



EUROPESE COMMISSIE
DIRECTORAAT-GENERAAL MILIEU
Directoraat E — Uitvoering en Ondersteuning aan lidstaten

De directeur

EU Pilot (2019)9392

Betreft: MER voor Lelystad Airport — toegang tot de rechter — kosten van het beroep bij de Nederlandse civiele rechtbank

Hierbij vestigen de Commissiediensten uw aandacht op de toepassing 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 (hierna "de MER-richtlijn" genoemd), zoals gewijzigd, in Nederland.

De Commissie heeft een klacht ontvangen waarin werd betoogd dat een beroep tegen de vergunning die de wijziging en exploitatie van luchthaven Lelystad toestaat (Luchthavenbesluit Lelystad) alleen bij de Nederlandse civiele rechtbank kan worden ingesteld en dat een dergelijk beroep daardoor buitensporig kostbaar is. Dit zou onverenigbaar zijn met artikel 11, lid 4, van de MER-richtlijn¹, waarin het volgende wordt bepaald:

4. 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.

Bovendien beweert de klager, ook in de context van het instellen van een eventueel beroep, dat er tijdens het vaststellen van de in 2014 voltooide Milieueffectrapportage (MER) een gebrek aan inspraak is geweest, wat in de actualisatie van 2018 van die MER niet meer kon worden goedge maakt en gevolgen zou kunnen hebben voor de mogelijkheden om tegen het Luchthavenbesluit Lelystad in beroep te gaan. In een officiële factsheet van 24 oktober 2018² wordt echter vermeld dat eind 2018 een zienswijzeprocedure over het ontwerp van wijziging van het Luchthavenbesluit Lelystad zal worden gestart en dat het ook mogelijk is te reageren

¹ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. Het lijkt erop dat de huidige versie van die richtlijn (2014/52/EU) op de zaak in kwestie niet van toepassing is.

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/documenten/brochures/2018/10/24/factsheet-luchthavenbesluit-lelystad-airport>

op de geactualiseerde MER (de actualisatie van 2018 en de niet-geactualiseerde oorspronkelijke delen van 2014). Dit onderdeel van de klacht lijkt derhalve ongegrond.

De Commissiediensten verzoeken de Nederlandse autoriteiten daarom een reactie te geven op de aantijging dat, in strijd met artikel 11, lid 4, van de MER-richtlijn, het instellen van een beroep tegen het Luchthavenbesluit bij de civiele rechtbank buitensporig kostbaar kan zijn.

Een beroep instellen tegen de vaststelling van het Luchthavenbesluit; buitensporig kostbaar?

De klager voert aan dat een beroep bij de civiele rechter buitensporig kostbaar is en derhalve niet in overeenstemming is met de in artikel 11, lid 4, van de MEB-richtlijn vastgelegde voorschriften.

Uit een informele informatie-uitwisseling met Nederland rond de zomer van 2018 is gebleken dat een beroep tegen een vergunning die alleen de verbouwing en exploitatie van *bepaalde* regionale vliegvelden toestaat (een Luchthavenbesluit), inderdaad alleen bij de civiele rechter ingesteld kan worden³. Vergeleken met een procedure tegen afgegeven vergunningen bij de bestuursrechter behelst dit hogere griffierrechten; er moet verplicht een advocaat worden ingeschakeld en er is een risico op proceskosten.

Dit is wat tot uit de tot nu toe beschikbare informatie kan worden afgeleid over de gevolgen voor de kosten:

- Kosten: bij bestuursrechtelijke procedures is het inschakelen van een advocaat niet noodzakelijk, maar bij civiele procedures is dit verplicht. Er zijn bepalingen inzake juridische bijstand en ondersteuning (maar mogelijk niet voor ngo's).
- Indien de verzoeker succesvol is, kunnen (kan een gedeelte van) de kosten door de verliezende partij worden vergoed.
- De civiele rechter kan de partij die de zaak heeft verloren, in de kosten van de wederpartij veroordelen. Deze kosten worden berekend aan de hand van vaste tarieven (deze dekken dus niet de werkelijke kosten). De rechter beschikt hierin over discretionaire bevoegdheid. De winnende partij mag besluiten de kosten niet te vorderen.
- De kosten van door de rechtbank benoemde deskundigen zijn onderdeel van de proceskosten. Andere kosten met betrekking tot door de partij zelf opgeroepen deskundigen kunnen alleen in een afzonderlijke schadevergoedingsprocedure worden gevorderd.

³ Hierbij moet vermeld worden dat een beroep tegen de regionale luchthavens Lelystad, Eindhoven en Rotterdam alleen bij de civiele rechter mogelijk is, maar dat de beroepen met betrekking tot de twee andere regionale luchthavens wel nog bij de bestuursrechter kunnen worden ingesteld. De reden lijkt te zijn dat de luchthavens Lelystad, Eindhoven en Rotterdam allemaal (vakantie)vluchten van Schiphol over zullen nemen.

Tijdens informele informatie-uitwisselingen hebben de Nederlandse autoriteiten de volgende berekening gegeven: de totale kosten voor het eerste beroep (waaronder advocaten en deskundigen met een gemiddelde prijs) bedragen ongeveer 25 000 EUR; nog een keer 25 000 EUR voor een beroep, en indien er een cassatieberoep wordt ingesteld 15 000 EUR, wat de totale kosten 65 000 EUR maakt.

De klager beweert dat de kosten voor een beroep tegen het Luchthavenbesluit op kunnen lopen tot 300 000 EUR zonder dit bedrag duidelijk te specificeren, maar de klager rekent waarschijnlijk de kosten van eigen deskundigen en het opstellen van (juridische) documenten voor het instellen van een beroep mee (die geen onderdeel uitmaken van de proceskosten).

Het lijkt er echter op dat, indien de burger of ngo in de kosten van de wederpartij (de staat) wordt veroordeeld, de totale door de burger/ngo gemaakte kosten in de praktijk worden verdubbeld (namelijk door toevoeging van de eigen griffierrechten, kosten van advocaten en deskundigen), waardoor een kostenrisico van ongeveer 120 000 tot 130 000 EUR aannemelijk lijkt. Er kan niet worden uitgesloten dat dergelijke kosten als buitensporig kostbaar worden aangemerkt.

Vragen

De diensten van de Commissie verzoeken de Nederlandse autoriteiten derhalve uit te leggen of zij, in het licht van de verschillen tussen het Nederlands civiel- en bestuursprocesrecht, van mening zijn dat de voor een beroep tegen de vergunning voor luchthaven Lelystad gemaakte uitzonderingen op de algemene regel in de Algemene wet bestuursrecht, die stelt dat dergelijke beroepen bij de bestuursrechter worden ingesteld, niet leiden tot een schending van hun verplichting overeenkomstig artikel 11, lid 4, van de MEB-richtlijn, en met name:

1. Sluiten de Nederlandse autoriteiten uit dat een civiele rechtszaak tegen een Luchthavenbesluit buitensporig kostbaar kan zijn / onbetaalbare kosten met zich mee kan brengen voor burgers en ngo's? Indien dit zo is, ontvangen wij in het licht van de door de diensten van de Commissie gepresenteerde berekening graag een rechtvaardiging van het feit dat een kostenrisico van ongeveer 120 000 tot 130 000 EUR mogelijk lijkt.
2. Welke rol spelen rechtsbijstandsverzekeringen voor burgers en ngo's? Kunnen ngo's overeenkomstig de Nederlandse wet profiteren van een dergelijke verzekering?
3. Het moeten betalen van de kosten van de tegenpartij (de overheidsinstanties) in geval van een vergeefs beroep tegen een op basis van nationale wetgeving afgegeven vergunning is overeenkomstig artikel 8.75 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht een uitzondering, terwijl het betalen van de proceskosten binnen het Nederlandse civiele procesrecht de regel is. Is er in geval van beroep tegen het Luchthavenbesluit bij een Nederlandse civiele rechter een bepaling die vergelijkbaar is met artikel 8.75 van de Algemene wet bestuursrecht, met name het gedeelte waarin wordt vermeld dat de partij die in beroep is gegaan (burger/ngo), alleen in de kosten van de autoriteiten kan worden veroordeeld in geval van kennelijk onredelijk gebruik

van procesrecht, of hebben de autoriteiten overwogen een dergelijke bepaling op te stellen?

De Nederlandse autoriteiten worden vriendelijk verzocht hun opmerkingen over deze punten aan de Commissiediensten voor te leggen zodat over een volledig beeld van de situatie in het Koninkrijk der Nederlanden kan worden beschikt alvorens een passende beslissing te nemen over het gevolg dat aan de beoordeling moet worden gegeven.

De Commissiediensten zien de opmerkingen van de Nederlandse autoriteiten graag binnen tien weken na ontvangst van deze brief tegemoet.