ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

13 februari 2014*

„Niet-nakoming — Inspraak van publiek in besluitvormingsproces en toegang tot rechter in milieuaangelegenheden — Begrip ‚niet buitensporig kostbare' gerechtelijke procedure"

In zaak C-530/11,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 18 oktober 2011,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver en L. Armati als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door C. Murrell, vervolgens door M. Holt, als gemachtigden, bijgestaan door J. Maurici, barrister,

verweerder,

ondersteund door

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door C. H. Vang als gemachtigde,

Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door E. Barrington en G. Gilmore, barristers,

interveniënten,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (rapporteur), en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 juli 2013,

* Procestaal: Engels.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 september 2013,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, door na te laten de artikelen 3, lid 7, en 4, lid 4, van richtlijn 2003/35/EG 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 (PB L 156, blz. 17) volledig en correct uit te voeren, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Verdrag van Aarhus

2 In de considerans 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 L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus") is het volgende bepaald:

„[...]

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,

Overwegend 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,

[...]"

3 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."

4 Artikel 3 van dit verdrag, met als titel „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.”

5 Artikel 9 van dit verdrag, met als titel „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.

In de omstandigheden waarin een partij in een dergelijk beroep bij een rechterlijke instantie voorziet, waarborgt zij dat een dergelijke persoon tevens toegang heeft tot een bij wet ingestelde snelle procedure die kosteloos of niet kostbaar is, voor heroverweging door een overheidsinstantie of toetsing door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan anders dan een rechterlijke instantie.

[...]

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 derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

[...]

3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid 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 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. [...]

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

6 Om bij te dragen aan de uitvoering van de uit het Verdrag van Aarhus voortvloeiende verplichtingen, zijn bij de artikelen 3, lid 7, en 4, lid 4, van richtlijn 2003/35 de volgende bepalingen ingevoerd: artikel 10 bis in richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40) respectievelijk artikel 15 bis in richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 257, blz. 26), gecodificeerd bij richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 24, blz. 8).

7 Deze artikelen 10 bis en 15 bis, die in wezen in dezelfde bewoordingen zijn gesteld, luiden als volgt:

„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.

[...]

Wat als een voldoende belang en als een inbreuk op een recht geldt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. [...]

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 [...]

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

[...]”

Precontentieuze procedure

8 Bij de Commissie is een klacht ingediend aangaande het feit dat het Verenigd Koninkrijk de krachtens de artikelen 3, lid 7, en 4, lid 4, van richtlijn 2003/35 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen voor zover deze bepalingen verlangen dat gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar zijn. Op 23 oktober 2007 heeft de Commissie deze lidstaat verzocht om hierover opmerkingen in te dienen.

9 De Commissie kon geen genoegen nemen met de verstrekte antwoorden en heeft die lidstaat op 22 maart 2010 een met redenen omkleed advies doen toekomen, waarin zij zich op het standpunt heeft gesteld dat die verplichtingen waren geschonden en die lidstaat werd gelast om binnen een termijn van twee maanden de nodige maatregelen te treffen om dit te verhelpen.

10 Aangezien de Commissie evenmin genoegen kon nemen met het op 19 juli 2010 door het Verenigd Koninkrijk verstrekte antwoord, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

11 Bij beschikking van 4 mei 2012 heeft de president van het Hof het Koninkrijk Denemarken en Ierland toegestaan te interveniëren aan de zijde van het Verenigd Koninkrijk.

Beroep

12 Met haar verschillende argumenten voert de Commissie één grief aan, namelijk dat de artikelen 3, lid 7, en 4, lid 4, van richtlijn 2003/35 niet of in elk geval onjuist zijn omgezet, voor zover deze artikelen voorschrijven dat de bedoelde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn (hierna: het „vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure").

Argumenten van partijen

13 In haar verzoekschrift betoogt de Commissie dat een richtlijn niet door rechtspraak kan worden uitgevoerd (arrest van 16 juli 2009, Commissie/Ierland, C-427/07, Jurispr. blz. I-6277, punten 93 en 94) en dat de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde rechtspraak hoe dan ook indruist tegen het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure.

14 De exceptie van niet-ontvankelijkheid die het Verenigd Koninkrijk heeft opgeworpen met betrekking tot de argumenten van de Commissie inzake de definitie en de criteria ter beoordeling van dit vereiste, kan volgens de Commissie niet slagen omdat deze kwesties, gelet op het voorwerp van de geformuleerde grief, noodzakelijkerwijs aan bod zijn gekomen in de precontentieuze procedure. Hetzelfde geldt voor zijn argumenten met betrekking tot de in aanmerkingneming van het hoge bedrag van advocatenhonoraria.

15 De Commissie voert voorts aan dat het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure zowel ziet op de kosten van de procedure als de honoraria van de advocaat van de verzoekende partij, de andere kosten die verzoeker kunnen opkomen en alle kosten die zijn veroorzaakt door eventuele voorgaande instanties, en voorschrijft dat deze diverse kosten qua bestaan en omvang redelijkerwijze voorzienbaar moeten zijn.

16 Aangaande de regeling van de kosten en met name de mogelijkheid voor de nationale rechter om „protective cost orders" (hierna: „maatregelen tot beperking van de proceskosten") te nemen, waarmee het bedrag van de eventueel verschuldigde kosten in een vroeg stadium van de procedure kan worden beperkt, meent de Commissie dat de rechtspraak in Engeland en Wales, ondanks de in het arrest van de Court of Appeal, R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, ([2005] 1 W.L.R 2600) vastgestelde beoordelingscriteria, nog steeds tegenstrijdig is en leidt tot rechtsonzekerheid. Voorts stelt zij dat de rechterlijke instanties deze maatregelen slechts zelden vaststellen. Aangaande het arrest van de Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council e.a. van 29 juli 2010 ([2010] Civ 1006), dat evenwel is gewezen na de termijn die is gesteld in het in punt 9 van dit arrest bedoelde met redenen omkleed advies, meent de Commissie dat dit een gunstige maar ontoereikende ontwikkeling is. De eventueel verkregen kostenplafonds zijn in de praktijk namelijk op erg hoge bedragen vastgesteld en veroorzaken bijkomende geschillen waardoor de totale kostprijs van het geschil kan toenemen.

17 Dat partijen een verzekering kunnen afsluiten, lost niet alle problemen op. De Commissie voert eveneens aan dat de verzoekende partij die een overeenkomst inzake resultaatsafhankelijke honoraria heeft gesloten, in geval van toewijzing van zijn verzoek toch gehouden kan zijn om de

advocatenkosten te betalen wanneer de verwerende partij een „wederzijdse beperking van de kosten" wordt toegekend. Bovendien kan een maatregel tot beperking van de kosten hoe dan ook enkel voor het aanhangige geding worden toegekend.

18 De Commissie voert tot slot aan dat de regeling inzake voorlopige maatregelen de schending van het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure nog verzwaart, gelet op de rechterlijke praktijk om van de verzoekende partij „tegenprestaties" te verlangen, die hoge financiële kosten kunnen veroorzaken. De Commissie meent dat deze financiële tegenprestaties weliswaar op zich niet indruisen tegen richtlijn 2003/35, maar dat bij de beoordeling rekening moet worden gehouden met de ermee samenhangende kosten.

19 Het Verenigd Koninkrijk betwist de argumenten van de Commissie.

20 Allereerst voert het aan dat niet kan worden ingegaan op de argumenten van de Commissie inzake de definitie en de criteria ter beoordeling van het begrip „buitensporig kostbaar", aangezien zij niet aan bod zijn gekomen in de precontentieuze procedure. Dit geldt evenzeer voor de argumenten van de Commissie inzake de honoraria van de advocaat van de verzoekende partij.

21 Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat een richtlijn door middel van rechtspraak kan worden uitgevoerd. In het reeds aangehaalde arrest Commissie/Ierland, waarnaar de Commissie verwijst, heeft het Hof geconstateerd dat niet was voldaan aan de omzettingsverplichtingen op de enkele grond dat het in die zaak eveneens aan de orde zijnde vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure niet voldoende werd gewaarborgd door de discretionaire bevoegdheid van de rechter om de in het ongelijk gestelde partij niet in de kosten te verwijzen. De situatie ligt anders in het Verenigd Koninkrijk, aangezien de rechter beschermingsmaatregelen, zoals maatregelen tot beperking van de kosten, kan vaststellen. Deze lidstaat is ook van mening dat rekening moet worden gehouden met het specifieke karakter van zijn rechtssysteem, dat is gebaseerd op gewoonterecht en voornamelijk berust op rechtspraak en het beginsel van precedentwerking.

22 Wat de kostenregeling betreft, herinnert het Verenigd Koninkrijk eraan dat in Engeland en Wales de bepalingen inzake de burgerlijke rechtsvordering de rechter verplichten om een „rechtvaardige" beslissing te nemen, rekening houdende met de verschillende omstandigheden van het geval en de noodzaak om de overheidsfinanciën veilig te stellen.

23 Voorts poneert het dat de regel dat de in het ongelijk gestelde partij noodzakelijkerwijs gehouden is om de kosten van de andere partij te betalen, thans met name in milieuzaken minder wordt toegepast dan in het verleden, en dat de rechter bij het nemen van de beslissing dienaangaande rekening houdt met alle elementen van de zaak. Voorts kan de verzoekende partij in die geschillen meestal aanspraak maken op rechtsbijstand en wordt hij bijgevolg niet verwezen in de kosten.

24 Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat de autoriteiten en de overheidsinstanties die een zaak winnen, heel vaak niet vorderen dat de verzoekende partij in de kosten wordt verwezen. Voorts krijgt een overheidsinstantie slechts toestemming om bij de hogere rechtbanken hoger beroep in te stellen wanneer zij de kosten van beide partijen draagt.

25 In de arresten van de Court of Appeal zijn in elk geval de beginselen inzake de toekenning van maatregelen tot beperking van de kosten „gecodificeerd", wat voor de verzoekende partij elke onzekerheid in dat verband wegneemt.

26 Tot slot is het niet enkel onvermijdelijk maar ook wenselijk dat de nationale rechters over een marge beschikken bij de beoordeling van een verzoek om begrenzing van de kosten, aangezien dit hun toestaat om hun beslissing aan te passen aan de omstandigheden van het geval.

27 Het Verenigd Koninkrijk betoogt ook dat de hoge advocatenhonoraria resulteren uit de aard van het rechtssysteem, dat een accusatoir karakter heeft en waarin de pleidooien een belangrijke rol spelen. Hoe dan ook moet rekening worden gehouden met het feit dat de juridische diensten op een vrije en concurrerende markt worden verricht en dat die kosten op diverse manieren kunnen worden beperkt, zoals middels overeenkomsten inzake resultaatsafhankelijke honoraria, die in de praktijk erg vaak voorkomen.

28 Wat de tegenprestaties voor de voorlopige maatregelen betreft, betoogt het Verenigd Koninkrijk dat in een groot aantal milieuzaken het enkele feit dat de vergunning wordt betwist, tot gevolg heeft dat de aanvang van de werken of van andere activiteiten in de praktijk wordt opgeschort tot het einde van het geding. De verzoekende partij kan voorts zonder tegenprestatie in aanmerking komen voor voorlopige maatregelen wanneer zij over weinig middelen beschikt. De mogelijkheid dat om tegenprestaties wordt verzocht, is – gelet op het arrest van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest (C-143/88 en C-92/89, Jurispr. blz. I-415, punt 32) – hoe dan ook in overeenstemming met het Unierecht, en de toekenning ervan zou eveneens bijdragen aan de naleving van artikel 1 van het eerste protocol bij het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, inzake de bescherming van het eigendomsrecht.

29 Ierland benadrukt dat de lidstaten bij de omzetting van een richtlijn over een ruime beoordelingsmarge beschikken en onderstreept dat rekening moet worden gehouden met de bijzondere kenmerken van een „common law”-stelsel. Deze lidstaat is van mening dat het argument van de Commissie dat de rechtbanken bij de beslissing inzake de kosten over een „discretionaire” bevoegdheid beschikken, onvoldoende rekening houdt met het beginsel van precedentwerking, waarmee een zekere juridische voorspelbaarheid wordt gewaarborgd.

30 Wat de kostenregeling betreft, vereist artikel 9, lid 5, van het Verdrag van Aarhus niet dat alle financiële kosten worden geëlimineerd. Voorts verzekert de mogelijkheid om de in het ongelijk gestelde partij te verwijzen in de kosten, een zekere disciplinerende werking, die noodzakelijk is om onrechtmatig procederen te voorkomen.

31 De problematiek van de tegenprestaties valt niet onder richtlijn 2003/35 omdat het niet gaat om kosten die verband houden met de gerechtelijke procedure in enge zin. Bovendien heeft het Hof dergelijke maatregelen uitdrukkelijk aanvaard, in welk verband Ierland eveneens naar het reeds aangehaalde arrest Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest verwijst. Wanneer zij achterwege blijven, kan de nationale rechter een verzoek om voorlopige milieubeschermingsmaatregelen afwijzen.

32 Het Koninkrijk Denemarken stelt zich op het standpunt dat de lidstaten bevoegd zijn om de vormen en middelen te bepalen voor de omzetting van het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure. Voorts is dit vereiste enkel toepasselijk in eerste aanleg, aangezien het Verdrag van Aarhus geen enkele aanwijzing bevat inzake hogere beroepen of het vereiste aantal instanties. Bovendien gaat het enkel om kosten die rechtstreeks verband houden met de behandeling van het geschil, waardoor de honoraria van de door de verzoeker in de arm genomen raadsman daar niet onder vallen. Tot slot heeft dit vereiste niets van doen met de vraag of het voor de verzoekende partij bij het instellen van haar vordering voorzienbaar is hoeveel de procedure zal kosten, maar schrijft dit enkel voor dat de gedragen financiële kosten aan het einde van het geschil globaal gezien niet buitensporig hoog zijn.

Beoordeling door het Hof

33 Volgens vaste rechtspraak vereist de uitvoering van een richtlijn niet noodzakelijkerwijs dat de bepalingen van de richtlijn formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke en specifieke wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling worden overgenomen, en kan een algemene juridische context volstaan

wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende nauwkeurige en duidelijke wijze verzekert (zie in die zin met name arrest van 23 mei 1985, Commissie/Duitsland, 29/84, Jurispr. blz. 1661, punt 23, en arrest Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punt 54).

34 Meer bepaald moet de rechtssituatie, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, voldoende nauwkeurig en duidelijk zijn opdat de begunstigden kennis kunnen nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties (zie in die zin met name arrest van 26 juni 2003, Commissie/Frankrijk, C-233/00, Jurispr. blz. I-6625, punt 76).

35 Het Hof heeft aldus geoordeeld dat een rechterlijke praktijk volgens welke de rechtbanken alleen maar de bevoegdheid hebben om te weigeren de in het ongelijk gestelde partij te verwijzen in de kosten en de andere partij kunnen verwijzen in de door die partij gemaakte kosten, van nature onzeker is en niet kan voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die worden gesteld aan een geldige uitvoering van de uit de artikelen 3, lid 7, en 4, lid 4, van richtlijn 2003/35 voortvloeiende verplichtingen (zie in die zin arrest Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punt 94).

36 Niettemin kan niet worden gesteld dat elke rechterlijke praktijk een onzeker karakter heeft en van nature niet aan die vereisten kan voldoen.

37 Wat de vraag betreft of op basis van de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde nationale rechtspraak kan worden aangenomen dat deze lidstaat heeft voldaan aan het door richtlijn 2003/35 gestelde vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure, moeten de argumenten van de Commissie inzake de kostenregeling en de voorlopige maatregelen een voor een worden onderzocht.

Kostenregeling

38 Wat de kostenregeling betreft moet om te beginnen worden beslist over de door het Verenigd Koninkrijk opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid.

39 Het is vaste rechtspraak dat hoewel het voorwerp van het geschil wordt bepaald door de door de Commissie gezonden aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies en het derhalve niet meer kan worden verruimd, dit vereiste niet inhoudt dat de formulering van de grieven in de aanmaningsbrief, het dispositief van het met redenen omkleed advies en het petitum van het verzoekschrift steeds volkomen gelijkluidend moet zijn wanneer het voorwerp van het geschil niet is verruimd of gewijzigd (zie in die zin met name het arrest van 6 november 2003, Commissie/Spanje, C-358/01, Jurispr. blz. I-13145, punten 27 en 28).

40 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat, ofschoon het met redenen omkleed advies een coherente en gedetailleerde uiteenzetting moet bevatten van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens het VWEU op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, niet even strenge eisen kunnen worden gesteld aan de nauwkeurigheid van de aanmaningsbrief, die noodzakelijkerwijze niet meer kan bevatten dan een eerste beknopte samenvatting van de bezwaren. Niets belet de Commissie dus om de grieven die zij in de aanmaningsbrief in meer algemene termen heeft geformuleerd, in haar met redenen omkleed advies meer gedetailleerd uiteen te zetten (zie in die zin arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 29).

41 In casu zij geconstateerd dat de kwestie van de inhoud van het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure, gelet op het voorwerp van de grief zoals uiteengezet na de aanmaningsbrief, aan bod is gekomen in de precontentieuze procedure. Zoals de Commissie aangeeft, geldt in dat verband hetzelfde voor de inaanmerkingneming van de advocatenhonoraria, die overigens het grootste deel uitmaken van de met gerechtelijke procedures in het Verenigd Koninkrijk samenhangende financiële kosten.

42 Wat voorts deze honoraria betreft, blijkt niet uit het verzoekschrift dat de Europese Commissie betoogt dat deze op zich de procedure buitensporig kostbaar maken, zoals het Verenigd Koninkrijk in punt 108 van zijn verweerschrift stelt.

43 Bijgevolg moet de door die lidstaat opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid ongegrond worden verklaard.

44 Wat de gegrondheid van de argumenten van de Commissie betreft, zij eraan herinnerd dat het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure de nationale rechters niet verbiedt om een partij na een gerechtelijke procedure in de kosten te verwijzen, voor zover het bedrag ervan redelijk is en de door de betrokken partij gedragen kosten globaal gezien niet buitensporig hoog zijn (zie in die zin arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos, C-260/11, punten 25, 26 en 28).

45 Een rechter moet evenwel, wanneer hij uitspraak doet over de verwijzing in de kosten van een particulier wiens vordering in een milieuzaak is afgewezen of, meer in het algemeen, wanneer hij in een eerder stadium van de procedure een standpunt moet innemen over een eventuele beperking van de kosten die ten laste van de in het ongelijk gestelde partij kunnen worden gebracht, de naleving van het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure verzekeren, rekening houdend met zowel het belang van de persoon die zijn rechten wil verdedigen als het algemeen belang bij milieubescherming (zie in die zin arrest Edwards en Pallikaropoulos, reeds aangehaald, punt 35).

46 Aangaande de relevante beoordelingscriteria heeft het Hof geoordeeld dat bij ontbreken van een precisering in het Unierecht, het aan de lidstaten staat om bij de omzetting van een richtlijn de volle werking ervan te verzekeren, en dat zij daarbij over een ruime beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de te kiezen middelen (zie in die zin met name arrest Edwards en Pallikaropoulos, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Derhalve moet, wat de middelen betreft waarmee het doel kan worden bereikt om op het gebied van het milieurecht een niet buitensporig kostbare effectieve rechterlijke bescherming te verzekeren, rekening worden gehouden met alle relevante bepalingen van het nationale recht, met name met een nationaal stelsel van rechtsbijstand en een regeling tot beperking van de kosten zoals die welke in het Verenigd Koninkrijk wordt toegepast (zie in die zin arrest Edwards en Pallikaropoulos, punt 38).

47 De rechter mag zijn beoordeling evenwel niet beperken tot de economische situatie van de betrokkene, maar moet ook een objectieve analyse verrichten van het bedrag van de kosten, temeer daar particulieren en verenigingen van nature een actieve rol moeten spelen bij de bescherming van het milieu. In zoverre mogen de kosten van een procedure de financiële mogelijkheden van de betrokkene niet te boven gaan, noch in elk geval objectief gezien onredelijk zijn (zie in die zin arrest Edwards en Pallikaropoulos, punt 40).

48 Wat de analyse van de economische situatie van de betrokkene betreft, mag deze niet uitsluitend worden gebaseerd op de geschatte financiële mogelijkheden van een „gemiddelde” verzoekende partij, aangezien het mogelijk is dat dergelijke gegevens slechts in verwijderd verband staan met de situatie van de betrokkene (zie in die zin arrest Edwards en Pallikaropoulos, punt 41).

49 Voorts kan de rechter rekening houden met de situatie van de betrokken partijen, de redelijke slaagkansen van de verzoeker, het belang dat voor de verzoeker en voor de bescherming van het milieu op het spel staat, de complexiteit van het recht en van de toepasselijke procedure en het eventueel roekeloze karakter van de verschillende beroepstadia (zie in die zin arrest Edwards en Pallikaropoulos, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak), maar in voorkomend geval ook met de kosten die reeds in voorgaande instanties van hetzelfde geding zijn gemaakt.

50 De omstandigheid dat de betrokkene er in de praktijk niet van is weerhouden om zijn rechtsvordering in te stellen, volstaat op zich niet om vast te stellen dat de procedure voor hem niet buitensporig kostbaar is (zie in die zin arrest Edwards en Pallikaropoulos, punt 43).

51 Tot slot mag deze beoordeling niet verschillen al naargelang de nationale rechter uitspraak doet na een procedure in eerste aanleg, een hoger beroep of een hogere voorziening (zie in die zin arrest Edwards en Pallikaropoulos, punt 45).

52 Zoals blijkt uit zowel het aan het Hof overgelegde dossier als de behandeling ter terechtzitting, bepaalt in Engeland en Wales artikel 51 van de Senior Courts Act 1981 dat de betrokken rechter beslist welke partij de proceskosten moet dragen en tot op welke hoogte zij deze kosten dient te dragen. Deze bevoegdheid wordt uitgeoefend overeenkomstig het bepaalde in artikel 44.3, van de Civil Procedure Rules (regeling inzake de burgerlijke rechtsvordering). Bijgevolg beslist de betrokken rechter meestal na afloop van de procedure over de kosten, maar kan de verzoeker eveneens verzoeken om een „maatregel tot beperking van de kosten", waarmee het bedrag van de door hem eventueel verschuldigde kosten in een vroeg stadium van de procedure kan worden beperkt.

53 De voorwaarden voor het nemen van een dergelijke maatregel werden gepreciseerd in het reeds aangehaalde arrest van de Court of Appeal, R (Corner House)/Secretary of State for Trade & Industry, waaruit blijkt dat de rechter op elk tijdstip van de procedure een maatregel tot beperking van de kosten kan nemen, voor zover hij overtuigd is van het belang van de gerezen kwesties en van het feit dat het algemeen belang bovendien vereist dat deze kwesties worden opgelost, en voorts van het feit dat de verzoeker geen particulier belang heeft bij de uitkomst van de zaak, van het niveau van de financiële middelen van de verzoekende en de verwerende partij, van het bedrag van de kosten die kunnen worden veroorzaakt en van de vraag of de verzoekende partij haar beroep al dan niet zal handhaven als geen dergelijke maatregel wordt vastgesteld. Soortgelijke voorschriften gelden eveneens in Gibraltar, Schotland en Noord-Ierland.

54 Gelet op het voorgaande zij allereerst benadrukt dat de beoordelingsmarge waarover de rechters beschikken wanneer zij de nationale kostenregeling in een concreet geval toepassen, op zich niet kan worden geacht onverenigbaar te zijn met het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure. Bovendien moet worden geconstateerd dat de mogelijkheid voor de aangezochte rechter om een maatregel tot beperking van de kosten te nemen, een grotere voorspelbaarheid van de proceskosten verzekert en bijdraagt aan de inachtneming van dit vereiste.

55 Uit de diverse door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde en met name ter terechtzitting besproken elementen blijkt echter niet dat de nationale rechter krachtens een rechtsregel gehouden is te verzekeren dat de procedure voor de verzoekende partij geen buitensporig kostbaar karakter heeft, wat op zich de conclusie zou kunnen wettigen dat richtlijn 2003/35 correct is omgezet.

56 In dit verband wettigt de enkele omstandigheid dat het Hof bij de beoordeling of het nationale recht voldoet aan de door die richtlijn nagestreefde doelstellingen, gehouden is om de – overigens omstreden – strekking van de diverse beslissingen van de nationale rechters en dus van omvangrijke rechtspraak te analyseren, terwijl het Unierecht particulieren specifieke rechten verleent die eenduidige voorschriften vereisen om effectief te zijn, de conclusie dat de uitvoering waarnaar het Verenigd Koninkrijk verwijst, hoe dan ook onvoldoende duidelijk en nauwkeurig is.

57 Bijgevolg kan met de voorwaarden waaronder de nationale rechter beslist over de verzoeken tot beperking van de kosten in diverse opzichten niet worden gewaarborgd dat het nationale recht in overeenstemming is met het door richtlijn 2003/35 gestelde vereiste. Allereerst is de door de nationale rechtspraak gestelde voorwaarde dat de op te lossen kwesties een algemeen belang moeten vertonen niet geschikt en, gesteld zelfs dat – zoals het Verenigd Koninkrijk aanvoert – deze voorwaarde werd opgeheven door het reeds aangehaalde arrest van de Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council e.a., kan het Hof in het kader van deze zaak geen rekening houden met dit arrest, dat is gewezen na het verstrijken van de termijn die is gesteld in het met redenen omkleed advies. Vervolgens lijkt de rechter hoe dan ook niet gehouden om de kosten te beperken wanneer de proceskosten objectief gezien onredelijk zijn. Tot slot lijken de kosten evenmin te worden beperkt wanneer alleen het particuliere belang van de verzoekende partij aan de orde is. Deze verschillende

elementen wettigen de aanname dat de toegepaste jurisprudentiële regels in de praktijk niet voldoen aan het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure zoals nader omschreven in het reeds aangehaalde arrest Edwards en Pallikaropoulos.

58 Uit het voorgaande volgt ook dat de in de rechtspraak ontwikkelde regeling de verzoekende partij, wat zowel het bestaan als de omvang betreft van de kosten van de gerechtelijke procedure die zij inleidt, geen redelijke voorspelbaarheid kan waarborgen, ook al lijkt deze voorspelbaarheid des te noodzakelijker gelet op het feit dat gerechtelijke procedures in het Verenigd Koninkrijk – zoals deze lidstaat erkent – hoge advocatenhonoraria met zich brengen.

59 Voorts geeft het Verenigd Koninkrijk in punt 70 van zijn verweerschrift uitdrukkelijk toe dat tot het reeds aangehaalde arrest van de Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council e.a., de beginselen inzake de beschermingsmaatregelen betreffende de kosten niet in alle opzichten in overeenstemming waren met het Unierecht.

60 Aangaande het door de Commissie aangevoerde argument dat de regeling inzake de beperking van de kosten ook indruist tegen het Unierecht voor zover maatregelen tot beperking van de kosten een „wederzijdse beperking van de kosten" met zich brengen die de verwerende overheidsinstantie toelaat om – ingeval zij in het ongelijk wordt gesteld – haar financiële aansprakelijkheid te beperken, wat indirect zou afdoen aan de bij een ereloonovereenkomst verleende bescherming, zij eraan herinnerd dat het in een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU aan de Commissie staat, de gestelde niet-nakoming aan te tonen. Zij moet het Hof de feitelijke gegevens verschaffen die noodzakelijk zijn om te kunnen vaststellen of sprake is van deze niet-nakoming, en kan zich daarbij niet baseren op een of ander vermoeden (zie met name arrest van 22 november 2012, Commissie/Duitsland, C-600/10, punt 13 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 In casu heeft de Commissie in haar met redenen omkleed advies echter enkel vastgesteld dat wanneer de nationale rechter een dergelijke wederzijdse beperking van de kosten toestaat, de verzoekende partij gehouden kan zijn een deel van haar advocatenhonoraria te betalen, zonder nadere gegevens te verstrekken over de toepassingsvoorwaarden voor die praktijk of over de financiële gevolgen ervan.

62 Derhalve moet worden geoordeeld dat het argument van de Commissie onvoldoende onderbouwd is om te kunnen worden onderzocht.

63 Onder dit voorbehoud moet bijgevolg worden geoordeeld dat de argumenten van de Commissie inzake de kostenregeling in het Verenigd Koninkrijk in wezen gegrond zijn.

Tegenprestaties voor voorlopige maatregelen

64 Wat de regeling van de door de rechter opgelegde tegenprestaties voor de voorlopige maatregelen betreft, die blijkens het aan het Hof overgelegde dossier voornamelijk inhouden dat de verzoeker zich ertoe moet verbinden de schade te vergoeden die zou kunnen resulteren uit een voorlopige maatregel indien het door deze maatregel te beschermen recht uiteindelijk ongegrond wordt verklaard, zij in herinnering gebracht dat het buitensporig kostbare karakter van de proceskosten in de zin van de artikelen 3, lid 7, en 4, lid 4, van richtlijn 2003/35 geldt voor alle financiële kosten die worden veroorzaakt door deelneming aan de gerechtelijke procedure, zodat dit in zijn geheel moet worden beoordeeld, rekening houdend met alle door de betrokken partij gedragen kosten (zie arrest Edwards en Pallikaropoulos, reeds aangehaald, punten 27 en 28), onder voorbehoud van rechtsmisbruik.

65 Bovendien volgt uit vaste rechtspraak dat de nationale rechter bij wie een door het Unierecht beheerst geding aanhangig is, de mogelijkheid moet hebben voorlopige maatregelen te gelasten ter verzekering van de volle werking van de rechterlijke uitspraak die moet worden gedaan over het bestaan van de

rechten waarop krachtens het Unierecht een beroep wordt gedaan (zie in die zin arrest van 15 januari 2013, Križan e.a., C-416/10, punt 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak), met name op het gebied van het milieurecht (zie arrest Križan e.a., reeds aangehaald, punt 109).

66 Bijgevolg geldt het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure ook voor de financiële kosten die resulteren uit maatregelen die de nationale rechter kan opleggen als voorwaarde voor de toekenning van voorlopige maatregelen in het kader van geschillen die vallen onder de artikelen 3, lid 7, en 4, lid 4, van richtlijn 2003/35.

67 Onder dit voorbehoud worden de voorwaarden waaronder de nationale rechter dergelijke voorlopige maatregelen toekent in beginsel, binnen de door het gelijkwaardigheidsbeginsel en het effectiviteitsbeginsel gestelde grenzen, enkel beheerst door het nationale recht. Het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure kan niet aldus worden uitgelegd dat het zich a priori verzet tegen toepassing van een financiële waarborg zoals die van de „tegenprestaties" wanneer het nationale recht daarin voorziet. Hetzelfde geldt voor de financiële gevolgen die dat recht in voorkomend geval aan onrechtmatig procederen kan verbinden.

68 Wel dient de rechter die daarover uitspraak doet, zich ervan te vergewissen dat het daaruit voor de verzoekende partij resulterende financiële risico ook in aanmerking wordt genomen bij de verschillende proceskosten wanneer deze rechter beoordeelt of de procedure niet buitensporig kostbaar is.

69 Bijgevolg zij geconstateerd dat uit het aan het Hof overgelegde dossier niet blijkt dat het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure op dit gebied voor de nationale rechter met de vereiste duidelijkheid en nauwkeurigheid geldt. Het Verenigd Koninkrijk stelt immers enkel dat de tegenprestaties in de praktijk niet altijd worden opgelegd in milieurechtelijke geschillen en dat zij niet worden geëist van onvermogende verzoekers.

70 Aangaande het argument van het Verenigd Koninkrijk dat de beperking van de tegenprestaties kan leiden tot schending van het eigendomsrecht, is het vaste rechtspraak van het Hof dat dit recht geen absolute gelding heeft, maar in relatie tot zijn functie in de maatschappij moet worden beschouwd. De gebruikmaking van dat recht kan dus aan beperkingen worden onderworpen, voor zover deze effectief beantwoorden aan doeleinden van algemeen belang en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare inbreuk, waardoor het aldus gewaarborgde recht in zijn kern wordt aangetast (zie in die zin arrest Križan e.a., reeds aangehaald, punt 113 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Milieubescherming is een van die doelstellingen en kan dus een beperking van het gebruik van het eigendomsrecht rechtvaardigen (zie eveneens in die zin arrest Križan e.a., punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 Bijgevolg moet eveneens worden aanvaard het argument van de Commissie dat de regeling van de tegenprestaties voor de voorlopige maatregelen, wat de inachtneming van het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure betreft, een extra factor van onzekerheid en onnauwkeurigheid kan opleveren.

72 Gelet op al het voorgaande zij geconstateerd dat door niet naar behoren uitvoering te geven aan de artikelen 3, lid 7, en 4, lid 4, van richtlijn 2003/35 – voor zover daarin is bepaald dat de daarin bedoelde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn – het Verenigd Koninkrijk de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

73 Luidens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Verenigd Koninkrijk op de wezenlijke punten in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering moeten Ierland en het Koninkrijk Denemarken hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Door niet naar behoren uitvoering te geven aan de artikelen 3, lid 7, en 4, lid 4, van richtlijn 2003/35/EG 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 – voor zover daarin is bepaald dat de daarin bedoelde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn – is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt verwezen in de kosten. Het Koninkrijk Denemarken en Ierland dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen