



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 5 juni 2018¹

Mål C-167/17

Volkmar Klohn
mot
An Bord Pleanála
ytterligare deltagare i rättegången:
Sligo County Council,
Maloney and Matthews Animal Collections Ltd

(begäran om förhandsavgörande från Supreme Court (Högsta domstolen) (Irland))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Konsekvensbedömning – Rätten till rättslig prövning – Kravet att rättsliga prövningsförfaranden inte är oöverkomligt kostsamma – Begreppet ’inte oöverkomligt kostsamma’ – Allmän rättsprincip – Tillämpning i tiden – Direkt effekt – Rättskraft – Följder för ett beslut om rättegångskostnader som har vunnit laga kraft”

I. Inledning

1. Den 24 juni 2004 ansökte Volkmar Klohn om tillstånd att vid irländsk domstol begära rättslig prövning av ett beslut som fattats av An Bord Pleanála (Planning Appeals Board, Ireland) (nedan kallad nämnden) om att bevilja bygglov för att uppföra en anläggning för inspektion av döda djur nära hans bondgård. Han beviljades tillstånd att inleda ett rättsligt förfarande den 31 juli 2007. I april 2008 avslogs hans begäran dock i sak och ett beslut om att förplikta honom att ersätta rättegångskostnaderna fattades i maj 2008. I juni 2010 antog Taxing Master (kostnadsbedömaren) ett beslut i vilket rättegångskostnaderna fastställdes till cirka 86 000 euro.

2. Volkmar Klohn begärde omprövning av Taxing Masters beslut och anförde som skäl att det inte överensstämde med kravet i direktiv 2003/35/EG² att prövningsförfaranden inte ska vara ”oöverkomligt kostsamma” (nedan kallad kostnadsregeln). Taxing Masters beslut fastställdes av High Court, Ireland (Förvaltningsöverdomstolen i Irland). Volkmar Klohn överklagade till Supreme Court (Högsta domstolen), som är den hänskjutande domstolen i förevarande mål.

3. Det är mot den bakgrunden som den hänskjutande domstolen vill få klarhet i a) huruvida kostnadsregeln är tidsmässigt tillämplig (*ratione temporis*), b) huruvida kostnadsregeln har direkt effekt eller huruvida det föreligger en skyldighet att göra en direktivkonform tolkning i förhållande till denna regel, och c) huruvida Taxing Master och/eller den nationella domstol som omprövar Taxing Masters beslut har en skyldighet att tillämpa kostnadsregeln, trots att beslutet om rättegångskostnaderna har vunnit laga kraft.

¹ Originalspråk: engelska.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG – Uttalande från kommissionen (EUT L 156, 2003, s. 17).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Folkrätt

1. Århuskonventionen

4. Artikel 9 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (nedan kallad Århuskonventionen) har rubriken ”Tillgång till rättslig prövning”, och i artikeln föreskrivs följande:

”1) Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den som anser att hans eller hennes begäran om information enligt artikel 4 har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte har behandlats i enlighet med bestämmelserna i den artikeln, kan få detta prövat av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

...

4) De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Beslut som fattas enligt denna artikel skall meddelas eller registreras skriftligen. Beslut av domstol och, när så är möjligt, av andra organ, skall vara tillgängliga för allmänheten.

...”

B. Unionsrätt

1. Direktiven 85/337 och 2003/35

5. Enligt direktiv 85/337/EEG³ om bedömning av inverkan på miljön (nedan kallat direktivet om allmänhetens deltagande) ska offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön genomgå en bedömning av deras inverkan på miljön. I direktivet om allmänhetens deltagande anges även krav för allmänhetens deltagande och samråd i beslutsprocesser avseende tillstånd till sådana projekt.

6. Efter Europeiska unionens (dåvarande Europeiska gemenskapen) undertecknande av Århuskonventionen, ändrades direktivet om allmänhetens deltagande genom direktiv 2003/35, varigenom artikel 10a infördes i direktivet om allmänhetens deltagande. Bestämmelsen har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att ... medlemmar av den berörda allmänheten ... har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i detta direktiv prövad ...

Sådana förfaranden skall vara rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

³ Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

För att främja den faktiska tillämpningen av bestämmelserna i denna artikel skall medlemsstaterna se till att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten.”

7. Under rubriken ”Genomförande” fastställs i artikel 6.1 i direktiv 2003/35 tidsfristen för införlivande av direktivet till den 25 juni 2005.

C. Irländsk rätt

8. Enligt order 99, rule 1 i Rules of the Superior Courts (överrätternas rättegångsregler) ska beslutet om rättegångskostnader stå i överensstämmelse med utgången i målet. En klagande som tappat målet ska ersätta den andra partens kostnader, utöver att bära sina egna kostnader. Detta är huvudregeln, men domstolen har rätt att frånga denna regel om de särskilda omständigheterna i målet motiverar det.

9. I dom av den 16 juli 2009, kommissionen/Irland,⁴ slog EU-domstolen fast att Irland inte hade införlivat regeln om att förfaranden inte får vara oöverkomligt kostsamma, vilken anges i artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande, med nationell rätt. Som en följd av det avgörandet införde Irland section 50B i Planning and Development Act 2000 (plan- och bygglagen) (i ändrad lydelse), så att varje part är skyldig att bära sina rättegångskostnader inom tillämpningsområdet för dessa lagar, men domarna får avvika från reglerna i frågor av särskild betydelse.

III. Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

10. De faktiska omständigheterna i förevarande mål hänför sig till år 2004 och beviljandet av bygglov att i Achonry, County Sligo, Irland uppföra en besiktningsenhet för döda kor från hela Irland som en del av de åtgärder som vidtogs som en reaktion på epizootin bovin spongiform encefalopati. Volkmar Klohn, som är klagande i målet vid den nationella domstolen, äger en bondgård nära den föreslagna platsen för anläggningen.

11. Genom ansökan daterad den 24 juni 2004 ansökte Volkmar Klohn om tillstånd att begära rättslig prövning av nämndens beslut att bevilja bygglov. I enlighet med klagandens uppgifter uppfattar jag saken så, att begäran om rättslig prövning grundade sig på en underlåtenhet att låta allmänheten delta i beslutsprocessen och att miljökonsekvensbedömningen skulle slutföras först efter det att anläggningen faktiskt hade uppförts.

12. Volkmar Klohn beviljades tillstånd att inleda ett förfarande den 31 juli 2007. Under den muntliga förhandlingen vid EU-domstolen bekräftades det att dröjsmålet på tre år med att fatta beslut avseende ansökan om tillstånd inte berodde på handlande eller passivitet från någon av parternas sida, utan tycks ha berott på arbetsbördan hos den nationella domstol som prövade ansökan.

13. Genom dom daterad den 23 april 2008 avslog High Court (Förvaltningsöverdomstolen) Volkmar Klohns begäran i sak.

14. Den 6 maj 2008 utfärdade High Court (Förvaltningsöverdomstolen) ett beslut om rättegångskostnader och tillämpade den vanliga regeln om att ”beslutet om rättegångskostnader ska stå i överensstämmelse med utgången i målet”. I enlighet med denna regel var motparten och den ytterligare deltagaren i målet vid den nationella domstolen (företaget som uppförde anläggningen) berättigade till ersättning för sina rättegångskostnader från Volkmar Klohn, i egenskap av tappande part i målet.

⁴ Dom av den 16 juli 2009 (C-427/07, EU:C:2009:457, punkterna 92–94).

15. Beslutet om rättegångskostnader avsåg bara begäran om rättslig prövning i sak, och inte ansökan om tillstånd att inleda ett rättsligt prövningsförfarande. Den hänskjutande domstolen har påpekat att eftersom Volkmar Klohn beviljades tillstånd den 31 juli 2007, uppkom rättegångskostnaderna efter utgången av tidsfristen för att införliva direktiv 2003/35, varigenom artikel 10a (kostnadsregeln) infördes i direktivet om allmänhetens deltagande.

16. Jag har förstått att beslutet om rättegångskostnader inte i sig innehöll någon uppgift om beloppet för de rättegångskostnader som Volkmar Klohn kunde komma att förpliktas att ersätta. Volkmar Klohn har för sin del uppgett att han ådrog sig kostnader på omkring 32 000 euro för att inge ansökan om tillstånd och själva begäran om rättslig prövning.

17. Efter det att beslutet om rättegångskostnader hade meddelats, överlämnades det åt Taxing Master vid High Court (Förvaltningsöverdomstolen) att beräkna beloppet för de rättegångskostnader som rimligen uppkommit. Inför Taxing Master hävdade Volkmar Klohn att nivån på de fastställda rättegångskostnaderna inte fick vara "oöverkomligt kostsam" enligt artikel 3.8 och artikel 9.4 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande.

18. Taxing Masters beslut om rättegångskostnader fattades i juni 2010. Nämnden hade ursprungligen begärt cirka 98 000 euro. Taxing Master fastställde de rättegångskostnader som nämnden skulle ersättas för till cirka 86 000 euro.

19. Volkmar Klohn begärde senare omprövning av Taxing Masters beslut vid High Court (Förvaltningsöverdomstolen). Nämnda domstol omprövade Taxing Masters beslut utan att ändra det. Volkmar Klohn överklagade därefter High Courts dom till Supreme Court (Högsta domstolen).

20. För tydlighetens skull kan således tidsschemat för de huvudsakliga händelserna i detta mål sammanfattas enligt följande:

- 25 juni 2003: direktiv 2003/35 offentliggjordes och trädde i kraft⁵
- 30 april 2004: nämndens beslut
- 24 juni 2004: förfarandet inleddes (ansökan om tillstånd att begära rättslig prövning av bygglovet)
- 25 juni 2005: införlivandefristen löpte ut
- 31 juli 2007: tillstånd beviljades
- 23 april 2008: dom avseende sakfrågan
- 6 maj 2008: beslutet att förplikta Volkmar Klohn att ersätta rättegångskostnaderna
- 24 juni 2010: Taxing Masters beslut om rättegångskostnadernas belopp
- 11 maj 2011: Taxing Masters beslut omprövas utan att ändras.

⁵ I artikel 7 i direktiv 2003/35 fastställs direktivets ikraftträdande till samma dag som det offentliggörs i EUT.

21. Supreme Court (Högsta domstolen) fann att det var oklart hur unionsrätten skulle tolkas och beslutade därför att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tre frågor till EU-domstolen för ett förhandsavgörande:

- ”(1) Kan bestämmelserna om ett inte oöverkomligt kostsamt förfarande i artikel 10a i direktiv [85/337] vara tillämpliga i ett fall som det förevarande, där det bygglov som ifrågasattes i förfarandet beviljades före sista datum för införlivande av direktiv [2003/35] och där det förfarande genom vilket bygglovet ifrågasattes också inleddes före detta datum? Om så är fallet, kan bestämmelserna om inte oöverkomligt kostsamma förfaranden i direktiv [85/337] då vara tillämpliga på alla kostnader som har uppkommit i förfarandet eller bara på kostnader som har uppkommit efter sista datum för införlivande?
- (2) Är en nationell domstol som har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den ska fastställa rättegångskostnaderna för tappande part, i ett fall där medlemsstaten i fråga inte har antagit någon särskild bestämmelse som införlivar artikel 10a i direktiv [85/557], skyldig att i samband med att den fastställer kostnaderna i ett förfarande som omfattas av denna artikel säkerställa att dess beslut inte gör förfarandet oöverkomligt kostsamt, på grund av att de relevanta bestämmelserna har direkt effekt eller på grund av att domstolen i medlemsstaten i fråga har att tolka sin nationella processrätt på ett sätt som i största möjliga utsträckning överensstämmer med målen med artikel 10a?
- (3) När ett beslut om rättegångskostnader är villkorslöst och enligt nationell rätt ska betraktas som slutgiltigt, eftersom det inte har överklagats, kräver då unionsrätten att antingen
- a) en Taxing Master som i enlighet med nationell rätt har getts uppgiften att fastställa beloppet för de kostnader den vinnande parten rimligen kan ha haft, eller
 - b) en domstol som ombeds ompröva en sådan Taxing Masters beslut,
- ändå är skyldig att med avvikelse från de bestämmelser som vanligen är tillämpliga enligt nationell rätt fastställa det belopp som ska utdömas på ett sådant sätt att de utdömda kostnaderna inte gör förfarandet oöverkomligt kostsamt?”

22. Skriftliga yttranden har ingetts av Volkmar Klohn, nämnden, Irland och Europeiska kommissionen. Dessa berörda parter yttrade sig också muntligen vid förhandlingen den 22 februari 2018.

IV. Bedömning

A. Inledning

23. Förfarandet avseende ansökan om tillstånd att begära rättslig prövning av nämndens beslut inleddes i juni 2004, ett år före tidsfristen för att införliva direktiv 2003/35 i juni 2005. Tillstånd att begära rättslig prövning beviljades några år senare, i juli 2007. Dom avseende sakfrågan avkunnades i april 2008. Under denna tidsperiod hade inte kostnadsregeln införlivats med nationell rätt. En betydande del av det nationella domstolsförfarandet ägde dock rum efter fristen för införlivande.

24. Vid första anblicken kan därför förevarande mål framstå som ett ”klassiskt exempel i unionsrätten” på ett för sent införlivande av ett direktiv. Det är dock den aktuella regelns exakta art och tidsschemat i målet vid den nationella domstolen som gör frågeställningen något mer komplex och som föranledde den hänskjutande domstolen att ställa frågan (a) huruvida kostnadsregeln ska anses vara en bestämmelse som har direkt effekt eller en källa till direktivkonform tolkning (fråga 2), (b) om dess tillämpning i tiden (fråga 1), och (c) vem som ska tillämpa regeln och på vilket sätt (fråga 3)?

25. Jag anser att kostnadsregeln, eller närmare bestämt femte stycket i artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande som innehåller denna regel, har direkt effekt (avsnitt B) och kan åberopas med avseende på de kostnader som uppkommit från början av det första separata steget i förfarandet efter utgången av tidsfristen för att införliva direktiv 2003/35 (avsnitt C). Exakt hur och av vem denna regel ska tillämpas i det specifika nationella förfarandet är en fråga som, om än med vissa förbehåll, ska bedömas enligt nationell rätt (avsnitt D).

B. Den andra frågan: Direktivkonform tolkning och kostnadsregelns direkta effekt

26. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida kostnadsregeln antingen har direkt effekt eller huruvida en skyldighet att göra en "direktivkonform tolkning" är tillämplig i förhållande till denna regel.

27. För fullständighetens skull ska det medges att kommissionen även gjorde gällande att kostnadsregeln kan utgöra ett särskilt uttryck för en allmän princip i unionsrätten. I mitt förslag till avgörande i målet North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (NEPPC), påpekade jag att kostnadsregeln faktiskt är ett särskilt uttryck i ett direktiv för en mer allmän princip.⁶ EU-domstolen antydde även, i den nyligen avkunnade domen i målet NEPPC, att effektivitetsprincipen och principen om ett effektivt domstolskydd i allmänhet kräver att förfaranden inte är oöverkomligt kostsamma.⁷

28. Dessa uttalanden ska dock egentligen förstås som att kostnadsregeln ska tolkas i dess vidare normativa och konstitutionella sammanhang, och inte som att det fastställs en allmän fristående princip i unionens (miljö)rätt som ska tillämpas oberoende av det normativa sammanhanget. I den mån som en sådan allmän princip finns, kommer den att behöva tydligt uttryckas på lagstiftningsnivå för att tillämpas på specifika fall.⁸

29. I förevarande fall har principen att ett prövningsförfarande inte ska vara oöverkomligt kostsamt faktiskt kommit till särskilt uttryck genom femte stycket i artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande. Jag ska nu övergå till att undersöka effekterna av denna särskilda bestämmelse.

1. Direktivkonform tolkning

30. Den allmänna skyldigheten att göra en direktivkonform tolkning följer klart av fast rättspraxis,⁹ där det har slagits fast att denna skyldighet "följer av det i fördraget upprättade systemet som sådant, eftersom det tillåter att den nationella domstolen inom ramen för sin behörighet säkerställer att gemenskapsrätten ges full verkan".¹⁰

31. Denna skyldighet har även bekräftats specifikt med avseende på Århuskonventionen.¹¹ Jag ser inte någon anledning till att den inte även skulle vara tillämplig på kostnadsregeln. Inte heller någon av parterna i målet har ifrågasatt den saken.¹² Vidare har den hänskjutande domstolen uppgett i sin begäran att nationell rätt kan tolkas i överensstämmelse med kostnadsregeln.

⁶ C-470/16, EU:C:2017:781, punkt 33.

⁷ Dom av den 15 mars 2018, North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punkterna 55–58).

⁸ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 april 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punkterna 18 och 19), i motsats till dom av den 22 november 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, punkt 76).

⁹ Dom av den 10 april 1984, von Colson och Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punkt 26), och dom av den 5 oktober 2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkterna 111–119). Se även dom av den 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 24), och dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 109).

¹⁰ Dom av den 5 oktober 2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 114).

¹¹ Dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárské zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkterna 50–52).

¹² Åtminstone principiellt, om man för tillfället bortser från de mer specifika frågorna om det tidsmässiga tillämpningsområdet för denna skyldighet och identifieringen av de organ/institutioner som är behöriga att tillämpa den, vilket kommer att behandlas nedan som svar på den hänskjutande domstolens frågor 1 och 3.

32. Vad "direktivkonform tolkning" exakt betyder i praktiken i detta specifika fall är dock en annan fråga, som jag kommer att återkomma till nedan.¹³

2. Direkt effekt

33. Samtliga parter var i princip eniga om att det föreligger en skyldighet att göra en direktivkonform tolkning, medan däremot endast klaganden hävdade att kostnadsregeln hade direkt effekt.

34. Ska klassificeringen ha någon betydelse i ett sådant sammanhang? Såsom EU-domstolen nyligen antydde kan tillämpningen av de två begreppen, under särskilda omständigheter, leda till ett liknande resultat.¹⁴ I praktiken finns det faktiskt inte någon klar gräns mellan direktivkonform tolkning (indirekt effekt) och direkt effekt, även om de betecknas som två olika kategorier. Verkligheten tycks snarare vara ett kontinuum mellan de två begreppen. Det kommer särskilt att vara en fråga om subjektiv uppfattning (eller snarare egen försäkran) om när en nationell domstol fortfarande "bestämt tolkar" den nationella bestämmelsen för att se till att den överensstämmer med en unionsrättslig bestämmelse, i motsats till att direkt tillämpa en unionsrättslig bestämmelse på det aktuella fallet.

35. Direkt effekt och direktivkonform tolkning har ändå utvecklats av EU-domstolen som två skilda kategorier: följderna av var och en av dessa i en tvist på nationell nivå, och i synnerhet de enskilda parternas rättigheter och skyldigheter, kommer att skilja sig åt.¹⁵ Detta är också såvitt jag förstår skälet till att den hänskjutande domstolen har väckt denna frågeställning, eftersom frågan huruvida femte stycket i artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande som innehåller kostnadsregeln har direkt effekt kommer att ha betydelse för handläggningen av målet på nationell nivå.

a) Villkoren för direkt effekt

36. Frågan huruvida en bestämmelse har direkt effekt ska prövas med beaktande av den aktuella bestämmelsens art, systematik och ordalydelse.¹⁶

37. En bestämmelse kommer att ha direkt effekt när den, med hänsyn till sitt innehåll, är tillräckligt klar, precis och ovillkorlig för att kunna åberopas gentemot en motstridande nationell bestämmelse eller i den mån som bestämmelserna fastställer rättigheter som enskilda kan göra gällande gentemot staten.¹⁷ Detta kan exempelvis vara fallet när det finns ett förbud som är uttryckt på ett allmänt och tydligt sätt.¹⁸

38. Det ska göras fem allmänna påpekanden grundade på rättspraxis, innan jag övergår till kostnadsregeln.

¹³ Se punkterna 72–75 nedan.

¹⁴ Dom av den 15 mars 2018, North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punkterna 52 och 58).

¹⁵ Mer utförligt i punkterna 67–75 nedan.

¹⁶ Se, exempelvis, dom av den 4 december 1974, Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, punkt 12).

¹⁷ Dom av den 19 januari 1982, Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, punkt 25), och dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkterna 56 och 57).

¹⁸ Dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 60).

39. För det första framgår det av rättspraxis att "klar och precis" är ganska tånjbara uttryck. En bestämmelse kan vara "klar och precis", samtidigt som den innehåller odefinierade – eller till och med vaga – begrepp eller obestämda rättsliga begrepp. För att ta ett klassiskt exempel slog domstolen under 1960-talet fast i domen van Gend & Loos¹⁹ och i domen Salgoil²⁰ att förbudet mot tullar och kvantitativa restriktioner samt "åtgärder med motsvarande verkan" som tullar och kvantitativa restriktioner var tillräckligt klart och precist för att ha direkt effekt. Domstolen har ägnat det senaste halvseket åt att tolka uttrycket "åtgärder med motsvarande verkan".²¹

40. För det andra tycks domstolen luta mer åt slutsatsen att en bestämmelse, trots att den innehåller vaga eller obestämda begrepp, har direkt effekt, när bestämmelsen innehåller ett *förbud*. När bestämmelsen åberopas som ursprung till en fristående rättighet, vars gränslinjer måste definieras, är det i allmänhet mer problematiskt att använda vaga begrepp.²² I exempelvis målet Carbonari m.fl.²³ hade läkarstudenter rätt till "skälig ersättning" enligt det tillämpliga direktivet. Skyldigheten att utge ersättning var precis, medan det däremot inte fanns någon definition av "skälig" eller någon metod för att fastställa ersättningen. Bestämmelsen hade därför inte direkt effekt.

41. För det tredje ska frågan huruvida det föreligger direkt effekt (eller inte) bedömas med utgångspunkt i individuella rättsliga sats, såsom en artikel i en normativ rättsakt eller till och med en del av denna. Vid en sådan bedömning är naturligtvis systemet och den interna logiken i den aktuella normativa rättsakten av betydelse. Det hindrar dock inte att en specifik bestämmelse har direkt effekt även om andra (eller till och med de flesta) bestämmelser i samma normativa rättsakt inte har direkt effekt.

42. För det fjärde, vid fastställandet av huruvida en regel har direkt effekt i ett visst fall, försöker inte EU-domstolen slå fast att hela bestämmelser har direkt effekt och är tillämpliga ordagrant. I stället använder den sig av extraktion, det vill säga den försöker att avgöra huruvida en specifik, tillämplig uppföranderegul går att extrahera ur den (kanske längre och mer komplexa) unionsrättsliga bestämmelsen. EU-domstolen slog exempelvis fast att principen om lika lön för lika arbete²⁴ (eller i sak förbudet mot diskriminering mellan kvinnliga och manliga arbetstagare i fråga om lön²⁵) har direkt effekt utifrån artikel 119 i EEG-fördraget (nu artikel 157 FEUF), vilken i sig ålade medlemsstaterna en något mer omfattande skyldighet.²⁶

19 Dom av den 5 februari 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1).

20 Dom av den 19 december 1968, Salgoil (13/68, EU:C:1968:54).

21 Målen van Gend & Loos och Salgoil avsåg i sig tullar och kvantitativa restriktioner i strikt mening. Det var först senare som en förklaring av det andra begreppet, "åtgärder med motsvarande verkan", blev nödvändig. Se, exempelvis, dom av den 1 juli 1969, kommissionen/Italien (24/68, EU:C:1969:29), dom av den 11 juli 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82), dom av den 5 februari 1976, Conceria Bresciani (87/75, EU:C:1976:18), och dom av den 24 november 1982, kommissionen/Irland (249/81, EU:C:1982:402).

22 Inom doktrinen gör man i detta sammanhang skillnad mellan begreppet "invocabilité d'exclusion" (ordagrant att åberopa för att utesluta – det vill säga en unionsrättslig bestämmelse som är tillräckligt klar för att *förhindra* att oförenliga nationella bestämmelser är tillämpliga) och begreppet "invocabilité de substitution" (ordagrant att åberopa för att substituera (en unionsrättslig bestämmelse) – det vill säga en unionsrättslig rättighet som är tillräckligt utvecklad för att *ersätta* den befintliga nationella bestämmelsen). Se Prechal, S., "Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?" *European Business Law Review*, Vol. 17, 2006, s. 304. Inom denna teoretiska ram är en unionsrättslig bestämmelse som *förbjuder* vissa åtgärder och som används för att inte tillämpa nationell rätt en form av "invocabilité d'exclusion". I sådana fall tycks tröskeln för direkt effekt vara lägre. Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Léger i målet Linster (C-287/98, EU:C:2000:3, punkt 57).

23 Dom av den 25 februari 1999 (C-131/97, EU:C:1999:98).

24 Dom av den 8 april 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punkterna 30–37).

25 Dom av den 8 april 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punkt 39).

26 Se, i det avseendet, förslaget till avgörande av generaladvokaten Trabucchi i målet Defrenne (43/75, EU:C:1976:39, i själva förslaget till avgörande). Först diskuterades de obestämda begreppen i bestämmelsen. Det noterades att den aktuella bestämmelsen är klart riktad till medlemsstaterna. Generaladvokaten kom dock till slutsatsen att det inom denna vidare bestämmelse finns en snävare sats. Han identifierade denna sats som "lön i ordets strikta bemärkelse och med arbete som inte bara är liknande utan samma" och fann att den var direkt tillämplig.

43. För det femte förutsätter det "ovillkorliga" kriteriet för direkt effekt att unionsbestämmelsen inte kräver någon ytterligare rättsakt från vare sig gemenskapens institutioner eller medlemsstaterna. Vidare följer det av rättspraxis att medlemsstaterna inte ska ges något utrymme för skönsmässig bedömning²⁷ med avseende på genomförandet av bestämmelsen eller tillåtas åberopa en underlåtenhet att använda detta utrymme för skönsmässig bedömning.²⁸

44. Trots förekomsten av ett utrymme för skönsmässig bedömning för medlemsstaten, kan dock villkoren för direkt effekt fortfarande vara uppfyllda. Så är särskilt fallet om frågan huruvida de nationella myndigheterna överskred sitt utrymme för skönsmässig bedömning *kan bli föremål för domstolsprövning*.²⁹

45. Så är i princip fallet om en "minimigaranti", "minimirättigheter" eller "minimiskydd"³⁰ kan konstateras och det vid en domstolsprövning kan fastställas huruvida denna miniminivå har iakttagits av medlemsstaten.³¹ I exempelvis domen Faccini Dori slog domstolen fast att bestämmelsen var ovillkorlig och tillräckligt precis, eftersom de relevanta uttrycken kunde definieras och det stod klart vad rättigheten innebar. Det fanns ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för medlemsstaterna när det gällde att fastställa fristen och villkoren för den ångerrätt som föreskrevs i det direktiv som var aktuellt i det målet. Denna omständighet påverkade emellertid inte bestämmelsens precisa och ovillkorliga karaktär, eftersom den fortfarande gjorde det möjligt att bestämma de minimirättigheter som var tillämpliga.³²

46. Enkelt uttryckt, vid fastställandet av huruvida en bestämmelse som uppställer ett förbud har direkt effekt, är den grundläggande frågan huruvida regeln kan bli föremål för rättslig prövning. Ger den minimigarantier som i praktiken kan tillämpas av ett aktuellt nationellt organ, eventuellt utan hinder av att medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning? Finns det en klar uppföranderegulering som går att extrahera ur denna bestämmelse och som kan tillämpas i det enskilda fallet?

b) Tillämpning i det aktuella fallet

47. Mot bakgrund av de ovannämnda villkoren, såsom de har tolkats i rättspraxis, anser jag att femte stycket i artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande som innehåller kostnadsregeln faktiskt har direkt effekt.

48. Det är uppenbart att regeln om att prövningsförfaranden som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om allmänhetens deltagande inte ska vara oöverkomligt kostsamma kan bli föremål för rättslig prövning, med säkerhet vid den tidpunkt då den behöriga nationella myndigheten beslutar om kostnaderna för sådana förfaranden. Regeln ger minimigarantier: en klagande får inte av kostnadsskäl hindras från att inleda förfaranden och får än mindre bli ruinerad som en direkt följd av att göra det.

27 Dom av den 4 december 1974, Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, punkt 6).

28 Dom av den 19 januari 1982, Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, punkterna 28–30).

29 Dom av den 4 december 1974, Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, punkterna 7 och 13). Se även dom av den 24 oktober 1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 59), dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 64), och dom av den 21 mars 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkterna 29 och 31).

30 Se dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 19), dom av den 14 juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punkt 17), respektive dom av den 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 35).

31 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punkt 37): "Detta utrymme för skönsmässig bedömning, som medlemsstaten kan använda när den införlivar denna bestämmelse med sin nationella rättsordning, *utesluter ... inte att en domstol kan pröva* om de nationella myndigheterna har överskridit ovan nämnda befogenhet att företa en skönsmässig bedömning" (min kursivering).

32 Dom av den 14 juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punkt 17). Se även 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, s. 242, där ovillkorlighet beskrivs som de bestämmelser som inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning till medlemsstaterna avseende om, när och hur lagar ska stiftas.

49. Kostnadsregeln innehåller ett klart, precist och ovillkorligt *förbud*. Det är riktigt att begreppet om vad som är "oöverkomligt" måste tolkas och tillämpas mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. Jag anser dock att detta inte hindrar att kostnadsregeln är *klar och precis*. Allmänt kan påpekas att oavsett hur många riktlinjer som skulle publiceras eller domar som skulle avkunnas, i vilka begreppet "oöverkomligt kostsamma" skulle kunna tolkas genom att exempelvis till och med tillhandahålla skalor, belopp eller vägledande siffror, kommer regeln *alltid* att kräva ett visst mått av tolkning i enskilda fall, däribland att beakta de särskilda omständigheterna i fallet: *vem* har väckt talan om exakt *vad*?³³ Med andra ord kommer det på en individuell nivå alltid att råda viss osäkerhet, men det betyder inte att det kommer att råda osäkerhet på en generell nivå om vad regeln kräver.

50. Exempelvis kan målet Salzburger Flughafen³⁴ illustrera detta. I det målet ansågs kravet på att genomföra en miljökonsekvensbedömning, tillämpat på projekt som medför "betydande påverkan" på miljön, ha direkt effekt. Så var fallet trots det uppenbara behovet av att göra en bedömning av den "betydande påverkan" från fall till fall.³⁵

51. Vad beträffar kostnadsregelns *ovillkorliga* karaktär, står det klart att det inte uppställs några förhandsvillkor för tillämpningen av förbudet. Det är riktigt att medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning att fastställa den exakta karaktären på de prövningsförfaranden som används för att angripa beslut som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i direktivet. Om man dock bortser från den tidsmässiga aspekten, som kommer att behandlas i samband med fråga 1 nedan, har ingen av parterna faktiskt bestritt den omständigheten att det rättsliga prövningsförfarandet i målet vid den nationella domstolen *skulle utgöra* ett sådant prövningsförfarande som regeln skulle vara tillämplig på.³⁶

52. Med avseende på en sådan situation som den nu aktuella, vilken helt och hållet omfattas av vad som måste täckas av ett korrekt införlivande av direktivet om allmänhetens deltagande, i dess lydelse enligt direktiv 2003/35, finns det med andra ord inte någon villkorlighet.

53. Det är också riktigt att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller sättet att genomföra kostnadsregeln. Det finns en mängd former och metoder som medlemsstaterna skulle kunna välja, såsom att föreskriva att det måste göras åtaganden parterna emellan, inrätta en mekanism med kostnadstak eller uppställa maximigränser för ersättningen för rättegångskostnader, en begränsning av betalningsansvaret för rättegångskostnaderna, sänka domstolsavgifterna, införa restriktioner för advokatarvoden, använda ett system med rättshjälp. Sådana åtgärder kan vara lämpliga i olika skeden – innan förfarandet börjar, när det har börjat, fortlöpande under förfarandet eller när förfarandet har avslutats.

33 Detta framgår dessutom klart av EU-domstolens dom i målet Edwards. I den domen försökte inte domstolen att fastställa ett absolut tal för begreppet "inte oöverkomligt kostsamma", och den uteslöt även ett synsätt grundat på "genomsnittliga" rättssökande. I stället pekade den på en (icke uttömmande) förteckning över de mest relevanta faktorer som ska beaktas vid tillämpningen av regeln – se dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkterna 40–43).

34 Dom av den 21 mars 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203).

35 Se även, exempelvis, dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkterna 105–134), med avseende på begreppet anställningsvillkor.

36 Inom ramen för förevarande mål står detta i skarp kontrast till domen av den 28 juli 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. (C-543/14, EU:C:2016:605, punkt 50), som diskuteras närmare nedan i punkterna 57–65.

54. Detta hindrar återigen inte att kostnadsregeln har direkt effekt. Det finns inte något utrymme för skönsmässig bedömning vad beträffar den ”minimigaranti” som kostnadsregeln föreskriver. Det eventuella utrymme för skönsmässig bedömning som kan finnas avser med andra ord frågan ”hur” och inte ”vad”.³⁷

55. Jag anser därför att femte stycket i artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande, som innehåller kostnadsregeln, har direkt effekt på grundval av EU-domstolens definition och tillämpning av detta begrepp i sin praxis. EU-domstolen har dock tidigare slagit fast att de bestämmelser i Århuskonventionen som motsvarar artikel 10a i nämnda direktiv saknar direkt effekt, en fråga som kommer att behandlas i det följande avsnittet.

c) Rättspraxis angående den direkta effekten av artikel 9.4 i Århuskonventionen

56. EU-domstolen har hittills aldrig prövat frågan huruvida femte stycket i artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande har direkt effekt.

57. I domen *Ordre des barreaux francophones*,³⁸ som det nyligen hänvisades till i domen *NEPPC*,³⁹ slog domstolen fast att den motsvarande bestämmelsen i Århuskonventionen (artikel 9.4) inte hade direkt effekt.

58. Jag anser dock inte att detta resonemang automatiskt kan överföras på artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande.

59. *Ordre des barreaux francophones* var ett mål som avsåg avskaffandet av undantaget från mervärdesskatteplikt för advokattjänster i Belgien. Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen, Belgien) skulle ta ställning till giltigheten av den nationella lag varigenom undantaget upphävdes och ställde därför en rad frågor till EU-domstolen, genom att åberopa en rad olika rättsliga instrument och bestämmelser. Kärnfrågan var huruvida den påföljande faktiska ökningen av advokatarvoden i Belgien (med 21 procent – den fastställda mervärdesskattesatsen för advokattjänster i Belgien) skulle försvåra rätten till ett effektivt rättsmedel och särskilt rätten till rättegångsbiträde. En av de många frågor som den hänskjutande domstolen tog upp var huruvida direktiv 2006/112⁴⁰ var förenligt med artikel 9.4 och 9.5 i Århuskonventionen.

60. Det var i det sammanhanget som domstolen kortfattat påpekade att artikel 9.4 i Århuskonventionen endast är tillämplig på de förfaranden som anges i artikel 9.1, 9.2 och 9.3 i konventionen. Eftersom de sistnämnda bestämmelserna i sig inte har direkt effekt, kan inte heller bestämmelsen i artikel 9.4 ha direkt effekt, som en följd av korshänvisningen härtill. Domstolen drog därför slutsatsen att artikel 9.4 *inte kan åberopas för att bestrida giltigheten* av direktiv 2006/112.⁴¹

37 Enligt min mening medför detta att förevarande mål skiljer sig klart från det mål som prövades i av irländska High Court (Förvaltningsöverdomstolen) i målet *Friends of the Curragh Environment mot An Bord Pleanála* (2009) 4 IR 451, som Irland har hänvisat till, där det slogs fast att artikel 10a inte hade direkt effekt. Jag har förstått att i det målet försökte faktiskt klaganden i ett tidigt skede av målet få till stånd ett beslut om rättegångskostnaderna med innebörden att han inte skulle behöva ersätta motpartens rättegångskostnader. Jag instämmer i den slutliga slutsatsen att kostnadsregeln inte har direkt effekt *i den meningen att den garanterar att ett visst processuellt verktyg används* för att säkerställa att rättegångskostnaderna inte gör förfarandet oöverkomligt kostsamt. Med andra ord fanns det ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vad beträffar frågan ”hur”.

38 Dom av den 28 juli 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.* (C-543/14, EU:C:2016:605).

39 Dom av den 15 mars 2018, *North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy* (C-470/16, EU:C:2018:185, punkt 52), där konstaterandet att artikel 9.4 i Århuskonventionen saknade direkt effekt följde målet *Ordre des barreaux francophones* som ett prejudikat för att det saknades direkt effekt, utan att resonemanget utvecklades ytterligare.

40 Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 2006, s. 1).

41 Dom av den 28 juli 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.* (C-543/14, EU:C:2016:605, punkterna 50, 53 och 54).

61. Det står klart att målet *Ordre des barreaux francophones* rörde Århuskonventionen och inte direktivet om allmänhetens deltagande. Den rättsliga fråga som ställdes avsåg prövningen av giltigheten av ett instrument i unionens sekundärrätt, och ställdes i ett helt annat faktiskt och rättsligt sammanhang. Det finns därför många skäl till att det målet kan särskiljas från det nu aktuella.

62. För det första ansökte sökanden i målet *Ordre des barreaux francophones* om *rättslig prövning av mervärdesskattedirektivet* mot bakgrund av bland annat kostnadsregeln i Århuskonventionen. Det målet var således mycket mer omfattande, då en rad argument åberopades som syftade till att ifrågasätta det allmänna uttaget av mervärdesskatt på juridiska tjänster, utan särskilt beaktande av förekomsten eller typen av förfarande. Endast ett av dessa argument rörde Århuskonventionen. Förevarande mål avser däremot att kostnadsregeln åberopas mot ett individuellt beslut om rättegångskostnader i ett förfarande för att ifrågasätta ett identifierat (påstått) åsidosättande av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i direktivet om allmänhetens deltagande. Målet avser inte heller, vilket är mycket viktigt, den direkta effekten av ett internationellt avtal,⁴² utan en bestämmelse i unionens sekundärrätt.

63. För det andra står det i förevarande mål klart att kostnadsregeln i princip⁴³ skulle vara tillämplig på det särskilda förfarande som är i fråga i förevarande mål. Detta skiljer sig från målet *Ordre des barreaux francophones*, där en *generell* talan väcktes på grund av oro för eventuella ökningar av kostnaderna för ett rättsligt förfarande. Det var därför avgörande att de andra bestämmelserna i artikel 9 (det vill säga artikel 9.1–9.3) i Århuskonventionen saknade tillräcklig klarhet och precision i den utsträckning som artikeln inte identifierade den fullständiga uppsättningen av förfaranden som kostnadsregeln var tillämplig på. Någon sådan avsaknad av precision föreligger inte i förevarande mål och med avseende på direktivet om allmänhetens deltagande.

64. I domen *Ordre des barreaux francophones* var för det tredje det enda argument som anfördes till stöd för att artikel 9.4 saknade direkt effekt att artikeln korshänvisar till artikel 9.1, 9.2 och 9.3 i Århuskonventionen, vilka bestämmelser i sig inte har direkt effekt.⁴⁴ De andra leden i artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande är dock formulerade i mycket enklare och mer okomplicerade ordalag. Vad som är viktigare är att korshänvisningen förlorar betydelse i ett sådant mål som det aktuella rättsliga prövningsförfarandet, där det återigen inte råder någon osäkerhet om huruvida kostnadsregeln skulle vara tillämplig. Med andra ord är artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande strukturerad och formulerad på ett annat sätt jämfört med artikel 9.4 i Århuskonventionen, med avseende på en central aspekt i domstolens resonemang i domen *Ordre des barreaux francophones*.

65. Jag anser därför att målet *Ordre des barreaux francophones* tydligt kan och bör särskiljas från det nu aktuella målet.

3. Alla vägar bär till Rom (men vissa är mer oländiga än andra)

66. Som jag har påpekat ovan⁴⁵ är alla parterna eniga om att det föreligger en skyldighet att göra en direktivkonform tolkning i förhållande till kostnadsregeln. Jag delar också bedömningen att det finns en sådan skyldighet. Den hänskjutande domstolen har bekräftat att en direktivkonform tolkning är möjlig.

42 Se dom av den 5 februari 1976, *Conceria Bresciani* (C-87/75, EU:C:1976:18), dom av den 30 september 1987, *Demirel* (C-12/86, EU:C:1987:400), och dom av den 11 maj 2000, *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224).

43 Om man återigen bortser från den tidsmässiga aspekten.

44 Dom av den 28 juli 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.* (C-543/14, EU:C:2016:605, punkt 50).

45 Se punkt 31 ovan.

67. Det skulle kunna göras gällande att den bedömning av kostnadsregelns direkta effekt som gjorts ovan faktiskt inte var nödvändig, eftersom samma resultat som uppnås genom direkt effekt påstås kunna uppnås genom direktivkonform tolkning.

68. Jag anser inte att det skulle vara en godtagbar slutsats av två skäl, det ena principiellt och det andra praktiskt.

69. På ett *principiellt* plan skulle det enligt min mening vara något motstridande att slå fast att kostnadsregeln *saknar* den klarhet och precision som krävs för att ha direkt effekt i ett enskilt fall, och samtidigt slå fast att kostnadsregeln *är* tillräckligt klar och precis för att *förplikta* nationella domstolar att tillämpa regeln i enskilda fall genom en direktivkonform tolkning.

70. Kostnadsregelns direkta effekt innefattar åberopandet av bestämmelsen om att ”skära ner” rättegångskostnaderna genom att hindra den nationella domstolen från att besluta om ersättning för rättegångskostnader som överskrider tröskeln för vad som är ”oöverkomligt kostsamt”, men naturligtvis samtidigt som den fortfarande agerar inom ramen för de andra allmänt tillämpliga nationella reglerna om rättegångskostnader. En direktivkonform tolkning kräver att den nationella domstolen ”lappar ihop” bitar av nationell rätt och hittar ett sätt att pressa ner kostnaderna under tröskeln för vad som är ”oöverkomligt kostsamt”. Med andra ord är det i båda fallen samma sak som krävs vad gäller klarhet och precision för att identifiera en tröskel för vad som är ”oöverkomligt kostsamt”.

71. Antingen föreligger klarhet och precision eller också inte. De försvinner inte på ett magiskt sätt när ”direkt effekt” omnämns. Jag anser att det skulle vara förvirrande att ge intrycket av att olika standarder för ”klarhet och precision” är tillämpliga i fall av direkt effekt och konform tolkning.

72. Inom ramen för förevarande mål är det på det *praktiska* planet som valet har allra störst betydelse.

73. För det första har en direktivkonform tolkning sina begränsningar genom att detta tillvägagångssätt inte får användas för att uppnå ett resultat *contra legem*.⁴⁶ Vad som är ”inom lagens ram” (*intra legem*), vad som är ”ej lagreglerat” (*praeter legem*) och vad som redan är ”mot lagen” (*contra legem*) beror ofrånkomligen på en domares subjektiva och tolkande bedömning av huruvida ett visst resultat går att uppnå på grundval av en helhetsbedömning av nationell rätt. När en bestämmelse i ett direktiv har direkt effekt gör den däremot ett mer exakt ”avtryck” i den nationella rättsordningen. På en grundläggande nivå är regeln fristående, identifierbar och förutsägbar, i den meningen att den inte är avhängig av en välvillig inställning och föreställningsförmåga vid tolkningen, av flexibiliteten i varje enskilt rättssystem eller av en individuell aktör i ett sådant rättssystem.

74. För det andra kan den direkta effekten av ett direktiv endast åberopas mot staten och inte mot enskilda parter⁴⁷ (såsom den ytterligare deltagaren i målet vid den nationella domstolen). En direktivkonform tolkning har däremot inte någon sådan begränsning inom ramen för själva principen. En direktivkonform tolkning är tillämplig i samband med en tvist mellan enskilda.⁴⁸ Det skulle kunna

⁴⁶ Se exempelvis, dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 110).

⁴⁷ Dom av den 12 juli 1990, Foster m.fl. (C-188/89, EU:C:1990:313, punkterna 18–20), och dom av den 10 oktober 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punkterna 22–29).

⁴⁸ Dom av den 5 oktober 2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584). Jag gör detta påpekande på det villkoret att en nationell domstol skulle tillämpa den ena eller den andra lösningen, men inte båda i samma mål. Med andra ord skulle den inte, å ena sidan, bekräfta kostnadsregelns direkta effekt gentemot medlemsstaten och, å andra sidan, förneka dess horisontella tillämpning gentemot en annan enskild part, samtidigt som den i själva verket uppställer exakt samma skyldighet för den sistnämnda genom direktivkonform tolkning.

diskuteras huruvida allmänna rättsprinciper, såsom principen om skydd för berättigade förväntningar, i det enskilda fallet skulle kunna hindra att utomstående enskilda parter åläggs negativa följder,⁴⁹ även om det tycks vara allmänt vedertaget att en direktivkonform tolkning kan försämra en enskilds rättsliga ställning.⁵⁰

75. För det tredje, om en direkt effekt är utesluten, blir situationen med avseende på eventuellt skadeståndsansvar för staten också mer komplex och oklar. I de fall då införlivandet är otillräckligt och en direkt effekt inte är möjlig, tvingas parter som lidit skada söka upprättelse genom en skadeståndstalan mot staten. Det medför per definition en ökning av antalet rättsliga förfaranden. Att fastställa en "tillräckligt klar överträdelse" av unionsrätten kommer dessutom i regel att vara svårare när det har slagits fast att den bestämmelse som har åsidosatts *saknar* den klarhet och precision som krävs för att ha direkt effekt.⁵¹

4. Slutsats

76. Enligt min mening är kostnadsregeln tillräckligt klar och precis för att göra det möjligt för en nationell domstol att identifiera ett "oöverkomligt kostsamt" resultat i ett enskilt fall. Regeln är också ovillkorlig. Jag föreslår därför att EU-domstolen besvarar den hänskjutande domstolens andra fråga på följande sätt:

"Kravet i femte stycket i artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande på att förfaranden inte ska vara oöverkomligt kostsamma har direkt effekt. En nationell domstol som har ett utrymme för skönsmässig bedömning när den ska fastställa rättegångskostnaderna för tappande part är, i ett fall där det inte har antagits någon särskild bestämmelse som införlivar nämnda artikel, skyldig att i samband med att den fastställer kostnaderna i ett förfarande som omfattas av denna artikel säkerställa att dess beslut inte gör förfarandet oöverkomligt kostsamt."

C. Den första frågan: Tillämpning i tiden av kostnadsregeln

77. Kan kostnadsregeln över huvud taget åberopas⁵² av Volkmar Klohn i förevarande mål, med hänsyn till att han inledde förfarandet innan tidsfristen för införlivande hade löpt ut? Om regeln kan åberopas, gäller detta med avseende endast på de kostnader som ackumulerats *efter* datumet för införlivande, eller även "retroaktivt" på kostnader som uppkommit *före* denna tidsfrist? Detta är de centrala frågeställningarna i den hänskjutande domstolens första fråga.

78. I förevarande fall inleddes domstolsförfarandet innan tidsfristen för införlivande hade löpt ut, men fortsatte och ledde till en ackumulering av kostnader under en betydande period efter det datumet.

79. I den mån som den hänskjutande domstolens första fråga avser kostnader som uppkommit *före* utgången av tidsfristen för införlivande, anser jag att frågan är ganska hypotetisk. I begäran om förhandsavgörande anges tydligt att de enda kostnader som är aktuella är de som uppkom under den materiella delen av förfarandet, vilken började tidigast den 31 juli 2007, efter det att tillstånd beviljats och följaktligen *efter* utgången av tidsfristen för införlivande: den 25 juni 2005.

49 Se dom av den 26 september 1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, punkt 42), som likväl tycks vara begränsad till att avse det straffrättsliga området och åläggandet av straffrättsligt ansvar som en följd av en direktivkonform tolkning. Se, exempelvis, dom av den 5 juli 2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, punkt 45). Se även förslaget till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86, särskilt punkt 65), där det klart bekräftas att "[e]n sådan betungande tillämpning av gemenskapsrätten via bestämmelserna i nationell rätt, det vill säga genom en *indirekt* tillämpning av gemenskapsrätten, är ... tillåten".

50 Se även nedan punkt 104.

51 Dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 56).

52 Jag använder avsiktligt det neutrala ordet "åberopa" här. Fråga 1 fokuserar enbart på den tidsmässiga aspekten. Det exakta sätt som regeln åberopas på (direkt effekt eller direktivkonform tolkning) behandlas i svaret på fråga 2.

80. Jag anser att kostnadsregeln kan åberopas med avseende på de relevanta kostnaderna i detta mål, det vill säga de kostnader som uppkom för nämnden under den *materiella* delen av målet vid den nationella domstolen.

81. Jag kommer att börja med att diskutera den eventuella klassificeringen av kostnadsregeln såsom en materiell eller processuell bestämmelse (1). Jag kommer därefter att behandla de alternativa synsätten på den tidsmässiga aspekten (2), innan jag tillämpar detta på det aktuella fallet (3).

1. Betydelsen av huruvida kostnadsregeln är en materiell eller processuell bestämmelse

82. Enligt fast rättspraxis "anses handläggningsregler i allmänhet [vara] tillämpliga på alla tvister som pågår vid tidpunkten då de träder i kraft", i motsats till materiella bestämmelser "som vanligtvis inte anses tillämpliga på etablerade förhållanden som har uppstått innan bestämmelserna ... trä[dde] i kraft såvida det inte av bestämmelsernas lydelse, syfte eller systematik klart framgår att de ska tillerkännas sådan verkan".⁵³ Materiella bestämmelser är i princip endast tillämpliga på situationer som har uppkommit efter det att bestämmelserna trädde i i kraft eller på framtida verkningar av situationer som redan har uppkommit.⁵⁴

83. Kostnadsregeln passar inte riktigt in i en "processuell" eller "materiell" kategori.

84. Å ena sidan är det riktigt att bestämmelser om rättegångskostnader ofta finns i nationella lagar eller regler om (civil)processrätt. Vidare kan en del av EU-domstolens praxis tolkas som att den innebär att regler om rättegångskostnader är processuella. I domen Altrip gjorde domstolen underförstått åtskillnad mellan materiella regler, såsom kravet på att göra en konsekvensbedömning, och processuella regler, såsom rätten till domstolsprövning.⁵⁵ I domen Edwards gjordes antagandet att kostnadsregeln var omedelbart tillämplig, vilket antydde men inte uttryckligen bekräftade regelns processuella karaktär.⁵⁶ I domen Saldanha och i domen Data Delecta klassificerade domstolen uttryckligen regler om säkerhet för rättegångskostnader som processrättsliga.⁵⁷

85. Å andra sidan anser jag att det är omöjligt att vidhålla att kostnadsregeln enbart eller klart är av processuell karaktär. I allmänhet anges rättegångskostnaderna som en del av domslutet och står normalt sett i överensstämmelse med utgången i målet (det vill säga avgörandet i sak). I domen Altrip antyder faktiskt domstolen en processuell/materiell åtskillnad, men den föregriper inte på något sätt bedömningen till vilken av dessa kategorier en regel om rättegångskostnader, såsom kostnadsregeln, skulle kunna höra. Målet Edwards är helt enkelt oklart på denna punkt: domstolen bedömde över huvud taget inte uttryckligen den tidsmässiga tillämpningen. Frågan aktualiserades helt enkelt inte. Både målet Data Delecta och målet Saldanha avsåg endast *säkerhet* för rättegångskostnaderna och inte själva beslutet om rättegångskostnaderna.⁵⁸

53 Dom av den 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi m.fl. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punkt 9), dom av den 6 juli 1993, CT Control (Rotterdam) och JCT Benelux/kommissionen (C-121/91 och C-122/91, EU:C:1993:285, punkt 22), och dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 47).

54 Dom av den 6 juli 2010, Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:402, punkt 66), och dom av den 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:779, punkt 32). Se även dom av den 10 juli 1986, Licata/ESK (270/84, EU:C:1986:304, punkt 31), och dom av den 29 januari 2002, Pokrzepowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 50).

55 Dom av den 7 november 2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712).

56 Dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

57 Dom av den 26 september 1996, Data Delecta och Forsberg (C-43/95, EU:C:1996:357, punkt 15), och dom av den 2 oktober 1997, Saldanha och MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, punkt 14–17).

58 Det vill säga säkerheten för rättegångskostnaderna skulle i princip endast tas i anspråk om den part som har ställt säkerheten tappar målet i sak. Frågan i de målen avsåg snarare diskriminering på grund av nationalitet i kravet på säkerhet för rättegångskostnaderna.

86. Vad som är viktigare är att denna rättspraxis, enligt min mening, vid första anblicken är mer nyanserad.⁵⁹ Istället för två otvetydiga "processuella" och "materiella" kategorier, avser det bakomliggande synsättet snarare en måttstock: alla nya bestämmelser i unionsrätten är omedelbart tillämpliga, men därefter inriktas uppmärksamheten på begränsningarna för att tillämpa sådana nya bestämmelser i enskilda fall. Sådana begränsningar, särskilt i form av förvärvade rättigheter och/eller berättigade förväntningar, kommer att vara mycket kraftfullare när det finns klart materiella bestämmelser, som förbjuder verklig retroaktiv verkan i form av en förnyad bedömning av tidigare omständigheter och avslutade rättsförhållanden. Omvänt kommer de att vara mycket svagare eller obefintliga när det finns renodlade processuella bestämmelser. Vad som är av betydelse i ett sådant sammanhang är lagstiftningens stabilitet och förutsägbarhet och förväntningarna med avseende på den specifika typ av bestämmelse som är i fråga.

87. Genom att reflektera över denna fråga, i de skriftliga inlagorna och vid förhandlingen, fokuserades diskussionen mindre på en rigid kategorisering av kostnadsregeln och mer på dess potential för retroaktiv verkan och parternas förväntningar i början av och under hela förfarandet.

88. I det avseendet framhöll nämnden att "insatsreglerna", däribland de eventuella rättegångskostnaderna, inte bör ändras mitt under förfarandet. Parterna fastställer *i början* sina strategier inte enbart grundat på sin rättsliga bedömning av saken och sina chanser att vinna målet, utan även grundat på parternas risker vad gäller de kostnader som kan uppstå.

89. Det finns visst fog för detta argument. Det har även uppenbara begränsningar. Särskilt i komplexa frågor, såsom den nu aktuella, har parterna inte en klar bild över de totala kostnaderna från första dagen. Ju längre ett förfarande pågår, desto mindre blir förutsägbarheten. Avgöranden i första instans kan leda till överklaganden, till ytterligare överklaganden i rättsfrågor, till så kallade författningsbesvär och till och med, i några sällsynta fall, till att frågor hänskjuts till EU-domstolen. Det står tämligen klart att sökande som agerar förnuftigt sannolikt kommer att (på nytt) uppskatta de kostnader som de kan behöva bära i vart och ett av dessa steg, för att avgöra huruvida de ska fortsätta processandet eller ej. Vidare har domare i allmänhet ett visst utrymme för skönsmässig bedömning (ibland till och med ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning) vid den slutliga bedömningen och beslutet om rättegångskostnader.

90. Dessutom delar jag inte nämndens bedömning att offentliga och enskilda parter i målet har samma ställning vad gäller förväntningarna i fråga om rättegångskostnaderna. Även om en medlemsstat självklart kommer att ta hänsyn till kostnaderna och fördelarna med att föra talan och fortsätta att föra talan i ett mål, finns det inte någon risk för att en enskild domstolstvist kommer att leda till att medlemsstaten blir ruinerad. Så är inte fallet för majoriteten av enskilda parter.

91. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag inte att frågan om kostnadsregelns tillämpning i tiden kan avgöras genom att bara bestämma i vilken kategori, processuell eller materiell, denna regel sannolikt passar in.

2. Alternativa synsätt på tillämpning i tiden

92. Om argumentet som angetts ovan, nämligen att förväntningarna i fråga om rättegångskostnaderna fastställs i början av förfarandet, godtas, blir slutsatsen att de regler om rättegångskostnader som är tillämpliga vid den tidpunkten, och som parterna har lagt till grund för sin strategi för processandet, ska gälla under hela förfarandet. Parterna skulle gå in i ett slags "kostnadstunnel" där de skulle stanna

⁵⁹ Se mer allmänt, beträffande unionsrättens tillämpning i tiden i nya medlemsstater på mål som sträcker sig över dagen för anslutningen, mitt förslag till avgörande i målet Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, i punkterna 27–44).

kvar under alla de olika stegen av förfarandet, till exempel ansökan om tillstånd att begära rättslig prövning, den rättsliga prövningen, överklaganden av ett avgörande i första instans, till ett avgörande i andra instans, hänskjutande till andra domstolar, tvister rörande rättegångskostnaderna och så vidare. Vad jag förstår är detta i allt väsentligt, nämndens och Irlands ståndpunkt.

93. Enligt min mening är detta synsätt högst problematiskt. Det skulle möjliggöra situationer där processandet potentiellt sett kan fortsätta i decennier efter utgången av tidsfristen för att införliva kostnadsregeln.

94. Ett alternativt synsätt är att kostnadsregeln skulle vara omedelbart tillämplig på alla beslut om rättegångskostnader som fattas efter utgången av tidsfristen för införlivande. Det skulle kunna påstås vara på grundval av en omedelbar tillämpning av en processuell bestämmelse eller tillämpningen av en materiell bestämmelse på de "framtida verkningarna" av en tidigare ändring i lagstiftningen.

95. Enligt min mening är också en sådan lösning rätt problematisk. Såsom påpekats ovan instämmer jag inte i påståendet att förväntningarna i fråga om rättegångskostnader tar form en gång för alla alldeles i början av ett förfarande. Å andra sidan kan det inte förnekas att det finns vissa förväntningar på det stadiet. För att ta ett extremt exempel, om det genom ett direktiv införs en ny regel om rättegångskostnader den 1 januari 2018, så förefaller det, om det inte föreligger några särskilda omständigheter, svårt att motivera att ett beslut om rättegångskostnaderna fattas den 2 januari 2018, med tillämpning av den nya kostnadsregeln på förfaranden som har pågått under flera år före det datumet. Även om det inte är en fråga som är aktuell i förevarande mål, är det fullt möjligt att ett sådant synsätt även skulle kunna medföra tillämpning av den nya regeln avseende rättegångskostnader som till fullo har uppstått innan tidsfristen för införlivande löpte ut (eventuellt till och med antagandet av direktivet).

96. En medelväg måste hittas. Två alternativ är tänkbara.

97. För det första skulle kostnadsregeln kunna åberopas med avseende på alla kostnader som uppkommit efter utgången av tidsfristen för införlivande även om förfarandet inleddes före det datumet. På så sätt skulle kostnaderna i varje förfarande behöva delas upp i kostnader som uppkommit (fakturerats eller objektivt sett erlagts) före utgången av tidsfristen för införlivande och kostnader som uppkommit efter utgången av denna tidsfrist.

98. För det andra skulle kostnadsregeln kunna anses vara tillämplig från början av det första nya "steget" i förfarandet efter utgången av tidsfristen för införlivande. Med detta menar jag den tidpunkt då ett beslut fattas av det organ som prövar målet (i detta fall en domstol) och som a) avslutar målet, till exempel ett avgörande i sak av en appellationsdomstol, eller b) som gör det möjligt för förfarandet att fortsätta, till exempel ett beslut i fråga om rättegångshinder eller, enligt min tolkning av förfarandet vid irländsk domstol, ett beslut att bevilja tillstånd för att inleda ett rättsligt prövningsförfarande.

99. Det andra alternativet är baserat på den omständigheten att parterna, vid sådana centrala tidpunkter i förfarandet, sannolikt tar vederbörlig hänsyn till kostnaderna och för- och nackdelarna med att fortsätta tvisten. Även om så givetvis inte alltid kommer att vara fallet, förefaller det vara ett rimligt antagande och i praktiken vara ett synsätt som är både genomförbart och förutsägbart.

100. Jag anser att EU-domstolen bör föredra det andra alternativet av ett antal skäl. Även om det kan hävdas att det första alternativet är mer förutsägbart, i den meningen att det ger ett tydligare visst datum för möjligheten att åberopa kostnadsregeln, är det inte nödvändigtvis så att alla nationella system kommer att tillhandahålla denna detaljnivå för kostnader. Andra praktiska utmaningar, såsom användningen av fasta avgifter (för identifierbara uppgifter eller delar av förfarandet), som inte är knutna till ett visst datum, väcker också frågor om det första alternativets praktiska lämplighet. Det

andra alternativet tar även mer hänsyn till parternas förväntningar i början av förfarandet. Detta är av särskild betydelse om kostnadsregeln skulle åberopas mot enskilda parter (typiskt sett skulle det vara fallet exempelvis när den enskilde som har blivit beviljad bygglov intervenerar i ett mål där bygglovet angrips).

101. Andra mer subtila och nyanserade synsätt, baserade på exempelvis en bedömning från fall till fall av parternas faktiska förväntningar i specifika förfaranden, skulle enligt min mening vara betydligt mer komplexa och mycket mindre förutsägbara än de två ovannämnda alternativen.

3. Tillämpning i det aktuella fallet

102. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens slutliga bedömning, skulle det andra alternativet som angetts ovan – möjligheten att åberopa kostnadsregeln från början av det första separata steget i förfarandet efter utgången av tidsfristen för införlivande – innebära att kostnadsregeln skulle kunna åberopas från den tidpunkt då Volkmar Klohn beviljades tillstånd att inleda ett rättsligt prövningsförfarande. Regeln skulle vara tillämplig på hela den materiella prövningen och avgörandet i sak.

103. Det kan dock tilläggas att det första alternativet till synes också skulle leda till samma praktiska resultat i förevarande fall, med hänsyn till att beslut om rättegångskostnaderna inte har fattats med avseende på de tidigare stegen i förfarandet.

104. Slutligen har jag förstått att de enda kostnader som bedömningen avser är nämndens kostnader, vilken är en offentlig enhet och behandlas som en del av medlemsstaten.⁶⁰ Det kan således inte bli fråga om att Volkmar Klohn åberopar kostnadsregeln mot enskilda parter (i detta fall den ytterligare deltagaren i målet, det bolag som uppför anläggningen). Jag kommer därför inte att gå in på den saken i detalj här. Det är likväl värt att erinra om⁶¹ att i den mån kostnadsregeln anses ha direkt effekt, kan dess direkta effekt inte åberopas mot en enskild part. Skyldigheten att göra en direktivkonform tolkning är däremot tillämplig i förhållandena mellan enskilda parter och skulle potentiellt sett kunna leda till att andra enskilda parter måste dela på kostnaderna.⁶² Detta utgör ytterligare ett skäl för att förorda det andra alternativet som föreslagits ovan, vilken tar större hänsyn till sådana parters förväntningar.⁶³ Såsom har nämnts ovan i punkt 74, i samband med den andra frågan, utgör dessutom denna annorlunda inverkan på enskilda parter ett ytterligare skäl för att göra åtskillnad mellan direkt effekt och direktivkonform tolkning.

105. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen besvarar den hänskjutande domstolens första fråga på följande sätt:

I sådana mål som det som är anhängigt vid den hänskjutande domstolen kan kravet i femte stycket i artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande på att kostnaderna inte får göra förfarandena oöverkomligt kostsamma åberopas med avseende på de kostnader som uppkommit från början av det första separata steget i förfarandet efter utgången av tidsfristen för införlivande, det vill säga efter ett beslut som fattats av det organ som prövar målet och som antingen a) avslutar målet eller b) gör det möjligt för förfarandet att fortsätta.

⁶⁰ I den mening som avses i den rättspraxis som har nämnts ovan i fotnot 47.

⁶¹ Se ovan punkt 74.

⁶² Även genom att helt enkelt ålägga varje part, däribland en ytterligare deltagare i målet, att bära sina egna rättegångskostnader, oavsett den materiella utgången i målet före antagandet av en sådan klar regel med den innebörden i nationell rätt.

⁶³ Jag utesluter inte att de berättigade förväntningarna i ett sådant fall faktiskt beaktas av den nationella domstolen för att förhindra att en direktivkonform tolkning mot bakgrund av en kostnadsregel som inte har införlivats medför att det uppställs finansiella förpliktelser för en enskild part i målet.

D. Den tredje frågan

106. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i – trots den omständigheten att Volkmar Klohn inte överklagade det beslut om rättegångskostnader som fattades i hans fall (och som därmed vunnit laga kraft) – huruvida Taxing Master, eller en domstol som omprövar Taxing Masters beslut, är skyldig att tillämpa kostnadsregeln på det slutgiltiga beloppet för rättegångskostnaderna som Volkmar Klohn förpliktats att ersätta.

107. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens slutliga bedömning, anser jag att antingen Taxing Master eller den domstol som omprövar Taxing Masters beslut är skyldiga att tillämpa kostnadsregeln (antingen som en regel med direkt effekt eller genom direktivkonform tolkning, i enlighet med domstolens avgörande med avseende på den andra frågan).

108. I det avseendet kommer jag att börja med att göra vissa påpekanden med avseende på de faktiska omständigheterna och nationell rätt, som parterna har redogjort för (1). Jag kommer därefter att besvara den nationella domstolens tredje fråga (2).

1. Uppgifter om de faktiska omständigheterna och nationell rätt

109. Jag har förstått att beslutet varigenom Volkmar Klohn förpliktades att ersätta rättegångskostnaderna har vunnit laga kraft.

110. I domstolens praxis framhålls den betydelse som principen om rättskraft har av skäl som avser såväl en stabil rättsordning och stabila rättsförhållanden som en god rättskipning, så att domstolsavgöranden som vunnit laga kraft efter det att tillgängliga rättsmedel har uttömts eller fristerna för dessa har löpt ut inte längre kan angripas.⁶⁴ Det är endast under mycket exceptionella omständigheter som en nationell domstol skulle vara skyldig enligt unionsrätten att underlåta att tillämpa nationella processregler som leder till att domar vinner laga kraft.⁶⁵

111. I förevarande mål tycks det inte föreligga några sådana exceptionella omständigheter. Det finns dock en rad olika faktorer att beakta.

112. För det första, även om beslutet varigenom Volkmar Klohn förpliktades att ersätta rättegångskostnaderna kan ha vunnit laga kraft, har jag även förstått saken så, att det i nämnda beslut inte fastställs något specifikt belopp för de rättegångskostnader som ska ersättas. Vad som tycks ha vunnit laga kraft är *beslutet* av domstol att beslutet om rättegångskostnader ska stå i överensstämmelse med utgången i målet. Däremot tycks frågan om rättegångskostnadernas specifika *belopp* vara helt oavgjord, vilket för närvarande angrips i det aktuella målet vid den nationella domstolen.

113. För det andra, om Volkmar Klohn hade önskat angripa beslutet varigenom han förpliktades att ersätta rättegångskostnaderna, skulle han ha varit tvungen att få tillstånd till detta. Vidare skulle ett sådant tillstånd endast beviljas om Volkmar Klohn kunde styrka ett ”särskilt stort allmänintresse” av överklagandet. Dessa aspekter av nationell rätt bekräftades av Irland vid den muntliga förhandlingen.

⁶⁴ Se, exempelvis, dom av den 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

⁶⁵ Dom av den 13 januari 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punkt 28), och dom av den 18 juli 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punkt 63). Jämför med vad som skulle kunna sägas vara det allmänna synsättet i dom av den 1 juni 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punkterna 46 och 47) och dom av den 16 mars 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, punkt 21).

114. För det tredje bekräftade Volkmar Klohn vid den muntliga förhandlingen, utan att motsägas av någon annan part, att han inte kände till de möjliga eller sannolika kostnader som han riskerade att behöva ersätta före Taxing Masters beslut, eller i vart fall utkastet till beslut, vilket var *tillgängligt ett år efter* domstolsbeslutet om rättegångskostnader. I det avseendet uppgav Volkmar Klohn att nämndens kostnader som han förpliktades att ersätta genom Taxing Masters beslut var nästan tre gånger högre de kostnader som han hade ådragit sig under förfarandet. Den ytterligare deltagaren i målet tycks inte ha begärt någon ersättning för sina rättegångskostnader.

115. För det fjärde uppgav Volkmar Klohn att han, vid tidpunkten för domstolsbeslutet varigenom han förpliktades att ersätta rättegångskostnaderna, trodde att Taxing Master skulle tillämpa kostnadsregeln. Volkmar Klohn återopade ett nationellt prejudikat som avkunnades ett par månader innan beslutet om rättegångskostnader fattades och som han anser stöder den ståndpunkten.⁶⁶ Det argumentet har bestritts särskilt av Irland, som hävdar att det framgår ”kristallklart” av praxis från Supreme Court (Högsta domstolen) att Taxing Master inte har några sådana befogenheter.⁶⁷

116. För det femte har jag förstått saken så, att Taxing Master har viss befogenhet att sätta ned beloppet för de kostnader som ska ersättas jämfört med de kostnader som ersättningsanspråket avser. Den hänskjutande domstolen har bekräftat att nämnden ursprungligen begärde omkring 98 000 euro i ersättning för rättegångskostnaderna, men beviljades endast ersättning på omkring 86 000 euro. Jag har förstått att skälet till denna nedsättning av rättegångskostnaderna huvudsakligen var advokatarvodenas rimlighet, och att Taxing Master anser att hans befogenhet att sätta ned de kostnader som ska ersättas inte omfattar nedsättningar på grund av att kostnaderna gör förfarandet oöverkomligt kostsamt.

2. Tillämpning i det aktuella fallet

117. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra den slutliga bedömningen av de faktiska omständigheterna och nationell rätt i det nationella målet. Med beaktande av detta anger jag nedan de skyldigheter som följer av unionsrätten och hur de kan tillämpas, baserat på min tolkning av de faktiska omständigheterna och nationell rätt som det har redogjorts för ovan.

118. I direktivet om allmänhetens deltagande anges inte vilken domstol eller annat organ som har behörighet att säkerställa tillämpningen av kostnadsregeln. I likhet med andra regler av liknande art, är detta i första hand en fråga som ska avgöras enligt nationell rätt.⁶⁸ Denna frihet att välja form och tillvägagångssätt för att säkerställa kostnadsregelns genomförande inverkar dock inte på skyldigheten för medlemsstaten att vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kostnadsregeln får full verkan i överensstämmelse med det syfte som den eftersträvar.⁶⁹

119. Medlemsstatens skyldighet att uppnå det resultat som avses i kostnadsregeln och dess förpliktelser enligt artikel 4.3 FEU att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna skyldighet fullgörs, åligger domstolarna i medlemsstaterna,⁷⁰ och omfattar även alla nationella myndigheter, särskilt de som är knutna till eller utgör en del av nationella domstolar.⁷¹

⁶⁶ Dom av den 21 november 2007 av irländska High Court (Förvaltningsöverdomstolen), Kavanagh (HC IEHC (2007) 389-Record No. 2007/1269 P).

⁶⁷ Domstolsbeslutet varigenom Volkmar Klohn förpliktades att ersätta rättegångskostnaderna (från år 2008) föregick dessutom dom av den 16 juli 2009, kommissionen/Irland (C-427/07, EU:C:2009:457), där EU-domstolen slog fast att Irland hade underlåtit att införliva kostnadsregeln. Huruvida de nationella reglerna om rättegångskostnader är rättsstridiga eller lagenliga tycks vara en viktig omständighet som inte bekräftades förrän efter utgången av tidsfristen för att överklaga beslutet om rättegångskostnader.

⁶⁸ Se, exempelvis, dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 39).

⁶⁹ Dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 40).

⁷⁰ Dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 98).

⁷¹ Dom av den 22 juni 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punkterna 30–33).

120. Med andra ord är principerna om unionsrättens företräde och om direkt effekt samt skyldigheten att göra en direktivkonform tolkning bindande för alla myndigheter i medlemsstaterna, *både rättsliga och administrativa*. Inom denna ram är det faktiskt nationell rätt som ska reglera vilken specifik enhet som slutligen anförtros uppgiften att se till att dessa skyldigheter iakttas, *förutsatt att någon gör det*. Det är inte EU-domstolens uppgift att avgöra den interna fördelningen av medlemsstatens befogenheter i det avseendet och/eller klassificeringen enligt konstitutionen av nationella organ, såsom Taxing Master.

121. Vad som allmänt kan konstateras är följande.

122. Med förbehåll för de tidsmässiga begränsningar som har angetts ovan, måste en sådan enskild som Volkmar Klohn kunna åberopa kostnadsregeln vid nationell domstol och nationella myndigheter. Dessa nationella domstolar och myndigheter är skyldiga att säkerställa resultaten av den direkta effekten av denna regel,⁷² eller om EU-domstolen skulle slå fast att kostnadsregeln saknar direkt effekt, är dessa rättsliga organ hursomhelst skyldiga att tolka nationell rätt i enlighet med kostnadsregeln "inom ramen för sin behörighet"⁷³ och nationella myndigheter är skyldiga att göra det "inom ramen för sin behörighet".⁷⁴

123. Den fråga som återstår är således huruvida en nedsättning av de rättegångskostnader som ska ersättas för att iakttä kostnadsregeln utgör en fråga som faller inom ramen för "behörigheten" för Taxing Master eller för den nationella domstol som omprövar Taxing Masters beslut. Detta är en central aspekt av den hänskjutande domstolens tredje fråga.

124. I det avseendet anser jag att när det i EU-domstolens praxis hänvisas till nationella förvaltningsmyndigheter som tillämpar principerna om unionsrättens företräde och om direkt effekt och skyldigheten till direktivkonform tolkning "inom ramen för sin behörighet", ska det tolkas så, att de nationella myndigheterna måste göra detta när de har den behörighet som krävs (i betydelsen den *generiska typen av behörighet*), utan att det finns något uttryckligt tillstånd att använda den behörighet som finns för det specifika syfte som unionsrätten uppställer. Direkt effekt och unionsrättens företräde kan dock enligt min mening inte ges en sådan räckvidd att förvaltningsmyndigheter ges en helt ny typ av behörighet än den de hade enligt nationell rätt, eventuellt i strid med maktindelningen.

125. Av begäran om förhandsavgörande framgår att Taxing Master är behörig att sätta ned rättegångskostnaderna under vissa omständigheter. Taxing Master tycks således ha den generiska typ av behörighet som möjliggör en ändring av beloppet för de rättegångskostnader som ska ersättas. Huruvida Taxing Masters behörighet att sätta ned rättegångskostnaderna kan tolkas så, att den omfattar sådana fall som det nu aktuella är slutligen en fråga som rör nationell rätt, vilken det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra.

126. I den mån som den hänskjutande domstolen drar slutsatsen att Taxing Master *inte* har en sådan behörighet själv, måste under alla omständigheter den domstol som omprövar Taxing Masters beslut ha en sådan behörighet.

⁷² Dom av den 22 juni 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punkt 31).

⁷³ Dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 99).

⁷⁴ Dom av den 12 juni 1990, Tyskland/kommissionen (C-8/88, EU:C:1990:241, punkt 3), dom av den 13 januari 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punkt 20), och dom av den 12 februari 2008, Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78, punkt 34).

127. Enligt fast rättspraxis ankommer det *särskilt* på de nationella domstolarna att säkerställa det rättsliga skydd som enskilda tillerkänns enligt unionsbestämmelserna och garantera att dessa bestämmelser ges full verkan.⁷⁵ I avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer det på varje medlemsstat att i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten.⁷⁶

128. Dessa regler får i synnerhet inte medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen). Ett åsidosättande av detta krav på unionsnivå kan undergräva principen om ett effektivt domstolsskydd.⁷⁷

129. Enligt min mening skulle det strida mot effektivitetsprincipen att slå fast att varken Taxing Master eller den nationella domstol som omprövar Taxing Masters beslut har behörighet att tillämpa kostnadsregeln, i ett sådant fall som det nu aktuella.

130. För att komma fram till den slutsatsen har jag beaktat de olika faktiska omständigheter som har angetts i det föregående avsnittet, varav den ena enligt min mening är avgörande, nämligen att beslutet om rättegångskostnadernas belopp fattades långt *efter* tidsfristen för att angripa beslutet varigenom Volkmar Klohn förpliktades att ersätta rättegångskostnaderna. Det tyder på att Volkmar Klohn, när han beslutade huruvida han skulle överklaga beslutet om rättegångskostnaderna, helt enkelt inte hade tillgång till vad som tycks vara en central upplysning: hur stort belopp skulle ersättningen för rättegångskostnaderna kunna avse? I det avseendet vill jag erinra om att en stor del av nämndens resonemang i detta mål grundar sig på antagandet att ett beslut att väcka talan innefattar en *väl underbyggd kostnads-nyttoanalys*, som leder till välgrundade förväntningar. Det är därför ganska ironiskt att sedan hävda att en tappande part ska vara skyldig att besluta huruvida ett beslut om rättegångskostnader ska angripas eller ej, utan att faktiskt veta hur mycket vederbörande kan komma att få betala.

131. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den hänskjutande domstolens tredje fråga på följande sätt:

I ett sådant mål som det som är anhängigt vid den hänskjutande domstolen, när ett beslut om rättegångskostnader är villkorslöst och enligt nationell rätt ska betraktas som slutgiltigt, eftersom det inte har överklagats, och beloppet för de rättegångskostnader som ska ersättas inte har fastställts före utgången av tidsfristen för att överklaga nämnda beslut, kräver unionsrätten att antingen

- en Taxing Master som i enlighet med nationell rätt har getts uppgiften att fastställa beloppet för de kostnader den vinnande parten rimligen kan ha haft, eller
- en domstol som ombeds ompröva en sådan Taxing Masters beslut,

är skyldig att tillämpa den regel med direkt effekt som följer av femte stycket i artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande, enligt vilken kostnaderna inte får göra förfarandet oöverkomligt kostsamt.

⁷⁵ Dom av den 5 oktober 2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 111).

⁷⁶ Dom av den 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz och Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punkt 5), dom av den 16 december 1976, Comet (45/76, EU:C:1976:191, punkt 13), dom av den 14 december 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punkt 12), dom av den 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 39), dom av den 7 juni 2007, van der Weerd m.fl. (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 28), och dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 44).

⁷⁷ Dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkterna 46 och 48).

V. Förslag till avgörande

132. Jag föreslår att EU-domstolen besvarar de frågor som ställts av Supreme Court (Högsta domstolen), Irland, på följande sätt:

- 1) I sådana mål som det som är anhängigt vid den hänskjutande domstolen kan kravet i femte stycket i artikel 10a i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003) på att kostnaderna inte får göra förfarandena oöverkomligt kostsamma åberopas med avseende på de kostnader som uppkommit från början av det första separata steget i förfarandet efter utgången av tidsfristen för införlivande, det vill säga efter ett beslut som fattats av det organ som prövar målet och som antingen a) avslutar målet eller b) som gör det möjligt för förfarandet att fortsätta.
- 2) Kravet i femte stycket i artikel 10a i direktiv 85/337 på att förfaranden inte ska vara oöverkomligt kostsamma har direkt effekt. En nationell domstol som har ett utrymme för skönsmässig bedömning när den ska fastställa rättegångskostnaderna för tappande part är, i ett fall där det inte har antagits någon särskild bestämmelse som införlivar nämnda artikel, skyldig att i samband med att den fastställer kostnaderna i ett förfarande som omfattas av denna artikel säkerställa att dess beslut inte gör förfarandet oöverkomligt kostsamt.
- 3) I ett sådant mål som det som är anhängigt vid den hänskjutande domstolen, när ett beslut om rättegångskostnader är villkorslöst och enligt nationell rätt ska betraktas som slutgiltigt, eftersom det inte har överklagats, och beloppet för de rättegångskostnader som ska ersättas inte har fastställts före utgången av tidsfristen för att överklaga nämnda beslut, kräver unionsrätten att antingen
 - en Taxing Master som i enlighet med nationell rätt har getts uppgiften att fastställa beloppet för de kostnader den vinnande parten rimligen kan ha haft, eller
 - en domstol som ombeds ompröva en sådan Taxing Masters beslut,är skyldig att tillämpa den regel med direkt effekt som följer av femte stycket i artikel 10a i direktivet om allmänhetens deltagande, enligt vilken kostnaderna inte får göra förfarandet oöverkomligt kostsamt.