



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 5 juni 2018¹

Zaak C-167/17

Volkmar Klohn
tegen
An Bord Pleanála
in tegenwoordigheid van:
Sligo County Council,
Maloney and Matthews Animal Collections Ltd

[verzoek van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Effectbeoordeling – Toegang tot een toetsingsprocedure – Vereiste dat een toetsingsprocedure niet buitensporig kostbaar is – Begrip ‚niet buitensporig kostbaar‘ – Algemeen rechtsbeginsel – Toepassing *ratione temporis* – Rechtstreekse werking – Res judicata – Gevolgen voor een proceskostenveroordeling die definitief is geworden”

I. Inleiding

1. Op 24 juni 2004 heeft Volkmar Klohn een verzoek ingediend om toestemming voor rechterlijke toetsing voor de Ierse rechter van het besluit van An Bord Pleanála (Ierse raad voor ruimtelijke ordening; hierna: „raad”) tot verlening van een vergunning voor de bouw van een kadaverinspectiefaciliteit in de nabijheid van zijn boerderij. Hij heeft op 31 juli 2007 toestemming gekregen voor het instellen van een procedure voor rechterlijke toetsing. Vervolgens is zijn vordering ten gronde in april 2008 echter ongegrond verklaard en is hij in mei 2008 veroordeeld in de proceskosten. In juni 2010 heeft de Taxing Master die kosten vastgesteld op ongeveer 86 000 EUR.

2. Klohn heeft deze beslissing van de Taxing Master aangevochten op grond dat deze niet voldeed aan het in richtlijn 2003/35/EG² geformuleerde vereiste dat toetsingsprocedures niet „buitensporig kostbaar” zijn (hierna: „kostenbeginsel”). De beslissing van de Taxing Master is door de High Court, Ireland (rechter in eerste aanleg, Ierland) bevestigd. Klohn heeft tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Supreme Court, Ireland, de verwijzende rechter in de onderhavige zaak.

3. In dit kader wenst de verwijzende rechter te vernemen of: a) het kostenbeginsel *ratione temporis* van toepassing is; b) het kostenbeginsel rechtstreekse werking heeft dan wel of er in verband met dit beginsel sprake is van een verplichting tot conforme uitlegging; en c) de Taxing Master en/of de nationale rechter die diens beslissing toetst, verplicht is het kostenbeginsel toe te passen, ook al is de proceskostenveroordeling definitief geworden.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad – Verklaring van de Commissie (PB 2003, L156, blz. 17).

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Internationaal recht*

1. *Verdrag van Aarhus*

4. Artikel 9 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: „Verdrag van Aarhus”), met het opschrift „Toegang tot de rechter”, bepaalt:

„1. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat een ieder die meent dat zijn of haar verzoek om informatie ingevolge artikel 4 veronachtzaamd, ten onrechte geheel of gedeeltelijk afgewezen of anderszins niet beantwoord is in overeenstemming met de bepalingen van dat artikel, toegang heeft tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

[...]

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.

[...]”

B. *Unierecht*

1. *Richtlijnen 85/337 en 2003/35*

5. Volgens milieueffectbeoordelingsrichtlijn 85/337/EEG³ (hierna: „MEB-richtlijn”) moeten openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben een beoordeling van die effecten ondergaan. De MEB-richtlijn bevat tevens de eisen ten aanzien van inspraak en raadpleging van het publiek tijdens het besluitvormingsproces voor het verlenen van een vergunning voor dergelijke projecten.

6. Na ondertekening van het Verdrag van Aarhus door de Europese Unie (destijds de Europese Gemeenschap) is de MEB-richtlijn gewijzigd bij richtlijn 2003/35, waarbij artikel 10 bis in de inspraakrichtlijn is ingevoegd. Dit artikel bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek [...]: [...] in beroep kunnen gaan [...] om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten. [...]

Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.

3 Richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40).

Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties.”

7. Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/35 bepaalt dat deze uiterlijk op 25 juni 2005 moest zijn omgezet.

C. Iers recht

8. Volgens Order 99, regel 1, van de Rules of the Superior Courts (Iers procesreglement voor de hogere gerechten) moeten de proceskosten in het verlengde liggen van de uitkomst van de procedure. De verzoeker die in het ongelijk wordt gesteld, betaalt de kosten van de andere partij, naast zijn eigen kosten. Dat is de algemene regel, maar de rechter heeft een zekere discretionaire ruimte om van die regel af te wijken indien de specifieke omstandigheden van de zaak dat rechtvaardigen.

9. Bij arrest van 16 juli 2009, Commissie/Ierland⁴, heeft het Hof geoordeeld dat Ierland de regel dat procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn, zoals geformuleerd in artikel 10 bis van de MEB-richtlijn (zoals gewijzigd), niet in nationaal recht had omgezet. Na die uitspraak heeft Ierland section 50B opgenomen in de Planning and Development Act 2000 (zoals gewijzigd) (wet ruimtelijke ordening 2000), zodat elke partij binnen de werkingssfeer van die wetgeving verplicht is haar eigen kosten te betalen, maar rechters van die regels kunnen afwijken voor kwesties van uitzonderlijk belang.

III. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

10. De feiten in de onderhavige zaak dateren van 2004, toen in het kader van de BSE-epidemie een vergunning was verleend voor de bouw van een kadaverinspectie-eenheid in Achonry, County Sligo (Ierland), voor koeien uit heel Ierland. Klohn, verzoeker in het hoofdgeding, bezit een boerderij dichtbij het voor deze faciliteit beoogde terrein.

11. Op 24 juni 2004 heeft Klohn een verzoek ingediend om toestemming voor rechterlijke toetsing van de verlening van een bouwvergunning door de raad. Uit de opmerkingen van verzoeker begrijp ik dat dit verzoek was gebaseerd op een verzuim om het publiek inspraak te geven in het besluitvormingsproces en dat de milieueffectbeoordeling pas zou worden afgerond nadat de faciliteit daadwerkelijk was gebouwd.

12. Op 31 juli 2007 heeft Klohn toestemming gekregen om een procedure aan te spannen. Ter terechtzitting voor het Hof is bevestigd dat het feit dat het drie jaar had geduurd voordat op het verzoek om toestemming voor rechterlijke toetsing werd beslist, niet was te wijten aan enig handelen of verzuim van een van de partijen, maar het gevolg was van de werkdruk van de nationale rechter die het verzoek behandelde.

13. Bij uitspraak van 23 april 2008 heeft de High Court Klohns verzoek ten gronde afgewezen.

14. Op 6 mei 2008 heeft de High Court een proceskostenveroordeling uitgesproken aan de hand van de gewone regel, die inhoudt dat „de kosten in het verlengde liggen van de uitkomst van de procedure”. Overeenkomstig die regel is Klohn, als in het ongelijk gestelde partij, veroordeeld in de kosten van verweerster en interveniënte in het hoofdgeding (het bedrijf dat de inspectiefaciliteit bouwde).

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

15. Deze proceskostenveroordeling zag enkel op het inhoudelijke verzoek om rechterlijke toetsing en niet op het verzoek om toestemming. De verwijzende rechter wijst erop dat Klohn op 31 juli 2007 toestemming kreeg om een procedure aan te spannen en dat de kosten derhalve zijn gemaakt na de uiterste datum voor omzetting van richtlijn 2003/35, waarbij artikel 10 bis (het kostenbeginsel) in de MEB-richtlijn is ingevoegd.

16. Ik begrijp dat de proceskostenveroordeling zelf geen indicatie bevatte van de hoogte van de kosten waarin Klohn kon worden veroordeeld. Klohn stelt op zijn beurt dat hij ongeveer 32 000 EUR aan kosten heeft gemaakt met zijn verzoek om toestemming en het verzoek om rechterlijke toetsing zelf.

17. Na de proceskostenveroordeling is de berekening van de hoogte van de redelijkerwijs gemaakte kosten overgelaten aan de Taxing Master van de High Court. Klohn heeft de Taxing Master erop gewezen dat het vastgestelde kostenniveau niet „buitensporig kostbaar” mag zijn, ingevolge artikel 3, lid 8, en artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van de MEB-richtlijn.

18. De Taxing Master heeft in juni 2010 een beslissing over de kosten genomen. De raad had in eerste instantie ongeveer 98 000 EUR gevorderd. De Taxing Master heeft de aan de raad te vergoeden kosten vastgesteld op ongeveer 86 000 EUR.

19. Klohn heeft vervolgens bij de High Court beroep ingesteld tegen de beslissing van de Taxing Master. De High Court heeft de beslissing van de Taxing Master bevestigd. Daarop heeft Klohn bij de Supreme Court hoger beroep ingesteld tegen die uitspraak van de High Court.

20. Voor de duidelijkheid kan de tijdlijn van de belangrijkste gebeurtenissen in de onderhavige zaak derhalve als volgt worden samengevat:

- 25 juni 2003: bekendmaking en inwerkingtreding van richtlijn 2003/35⁵;
- 30 april 2004: beslissing van de raad;
- 24 juni 2004: aanvang van de procedure (verzoek om toestemming voor rechterlijke toetsing van de verlening van een bouwvergunning);
- 25 juni 2005: verstrijking van de omzettingstermijn;
- 31 juli 2007: verzoek toegewezen;
- 23 april 2008: uitspraak ten gronde;
- 6 mei 2008: proceskostenveroordeling tegen Klohn;
- 24 juni 2010: beslissing van de Taxing Master over de hoogte van de kosten;
- 11 mei 2011: verwerping van het beroep tegen de beslissing van de Taxing Master.

5 In artikel 7 van richtlijn 2003/35 is vastgesteld dat de richtlijn in werking treedt op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad.

21. De Supreme Court twijfelt over de juiste uitlegging van het Unierecht en heeft daarom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een beslissing over de volgende drie prejudiciële vragen:

- „1) Is het in artikel 10 bis van [richtlijn 85/337] bepaalde over het ‚niet buitensporig kostbaar’-vereiste van toepassing in een geval zoals het onderhavige, waarin de in de procedure ter discussie staande bouwvergunning is verleend vóór de uiterste datum voor de omzetting van [richtlijn 85/337] en waarin de procedure tegen de betrokken bouwvergunning ook vóór die datum is begonnen? Zo ja, is dan hetgeen dat in [richtlijn 85/337] is bepaald in verband met het ‚niet buitensporig kostbaar’-vereiste van toepassing op alle tijdens de procedure gemaakte kosten of enkel op de kosten die na de uiterste datum voor de omzetting zijn gemaakt?
- 2) Is een nationale rechter die een ruime discretionaire ruimte heeft bij de tegen een in het ongelijk gestelde partij uit te spreken proceskostenveroordeling, bij gebreke van een door de betrokken lidstaat vastgestelde specifieke maatregel ter omzetting van artikel 10 bis van [richtlijn 85/337], verplicht om, indien hij in een procedure zoals bedoeld in die bepaling een proceskostenveroordeling overweegt, ervoor te zorgen dat een dergelijke veroordeling niet tot gevolg heeft dat de procedure ‚buitensporig kostbaar’ wordt, hetzij omdat de betrokken bepalingen rechtstreekse werking hebben, hetzij omdat de rechter van de betrokken lidstaat zijn nationale procesrecht zoveel mogelijk zodanig dient uit te leggen dat de doelstellingen van artikel 10 bis worden verwezenlijkt?
- 3) Indien er geen voorwaarden zijn verbonden aan een proceskostenveroordeling en deze, wanneer daartegen niet is opgekomen, naar nationaal recht als definitief en onherroepelijk zou worden aangemerkt, verlangt het Unierecht dan dat
 - a) een Taxing Master die overeenkomstig het nationale recht is belast met de taak om de hoogte van de door een in het gelijk gestelde partij redelijkerwijs gemaakte kosten te begroten; dan wel
 - b) een rechter die wordt verzocht een beslissing van die Taxing Master te toetsendesondanks verplicht is om af te wijken van normaal gesproken toepasselijke maatregelen van nationaal recht en daarbij de hoogte van de proceskostenveroordeling zodanig vast te stellen dat ervoor wordt gezorgd dat de betrokken kosten de procedure niet buitensporig kostbaar maken?”

22. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Klohn, de raad, Ierland en de Europese Commissie. Deze belanghebbenden zijn tevens gehoord tijdens de mondelinge behandeling op 22 februari 2018.

IV. Analyse

A. Inleiding

23. Het verzoek om toestemming voor rechterlijke toetsing van het besluit van de raad is ingediend in juni 2004, een jaar vóór de uiterste datum voor omzetting van richtlijn 2003/35, namelijk in juni 2005. Pas een paar jaar later, in juli 2007, echter is deze toestemming gegeven. In april 2008 is uitspraak ten gronde gedaan. Al die tijd was het kostenbeginsel niet omgezet in nationaal recht. Maar een aanzienlijk deel van de nationale gerechtelijke procedure heeft plaatsgevonden na de uiterste datum voor omzetting.

24. Op het eerste gezicht lijkt de onderhavige zaak derhalve een „klassieke” Unierechtelijke kwestie van te late omzetting van een richtlijn. Het specifieke karakter van het betrokken beginsel en de tijdslijn van het hoofdgeding maken de zaak echter ingewikkelder en hebben de verwijzende rechter ertoe gebracht het Hof te vragen (a) of het kostenbeginsel moet worden opgevat als een bepaling met rechtstreekse werking dan wel een bron voor conforme uitlegging (tweede vraag), (b) hoe dit beginsel *ratione temporis* moet worden toegepast (eerste vraag), en (c) door wie en hoe het beginsel moet worden toegepast (derde vraag).

25. Naar mijn mening heeft het kostenbeginsel, of meer specifiek de vijfde alinea van artikel 10 bis van de MEB-richtlijn, waarin dat beginsel is vervat, rechtstreekse werking (deel B) en kan het worden aangevoerd in verband met kosten die zijn gemaakt vanaf de aanvang van de eerste te onderscheiden fase van de procedure nadat de omzettingstermijn van richtlijn 2003/35 was verstreken (deel C). De vraag hoe en door wie dit beginsel in de specifieke nationale procedure precies moet worden toegepast is, zij het met voorbehouden, een kwestie van nationaal recht (deel D).

B. Tweede vraag: conforme uitlegging en rechtstreekse werking van het kostenbeginsel

26. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het kostenbeginsel rechtstreekse werking heeft, dan wel of daarvoor een verplichting tot „conforme uitlegging” geldt.

27. Voor de volledigheid zij eraan herinnerd dat de Commissie bovendien heeft gesuggereerd dat het kostenbeginsel een concretisering kan zijn van een algemeen beginsel van het Unierecht. In mijn conclusie in de zaak *North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy* (hierna: „NEPPC”) heb ik opgemerkt dat het in een richtlijn vervatte kostenbeginsel inderdaad een concretisering van een meer algemeen beginsel is.⁶ In zijn recente arrest in de zaak NEPPC heeft het Hof eveneens gesuggereerd dat het doeltreffendheidsbeginsel en het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming algemeen vereisen dat procedures niet buitensporig kostbaar zijn.⁷

28. Die overwegingen moeten echter wel juist worden opgevat: zij betekenen dat het kostenbeginsel moet worden uitgelegd in zijn ruimere wettelijke en constitutionele context en niet moet worden beschouwd als een algemeen, op zichzelf staand beginsel van het (milieu)recht van de Unie dat los van zijn wettelijke context kan worden toegepast. Voor zover een dergelijk algemeen beginsel bestaat, zal daaraan op wetgevingsniveau uitdrukking moeten worden gegeven om in specifieke gevallen te kunnen worden toegepast.⁸

29. In de onderhavige zaak is het beginsel dat een toetsingsprocedure niet buitensporig kostbaar mag zijn in feite geconcretiseerd in de vijfde alinea van artikel 10 bis van de MEB-richtlijn. Ik zal nu ingaan op de effecten van deze specifieke bepaling.

⁶ (C-470/16, EU:C:2017:781, punt 33).

⁷ Arrest van 15 maart 2018, *North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy* (C-470/16, EU:C:2018:185, punten 55-58).

⁸ Zie in die zin arrest van 8 april 1976, *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56, punten 18 en 19), anders dan het arrest van 22 november 2005, *Mangold* (C-144/04, EU:C:2005:709, punt 76).

1. *Conforme uitlegging*

30. De algemene verplichting tot conforme uitlegging volgt duidelijk uit vaste rechtspraak⁹, volgens welke deze verplichting „inherent [is] aan het systeem van het Verdrag aangezien het de nationale rechter in staat stelt binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het gemeenschapsrecht te verzekeren bij de beslechting van het bij hem aanhangige geding”.¹⁰

31. Deze verplichting is ook specifiek bevestigd in verband met het Verdrag van Aarhus.¹¹ Ik zie geen reden waarom deze niet ook van toepassing zou zijn op het kostenbeginsel. Partijen in deze procedure hebben dit punt dan ook niet betwist.¹² Bovendien heeft de verwijzende rechter in zijn verzoek aangegeven dat het nationaal recht in overeenstemming met het kostenbeginsel kan worden uitgelegd.

32. Wat „conforme uitlegging” in deze specifieke zaak in de praktijk precies inhoudt, is echter een andere vraag, waarop ik hieronder zal terugkomen.¹³

2. *Rechtstreekse werking*

33. Hoewel door alle partijen in beginsel werd aanvaard dat er een verplichting tot conforme uitlegging bestaat, is de rechtstreekse werking van het kostenbeginsel alleen door verzoeker aangevoerd.

34. Is de kwalificatie in dit verband relevant? Zoals het Hof onlangs impliciet te kennen heeft gegeven, kan toepassing van deze twee concepten in specifieke omstandigheden tot hetzelfde resultaat leiden.¹⁴ Ondanks de twee verschillende benamingen is er praktisch gezien bovendien in feite geen duidelijke grens tussen conforme uitlegging (indirecte werking) en rechtstreekse werking. In werkelijkheid lijkt er veeleer sprake te zijn van een continuüm tussen beide concepten. Of er nog sprake is van „vergaande uitlegging” van het nationale voorschrift door de nationale rechter om overeenstemming met een Unierechtelijke bepaling te garanderen, dan wel van rechtstreekse toepassing van een Unierechtelijke bepaling op de zaak, is vooral een kwestie van subjectieve opvattingen (of van wat de rechter zelf verklaart het geval te zijn).

35. Niettemin zijn rechtstreekse werking en conforme uitlegging door het Hof ontwikkeld als twee afzonderlijke categorieën: de gevolgen van elk van beide in een geding op nationaal niveau, en in het bijzonder de rechten en verplichtingen van individuele partijen, zullen verschillen.¹⁵ Naar ik heb begrepen stelt de verwijzende rechter deze kwestie ook om die reden aan de orde, want de vraag of de vijfde alinea van artikel 10 bis van de MEB-richtlijn, waarin het kostenbeginsel is vervat, rechtstreekse werking heeft, is relevant voor de behandeling van de zaak op nationaal niveau.

a) Voorwaarden voor rechtstreekse werking

36. Of een bepaling al dan niet rechtstreekse werking heeft, moet worden onderzocht met inachtneming van de aard, de opzet en de bewoordingen van de betrokken bepaling.¹⁶

⁹ Zie arresten van 10 april 1984, Von Colson en Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punt 26), en 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punten 111-119). Zie ook arresten van 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 24), en 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 109).

¹⁰ Arrest van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 114).

¹¹ Arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punten 50-52).

¹² Althans in beginsel, even afgezien van de meer specifieke kwesties van de toepassing *ratione temporis* van die verplichting en de aanwijzing van organen/instellingen die bevoegd zijn om deze toe te passen, zoals hieronder behandeld in antwoord op de eerste en de derde vraag van de verwijzende rechter.

¹³ Zie punten 72-75 hieronder.

¹⁴ Arrest van 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign en Sheely (C-470/16, EU:C:2018:185, punten 52 en 58).

¹⁵ Verder uitgewerkt in de punten 67-75 hieronder.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld arrest van 4 december 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punt 12).

37. Een bepaling heeft rechtstreekse werking zodra deze inhoudelijk gezien voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om te kunnen worden aangevoerd tegenover een strijdig nationaal voorschrift, of voor zover deze rechten vastlegt die de particulieren tegenover de staat kunnen doen gelden.¹⁷ Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als er sprake is van een verbod dat algemeen en in eenduidige bewoordingen is geformuleerd.¹⁸

38. Voordat ik inga op het kostenbeginsel, wil ik vijf algemene opmerkingen maken op basis van de rechtspraak.

39. Ten eerste blijkt uit de rechtspraak duidelijk dat het begrip „duidelijk en nauwkeurig” zeer rekbaar is. Een bepaling kan „duidelijk en nauwkeurig” zijn terwijl deze niet-gedefinieerde of zelfs vage concepten of onbepaalde rechtsbegrippen bevat. Om een klassiek voorbeeld te noemen, in de jaren zestig heeft het Hof in de arresten Van Gend & Loos¹⁹ en Salgoil²⁰ geoordeeld dat het verbod op douanerechten en kwantitatieve beperkingen en op „maatregelen van gelijke werking” als douanerechten en kwantitatieve beperkingen voldoende duidelijk en nauwkeurig was om rechtstreekse werking te hebben. Inmiddels houdt het Hof zich al vijftig jaar bezig met de uitlegging van het begrip „maatregelen van gelijke werking”.²¹

40. Ten tweede lijkt het Hof ondanks vage of onbepaalde begrippen eerder geneigd te oordelen dat een bepaling rechtstreekse werking heeft als deze een *verbod* bevat. Wanneer de bepaling wordt aangevoerd als bron van een op zichzelf staand recht waarvan de grenzen moeten worden afgebakend, is het gebruik van vage concepten over het algemeen problematischer.²² Zo hadden in het arrest in de zaak Carbonari²³ medische studenten geneeskunde recht op een „passende bezoldiging” op grond van de toepasselijke richtlijn. Hoewel de verplichting tot betaling van een bezoldiging duidelijk was, was er geen definitie van het begrip „passend” noch een methode om de bezoldiging vast te stellen. De bepaling had derhalve geen rechtstreekse werking.

41. Ten derde wordt het al dan niet bestaan van rechtstreekse werking beoordeeld op het niveau van afzonderlijke wetsvoorschriften, zoals een artikel van een regelgevingshandeling of zelfs een lid van een dergelijk artikel. Voor die beoordeling zijn het systeem en de interne logica van de betrokken regelgevingshandeling uiteraard van belang. Dat verhindert echter niet dat een specifieke bepaling rechtstreekse werking kan hebben, zelfs als andere (of zelfs de meeste) bepalingen van dezelfde regelgevingshandeling dat niet hebben.

42. Ten vierde: indien het Hof moet bepalen of een voorschrift in een bepaald geval rechtstreekse werking heeft, zal het niet trachten vast te stellen dat volledige bepalingen rechtstreekse werking hebben en woordelijk van toepassing zijn. Het Hof werkt veeleer met afleiding: het tracht te bepalen of een specifieke, toepasselijke gedragsregel kan worden afgeleid uit de (wellicht langere

17 Arresten van 19 januari 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, punt 25), en 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punten 56 en 57).

18 Arrest van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 60).

19 Arrest van 5 februari 1963 (26/62, EU:C:1963:1).

20 Arrest van 19 december 1968 (13/68, EU:C:1968:54).

21 De zaken Van Gend & Loos en Salgoil hadden zelf betrekking op douanerechten en kwantitatieve beperkingen in enge zin. Pas later is een uitleg van het tweede begrip, „maatregelen van gelijke werking”, nodig geworden. Zie bijvoorbeeld arresten van 1 juli 1969, Commissie/Italië (24/68, EU:C:1969:29); 11 juli 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82); 5 februari 1976, Bresciani (87/75, EU:C:1976:18), en 24 november 1982, Commissie/Ierland (249/81, EU:C:1982:402).

22 In dit kader maakt de doctrine onderscheid tussen „invocabilité d'exclusion” (letterlijk inroepbaarheid ter uitsluiting – dat wil zeggen een Unierechtelijke bepaling die voldoende duidelijk is om te voorkomen dat strijdige nationale voorschriften worden toegepast) en „invocabilité de substitution” [letterlijk inroepbaarheid (van een EU-voorschrift) ter vervanging] – dat wil zeggen een volledig uitgewerkt recht in de Uniewetgeving dat het bestaande nationale voorschrift *vervangt*. Zie Prechal, S., „Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?” *European Business Law Review*, Vol. 17, 2006, blz. 304. Binnen dit theoretische kader is er sprake van „invocabilité d'exclusion” wanneer een Unierechtelijke regel bepaalde handelingen *verbiedt* en wordt gebruikt om nationaal recht buiten toepassing te laten. In dergelijke gevallen lijkt de drempel voor de rechtstreekse werking lager te zijn. Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Linster (C-287/98, EU:C:2000:3, punt 57).

23 Arrest van 25 februari 1999 (C-131/97, EU:C:1999:98).

en complexere) Unierechtelijke bepaling. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld de rechtstreekse werking van het beginsel van gelijke beloning voor gelijke arbeid²⁴ (of, in de praktijk, het verbod op discriminatie in vergoeding tussen mannen en vrouwen²⁵) afgeleid uit artikel 119 van het EEG-Verdrag (thans artikel 157 VWEU), dat zelf een iets ruimere plicht aan de lidstaten oplegde.²⁶

43. Ten vijfde houdt het criterium „onvoorwaardelijk” bij rechtstreekse werking in dat voor de Unierechtelijke bepaling generlei handeling van hetzij de Unie-instellingen hetzij de lidstaten nodig is. Bovendien mogen lidstaten volgens de rechtspraak niet over beoordelingsbevoegdheid beschikken²⁷ in verband met de implementatie door hen, noch zich erop beroepen dat die bevoegdheid niet is gebruikt.²⁸

44. Maar ook als er wel sprake is van beoordelingsbevoegdheid van de lidstaat kan aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking zijn voldaan. Dat zal met name het geval zijn als de vraag of de nationale autoriteiten hun beoordelingsmarge hebben overschreden *vatbaar is voor rechterlijke toetsing*.²⁹

45. Dat zal in beginsel het geval zijn als een „minimumwaarborg”, „minimumrechten” of een „minimumbescherming”³⁰ kunnen worden verzekerd en middels rechterlijke toetsing kan worden vastgesteld of dat minimumniveau door de lidstaat is gerespecteerd.³¹ Zo heeft het Hof in het arrest Faccini Dori geoordeeld dat de bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig was, omdat de relevante voorwaarden konden worden vastgesteld en het duidelijk was wat het recht inhield. De voor die zaak relevante richtlijn voorzag weliswaar in een zekere beoordelingsmarge wat de vaststelling van de termijn voor afstand en de desbetreffende modaliteiten betreft, maar dat nam niet weg dat die richtlijn nauwkeurig en onvoorwaardelijk was, aangezien nog steeds kon worden bepaald welke minimumrechten toepasselijk waren.³²

46. Om vast te stellen of een bepaling die een verbod oplegt, rechtstreekse werking heeft, is de fundamentele vraag, simpel gesteld, of de justitiabele zich op het voorschrift kan beroepen. Biedt het minimumwaarborgen die in de praktijk door de betrokken nationale instantie kunnen worden toegepast, eventueel niettegenstaande een bepaalde beoordelingsbevoegdheid van de lidstaat? Is er een duidelijke gedragsregel die uit het voorschrift kan worden afgeleid en in het individuele geval kan worden toegepast?

24 Arrest van 8 april 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punten 30-37).

25 Arrest van 8 april 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punt 39).

26 Zie in dit opzicht conclusie van advocaat-generaal Trabucchi in de zaak Defrenne (43/75, EU:C:1976:39, eindconclusie). Eerst werden de onbepaalde begrippen in dat voorschrift besproken. Opgemerkt werd dat de betrokken bepaling duidelijk tot de lidstaten was gericht. De advocaat-generaal kwam echter tot de slotsom dat deze ruimere bepaling een engere regel omvatte. Hij formuleerde die regel als „beloning in strikte zin voor werkelijk gelijke en niet slechts vergelijkbare arbeid” en concludeerde dat deze rechtstreekse werking had.

27 Arrest van 4 december 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punt 6).

28 Arrest van 19 januari 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, punten 28-30).

29 Arrest van 4 december 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punten 7 en 13). Zie ook arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punt 59); 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 64), en 21 maart 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punten 29 en 31).

30 Zie respectievelijk arresten van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punt 19); 14 juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punt 17), en 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 35).

31 Zie in die zin arrest van 19 september 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punt 37): „Deze beoordelingsmarge waarover de lidstaat bij de omzetting van deze bepaling in zijn nationale rechtsorde beschikt, *sluit [...] voor de rechter niet de mogelijkheid uit om te toetsen* of de nationale instanties deze marge niet hebben overschreden” (cursivering van mij).

32 Arrest van 14 juli 1994 (C-91/92, EU:C:1994:292, punt 17). Zie ook 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, blz. 242, waarin het begrip „onvoorwaardelijk” wordt uitgelegd als bepalingen waarin de lidstaten geen beoordelingsmarge wordt gelaten met betrekking tot de vraag of, wanneer en hoe zij wetgeving moeten aannemen.

b) Toepassing op de onderhavige zaak

47. In het licht van bovengenoemde voorwaarden, zoals uitgelegd in de rechtspraak, ben ik van mening dat de vijfde alinea van artikel 10 bis van de MEB-richtlijn, waarin het kostenbeginsel is vervat, inderdaad rechtstreekse werking heeft.

48. De justitiabele kan zich duidelijk beroepen op het voorschrift dat toetsingsprocedures die binnen de werkingssfeer van de MEB-richtlijn vallen, niet buitensporig kostbaar mogen zijn, zeker op het moment dat de bevoegde nationale autoriteit beslist over de kosten van dergelijke procedures. Het biedt minimumwaarborgen: een verzoeker mag er niet van worden weerhouden vanwege de kosten geen procedure aan te spannen en mag a fortiori niet failliet gaan als direct gevolg van een procedure.

49. Het kostenbeginsel bevat een duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk *verbod*. Het is waar dat binnen het specifieke kader van elke zaak moet worden bekeken hoe het begrip „buitensporig” precies moet worden uitgelegd en toegepast. Maar naar mijn mening neemt dat niet weg dat het kostenbeginsel *duidelijk en nauwkeurig* is. Algemeen beschouwd geldt dat het voorschrift *altijd* een bepaalde mate van uitlegging zal verlangen in individuele gevallen, al zijn er nog zoveel richtsnoeren of uitspraken die het begrip „buitensporig kostbaar” uitleggen door bijvoorbeeld marges, bedragen of indicatieve cijfers te noemen. Zo zal er altijd rekening moeten worden gehouden met de specifieke context van de zaak: *wie* heeft een procedure aangespannen en *waarvoor* precies?³³ Anders gezegd zal er op individueel niveau altijd een bepaalde onzekerheid zijn, maar dat betekent niet dat er op een algemeen niveau onzekerheid is over wat het voorschrift vereist.

50. Dit punt kan worden toegelicht aan de hand van bijvoorbeeld de zaak Salzurger Flughafen³⁴, waarin rechtstreekse werking werd toegedicht aan de eis dat projecten met een „aanzienlijk milieueffect” moeten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling. Een en ander niettegenstaande de voor de hand liggende noodzaak om per geval het „aanzienlijk milieueffect” te onderzoeken.³⁵

51. Wat betreft het *onvoorwaardelijke* karakter van het kostenbeginsel is het duidelijk dat toepassing van het verbod niet aan enigerlei voorwaarden is onderworpen. Het is juist dat de lidstaten over enige beoordelingsmarge beschikken wat betreft de exacte aard van de toetsingsprocedures die worden gebruikt om op te komen tegen besluiten waarvoor de inspraakbepalingen van de MEB-richtlijn gelden. Maar afgezien van het tijdsaspect, dat bij de eerste vraag hieronder aan de orde komt, betwist geen van de partijen het feit dat de rechterlijke toetsingsprocedure in het hoofdgeding een dergelijke toetsingsprocedure *is*, waarop het beginsel van toepassing is.³⁶

52. Anders gesteld, er is geen sprake van voorwaardelijkheid in een situatie zoals die in de onderhavige zaak, die precies valt onder datgene wat zou moeten worden bestreken door een juiste omzetting van de MEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35.

53. Het is ook waar dat lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken wat betreft de manier waarop zij uitvoering geven aan het kostenbeginsel. De lidstaten hebben de keuze uit veel verschillende vormen en methoden. Zij kunnen bijvoorbeeld bepalen dat er afspraken worden gemaakt tussen de partijen; een mechanisme instellen om de kosten te begrenzen of maxima voor

33 Dit blijkt eveneens uit het arrest van het Hof in de zaak Edwards. In dat arrest heeft het Hof niet getracht een concreet cijfer op het begrip „niet buitensporig kostbaar” te plakken en een benadering op basis van „gemiddelde” verzoekers eveneens uitgesloten. In plaats daarvan heeft het gewezen op een (niet-uitputtende) lijst van de meest relevante aspecten die in overweging moeten worden genomen bij toepassing van het voorschrift - zie arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punten 40-43).

34 Arrest van 21 maart 2013 (C-244/12, EU:C:2013:203).

35 Zie eveneens bijvoorbeeld arrest van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punten 105-134) met betrekking tot het begrip „arbeidsvoorwaarden”.

36 In de context van de onderhavige zaak ligt dit dus duidelijk anders dan in het arrest van 28 juli 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a. (C-543/14, EU:C:2016:605, punt 50), hieronder besproken in de punten 57-65.

proceskostenveroordelingen hanteren; beschermende proceskostenveroordelingen hanteren; de proceskosten verlagen; beperkingen opleggen aan het honorarium van de advocaten; of gebruikmaken van een rechtsbijstandssysteem. Dergelijke maatregelen kunnen geschikt zijn voor verschillende stadia: voordat de procedure aanvangt, zodra de procedure is aangevangen, voortdurend tijdens de procedure, of zodra de procedure is afgerond.

54. Nogmaals, dat neemt niet weg dat het kostenbeginsel rechtstreekse werking heeft. Wat betreft de „minimumwaarborg” waarin het kostenbeginsel voorziet, is er geen beoordelingsmarge. Anders gezegd: als er sprake is van een beoordelingsmarge, dan heeft die betrekking op het „hoe” en niet op het „wat”.³⁷

55. Daarom ben ik van mening dat de vijfde alinea van artikel 10 bis van de MEB-richtlijn, waarin het kostenbeginsel is vervat, rechtstreekse werking heeft op grond van deze definitie van het Hof en de toepassing van dit concept in zijn rechtspraak. Niettemin heeft het Hof eerder geoordeeld dat de bepaling van het Verdrag van Aarhus die overeenkomt met artikel 10 bis van de richtlijn, geen rechtstreekse werking heeft, een kwestie die in het volgende deel aan de orde komt.

c) Rechtspraak over de rechtstreekse werking van artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus

56. Het Hof heeft zich niet gebogen over de vraag of de vijfde alinea van artikel 10 bis van de MEB-richtlijn rechtstreekse werking heeft.

57. In het arrest *Ordre des barreaux francophones*³⁸, waarnaar onlangs is verwezen in het arrest in het arrest *NEPPC*³⁹, heeft het Hof geoordeeld dat de overeenkomstige bepaling in het Verdrag van Aarhus (Artikel 9, lid 4) geen rechtstreekse werking heeft.

58. Ik denk echter dat deze redenering niet zonder meer kan worden toegepast op artikel 10 bis van de MEB-richtlijn.

59. Het arrest *Ordre des barreaux francophones* had betrekking op de beëindiging van de btw-vrijstelling voor diensten verricht door advocaten in België. Het Grondwettelijk Hof in België, waaraan de vraag werd voorgelegd of de nationale wetgeving die de vrijstelling beëindigde, geldig was, legde het Hof een aantal vragen voor, waarbij het een aantal verschillende rechtsinstrumenten en bepalingen aanvoerde. De kernvraag was of de daaruit voortvloeiende feitelijke stijging van advocatenkosten in België (met 21 % – het wettelijke btw-percentages over diensten van advocaten in België) het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en in het bijzonder het recht op bijstand van een advocaat zou belemmeren. Een van de vele door de verwijzende rechter opgeworpen kwesties was de vraag of richtlijn 2006/112/EG⁴⁰ verenigbaar is met artikel 9, leden 4 en 5, van het Verdrag van Aarhus.

37 Naar mijn mening onderscheidt de onderhavige zaak zich hierdoor duidelijk van de zaak waarover de Ierse High Court uitspraak heeft gedaan, namelijk *Friends of the Curragh Environment Ltd/An Bord Pleanála* [2009] 4 IR 451, zoals door Ierland aangehaald, waarin is geoordeeld dat artikel 10 bis geen rechtstreekse werking heeft. Ik heb begrepen dat de verzoeker in die zaak in feite in een vroeg stadium van de zaak getracht heeft een proceskostenveroordeling te verkrijgen volgens welke hij geen kosten van de verdediging zou hoeven te betalen. Ik ben het eens met de slotsom dat het kostenbeginsel geen rechtstreekse werking heeft, *in die zin dat het niet garandeert dat een specifiek proceduremiddel wordt gebruikt* om ervoor te zorgen dat de kosten niet buitensporig hoog zijn. Met andere woorden, er was sprake van een duidelijke beoordelingsmarge wat betreft het „hoe”.

38 Arrest van 28 juli 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.* (C-543/14, EU:C:2016:605).

39 Arrest van 15 maart 2018, *North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy* (C-470/16, EU:C:2018:185, punt 52), waarin het Hof wat betreft het ontbreken van een rechtstreekse werking van artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus als precedent daarvoor het arrest in de zaak *Ordre des barreaux francophones* heeft gevolgd, zonder dat punt verder uit te werken.

40 Richtlijn van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB 2006, L 347, blz. 1).

60. In dat kader heeft het Hof beknopt opgemerkt dat artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus enkel van toepassing is op de in artikel 9, leden 1 tot en met 3, van dat verdrag bedoelde procedures. Aangezien die bepalingen zelf geen rechtstreekse werking hebben, heeft de bepaling in artikel 9, lid 4, evenmin rechtstreekse werking, als gevolg van de verwijzing in deze bepaling naar die bepalingen. Het Hof heeft derhalve geoordeeld dat artikel 9, lid 4, *niet kan worden aangevoerd om de geldigheid van richtlijn 2006/112 te betwisten*.⁴¹

61. Het is duidelijk dat de zaak *Ordre des barreaux francophones* betrekking had op het Verdrag van Aarhus en niet op de MEB-richtlijn. De gestelde rechtsvraag had betrekking op het betwisten van de geldigheid van een instrument van afgeleid Unierecht en deze was gerezen in een heel andere feitelijke en juridische context. Die zaak kan dus om meerdere redenen van de onderhavige worden onderscheiden.

62. Ten eerste verzocht de verzoeker in de zaak *Ordre des barreaux francophones* om *rechterlijke toetsing van de btw-richtlijn* in het licht van onder meer het kostenbeginsel in het Verdrag van Aarhus. Die zaak was derhalve veel breder, en er werd een aantal argumenten aangevoerd om de algemene heffing van btw over juridische diensten te betwisten, zonder specifiek rekening te houden met het bestaan of de aard van procedures. Slechts een van die argumenten betrof het Verdrag van Aarhus. In de onderhavige zaak wordt het kostenbeginsel daarentegen aangevoerd tegen een individuele proceskostenveroordeling in een procedure waarin beroep is ingesteld tegen een specifieke (vermeende) inbreuk op de inspraakbepalingen van de MEB-richtlijn. Ook is het van belang dat de onderhavige zaak niet de rechtstreekse werking van een internationaal verdrag betreft⁴², maar van een bepaling van afgeleid Unierecht.

63. Ten tweede is duidelijk dat het kostenbeginsel in beginsel⁴³ van toepassing is op de specifieke procedure die in de onderhavige zaak aan de orde is. Dit verschilt van de zaak *Ordre des barreaux francophones*, waarin een *algemeen* beroep was ingesteld vanwege bezorgdheid over mogelijke stijgingen van de kosten van gerechtelijke procedures. Het was in die zaak derhalve doorslaggevend dat de andere bepalingen van artikel 9 (dat wil zeggen artikel 9, leden 1, 2 en 3) van het Verdrag van Aarhus onvoldoende duidelijk en nauwkeurig zijn, in die zin dat zij niet de volledige reeks procedures noemen waarop het kostenbeginsel van toepassing is. In de onderhavige zaak en in verband met de MEB-richtlijn is geen sprake van een dergelijk gebrek aan nauwkeurigheid.

64. Ten derde wordt in het arrest *Ordre des barreaux francophones* voor het ontbreken van rechtstreekse werking van artikel 9, lid 4, enkel het argument gegeven dat dit lid verwijst naar de leden 1, 2 en 3 van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, die zelf geen rechtstreekse werking hebben.⁴⁴ De andere alinea's van artikel 10 bis van de MEB-richtlijn zijn echter veel eenvoudiger en eenduidiger geformuleerd. Nog belangrijker is het dat in een zaak als de onderhavige rechterlijke toetsingsprocedure, waarin, nogmaals, geen sprake is van onzekerheid over de vraag of het kostenbeginsel van toepassing is, de verwijzing haar betekenis verliest. Met andere woorden, wat betreft een cruciaal aspect in de redenering van het Hof in het arrest *Ordre des barreaux francophones*, is de bepaling in artikel 10 bis van de MEB-richtlijn anders gestructureerd en geformuleerd dan artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.

65. Naar mijn mening kan en moet de onderhavige zaak derhalve duidelijk worden onderscheiden van de zaak *Ordre des barreaux francophones*.

41 Arrest van 28 juli 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.* (C-543/14, EU:C:2016:605, punten 50, 53 en 54).

42 Zie arresten van 5 februari 1976, *Conceria Bresciani* (87/75, EU:C:1976:18); 30 september 1987, *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400), en 11 mei 2000, *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224).

43 Ook hier wordt het tijdsaspect buiten beschouwing gelaten.

44 Arrest van 28 juli 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.* (C-543/14, EU:C:2016:605, punt 50).

3. *Alle wegen leiden naar Rome (maar sommige zijn hobbeliger dan andere)*

66. Zoals ik hierboven heb opgemerkt⁴⁵, zijn alle partijen het erover eens dat er een verplichting tot conforme uitlegging bestaat in verband met het kostenbeginsel. Ook ik ben het daarmee eens. De verwijzende rechter heeft bevestigd dat conforme uitlegging mogelijk is.

67. Als via conforme uitlegging kennelijk hetzelfde resultaat kan worden bereikt als via rechtstreekse werking, kan worden gesteld dat het hierboven verrichte onderzoek naar de rechtstreekse werking van het kostenbeginsel niet echt nodig was.

68. Die conclusie is volgens mij niet aanvaardbaar om twee redenen, een principiële en een praktische.

69. Op *principiële* niveau ben ik van mening dat het tamelijk tegenstrijdig is om het kostenbeginsel enerzijds *onvoldoende* duidelijk en nauwkeurig te achten voor rechtstreekse werking in een specifiek geval, en het anderzijds *wel* voldoende duidelijk en nauwkeurig te achten om nationale rechters te *verplichten* het in afzonderlijke gevallen toe te passen via conforme uitlegging.

70. Rechtstreekse werking van het kostenbeginsel houdt in dat de bepaling wordt aangevoerd om kosten „terug te snoeien” door de nationale rechter te verbieden een kostenvergoeding toe te kennen boven de drempel voor wat „buitensporig kostbaar” is, waarbij hij zich uiteraard wel houdt aan de andere algemeen toepasselijke nationale voorschriften inzake de kosten. Conforme uitlegging vereist dat de nationale rechter stukjes nationaal recht „bijeendraapt” en een manier vindt om de kosten tot onder de „buitensporig kostbare” drempel terug te dringen. Met andere woorden, wat vereist is qua duidelijkheid en nauwkeurigheid bij het bepalen van de drempel voor wat „buitensporig kostbaar” is, is in beide gevallen hetzelfde.

71. Die duidelijkheid en nauwkeurigheid zijn er wel, of ze zijn er niet; maar ze verdwijnen niet op wonderbaarlijke wijze als het begrip „rechtstreekse werking” wordt genoemd. Het is naar mijn mening verwarrend om de indruk te wekken dat verschillende normen voor „duidelijkheid en nauwkeurigheid” van toepassing zijn in gevallen van rechtstreekse werking en van conforme uitlegging.

72. In het kader van de onderhavige zaak heeft de keuze op *praktisch* niveau de meest substantiële invloed.

73. Ten eerste kent conforme uitlegging bepaalde beperkingen, in die zin dat deze aanpak niet mag worden gebruikt om een resultaat contra legem te bereiken.⁴⁶ Wat nog precies intra legem of praeter legem en wat al contra legem is, hangt onvermijdelijk af van de subjectieve, interpretatieve beoordeling door een rechter van de vraag of een bepaald resultaat haalbaar is, op basis van een omvattende beoordeling van nationaal recht. Indien een bepaling van een richtlijn rechtstreekse werking heeft, maakt deze daarentegen een duidelijkere „inkerving” in het nationale recht. Op basisniveau is de regel autonoom, herkenbaar en voorspelbaar, in die zin dat deze niet afhangt van goodwill en verbeeldingskracht bij de uitlegging en de flexibiliteit van elk afzonderlijk nationaal rechtssysteem of een afzonderlijke actor daarin.

⁴⁵ Zie punt 31 hierboven.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld arrest van 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 110).

74. Ten tweede kan rechtstreekse werking van een richtlijn alleen tegen de staat worden aangevoerd en niet tegen particuliere partijen⁴⁷ (zoals interveniënte in het hoofdeding). Conforme uitlegging kent echter geen dergelijke begrenzing in het beginsel zelf. Conforme uitlegging is toepasbaar in het kader van een geding tussen particuliere partijen.⁴⁸ Het is de vraag of algemene rechtsbeginselen zoals het vertrouwensbeginsel nadelige gevolgen voor particuliere derden in individuele gevallen kunnen voorkomen⁴⁹, hoewel algemeen aanvaard lijkt dat conforme uitlegging de rechtspositie van een individu kan doen verslechteren⁵⁰.

75. Ten derde wordt de situatie met betrekking tot mogelijke aansprakelijkheid van de staat complexer en minder duidelijk als rechtstreekse werking wordt uitgesloten. Wanneer er sprake is van ontoereikende omzetting en rechtstreekse werking niet mogelijk is, zijn benadeelde partijen gedwongen verhaal te zoeken via schadevorderingen tegen de staat. Dat betekent per definitie meer gerechtelijke procedures. Het zal bovendien over het algemeen moeilijker zijn „een voldoende gekwalificeerde schending” van het Unierecht vast te stellen wanneer de geschonden regel onvoldoende duidelijk en nauwkeurig wordt geacht om rechtstreekse werking te hebben.⁵¹

4. Conclusie

76. Naar mijn mening is het kostenbeginsel voldoende duidelijk en nauwkeurig om een nationale rechter toe te staan een „buitensporig kostbaar” resultaat in een afzonderlijke zaak vast te stellen. Dit beginsel is tevens onvoorwaardelijk. Ik geef het Hof derhalve in overweging de tweede vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

„Het vereiste in de vijfde alinea van artikel 10 bis van de MEB-richtlijn dat procedures ‚niet buitensporig kostbaar’ zijn, heeft rechtstreekse werking. Bij gebreke van een specifieke maatregel ter omzetting van die bepaling is een nationale rechter die een beoordelingsmarge heeft bij de tegen een in het ongelijk gestelde partij uit te spreken proceskostenveroordeling en die in een procedure als bedoeld in die bepaling een proceskostenveroordeling overweegt, verplicht om ervoor te zorgen dat een dergelijke veroordeling niet tot gevolg heeft dat de procedure ‚buitensporig kostbaar’ wordt.”

C. Eerste vraag: toepassing *ratione temporis* van het kostenbeginsel

77. Kan het kostenbeginsel in deze zaak überhaupt door Klohn worden aangevoerd⁵², gezien het feit dat zijn beroep is ingesteld vóór het verstrijken van de uiterste termijn voor omzetting van dit beginsel? Zo ja, is dat dan enkel in verband met kosten die *na* de datum van omzetting zijn gemaakt of ook „met terugwerkende kracht” in verband met kosten die *vóór* die datum zijn gemaakt? Deze vragen vormen de kern van de eerste vraag van de verwijzende rechter.

47 Arresten van 12 juli 1990, Foster e.a. (C-188/89, EU:C:1990:313, punten 18-20), en 10 oktober 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punten 22-29).

48 Arrest van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584). Ik noem dit punt in de wetenschap dat een nationale rechter ofwel de ene, ofwel de andere oplossing zal toepassen, maar niet beide in eenzelfde zaak. De nationale rechter zou met andere woorden niet enerzijds de rechtstreekse werking van het kostenbeginsel tegen de lidstaat bevestigen en anderzijds horizontale toepassing ervan tegen een andere, particuliere partij ontkennen, en ondertussen in feite exact dezelfde verplichting aan die laatste opleggen via conforme uitlegging.

49 Zie arrest van 26 september 1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, punt 42), dat niettemin beperkt lijkt te zijn tot het strafrecht en het opleggen van strafrechtelijke aansprakelijkheid als gevolg van conforme uitlegging. Zie bijvoorbeeld arrest van 5 juli 2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, punt 45). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86, met name punt 65), waarin duidelijk wordt bevestigd dat „[...] een toepassing van gemeenschapsrecht via bepalingen van nationaal recht, dat wil zeggen een *indirecte* toepassing van het gemeenschapsrecht ten laste van particulieren, is toegestaan” (cursivering van mij).

50 Zie ook hierna, punt 104 van deze conclusie.

51 Arrest van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 56).

52 Ik gebruik hier welbewust het neutrale woord „aanvoeren”. De eerste vraag heeft enkel betrekking op de toepassing *ratione temporis*. De exacte wijze waarop het beginsel wordt aangevoerd (rechtstreekse werking dan wel conforme uitlegging) wordt besproken in antwoord op de tweede vraag.

78. In de onderhavige zaak is de gerechtelijke procedure gestart voordat de termijn voor omzetting was verstreken, maar bleef zij gedurende geruime tijd na die datum doorlopen en kosten genereren.

79. Voor zover de eerste vraag van de verwijzende rechter betrekking heeft op de kosten die zijn gemaakt *voordat* de termijn voor omzetting was verstreken, ben ik van mening dat deze kwestie enigszins hypothetisch is. Het verzoek om verwijzing vermeldt immers duidelijk dat het enkel gaat om kosten die tijdens de materiële fase van de procedure zijn gemaakt. Deze fase is niet eerder dan 31 juli 2007 ingetreden, nadat toestemming was verleend, en derhalve *na* de uiterste datum voor omzetting, te weten 25 juni 2005.

80. Ik ben van mening dat het kostenbeginsel kan worden aangevoerd in verband met de relevante kosten in de onderhavige zaak, dat wil zeggen de kosten die de raad heeft gemaakt in de *materiële* fase van het hoofdgeding.

81. Ik zal hieronder allereerst ingaan op de mogelijke kwalificatie van het kostenbeginsel als materieel dan wel procedureel (1). Vervolgens zal ik de alternatieve benaderingen van het tijdsaspect in overweging nemen (2) en een en ander ten slotte toepassen op de onderhavige zaak (3).

1. Belang van de vraag of het kostenbeginsel materieel dan wel procedureel is

82. Volgens vaste rechtspraak „worden procedureregels in het algemeen geacht te gelden voor alle bij de inwerkingtreding ervan aanhangige geschillen”, in tegenstelling tot materiële regels, die doorgaans „worden geacht ten aanzien van vóór hun inwerkingtreding verworven rechtsposities alleen te gelden, voor zover er blijkens hun bewoordingen, doelstelling of opzet, zulke gevolgen aan dienen te worden toegekend”.⁵³ Materiële regels zijn in beginsel uitsluitend van toepassing op situaties die ontstaan na de inwerkingtreding ervan of op de toekomstige effecten van situaties die eerder al waren ontstaan.⁵⁴

83. Het kostenbeginsel past niet goed in het hokje „procedureel”, noch in het hokje „materieel”.

84. Enerzijds zijn er inderdaad vaak kostenbepalingen opgenomen in nationale wetboeken of regels van (burgerlijke) rechtsvordering. Bovendien kan bepaalde rechtspraak van het Hof aldus worden uitgelegd dat voorschriften inzake kosten procedureel van aard zijn. In het arrest *Altrip* heeft het Hof impliciet onderscheid gemaakt tussen materiële regels, zoals de eis een effectbeoordeling uit te voeren, en procedureregels, zoals het recht op rechterlijke toetsing.⁵⁵ In het arrest *Edwards* werd verondersteld dat het kostenbeginsel onmiddellijk toepasselijk is, waarmee het procedurele karakter ervan werd geïmpliceerd maar niet expliciet bevestigd.⁵⁶ In de arresten *Saldanha* en *Data Delecta* heeft het Hof regels inzake zekerheidstelling voor de proceskosten expliciet aangeduid als procedureregels.⁵⁷

85. Anderzijds acht ik het onmogelijk vol te houden dat het kostenbeginsel zuiver of duidelijk procedureel van aard is. Algemeen gesteld, worden kosten vaak opgenomen in het dictum van de uitspraak en liggen zij normaliter in het verlengde van de procedure (dat wil zeggen van de beslissing ten gronde). In het arrest *Altrip* maakt het Hof weliswaar een onderscheid tussen procedureel/materieel, maar loopt het niet vooruit op de vraag in welke van deze categorieën een regel inzake kosten zoals het kostenbeginsel kan vallen. De zaak *Edwards* geeft simpelweg geen

53 Arresten van 12 november 1981, *Meridionale Industria Salumi e.a.* (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punt 9); 6 juli 1993, *CT Control* (Rotterdam) en *JCT Benelux/Commissie* (C-121/91 en C-122/91, EU:C:1993:285, punt 22), en 14 februari 2012, *Toshiba Corporation e.a.* (C-17/10, EU:C:2012:72, punt 47).

54 Arresten van 6 juli 2010, *Monsanto Technology* (C-428/08, EU:C:2010:402, punt 66), en 16 december 2010, *Stichting Natuur en Milieu e.a.* (C-266/09, EU:C:2010:779, punt 32). Zie arresten van 10 juli 1986, *Licata/ESC* (270/84, EU:C:1986:304, punt 31), en 29 januari 2002, *Pokrzeptowicz-Meyer* (C-162/00, EU:C:2002:57, punt 50).

55 Arrest van 7 november 2013, *Gemeinde Altrip e.a.* (C-72/12, EU:C:2013:712).

56 Arrest van 11 april 2013, *Edwards en Pallikaropoulos* (C-260/11, EU:C:2013:221).

57 Arresten van 26 september 1996, *Data Delecta en Forsberg* (C-43/95, EU:C:1996:357, punt 15), en 2 oktober 1997, *Saldanha en MTS* (C-122/96, EU:C:1997:458, punten 16 en 17).

uitsluitel over deze kwestie: het Hof is op de toepassing *ratione temporis* in het geheel niet uitdrukkelijk ingegaan. De kwestie is gewoonweg niet aan de orde gekomen. Zowel de zaak *Data Delecta* als de zaak *Saldanha* had enkel betrekking op de *zekerheidstelling* voor proceskosten en niet op de feitelijke proceskostenveroordeling.⁵⁸

86. Belangrijker is dat de rechtspraak naar mijn mening bij nadere bestudering genuanceerder is.⁵⁹ In plaats van op twee waterdichte „procedurale” en „materiële” hokjes, is de onderliggende benadering eerder gradueel: alle nieuwe Unierechtelijke regels zijn onmiddellijk toepasselijk, maar vervolgens wordt de aandacht gericht op de beperkingen aan de toepassing ervan in individuele gevallen. Dergelijke beperkingen, in het bijzonder in de vorm van verworven rechten en/of gewettigd vertrouwen, zullen veel sterker zijn wanneer er sprake is van duidelijke materiële regels, die daadwerkelijke terugwerkende kracht in de vorm van een revaluatie van eerdere feiten en voorbije rechtsbetrekkingen verbieden. Omgekeerd zullen zij veel zwakker of niet-bestaand zijn in geval van zuivere procedureregels. In deze context zijn de stabiliteit en voorzienbaarheid van het recht en de verwachtingen ten aanzien van het specifieke soort betrokken regel van belang.

87. In de schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting heeft de discussie ten aanzien van dit punt zich minder op een strikte classificatie van het kostenbeginsel gericht en meer op het potentieel ervan voor terugwerkende kracht en de verwachtingen van partijen aan het begin en gedurende de gehele procedure.

88. In dit opzicht heeft de raad beklemtoond dat de „spelregels”, waaronder de eventuele proceskosten, niet tijdens het spel mogen worden gewijzigd. Partijen kiezen *bij aanvang* hun strategieën, niet alleen op basis van een juridische analyse van de zaak en hun winkansen, maar ook op basis van hun risico’s in termen van kosten.

89. Voor dat argument valt inderdaad iets te zeggen. Maar het heeft ook duidelijke beperkingen. Met name in complexe kwesties zoals deze, hebben partijen niet vanaf dag één een duidelijk beeld van de totale kosten. Hoe langer een procedure loopt, hoe minder voorspelbaarheid. Uitspraken in eerste aanleg kunnen resulteren in een hoger beroep, in cassatie over rechtsvragen, in grondwettelijke klachten en zelfs, in enkele zeldzame gevallen, in verwijzingen naar het Hof. Het is vrij duidelijk dat een verzoeker die in redelijkheid handelt, waarschijnlijk het kostenrisico in elk van die fasen zal (her)overwegen, voordat hij beslist de procedure al dan niet voort te zetten. Bovendien hebben rechters over het algemeen enige (en soms zelfs een substantiële) beoordelingsmarge bij hun eindanalyse en proceskostenveroordelingen.

90. Daarnaast ben ik het niet eens met de raad dat overheden en particulieren die partij zijn in een geding, zich in dezelfde positie zouden bevinden wat betreft verwachtingen inzake kosten. Terwijl een lidstaat uiteraard de kosten en baten van de verdediging en verdere verdediging van een zaak zal afwegen, loopt hij niet het risico failliet te gaan als gevolg van één enkel rechtsgeding. Dat geldt niet voor de meeste particulieren die partij zijn in een geding.

91. In het licht van het bovenstaande ben ik van mening dat de kwestie van toepassing *ratione temporis* van het kostenbeginsel niet eenvoudigweg kan worden opgelost door te besluiten in welk hokje, procedureel dan wel materieel, dat beginsel het beste zal passen.

⁵⁸ Namelijk dat de zekerheidstelling voor proceskosten in beginsel alleen verloren gaat indien de partij die die zekerheid heeft gesteld de zaak ten gronde verliest. In deze zaken ging het veeleer over discriminatie op basis van nationaliteit bij een vordering tot zekerheidstelling voor proceskosten.

⁵⁹ Zie meer in het algemeen over toepassing *ratione temporis* van het Unierecht in nieuwe lidstaten op zaken rondom de datum van toetreding, mijn conclusie in de zaak *Nemec* (C-256/15, EU:C:2016:619, punten 27-44).

2. Alternatieve benaderingen voor toepassing *ratione temporis*

92. Indien het argument wordt aanvaard dat de verwachtingen ten aanzien van de kosten aan het begin van de procedure worden bepaald, zoals hierboven uiteengezet, zou daaruit moeten worden afgeleid dat de regels inzake kosten die op dat moment van toepassing zijn en waarop partijen hun procedurestrategie hebben gebaseerd, gedurende de hele procedure moeten blijven gelden. De partijen zouden een soort „kostentunnel” in gaan en daar blijven tijdens alle verschillende fasen van de procedure, zoals toelating tot rechterlijke toetsing, rechterlijke toetsing, aanvechting van een uitspraak in eerste aanleg, van een uitspraak in tweede aanleg, verwijzingen naar andere rechters, gedingen inzake kosten, enz. Voor zover ik heb begrepen, is dat in wezen het standpunt van de raad en van Ierland.

93. Naar mijn mening is die benadering zeer problematisch. Deze zou ruimte laten voor situaties waarin procedures eventueel tientallen jaren na de omzettingstermijn voor het kostenbeginsel zouden kunnen voortduren.

94. Een andere benadering is dat het kostenbeginsel rechtstreeks toepasselijk is op elke proceskostenveroordeling die na de omzettingstermijn is uitgesproken. Bijvoorbeeld op grond van onmiddellijke toepasselijkheid van een procedureregule of de toepassing van een materiële regule op de „toekomstige effecten” van een eerdere wetwijziging.

95. Een dergelijke oplossing is naar mijn mening ook enigszins problematisch. Zoals ik hierboven heb aangegeven, ben ik het niet eens met de suggestie dat verwachtingen ten aanzien van de kosten bij aanvang van de procedure eens en voor altijd vastliggen. Aan de andere kant kan niet worden ontkend dat er wel bepaalde verwachtingen zijn in dat stadium. Om een extreem voorbeeld te noemen: als een richtlijn op 1 januari 2018 een nieuwe proceskostenregule invoert, lijkt het, wanneer zich specifieke omstandigheden voordoen, moeilijk te rechtvaardigen dat op 2 januari 2018 een beslissing inzake proceskosten wordt genomen waarin de nieuwe kostenregule wordt toegepast op procedures die op dat moment al verscheidene jaren lopen. Hoewel een dergelijke kwestie in de onderhavige zaak niet aan de orde is, is het goed denkbaar dat een dergelijke benadering ook zou resulteren in toepassing van de nieuwe regule op kosten die volledig zijn gemaakt vóór de uiterste datum voor omzetting (mogelijkerwijs zelfs van vóór vaststelling van de richtlijn).

96. Derhalve moet er een middenweg worden gezocht. Daartoe kunnen twee opties worden overwogen.

97. Ten eerste kan het kostenbeginsel worden aangevoerd in verband met alle kosten die zich hebben voorgedaan na de uiterste datum voor omzetting, ook als de procedure vóór die datum is begonnen. Hiertoe zouden de kosten van elke procedure moeten worden gesplitst in kosten die vóór de uiterste datum voor omzetting zijn ontstaan (gefactureerd of voor reeds verrichte diensten gemaakt) en kosten die na die datum zijn ontstaan.

98. Ten tweede kan het kostenbeginsel van toepassing worden verklaard vanaf het begin van de eerste nieuwe „fase” van de procedure die volgt na de uiterste datum voor omzetting. Daarmee bedoel ik het moment waarop de autoriteit die de zaak behandelt (in dit geval een rechterlijke instantie) een beslissing neemt die a) een einde maakt aan die fase, bijvoorbeeld een uitspraak ten gronde door een rechter in hoger beroep, of b) voortzetting van de procedure mogelijk maakt, bijvoorbeeld een uitspraak inzake ontvankelijkheid of, zoals ik de procedure voor de Ierse rechter opvat, een beslissing om toestemming te verlenen voor rechterlijke toetsing.

99. Die tweede optie is gebaseerd op het feit dat de partijen op zulke beslissende momenten in de procedure waarschijnlijk terdege de kosten en de voor- en nadelen van voortzetting van de procedure in beschouwing zullen nemen. Hoewel dit duidelijk niet altijd het geval zal zijn, lijkt het een redelijke veronderstelling en in de praktijk als benadering zowel werkbaar als voorspelbaar.

100. Mijns inziens dient het Hof om een aantal redenen de voorkeur te geven aan de tweede optie. Hoewel de eerste optie aantoonbaar beter voorspelbaar is, in die zin dat deze voorziet in één enkele, duidelijke datum voor de inroepbaarheid van het kostenbeginsel, zullen niet alle nationale stelsels per definitie een zodanig gedetailleerd inzicht in de kosten bieden. Ook andere praktische bezwaren, zoals het gebruik van vaste vergoedingen (voor aanwijsbare taken of onderdelen van de procedure) die niet aan een specifieke datum gerelateerd zijn, maken de eerste optie in de praktijk lastig uit te voeren. Bovendien neemt de tweede optie beter de verwachtingen van partijen bij aanvang van de procedure in acht. Dit is van essentieel belang indien het kostenbeginsel wordt aangevoerd tegen particuliere partijen (gewoonlijk is dat bijvoorbeeld het geval wanneer de particuliere partij die een bouwvergunning heeft gekregen, intervenueert in een beroep tegen de vergunningverlening).

101. Andere, subtielere en genuanceerdere benaderingen, bijvoorbeeld op basis van een beoordeling per geval van de feitelijke verwachtingen van partijen in specifieke procedures, zijn naar mijn mening aanzienlijk complexer en bieden aanzienlijk minder voorspelbaarheid dan beide bovengenoemde opties.

3. Toepassing op de onderhavige zaak

102. Onder voorbehoud van de definitieve beoordeling door de verwijzende rechter, zou de hierboven genoemde tweede optie, namelijk inroepbaarheid van het kostenbeginsel vanaf het begin van de eerste te onderscheiden fase van de procedure nadat de omzettingstermijn is verstreken, betekenen dat Klohn zich op het kostenbeginsel kan beroepen vanaf het moment dat aan hem toestemming is gegeven voor een rechterlijke toetsingsprocedure. Het kostenbeginsel zou dan van toepassing zijn op de volledige inhoudelijke toetsing en op de beslissing ten gronde.

103. Maar aangezien er geen proceskostenveroordeling is geweest in verband met de eerdere fasen van de procedure, zou de eerste optie in dit geval in de praktijk op hetzelfde neerkomen.

104. Ten slotte begrijp ik dat de onderhavige zaak uitsluitend de kosten betreft van de raad, een overheidsinstantie die wordt behandeld als onderdeel van de lidstaat.⁶⁰ Derhalve is er geen sprake van dat Klohn het kostenbeginsel zou aanvoeren tegen particuliere partijen (in dit geval interveniënte, de onderneming die de faciliteit bouwt). Ik zal dit punt dan ook niet gedetailleerd behandelen. Niettemin zij eraan herinnerd⁶¹ dat de rechtstreekse werking van het kostenbeginsel, voor zover die eraan wordt toegeschreven, niet zou kunnen worden aangevoerd tegen een particuliere partij. De verplichting tot conforme uitlegging is daarentegen wel van toepassing binnen de relaties tussen particuliere partijen en kan er eventueel toe leiden dat de proceskosten over verschillende partijen worden verdeeld.⁶² Dat is nog een reden om de voorkeur te geven aan de hierboven genoemde tweede optie, die meer recht doet aan de verwachtingen van dergelijke partijen.⁶³ Zoals hierboven in het kader van de tweede vraag in punt 74 is vermeld, is bovendien het verschil in de impact op particuliere partijen nog een reden om onderscheid te maken tussen rechtstreekse werking en conforme uitlegging.

⁶⁰ In de zin van de in voetnoot 47 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak.

⁶¹ Zie punt 74 van deze conclusie.

⁶² Ook door elk van de partijen, met inbegrip van interveniënte, eenvoudigweg te verplichten hun eigen kosten te dragen, onafhankelijk van het inhoudelijke uitkomst van de zaak en voordat een dergelijke duidelijke regel daartoe in het nationale recht is vastgesteld.

⁶³ Ik sluit niet uit dat de nationale rechter in die omstandigheden rekening houdt met het gewettigd vertrouwen, om te voorkomen dat conforme uitlegging in het licht van een niet-omgezet kostenbeginsel financiële verplichtingen oplegt aan een particuliere partij in de procedure.

105. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de eerste vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

„In zaken zoals die voor de verwijzende rechter, kan het vereiste in de vijfde alinea van artikel 10 bis van de MEB-richtlijn dat procedurekosten niet ‚buitensporig kostbaar‘ zijn, worden aangevoerd in verband met kosten die zijn gemaakt vanaf het begin van de eerste te onderscheiden fase van de procedure nadat de omzettingstermijn is verstreken, dat wil zeggen na een beslissing van de rechterlijke instantie die de zaak behandelt die a) een einde maakt aan die fase of b) voortzetting van de procedure mogelijk maakt.”

D. Derde vraag

106. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de Taxing Master, of de rechter die de beslissing van de Taxing Master toetst, niettegenstaande het feit dat Klohn de proceskostenveroordeling tegen hem niet had aangevochten, waardoor deze dus definitief was geworden, verplicht is het kostenbeginsel toe te passen op de definitieve hoogte van de kosten waarin Klohn wordt verwezen.

107. Onder voorbehoud van de definitieve beoordeling door de verwijzende rechter ben ik van mening dat de Taxing Master, of de rechter die zijn beslissing toetst, verplicht is het kostenbeginsel toe te passen (hetzij als regel met rechtstreekse werking, hetzij via conforme uitlegging, naargelang van het antwoord van het Hof op de tweede vraag).

108. In dit kader zal ik beginnen met enkele overwegingen in verband met de feiten en het nationale recht, zoals die door partijen zijn weergegeven (1). Daarna zal ik de derde vraag van de verwijzende rechter beantwoorden (2).

1. Feitelijke elementen en nationaal recht

109. Ik begrijp dat de proceskostenveroordeling tegen Klohn definitief is geworden.

110. De rechtspraak van het Hof beklemtoont het belang van het beginsel van gezag van gewijsde, om zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen als een goede rechtspleging te waarborgen, zodat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden nadat de beschikbare rechtsmiddelen zijn uitgeput of nadat de termijnen voor die rechtsmiddelen zijn verstreken, niet opnieuw aan de orde kunnen worden gesteld.⁶⁴ Slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden gebiedt het Unierecht een nationale rechterlijke instantie om nationale procedureregels die een rechterlijke beslissing gezag van gewijsde verlenen, buiten toepassing te laten.⁶⁵

111. In de onderhavige zaak lijkt geen sprake te zijn van dergelijke uitzonderlijke omstandigheden. Wel zijn er enkele aandachtspunten.

112. Ten eerste begrijp ik dat de proceskostenveroordeling tegen Klohn weliswaar definitief is, maar dat deze geen specifiek bedrag van de kosten vaststelt. Het definitieve karakter zit derhalve in de rechterlijke *veroordeling*, die bepaalt dat de kosten in het verlengde moeten liggen van de uitkomst van de procedure. Het specifieke *bedrag* van de kosten lijkt daarentegen helemaal open, en wordt thans betwist in de onderhavige procedure voor de nationale rechter.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld arrest van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁶⁵ Arresten van 13 januari 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punt 28), en 18 juli 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punt 63). Te vergelijken met wat de algemene benadering zou kunnen worden genoemd in arresten van 1 juni 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punten 46 en 47), en 16 maart 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, punt 21).

113. Ten tweede had Klohn om toestemming moeten vragen als hij de proceskostenveroordeling tegen hem had willen aanvechten. Bovendien zou die toestemming uitsluitend zijn verleend indien Klohn een „buitengewoon openbaar belang” voor aanvechting had kunnen aantonen. Die punten van het nationaal recht zijn ter terechtzitting door Ierland bevestigd.

114. Ten derde heeft Klohn ter terechtzitting verklaard, zonder door de andere partijen te zijn tegengesproken, dat hij zich tot het moment van de beslissing van de Taxing Master, althans de ontwerpbeslissing, die *een jaar na* de proceskostenveroordeling door de rechter beschikbaar werd, niet bewust was van zijn mogelijke of waarschijnlijke blootstelling aan kosten. In dat opzicht heeft Klohn aangegeven dat de kosten van de raad, waarin hij bij die beslissing werd verwezen, ongeveer drie keer zo hoog waren als de kosten die hij in de procedure had gemaakt. Interveniente blijkt haar kosten niet te hebben gevorderd.

115. Ten vierde heeft Klohn aangegeven dat hij, op het moment van de proceskostenveroordeling tegen hem, van mening was dat de Taxing Master het kostenbeginsel zou toepassen. Klohn heeft een nationaal precedent van enkele maanden vóór de proceskostenveroordeling aangehaald, dat dit standpunt naar zijn mening ondersteunt.⁶⁶ Dit argument wordt met name door Ierland bestreden. Deze lidstaat stelt dat uit de rechtspraak van de Supreme Court „kristalhelder” blijkt dat de Taxing Master die bevoegdheid niet heeft.⁶⁷

116. Ten vijfde begrijp ik dat de Taxing Master enige bevoegdheid heeft om de kosten waarin wordt verwezen te verlagen ten opzichte van de gevorderde kosten. De verwijzende rechter bevestigt immers dat de raad in eerste instantie ongeveer 98 000 EUR aan kosten had gevorderd terwijl Klohn in slechts ongeveer 86 000 EUR werd veroordeeld. Ik begrijp dat deze kostenverlaging haar rechtvaardiging hoofdzakelijk vond in de redelijkheid van de honoraria voor juridische bijstand, en dat de Taxing Master van oordeel is dat zijn bevoegdheid om de kosten te verlagen zich niet uitstrekt tot verlagingen van de kosten op grond dat zij buitensporig hoog zijn.

2. Toepassing op de onderhavige zaak

117. Het is de taak van de verwijzende rechter om in het hoofdgeding een definitieve beoordeling te maken van de feiten en het nationale recht. Daarmee rekening houdend zal ik hieronder de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen uiteenzetten, alsmede de wijze waarop zij kunnen worden toegepast op basis van mijn uitlegging van de feiten en het nationale recht zoals hierboven uiteengezet.

118. De MEB-richtlijn wijst geen rechter of andere instantie aan die bevoegd is om toepassing van het kostenbeginsel te verzekeren. Bijgevolg is dat, net als bij andere vergelijkbare regels, hoofdzakelijk een kwestie voor het nationale recht.⁶⁸ De vrijheid bij de keuze van de middelen en wegen voor de omzetting van het kostenbeginsel doet echter niet af aan de verplichting van de lidstaat alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de volle werking van het kostenbeginsel overeenkomstig het ermee beoogde doel te verzekeren.⁶⁹

⁶⁶ Vonnis van 21 november 2007 van de Ierse High Court, Kavanagh (HC IEHC (2007) 389-Documentnr. 2007/1269 P).

⁶⁷ Bovendien is de proceskostenveroordeling tegen Klohn (2008) van een eerdere datum dan het arrest van 16 juli 2009, Commissie/Ierland (C-427/07, EU:C:2009:457), waarin het Hof heeft geoordeeld dat Ierland het kostenbeginsel niet had omgezet. De (on)wettigheid van nationale voorschriften inzake kosten blijkt een belangrijk aspect te zijn, dat eerst na het verstrijken van de termijn voor aanvechting van de proceskostenveroordeling is bevestigd.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld arrest van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 39).

⁶⁹ Arrest van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 40).

119. De verplichting van een lidstaat om het met het kostenbeginsel beoogde doel te verwezenlijken, alsook zijn verplichting krachtens artikel 4, lid 3, VWEU om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, gelden voor rechterlijke instanties van de lidstaat⁷⁰ en strekken zich uit tot alle nationale autoriteiten, met inbegrip a fortiori van de instanties die behoren bij of deel uitmaken van nationale rechterlijke instanties⁷¹.

120. De beginselen van voorrang en rechtstreekse werking van Unierecht en de verplichting tot conforme uitlegging zijn met andere woorden bindend voor zowel *de overheids- als de rechterlijke instanties* van de lidstaten. Binnen dit kader is het feitelijk een kwestie van nationaal recht welke specifieke entiteit uiteindelijk dient te verzekeren dat die verplichtingen worden nagekomen, *mits er iemand is die het doet*. Het is niet de taak van het Hof om een uitspraak te doen over de interne verdeling van bevoegdheden binnen de lidstaat in dit opzicht, en/of over de grondwettelijke classificatie van nationale instanties zoals de Taxing Master.

121. Algemeen kan wel het volgende worden gesteld.

122. Onder voorbehoud van de hierboven uiteengezette beperkingen in de tijd, dient een persoon zoals Klohn in staat te zijn zich voor de nationale rechters en de nationale autoriteiten op het kostenbeginsel te beroepen. Die nationale rechters en autoriteiten zijn verplicht de gevolgen van de rechtstreekse werking van die regel te verzekeren⁷² en voor het geval het Hof oordeelt dat het kostenbeginsel geen rechtstreekse werking heeft, dan zijn die rechterlijke instanties hoe dan ook verplicht het nationale recht „binnen het kader van [hun] bevoegdheden” conform het kostenbeginsel uit te leggen⁷³ en zijn de nationale autoriteiten verplicht dat te doen „binnen de grenzen van hun bevoegdheden”⁷⁴.

123. Rest de vraag of verlaging van de kosten waarin wordt verwezen, teneinde het kostenbeginsel in acht te nemen, binnen de grenzen van de „bevoegdheid” valt van de Taxing Master dan wel van de nationale rechter die de beslissing van de Taxing Master toetst. Dat is een cruciaal aspect van de derde vraag van de verwijzende rechter.

124. Wanneer het Hof in zijn rechtspraak verwijst naar nationale overheidsinstanties die de beginselen van voorrang en rechtstreekse werking van Unierecht en de verplichting tot conforme uitlegging toepassen „binnen de grenzen van hun bevoegdheden”, dient dit naar mijn mening in die zin te worden gelezen dat nationale autoriteiten aldus moeten handelen wanneer zij beschikken over de vereiste bevoegdheid (in de zin van het *algemene soort bevoegdheid*), zonder dat een uitdrukkelijke machtiging nodig is om de bestaande bevoegdheden te gebruiken voor het specifieke in het Unierecht gestelde doel. Rechtstreekse werking en voorrang kunnen naar mijn mening echter niet zover worden doorgevoerd dat overheidsinstanties een volledig nieuw soort bevoegdheid verwerven ten opzichte van die welke zij volgens nationaal recht hadden, mogelijkerwijs in strijd met de machtscheiding.

125. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing begrijp ik dat de Taxing Master bevoegd is de kosten in bepaalde omstandigheden te verlagen. Hij lijkt derhalve over het algemene soort bevoegdheid te beschikken dat het mogelijk maakt de hoogte aan te passen van de kosten waarin wordt verwezen. Of deze bevoegdheid van de Taxing Master om de kosten te verlagen aldus kan worden uitgelegd dat deze zich uitstrekt tot zaken zoals de onderhavige, is uiteindelijk een kwestie van het nationale recht waarover de verwijzende rechter uitspraak dient te doen.

70 Arrest van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 98).

71 Arrest van 22 juni 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punten 30-33).

72 Arrest van 22 juni 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punt 31).

73 Arrest van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 99).

74 Arresten van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (C-8/88, EU:C:1990:241, punt 13); 13 januari 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punt 20), en 12 februari 2008, Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78, punt 34).

126. Voor zover de verwijzende rechter oordeelt dat de Taxing Master *niet* zelf over deze bevoegdheid beschikt, heeft de rechter die de beslissing van de Taxing Master toetst, deze bevoegdheid hoe dan ook wel.

127. Volgens vaste rechtspraak staat het *in het bijzonder* aan de nationale rechterlijke instanties om de rechtsbescherming die voor de justitiabelen uit het Unierecht voortvloeit, te verzekeren en de volle werking daarvan te waarborgen.⁷⁵ Bij ontbreken van Unieregelgeving ter zake is het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenuen.⁷⁶

128. Deze regels mogen in het bijzonder de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). De niet-nakoming van dat vereiste op Unieniveau kan immers afbreuk doen aan het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming.⁷⁷

129. Naar mijn mening zou het in strijd zijn met het doeltreffendheidsbeginsel om te stellen dat noch de Taxing Master, noch de nationale rechter die diens beslissing toetst, over de bevoegdheid beschikt om het kostenbeginsel toe te passen in een zaak zoals de onderhavige.

130. Bij die gevolgtrekking houd ik rekening met de verschillende in het vorige deel genoemde feitelijke aspecten, waarvan er één naar mijn mening doorslaggevend is, namelijk dat de beslissing over de hoogte van het bedrag lange tijd *na* de termijn voor het instellen van beroep tegen de proceskostenveroordeling tegen Klohn werd genomen. Dit betekent dat Klohn bij zijn beslissing om de proceskostenveroordeling al dan niet aan te vechten, eenvoudigweg geen toegang had tot wat een cruciaal stuk informatie blijkt te zijn, namelijk in welk bedrag hij zou kunnen worden verwezen. In dit opzicht wijs ik erop dat een groot deel van de redenering van de raad in deze zaak is gebaseerd op de veronderstelling dat een beslissing om te procederen gepaard gaat met een *op kennis van de feiten gebaseerde kosten-batenanalyse*, die resulteert in gegronde verwachtingen. Het is daarom nogal ironisch om vervolgens te betogen dat een in het ongelijk gestelde partij een beslissing zou moeten nemen over het al dan niet aanvechten van een proceskostenveroordeling zonder dat hij feitelijk weet hoeveel hij wellicht zal moeten betalen.

131. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de derde vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

„In een zaak zoals die voor de verwijzende rechter, waarin geen voorwaarden zijn verbonden aan een proceskostenveroordeling en deze, wanneer daartegen niet wordt opgekomen, naar nationaal recht als definitief en onherroepelijk zou worden aangemerkt en waarin de hoogte van de proceskostenveroordeling niet is vastgesteld voordat de termijn om die veroordeling aan te vechten, is verstreken, verlangt het Unierecht dat:

- een Taxing Master die overeenkomstig het nationale recht is belast met de taak om de hoogte van de door een in het gelijk gestelde partij redelijkerwijs gemaakte kosten te begroten; of
- een rechter die wordt verzocht een beslissing van die Taxing Master te toetsen

⁷⁵ Arrest van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 111).

⁷⁶ Arresten van 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz en Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punt 5); 16 december 1976, Comet (45/76, EU:C:1976:191, punt 13); 14 december 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punt 12); 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punt 39); 7 juni 2007, Van der Weerd e.a. (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punt 28), en 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 44).

⁷⁷ Arrest van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punten 46 en 48).

verplicht is de regel met rechtstreekse werking toe te passen die voortvloeit uit de vijfde alinea van artikel 10 bis van de MEB-richtlijn, volgens welke een procedure niet buitensporig kostbaar mag zijn.”

V. Conclusie

132. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Supreme Court te beantwoorden als volgt:

- „1) In zaken zoals die voor de verwijzende rechter, kan het vereiste in de vijfde alinea van artikel 10 bis van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003), dat procedurekosten niet ‚buitensporig kostbaar’ zijn, worden aangevoerd in verband met kosten die zijn gemaakt vanaf het begin van de eerste te onderscheiden fase van de procedure nadat de omzettingstermijn is verstreken, dat wil zeggen na een beslissing van de rechterlijke instantie die de zaak behandelt die a) een einde maakt aan die fase, of b) voortzetting van de procedure mogelijk maakt.
- 2) Het vereiste in de vijfde alinea van artikel 10 bis van richtlijn 85/337 dat procedures niet buitensporig kostbaar zijn, heeft rechtstreekse werking. Bij gebreke van een specifieke maatregel ter omzetting van die bepaling is een nationale rechter die een beoordelingsmarge heeft bij de tegen een in het ongelijk gestelde partij uit te spreken proceskostenveroordeling en die in een procedure als bedoeld in die bepaling een proceskostenveroordeling overweegt, verplicht om ervoor te zorgen dat een dergelijke veroordeling niet tot gevolg heeft dat de procedure ‚buitensporig kostbaar’ wordt.
- 3) In een zaak zoals die voor de verwijzende rechter, waarin geen voorwaarden zijn verbonden aan een proceskostenveroordeling en deze, wanneer daartegen niet wordt opgekomen, naar nationaal recht als definitief en onherroepelijk zou worden aangemerkt en waarin de hoogte van de proceskostenveroordeling niet is vastgesteld voordat de termijn om die veroordeling aan te vechten, is verstreken, verlangt het Unierecht dat:
 - een Taxing Master die overeenkomstig het nationale recht is belast met de taak om de hoogte van de door een in het gelijk gestelde partij redelijkerwijs gemaakte kosten te begroten; of
 - een rechter die wordt verzocht een beslissing van die Taxing Master te toetsen

verplicht is de regel met rechtstreekse werking toe te passen die voortvloeit uit de vijfde alinea van artikel 10 bis van richtlijn 85/337, volgens welke een procedure niet buitensporig kostbaar mag zijn.”