



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

17 oktober 2018 *

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten – Recht om beroep in te stellen tegen een vergunningsbesluit – Vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure – Begrip – Toepassing *ratione temporis* – Rechtstreekse werking – Invloed op een definitief geworden nationaal besluit tot begroting van kosten”

In zaak C-167/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) bij beslissing van 23 maart 2017, ingekomen bij het Hof op 3 april 2017, in de procedure

Volkmar Klohn

tegen

An Bord Pleanála,

in tegenwoordigheid van:

Sligo County Council,

Maloney and Matthews Animal Collections Ltd,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, vicepresident, waarnemend voor de president van de Eerste kamer, J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev, E. Regan en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 februari 2018,

gelet op de opmerkingen van:

- Volkmar Klohn, vertegenwoordigd door B. Ohlig, advocate,
- An Bord Pleanála, vertegenwoordigd door A. Doyle, solicitor, en B. Foley, BL,

* Procestaal: Engels.

- Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door M. Gray en H. Godfrey, BL, en R. Mulcahy, SC,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Zadra, G. Gattinara en J. Tomkin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 juni 2018,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB 2003, L 156, blz. 17) (hierna: „richtlijn 85/337, zoals gewijzigd”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Volkmar Klohn en An Bord Pleanála (Ierse raad voor ruimtelijke ordening; hierna: „raad”) met betrekking tot de kosten van de gerechtelijke procedure die Klohn heeft ingeleid tegen de door de raad verleende bouwvergunning voor een faciliteit, in Achonry, County Sligo (Ierland), voor de inspectie van kadavers uit het gehele Ierse grondgebied.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 De preambule van het op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”), luidt:

„[...]

Tevens erkennend dat eenieder het recht heeft te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn en de plicht heeft, zowel individueel als tezamen met anderen, het milieu te beschermen en te verbeteren in het belang van de huidige en toekomstige generaties,

Overwegende dat, om dit recht te kunnen doen gelden en deze plicht te kunnen vervullen, burgers toegang tot informatie, recht op inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden moeten hebben, en in dit verband erkennend dat burgers bijstand nodig kunnen hebben om hun rechten uit te oefenen,

[...]

Geleid door de wens het publiek, met inbegrip van organisaties, toegang te geven tot doelmatige mechanismen van rechtspraak, opdat zijn rechtmatige belangen worden beschermd en het recht wordt toegepast,

[...]”

4 Artikel 1 van het Verdrag van Aarhus, met als opschrift „Doel”, bepaalt:

„Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit verdrag.”

5 Artikel 3 van dit verdrag, „Algemene bepalingen”, bepaalt in lid 8:

„Elke partij waarborgt dat personen die hun rechten uitoefenen overeenkomstig de bepalingen van dit verdrag niet worden gestraft, vervolgd of op enige wijze gehinderd wegens hun betrokkenheid. Deze bepaling laat onverlet de bevoegdheden van de nationale rechter om in een rechtsgeding redelijke kosten toe te wijzen.”

6 Artikel 9 van voornoemd verdrag, „Toegang tot de rechter”, bepaalt:

„1. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat eenieder 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.

[...]

2. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, lid 5, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onder a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onder b).

[...]

3. Aanvullend op en onverminderd de in de voorgaande leden 1 en 2, bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande lid 1, voorzien de in de voorgaande leden 1, 2 en 3, 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.

5. Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen.”

Unierecht

- 7 Richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, bepaalt dat openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling. Zij stelt tevens verplichtingen vast betreffende de inspraak en raadpleging van het publiek bij de besluitvorming betreffende de goedkeuring van dergelijke projecten.
- 8 Na de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag van Aarhus heeft de Uniewetgever richtlijn 2003/35 vastgesteld, waarvan artikel 3, punt 7, een artikel 10 bis in richtlijn 85/337 heeft ingevoegd, dat bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die:

- a) een voldoende belang hebben, dan wel
- b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan 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.

De lidstaten bepalen in welk stadium de besluiten, handelingen of nalatigheden kunnen worden aangevochten.

Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2, geacht voldoende te zijn in de zin van punt a) van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van punt b) van dit artikel.

De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

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

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.”

- 9 Artikel 6, eerste alinea, van richtlijn 2003/35 luidt: „De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 25 juni 2005 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.”
- 10 Artikel 10 bis van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, is overgenomen in artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1).

Iers recht

- 11 Het Ierse stelsel van rechterlijke toetsing bestaat uit twee fasen. Verzoekers moeten eerst bij de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) een verzoek indienen voor toestemming (*leave*) om beroep in rechte in te stellen, waarbij de motivering en hun vorderingen worden uiteengezet. Het beroep kan alleen worden ingesteld indien deze toestemming is verleend.
- 12 Volgens Order 99 van de Rules of the Superior Courts (procesreglement voor de hogere gerechten) „moeten de proceskosten in het verlengde liggen van de uitkomst van de procedure”. Dientengevolge wordt de verzoeker die in het ongelijk wordt gesteld, in beginsel verwezen in de kosten van de andere partij, naast zijn eigen kosten. Dat is de algemene regel, maar de High Court heeft een zekere beoordelingsbevoegdheid om van die regel af te wijken wanneer de specifieke omstandigheden van het geval dit rechtvaardigen.
- 13 De aangezochte rechter spreekt zich enkel uit over de kostenverdeling. Vervolgens worden op basis van de door de in het gelijk gestelde partij overgelegde bewijsstukken de door de verliezende partij te dragen kosten in een aparte beslissing vastgesteld door de Taxing Master, een rechter die in het bijzonder is belast met de begroting van de proceskosten. Tegen deze beslissing kan beroep worden ingesteld.
- 14 In zijn arrest van 16 juli 2009, Commissie/Ierland (C-427/07, EU:C:2009:457, punten 92-94), heeft het Hof geoordeeld dat Ierland de regel dat procedures „niet buitensporig kostbaar” mogen zijn als bedoeld in artikel 10 bis van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, niet in nationaal recht had omgezet.
- 15 Om gevolg te geven aan de vaststelling van de niet-nakoming op dit punt, heeft Ierland in 2011 in de Planning and Development Act 2000 (wet ruimtelijke ordening 2000) een section 50B opgenomen, krachtens welke – binnen de werkingssfeer van die wet – elke partij in beginsel haar eigen kosten dient te dragen. Deze bepaling is *ratione temporis* evenwel niet van toepassing op het hoofdgeding.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 16 In 2004 heeft de raad aan Maloney and Matthews Animal Collections Ltd een vergunning verleend voor de bouw, in Achonry, van een faciliteit voor de inspectie van kadavers uit het gehele Ierse grondgebied. Er werd besloten tot de bouw van deze faciliteit in het kader van maatregelen als reactie op de BSE-epidemie (boviene spongiforme encefalopathie).
- 17 Klohn, die eigenaar is van een boerderij dicht bij de locatie van voornoemde faciliteit, heeft op 24 juni 2004 een verzoek ingediend om toestemming voor het instellen van een beroep in rechte tegen deze bouwvergunning. Op 31 juli 2007 werd de gevraagde toestemming verleend.

- 18 Bij uitspraak van 23 april 2008 heeft de High Court Klohn's vordering afgewezen.
- 19 Op 6 mei 2008 heeft deze rechter Klohn verwezen in de kosten van de raad. Tegen deze beslissing werd niet opgekomen.
- 20 Klohn heeft bij de Taxing Master van de High Court – die overeenkomstig het nationale recht is belast met het begroten van de te vergoeden kosten – aangevoerd dat de kosten waarin hij wordt verwezen niet „buitensporig kostbaar” mogen zijn, ingevolge artikel 3, lid 8, en artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd.
- 21 Bij beslissing van 24 juni 2010 heeft de Taxing Master geoordeeld dat hij krachtens het Ierse recht niet bevoegd was om te bepalen of die kosten al dan niet buitensporig waren, en heeft hij de door Klohn aan de raad te vergoeden kosten begroot op ongeveer 86 000 EUR.
- 22 In het kader van een door Klohn ingesteld beroep heeft de High Court deze beslissing van de Taxing Master bevestigd.
- 23 Klohn heeft tegen die beslissing van de High Court hoger beroep ingesteld bij de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland).
- 24 De Supreme Court heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Is het in artikel 10 bis van [richtlijn 85/337, zoals gewijzigd,] 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, zoals gewijzigd,] en waarin de procedure tegen de betrokken bouwvergunning ook vóór die datum was begonnen? Zo ja, is dan hetgeen dat in [richtlijn 85/337, zoals gewijzigd,] 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, zoals gewijzigd], 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 bepaling rechtstreekse werking heeft, 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 toetsen

desondanks 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?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Tweede vraag

- 25 Met zijn tweede vraag, die eerst dient te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het vereiste dat bepaalde gerechtelijke procedures inzake milieuaangelegenheden niet buitensporig kostbaar mogen zijn (hierna: „niet buitensporig kostbaar”-regel) van artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, rechtstreekse werking heeft, dan wel of de nationale rechter enkel het nationale recht moet uitleggen op een wijze die zoveel mogelijk leidt tot een resultaat dat in overeenstemming is met de doelstelling van deze regel.
- 26 De vraag of de „niet buitensporig kostbaar”-regel rechtstreekse werking heeft, is gerezen in het hoofdeding wegens het verzuim van Ierland om artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, binnen de termijn van artikel 6 van richtlijn 2003/35 – te weten niet later dan 25 juni 2005 – om te zetten in nationaal recht. Het Hof heeft die niet-nakoming vastgesteld in zijn arrest van 16 juli 2009, Commissie/Ierland (C-427/07, EU:C:2009:457, punten 92-94 en dictum). Bovendien blijkt uit de toelichtingen van de verwijzende rechter dat er pas in 2011 een nationale bepaling ter omzetting van de „niet buitensporig kostbaar”-regel is vastgesteld, dus na de uitspraak ten gronde die een einde bracht aan de gerechtelijke procedure waarvan de kostenbegroting aan de orde is in het hoofdeding.
- 27 Er zij aan herinnerd dat bepalingen van Unierecht rechtstreeks toepasselijk zijn wanneer zij voor particulieren rechten doen ontstaan, welke zij in een lidstaat in rechte geldend kunnen maken (arrest van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punten 4 en 8).
- 28 Dergelijke bepalingen leggen de lidstaten een duidelijk omschreven verplichting op, waartoe generlei handeling van hetzij de instellingen van de Unie hetzij de lidstaten nodig is, en die laatstgenoemde bij de uitvoering van die verplichting geen enkele beoordelingsbevoegdheid laat (arrest van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punt 6).
- 29 In dat verband dient allereerst in herinnering te worden gebracht dat artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, bepaalt dat de betrokken gerechtelijke procedures „eerlijk, billijk en snel [moeten] zijn en [...] niet buitensporig kostbaar [mogen] zijn”. Gegeven hun algemene formulering kunnen deze bepalingen moeilijk worden geacht de lidstaten dusdanig nauwkeurige verplichtingen op te leggen dat het niet nodig zou zijn om nationale maatregelen vast te stellen om de tenuitvoerlegging ervan te waarborgen.
- 30 Verder heeft het Hof geoordeeld dat de lidstaten, op grond van hun procedurele autonomie, over speelruimte beschikken bij de tenuitvoerlegging van artikel 10 bis van richtlijn 85/337 zoals gewijzigd, mits zij het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel eerbiedigen (arresten van 16 februari 2012, Solway e.a., C-182/10, EU:C:2012:82, punt 47, en 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a., C-72/12, EU:C:2013:712, punt 30).
- 31 Tot slot – en bovenal – heeft het Hof zich uitgesproken over de rechtstreekse werking van de „niet buitensporig kostbaar”-regel. Deze regel is namelijk in nagenoeg gelijke bewoordingen terug te vinden in artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus. Deze gelijkenis is geen toeval, aangezien richtlijn 2003/35 – waarbij artikel 10 bis is ingevoegd in richtlijn 85/337 – juist tot doel had om het Gemeenschapsrecht in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Aarhus met het oog op de goedkeuring van dat verdrag door de Gemeenschap, zoals blijkt uit overweging 5 van richtlijn 2003/35.
- 32 Het Hof heeft in zijn arrest van 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punten 52 en 58), geoordeeld dat artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus geen rechtstreekse werking heeft.

- 33 Aangezien het Hof de rechtstreekse werking van bepalingen van een door de Unie ondertekend verdrag niet beoordeelt volgens andere criteria dan die welke gelden voor het beoordelen of de bepalingen van een richtlijn rechtstreekse werking hebben (zie in die zin arrest van 30 september 1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, punt 14), kan uit het in het voorgaande punt genoemde arrest eveneens worden geconcludeerd dat de „niet buitensporig kostbaar”-regel van artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, geen rechtstreekse werking heeft.
- 34 Gegeven het feit dat de betrokken bepalingen van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, geen rechtstreekse werking hebben en zij te laat in de rechtsorde van de betrokken lidstaat zijn omgezet, moeten de nationale rechterlijke instanties van deze lidstaat vanaf het verstrijken van de aan de lidstaten verleende termijn voor de omzetting ervan, het nationale recht zoveel mogelijk zodanig uitleggen dat de doelstelling van deze bepalingen wordt bereikt, waarbij zij de voorkeur geven aan een uitlegging van de nationale voorschriften die het meest in overeenstemming is met dat doel, om aldus te komen tot een resultaat dat verenigbaar is met de bepalingen van die richtlijn (zie in die zin arrest van 4 juli 2006, Adelener e.a., C-212/04, EU:C:2006:443, punt 115 en dictum).
- 35 De doelstelling van de Uniewetgever bij de vaststelling van de „niet buitensporig kostbaar”-regel van artikel 10 bis, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, is dat particulieren er niet van worden weerhouden om een binnen de werkingssfeer van deze bepaling vallend beroep in rechte in te stellen of voort te zetten wegens de financiële last die hieruit kan voortvloeien (arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punt 35). Deze doelstelling om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, komt meer in het algemeen voort uit de wil van de Uniewetgever om de kwaliteit van het milieu in stand te houden, te beschermen en te verbeteren en het publiek daartoe een actieve rol te laten spelen, alsmede om de naleving van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het doeltreffendheidsbeginsel te waarborgen (arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punten 31-33).
- 36 Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, aldus moet worden uitgelegd dat de daarin neergelegde „niet buitensporig kostbaar”-regel geen rechtstreekse werking heeft. Wanneer een lidstaat dit artikel niet heeft omgezet in nationaal recht, moeten de nationale rechterlijke instanties van die lidstaat niettemin vanaf het verstrijken van de voor omzetting van dat artikel vastgestelde termijn, het nationale recht zoveel mogelijk zodanig uitleggen dat particulieren er niet van worden weerhouden om een binnen de werkingssfeer van dit artikel vallend beroep in rechte in te stellen of voort te zetten wegens de financiële last die hieruit kan voortvloeien.

Eerste vraag

- 37 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de „niet buitensporig kostbaar”-regel van artikel 10 bis van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, van toepassing is op een procedure als in het hoofdgeding, die is ingeleid vóór de datum waarop de termijn voor omzetting van dit artikel is verstreken. Indien het antwoord op deze vraag bevestigend is, vraagt de verwijzende rechter tevens of voornoemde regel van toepassing is op alle tijdens die procedure gemaakte kosten of enkel op de kosten die na het verstrijken van die omzettingstermijn zijn gemaakt.
- 38 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is een nieuwe regeling in beginsel onmiddellijk van toepassing op de toekomstige gevolgen van een onder de oude regeling ontstane situatie (arresten van 11 december 2008, Commissie/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 6 juli 2010, Monsanto Technology, C-428/08, EU:C:2010:402, punt 66, en 6 oktober 2015, Commissie/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, punt 49).

- 39 Dit ligt slechts anders – onder voorbehoud van het beginsel dat rechtshandelingen geen terugwerkende kracht hebben – wanneer de nieuwe regel gepaard gaat met bijzondere bepalingen die de voorwaarden voor toepassing *ratione temporis* ervan vastleggen (arrest van 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-266/09, EU:C:2010:779, punt 32).
- 40 Handelingen ter omzetting van een richtlijn moeten dus vanaf de datum van het verstrijken van de omzettingstermijn van toepassing zijn op de toekomstige gevolgen van de situaties die onder de oude wet zijn ontstaan, tenzij die richtlijn anders bepaalt.
- 41 Richtlijn 2003/35 bevat geen enkele specifieke bepaling inzake de voorwaarden voor toepassing *ratione temporis* van artikel 10 bis van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd (arrest van 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a., C-72/12, EU:C:2013:712, punt 23).
- 42 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat artikel 10 bis van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, aldus moet worden uitgelegd dat de ter omzetting van dat artikel vastgestelde voorschriften van nationaal recht ook moeten gelden voor vergunningsprocedures die reeds aanhangig zijn op de datum waarop de termijn voor omzetting van die bepaling is verstreken (zie in die zin arrest van 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a., C-72/12, EU:C:2013:712, punt 31).
- 43 Wanneer geen enkele omzettingshandeling is vastgesteld binnen de in een richtlijn daartoe gestelde termijn, zoals in het hoofdgeding, dient te worden geoordeeld dat de verplichting om het nationale recht uit te leggen in overeenstemming met de niet-omgezette regel, vanaf het verstrijken van die termijn ook geldt in de in de punten 39 en 40 van het onderhavige arrest vermelde omstandigheden.
- 44 In dit laatste geval moet de nationale rechter immers het nationale recht uitleggen teneinde zoveel mogelijk te komen tot het resultaat dat door de niet-omgezette bepalingen van een richtlijn wordt beoogd, zoals in punt 34 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht. De onmiddellijke toepasselijkheid van een door een richtlijn vastgestelde nieuwe regel op de toekomstige gevolgen van bestaande situaties vanaf het verstrijken van de omzettingstermijn ervan, maakt deel uit van dat resultaat, tenzij de betreffende richtlijn anders bepaalt.
- 45 Nationale rechters zijn er dus toe gehouden om het nationale recht, vanaf het verstrijken van de termijn voor omzetting van een niet-omgezette richtlijn, zodanig uit te leggen dat de toekomstige gevolgen van situaties die zijn ontstaan onder de oude regeling, onmiddellijk in overeenstemming worden gebracht met de bepalingen van die richtlijn.
- 46 Met betrekking tot de doelstelling van de „niet buitensporig kostbaar”-regel, die erin bestaat de kostenverdeling in bepaalde gerechtelijke procedures te wijzigen, dient een procedure die voor het verstrijken van de termijn voor omzetting van richtlijn 2003/35 is ingeleid, te worden beschouwd als een situatie die is ontstaan onder de oude wet. De aan het einde van de procedure door de rechter genomen beslissing inzake de proceskosten vormt bovendien een toekomstig – en onzeker – gevolg van de aanhangige procedure. Wanneer nationale rechterlijke instanties een beslissing nemen over de kostenverdeling in procedures die aanhangig waren op de datum van het verstrijken van de termijn voor omzetting van deze richtlijn, moeten zij derhalve het nationale recht uitleggen op een wijze die zoveel mogelijk leidt tot een oplossing die overeenstemt met de doelstelling van de „niet buitensporig kostbaar”-regel.
- 47 In dat verband dient geen onderscheid te worden gemaakt tussen de kosten die in de praktijk voor of na het verstrijken van de omzettingstermijn zijn gemaakt, aangezien de beslissing inzake de kosten op die datum nog niet is genomen en bijgevolg de verplichting om het nationale recht uit te leggen overeenkomstig de „niet buitensporig kostbaar”-regel van toepassing is op die beslissing, zoals vermeld in het voorgaande punt. Voorts heeft het Hof geoordeeld dat het buitensporig kostbare karakter van de

procedure in zijn geheel moet worden beoordeeld, rekening houdend met alle door de betrokken partij gedragen kosten (arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punt 28).

- 48 De verplichting van de nationale rechter om de inhoud van een richtlijn te betrekken bij de uitlegging en toepassing van de relevante bepalingen van zijn nationale recht, wordt evenwel begrensd door de algemene rechtsbeginselen, met name het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van terugwerkende kracht (arrest van 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 De raad heeft in dit verband aangevoerd dat de onmiddellijke toepasselijkheid van de „niet buitensporig kostbaar”-regel op aanhangige procedures in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Hij meent dat de aan de start van de procedure geldende regel voor de proceskostenverdeling van invloed is geweest op het bedrag van de kosten die de partijen voor de verdediging van hun rechten hebben willen maken.
- 50 Het is juist dat het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan het vertrouwensbeginsel het rechtstreekse uitvloeisel is, met name vereist dat rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelige gevolgen kunnen hebben voor particulieren en ondernemingen (arrest van 22 juni 2017, Unibet International, C-49/16, EU:C:2017:491, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Bovendien komt het recht om zich op het vertrouwensbeginsel te beroepen toe aan iedere particulier die zich in een situatie bevindt waaruit blijkt dat de bevoegde autoriteit, door hem nauwkeurige toezeggingen te doen, bij hem gegronde verwachtingen heeft gewekt (zie in die zin arrest van 14 oktober 2010, Nuova Agricast en Cofra/Commissie, C-67/09 P, EU:C:2010:607, punt 71).
- 52 Er moet echter worden vastgesteld dat partijen in de procedure in het hoofdgeding geen toezegging hebben gekregen dat de regel inzake de proceskostenverdeling van kracht zou blijven tot aan het einde van de procedure. Zij konden integendeel vanaf het begin van deze procedure – op 24 juni 2004 toen Klohn heeft verzocht om toestemming voor het instellen van een beroep in rechte – voorzien dat deze regel binnen afzienbare termijn zou moeten worden gewijzigd, uiterlijk vóór 25 juni 2005, en dus waarschijnlijk voor het einde van voornoemde procedure, gelet op de verplichtingen die voor Ierland voortvloeien uit richtlijn 2003/35, die op 25 juni 2003 in werking is getreden. In het bijzonder kunnen Ierland en de raad in zijn hoedanigheid van orgaan van deze lidstaat zich niet beroepen op een legitiem vertrouwen in het behoud van een regel die Ierland, ondanks de verplichting dit binnen de door die richtlijn voorgeschreven termijn te doen, heeft verzuimd te wijzigen, zoals het Hof heeft vastgesteld in zijn arrest van 16 juli 2009, Commissie/Ierland (C-427/07, EU:C:2009:457).
- 53 Tot slot heeft het Hof geoordeeld dat het vertrouwensbeginsel niet dusdanig kan worden verruimd dat een nieuwe regeling nooit van toepassing kan zijn op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan (arrest van 6 oktober 2015, Commissie/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, punt 49).
- 54 Aldus kan de raad niet aanvoeren dat het rechtszekerheidsbeginsel zich verzet tegen de op de nationale rechterlijke instanties rustende verplichting om het nationale recht uit te leggen in overeenstemming met de „niet buitensporig kostbaar”-regel wanneer zij uitspraak doen over de kostenverdeling.
- 55 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, aldus moet worden uitgelegd dat de rechterlijke instanties van een lidstaat verplicht zijn tot richtlijnconforme uitlegging wanneer zij uitspraak doen over de verwijzing in de kosten in gerechtelijke procedures die aanhangig waren op de datum waarop de termijn voor omzetting van de „niet buitensporig kostbaar”-regel van dat artikel 10 bis, vijfde alinea, is verstreken, ongeacht de datum waarop deze kosten gedurende de betreffende procedure zijn gemaakt.

Derde vraag

- 56 Voor een goed begrip van de derde vraag dient vooraf in herinnering te worden gebracht dat de Ierse procedure op het gebied van de proceskosten in twee fasen verloopt. Na zijn beslissing ten gronde spreekt eerst de in het geding aangezochte rechter zich uit over de verdeling van de kosten. Onder toezicht van een rechter, te weten de High Court en in voorkomend geval vervolgens de Supreme Court, bepaalt de Taxing Master vervolgens het bedrag.
- 57 Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie over de procedure in het hoofdgeding, heeft de High Court, gelet op de verwerping van Klohn's beroep, deze laatste op 6 mei 2008 verwezen in de kosten van de raad, overeenkomstig Order 99 van de Rules of the Superior Courts, dat bepaalt dat „de proceskosten in het verlengde liggen van de uitkomst van de procedure”. Dit besluit is onherroepelijk geworden, aangezien daartegen niet is opgekomen binnen de gestelde termijnen. De Taxing Master heeft de door Klohn aan de raad te vergoeden kosten begroot op ongeveer 86 000 EUR bij beslissing van 24 juni 2010, die is betwist bij de High Court en vervolgens bij de verwijzende rechter.
- 58 Gelet op deze elementen dient de derde vraag aldus te worden opgevat dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of in het hoofdgeding, gelet op het gezag van gewijsde van de beslissing van de High Court van 6 mei 2008, die onherroepelijk is geworden wat de verdeling van de kosten betreft, nationale rechterlijke instanties die uitspraak doen op het beroep dat de verzoeker in het hoofdgeding heeft ingesteld tegen de beslissing van de Taxing Master waarbij het bedrag van de kosten is vastgesteld, ertoe gehouden zijn het nationale recht zodanig uit te leggen dat die verzoeker geen buitensporige kosten hoeft te dragen.
- 59 Volgens vaste rechtspraak moet de nationale rechter bij de toepassing van het nationale recht, dit zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn, teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 288, derde alinea, VWEU te voldoen (arrest van 4 juli 2006, Adelener e.a., C-212/04, EU:C:2006:443, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 60 Het vereiste van een richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht is namelijk inherent aan het systeem van het VWEU, aangezien het de nationale rechter in staat stelt binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het Unierecht te verzekeren bij de beslechting van het bij hem aanhangige geding (arrest van 4 juli 2006, Adelener e.a., C-212/04, EU:C:2006:443, punt 109 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Het beginsel van conforme uitlegging van het nationale recht kent echter bepaalde beperkingen.
- 62 Ten eerste, zoals reeds vermeld in punt 48 van het onderhavige arrest, wordt de verplichting van de nationale rechter om bij de uitlegging en toepassing van de relevante bepalingen van het nationale recht te refereren aan de inhoud van een richtlijn, begrensd door de algemene rechtsbeginselen.
- 63 In dit verband is het beginsel van het gezag van gewijsde van bijzonder belang, zowel in de rechtsorde van de Unie als in de nationale rechtsorden. Om zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen als een goede rechtsbedeling te waarborgen, is het immers van belang dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden nadat de beschikbare beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of nadat de beroepstermijnen zijn verstreken, niet opnieuw aan de orde kunnen worden gesteld (arrest van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Derhalve vereist het Unierecht niet om nationale procedureregels die een rechterlijke beslissing gezag van gewijsde verlenen, buiten toepassing te laten (arrest van 20 maart 2018, Di Puma en Consob, C-596/16 en C-597/16, EU:C:2018:192, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 65 Ten tweede houdt de verplichting tot conforme uitlegging op wanneer het nationale recht niet zodanig kan worden uitgelegd dat het tot een resultaat leidt dat verenigbaar is met het door de betrokken richtlijn beoogde resultaat. Met andere woorden, het beginsel van conforme uitlegging kan niet als grondslag dienen voor een uitlegging contra legem van het nationale recht (arresten van 4 juli 2006, *Adelener e.a.*, C-212/04, EU:C:2006:443, punt 110, en 15 april 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punt 100).
- 66 Er dient te worden benadrukt dat wanneer het Hof is aangezocht krachtens artikel 267 VWEU, het niet bevoegd is te beoordelen of bovengenoemde beperkingen in de weg staan aan een uitlegging van het nationale recht in overeenstemming met een Unierechtelijke norm. In het algemeen staat het in het kader van een prejudiciële procedure niet aan het Hof om het nationale recht uit te leggen (arrest van 1 december 1965, *Dekker*, 33/65, EU:C:1965:118), aangezien enkel de nationale rechter hiertoe bevoegd is (zie in die zin arrest van 26 september 2013, *Ottica New Line*, C-539/11, EU:C:2013:591, punt 48).
- 67 Het staat derhalve aan de verwijzende rechter om het gezag van gewijsde te beoordelen van de beslissing van 6 mei 2008, waarbij de High Court Kohn heeft verwezen in de kosten van de betrokken procedure, teneinde vast te stellen of en in hoeverre het in het hoofdgeding mogelijk is het nationale recht in overeenstemming met de „niet buitensporig kostbaar”-regel uit te leggen.
- 68 In deze omstandigheden kan het Hof enkel preciseringen geven teneinde de verwijzende rechter bij zijn beoordeling te leiden (arrest van 21 februari 2006, *Halifax e.a.*, C-255/02, EU:C:2006:121, punt 77) en aanduiden met welke uitlegging van het nationale recht de verwijzende rechter zou voldoen aan zijn verplichting tot Unierechtconforme uitlegging.
- 69 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de beslissing van 6 mei 2008, waarbij de High Court uitspraak heeft gedaan over de kostenverdeling, door in het bijzonder Kohn te verwijzen in de door de raad gemaakte kosten, niet hetzelfde voorwerp heeft als de beslissing van de Taxing Master die ten grondslag ligt aan de gerechtelijke procedure voor de verwijzende rechter, voor zover bij eerstgenoemde beslissing met name niet het specifieke bedrag van die kosten is vastgesteld. Volgens de rechtspraak van het Hof geldt het gezag van gewijsde uitsluitend voor de rechtsvorderingen waarover de rechter uitspraak heeft gedaan. Het gezag van gewijsde staat bijgevolg niet eraan in de weg dat de Taxing Master of een rechter in het kader van een later geding zich uitsprekt over rechtspunten waarover in deze definitieve beslissing geen uitspraak is gedaan (zie in die zin arrest van 11 november 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, EU:C:2015:742, punt 36).
- 70 Bovendien zou een uitlegging volgens welke, gelet op de nauwe band tussen de beslissing houdende verwijzing in de kosten en die waarbij het bedrag is vastgesteld, de raad het recht heeft om alle kosten die hij redelijkerwijs voor zijn verdediging heeft gemaakt, terug te vorderen, in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en het vereiste van de voorzienbaarheid van het Unierecht. Zoals de advocaat-generaal in punt 114 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kon Kohn immers tot het moment van de beslissing van de Taxing Master, meer dan een jaar na de beslissing waarbij hij in de kosten werd verwezen, niet weten hoe hoog het aan de in het gelijk gestelde partijen te vergoeden bedrag zou zijn, noch kon hij, diensgevolge, met volle kennis van zaken de eerste beslissing betwisten. Het bedrag van de door de raad invorderbare kosten, zoals vastgesteld door de Taxing Master, was voor de betrokkene des te minder voorzienbaar omdat het ongeveer drie keer zo hoog was als het bedrag van de kosten die hij zelf in de betreffende procedure had gemaakt.
- 71 Aldus moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, aldus moet worden uitgelegd dat, in een geding als het hoofdgeding, een nationale rechterlijke instantie die uitspraak dient te doen over het bedrag van de kosten, verplicht is tot richtlijnconforme uitlegging, voor zover het gezag van gewijsde van de definitief geworden beslissing houdende verwijzing in de kosten zich daar niet tegen verzet, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

Kosten

- 72 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003, moet aldus worden uitgelegd dat het daarin neergelegde vereiste dat bepaalde gerechtelijke procedures inzake milieuaangelegenheden niet buitensporig kostbaar mogen zijn, geen rechtstreekse werking heeft. Wanneer een lidstaat dit artikel niet heeft omgezet in nationaal recht, moeten de nationale rechterlijke instanties van die lidstaat niettemin vanaf het verstrijken van de voor omzetting van dat artikel vastgestelde termijn, het nationale recht zoveel mogelijk zodanig uitleggen dat particulieren er niet van worden weerhouden om een binnen de werkingssfeer van dit artikel vallend beroep in rechte in te stellen of voort te zetten wegens de financiële last die hieruit kan voortvloeien.
- 2) Artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35, moet aldus worden uitgelegd dat de rechterlijke instanties van een lidstaat verplicht zijn tot richtlijnconforme uitlegging wanneer zij uitspraak doen over de verwijzing in de kosten in gerechtelijke procedures die aanhangig waren op de datum waarop de termijn voor omzetting van het in dat artikel 10 bis, vijfde alinea, gestelde vereiste dat bepaalde gerechtelijke procedures inzake milieuaangelegenheden niet buitensporig kostbaar mogen zijn, is verstreken, ongeacht de datum waarop deze kosten gedurende de betreffende procedure zijn gemaakt.
- 3) Artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35, moet aldus worden uitgelegd dat, in een geding als het hoofdgeding, een nationale rechterlijke instantie die uitspraak dient te doen over het bedrag van de kosten, verplicht is tot richtlijnconforme uitlegging, voor zover het gezag van gewijsde van de definitief geworden beslissing houdende verwijzing in de kosten zich daar niet tegen verzet, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

ondertekeningen