



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 5. lipnja 2018.¹

Predmet C-167/17

Volkmar Klohn
protiv
An Bord Pleanála
uz sudjelovanje:
Sligo County Council,
Maloney and Matthews Animal Collections Ltd

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Procjena učinaka – Pristup postupku preispitivanja – Zahtjev da postupak preispitivanja ne smije biti preskup – Pojam postupka koji nije ‚preskup‘ – Opće pravno načelo – Vremenska primjena – Izravan učinak – *Res judicata* – Posljedice za odluku o naknadi troškova koja je postala konačna”

I. Uvod

1. Volkmar Klohn je 24. lipnja 2004. podnio zahtjev da pred irskim sudovima uloži tužbu radi sudskog preispitivanja odluke An Bord Pleanála (Odbor za prostorno uređenje, Irska; u daljnjem tekstu: Odbor) o izdavanju građevinske dozvole za objekt za inspekciju uginulih životinja u blizini njegova poljoprivrednog gospodarstva. Zahtjev za pokretanje sudskog preispitivanja odobren mu je 31. srpnja 2007. Međutim, njegova je tužba potom u travnju 2008. odbijena s obzirom na meritum te je u svibnju 2008. usvojen nalog kojim mu je određeno da nadoknadi troškove. Taxing Master (procjenitelj troškova postupka) je u lipnju 2010. usvojio odluku kojom je te troškove odredio u iznosu od približno 86 000 eura.

2. V. Klohn je odluku Taxing Mastera pobijao navodeći da nije poštovan zahtjev iz Direktive 2003/35/EZ² da postupci preispitivanja „ne smiju biti preskupi” (u daljnjem tekstu: pravilo da postupci ne smiju biti preskupi). High Court (Visoki sud, Irska) je potvrdio odluku Taxing Mastera. V. Klohn je uložio žalbu Supreme Courtu (Vrhovni sud, Irska), koji je uputio predmetni zahtjev za prethodnu odluku.

3. Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu pita: (a) je li pravilo da postupci ne smiju biti preskupi primjenjivo *ratione temporis*; (b) ima li pravilo da postupci ne smiju biti preskupi izravan učinak ili postoji obveza tumačenja glede tog pravila; te (c) je li Taxing Master i/ili nacionalni sud koji preispituje njegovu odluku obavezan primijeniti pravilo da postupci ne smiju biti preskupi, unatoč tomu što je nalog za naknadu troškova postao konačan.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu (SL 2003., L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.)

II. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

1. Aarhuška konvencija

4. Članak 9. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija), naslovljen „Pristup pravosuđu”, predviđa:

„1. U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva svaka je stranka dužna osigurati da svaka osoba koja smatra kako je njegov ili njezin zahtjev za informacijom prema članku 4. zanemaren, nepravilno odbijen, bilo djelomično ili u cijelosti, kako je na njega odgovoreno na neodgovarajući način ili kako se s njime nije postupalo sukladno odredbama toga članka, ima pristup postupku ocjene pred sudom ili nekim drugim neovisnim i nepristranim zakonski utemeljenim tijelom.

[...]

4. Pored stavka 1. i bez utjecaja na njega, postupci navedeni u staccima 1., 2. i 3. ovoga članka imaju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, uključujući sudsku zabranu gdje je to prikladno, trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje. Odluke prema ovom članku treba donijeti ili zabilježiti u pisanom obliku. Odluke sudova, a gdje god je to moguće, drugih tijela, moraju biti dostupne javnosti.

[...]”

B. Pravo Europske unije

1. Direktive 85/337 i 2003/35

5. U skladu s Direktivom 85/337/EEZ³ o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (u daljnjem tekstu: Direktiva o procjeni učinaka na okoliš), javne i privatne projekte koji mogu značajno utjecati na okoliš mora se podvrgnuti procjeni njihovih učinaka na okoliš. Direktiva o procjeni učinaka na okoliš predviđa i zahtjeve u pogledu sudjelovanja javnosti i savjetovanja s javnošću u okviru postupaka odlučivanja o odobravanju takvih projekata.

6. Nakon što je Europska unija (tada Europska zajednica) potpisala Aarhušku konvenciju, Direktiva o procjeni učinaka na okoliš izmijenjena je Direktivom 2003/35, na način da je u prvonavedenu ubačen članak 10.a. U skladu s tom odredbom:

„Države članice osiguravaju da u skladu s odgovarajućim nacionalnim pravnim sustavom, pripadnici zainteresirane javnosti: [...] imaju pristup postupku revizije [...] radi pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti odluka, radnji ili propusta, u skladu s odredbama ove Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti. [...]

Svi takvi postupci moraju biti poštteni, pravični i pravovremeni te ne smiju biti preskupi.

U svrhu unapređivanja učinkovitosti odredaba ovog članka, države članice osiguravaju da javnosti budu dostupne praktične informacije o pristupu postupcima upravnog i sudskog preispitivanja.”

3 Direktiva Vijeća od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 1985., L 175, str. 40.)

7. Rok za prijenos Direktive 2003/35 je u skladu s njezinim člankom 6. prvim stavkom, naslovljenim „Provedba”, istekao 25. lipnja 2005.

C. Irsko pravo

8. U skladu s člankom 99. stavkom 1. Rules of the Superior Courts (Poslovnik vrhovnih sudova), troškovi ovise o ishodu. Stranka koja izgubi u postupku mora, osim vlastitih, snositi i troškove druge stranke. To je opće pravilo, ali sud može od njega odstupiti ako posebne okolnosti slučaja to opravdavaju.

9. Sud je presudom od 16. srpnja 2009., Komisija/Irska⁴, utvrdio da Irska nije u svoje pravo prenijela pravilo da postupci ne smiju biti preskupi iz članka 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš. Irska je nakon te presude u svoj Planning and Development Act 2000 (Zakon o prostornom uređenju i razvoju iz 2000., kako je izmijenjen) ubacila članak 50.B, prema kojem u području primjene tog propisa svaka stranka mora snositi vlastite troškove, pri čemu suci od tog pravila mogu odstupiti zbog pitanja od iznimne važnosti.

III. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

10. Činjenično stanje ovog predmeta nastalo je 2004. kada je kao dio odgovora na epizootiju govede spongiformne encefalopatije izdana dozvola za izgradnju, u Achonryju, okrugu Sligo (Irska), objekta za inspekciju uginulih krava iz čitave Irske. V. Klohn, žalitelj u glavnom postupku, vlasnik je poljoprivrednog gospodarstva u blizini predložene lokacije objekta.

11. V. Klohn je 24. lipnja 2004. podnio zahtjev za ulaganje tužbe protiv odluke Odbora o izdavanju građevinske dozvole. Koliko shvaćam navode žalitelja, čini se da se njegova tužba temeljila na propustu da se u postupku odlučivanja omogući sudjelovanje javnosti i na činjenici da bi procjena učinaka na okoliš bila dovršena tek nakon izgradnje objekta.

12. V. Klohnu je 31. srpnja 2007. dopušteno pokretanje postupka. Na raspravi pred Sudom je potvrđeno da trogodišnje čekanje do donošenja odluke o zahtjevu za ulaganje tužbe nije bilo posljedica radnje ili propusta ijedne stranke, nego opterećenja nacionalnog suda koji je razmatrao zahtjev.

13. High Court (Visoki sud) je presudom od 23. travnja 2008. odbio tužbu V. Klohna s obzirom na meritum predmeta.

14. High Court (Visoki sud) je 6. svibnja 2008. izdao nalog za naknadu troškova primijenivši opće pravilo prema kojem „troškovi ovise o ishodu”. Protivnoj i zainteresiranoj stranci u glavnom postupku (društvo koje je izvodilo gradnju objekta) je u skladu s tim pravilom omogućeno da im V. Klohn, kao neuspješna stranka, nadoknadi troškove.

15. Nalog za naknadu troškova odnosio se na tužbeni postupak o meritumu, a ne na postupak povodom zahtjeva za podnošenje tužbe. Sud koji je uputio zahtjev ističe da su troškovi, s obzirom na to da je V. Klohnu podnošenje tužbe dopušteno 31. srpnja 2007., nastali nakon isteka roka za prijenos Direktive 2003/35, kojom je u Direktivu o procjeni učinaka na okoliš ubačen članak 10.a (pravilo da postupci ne smiju biti preskupi).

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

16. Koliko shvaćam, u nalogu za naknadu troškova nije određen iznos troškova koje je V. Klohn morao platiti. V. Klohn pak ističe da je u postupku povodom zahtjeva za ulaganje tužbe i samom tužbenom postupku pretrpio otprilike 32 000 eura troškova.

17. Nakon izdavanja naloga za naknadu troškova, Taxing Master High Courta (Visoki sud) dobio je zadaću izračunati iznos razumno nastalih troškova. V. Klohn je pred Taxing Masterom istaknuo da utvrđeni iznos troškova, u skladu s člankom 3. stavkom 8. i člankom 9. stavkom 4. Aarhuške konvencije te člankom 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš, ne smije biti „preskup”.

18. Taxing Master je odluku o troškovima donio u lipnju 2010. Odbor je prvotno zahtijevao oko 98 000 eura. Taxing Master je odredio da Odboru treba platiti približno 86 000 eura.

19. V. Klohn je potom od High Courta (Visoki sud) zatražio da preispita odluku Taxing Mastera. Taj ju je sud potvrdio. V. Klohn je potom protiv presude High Courta (Visoki sud) podnio žalbu Supreme Courtu (Vrhovni sud).

20. Radi jasnoće, redosljed glavnih događaja u ovom predmetu može se sažeti na sljedeći način:

- 25. lipnja 2003.: objava i stupanje na snagu Direktive 2003/35⁵;
- 30. travnja 2004.: odluka Odbora;
- 24. lipnja 2004.: početak postupka (zahtjev za podnošenje tužbe protiv odluke o izdavanju građevinske dozvole);
- 25. lipnja 2005.: istek roka za prijenos;
- 31. srpnja 2007.: dopušteno je podnošenje tužbe;
- 23. travnja 2008.: presuda o meritumu;
- 6. svibnja 2008.: nalog V. Klohnu da nadoknadi troškove;
- 24. lipnja 2010.: odluka Taxing Mastera o iznosu troškova;
- 11. svibnja 2011.: žalba protiv odluke Taxing Mastera je odbijena.

21. Budući da je dvojio oko pravilnog tumačenja prava Unije, Supreme Court (Vrhovni sud) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća tri prethodna pitanja:

- „1. Mogu li se odredbe o postupcima koji ‚ne smiju biti preskupi’ iz članka 10.a [Direktive 85/337] primjenjivati u predmetu poput ovoga, u kojem je odobrenje za provedbu projekta, osporeno u postupku, dano prije isteka roka za prijenos [Direktive 2003/35] i u kojem je postupak u kojem se pobija to odobrenje pokrenut prije tog datuma? U slučaju potvrdnog odgovora, mogu li se odredbe o postupcima koji ‚ne smiju biti preskupi’ iz [Direktive 85/337] primjenjivati na sve troškove nastale u tom postupku ili samo na troškove nastale nakon isteka roka za prijenos?
2. Mora li nacionalni sud koji ima diskrecijsko pravo u odnosu na određivanje stranci koja nije uspjela u sporu da nadoknadi troškove, u slučaju kada odnosna država članica nije donijela nikakvu posebnu mjeru radi prijenosa članka 10.a [Direktive 85/337], prilikom odlučivanja o troškovima postupka na koji se ta odredba primjenjuje, osigurati da zbog njegove odluke postupak ne postane

⁵ U članku 7. Direktive 2003/35 kao datum njezina stupanja na snagu određen je datum njezine objave u Službenom listu.

„preskup”, bilo zato što su relevantne odredbe izravno primjenjive bilo zato što sud odnosne države članice mora tumačiti svoje nacionalno postupovno pravo na način koji u najvećoj mogućoj mjeri ispunjava svrhu članka 10.a?

3. Ako je nalog za naknadu troškova bezuvjetan te bi se, u nedostatku žalbe, u nacionalnom pravu smatrao konačnim i obvezujućim, zahtijeva li pravo Unije da
- (a) Taxing Master, zadužen prema nacionalnom pravu za utvrđivanje iznosa razumnih troškova stranke koja je uspjela u sporu; ili
 - (b) sud pred kojim je podnesena tužba protiv odluke Taxing Mastera

ima obvezu odstupiti od inače primjenjivih mjera nacionalnog prava i iznos troškova koji se trebaju nadoknaditi utvrditi na način kojim se osigurava da zbog tako određenih troškova postupak neće postati preskup?”

22. Pisana očitovanja podnijeli su V. Klohn, Odbor, Irska i Europska komisija. Te su zainteresirane stranke iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 22. veljače 2018.

IV. Ocjena

A. Uvod

23. Postupak povodom zahtjeva za ulaganje tužbe protiv odluke Odbora započeo je u lipnju 2004., godinu dana prije isteka roka za prijenos Direktive 2003/35 u lipnju 2005. Međutim, ulaganje tužbe dopušteno je u srpnju 2007. Presuda o meritumu donesena je u travnju 2008. Tijekom tog razdoblja pravilo da postupci ne smiju biti preskupi nije preneseno u nacionalno pravo. Međutim, velik dio nacionalnog sudskog postupka odvijao se nakon isteka roka za prijenos.

24. Stoga se na prvi pogled može činiti da se ovaj predmet tiče kasnog prijenosa direktive, „tipičnog slučaja u pravu Unije”. Međutim, konkretna narav pravila u pitanju i kronologija glavnog predmeta čine problem nešto složenijim te su ponukali sud koji je uputio zahtjev da se zapita (a) treba li pravilo da postupci ne smiju biti preskupi smatrati odredbom s izravnim učinkom ili izvorom sukladnog tumačenja (drugo pitanje), (b) o njegovoj vremenskoj primjeni (prvo pitanje) i (c) o tome tko ga primjenjuje i kako (treće pitanje)?

25. Prema mojemu mišljenju, pravilo da postupci ne smiju biti preskupi ili, konkretnije, peti stavak članka 10.a Direktive 85/337 u kojem se to pravilo nalazi, ima izravan učinak (odjeljak B) te je na njega moguće pozvati se u pogledu troškova nastalih od početka prve zasebne faze postupka započete nakon isteka roka za prijenos Direktive 2003/35 (odjeljak C). Pitanje kako i tko ga treba primijeniti u konkretnom nacionalnom postupku tiče se – makar je pritom potrebno iznijeti određene napomene – nacionalnog prava (odjeljak D).

B. Drugo pitanje: sukladno tumačenje i izravan učinak pravila da postupci ne smiju biti preskupi

26. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem pita ima li pravilo da postupci ne smiju biti preskupi izravan učinak ili pak postoji obveza „tumačenja u skladu s njim”.

27. Radi cjelovitosti treba istaknuti da je Komisija navela i da se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi može smatrati konkretnim izrazom općeg načela prava Unije. U svojem mišljenju u predmetu North East Pylon Pressure Campaign (NEPPC) i Sheehy istaknuo sam da se tim pravilom u direktivi doista konkretizira općenitije načelo⁶. I Sud je u svojoj nedavnoj presudi u predmetu NEPPC prešutno utvrdio da načela djelotvornosti i djelotvorne sudske zaštite općenito zahtijevaju da postupci nisu preskupi⁷.

28. Međutim, time se želi reći da pravilo da postupci ne smiju biti preskupi treba tumačiti s obzirom na njegov širi zakonodavni i ustavni kontekst, a ne na način da uspostavlja opće samostalno načelo (okolišnog) prava Unije koje je primjenjivo neovisno o svojem zakonodavnom kontekstu. U mjeri u kojoj takvo opće načelo ipak postoji, potrebno ga je izraziti na zakonodavnoj razini da bi ga se moglo primijeniti na konkretne slučajeve⁸.

29. Što se ovog predmeta tiče, načelo da postupak preispitivanja ne smije biti preskup konkretizirano je petim stavkom članka 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš. Sada ću razmotriti učinke te konkretne odredbe.

1. Sukladno tumačenje

30. Opća obveza sukladnog tumačenja jasno proizlazi iz ustaljene sudske prakse⁹, prema kojoj je ta obveza „svojsvena sustavu Ugovora jer dopušta nacionalnim sudovima da u okviru svojih ovlasti osiguraju punu učinkovitost prava Unije”¹⁰.

31. Ta je obveza potvrđena i konkretno u pogledu Aarhuške konvencije¹¹. Ne vidim razlog da se ne primjenjuje i na pravilo da postupci ne smiju biti preskupi. Nijedna stranka ovog postupka to ni ne osporava¹². Osim toga, sud koji je uputio zahtjev u njemu je istaknuo da je nacionalno pravo moguće tumačiti u skladu s pravilom da postupci ne smiju biti preskupi.

32. Međutim, pitanje što u ovom konkretnom predmetu „sukladno tumačenje” točno podrazumijeva u praksi, zasebno je pitanje, a vratit ću mu se kasnije u mišljenju¹³.

2. Izravan učinak

33. Dok su se sve stranke načelno složile da obveza sukladnog tumačenja postoji, samo žalitelj tvrdi da pravilo da postupci ne smiju biti preskupi ima izravan učinak.

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

7 Presuda od 15. ožujka 2018., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, t. 55. do 58.)

8 U tom smislu, vidjeti presudu od 8. travnja 1976., Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, t. 18. i 19.), u suprotnosti s presudom od 22. studenoga 2005., Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, t. 76.).

9 Presude od 10. travnja 1984., von Colson i Kamann (14/83, EU:C:1984:153, t. 26.) i od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr. (C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 111. do 119.). Također vidjeti presude od 24. siječnja 2012., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, t. 24.) i od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443, t. 109.).

10 Presuda od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr. (C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 114.)

11 Presuda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 50. do 52.)

12 Barem načelno, ostavljajući za sada po strani konkretnija pitanja vremenskog područja primjene te obveze i određivanja tijela/institucija koji su nadležni za njegovu primjenu, koja razmatram u nastavku u okviru odgovora na prvo i treće pitanje suda koji je uputio zahtjev.

13 Vidjeti točke 72. do 75. dolje.

34. Treba li taksonomija imati ikakvu važnost u takvom kontekstu? Kako je Sud nedavno prešutno utvrdio, primjena dvaju različitih pojmova može, u specifičnim okolnostima, polučiti sličan rezultat¹⁴. Osim toga, iako se radi o dvije različite kategorije, između sukladnog tumačenja (neizravnog učinka) i izravnog učinka nema jasne granice u praktičnom smislu. U stvarnosti se čini da između ta dva pojma postoji kontinuum. Osobito, odgovor na pitanje kada nacionalni sud samo „snažno tumači” nacionalno pravo da bi osigurao njegovu usklađenost s odredbom prava Unije, a kada na predmet izravno primjenjuje odredbu prava Unije, ovisi o subjektivnoj predodžbi (ili pak samodeklaraciji).

35. Unatoč tomu, Sud je izravan učinak i sukladno tumačenje razvio kao dvije zasebne kategorije: posljedice svake od njih u sporu na nacionalnoj razini, a osobito njihove posljedice na prava i obveze pojedinačnih stranaka, razlikuju se¹⁵. Zato i razumijem zašto sud koji je uputio zahtjev otvara tu problematiku – jer će odgovor na pitanje ima li izravan učinak peti stavak članka 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš koji sadržava pravilo da postupci ne smiju biti preskupi, biti relevantan za rješavanje predmeta na nacionalnoj razini.

a) Uvjeti za izravan učinak

36. Na pitanje ima li određena odredba izravan učinak ili ne mora se odgovoriti uzimajući u obzir njezinu narav, strukturu i tekst¹⁶.

37. Odredba ima izravan učinak kada je god, sadržajno gledajući, dovoljno jasna, precizna i bezuvjetna da je na nju moguće pozvati se protiv sporne nacionalne mjere ili kada definira prava koja pojedinci mogu ostvarivati u odnosu na državu¹⁷. Takvu odredbu može činiti, primjerice, zabrana koja je načelno i nedvosmisleno izražena¹⁸.

38. Prije analize pravila da postupci ne smiju biti preskupi potrebno je iznijeti pet općih napomena utemeljenih na sudskoj praksi.

39. Kao prvo, iz sudske prakse je očito da su izrazi „jasna i precizna” poprilično elastični. Odredba može biti „jasna i precizna” i kada sadrži nedefinirane – ili čak nejasne – koncepte ili neodređene pravne pojmove. Kao klasičan primjer toga, Sud je 1960-ih u presudama Van Gend & Loos¹⁹ i Salgoil²⁰ utvrdio da je zabrana carinskih nameta i količinskih ograničenja i „mjera s učinkom ekvivalentnim” carinskim nametima i količinskim ograničenjima dovoljno jasna i precizna da ima izravan učinak. Sud je posljednjih pola stoljeća proveo tumačeći pojam „mjere s ekvivalentnim učinkom”²¹.

14 Presuda od 15. ožujka 2018., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, t. 52. i 58.)

15 Za više detalja vidjeti točke 67. do 75. dolje.

16 Vidjeti, primjerice, presudu od 4. prosinca 1974., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, t. 12.).

17 Presuda od 19. siječnja 1982., Becker (8/81, EU:C:1982:7, t. 25.) i od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 56. i 57.)

18 Presuda od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 60.)

19 Presuda od 5. veljače 1963. (26/62, EU:C:1963:1)

20 Presuda od 19. prosinca 1968. (13/68, EU:C:1968:54)

21 Sami predmeti Van Gend & Loos i Salgoil odnosili su se na carinske namete i količinska ograničenja u strogoj smislu. Potreba za objašnjenjem drugog pojma, „mjere s ekvivalentnim učinkom”, tek se kasnije pojavila. Vidjeti, primjerice, presude od 5. veljače 1976., Conceria Bresciani (87/75, EU:C:1976:18); od 1. srpnja 1969., Komisija/Italija (24/68, EU:C:1969:29); od 11. srpnja 1974., Dassonville (8/74, EU:C:1974:82); i od 24. studenoga 1982., Komisija/Irska (249/81, EU:C:1982:402).

40. Kao drugo, Sud se čini spremnijim zaključiti da odredba ima izravan učinak, unatoč njezinim nejasnim ili neodređenim pojmovima, ako sadržava *zabranu*. Uporaba nejasnih pojmova problematičnija je u pravilu ako se na odredbu upućuje kao izvor samostalnog prava čije je obrise potrebno definirati²². Tako su, primjerice, u predmetu *Carbonari i dr.*²³ studenti medicine imali pravo na „odgovarajuću naknadu” na temelju primjenjive direktive. Dok je obveza plaćanja naknade bila precizna, nije postojala definicija izraza „odgovarajuća” niti ikakva metoda određivanja naknade. Odnosna odredba stoga nije imala izravan učinak.

41. Kao treće, (ne-)postojanje izravnog učinka ocjenjuje se na razini pojedinačnih pravnih odredbi, kao što je članak zakonodavne mjere ili čak samo njegov dio. Sustav i unutarnji smisao odnosne zakonodavne mjere značajni su u okviru takve ocjene. Međutim, to ne znači da određena odredba ne može imati izravan učinak čak i ako ostale odredbe (ili čak većina njih) te zakonodavne mjere nemaju takav učinak.

42. Kao četvrto, kada u određenom predmetu ocjenjuje ima li neka odredba izravan učinak, Sud ne nastoji utvrditi da čitave odredbe imaju izravan učinak i da su doslovce primjenjive. Umjesto toga, koristi test izdvajanja, to jest nastoji odrediti može li se konkretno, primjenjivo pravilo ponašanja izdvojiti iz (možebitno dulje i složenije) odredbe prava Unije. Tako je Sud, primjerice, utvrdio da načelo jednake plaće za jednak rad²⁴ (ili, u biti, zabrana diskriminacije između muškaraca i žena u pogledu naknade za rad²⁵) iz članka 119. UEEZ-a (sadašnjeg članka 157. UFEU-a) ima izravan učinak, izdvojivši ga iz tog članka koji kao cjelina nameće nešto širu obvezu državama članicama²⁶.

43. Kao peto, kriterij da odredba prava Unije mora biti „bezuvjetna” da bi imala izravan učinak podrazumijeva da ni institucije Unije ni države članice ne moraju usvojiti nikakve dodatne mjere. Osim toga, iz sudske prakse proizlazi da se državama članicama ne bi trebala ostaviti nikakva sloboda izbora²⁷ u pogledu prijenosa odredbe prava Unije kao i to da im se ne treba dopustiti da se na činjenicu da odnosna odredba nije provedena pozivaju kako bi upotrijebile tu slobodu izbora²⁸.

44. Međutim, uvjeti za postojanje izravnog učinka mogu biti ispunjeni neovisno o tome ima li država članica slobodu izbora. To će osobito biti slučaj ako je moguće *sudski preispitati* jesu li nacionalna tijela prekoračila svoju slobodu izbora²⁹.

22 U tom se kontekstu u pravnoj teoriji pravi razlika između pojmova „invocabilité d'exclusion” (što doslovno znači pozivanje radi isključenja – to jest, odredba prava Unije koja je dovoljno jasna da *spriječi* primjenu suprotstavljenih nacionalnih pravila) i „invocabilité de substitution” (što doslovno znači pozivanje (na Unijino pravilo) radi zamjene – to jest, pravo koje proizlazi iz Unijinih propisa, a dovoljno je potpuno oblikovano da *zamijeni* postojeće nacionalno pravilo). Vidjeti Prechal, S., „Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?” *European Business Law Review*, 17, 2006., str. 304. Unutar tog teoretskog okvira, Unijina odredba koja *zabranjuje* određene radnje te se koristi za stavljanje izvan snage nacionalnog pravila oblik je „invocabilité d'exclusion”. Prag postojanja izravnog učinka u takvim je slučajevima niži. U tom smislu, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Légera u predmetu *Linster* (C-287/98, EU:C:2000:3, t. 57.).

23 Presuda od 25. veljače 1999. (C-131/97, EU:C:1999:98)

24 Presuda od 8. travnja 1976., *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56, t. 30. do 37.)

25 Presuda od 8. travnja 1976., *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56, t. 39.)

26 U tom pogledu, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Trabucchia u predmetu *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:39, izreka). U tom se mišljenju prvo raspravljalo o neodređenim pojmovima u toj odredbi. Istaknuto je da je odnosna odredba očito upućena državama članicama. Nezavisni odvjetnik je međutim zaključio da unutar te šire odredbe postoji užii element. On je taj element odredio kao „plaću u strogom smislu riječi [za] rad koji nije samo sličan, nego identičan” te je utvrdio da je izravno primjenjiv.

27 Presuda od 4. prosinca 1974., *Van Duyn* (C-41/74, EU:C:1974:133, t. 6.)

28 Presuda od 19. siječnja 1982., *Becker* (C-8/81, EU:C:1982:7, t. 28. do 30.)

29 Presuda od 4. prosinca 1974., *Van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, t. 7. i 13.). Također vidjeti presude od 24. listopada 1996., *Kraaijeveld i dr.* (C-72/95, EU:C:1996:404, t. 59.); od 15. travnja 2008., *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 64.); i od 21. ožujka 2013., *Salzburger Flughafen* (C-244/12, EU:C:2013:203, t. 29. i 31.).

45. To će načelno biti tako ako postoje „minimalna jamstva”, „minimalna prava” ili „minimalna zaštita”³⁰ te se u sudskom preispitivanju može utvrditi da država članica poštuje tu minimalnu razinu³¹. Tako je, primjerice, u predmetu Faccini Dori Sud utvrdio da je odnosna odredba bila bezuvjetna i dovoljno precizna jer se moglo definirati njezine relevantne izraze te je bilo jasno što je podrazumijevalo njome predviđeno pravo. Države članice su imale određenu slobodu izbora u pogledu utvrđivanja roka i uvjeta primjene prava na ukidanje predviđenog direktivom koja se razmatrala u tom predmetu. Međutim, to nije utjecalo na preciznu i bezuvjetnu narav te odredbe jer nije isključilo mogućnost određivanja raspoložive minimalne razine prava³².

46. Jednostavno rečeno, osnovno pitanje koje treba postaviti prilikom ocjene ima li odredba koja predviđa zabranu izravan učinak jest sadržava li pravilo koje se može sudski provesti. Predviđa li minimalna jamstva koja odgovarajuće nacionalno tijelo može u praksi primijeniti, neovisno o eventualnoj slobodi izbora kojom država članica pritom raspolaže? Sadržava li odredba jasno pravilo ponašanja koje se može izvući iz odredbe i primijeniti u pojedinačnom slučaju?

b) Primjena na predmetni slučaj

47. S obzirom na gore navedene uvjete kako su protumačeni u sudskoj praksi, smatram da peti stavak članka 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš koji sadržava pravilo da postupci ne smiju biti preskupi doista ima izravan učinak.

48. Pravilo da postupci preispitivanja obuhvaćeni područjem primjene Direktive o procjeni učinaka na okoliš ne smiju biti preskupi očito se može sudski provesti, zasigurno u trenutku kada nadležno nacionalno tijelo odlučuje o troškovima takvih postupaka. To pravilo predviđa minimalna jamstva: troškovi ne smiju stranku spriječiti u pokretanju postupka te ju osobito ne smiju dovesti do bankrota ako odluči pokrenuti postupak.

49. Pravilo da postupci ne smiju biti preskupi sadržava jasnu, preciznu i bezuvjetnu *zabranu*. Točno je da se pojam onoga što čini „zabranu” mora tumačiti i primjenjivati s obzirom na okolnosti konkretnog predmeta. Međutim, to ne znači da pravilo da postupci ne smiju biti preskupi nije *jasno i precizno*. Načelno se može reći da će to pravilo, neovisno o količini eventualno donesenih smjernica i presuda kojima bi se tumačio pojam „postupak koji nije preskup”, tako što bi se, primjerice, čak pružili rasponi, iznosi ili referentne brojke, *uvijek* zahtijevati određenu razinu tumačenja u pojedinačnim predmetima, uključujući uzimanje u obzir konkretnog konteksta predmeta u pitanju: *tko* tuži *s kojom* točno svrhom³³? Drugim riječima, na razini pojedinačnih predmeta uvijek će postojati određena nesigurnost, ali to ne znači da će nesigurnost postojati na općoj razini u pogledu toga što to pravilo zahtijeva.

30 Vidjeti presudu od 19. studenoga 1991., Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, t. 19.); presudu od 14. srpnja 1994., Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, t. 17.); odnosno presudu od 24. siječnja 2012., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, t. 35.).

31 U tom smislu, vidjeti presudu od 19. rujna 2000., Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, t. 37.): „ta sloboda izbora, kojom država članica raspolaže kada prenosi odredbu u nacionalno pravo, *ne znači da se ne može sudski preispitati* jesu li nacionalna tijela prekoračila tu slobodu” (moje isticanje).

32 Presuda od 14. srpnja 1994. (C-91/92, EU:C:1994:292, t. 17.). Također vidjeti Skouris, V., „*Effet Utile Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives*”, *European Business Law Review*, 17, 2006., str. 242., gdje se bezuvjetnost opisuje kao one situacije u kojima se državama članicama ne ostavlja margina prosudbe u pogledu toga treba li, kada i na koji način nešto propisati.

33 Osim toga, to jasno proizlazi iz presude Suda u predmetu Edwards. Sud u toj presudi nije nastojao pojam „postupak koji nije preskup” definirati apsolutnom brojkom te je ujedno odbacio pristup utemeljen na „prosječnim” tužiteljima. Umjesto toga je uputio na (neiscrpan) popis najrelevantnijih elemenata koje treba uzeti u obzir prilikom primjene pravila – vidjeti presudu od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, t. 40. do 43.).

50. Taj se zaključak može ilustrirati, primjerice, predmetom Salzburger Flughafen³⁴, u kojem se za obvezu provedbe procjene učinaka na okoliš u pogledu projekata sa „značajnim utjecajem” na okoliš smatralo da ima izravan učinak. Tako se smatralo unatoč očitoj potrebi da se procjene „značajnog utjecaja” provode s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja³⁵.

51. Što se tiče *bezuvjetne* naravi pravila da postupci ne smiju biti preskupi, jasno je da primjena zabrane ne podliježe nikakvim preduvjetima. Točno je da države članice imaju određenu marginu prosudbe u pogledu određivanja točne naravi postupaka preispitivanja u okviru kojih se pobijaju odluke koje podliježu odredbama Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti. Međutim, ako po strani ostavimo vremenski element, koji razmatram u nastavku u okviru odgovora na prvo pitanje, nijedna od stranaka u biti ne osporava činjenicu da postupak sudskog preispitivanja iz glavnog predmeta čini takav postupak preispitivanja, na koji se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje³⁶.

52. Drugim riječima, uvjetnost ne postoji u situaciji poput predmetne, koja jasno spada u ono što bi moralo biti pokriveno pravilnim prijenosom Direktive o procjeni učinaka na okoliš kako je izmijenjena Direktivom 2003/35.

53. Jednako je točno da države članice imaju široku marginu prosudbe u pogledu načina provedbe pravila da postupci ne smiju biti preskupi. Postoji mnoštvo oblika i metoda koje države članice mogu izabrati: mogu, primjerice, propisati da se stranke moraju sporazumno dogovoriti; uspostaviti mehanizam ograničavanja troškova ili utvrditi gornji iznos troškova čija se nadoknada može naložiti; omogućiti sudovima da na početku postupka donesu rješenje o ograničenju troškova; ograničiti odvjjetničke naknade; uspostaviti sustav pravne pomoći. Takve mjere mogu biti prikladne u različitim fazama – prije početka postupka, nakon početka postupka, kontinuirano tijekom postupka ili nakon završetka postupka.

54. Međutim, ni to ne isključuje izravan učinak pravila da postupci ne smiju biti preskupi. Margina prosudbe ne postoji u pogledu „minimalnog jamstva” predviđenog tim pravilom. Drugim riječima, margina prosudbe koja postoji odnosi se na „kako”, a ne na „što”³⁷.

55. Stoga smatram da peti stavak članka 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš koji sadržava pravilo da postupci ne smiju biti preskupi ima izravan učinak, s obzirom na način na koji Sud definira i primjenjuje taj pojam u svojoj sudskoj praksi. Unatoč tomu, Sud je ranije utvrdio da odredba Aarhuške konvencije koja odgovara članku 10.a te direktive nema izravan učinak, o čemu ću raspravljati u sljedećem odjeljku.

c) Sudska praksa o izravnom učinku članka 9. stavka 4. Aarhuške konvencije

56. Sud do sada nije razmatrao pitanje ima li peti stavak članka 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš izravan učinak.

34 Presuda od 21. ožujka 2013., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203)

35 Također vidjeti, primjerice, presudu od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 104. do 135.), u pogledu pojma „uvjeti zaposlenja”.

36 To je stoga, u kontekstu predmetnog slučaja, u očitoj suprotnosti s presudom od 28. srpnja 2016., Ordre des barreaux francophones et germanophone i dr. (C-543/14, EU:C:2016:605, t. 50.), koja se razmatra u točkama 57. do 65. dolje.

37 Smatram da se predmetni slučaj zbog toga jasno razlikuje od onog koji se razmatrao u presudi irskog High Courta (Visoki sud) - *Friends of the Curragh Environment Ltd protiv An Bord Pleanála* [2009.] 4 IR 451, na koju se Irska poziva, a u kojoj je zaključeno da članak 10.a Direktive nema izravan učinak. Koliko shvaćam, tužitelj je u tom predmetu u ranoj fazi tražio donošenje rješenja kojim bi se odlučilo da neće morati platiti nijedan dio tuženikovih troškova. Slažem se s konačnim zaključkom da pravilo da postupci ne smiju biti preskupi nema izravan učinak *u smislu da ne jamči uporabu točno određenog postupovnog jamstva* kako bi se osiguralo da postupak ne bude preskup. Drugim riječima, postojala je znatna margina prosudbe u smislu „kako”.

57. Sud je u presudi *Ordre des Barreaux Francophone*³⁸, na koju se nedavno upućivalo u presudi NEPPC³⁹, utvrdio da odgovarajuća odredba Aarhuške konvencije (članak 9. stavak 4.) nema izravan učinak.

58. Međutim, ne smatram da je taj zaključak moguće automatski primijeniti na članak 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš.

59. Predmet *Ordre des Barreaux Francophones* odnosio se na ukidanje oslobođenja od PDV-a za odvjetničke usluge u Belgiji. *Cour constitutionnelle* (Ustavni sud, Belgija), od kojeg je zatraženo da odluči o valjanosti nacionalnog propisa kojim je to oslobođenje ukinuto, postavio je Sudu nekoliko pitanja, pozivajući se pritom na razne pravne instrumente i odredbe. U biti se radilo o tome bi li posljedično stvarno povećanje odvjetničkih naknada u Belgiji (za 21 % – zakonska stopa PDV-a na odvjetničke usluge u Belgiji) oslabilo pravo na djelotvoran pravni lijek, a osobito pravo na pomoć odvjetnika. Jedno od brojnih pitanja koja je sud koji je uputio zahtjev postavio odnosilo se na to je li Direktiva 2006/112/EZ⁴⁰ u skladu sa stavcima 4. i 5. članka 9. Aarhuške konvencije.

60. U tom je kontekstu Sud kratko istaknuo da se stavak 4. članka 9. Aarhuške konvencije primjenjuje samo na postupke iz stavaka 1., 2. i 3. tog članka. Budući da potonji stavci nemaju izravan učinak, ne može ga imati ni stavak 4. tog članka u kojem se na njih upućuje. Stoga je Sud zaključio da se na stavak 4. članka 9. *nije moguće pozivati radi pobijanja valjanosti* Direktive 2006/112⁴¹.

61. Jasno je da se predmet *Ordre des barreaux francophones* odnosio na Aarhušku konvenciju, a ne na Direktivu o procjeni učinaka na okoliš. U njemu relevantno pitanje odnosilo se na pobijanje valjanosti instrumenta sekundarnog prava Unije te je postavljeno u mnogo drukčijem činjeničnom i pravnom kontekstu. Stoga postoje brojni razlozi zbog kojih se taj predmet može razlikovati.

62. Kao prvo, tužitelj u predmetu *Ordre des Barreaux Francophones* zahtijevao je *sudsko preispitivanje Direktive o PDV-u* s obzirom na, među ostalim odredbama, pravilo da postupci ne smiju biti preskupi iz Aarhuške konvencije. Dakle, taj je predmet imao mnogo širi opseg, a u njemu je iznesen niz argumenata kojima se općenito nastojala dovesti u pitanje naplata PDV-a na pravne usluge, bez vođenja posebnog računa o postojanju ili vrsti postupka. Aarhuška konvencija bila je samo jedan od tih argumenata. Nasuprot tomu, u ovom se predmetu pravilo da postupci ne smiju biti preskupi ističe radi pobijanja pojedinačnog naloga za naknadu troškova u postupku zbog (navodne) povrede odredbi Direktive o procjeni učinaka na okoliš koje se odnose na sudjelovanje javnosti. Važno je istaknuti i da se ovaj predmet ne odnosi na izravan učinak međunarodnog ugovora⁴², nego na izravan učinak odredbe sekundarnog prava Unije.

63. Kao drugo, u ovom je predmetu jasno da je pravilo da postupci ne smiju biti preskupi načelno⁴³ primjenjivo na konkretan postupak o kojem je riječ. To je suprotno od predmeta *Ordre des barreaux francophones*, u kojem je *općenito* pobijanje bilo potaknuto zabrinutošću zbog mogućih povećanja troškova postupaka. Stoga je bilo od ključne važnosti da ostali dijelovi članka 9. Aarhuške konvencije (tj. članak 9. stavci 1. do 3.) nisu dovoljno jasni i precizni u smislu da ne određuju sve postupke na koje se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje. Takav manjak preciznosti ne postoji u kontekstu ovog predmeta i u odnosu na Direktivu o procjeni učinaka na okoliš.

38 Presuda od 28. srpnja 2016., *Ordre des barreaux francophones et germanophone* i dr. (C-543/14, EU:C:2016:605)

39 Presuda od 15. ožujka 2018., *North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy* (C-470/16, EU:C:2018:185, t. 52.), u kojoj se slijedio zaključak iz presude *Ordre des Barreaux Francophones* da članak 9. stavak 4. Aarhuške konvencije nema izravan učinak, ali u kojoj taj zaključak nije dodatno razvijen.

40 Direktiva Vijeća od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL 2006., L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.)

41 Presuda od 28. srpnja 2016., *Ordre des barreaux francophones et germanophone* i dr. (C-543/14, EU:C:2016:605, t. 50., 53. i 54.)

42 Vidjeti presude od 5. veljače 1976., *Conceria Bresciani* (87/75, EU:C:1976:18); od 30. rujna 1987., *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400); i od 11. svibnja 2000., *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224).

43 Ponovno ostavljajući po strani vremenski aspekt

64. Kao treće, jedini argument koji je u predmetu *Ordre des barreaux francophones* iznesen u pogledu nepostojanja izravnog učinka stavka 4. članka 9. Aarhuške konvencije bila je činjenica da se u tom stavku upućuje na stavke 1., 2. i 3. istog članka, koji sami nemaju izravan učinak⁴⁴. Međutim, ostali stavci članka 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš mnogo su jednostavnije i jasnije sročeni. Još važnije, upućivanje na ostale odredbe ima manju važnost u slučaju poput predmetnog postupka sudskog preispitivanja, na koji se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi nedvojbeno primjenjuje. Drugim riječima, što se tiče primjenjivosti ključnog aspekta logike Suda u predmetu *Ordre des Barreaux Francophones*, članak 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš drukčije je strukturiran i sročen od članka 9. Aarhuške konvencije.

65. Stoga smatram da se predmet *Ordre des Barreaux Francophones* može i treba jasno razlikovati od ovog predmeta.

3. *Svi putovi vode u Rim (ali neki su grbaviji od drugih)*

66. Kako sam gore istaknuo⁴⁵, sve se stranke slažu da postoji obveza tumačenja u skladu s pravilom da postupci ne smiju biti preskupi. I ja se slažem da takva obveza postoji. Sud koji je uputio zahtjev potvrdio je da je sukladno tumačenje moguće.

67. Moglo bi se tvrditi da upravo provedena ocjena izravnog učinka pravila da postupci ne smiju biti preskupi zapravo nije bila potrebna jer se sukladnim tumačenjem navodno može postići isti rezultat kao izravnim učinkom.

68. Zbog dva razloga, jednog načelne, a drugog praktične naravi, smatram da to ne bi bio prihvatljiv zaključak.

69. Na *načelnoj* razini, smatram da bi bilo pomalo proturječno s jedne strane tvrditi da pravilo da postupci ne smiju biti preskupi *nije dovoljno* jasno i precizno da bi imalo izravan učinak u pojedinačnom predmetu, a s druge strane da *jest* dovoljno jasno i precizno da *obvezuje* nacionalne sudove da ga kroz sukladno tumačenje primjenjuju u pojedinačnim predmetima.

70. Izravan učinak pravila da postupci ne smiju biti preskupi uključuje njegovu uporabu za „rezanje troškova” tako da se nacionalne sudove spriječi da njihovu naknadu nalože u visini koja bi postupak učinila „preskupim”, pri čemu ono, naravno, još uvijek djeluje unutar okvira drugih općeprimjenjivih nacionalnih pravila o troškovima. Sukladno tumačenje od nacionalnih sudova zahtijeva da „zajedno skupe” djeliće nacionalnog prava i pronađu način da troškove smanje tako da postupak ne bude „preskup”. Drugim riječima, ono što se u pogledu jasnoće i preciznosti zahtijeva da bi se mogao odrediti prag iznad kojeg je postupak „preskup” u oba je slučaja isto.

71. Jasnoća i preciznost postoje ili ne postoje; one neće čarobno nestati spomenom „izravnog učinka”. Smatram da bi bilo zbunjujuće ostaviti dojam da u slučajevima izravnog učinka i sukladnog tumačenja vrijede različiti standardi „jasnoće i preciznosti”.

72. U kontekstu ovog predmeta, odabir između izravnog učinka i sukladnog tumačenja najznačajniju razliku pravi na *praktičnoj* razini.

⁴⁴ Presuda od 28. srpnja 2016., *Ordre des barreaux francophones et germanophone* i dr. (C-543/14, EU:C:2016:605, t. 50.)

⁴⁵ Vidjeti točku 31. *supra*.

73. Kao prvo, sukladno tumačenje ima ograničenja u smislu da ga se ne može upotrijebiti da bi se ostvario rezultat koji je „*contra legem*”⁴⁶. Odgovor na pitanje što je „*intra*”, što „*praeter*”, a što je već „*contra legem*” neizbježno ovisi o subjektivnoj, interpretativnoj ocjeni suca u pogledu toga može li se određeni rezultat postići na temelju opće ocjene nacionalnog prava. Nasuprot tomu, odredba direktive koja ima izravan učinak pravi precizniji „*rez*” u nacionalnom pravnom poretku. Na osnovnoj razini, pravilo je samostalno, određivo i predvidljivo ako ne ovisi o interpretativnoj dobroj volji, maštovitosti i fleksibilnosti svakog pojedinog nacionalnog pravnog sustava ili pojedinačnog subjekta u tom sustavu.

74. Kao drugo, na izravan učinak direktive moguće je pozvati se samo protiv države, ne i protiv privatnih stranaka⁴⁷ (kao što je zainteresirana stranka u glavnom predmetu). Nasuprot tomu, sukladno tumačenje nema takva načelna ograničenja. Ono je primjenjivo u kontekstu sporova između privatnih stranaka⁴⁸. Moglo bi se propitkivati onemogućuju li opća pravna načela, kao što je načelo legitimnih očekivanja, da se u pojedinačnom predmetu trećim privatnim strankama odrede štetne mjere⁴⁹, iako se čini općeprihvaćenim da sukladno tumačenje može pogoršati pravni položaj pojedinca⁵⁰.

75. Kao treće, ako je izravni učinak isključen, i situacija u pogledu moguće odgovornosti države postaje složenija i nejasnija. Kada odredba prava Unije nije adekvatno prenesena u nacionalno pravo te izravan učinak nije moguć, oštećene stranke prisiljene su zaštitu ostvariti putem tužbi za naknadu štete protiv države. To po definiciji podrazumijeva multiplikaciju sudskih postupaka. Osim toga, dokazivanje „dovoljno ozbiljne povrede” prava Unije načelno će biti teže kada je za povrijeđeno pravilo utvrđeno da nije dovoljno jasno i precizno da bi imalo izravan učinak⁵¹.

4. Zaključak

76. Prema mojemu mišljenju, pravilo da postupci ne smiju biti preskupi dovoljno je jasno i precizno da nacionalnom sudu omogući da odredi je li postupak u pojedinačnom predmetu „preskup”. To pravilo je i bezuvjetno. Stoga predlažem Sudu da na drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev odgovori na sljedeći način:

Zahtjev iz petog stavka članka 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš da postupci „ne smiju biti preskupi” ima izravan učinak. Nacionalni sud koji ima diskrecijsko pravo u odnosu na određivanje stranci koja nije uspjela u sporu da nadoknadi troškove mora, u slučaju kada nisu usvojene konkretne mjere za prijenos te odredbe u nacionalno pravo, prilikom odlučivanja o troškovima postupka na koji se ta odredba primjenjuje osigurati da zbog njegove odluke postupak ne postane „preskup”.

46 Vidjeti, primjerice, presudu od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443, t. 110.).

47 Presude od 12. srpnja 1990., Foster i dr. (C-188/89, EU:C:1990:313, t. 18. do 20.), i od 10. listopada 2017., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, t. 22. do 29.).

48 Presuda od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr. (C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584). To zaključujem pod pretpostavkom da bi nacionalni sud u jednom predmetu primijenio jedno od dvaju rješenja, ali ne oba. Drugim riječima, ne bi, s jedne strane, potvrdio da pravilo da postupci ne smiju biti preskupi ima izravan učinak protiv države članice, a, s druge, odbio njegovu horizontalnu primjenu protiv druge privatne stranke, ali pritom joj tu obvezu u biti nametnuo putem sukladnog tumačenja.

49 Vidjeti presudu od 26. rujna 1996., Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, t. 42.), koja se ipak čini ograničenom na područje kaznenog prava i pripisivanje kaznene odgovornosti kao posljedice sukladnog tumačenja. Vidjeti, primjerice, presudu od 5. srpnja 2007., Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, t. 45.). Također vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86, osobito t. 65.), koja je jasno potvrdila da je „zakonito, putem nacionalnih odredbi, to jest *neizravno*, primijeniti pravo Zajednice na štetu pojedinca”.

50 Također vidjeti točku 104. ovog mišljenja.

51 Presuda od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 56.).

C. Prvo pitanje: vremenska primjena pravila da postupci ne smiju biti preskupi

77. Može li se V. Klohn u ovom predmetu uopće pozivati na pravilo da postupci ne smiju biti preskupi⁵², s obzirom na to da je zahtjev za podnošenje tužbe podnio prije isteka roka za prijenos tog pravila? Ako je odgovor na to pitanje potvrđan, može li to učiniti samo u pogledu troškova nastalih *nakon* isteka roka za prijenos ili to može učiniti i „retroaktivno” – u pogledu troškova nastalih *prije* isteka tog roka? Ta pitanja čine bit prvog pitanja suda koji je uputio zahtjev.

78. Sudski je postupak u predmetnom slučaju započet prije isteka roka za prijenos, ali se nastavio te je stvarao troškove dugo nakon tog datuma.

79. Smatram da je prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev pomalo hipotetsko u dijelu u kojem se odnosi na troškove nastale *prije* isteka roka za prijenos. Naime, u zahtjevu za prethodnu odluku jasno je navedeno da su relevantni samo troškovi nastali tijekom materijalne faze postupka, koja je počela najranije 31. srpnja 2007. (nakon što je dopušteno podnošenje tužbe) te stoga *nakon* isteka roka za prijenos: 25. lipnja 2005.

80. Smatram da je na pravilo da postupci ne smiju biti preskupi moguće pozvati se u pogledu relevantnih troškova u ovom predmetu, to jest u pogledu troškova koje je Odbor imao tijekom *materijalne* faze glavnog predmeta.

81. Započeti ću razmatranjem moguće kvalifikacije pravila da postupci ne smiju biti preskupi kao materijalnog ili postupovnog (1). Potom ću proučiti alternativne pristupe vremenskom aspektu (2), nakon čega ću to primijeniti na predmetni slučaj (3).

1. Važnost okolnosti je li pravilo da postupci ne smiju biti preskupi materijalno ili postupovno

82. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, „postupovna pravila općenito se smatraju primjenjivima na sve postupke koji su tijekom u trenutku njihova stupanja na snagu”, dok se materijalna pravila „obično tumači na način da se na situacije nastale prije njihova stupanja na snagu primjenjuju samo ako iz teksta, ciljeva i opće strukture tih pravila jasno proizlazi da im se takav učinak mora pripisati”⁵³. Materijalna pravila načelno se primjenjuju samo na situacije nastale nakon njihova stupanja na snagu ili na buduće učinke već nastalih situacija⁵⁴.

83. Pravilo da postupci ne smiju biti preskupi ne uklapa se savršeno ni u „postupovnu” ni u „materijalnu” kategoriju.

84. S jedne strane, točno je da se odredbe o troškovima često nalaze u nacionalnim zakonima ili drugim propisima o (građanskom) postupku. Osim toga, neke se presude Suda mogu tumačiti na način da prešutno govore da pravila o troškovima imaju postupovnu narav. Sud je u presudi Altrip prešutno pravio razliku između materijalnih pravila, kao što je obveza provedbe procjene učinaka, i

52 Ovdje namjerno koristim neutralan izraz „pozivanje”. Prvo pitanje usredotočeno je samo na vremensku dimenziju. O točnom načinu pozivanja na to pravilo (izravan učinak ili sukladno tumačenje) govorim u okviru odgovora na drugo pitanje.

53 Presude od 12. studenoga 1981., Meridionale Industria Salumi i dr. (212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, t. 9.); od 6. srpnja 1993., CT Control (Rotterdam) i JCT Benelux/Komisija (C-121/91 i C-122/91, EU:C:1993:285, t. 22.); i od 14. veljače 2012., Toshiba Corporation i dr. (C-17/10, EU:C:2012:72, t. 47.)

54 Presude od 6. srpnja 2010., Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:402, t. 66.) i od 16. prosinca 2010., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-266/09, EU:C:2010:779, t. 32.). Također vidjeti presude od 10. srpnja 1986., Licata/Gospodarski i socijalni odbor (270/84, EU:C:1986:304, t. 31.) i od 29. siječnja 2002., Pokrzepowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, t. 50.).

postupovnih pravila, kao što je pravo na sudsko preispitivanje⁵⁵. U presudi Edwards se vodio pretpostavkom da pravilo da postupci ne smiju biti preskupi ima trenutačnu primjenu, čime je prešutno, ali ne izričito potvrdio njegovu postupovnu narav⁵⁶. U presudama Saldanha i Data Delecta Sud je pravila o jamstvu za troškove izričito odredio kao postupovna⁵⁷.

85. S druge strane, smatram da nije moguće tvrditi da pravilo da postupci ne smiju biti preskupi ima isključivo ili čisto postupovnu narav. Načelno govoreći, odluka o troškovima često je dio izreke presude i obično slijedi ishod spora (to jest odluku o meritumu). Sud je u presudi Altrip doista prešutno pravio razliku između postupovnih i materijalnih pravila, ali to ni na koji način ne prejudicira odgovor na pitanje u koju od tih kategorija spada pravilo o troškovima kao što je pravilo da postupci ne smiju biti preskupi. Presuda Edwards jednostavno ne pruža definitivan zaključak u pogledu tog pitanja: Sud vremensku primjenu uopće nije izričito razmatrao. To pitanje jednostavno nije otvoreno. Presude Data Delecta i Saldanha odnosile su se samo na *jamstvo* za troškove, a ne na sâm nalog za naknadu troškova⁵⁸.

86. Još važnije, ako tu sudsku praksu pobliže proučimo, vidjet ćemo da je mnogo slojevitija⁵⁹. Pristup na kojem se temelji ne sastoji se u jasnom razlikovanju „postupovne” i „materijalne” kategorije, već je stupnjevito: sva nova pravila iz prava Unije imaju trenutačnu primjenu, ali se pozornost potom okreće na ograničenja primjene takvih novih pravila u pojedinačnim predmetima. Takva će ograničenja, osobito ona u obliku stečenih prava i/ili legitimnih očekivanja, biti mnogo snažnija kada jasno postoje materijalna pravila, koja isključuju istinsku retroaktivnost u obliku nove ocjene prošlih činjenica i okončanih pravnih odnosa, a mnogo slabija ili nepostojeća kada postoje isključivo postupovna pravila. Ono što je važno u takvom kontekstu jesu stabilnost i predvidljivost propisa te očekivanja u pogledu konkretne vrste pravila o kojoj je riječ.

87. U skladu s tim, pisana očitovanja i rasprava bili su manje usredotočeni na strogu kategorizaciju pravila da postupci ne smiju biti preskupi, a više na njegove možebitne retroaktivne učinke i očekivanja stranaka na početku i tijekom postupka.

88. Odbor je u tom pogledu naglasio da se „pravila igre”, uključujući ona o potencijalnim troškovima postupka, ne smiju mijenjati usred utakmice. Stranke *na samom početku* određuju svoje strategije na temelju vlastite ocjene merituma i mogućnosti da uspiju u postupku, ali također i na temelju rizika da će morati snositi troškove.

89. Taj argument donekle jest valjan. Ima i svoja očita ograničenja. Stranke, osobito u složenim slučajevima poput predmetnog, ne znaju od samog početka koliki će biti troškovi postupka. Što postupak više traje, to je predvidljivost manja. Prvostupanjske presude mogu dovesti do žalbi, daljnjih kasacijskih žalbi, ustavnih tužbi te čak, u nekim rijetkim slučajevima, do upućivanja Sudu zahtjeva za prethodnu odluku. Poprilično je jasno da će razumna stranka u svakoj od tih faza (ponovno) ocijeniti rizik u pogledu troškova i odlučiti hoće li nastaviti postupak ili ne. Osim toga, suci općenito imaju određenu marginu prosudbe (ponekad čak i značajnu) u konačnoj analizi i donošenju odluke o troškovima.

55 Presuda od 7. studenoga 2013., Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712)

56 Presuda od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221)

57 Presude od 26. rujna 1996., Data Delecta i Forsberg (C-43/95, EU:C:1996:357, t. 15.) i od 2. listopada 1997., Saldanha i MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, t. 16. i 17.)

58 To jest, jamstvo za troškove bi se načelno izgubilo samo ako bi stranka koja je položila jamstvo izgubila u sporu odlukom o meritumu. U tim se predmetima pak radilo o tome da je obveza polaganja jamstva za troškove bila diskriminirajuća na temelju državljanstva.

59 Općenitije o vremenskoj primjeni prava Unije u novim državama članicama na predmete prije i nakon pristupanja Uniji, vidjeti moje mišljenje u predmetu Nemeč (C-256/15, EU:C:2016:619, t. 27. do 44.).

90. Nadalje, ne slažem se s Odborom da su javne i privatne stranke u istom položaju kada je riječ o očekivanjima u pogledu troškova. Iako će i država članica zasigurno procijeniti štetu i koristi od vođenja određenog spora, ne postoji rizik od toga da će pojedinačni sudski spor dovesti do njezina bankrota. To ne vrijedi za većinu privatnih stranaka.

91. S obzirom na navedeno, smatram da problem vremenske primjene pravila da postupci ne smiju biti preskupi nije moguće riješiti tako da se jednostavno odluči kojoj kategoriji, postupovnoj ili materijalnoj, to pravilo najvjerojatnije pripada.

2. Alternativni pristupi vremenskoj primjeni

92. Ako se prihvati gore izneseni argument da se očekivanja u pogledu troškova oblikuju na početku postupka, zaključak bi bio da se pravila o troškovima primjenjiva u tom trenutku, a na temelju kojih su stranke izgradile svoje parnične strategije, trebaju primjenjivati tijekom čitavog postupka. Stranke bi ušle u neku vrstu „troškovnog tunela” u kojem bi ostale tijekom različitih faza postupka, primjerice, tijekom postupka u kojem se odlučuje o zahtjevu za sudsko preispitivanje, tijekom samog sudskog preispitivanja, tijekom žalbenih postupaka protiv prvostupanjske odnosno drugostupanjske presude, tijekom postupaka pred drugim sudovima kojima je predmet upućen, tijekom sporova o troškovima i tako dalje. To je u biti, koliko shvaćam, stajalište Odbora i Irske.

93. Prema mojemu mišljenju, taj je pristup izrazito problematičan. Njegova bi primjena dovela do situacija u kojima bi sporovi možebitno trajali desetljećima nakon isteka roka za prijenos pravila da postupci ne smiju biti preskupi.

94. Alternativni pristup je trenutačna primjena pravila da postupci ne smiju biti preskupi na sve naloge za naknadu troškova izdane nakon isteka roka za prijenos. To bi moglo biti na temelju trenutačne primjene postupovnog pravila ili na temelju primjene materijalnog pravila na „buduće učinke” ranije promjene propisa.

95. I takvo rješenje smatram donekle problematičnim. Kako sam gore istaknuo, ne slažem se s tvrdnjom da se očekivanja u pogledu troškova oblikuju jednom zauvijek na samom početku postupka. S druge strane, ne može se poreći da u toj fazi postoje određena očekivanja. Kao ekstreman primjer, ako je direktivom uvedeno novo pravilo o troškovima 1. siječnja 2018., čini se problematičnim opravdati, ako se ne radi o nekakvim posebnim okolnostima, usvajanje odluke o troškovima 2. siječnja 2018. primjenom tog novog pravila da postupci ne smiju biti preskupi na postupak koji je do tog datuma već trajao nekoliko godina. Iako nije relevantan za predmetni postupak, sasvim je moguće da bi takav pristup podrazumijevao primjenu novog pravila na troškove koji su u potpunosti nastali prije isteka roka za prijenos direktive (a možda i njezina usvajanja).

96. Potrebno je pronaći srednji put. Dvije su moguće opcije.

97. Kao prvo, na pravilo da postupci ne smiju biti preskupi moguće je pozvati se u pogledu svih troškova nastalih nakon isteka roka za prijenos čak i ako je taj postupak počeo prije tog datuma. U tom bi se slučaju troškove svih postupaka moralo podijeliti na one nastale (obračunate ili objektivno pretrpljene) prije isteka roka za prijenos i one nastale nakon isteka tog roka.

98. Kao drugo, pravilo da postupci ne smiju biti preskupi moglo bi se smatrati primjenjivim od početka prve nove „faze” postupka započete nakon isteka roka za prijenos. Pod tim podrazumijevam trenutak u kojem tijelo (u predmetnom slučaju sudsko) koje razmatra predmet donese odluku kojom (a) završava tu fazu, kao što je presuda žalbenog suda o meritumu, ili odluku koja (b) dopušta nastavak postupka, kao što je odluka o dopuštenosti ili, koliko shvaćam, postupak pred irskim sudovima, odluka kojom se dopušta pokretanje postupka sudskog preispitivanja.

99. Ta druga opcija temelji se na činjenici da će stranke u takvim ključnim točkama postupka vjerojatno uzeti u obzir troškove te štetu i koristi od nastavljanja spora. Iako to očito neće uvijek biti slučaj, čini se razumnom pretpostavkom koja čini praktičan i predvidljiv pristup.

100. Prema mojemu mišljenju, Sud se zbog nekoliko razloga treba prikloniti drugoj opciji. Iako bi se za prvu opciju moglo reći da je predvidljivija u smislu da pruža jasniji, konkretan datum u pogledu mogućnosti pozivanja na pravilo da postupci ne smiju biti preskupi, neće svi nacionalni sustavi nužno pružiti tu razinu razlikovanja troškova. I drugi praktični problemi, kao što je primjena fiksnih pristojbi (za određive zadaće li dijelove postupka), koji nisu vezani za konkretan datum, također dovode u pitanje praktičnost prve opcije. Osim toga, druga opcija obraća više pažnje očekivanjima stranaka na početku postupka. To je od osobite važnosti ako se na pravilo da postupci ne smiju biti preskupi poziva protiv privatnih stranaka (to je obično slučaj kada, primjerice, privatna stranka kojoj je izdana građevinska dozvola intervenira u postupku kojim se pobija njezino izdavanje).

101. Za ostale suptilnije i slojevitije pristupe, koji se temelje, primjerice, na utvrđivanju, u okviru posebnih postupaka, stvarnih očekivanja stranaka u svakom pojedinačnom slučaju, smatram da bi bili mnogo složeniji i mnogo manje predvidljivi od navedene dvije opcije.

3. Primjena na predmetni slučaj

102. Podložno konačnoj ocjeni koju će provesti sud koji je uputio zahtjev, gore izložena druga opcija – mogućnost pozivanja na pravilo da postupci ne smiju biti preskupi od početka prve diskrecijske faze postupka započete nakon isteka roka za prijenos – značila bi da je na to pravilo moguće pozivati se od trenutka u kojem je V. Klohnu dopušteno pokretanje sudskog preispitivanja. Primjenjivalo bi se na čitavo sadržajno preispitivanje i odluku o meritumu.

103. Međutim, moglo bi se dodati da bi primjena prve opcije u ovom predmetu očito imala isti praktičan ishod, s obzirom na to da nije naložena naknada troškova ranijih faza postupka.

104. Naposljetku, koliko shvaćam, jedini troškovi koji se razmatraju su troškovi Odbora, koji je javno tijelo te ga se smatra dijelom države članice⁶⁰. Dakle, ne bi se trebalo raspravljati o tome poziva li se V. Klohn na pravilo da postupci ne smiju biti preskupi protiv privatnih stranaka (u predmetnom slučaju to je zainteresirana stranka, društvo koje gradi sporni objekt). Stoga ovdje to neću detaljno razmatrati. Ipak, valja podsjetiti⁶¹ da se na izravan učinak pravila da postupci ne smiju biti preskupi, u mjeri u kojoj se za to pravilo smatra da ima takav učinak, nije moguće pozivati protiv privatne stranke. Nasuprot tomu, obveza sukladnog tumačenja primjenjuje se u odnosima između privatnih stranaka te potencijalno može dovesti do toga da ostale privatne stranke moraju dijeliti teret troškova⁶². To je još jedan razlog zbog kojeg se treba prikloniti drugoj gore predloženoj opciji, koja očekivanjima takvih stranaka pridaje više važnosti⁶³. Osim toga, kako je navedeno u točki 74. *supra*, u kontekstu drugog pitanja, ta razlika u utjecaju na privatne stranke još je jedan razlog za razlikovanje izravnog učinka i sukladnog tumačenja.

60 U smislu sudske prakse navedene u bilješci 47 *supra*.

61 Vidjeti točku 74. ovog mišljenja.

62 I tako da se svaka od stranaka, uključujući zainteresiranu stranku, prije usvajanja ikakvog takvog jasnog pravila u nacionalnom pravu jednostavno obveže da snosi vlastite troškove neovisno o sadržajnom ishodu predmeta.

63 Ne isključujem mogućnost da nacionalni sud u takvom slučaju doista uzme u obzir legitimna očekivanja kako bi spriječio da se tumačenjem u skladu s neprenesenim pravilom da postupci ne smiju biti preskupi nametnu financijske obveze privatnoj stranci u sporu.

105. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev:

U predmetima poput onog pred sudom koji je uputio zahtjev, na zahtjev da postupci „ne smiju biti preskupi” iz petog stavka članka 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš moguće je pozvati se u pogledu troškova nastalih od početka prve diskrecijske faze postupka započete nakon isteka roka za prijenos, to jest nakon što sudsko tijelo koje razmatra predmet donese odluku koja (a) završava tu fazu ili odluku koja (b) dopušta nastavak postupka.

D. Treće pitanje

106. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem pita je li Taxing Master ili sud koji preispituje odluku Taxing Mastera obavezan, unatoč tomu što V. Klohn nije pobijao odluku kojom mu je naloženo snošenje troškova te koja je stoga postala konačna, primijeniti pravilo da postupci ne smiju biti preskupi na konačan iznos čije je snošenje naloženo V. Klohnu.

107. Podložno konačnoj ocjeni koju će provesti sud koji je uputio zahtjev, smatram da je ili Taxing Master ili sud koji preispituje njegovu odluku obavezan primijeniti pravilo da postupci ne smiju biti preskupi (bilo kao pravilo s izravnim učinkom bilo putem sukladnog tumačenja, u skladu s odlukom Suda o drugom pitanju).

108. U tom ću pogledu započeti iznošenjem određenih zapažanja u pogledu činjeničnog stanja i nacionalnog prava, kako su ga stranke iznijele (1). Potom ću odgovoriti na treće pitanje nacionalnog suda (2).

1. Elementi činjeničnog stanja i nacionalnog prava

109. Koliko shvaćam, nalog V. Klohnu da nadoknadi troškove postao je konačan.

110. U sudskoj praksi Suda je zbog razloga koji se tiču stabilnosti prava i pravnih odnosa, kao i dobrog sudovanja, naglašena važnost načela *res judicata*, u smislu da nije moguće dovesti u pitanje sudske odluke koje su postale konačne nakon što su iscrpljena sva prava na žalbu te su svi rokovi u tom pogledu istekli⁶⁴. Pravo Unije tek u vrlo iznimnim okolnostima zahtijeva od nacionalnog suda da ne primijeni domaća postupovna pravila koja propisuju konačnost presude⁶⁵.

111. Čini se da u predmetnom slučaju ne postoje takve iznimne okolnosti. Međutim, treba istaknuti nekoliko stvari.

112. Kao prvo, iako nalog V. Klohnu da nadoknadi troškove možda jest konačan, u tom nalogu nije, koliko shvaćam, određen konkretan iznos troškova koji treba nadoknaditi. Ono što se čini konačnim jest sudski *nalog* kojim je navedeno da troškovi trebaju slijediti ishod spora. Nasuprot tomu, čini se da konkretan *iznos* troškova velikim dijelom ostaje otvoren jer se trenutačno osporava u postupku pred nacionalnim sudom.

113. Kao drugo, da je V. Klohn htio pobijati nalog kojim mu je određeno da nadoknadi troškove, morao bi dobiti dopuštenje za to. Osim toga, takvo dopuštenje bilo bi dano samo ako bi V. Klohn u žalbi uspio dokazati „izniman javni interes”. Irska je na raspravi potvrdila ta pitanja nacionalnog prava.

⁶⁴ Vidjeti, primjerice, presudu od 11. studenoga 2015., Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

⁶⁵ Presude od 13. siječnja 2004., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, t. 28.) i od 18. srpnja 2007., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, t. 63.). Usporediti s onim što bi se moglo nazvati općim pristupom u presudama od 1. lipnja 1999., Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, t. 46. i 47.) i od 16. ožujka 2006., Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, t. 21.).

114. Kao treće, V. Klohn je na raspravi potvrdio, a nijedna druga stranka mu pritom nije proturječila, da prije odluke Taxing Mastera, ili barem nacрта odluke, do koje je došlo *godinu dana nakon* izdavanja naloga za naknadu troškova, nije bio svjestan svoje moguće ili vjerojatne izloženosti troškovima. V. Klohn je u tom pogledu istaknuo da su troškovi Odbora čija mu je naknada tom odlukom naložena otprilike triput veći od onih koje je sâm imao u postupku. Čini se da zainteresirana stranka nije zahtijevala naknadu troškova.

115. Kao četvrto, V. Klohn je naveo da je u vrijeme kada mu je sud izdao nalog da nadoknadi troškove vjerovao da će pravilo da postupci ne smiju biti preskupi primijeniti Taxing Master. V. Klohn se pozvao na nacionalni presedan koji je nekoliko mjeseci prethodio izdavanju naloga za naknadu troškova, za koji je smatrao da podupire njegovo stajalište⁶⁶. Taj argument posebno osporava Irska, koja tvrdi da iz sudske prakse Supreme Courta (Vrhovni sud) „kristalno jasno” proizlazi da Taxing Master nema takve ovlasti⁶⁷.

116. Kao peto, Taxing Master, koliko shvaćam, ima određene ovlasti da naknadu troškova naloži u manjem iznosu od onog koji je zatražen. Doista, sud koji je uputio zahtjev potvrđuje da je Odbor izvorno zahtijevao oko 98 000 eura troškova, ali mu je u konačnici odobrena naknada od samo približno 86 000 eura. Koliko shvaćam, opravdanje tog smanjenja u biti je bila razumnost odvjjetničkih troškova, a Taxing Master smatra da njegove ovlasti da naknadu troškova naloži u manjem iznosu od onog koji je zatražen ne uključuju smanjenja na temelju toga da su troškovi preskupi.

2. Primjena na predmetni slučaj

117. Zadaća je nacionalnog suda da provede konačnu ocjenu činjenica i nacionalnog prava u glavnom predmetu. Imajući to na umu, u nastavku navodim obveze koje proizlaze iz prava Unije i način na koji ih je, prema mojem shvaćanju činjenica i nacionalnog prava kako su gore opisani, moguće primijeniti.

118. Direktiva o procjeni učinaka na okoliš ne određuje sud ili drugo tijelo koje je nadležno osigurati primjenu pravila da postupci ne smiju biti preskupi. To je stoga, kao što je slučaj i sa svim drugim pravilima slične naravi, ponajprije stvar nacionalnog prava⁶⁸. Međutim, ta sloboda izbora načina i sredstava osiguravanja provedbe pravila da postupci ne smiju biti preskupi ne utječe na obvezu država članica da, u skladu s ciljem tog pravila, usvoje sve mjere potrebne za osiguravanje njegove pune učinkovitosti⁶⁹.

119. Obveza država članica da postignu rezultat predviđen pravilom da postupci ne smiju biti preskupi i njihova obveza na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a da poduzmu sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjenje te obveze vezuju sudove država članica⁷⁰ te se ujedno odnose i na sva nacionalna tijela, osobito ona koja su povezana s nacionalnim sudovima ili su njihov sastavni dio⁷¹.

120. Drugim riječima, načelo prvenstva i izravnog učinka prava Unije te obveza sukladnog tumačenja obvezuju sva tijela država članica, *i sudska i upravna*. Unutar tog okvira, konkretno tijelo kojem će se u konačnici povjeriti osiguravanje poštovanja tih obveza u biti je stvar nacionalnog prava, *pod uvjetom da netko to doista čini*. Nije uloga Suda da odlučuje o unutarnjoj podjeli nadležnosti država članica u tom pogledu i/ili o ustavnoj klasifikaciji nacionalnih tijela, kao što je Taxing Master.

66 Presuda od 21. studenoga 2007. irskog High Courta (Visoki sud), *Kavanagh* (HC IEHC (2007.) 389 - Spis br. 2007/1269 P).

67 Osim toga, sudski nalog V. Klohnu da nadoknadi troškove (2008.) prethodio je presudi od 16. srpnja 2009., Komisija/Irska (C-427/07, EU:C:2009:457), u kojoj je Sud utvrdio da Irska nije prenijela pravilo da postupci ne smiju biti preskupi. Čini se da je (ne)zakonitost nacionalnih pravila o troškovima bila važan element koji je potvrđen tek nakon isteka roka za pobijanje naloga za naknadu troškova.

68 Vidjeti, primjerice, presudu od 15. travnja 2008., *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 39.).

69 Presuda od 15. travnja 2008., *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 40.).

70 Presuda od 15. travnja 2008., *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 98.).

71 Presuda od 22. lipnja 1989., *Costanzo* (103/88, EU:C:1989:256, t. 30. do 33.).

121. Općenito se može istaknuti sljedeće.

122. Podložno gore navedenim vremenskim ograničenjima, pojedinac poput V. Klohna mora imati mogućnost pred nacionalnim sudom ili nacionalnim tijelima pozvati se na pravilo da postupci ne smiju biti preskupi. Ti nacionalni sudovi i tijela obvezni su osigurati rezultate izravnog učinka tog pravila⁷² ili, ako Sud utvrdi da to pravilo nema izravan učinak, ta sudska tijela u svakom slučaju moraju nacionalno pravo tumačiti u skladu s njime „u stvarima unutar svoje jurisdikcije”⁷³, a nacionalna tijela „unutar područja svoje nadležnosti”⁷⁴.

123. Tada ostaje pitanje je li nalaganje naknade troškova u iznosu manjem od zatraženog kako bi se poštovalo pravilo da postupci ne smiju biti preskupi stvar koja je unutar područja „nadležnosti” (ili „jurisdikcije”) Taxing Mastera ili pak nacionalnog suda koji preispituje odluku Taxing Mastera. To je ključan aspekt trećeg pitanja suda koji je uputio zahtjev.

124. U tom pogledu smatram da sudsku praksu Suda, kada govori o nacionalnim upravnim tijelima koja primjenjuju načela prvenstva i izravnog učinka prava Unije te obvezu sukladnog tumačenja „unutar područja svoje nadležnosti”, treba tumačiti na način da nacionalna tijela to moraju učiniti kada imaju potrebnu ovlast (u smislu *generične vrste nadležnosti*) a da pritom ne postoji izričito odobrenje uporabe postojeće ovlasti za konkretnu svrhu koju pravo Unije zahtijeva. Međutim, smatram da izravan učinak i prvenstvo nije moguće toliko rastegnuti da se upravnim tijelima, možebitno kršeći diobu vlasti, dodijeli potpuno nova vrsta ovlasti u odnosu na one koje su imali prema nacionalnom pravu.

125. Koliko shvaćam iz zahtjeva za prethodnu odluku, Taxing Master u nekim je okolnostima nadležan naknadu troškova naložiti u manjem iznosu od zatraženog. Stoga se čini da on raspolaže generičnom vrstom nadležnosti, koja omogućuje promjenu iznosa naknade troškova u odnosu na zatraženi iznos. Pitanje može li se ovlast Taxing Mastera tumačiti na način da se odnosi i na slučajeve poput predmetnog u konačnici se tiče nacionalnog prava te o njemu odlučuje sud koji je uputio zahtjev.

126. U svakom slučaju, ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da sâm Taxing Master *nema* takvu nadležnost, mora ju imati sud koji preispituje njegovu odluku.

127. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, odgovornost je *prije svega* nacionalnih sudova da pruže pravnu zaštitu koju pojedinci izvode iz pravila Unije i da osiguraju punu učinkovitost tih pravila⁷⁵. U nedostatku pravila Unije o tom pitanju, na domaćim je pravnim sustavima svake pojedine države članice da odrede nadležne sudove i propišu detaljna postupovna pravila o postupcima za zaštitu prava koja pojedinci izvode iz prava Unije⁷⁶.

128. Ta pravila osobito ne smiju u praksi onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje prava koja dodjeljuje pravo Unije (načelo djelotvornosti). Nepoštovanje tog zahtjeva na razini Unije može ugroziti načelo djelotvorne sudske zaštite⁷⁷.

72 Presuda od 22. lipnja 1989., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, t. 31.)

73 Presuda od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 99.)

74 Presude od 12. lipnja 1990., Njemačka/Komisija (C-8/88, EU:C:1990:241, t. 13.); od 13. siječnja 2004., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, t. 20.); i od 12. veljače 2008., Kempfer (C-2/06, EU:C:2008:78, t. 34.)

75 Presuda od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr. (C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 111.)

76 Presude od 16. prosinca 1976., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, t. 5.); od 16. prosinca 1976., Comet (45/76, EU:C:1976:191, t. 13.); od 14. prosinca 1995., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, t. 12.); od 13. ožujka 2007., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, t. 39.); od 7. lipnja 2007., van der Weerd i dr. (C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 28.); i od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 44.)

77 Presuda od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 46. i 48.)

129. Prema mojemu mišljenju, bilo bi protivno načelu djelotvornosti ako bi se smatralo da ni Taxing Master ni nacionalni sud koji preispituje njegovu odluku nisu, u predmetu poput ovog, nadležni primijeniti pravilo da postupci ne smiju biti preskupi.

130. Pri donošenju takvog zaključka uzimam u obzir razne činjenične elemente navedene u prethodnom odjeljku, od kojih jedan smatram odlučujućim, to jest okolnost da je odluka o iznosu troškova donesena dugo *nakon* isteka roka za pobijanje odluke kojom je V. Klohnu naloženo da nadoknadi troškove. To bi značilo da V. Klohn, razmišljajući hoće li pobijati odluku o naknadi troškova, jednostavno nije imao pristup onome što se čini ključnom informacijom: iznos troškova koji će morati nadoknaditi. U tom pogledu podsjećam da se velik dio argumentacije Odbora u ovom predmetu temelji na pretpostavci da odluka o pobijanju uključuje *informiranu analizu štete i koristi*, koja dovodi do valjano utemeljenih očekivanja. Stoga je pomalo ironično tvrditi da bi stranka koja je izgubila u sporu trebala o pobijanju naloga za naknadu troškova odlučiti a da ne zna koliko će eventualno morati platiti.

131. S obzirom na navedeno, predlažem Sudu da se na treće pitanje suda koji je uputio zahtjev odgovori na sljedeći način:

U predmetu poput onog pred sudom koji je uputio zahtjev, u kojem je nalog za naknadu troškova bezuvjetan te bi se, u nedostatku žalbe, u nacionalnom pravu smatrao konačnim i obvezujućim, a iznos troškova koje treba nadoknaditi nije određen prije isteka roka za pobijanje tog naloga, pravo Unije zahtijeva da:

- Taxing Master zadužen prema nacionalnom pravu za utvrđivanje iznosa razumnih troškova stranke koja je uspjela u sporu; ili
- sud pred kojim je podnesena tužba protiv odluke Taxing Mastera

ima obvezu primijeniti pravilo s izravnim učinkom koje proizlazi iz petog stavka članka 10.a Direktive o procjeni učinaka na okoliš, u skladu s kojim postupak ne smije postati preskup zbog troškova.

V. Zaključak

132. Predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanja koja mu je uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska):

1. U predmetima poput onog pred sudom koji je uputio zahtjev, na zahtjev da postupci „ne smiju biti preskupi” iz petog stavka članka 10.a Direktive Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (kako je izmijenjena Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003.) moguće je pozvati se u pogledu troškova nastalih od početka prve zasebne faze postupka započete nakon isteka roka za prijenos, to jest nakon što sudsko tijelo koje razmatra predmet donese odluku koja (a) završava tu fazu ili odluku koja (b) dopušta nastavak postupka.
2. Zahtjev iz petog stavka članka 10.a Direktive 85/337 da postupci „ne smiju biti preskupi” ima izravan učinak. Nacionalni sud koji ima diskrecijsko pravo u odnosu na određivanje stranci koja nije uspjela u sporu da nadoknadi troškove mora, u slučaju kada nisu usvojene konkretne mjere za prijenos te odredbe u nacionalno pravo, prilikom odlučivanja o troškovima postupka na koji se ta odredba primjenjuje osigurati da zbog njegove odluke postupak ne postane „preskup”.

3. U predmetu poput onog pred sudom koji je uputio zahtjev, u kojem je nalog za naknadu troškova bezuvjetan te bi se, u nedostatku žalbe, u nacionalnom pravu smatrao konačnim i obvezujućim, a iznos troškova koje treba nadoknaditi nije određen prije isteka roka za pobijanje tog naloga, pravo Unije zahtijeva da:
- Taxing Master zadužen prema nacionalnom pravu za utvrđivanje iznosa razumnih troškova stranke koja je uspjela u sporu; ili
 - sud pred kojim je podnesena tužba protiv odluke Taxing Mastera

ima obvezu primijeniti pravilo s izravnim učinkom koje proizlazi iz petog stavka članka 10.a Direktive 85/337, u skladu s kojim postupak ne smije postati preskup zbog troškova.