

¹² Ainakin periaatteessa, jos jätetään tällä erää huomiotta kysymykset, jotka liittyvät kyseisen velvollisuuden ajalliseen soveltamiseen ja soveltamiseen toimivaltaisten elinten/instituutioiden yksilöimiseen ja joita käsitellään jäljempänä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen ja kolmanteen kysymykseen annettavissa vastauksissa.

¹³ Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 72–75 kohta.

¹⁴ Tuomio 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, 52 ja 58 kohta).

¹⁵ Yksityiskohtaisesti jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 67–75 kohdassa.

a) *Välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset*

36. Sitä, onko säännöksellä välitön oikeusvaikutus, on tutkittava ottaen huomioon kyseisen säännöksen luonne, yleinen rakenne ja sanamuoto.¹⁶

37. Säännöksellä on välitön oikeusvaikutus aina, kun se on sisältönsä osalta ehdoton ja riittävän selkeä ja täsmällinen, jotta siihen voidaan vedota sellaista kansallista toimenpidettä vastaan, joka ei ole direktiivin säännösten mukainen, tai siltä osin kuin siinä määritellään oikeuksia, joihin yksityiset voivat vedota suhteessa valtioon.¹⁷ Näin voi olla esimerkiksi, jos kyseessä on yleisesti ja yksiselitteisesti ilmaistu kielto.¹⁸

38. On syytä esittää viisi oikeuskäytäntöön perustuvaa yleistä huomautusta, ennen kuin siirryn käsittelemään kalleussääntöä.

39. Oikeuskäytännöstä ensinnäkin ilmenee, että ”selkeä” ja ”täsmällinen” ovat jokseenkin joustavia käsitteitä. Säännös voi olla ”selkeä ja täsmällinen”, vaikka siihen sisältyy määrittelemättömiä – tai jopa epämääräisiä – käsitteitä tai määrittelemättömiä oikeudellisia käsitteitä. Klassisen esimerkin mainitakseni yhteisöjen tuomioistuin katsoi 1960-luvulla tuomiossa van Gend en Loos¹⁹ ja tuomiossa Salgoil,²⁰ että tullien ja määrällisten rajoitusten sekä tulleja ja määrällisiä rajoituksia ”vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden” kielto oli riittävän selkeä ja täsmällinen, jotta sillä oli välitön oikeusvaikutus. Unionin tuomioistuin on tulkinnut viimeisten 50 vuoden ajan vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden käsitettä.²¹

40. Toiseksi unionin tuomioistuin vaikuttaa olevan taipuvaisempi katsomaan, että säännöksellä, vaikka siinä käytettäisiinkin epämääräisiä tai määrittelemättömiä käsitteitä, on välitön oikeusvaikutus, jos siihen sisältyy *kielto*. Jos säännökseen vedotaan itsenäisen oikeuden, jonka rajat on määriteltävä, perusteena, epämääräisiin käsitteisiin turvautuminen on yleisesti ongelmallisempaa.²² Siten esimerkiksi tuomion Carbonari ym.²³ mukaan erikoistumassa olevilla lääkäreillä oli oikeus ”asianmukaiseen palkkaan” sovellettavan direktiivin nojalla. Vaikka velvollisuus maksaa palkkaa oli täsmällinen, direktiivissä ei ollut määritelmää palkasta, jota on pidettävä ”asianmukaisena”, eikä säännöksiä tämän palkan vahvistamistavasta. Säännöksellä ei siten ollut välitöntä oikeusvaikutusta.

41. Kolmanneksi välittömän oikeusvaikutuksen olemassaoloa tai sen puuttumista arvioidaan yksittäisten säännösten tai määräysten, kuten lainsäädäntötoimen artiklan tai jopa sen kohdan, tasolla. Tällaisessa arvioinnissa merkityksellisiä ovat luonnollisesti kyseisen lainsäädäntötoimen systematiikka ja sisäinen logiikka. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että tietyllä säännöksellä voi olla välitön oikeusvaikutus, vaikka muilla (tai jopa useimmilla) saman lainsäädäntötoimen säännöksillä ei sitä olisi.

16 Ks. esim. tuomio 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 12 kohta).

17 Tuomio 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, 25 kohta) ja tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 56 ja 57 kohta).

18 Tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 60 kohta).

19 Tuomio 5.2.1963, van Gend en Loos (26/62, EU:C:1963:1).

20 Tuomio 19.12.1968, Salgoil (13/68, EU:C:1968:54).

21 5.2.1963 annettu tuomio van Gend en Loos (26/62, EU:C:1963:1) ja 19.12.1968 annettu tuomio Salgoil (13/68, EU:C:1968:54) itse koskivat tulleja ja määrällisiä rajoituksia suppeassa merkityksessä. Vasta myöhemmin tuli tarpeelliseksi selittää toista käsitettä eli vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä. Ks. esim. tuomio 1.7.1969, komissio v. Italia (24/68, EU:C:1969:29); tuomio 11.7.1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82); tuomio 5.2.1976, Conceria Bresciani (87/75, EU:C:1976:18) ja tuomio 24.11.1982, komissio v. Irlanti (249/81, EU:C:1982:402).

22 Tässä yhteydessä oikeuskirjallisuudessa erotetaan käsitteet ”invocabilité d'exclusion” (sananmukaisesti mahdollisuus vedota soveltamatta jättämiseksi – toisin sanoen unionin oikeussääntö, joka on riittävän selkeä *estääkseen* sen kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen) ja ”invocabilité de substitution” (sananmukaisesti mahdollisuus vaatia (unionin oikeussäännön) sijaantuloa – toisin sanoen unionin oikeuteen sisältyvä oikeus, joka on muotoiltu riittävän kattavasti, jotta se voi *korvata* olemassa olevan kansallisen oikeussäännön). Ks. Prechal, S., ”Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?” *European Business Law Review*, 17, 2006, s. 304. Tässä teoreettisessa kehityksessä unionin oikeussääntö, jossa *kielletään* tiettyjä toimia ja jota käytetään kansallisen lainsäädännön soveltamatta jättämiseksi, on invocabilité d'exclusion -käsitteen yksi muoto. Tällaisissa tapauksissa välittömän oikeusvaikutuksen kynnys vaikuttaa matalalta. Ks. vastaavasti julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus Linster (C-287/98, EU:C:2000:3, 57 kohta).

23 Tuomio 25.2.1999 Carbonari ym. (C-131/97, EU:C:1999:98).

42. Neljänneksi ratkaistaessa sitä, onko oikeussäännöllä välitön vaikutus tietyssä asiassa, unionin tuomioistuin ei pyri toteamaan, että kokonaisilla säännöksillä on välitön oikeusvaikutus ja että niitä voidaan soveltaa sanataarkasti. Sen sijaan se käyttää erottelua eli pyrkii määrittämään, voidaanko (kenties laajemmasta ja monitahoisemmasta) unionin oikeussäännöstä johtaa erityinen, sovellettava menettelyä koskeva sääntö. Unionin tuomioistuin onkin esimerkiksi todennut, että sama palkka samasta työstä -periaatteella²⁴ (tai tosiasiallisesti miesten ja naisten syrjintää palkkauksessa koskevalla kiellolla²⁵) on välitön oikeusvaikutus ETY:n perustamissopimuksen 119 artiklan (nykyisin SEUT 157 artikla) perusteella, jossa itsessään asetettiin jäsenvaltioille jossain määrin laajempi velvollisuus.²⁶

43. Viidenneksi välittömän oikeusvaikutuksen ehdottomuutta koskeva edellytys tarkoittaa, ettei unionin oikeussääntö edellytä mitään unionin toimielinten tai jäsenvaltioiden lisätoimenpiteitä. Lisäksi oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioille ei saa jättää mitään harkintavaltaa²⁷ sen täytäntöönpanon osalta, eivätkä ne saa vedota tämän harkintavallan käyttämättä jättämiseen.²⁸

44. Jäsenvaltion harkintavallan olemassaolosta huolimatta välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset voivat silti täytyä. Näin on erityisesti silloin, jos sitä, ovatko kansalliset viranomaiset ylittäneet harkintavaltansa, *voidaan valvoa tuomioistuimessa*.²⁹

45. Näin on lähtökohtaisesti, jos voidaan vahvistaa ”vähimmäistä”, ”vähimmäisoikeudet” tai ”suojelun vähimmäistaso”³⁰ ja jos tuomioistuinvalvonnassa voidaan todeta, onko jäsenvaltio noudattanut tätä vähimmäistasoa.³¹ Siten esimerkiksi tuomiossa Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292) katsottiin, että säännökset olivat ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, sillä merkitykselliset käsitteet voitiin määrittellä ja oli selvää, mitä oikeus piti sisällään. Jäsenvaltioilla oli jossain määrin harkintavaltaa tuomiossa kyseessä olleessa direktiivissä säädetyn peruuttamismahdollisuuden määräajan vahvistamisen ja peruuttamismuodollisuuksien osalta. Tällä ei kuitenkaan ollut vaikutusta säännösten täsmälliseen ja ehdottomaan luonteeseen, koska sovellettavien vähimmäisoikeuksien määrittäminen oli yhä mahdollista.³²

46. Yksinkertaisesti sanottuna määritettäessä sitä, onko kiellon sisältävällä säännöksellä välitön oikeusvaikutus, perustava kysymys on se, voidaanko siihen kohdistaa tuomioistuinvalvontaa. Annettaanko sillä vähimmäistakeita, joita kyseinen kansallinen elin voi soveltaa käytännössä, vaikka jäsenvaltiolla mahdollisesti onkin jonkinasteista harkintavaltaa? Onko olemassa selkeä menettelyä koskeva sääntö, joka voidaan johtaa säännöksestä ja jota voidaan soveltaa yksittäistapauksessa?

24 Tuomio 8.4.1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, 30–37 kohta).

25 Tuomio 8.4.1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, 39 kohta).

26 Ks. tältä osin julkisasiamies Trabucchin ratkaisuehdotus Defrenne (43/75, EU:C:1976:39, ratkaisuosa). Siinä keskusteltiin ensin kyseisen virkkeeseen sisältyvistä määrittelemättömistä käsitteistä. Tämän jälkeen huomautettiin, että kyseinen määräys oli selkeästi osoitettu jäsenvaltioille. Julkisasiamies kuitenkin katsoi, että tämän laajemman määräyksen sisällä on suppeampi osatekijä. Se koski hänen mukaansa ”palkkaa sanan suppeassa merkityksessä ja työtä, joka ei ole vain samankaltainen vaan sama”, ja totesi, että sillä on välitön oikeusvaikutus.

27 Tuomio 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 6 kohta).

28 Tuomio 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, 28–30 kohta).

29 Tuomio 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 7 ja 13 kohta). Ks. myös tuomio 24.10.1996, Kraaijeveld ym. (C-72/95, EU:C:1996:404, 59 kohta); tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 64 kohta) ja tuomio 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, 29 ja 31 kohta).

30 Ks. tuomio 19.11.1991, Francovich (C-6/90, EU:C:1991:428, 19 kohta); tuomio 14.7.1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, 17 kohta) ja tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 35 kohta).

31 Ks. vastaavasti tuomio 19.9.2000, Linstner (C-287/98, EU:C:2000:468, 37 kohta): ”Tämä harkintavaltaa, jota jäsenvaltio voi käyttää saattaessaan kyseisen säännöksen osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kansallinen tuomioistuin voisi käyttää valvontavaltansa todetakseen, ovatko kansalliset viranomaiset ylittäneet harkintavaltansa rajat” (kursivointi tässä).

32 Tuomio 14.7.1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, 17 kohta). Ks. myös 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*, osa 17, 2006, s. 242, jossa ehdottomuutta kuvataan säännöiksi, joissa jäsenvaltioille ei jätetä harkintavaltaa sen suhteen, antavatko ne lainsäädäntöä sekä milloin ja miten se tapahtuu.

b) Soveltaminen käsiteltävään asiaan

47. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt edellytykset, sellaisina kuin niitä on tulkittu oikeuskäytännössä, katson, että kalleussäännön sisältävällä direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennellä kohdalla on todellakin välitön oikeusvaikutus.

48. Sääntöön, jonka mukaan direktiivin 85/337 soveltamisalaan kuuluvat muutoksenhakumenettelyt eivät saa olla niin kalliita, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle, voidaan selvästi kohdistaa tuomioistuINVALVONTAA sillä hetkellä, kun toimivaltainen kansallinen viranomainen päättää tällaisten menettelyjen oikeudenkäyntikuluista. Sillä annetaan vähimmäistakeita: muutoksenhakijaa ei voida estää panemasta menettelyä vireille kustannussyistä, eikä muutoksenhakijan pitäisi sitäkin suuremmalla syyllä joutua vararikkoon sen vuoksi, että hän hakee muutosta päätökseen.

49. Kalleussääntöön sisältyy selkeä, täsmällinen ja ehdoton *kielto*. On totta, että sitä, mikä on ”esteenä”, on tulkittava ja sovellettava kunkin tapauksen erityisessä asiayhteydessä. Tämä ei mielestäni kuitenkaan estä sitä, että kalleussääntö on *selkeä ja täsmällinen*. Yleisesti huomautettakoon, että riippumatta siitä, miten monia sellaisia suuntaviivoja julkaistaan tai sellaisia tuomioita annetaan, joissa käsitettä ”niin kallis, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle” tulkitaan esimerkiksi esittämällä asteikkoja, määriä tai suuntaa-antavia lukuja, kalleussääntö edellyttää *aina* jonkinasteista tulkintaa yksittäistapauksissa ja myös sitä, että otetaan huomioon tapauksen erityinen asiayhteys: *kuka* hakee muutosta ja *mihin* tarkasti ottaen?³³ Toisin sanoen yksilötasolla asiaan liittyy aina jonkinlainen epävarmuutta, mutta tämä ei tarkoita, että yleisellä tasolla olisi epävarmuutta siitä, mitä kalleussääntö edellyttää.

50. Tätä seikkaa voi havainnollistaa esimerkiksi tuomio Salzburger Flughafen,³⁴ jossa hankkeisiin, joilla on ”merkittäviä ympäristövaikutuksia”, sovellettavalla ympäristövaikutusten arviointia koskevalla edellytyksellä katsottiin olevan välitön oikeusvaikutus. Näin siitäkin huolimatta, että sitä, onko hankkeella ”merkittäviä ympäristövaikutuksia”, on arvioitava tapauskohtaisesti.³⁵

51. Kun tarkastellaan kalleussäännön *ehdotonta* luonnetta, on selvää, ettei kiellon soveltamiselle ole ennakkosedellytyksiä. On totta, että jäsenvaltioilla on jonkin verran harkintavaltaa niiden menettelyjen täsmällisen luonteen osalta, joissa haetaan muutosta direktiivin 85/337 soveltamisalaan kuuluviin päätöksiin. Jos jätetään huomiotta ajallinen osatekijä, jota käsitellään jäljempänä ensimmäisen kysymyksen yhteydessä, yksikään menettelyn osapuolista ei kuitenkaan kiistä sitä, että judicial review -menettely pääasiassa on tällainen muutoksenhakumenettely, johon kalleussääntöä sovelletaan.³⁶

52. Toisin ilmaistuna ehdottomuutta koskeva edellytys täyttyy käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, joka kuuluu suoraan säännöstöön, jolla direktiivi 85/337, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35, olisi pantava täytäntöön asianmukaisesti.

53. Samoin on niin, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavaltaa sen tavan suhteen, jolla ne panevat kalleussäännön täytäntöön. Jäsenvaltiot voivat valita lukuisista eri muodoista ja menetelmistä, kuten säätää, että asianosaisten on neuvoteltava keskenään, ottaa käyttöön oikeudenkäyntikulujen enimmäismäärää koskeva mekanismi tai tehdä päätöksiä oikeudenkäyntikulujen enimmäismäärästä, tehdä asianosaisten etuja suojaavia oikeudenkäyntikuluja koskevia päätöksiä, alentaa

33 Tämä ilmenee lisäksi selvästi 11.4.2013 annetusta tuomiosta Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221). Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin ei pyrkinyt määrittämään käsitteelle ”niin kallis, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle” tarkkaa summaa, ja se myös torjui ”keskivertokantajaan” perustuvan lähestymistavan. Sen sijaan se viittasi luetteloon (joka ei ole tyhjentävä) merkityksellisimmistä tekijöistä, joita olisi tarkasteltava kalleussääntöä sovellettaessa – ks. tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 40–43 kohta).

34 Tuomio 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203).

35 Ks. myös esim. tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 105–134 kohta) ”työehtojen” käsitteestä.

36 Käsiteltävä asia poikkeaa siten tältä osin selvästi tuomiosta 28.7.2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone ym. (C-543/14, EU:C:2016:605, 50 kohta), mitä käsitellään lähemmin jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 57–65 kohdassa.

tuomioistuinmaksuja, asettaa rajoituksia asianajajien palkkioille tai käyttää oikeusapujärjestelmää. Tällaiset toimenpiteet saattavat olla tarkoituksenmukaisia eri vaiheissa – ennen menettelyn käynnistymistä, käynnistymisen jälkeen, jatkuvasti menettelyn aikana tai menettelyn päättymisen jälkeen.

54. Tämäkään ei estä sitä, että kalleussäännöllä on välitön oikeusvaikutus. Kalleussäännössä ei anneta harkintavaltaa ”vähimmäistakeiden” osalta. Toisin ilmaistuna mahdollinen harkintavalta koskee mitenkään mikä-osatekijää.³⁷

55. Katson näin ollen, että kalleussäännön sisältävällä direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennellä kohdalla on välitön oikeusvaikutus sen perusteella, miten unionin tuomioistuin määrittelee tämän käsitteen ja soveltaa sitä oikeuskäytännössään. Unionin tuomioistuin on kuitenkin aiemmin katsonut, että direktiivin 85/337 10 a artiklaa vastaavalla Århusin yleissopimuksen määräyksellä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, mitä tarkastelen seuraavassa jaksossa.

c) Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen välitöntä oikeusvaikutusta koskeva oikeuskäytäntö

56. Unionin tuomioistuin ei ole aiemmin tarkastellut sitä, onko direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennellä kohdalla välitön oikeusvaikutus.

57. Tuomiossa *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.*,³⁸ johon viitattiin äskettäin NEPPC-tapauksessa,³⁹ unionin tuomioistuin totesi, ettei Århusin yleissopimuksen vastaavalla määräyksellä (9 artiklan 4 kappaleella) ollut välitöntä oikeusvaikutusta.

58. Tätä päättelyä ei mielestäni voida kuitenkaan soveltaa automaattisesti direktiivin 85/337 10 a artiklaan.

59. 28.7.2016 annetussa tuomiossa *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* (C-543/14, EU:C:2016:605) oli kyse tapauksesta, jossa Belgiassa luovuttiin asianajajien suorittamia palveluja koskevasta arvonlisäverovapautuksesta. Cour constitutionnelle (perustuslakituomioistuin, Belgia), jonka käsiteltäväksi oli saatettu sen kansallisen lain pätevyys, jolla vapautuksesta luovuttiin, esitti unionin tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä, joissa vedottiin moniin eri lainsäädäntövälineisiin ja säännöksiin. Kyse oli pohjimmiltaan siitä, oliko tästä Belgiassa tosiasiallisesti seurannut asianajajien palkkioiden nousu (21 % – joka oli asianajajien palvelujen lakisääteinen arvonlisäverokanta Belgiassa) esteenä tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden ja erityisesti asianajajan apua koskevan oikeuden käyttämiseksi. Yksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen monista esille tuomista kysymyksistä koski sitä, oliko direktiivi 2006/112/EY⁴⁰ yhteensopiva Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 ja 5 kappaleen kanssa.

37 Tämä mielestäni erottaa käsiteltävän asian selvästi siitä tapauksesta, jota tarkasteltiin Irlannin hallituksen mainitsemassa Irlannin High Courtin tuomiossa *Friends of the Curragh Environment Ltd v. An Bord Pleanála* [2009] 4 IR 451, jossa katsottiin, ettei 10 a artiklalla ole välitöntä oikeusvaikutusta. Kyseisessä asiassa kantaja käsittääkseni pyrki tosiasiasa saamaan jo varhaisessa vaiheessa oikeudenkäyntikuluja koskevan päätöksen, jonka mukaan hän ei olisi velvollinen korvaamaan lainkaan vastaajan oikeudenkäyntikuluja. Olen samaa mieltä siinä esitetystä päätelmästä, jonka mukaan kalleussäännöllä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta *siinä mielessä, että se takaisi tietyn menettelyllisen välineen käyttämisen* sen varmistamiseksi, etteivät oikeudenkäyntikulut ole niin kalliita, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle. Toisin sanoen mitenkään osatekijän osalta oli jätetty huomattavasti harkintavaltaa.

38 Tuomio 28.7.2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* (C-543/14, EU:C:2016:605).

39 Tuomio 15.3.2018, *North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy*(C-470/16, EU:C:2018:185, 52 kohta), jonka mukaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen välittömän oikeusvaikutuksen puuttuminen seurasi tuomiosta *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* (C-543/14, EU:C:2016:605), joka toimi ennakkotapauksena välittömän oikeusvaikutuksen puuttumisesta mutta jossa ei käsitelty lähemmin tätä näkökohtaa.

40 Yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 347, s. 1).

60. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin totesi ytimekkäästi, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaletta sovelletaan ainoastaan kyseisen sopimuksen 9 artiklan 1, 2 ja 3 kappaleessa tarkoitettuihin menettelyihin. Koska viimeksi mainituilla määräyksillä ei itsessään ole välitöntä oikeusvaikutusta, välitöntä oikeusvaikutusta ei voi olla myöskään 9 artiklan 4 kappaleella, jossa viitataan kyseisiin määräyksiin. Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että 9 artiklan 4 kappaleeseen *ei voida vedota* direktiivin 2006/112 *pätevyyden kyseenalaistamiseksi*.⁴¹

61. On selvää, että 28.7.2016 annetussa tuomiossa *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* (C-543/14, EU:C:2016:605) oli kyse Århusin yleissopimuksesta eikä yleisön osallistumista koskevasta direktiivistä. Siinä esitetty oikeudellinen kysymys koski unionin johdetun oikeuden välineen pätevyyden riitauttamista, ja se esitettiin hyvin erilaisessa tosiseikkoja koskevassa ja oikeudellisessa yhteydessä. On siten lukuisia syitä siihen, miksi kyseisessä tuomiossa tarkasteltu tapaus voidaan erottaa käsiteltävässä asiassa tarkasteltavasta.

62. Asiassa *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* kantaja ensinnäkin vaati *arvonlisäverodirektiivin tuomioistuinvalvontaa* muun muassa Århusin yleissopimukseen sisältyvän kalleussäännön valossa. Mainittu asia oli siten paljon laajempi, ja siinä vedottiin useisiin sellaisiin perusteisiin, joilla pyrittiin kyseenalaistamaan arvonlisäveron yleinen kantaminen oikeudellisista palveluista menettelyn olemassaolosta tai tyypistä riippumatta. Vain yksi argumenteista koski Århusin yleissopimusta. Käsiteltävässä asiassa sitä vastoin vedotaan kalleussääntöön sellaisessa menettelyssä tehtyä yksittäistä oikeudenkäyntikuluja koskevaa päätöstä vastaan, jossa riitautetaan direktiivin 85/337 sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten yksilöity (väitetty) rikkominen. On tärkeää huomata, että käsiteltävä asia ei siis liity kansainvälisen sopimuksen⁴² vaan unionin johdetun oikeuden säännöksen välittömään oikeusvaikutukseen.

63. Käsiteltävässä asiassa on toiseksi selvää, että kalleussääntöä sovellettaisiin lähtökohtaisesti⁴³ siinä kyseessä olevaan nimenomaiseen menettelyyn. Tämä erottaa sen 28.7.2016 annetussa tuomiossa *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* (C-543/14, EU:C:2016:605) tarkastellusta tapauksesta, jossa asia riitautettiin *yleisesti*, koska oli herännyt huoli oikeudenkäyntikulujen mahdollisesta nousemisesta. Ratkaisevaa oli näin ollen se, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan muut kappaleet (1–3 kappale) eivät olleet riittävän selviä ja täsmällisiä, joten niissä ei yksilöity kaikkia menettelyjä, joihin kalleussääntöä sovellettiin. Käsiteltävässä asiassa ei ole kyse tällaisesta epätäsmällisyydestä direktiivin 85/337 yhteydessä.

64. Kolmanneksi ainoa asiassa *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* esitetty peruste sille, ettei Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleella ole välitöntä oikeusvaikutusta, oli se, että siinä viitataan saman artiklan 1, 2 ja 3 kappaleeseen, joilla itsellään ei ole välitöntä oikeusvaikutusta.⁴⁴ Direktiivin 85/337 10 a artiklan muiden kohtien sanamuoto on kuitenkin paljon yksinkertaisempi ja suoraviivaisempi. Mikä tärkeämpää, viittaus menettää merkityksensä nyt tarkasteltavan kaltaisessa *judicial review* -menettelyssä, jossa kalleussäännön sovellettavuudesta ei ole epävarmuutta. Toisin sanoen kun tarkastellaan unionin tuomioistuimen 28.7.2016 antamassa tuomiossa *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* (C-543/14, EU:C:2016:605) esittämien perustelujen keskeistä näkökohtaa, direktiivin 85/337 10 a artiklan rakenne ja sanamuoto eroavat Århusin yleissopimuksen 9 artiklasta.

65. 28.7.2016 annetussa tuomiossa *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* (C-543/14, EU:C:2016:605) tarkasteltu tapaus voidaan nähdäkseni selvästi erottaa ja olisi erotettava käsiteltävästä asiasta.

41 Tuomio 28.7.2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* (C-543/14, EU:C:2016:605, 50, 53 ja 54 kohta).

42 Ks. tuomio 5.2.1976, *Conceria Bresciani* (87/75, EU:C:1976:18); tuomio 30.9.1987, *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400) ja tuomio 11.5.2000, *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224).

43 Ellei oteta huomioon ajallista näkökohtaa.

44 Tuomio 28.7.2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* (C-543/14, EU:C:2016:605, 50 kohta).

3 Kaikki tiet vievät Roomaan (mutta jotkin ovat kuoppaisempia kuin toiset)

66. Kuten edellä huomautin,⁴⁵ kaikki menettelyn osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että kalleussääntöä koskee yhdenmukaisen tulkinnan velvollisuus. Olen myös samaa mieltä siitä, että tällainen velvollisuus on olemassa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on vahvistanut, että yhdenmukainen tulkinta on mahdollinen.

67. Voitaisiin väittää, että koska yhdenmukaisella tulkinnalla voidaan väitetysti saavuttaa sama tulos kuin välittömällä oikeusvaikutuksella, edellä suorittamani kalleussäännön välittömän vaikutuksen tutkiminen ei ollut oikeasti edes tarpeen.

68. Tällaista päätelmää ei nähdäkseni voida tehdä kahdesta syystä, joista toinen on periaatteellinen ja toinen käytännöllinen.

69. *Periaatteellisella* tasolla olisi mielestäni jokseenkin ristiriitaista katsoa, että kalleussääntö *ei ole* riittävän selkeä ja täsmällinen, jotta sillä voi olla välitön oikeusvaikutus yksittäistapauksessa, ja samaan hengenvetoon todeta, että kalleussääntö *on* riittävän selkeä ja täsmällinen, jotta kansalliset tuomioistuimet voidaan *velvoittaa* soveltamaan sitä yksittäistapauksissa yhdenmukaisen tulkinnan kautta.

70. Kalleussäännön välitön oikeusvaikutus käsittää sen, että säännökseen vedotaan oikeudenkäyntikulujen ”karsimiseksi” estämällä kansallista tuomioistuinta määräämästä niin kalliiden oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, samalla kun tietysti toimitaan edelleen muiden, yleisesti sovellettavien oikeudenkäyntikulujen koskevien kansallisten sääntöjen mukaisesti. Yhdenmukainen tulkinta edellyttää, että kansallinen tuomioistuin ”kyhää kokoon” osia kansallisesta lainsäädännöstä ja löytää keinon karsia oikeudenkäyntikulut sellaisiksi, etteivät ne ole esteenä menettelyyn osallistumiselle. Toisin sanoen molemmissa tapauksissa edellytetään selkeyden ja täsmällisyyden osalta samaa asiaa, jotta on mahdollista yksilöidä niin kalliit oikeudenkäyntikulut, että ne ovat esteenä menettelyyn osallistumiselle.

71. Säännökset tai määräykset joko ovat selkeitä ja täsmällisiä tai sitten eivät; nämä kaksi ominaisuutta eivät häviä maagisesti, kun mainitaan käsite ”välitön oikeusvaikutus”. Mielestäni aiheuttaisi sekaannusta, jos annettaisiin sellainen vaikutelma, että välittömän oikeusvaikutuksen ja yhdenmukaisen tulkinnan tapauksissa sovelletaan erilaisia selkeyden ja täsmällisyyden vaatimuksia.

72. Käsiteltävän asian yhteydessä *käytännön* taso on se, jossa valinnalla on kaikkein suurin merkitys.

73. Yhdenmukaisella tulkinnalla on ensinnäkin rajansa sikäli, ettei tätä lähestymistapaa voida käyttää *contra legem* -tulkinnan aikaansaamiseksi.⁴⁶ Se, mikä on *intra legem* -tulkinta, mikä on *praeter legem* -tulkinta ja mikä on *jo contra legem* -tulkinta, riippuu väistämättä tuomioistuimen subjektiivisesta ja tulkitsevasta käsityksestä siitä, voidaanko tietty tulos saavuttaa kansallisen lainsäädännön kokonaisvaltaisen arvioinnin perusteella. Sitä vastoin jos direktiivin säännöksellä on välitön oikeusvaikutus, se tekee tarkemman ”viillon” kansalliseen oikeusjärjestykseen. Jos lähdetään perusteista, kalleussääntö on itsenäinen sekä yksilöitävissä ja ennakoitavissa oleva siinä mielessä, ettei se ole riippuvainen kunkin yksittäisen kansallisen oikeusjärjestyksen tai sen yksittäisen toimijan tulkinnallisesta hyväntahtoisuudesta, mielikuvituksesta ja joustavuudesta.

⁴⁵ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta.

⁴⁶ Ks. esim. tuomio 4.7.2006, Adeneler ym. (C-212/04, EU:C:2006:443, 110 kohta).

74. Direktiivin välittömään oikeusvaikutukseen voidaan toiseksi vedota pelkästään valtiota eikä yksityisiä⁴⁷ (kuten pääasiassa muuta osapuolta) vastaan. Yhdenmukaisella tulkinnalla ei sitä vastoin ole tällaista rajoitusta itsessään. Yhdenmukaista tulkintaa voidaan soveltaa asioissa, joissa vastakkain ovat yksityiset.⁴⁸ Voidaan keskustella siitä, voisivatko yleiset oikeusperiaatteet, kuten luottamuksensuoja, olla yksittäistapauksessa esteenä kielteisten seuraamusten määräämiselle yksityisille kolmansille osapuolille,⁴⁹ vaikka vaikuttaakin olevan yleisesti hyväksyttyä, että yhdenmukainen tulkinta voi heikentää yksityisen oikeusasemaa.⁵⁰

75. Kolmanneksi on niin, että jos välitön oikeusvaikutus on poissuljettu, mahdollista valtion vastuuta koskevasta tilanteesta tulee myös monimutkaisempi ja epäselvempi. Tapauksissa, joissa säännöstä ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä ja joissa välitön oikeusvaikutus ei ole mahdollinen, vahinkoa kärsineet ovat pakotettuja hakemaan korvausta nostamalla vahingonkorvauskanteen valtiota vastaan. Se tarkoittaa jo lähtökohtaisesti oikeudenkäyntien lisääntymistä. Unionin oikeuden ”riittävän vakavan rikkomisen” toteaminen on lisäksi yleensä vaikeampaa, jos rikottua sääntöä ei ole pidetty riittävän selkeänä ja täsmällisenä, jotta sillä voisi olla välitön oikeusvaikutus.⁵¹

4 Päätelmä

76. Kalleussääntö on nähdäkseni riittävän selkeä ja täsmällinen, jotta kansallinen tuomioistuin voi yksittäistapauksessa määrittää, milloin menettely on niin kallis, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle. Tämä sääntö on myös ehdoton. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toiseen kysymykseen seuraavasti:

Direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennen kohtaan sisältyvällä vaatimuksella, jonka mukaan menettelyt eivät saa olla niin kalliita, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle, on välitön oikeusvaikutus. Ellei kyseisen säännöksen täytäntöön panemiseksi ole annettu mitään erityistä toimenpidettä, kansallinen tuomioistuin, jolla on harkintavaltaa päättäessään asian hävinneen osapuolen velvoittamisesta korvaamaan oikeudenkäyntikuluja ja joka pohtii oikeudenkäyntikuluja koskevaa päätöstä menettelyssä, jossa tätä säännöstä sovelletaan, on velvollinen varmistamaan, että päätöksessä määrättävät oikeudenkäyntikulut eivät ole niin kalliita, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle.

C Ensimmäinen kysymys: kalleussäännön ajallinen soveltaminen

77. Voiko Klohn vedota⁵² kalleussääntöön lainkaan käsiteltävässä asiassa, koska hän nosti kanteensa ennen kyseisen säännön täytäntöönpanon määräajan päättymistä? Jos voi, käsittääkö tämä ainoastaan täytäntöönpanon määräajan *jälkeen* aiheutuneet oikeudenkäyntikulut vai myös ”taannehtivasti” *ennen* kyseistä määräaikaa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut? Nämä kysymykset muodostavat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen ytimen.

47 Tuomio 12.7.1990, Foster ym. (C-188/89, EU:C:1990:313, 18–20 kohta) ja tuomio 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, 22–29 kohta).

48 Tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584). Tämä huomautus perustuu siihen käsitykseen, että kansallinen tuomioistuin soveltaisi jompaakumpaa ratkaisua muttei niitä molempia samassa asiassa. Toisin sanoen se ei yhtäältä vahvistaisi kalleussäännön välitöntä oikeusvaikutusta jäsenvaltioon nähden ja toisaalta kiistäisi sen horisontaalista soveltamista toiseen yksityiseen osapuoleen, samalla kun se tosiasiallisesti asettaisi juuri saman velvoitteen viimeksi mainitulle yhdenmukaisen tulkinnan välityksellä.

49 Ks. tuomio 26.9.1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, 42 kohta), joka kuitenkin vaikuttaa rajoittuvan rikoslainsäädännön alaan ja rikosoikeudellisen vastuun määräämiseen yhdenmukaisen tulkinnan seurauksena. Ks. esim. tuomio 5.7.2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, 45 kohta). Ks. myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86, erityisesti 65 kohta), jossa selvästi vahvistetaan, että ”on nimittäin sallittua, että yhteisön oikeutta sovelletaan yksityisen oikeussubjektin vahingoksi kansallisen oikeuden säännösten välityksellä eli *välillisesti*”.

50 Ks. myös jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 104 kohta.

51 Tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 56 kohta).

52 Käytän tässä yhteydessä tarkoituksella neutraalia ilmaisu ”vedota”. Ensimmäisessä kysymyksessä keskitytään ainoastaan ajalliseen ulottuvuuteen. Sitä täsmällistä tapaa, jolla kalleussääntöön vedotaan (välitön oikeusvaikutus vai yhdenmukainen tulkinta), käsitellään vastauksessa toiseen ennakkoratkaisukysymykseen.

78. Käsiteltävässä asiassa oikeudenkäynti käynnistettiin ennen täytäntöönpanon määräajan päättymistä, mutta se jatkui ja johti oikeudenkäyntikulujen kertymiseen vielä huomattavan pitkään sen jälkeenkin.

79. Siltä osin kuin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys liittyy *ennen* täytäntöönpanon määräaikaa aiheutuneisiin oikeudenkäyntikuluihin, se on mielestäni jossain määrin hypoteettinen. Ennakkoratkaisupyynnöstä nimittäin ilmenee selvästi, että riidanalaisia ovat ainoastaan ne oikeudenkäyntikulut, joita aiheutui menettelyn aineellisen vaiheen aikana, ja tämä vaihe alkoi aikaisintaan 31.7.2007 sen jälkeen, kun valituslupa oli myönnetty ja täytäntöönpanon määräaika oli päättynyt 25.6.2005.

80. Katson, että kalleussääntöön voidaan vedota käsiteltävässä asiassa merkityksellisten oikeudenkäyntikulujen eli niiden oikeudenkäyntikulujen osalta, joita valituslautakunnalle aiheutui pääasian oikeudenkäynnin *aineellisen* vaiheen aikana.

81. Käsittelen aluksi kalleussäännön mahdollista luokittelua aineelliseksi säännöksi tai menettelysäännöksi (1). Sen jälkeen tarkastelen vaihtoehtoisia lähestymistapoja ajalliseen näkökohtaan (2) ennen kuin sovellan tätä käsiteltävään asiaan (3).

1 Sen merkityksellisyys, onko kalleussääntö aineellinen sääntö vai menettelysääntö

82. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan menettelysääntöjä katsotaan yleensä voitavan soveltaa sinä päivänä, jona ne tulevat voimaan, vireillä olleisiin menettelyihin, erona aineellisiin sääntöihin, joita ”tavanomaisesti tulkitaan siten, että niitä sovelletaan ennen niiden voimaantuloa toteutuneisiin tilanteisiin ainoastaan siinä tapauksessa, että niiden sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta käy selvästi ilmi, että niille on annettava tällainen vaikutus”.⁵³ Aineellisia sääntöjä sovelletaan lähtökohtaisesti ainoastaan tilanteisiin, jotka syntyvät niiden voimaantulon jälkeen, tai aikaisempien tilanteiden tuleviin vaikutuksiin.⁵⁴

83. Kalleussääntö ei solahda helposti menettelysäännön sen enempää kuin aineellisen säännönkään ryhmään.

84. Yhtäältä on niin, että oikeudenkäyntikuluja koskevat säännökset sisältyvät usein (siviili)oikeudenkäyntiä koskeviin kansallisiin lakeihin tai sääntöihin. Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä voitaisiin osittain tulkita siten, että oikeudenkäyntikuluja koskevat säännöt ovat menettelysääntöjä. Tuomiossa *Gemeinde Altrip ym.* unionin tuomioistuin erotti implisiittisesti aineelliset säännöt, kuten vaikutustenarvioinnin tekemistä koskevan vaatimuksen, ja menettelysäännöt, kuten oikeuden saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.⁵⁵ Tuomiossa *Edwards ja Pallikaropoulos* katsottiin, että kalleussääntöä sovellettiin suoraan, ja annettiin ymmärtää sen olevan luonteeltaan menettelyllinen, mitä ei vahvistettu nimenomaisesti.⁵⁶ Tuomiossa *Saldanha ja MTS* ja tuomiossa *Data Delecta ja Forsberg* oikeudenkäyntikulujen vakuutta koskevat säännöt luokiteltiin nimenomaisesti menettelysäännöiksi.⁵⁷

53 Tuomio 12.11.1981, *Meridionale Industria Salumi ym.* (212/80–217/80, EU:C:1981:270, 9 kohta); tuomio 6.7.1993, *CT Control (Rotterdam) ja JCT Benelux v. komissio* (C-121/91 ja C-122/91, EU:C:1993:285, 22 kohta) ja tuomio 14.2.2012, *Toshiba Corporation ym.* (C-17/10, EU:C:2012:72, 47 kohta).

54 Tuomio 6.7.2010, *Monsanto Technology* (C-428/08, EU:C:2010:402, 66 kohta) ja tuomio 16.12.2010, *Stichting Natuur en Milieu ym.* (C-266/09, EU:C:2010:779, 32 kohta). Ks. myös tuomio 10.7.1986, *Licata v. talous- ja sosiaalikomitea* (270/84 R, EU:C:1984:304, 31 kohta) ja tuomio 29.1.2002, *Pokrzeptowicz-Meyer* (C-162/00, EU:C:2002:57, 50 kohta).

55 Tuomio 7.11.2013, *Gemeinde Altrip ym.* (C-72/12, EU:C:2013:712).

56 Tuomio 11.4.2013, *Edwards ja Pallikaropoulos* (C-260/11, EU:C:2013:221).

57 Tuomio 26.9.1996, *Data Delecta ja Forsberg* (C-43/95, EU:C:1996:357, 15 kohta) ja tuomio 2.10.1997, *Saldanha ja MTS* (C-122/96, EU:C:1997:458, 16 ja 17 kohta).

85. Toisaalta ei nähdäkseen voida katsoa, että kalleussääntö on luonteeltaan puhtaasti tai selkeästi menettelysääntö. Yleisesti on syytä huomauttaa, että oikeudenkäyntikuluista määrätään usein tuomion tuomiolauselmassa ja tavallisesti ne määräytyvät asian ratkaisun perusteella (toisin sanoen asiakysymyksen ratkaisun perusteella). 7.11.2013 annetussa tuomiossa *Gemeinde Altrip ym.* (C-72/12, EU:C:2013:712) unionin tuomioistuin todellakin viittaa menettelysäännön ja aineellisen säännön eroon mutta ei ota kantaa siihen, kumpaan näistä ryhmistä kalleussäännön kaltainen oikeudenkäyntikuluja koskeva sääntö voisi kuulua. 11.4.2013 annetusta tuomiosta *Edwards ja Pallikaropoulos* (C-260/11, EU:C:2013:221) ei yksinkertaisesti saada vastausta tähän kysymykseen: unionin tuomioistuin ei tarkastellut nimenomaisesti ajallista soveltamista siinä lainkaan. Tämä kysymys ei yksinkertaisesti tullut esille. Sekä tuomio *Data Delecta ja Forsberg* että tuomio *Saldanha ja MTS* koskivat vain oikeudenkäyntikulujen maksamisen vakuudeksi asetettavaa *vakuutta* eivätkä varsinaista oikeudenkäyntikuluja koskevaa päätöstä.⁵⁸

86. Ennen kaikkea tämä oikeuskäytäntö osoittautuu lähemmässä tarkastelussa mielestäni monitahoisemmaksi.⁵⁹ Kahden tiukasti rajatun ryhmän, menettelysääntöjen ja aineellisten sääntöjen, sijasta oikeuskäytännön perustana oleva lähestymistapa pohjautuu pikemminkin mittasuhteisiin: kaikkia unionin oikeuden uusia sääntöjä sovelletaan välittömästi, mutta sen jälkeen huomio siirtyy rajoituksiin tällaisten sääntöjen soveltamisessa yksittäistapauksiin. Tällaiset rajoitukset, etenkin saavutettujen oikeuksien ja/tai luottamuksensuojan muodossa, ovat paljon tiukempia, jos kyse on selkeästi aineellisista säännöistä, jotka estävät todellisen taannehtivuuden aiemmin tapahtuneiden tosiseikkojen ja päättyneiden oikeussuhteiden uudelleenarvioinnin muodossa, ja toisaalta paljon lievempiä tai olemattomia, jos kyseessä ovat puhtaasti menettelysäännöt. Tällaisessa yhteydessä tärkeää ovat lainsäädännön vakaus ja ennakoitavuus sekä odotukset kyseessä olevan erityisen säännön osalta.

87. Tämän seikan osalta kirjallisissa huomautuksissa ja istunnossa käydyssä keskustelussa keskityttiin vähemmän kalleussäännön jyrkkään luokitteluun ja enemmän sen mahdollisiin taannehtiviin vaikutuksiin ja asianosaisten odotuksiin oikeudenkäynnin alkaessa ja sen koko keston aikana.

88. Valituslautakunta korosti tältä osin, että ”pelisääntöjen”, joihin sisältyvät mahdolliset oikeudenkäyntikulut, ei pitäisi muuttua kesken pelin. Asianosaiset määrittelevät *alussa* strategiansa asiakysymystä koskevan oikeudellisen arviointinsa ja voittamismahdollisuuksiensa mutta myös oikeudenkäyntikuluihin liittyvien riskien perusteella.

89. Tällä väitteellä on ansionsa ja myös ilmeiset rajoitteensa. Etenkin käsiteltävän asian kaltaisissa monitahoisissa asioissa asianosaisilla ei ole heti alussa selkeää kuvaa oikeudenkäyntikulujen kokonaismäärästä. Mitä kauemmin menettely jatkuu, sitä vähemmän niiden määrää voidaan ennakoida. Ensimmäisessä oikeusasteessa annettavat tuomiot voivat johtaa valituksiin, uusiin oikeuskysymyksiin rajoittuviin valituksiin, perustuslakituomioistuimeen tehtäviin valituksiin ja jopa, joissain harvoissa tapauksissa, ennakkoratkaisupyyntöjen esittämiseen unionin tuomioistuimelle. On jokseenkin selvää, että jokainen järkevästi toimiva kantaja arvioi todennäköisesti (uudelleen) mahdollisia oikeudenkäyntikuluja kussakin vaiheessa ja päättää, jatkaako vaatimuksensa ajamista. Tuomioistuimilla on lisäksi jonkin verran harkintavaltaa (toisinaan jopa huomattava harkintavalta) lopullisessa arvioinnissa ja oikeudenkäyntikulujen määräämisessä.

⁵⁸ Oikeudenkäyntikulujen maksamisen vakuudeksi asetettava vakuus menetettäisiin toisin sanoen lähtökohtaisesti vain, jos vakuuden asettava asianosainen häviää asian asiakysymyksen osalta. Näissä asioissa oli pikemminkin kyse kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä tällaista vakuutta koskevan vaatimuksen yhteydessä.

⁵⁹ Ks. yleisemmin unionin oikeuden ajallisesta soveltamisesta uusissa jäsenvaltioissa asioihin, joissa osa tosiseikoista on tapahtunut ennen liittymisajankohtaa ja osa sen jälkeen, ratkaisuehdotukseni *Nemec* (C-256/15, EU:C:2016:619, 27–44 kohta).

90. Olen lisäksi eri mieltä valituslautakunnan kanssa siitä, että julkiset ja yksityiset asianosaiset ovat samassa asemassa oikeudenkäyntikuluihin liittyvien odotusten suhteen. Vaikka jäsenvaltio tietysti pohtii puolustautumisen ja muutoksenhaun oikeudenkäyntikuluja ja hyötyjä, ei ole olemassa riskiä siitä, että yksittäinen riita-asia veisi sen vararikoon. Tilanne on toinen valtaosalla yksityisistä asianosaisista.

91. Edellä esitetty huomioon ottaen kysymystä kalleussäännön ajallisesta soveltamisesta ei nähdäkseni voida ratkaista yksinkertaisesti päättämällä, kumpaan ryhmään, menettelysäännön vai aineellisen säännön ryhmään, se todennäköisimmin sopii.

2 Vaihtoehtoisia lähestymistapoja ajalliseen soveltamiseen

92. Jos edellä esitetty väite, jonka mukaan oikeudenkäyntikuluja koskevat odotukset määräytyvät menettelyn alussa, hyväksytään, olisi katsottava, että kyseisenä ajankohtana sovellettavia oikeudenkäyntikuluja koskevia sääntöjä, joiden perusteella asianosaiset päättivät oikeudenkäyntistrategiastaan, on sovellettava koko menettelyn ajan. Asianosaiset astuisivat eräänlaiseen ”oikeudenkäyntikulujen tunneliin”, jossa ne pysyisivät kaikissa menettelyn eri vaiheissa, esimerkiksi kun haetaan lupaa judicial review -menettelyyn, asiaa käsitellään judicial review -menettelyssä, valitetaan ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisusta, haetaan muutosta toisen oikeusasteen tuomioistuimessa, asia saatetaan toisten tuomioistuinten käsiteltäväksi, riitautetaan oikeudenkäyntikulut ja niin edelleen. Tämä on ymmärtääkseni valituslautakunnan ja Irlannin hallituksen kanta.

93. Tämä lähestymistapa on mielestäni erittäin ongelmallinen. Se mahdollistaisi tilanteet, joissa oikeudenkäynti saattaa jatkua vuosikymmeniä kalleussäännön täytäntöönpanon määräajan jälkeen.

94. Vaihtoehtoinen lähestymistapa on se, että kalleussääntöä voidaan soveltaa välittömästi kaikkiin oikeudenkäyntikuluja koskeviin päätöksiin, jotka on tehty täytäntöönpanon määräajan jälkeen. Tämä voisi perustua menettelysäännön välittömään soveltamiseen tai aineellisen säännön soveltamiseen aiemman lainsäädäntömuutoksen ”tuleviin vaikutuksiin”.

95. Tällainen ratkaisu on nähdäkseni myös hieman ongelmallinen. Kuten edellä todettiin, en ole samaa mieltä siitä väitteestä, että oikeudenkäyntikuluihin kohdistuvat odotukset määräytyvät lopullisesti aivan menettelyn alussa. Toisaalta jonkinlaisia odotuksia on kiistatta olemassa. Yhden ääriesimerkin mainitakseni: jos direktiivillä otetaan käyttöön uusi oikeudenkäyntikuluja koskeva sääntö 1.1.2018, silloin – ellei asiaan liity erityisolosuhteita – olisi vaikea oikeuttaa sitä, että 2.1.2018 tehdään oikeudenkäyntikuluja koskeva päätös, jossa tätä uutta kalleussääntöä sovelletaan menettelyihin, jotka ovat olleet vireillä useita vuosia ennen kyseistä ajankohtaa. Vaikka tämä ei olekaan ongelma käsiteltävässä asiassa, on täysin mahdollista, että tällaisen lähestymistavan perusteella uutta sääntöä voitaisiin myös soveltaa kuluihin, jotka ovat aiheutuneet kokonaan ennen täytäntöönpanon määräajan päättymistä (mahdollisesti jopa ennen direktiivin hyväksymistä).

96. On siis löydettävä keskitie. Kaksi vaihtoehtoa vaikuttaa mahdollisilta.

97. Ensinnäkin kalleussääntöön voitaisiin vedota kaikkien sellaisten oikeudenkäyntikulujen osalta, jotka ovat aiheutuneet täytäntöönpanon määräajan jälkeen, vaikka menettely olisikin pantu vireille ennen kyseistä ajankohtaa. Tällä tavalla kunkin menettelyn oikeudenkäyntikulut olisi jaettava niihin, jotka ovat aiheutuneet (laskutetut tai objektiivisesti suoritettuihin palveluihin perustuvat kulut) ennen täytäntöönpanon määräaikaa, ja niihin, jotka ovat aiheutuneet tämän määräajan jälkeen.

98. Toiseksi voitaisiin katsoa, että kalleussääntöä sovelletaan täytäntöönpanon määräaika seuraavan menettelyn ensimmäisen uuden ”vaiheen” alusta alkaen. Tällä tarkoitan ajankohtaa, jona asiaa käsittelevä elin (tässä tapauksessa tuomioistuin) antaa ratkaisun, a) joka päättää asian käsittelyn kyseisessä vaiheessa, esimerkiksi toisen asteen tuomioistuimen asiakysymyksestä antama tuomio, tai b) joka mahdollistaa menettelyn jatkumisen, esimerkiksi päätös tutkittavaksi ottamisesta tai – sen perusteella, miten ymmärrän irlantilaisissa tuomioistuimissa käytävän menettelyn – päätös, jossa myönnetään lupa judicial review -menettelyyn.

99. Jälkimmäinen vaihtoehto perustuu siihen, että tällaisissa menettelyn keskeisissä vaiheissa asianosaiset todennäköiset pohtivat tarkasti oikeudenkäyntikuluja sekä menettelyn jatkamisen hyviä ja huonoja puolia. Vaikka näin ei selvästikään ole kaikissa tapauksissa, se vaikuttaa järkevältä olettamalta ja käytännössä sekä toimivalta että ennakoitavissa olevalta lähestymistavalta.

100. Unionin tuomioistuimen pitäisi mielestäni asettaa toinen vaihtoehto etusijalle useista syistä. Vaikka ensimmäinen vaihtoehto on eittämättä ennakoitavampi siinä mielessä, että se tarjoaa yhden ainoan, selkeämmän ajankohdan kalleussääntöön vetoamiselle, kaikissa kansallisissa järjestelmissä oikeudenkäyntikuluja ei välttämättä voida määritellä näin tarkasti. Muut käytännön haasteet, kuten kiinteät kulut (yksilöitävissä olevista tehtävistä tai menettelyn osista), jotka eivät määräydy tietyn ajankohdan perusteella, herättävät myös epäilyjä ensimmäisen vaihtoehdon käytännöllisyydestä. Toisessa vaihtoehdossa kunnioitetaan lisäksi enemmän asianosaisilla menettelyn alussa olevia odotuksia. Tämä on erityisen tärkeää, jos kalleussääntöön vedotaan yksityisiä osapuolia vastaan (näin olisi tyypillisesti esimerkiksi silloin, jos yksityinen osapuoli, jolle on myönnetty suunnittelulupa, on väliintulijana kyseistä lupaa koskevassa riita-asiassa).

101. Muut hienovaraisemmat ja monivaihteisemmat lähestymistavat, jotka perustuvat esimerkiksi asianosaisten todellisten odotusten tapauskohtaiseen arviointiin tietyissä menettelyissä, olisivat nähdäkseni huomattavasti monimutkaisempia ja vähemmän ennakoitavia kuin edellä esitetyt kaksi vaihtoehtoa.

3 Soveltaminen käsiteltävään asiaan

102. Ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lopullisesta arvioinnista muuta johdu, edellä esitetty toinen vaihtoehto – jossa kalleussääntöön voidaan vedota täytäntöönpanon määräajan päättymistä seuraavan ensimmäisen erillisen menettelyvaiheen alusta lähtien – tarkoittaisi sitä, että kalleussääntöön olisi voitava vedota siitä ajankohdasta lähtien, jona Klohnille myönnettiin lupa judicial review -menettelyn vireille panemiseen. Sitä sovellettaisiin koko aineelliseen tarkasteluun ja asiakysymyksestä tehtävään ratkaisuun.

103. Voitaisiin kuitenkin lisätä, että koska oikeudenkäyntikuluista ei ole tehty päätöstä menettelyn aiempien vaiheiden osalta, ensimmäinen vaihtoehto johtaisi käsiteltävässä asiassa myös käytännössä ilmeisesti samaan lopputulokseen.

104. Ymmärrän asian lisäksi siten, että ainoat nyt tarkasteltavat oikeudenkäyntikulut ovat ne, jotka ovat aiheutuneet valituslautakunnalle, joka on julkinen taho ja jota kohdellaan osana jäsenvaltiota.⁶⁰ Ei siten ole kyse siitä, että Klohn vetoaisi kalleussääntöön yksityisiä osapuolia (tässä tapauksessa muuta osapuolta, laitoksen rakentanutta yhtiötä) vastaan. En näin ollen tarkastele tätä seikkaa lähemmin tässä yhteydessä. On kuitenkin syytä huomauttaa,⁶¹ että sikäli kuin kalleussäännöllä katsotaan olevan välitön oikeusvaikutus, tähän välittömään oikeusvaikutukseen ei voida vedota yksityistä vastaan. Yhdennäköisen tulkinnan velvollisuutta sitä vastoin sovelletaan yksityisten välisiin suhteisiin, ja se voi mahdollisesti johtaa siihen, että muut yksityiset joutuvat vastaamaan osasta

⁶⁰ Edellä alaviitteessä 47 mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettussa mielessä.

⁶¹ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 74 kohta.

oikeudenkäyntikuluista.⁶² Tämäkin on syy suosia edellä ehdotettua toista vaihtoehtoa, jossa kunnioitetaan enemmän tällaisten osapuolten odotuksia.⁶³ Kuten edellä 74 kohdassa toisen kysymyksen yhteydessä todettiin, tämä erilainen vaikutus yksityisiin on jälleen yksi syy erottaa välitön oikeusvaikutus ja yhdenmukainen tulkinta.

105. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen seuraavasti:

Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan kaltaisessa asiassa direktiivin 85/337 10 a artiklan viidenteen kohtaan sisältyvään vaatimukseen, jonka mukaan menettely ”ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, voidaan vedota sellaisten oikeudenkäyntikulujen osalta, jotka ovat aiheutuneet täytäntöönpanon määräajan päättymistä seuraavan ensimmäisen erillisen menettelyvaiheen alusta alkaen, toisin sanoen, kun asiaa käsittelevä tuomioistuin on antanut ratkaisun, a) joka joko päättää asian käsittelyn kyseisessä vaiheessa tai b) joka mahdollistaa menettelyn jatkamisen.

D Kolmas kysymys

106. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo, onko Taxing Masterilla tai tuomioistuimella, jonka tutkittavaksi Taxing Masterin päätös on saatettu, siitä huolimatta, ettei Klohn valittanut oikeudenkäyntikulujaan koskevasta päätöksestä, jolloin siitä on tullut lopullinen, velvollisuus soveltaa kalleussääntöä niiden oikeudenkäyntikulujen lopulliseen määrään, jotka Klohn on velvoitettu korvaamaan.

107. Ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lopullisesta arvioinnista muuta johdu, katson, että joko Taxing Masterilla tai hänen päätöstään tutkivalla tuomioistuimella on velvollisuus soveltaa kalleussääntöä (joko sääntönä, jolla on välitön oikeusvaikutus, tai yhdenmukaisesti tulkitsemalla sen mukaan, miten unionin tuomioistuin ratkaisee toisen kysymyksen).

108. Esitän tältä osin ensin joitain huomautuksia tosiseikoista ja kansallisesta lainsäädännöstä, sellaisina kuin asianosaiset ovat ne esittäneet (1). Sen jälkeen vastaan kansallisen tuomioistuimen kolmanteen kysymykseen (2).

1 Tosiseikat ja kansallinen lainsäädäntö

109. Päätös, jossa Klohn velvoitettiin korvaamaan oikeudenkäyntikuluja, on ymmärtääkseni tullut lopulliseksi.

⁶² Siis yksinkertaisesti velvoittamalla kukin osapuoli, muu osapuoli mukaan lukien, vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan asian aineellisesta lopputuloksesta riippumatta ennen kuin kansallisessa lainsäädännössä on annettu tällainen vastaava selkeä sääntö.

⁶³ En sulje pois sitä, että tällaisessa tapauksessa kansallinen tuomioistuin todellakin katsoo, kun otetaan huomioon, ettei kalleussääntöä ole pantu täytäntöön, luottamuksensuojan estävän sen, että yhdenmukaisen tulkinnan perusteella asetetaan taloudellisia velvoitteita asianosaisena olevalle yksityiselle.

110. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä korostetaan lainvoiman periaatteen tärkeyttä oikeusrauhan ja -suhteiden vakauden samoin kuin hyvän lainkäytön varmistamiseksi, jotta käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen käytön tai näitä oikeussuojakeinoja varten säädettyjen määräaikojen päättymisen jälkeen lainvoimaisiksi tulleita tuomioistuinratkaisuja ei voida enää saattaa kyseenalaisiksi.⁶⁴ Vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa unionin oikeus edellyttäisi, että kansallinen tuomioistuin jättää soveltamatta kansallisia menettelysääntöjä, joiden perusteella tuomio tulee lopulliseksi.⁶⁵

111. Käsiteltävässä asiassa ei ilmeisestikään ole kyse tällaisista poikkeuksellisista olosuhteista. Siihen liittyy kuitenkin useita huomionarvoisia seikkoja.

112. Ensinnäkin vaikka päätös, jossa Klohn velvoitettiin korvaamaan oikeudenkäyntikuluja, saattaa olla lopullinen, kyseisessä päätöksessä ei ymmärtääkseni määritetty mitään tiettyä korvattavien oikeudenkäyntikulujen määrää. Lopullinen on siten nähdäkseni tuomioistuimen päätös, jossa todetaan, että *oikeudenkäyntikulut määräytyvät asian ratkaisun perusteella*. Sitä vastoin näiden oikeudenkäyntikulujen nimenomainen määrä on vielä täysin auki, ja se on riitautettu kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä.

113. Toiseksi on niin, että jos Klohn olisi halunnut valittaa päätöksestä, jossa hänet velvoitettiin korvaamaan oikeudenkäyntikuluja, hänen olisi pitänyt saada lupa siihen. Tällainen lupa myönnettäisiin lisäksi vain, jos Klohn voisi osoittaa valituksessa ”poikkeuksellisen yleisen edun”. Irlanti vahvisti nämä kansallista lainsäädäntöä koskevat seikat istunnossa.

114. Kolmanneksi Klohn vahvisti istunnossa muiden sitä kiistämättä, ettei hän ollut tietoinen siitä, että hänet mahdollisesti tai todennäköisesti velvoitettaisiin korvaamaan oikeudenkäyntikuluja, ennen Taxing Masterin päätöstä tai ainakaan ennen päätösesitystä, joka oli saatavilla *vuoden kuluttua* siitä, kun tuomioistuin oli tehnyt oikeudenkäyntikuluja koskevan päätöksen. Tältä osin Klohn esitti, että valituslautakunnan oikeudenkäyntikulut, jotka hänet velvoitettiin korvaamaan kyseisessä päätöksessä, olivat noin kolme kertaa suuremmat kuin hänelle itselleen menettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut. Muu osapuoli ei ilmeisestikään vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista.

115. Neljänneksi Klohn totesi, että kun tuomioistuin teki päätöksen, jossa hänet velvoitettiin korvaamaan oikeudenkäyntikulut, hän uskoi Taxing Masterin soveltavan kalleussääntöä. Klohn mainitsi kansallisen ennakkotapauksen, joka oli annettu muutama kuukausi ennen oikeudenkäyntikuluja koskevaa päätöstä ja jonka hän katsoo tukevan tätä näkemystä.⁶⁶ Tämän väitteen kiistää erityisesti Irlanti, jonka mukaan Supreme Courtin oikeuskäytännön perusteella on ”päivänselvää”, ettei Taxing Masterilla ole tällaista toimivaltaa.⁶⁷

116. Viidenneksi Taxing Masterilla on käsittääkseni jonkinlaista valtaa alentaa määrättyjä oikeudenkäyntikuluja vaadittuihin oikeudenkäyntikuluihin verrattuna. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin vahvistaa, että valituslautakunta vaati alun perin korvattaviksi oikeudenkäyntikuluna noin 98 000 euroa, mutta niitä määrättiin korvattaviksi ainoastaan noin

64 Ks. esim. tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 Tuomio 13.1.2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, 28 kohta) ja tuomio 18.7.2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, 63 kohta). Vertaa siihen, mitä voitaisiin kutsua yleiseksi lähestymistavaksi tuomiossa 1.6.1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, 46 ja 47 kohta) ja tuomiossa 16.3.2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, 21 kohta).

66 Irlannin High Courtin tuomio 21.11.2007, Kavanagh (HC IEHC(2007) 389-Record No. 2007/1269 P).

67 Lisäksi tuomioistuimen päätös, jossa Klohn velvoitettiin korvaamaan oikeudenkäyntikulut (2008), tehtiin ennen tuomiota 16.7.2009, komissio v. Irlanti (C-427/07, EU:C:2009:457), jossa unionin tuomioistuin totesi, ettei Irlanti ollut pannut kalleussääntöä täytäntöön. Oikeudenkäyntikuluja koskevien kansallisten sääntöjen laillisuus (lainvastaisuus) vaikuttaa olevan tärkeä osatekijä, joka vahvistettiin vasta sen jälkeen, kun määräaika oikeudenkäyntikuluja koskevasta päätöksestä valittamiselle oli päättynyt.

86 000 euroa. Tämän oikeudenkäyntikulujen alentamisen perusteena oli ymmärtääkseni lähinnä asianajokulujen kohtuuttomuus, ja Taxing Master katsoo, ettei hänen toimivaltansa alentaa määrättyjä oikeudenkäyntikuluja käsitä sen perusteella tehtävää alentamista, että oikeudenkäyntikulut ovat niin kalliita, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle.

2 Soveltaminen käsiteltävään asiaan

117. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on arvioida lopullisesti tosiseikkoja ja kansallista lainsäädäntöä pääasian oikeudenkäynnissä. Tämä mielessä pitäen esitän jäljempänä unionin oikeudesta johtuvat velvoitteet ja sen, miten niitä voidaan soveltaa sen perusteella, miten ymmärrän edellä esitetyt tosiseikat ja kansallisen lainsäädännön.

118. Direktiivissä ei nimetä toimivaltaista tuomioistuinta tai muuta elintä, joka takaisi kalleussäännön soveltamisen. Kuten muidenkin samanluonteisten sääntöjen tapauksessa tämä on siten asia, josta säädetään ensisijaisesti kansallisessa lainsäädännössä.⁶⁸ Vapauten valita tavat ja keinot kalleussäännön täytäntöönpanon varmistamiseksi sisältyy kuitenkin jäsenvaltiota koskeva velvoite toteuttaa kalleussäännössä asetetun tavoitteen mukaisesti kaikki kyseisen säännön täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet.⁶⁹

119. Jäsenvaltion velvoite toteuttaa kalleussäännössä asetettu tavoite ja sen SEU 4 artiklan 3 kohdan mukainen velvollisuus toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa tämän velvoitteen täyttäminen, sitovat jäsenvaltioiden tuomioistuinta⁷⁰ ja koskevat myös kaikkia kansallisia viranomaisia, etenkin niitä, jotka ovat yhteydessä kansallisiin tuomioistuihin tai osa niitä.⁷¹

120. Toisin sanoen unionin oikeuden ensisijaisuuden ja välittömän oikeusvaikutuksen periaatteet ja yhdenmukaisen tulkinnan velvollisuus sitovat kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia, *sekä tuomioistuinta että hallintoviranomaisia*. Tässä kehyksessä kansallisessa lainsäädännössä on säädettävä siitä, mille taholle annetaan viime kädessä tehtäväksi varmistaa näiden velvoitteiden noudattaminen, *edellyttäen että näin tapahtuu*. Unionin tuomioistuimen tehtävä ei ole päättää jäsenvaltion sisäisestä toimivaltajaosta tältä osin ja/tai kansallisten elinten, kuten Taxing Masterin, perustuslaillisesta luokittelusta.

121. Yleisesti voidaan todeta seuraavaa.

122. Kun otetaan huomioon edellä määritetyt ajalliset rajoitukset, Klohnin kaltaisen yksityisen on voitava vedota kalleussääntöön kansallisissa tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Näillä kansallisilla tuomioistuimilla ja viranomaisilla on velvollisuus varmistaa kalleussäännön välittömän oikeusvaikutuksen tulokset⁷² tai, jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei kalleussäännöllä ole välitöntä oikeusvaikutusta, kansallisten tuomioistuinten on joka tapauksessa tulkittava kansallista lainsäädäntöä yhdenmukaisesti kalleussäännön kanssa ”toimivaltansa rajoissa”⁷³ ja kansallisten viranomaisten samoin ”toimivaltansa rajoissa”.⁷⁴

68 Ks. esim. tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 39 kohta).

69 Tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 40 kohta).

70 Tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 98 kohta).

71 Tuomio 22.6.1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, 30–33 kohta).

72 Tuomio 22.6.1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, 31 kohta).

73 Tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 99 kohta).

74 Tuomio 12.6.1990, Saksa v. komissio (C-8/88, EU:C:1990:241, 13 kohta); tuomio 13.1.2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, 20 kohta) ja tuomio 12.2.2008, Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78, 34 kohta).

123. Avoimeksi jää näin ollen kysymys siitä, onko oikeudenkäyntikulujen alentaminen kalleussäännön noudattamiseksi asia, joka on Taxing Masterin tai hänen päätöstään tutkivan kansallisen tuomioistuimen ”toimivallan rajoissa”. Tämä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmannen kysymyksen keskeinen näkökohta.

124. Katson tältä osin, että kun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä viitataan siihen, että kansalliset hallintoviranomaiset soveltavat unionin oikeuden ensisijaisuutta ja välitöntä oikeusvaikutusta koskevia periaatteita ja yhdenmukaisen tulkinnan velvollisuutta ”toimivaltansa rajoissa”, tämän olisi ymmärrettävä tarkoittavan sitä, että kansallisten viranomaisten on tehtävä näin, jos niillä on siihen tarvittava toimivalta (*yleisen toimivallan* merkityksessä), ilman että niille annetaan nimenomaisesti oikeus käyttää olemassa olevaa toimivaltaa johonkin unionin oikeudessa edellytettyyn tarkoitukseen. Välitöntä oikeusvaikutusta ja ensisijaisuutta ei kuitenkaan voida nähdäkseni ulottaa niin kauas, että hallintoviranomaisille annettaisiin täysin uudenlainen toimivalta verrattuna siihen, joka niillä on kansallisen lainsäädännön nojalla, mahdollisesti toimivaltajaon vastaisesti.

125. Ennakkoratkaisupyynnön perusteella Taxing Master on käsittäkseni toimivaltainen alentamaan oikeudenkäyntikuluja joissain tapauksissa. Hänellä vaikuttaisi siten olevan sellaista yleistä toimivaltaa, joka mahdollistaa määrättävien oikeudenkäyntikulujen määrän muuttamisen. Se, voidaanko tämän Taxing Masterin toimivallan alentaa oikeudenkäyntikuluja tulkita koskevan myös nyt tarkasteltavan kaltaisia tapauksia, on viime kädessä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva kysymys, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava.

126. Joka tapauksessa on niin, että mikäli ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että Taxing Masterilla itsellään *ei* ole tällaista toimivaltaa, hänen päätöstään tutkivalla tuomioistuimella on sitä oltava.

127. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on *nimenomaisesti* varmistaa, että yksityiset saavat sen oikeussuojan, joka heille unionin oikeuden säännöksillä myönnetään, ja taata mainittujen säännösten täysi oikeusvaikutus.⁷⁵ Jos unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet.⁷⁶

128. Nämä säännöt eivät etenkään saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate). Tämän vaatimuksen noudattamatta jättäminen unionin tasolla on tehokasta oikeussuojaa koskevan periaatteen vastaista.⁷⁷

129. Olisi mielestäni tehokkuusperiaatteen vastaista katsoa, ettei Taxing Masterilla eikä hänen päätöstään tutkivalla tuomioistuimella ole toimivaltaa soveltaa kalleussääntöä nyt käsiteltävän kaltaisessa asiassa.

130. Olen ottanut tähän päätelmään päätyessäni huomioon edellisessä jaksossa luetellut tosiseikkoja koskevat eri tekijät, joista yksi on mielestäni ratkaiseva, nimittäin se, että päätös oikeudenkäyntikulujen määrästä tehtiin pitkän ajan kuluttua sen *jälkeen*, kun määräaika valittamiselle päätöksestä, jossa Klohn velvoitettiin korvaamaan oikeudenkäyntikulut, oli päättynyt. Tämä tarkoittaisi sitä, että tehdessään päätöstä viimeksi mainitusta päätöksestä valittamisesta Klohnilla ei yksinkertaisesti ollut

⁷⁵ Tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 111 kohta).

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

⁷⁷ Tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 46 ja 48 kohta).

käytettävissään yhtä ilmeisen keskeistä tietoa: paljonko hänen olisi mahdollisesti korvattava oikeudenkäyntikuluja? Muistutan tältä osin, että valituslautakunnan käsiteltävässä asiassa esittämät lausumat perustuvat pääosin siihen oletamaan, että päätökseen asian saattamisesta tuomioistuimen käsiteltäväksi liittyy *tietoon perustuva kustannus-hyötyanalyysi*, jonka perusteella syntyy perusteltuja odotuksia. On siten jokseenkin ironista väittää tämän perusteella, että asian hävinneen osapuolen olisi tehtävä päätös oikeudenkäyntikuluja koskevasta päätöksestä valittamisesta tietämättä todellisuudessa, paljonko hän mahdollisesti joutuu korvaamaan oikeudenkäyntikuluja.

131. Edellä esitetty huomioon ottaen ehdotan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmanteen kysymykseen vastataan seuraavasti:

Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan kaltaisessa asiassa, jossa oikeudenkäyntikuluja koskevassa päätöksessä ei ole asetettu rajoituksia ja jossa päätöstä, ellei siitä valiteta, pidetään kansallisen lainsäädännön nojalla lopullisena ja sitovana ja kun korvattavien oikeudenkäyntikulujen määrää ei ollut määritetty ennen kyseisestä päätöksestä valittamiselle asetetun määräajan päättymistä, unionin oikeus edellyttää, että joko

- Taxing Masterilla, jonka tehtävänä on kansallisen lainsäädännön mukaisesti määrittää asian voittaneelle osapuolelle kohtuullisesti aiheutuneiden oikeudenkäyntikulujen määrä, tai
- tuomioistuimella, jonka tutkittavaksi Taxing Masterin päätös on saatettu,

on velvollisuus soveltaa direktiivin 85/337 10 a artiklan viidenteen kohtaan sisältyvää sääntöä, jolla on välitön oikeusvaikutus ja jonka mukaan oikeudenkäyntikulut eivät saa olla niin kalliita, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle.

V Ratkaisuehdotus

132. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Irlannin Supreme Courtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan kaltaisessa asiassa tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (sellaisena kuin se on muutettuna 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY) 10 a artiklan viidenteen kohtaan sisältyvään vaatimukseen, jonka mukaan menettely ”ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, voidaan vedota sellaisten oikeudenkäyntikulujen osalta, jotka ovat aiheutuneet täytäntöönpanon määräajan päättymistä seuraavan ensimmäisen erillisen menettelyvaiheen alusta alkaen, toisin sanoen, kun asiaa käsittelevä tuomioistuin on antanut päätöksen, joka a) joko päättää asian käsittelyn kyseisessä vaiheessa tai b) joka mahdollistaa menettelyn jatkamisen.
- 2) Direktiivin 85/337 10 a artiklan viidenteen kohtaan sisältyvällä vaatimuksella, jonka mukaan menettelyt eivät saa olla niin kalliita, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle, on välitön oikeusvaikutus. Ellei kyseisen säännöksen täytäntöön panemiseksi ole annettu mitään erityistä toimenpidettä, kansallinen tuomioistuin, jolla on harkintavaltaa päättäessään asian hävinneen osapuolen velvoittamisesta korvaamaan oikeudenkäyntikuluja ja joka pohtii oikeudenkäyntikuluja koskevaa päätöstä menettelyssä, jossa tätä säännöstä sovelletaan, on velvollinen varmistamaan, että päätöksessä määrättävät oikeudenkäyntikulut eivät ole niin kalliita, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle.

3) Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan kaltaisessa asiassa, jossa oikeudenkäyntikulua koskevassa päätöksessä ei ole asetettu rajoituksia ja jossa päätöstä, ellei siitä valiteta, pidetään kansallisen lainsäädännön nojalla lopullisena ja sitovana ja kun korvattavien oikeudenkäyntikulujen määrää ei ollut määritetty ennen kyseisestä päätöksestä valittamiselle asetetun määräajan päättymistä, unionin oikeus edellyttää, että joko

- Taxing Masterilla, jonka tehtävänä on kansallisen lainsäädännön mukaisesti määrittää asian voittaneelle osapuolelle kohtuullisesti aiheutuneiden oikeudenkäyntikulujen määrä, tai
- tuomioistuimella, jonka tutkittavaksi Taxing Masterin päätös on saatettu,

on velvollisuus soveltaa direktiivin 85/337 10 a artiklan viidenteen kohtaan sisältyvää sääntöä, jolla on välitön oikeusvaikutus ja jonka mukaan oikeudenkäyntikulut eivät saa olla niin kalliita, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle.