

Onderwerp: EU Pilot (2019)9392

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

In antwoord op de brief met genoemd onderwerp, zonder datum en kenmerk, gelieve u hierbij de reactie van de Nederlandse regering aan te treffen.

De Commissiediensten verzoeken de Nederlandse autoriteiten een reactie te geven op de stelling dat het instellen van een beroep tegen een Luchthavenbesluit bij de civiele rechtbank buitensporig kostbaar kan zijn. De Commissie heeft een klacht ontvangen waarin wordt 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, aldus de klacht, 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.”

In uw brief neemt u (p. 3, derde alinea) tot kennelijk uitgangspunt, 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 moeten worden verdubbeld (namelijk door toevoeging van de eigen griffierechten, kosten van advocaten en deskundigen), waardoor een kostenrisico van ongeveer 120.000 tot 130.000 EUR aannemelijk lijkt. Tevens geeft u aan niet te kunnen uitsluiten, dat dergelijke kosten als buitensporig kostbaar moeten worden aangemerkt. Ten aanzien van dit uitgangspunt stelt de Nederlandse regering, alvorens in te gaan op de beantwoording van uw vragen, het volgende voorop.

Beantwoording van de in de pilot gestelde vragen.

De diensten van de Commissie verzoeken de Nederlandse autoriteiten uit te leggen of zij, in het licht van de verschillen tussen het Nederlandse civiele 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, inhoudende dat beroepen bij de bestuursrechter worden ingesteld, niet leiden tot een schending van hun verplichting overeenkomstig artikel 11, lid 4, van de MEB-richtlijn. Zij stellen daartoe de volgende vragen:

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?

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.

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?

Ten aanzien van vraag 1 antwoordt de Nederlandse regering als volgt.

De door de diensten van de Commissie gepresenteerde berekening is naar het oordeel van de Nederlandse regering niet juist. Hieronder wordt gespecificeerd, dat een civiele procedure tegen een besluit als het Luchthavenbesluit voor burgers of NGO's een kostenrisico met zich brengt dat zich beweegt tussen een indicatief minimum van 29.000 EUR, indien de procedure wordt gewonnen en een indicatief maximum van 53.000 EUR, indien de procedure wordt verloren.

Bij het antwoord op de vraag, of deze kosten voor de rechtszoekende buitensporig hoog ('prohibitively expensive') zijn, dient zowel de financiële situatie van de desbetreffende burger of NGO in aanmerking te worden genomen, waaronder begrepen de mogelijkheden gebruik te maken van door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand, als de gemiddelde levensstandaard ter plaatse. De Nederlandse autoriteiten zijn van mening, dat het kostenrisico voor een rechtzoekende in een civiele procedure niet dermate hoog is, dat dit als buitensporig is aan te merken en dat de rechtzoekende in het licht van de door hem beoogde belangen hierdoor niet zal worden afgehouden van de handhaving in rechte van die belangen.

Wat betreft de kosten die met het voeren van een civiele procedure zijn verbonden geldt het volgende. Een partij die een civiele procedure wil voeren wordt geconfronteerd met kosten die zijn samengesteld uit verschillende componenten: (i) aan de rechterlijke instantie verschuldigde griffierechten, (ii) kosten verbonden aan rechtshulp, dat wil zeggen kosten die een partij moet maken om een advocaat in te schakelen en (iii) een mogelijke proceskostenveroordeling jegens de wederpartij.

Ad (i). Het systeem van de heffing van griffierechten in een rechtsgang bij de civiele rechter werkt als volgt: zowel eiser als gedaagde partij betalen griffierechten bij inleiding van de procedure, tenzij de zaak wordt ingeleid bij de kantonrechter dan betaalt alleen de eiser griffierecht. Het tarief is afhankelijk van de soort vordering en het type partij (natuurlijke of niet-natuurlijke personen/rechtspersonen): het laagste tarief geldt voor vorderingen van onbepaalde waarde, d.w.z. vorderingen waarvan de waarde niet in geld is uit te drukken zoals een vordering tot een doen of nalaten, een vordering tot verklaring voor recht, bijvoorbeeld dat een wederpartij onrechtmatig handelt of de rechten van eiser schendt. De rechterlijke instantie, rechtbank, gerechtshof, of Hoge Raad, bepaalt welk tarief geheven moet worden; dat is afhankelijk van de kwalificatie van de vordering en het aantal vorderingen dat wordt ingediend. Over het algemeen betalen eiser en gedaagde hetzelfde bedrag; bij iedere nieuwe instantie, dus in hoger beroep en evt. cassatie bij de Hoge Raad, wordt opnieuw griffierecht geheven.

De procedures bij de civiele rechter in het kader van handhaving van inspraakrechten waar onderhavige pilot op ziet, zullen doorgaans als een vordering 'van onbepaalde waarde' gekwalificeerd

worden.² In dergelijke zaken beloopt het standaardtarief voor het griffierecht bij de rechtbank³ voor natuurlijke personen 297 EUR, voor niet-natuurlijke personen 639 EUR en voor onvermogen partijen 81 EUR; bij het gerechtshof – in geval van hoger beroep – belopen die tarieven respectievelijk 324, 741 en 324 EUR en bij de Hoge Raad – in geval van cassatieberoep – 336, 811 en 336 EUR.

Ad (ii) Kosten van rechtshulp, dat wil zeggen het honorarium dat aan een advocaat verschuldigd is, worden hier tot uitgangspunt genomen omdat vorderingen zoals die in de onderhavige pilot aan de orde zijn doorgaans bij een rechtbank moeten worden ingesteld; daarbij is verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat voorgeschreven. Deze kunnen, uitgaande van een gemiddeld in Nederland gehanteerd uurtarief en een aantal proceshandelingen voor drie instanties, geschat worden op $(15.000 + 15.000 + 10.000 =)$ 40.000 EUR.

Ad (iii) Ten aanzien van de proceskosten in een civiele procedure, die in de regel zullen bestaan uit de kosten van rechtsbijstand door een advocaat en de door partijen te betalen griffierechten, bepaalt het civiele procesrecht, dat de rechter zich moet uitspreken over de proceskostenveroordeling; daartoe neemt het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in art. 237 tot uitgangspunt, dat de verliezende partij in de kosten van het geding wordt veroordeeld. Als beide partijen deels in het gelijk of ongelijk worden gesteld kan de rechter de proceskosten dienovereenkomstig tussen partijen compenseren, d.w.z. de rechter kan iedere partij voor haar eigen kosten laten opkomen dan wel een gedeelte van de kosten toewijzen. De rechter heeft op grond van het civiele procesrecht de vrijheid de proceskosten waarin de verliezende partij wordt veroordeeld te matigen ten opzichte van de werkelijk door de winnende partij gemaakte kosten (de advocaatkosten). Om de burger niet af te houden van de uitoefening van de mogelijkheid en de bevoegdheid om zijn recht te halen door een beroep te doen op de rechter is bij de proceskostenveroordeling deze matigingsbevoegdheid tot uitgangspunt geworden; de rechter wijst bij de proceskostenveroordeling als regel niet de werkelijke kosten toe maar een bedrag dat in veruit de meeste gevallen lager is. Daartoe is binnen de rechterlijke macht ter vergoeding van de door een partij aan rechtsbijstand betaalde kosten, een systeem van forfaitaire bedragen ontwikkeld die bij een proceskostenveroordeling in de plaats treden van de werkelijk door partijen gemaakte kosten van rechtsbijstand. Deze forfaitaire bedragen worden berekend aan de hand van het aantal proceshandelingen dat in een bepaalde procedure door een partij is verricht; aan iedere handeling wordt overeenkomstig haar zwaarte een aantal punten (heel of half) toegekend waarbij één punt staat voor een bepaald bedrag, dat het liquidatietarief genoemd wordt; de hoogte van dit tarief is afhankelijk van de omvang van de claim en de procesinstantie waarin partijen zich bevinden (eerste aanleg, hoger beroep of cassatie). Toepassing van het liquidatietarief zal voor de vorderingen die doorgaans aan de orde zijn in procedures waar deze pilot op ziet, namelijk vorderingen van onbepaalde waarde, in de verschillende instanties neerkomen op het volgende.

Er wordt gewerkt met een puntenstelsel. Het toepasselijke tarief in de rechtbank is 543 EUR met een maximum van 6 punten; in hoger beroep is het toepasselijke tarief 1074 EUR met een maximum van 3 punten (in incidenteel appel de helft, mits de rechtbank het hoger beroep nodig heeft geoordeeld).

² Het handhaven van rechten waar deze pilot op ziet zal doorgaans in de laagste tariefgroep vallen; dat is evenzo het geval bij het vorderen van een verklaring voor recht houdende, dat de staat onrechtmatig handelt door niet-nakoming van bepaalde verplichtingen uit hoofde van EU- of verdragenrecht. Als de burger eenmaal met succes een verklaring voor recht verkregen heeft, kan hij de daaruit voortvloeiende schade verhalen in een schadestaatprocedure indien niet buiten een procedure met de wederpartij een vergelijk getroffen kan worden (een verklaring voor recht verschaft vaak een dermate gunstige onderhandelingspositie dat de afdoening van de schade buitengerechtelijk afgedaan zal kunnen worden). In de schadestaatprocedure zal dan overeenkomstig de hoogte van de vordering ook een hoger griffierecht geheven worden maar dit kan – door middel van de kostenveroordeling in deze schadestaatprocedure – worden afgewenteld op de wederpartij, aangezien immers vaststaat dat er schade vergoed zal moeten worden.

³ Het kantongerecht hanteert lagere tarieven; bovendien hoeft gedaagde daar geen griffierecht te betalen; verplichte procesvertegenwoordiging geldt niet, m.a.w. partijen hoeven geen advocaat in de arm te nemen. Indien partijen in hoger beroep gaan van de uitspraak van de kantonrechter bij een gerechtshof geldt wel verplichte procesvertegenwoordiging. De kantongerechtsprocedure zal hier verder buiten beschouwing worden gelaten aangezien het type vordering waar onderhavige pilot op ziet doorgaans, vanwege de onbepaalde waarde van die vordering, in eerste instantie niet aan de kantonrechter maar aan de rechtbank zal worden voorgelegd.

In cassatieberoep bij de Hoge Raad wordt niet met een puntenstelsel gewerkt maar wordt gewerkt met vaste forfaitaire bedragen ongeacht het aantal proceshandelingen; deze zijn maximaal 2.200 EUR in geval van verwerping van het cassatieberoep en 2.600 EUR in geval van vernietiging van de in cassatie bestreden uitspraak. De kosten die de civiele rechter de verliezer in geval van een proceskostenveroordeling ter betaling aan de wederpartij oplegt, bestaan derhalve uit de optelsom van de toepasselijke liquidatietarieven vermeerderd met het door de winnende partij betaalde griffierecht.

Totale kostenprognose

Als een natuurlijke of rechtspersoon tegen de Staat een procedure bij de civiele rechter aanspant om zijn inspraakrecht te effectueren zijn verschillende uitkomsten denkbaar: partijen komen onderling tot een vergelijk in de loop van de procedure, één of beide partijen zijn het niet eens met een uitspraak in eerste aanleg waardoor een procedure in hoger beroep wordt ingeleid en hetzelfde geldt voor de uitspraak van de appelrechter waardoor cassatieberoep bij de Hoge Raad mogelijk is. Wanneer partijen deze drie instanties doorlopen dan kunnen de daaruit voortvloeiende kosten als volgt geprognosticeerd worden.

Indien een natuurlijke persoon zijn zaak in drie instanties doorzet en geheel in het ongelijk wordt gesteld dan zal hij jegens zijn wederpartij kunnen worden veroordeeld tot een maximumbedrag van 10.994 EUR⁴; om te berekenen wat hij uiteindelijk zelf aan kosten voor een verloren procedure kwijt is moet bij dit bedrag worden opgeteld het griffierecht dat hij zelf heeft moeten betalen ten bedrage van 958 EUR alsook de werkelijk door hem betaalde advocaatkosten. Een civiele procedure zal - voor een natuurlijke persoon die zijn zaak na drie instanties verliest - dus neerkomen op een bedrag van rond de 52.000 EUR; dit bedrag zal lager liggen indien minder instanties worden doorlopen alsook indien minder proceshandelingen worden verricht.⁵ Indien de natuurlijke persoon zijn zaak wint zal hij het bedrag aan kostenveroordeling van de wederpartij, dat aan hem toevalt, in mindering kunnen brengen op de daadwerkelijk door hem betaalde advocaatkosten; uitgaande van de hiervoor geschatte 40.000 EUR zullen de daadwerkelijke (netto) kosten in die situatie ongeveer 29.000 EUR bedragen. Dit bedrag kan vanzelfsprekend lager liggen naar gelang het aantal doorlopen instanties en proceshandelingen minder is.

Indien een niet-natuurlijke persoon zoals een stichting (een ngo) een civiel geding entameert zullen de hiervoor geïndiceerde kosten iets hoger liggen vanwege het door ngo's verschuldigde hogere griffierecht dat 2.191 EUR in totaal voor drie instanties bedraagt. Een verloren procedure komt voor een ngo neer op een door de ngo aan de wederpartij (de Staat) te betalen proceskostenveroordeling van in totaal 11.460 EUR waarbij het bedrag van haar eigen griffierecht moet worden opgeteld; totaal door de ngo te dragen kosten zijn dan 13.460 EUR te vermeerderen met de door de ngo gemaakte kosten voor een advocaat, ongeveer 40.000 EUR. Een ngo die een zaak verliest zal dus ongeveer 53.000 EUR kwijt zijn. Indien de ngo een zaak wint wordt het bedrag van 40.000 EUR advocaatkosten verminderd met de van de wederpartij te incasseren proceskostenveroordeling, hetgeen een werkelijk proceskostenrisico met zich brengt van een kleine 27.000 EUR.

Gelet op het bovenstaande wil de Nederlandse regering – wellicht ten overvloede – benadrukken, dat de in uw brief genoemde bedragen van proceskostenmaxima van 120.000 tot 130.000 EUR naar de mening van de Nederlandse regering onjuist zijn: deze kosten bewegen zich naar onze inschatting

⁴ Bestaande uit € 958 griffierecht en een maximale forfaitaire proceskostenvergoeding van € 10.036 in totaal voor drie instanties.

⁵ Dit bedrag zal hoger liggen indien de rechter op enig moment in de procedure het advies van een deskundige noodzakelijk acht; de kosten van een dergelijk door de rechter gelast deskundigenbericht zullen overeenkomstig het uitgangspunt van art. 237 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering uiteindelijk door partijen zelf gedragen worden.

tussen de 29.000 EUR (27.000 voor ngo's) als ondergrens en 52.000 EUR (53.000 voor ngo's) als bovengrens.

Ten aanzien van vraag 2 antwoordt de Nederlandse regering als volgt.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen rechtsbijstandsverzekeringen en door de overheid gefinancierde ofwel gesubsidieerde rechtsbijstand ingevolge de Wet op de Rechtsbijstand voor on- of minvermogenen.

Rechtsbijstandverzekeringen

In Nederland is het een bekend en maatschappelijk breed verspreid fenomeen dat particulieren één of andere vorm van rechtsbijstandverzekering hebben afgesloten. Ngo's kunnen, indien zij rechtspersoonlijkheid bezitten, eveneens rechtsbijstandverzekeringen afsluiten. In het geval een burger of een ngo een rechtsbijstandverzekering heeft afgesloten, hangt het af van de verzekeringsvoorwaarden in hoeverre de kosten van een procedure worden vergoed; dit kan het volledige proceskostenrisico zijn maar het kan ook een gedeelte zijn van de proceskosten of het volledige bedrag tot een bepaald maximum. Aldus kan een partij haar proceskostenrisico geheel of gedeeltelijk afwentelen.

Gesubsidieerde rechtsbijstand

Burgers kunnen, indien zij daarvoor op grond van hun beperkte financiële draagkracht in aanmerking komen, een beroep doen op door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand. Het proceskostenrisico wordt in geval van gesubsidieerde rechtsbijstand in zoverre op de overheid afgewenteld, dat de advocaatkosten die de desbetreffende partij maakt door de Raad voor de Rechtsbijstand aan de advocaat worden vergoed. Daarbij geldt in beginsel dat ook sprake is van een eigen bijdrage in de kosten van rechtsbijstand. Dat geldt ook voor rechtspersonen zoals natuur- en milieubeschermingsorganisaties (ngo's) indien deze naar het oordeel van de Raad voor de Rechtsbijstand dermate onvermogen zijn dat zij hun kosten voor rechtsbijstand niet zelf kunnen voldoen. Voor rechtspersonen geldt een eigen bijdrage van 823 EUR. Voor natuur- en milieuorganisaties met rechtspersoonlijkheid wordt, indien het eigen vermogen minder dan 10.000 EUR bedraagt, door de Raad voor Rechtsbijstand op grond van een desbetreffende beleidsregel een korting van 75% toegepast op deze eigen bijdrage. Aldus is voor dergelijke ngo's de toegang tot de rechter voorspelbaar en verzekerd.⁶ Een partij die voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt, heeft eveneens recht op een korting op de door haar te betalen griffierechten. Wanneer de partij met gefinancierde rechtsbijstand in een civiele procedure haar zaak verliest loopt zij wel het risico veroordeeld te worden in de proceskostenveroordeling die de rechter – conform het liquidatietarief zoals hiervoor uiteen is gezet – uitspreekt.

Ten aanzien van vraag 3 antwoordt de Nederlandse regering als volgt.

Een met art. 8.75 Awb vergelijkbare bepaling, 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, ontbreekt in het burgerlijk procesrecht. Wel bestaat de mogelijkheid voor de rechter om nodeloos gemaakte proceskosten voor rekening te laten van de partij die deze heeft gemaakt. Bovendien kunnen proceskosten door de rechter gecompenseerd worden indien partijen in een procedure over en weer gedeeltelijk in het (on)gelijk zijn gesteld.

⁶ Hierbij verdient aantekening, dat de toegang tot gefinancierde rechtsbijstand voor rechtspersonen in zoverre beperkt is, dat rechtspersonen wier doel louter gelegen is in het voeren van procedures geen recht hebben op deze rechtsbijstandsvergoeding.

Conclusie: Een beroep tegen de vergunning voor luchthaven Lelystad, dat bij de civiele rechter moet worden ingesteld leidt, ondanks enkele verschillen tussen het Nederlandse civiele en bestuursprocesrecht, niet tot een schending van de verplichting overeenkomstig artikel 11, lid 4, van de MER-richtlijn. Het is aan de lidstaat om – uiteraard binnen de grenzen die de richtlijn aangeeft - te kiezen welke rechter bevoegd is. Dit behoort tot de nationale procesautonomie. De kosten van een civiele procedure in Nederland zijn zeer inzichtelijk: tarieven van griffierechten liggen vast en ook de proceskostenveroordeling die eventueel aan een verliezende partij wordt opgelegd zal als gevolg van het aan een liquidatietarief gekoppeld puntensysteem over het algemeen zeer voorspelbaar zijn en partijen niet voor verrassingen plaatsen. Dat zal in het algemeen ook gelden voor de kosten die de burger in een civiele procedure moet maken om een advocaat in te schakelen. Deze kosten kunnen bij een procedure in drie instanties oplopen, maar de kosten kunnen in geval van een gunstige uitkomst deels worden afgewenteld op de wederpartij.

De Nederlandse overheid heeft binnen haar stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voorzieningen geschapen om de verschillen in draagkracht van de verschillende burgers ten aanzien van met name de kosten van rechtsbijstand op te vangen; ook ngo's kunnen onder omstandigheden een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. De Nederlandse regering is kortom van mening, dat de met een civiele procedure samenhangende proceskosten niet buitensporig kostbaar zijn ('not prohibitively expensive') waardoor die kosten betrokken burgers of ngo's dan ook niet zullen afhouden van de handhaving van hun rechten.