



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 19 oktober 2017¹

Zaak C-470/16

North East Pylon Pressure Campaign Limited
Maura Sheehy
tegen
An Bord Pleanála
minister for Communications, Climate Action and Environment, Ierland
Attorney General, Ierland
en
interveniënte
EirGrid Plc

[verzoek van de High Court (gerechtshof, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Artikel 11, leden 2 en 4, van richtlijn 2011/92/EU – Besluiten, handelen of nalaten – Vereiste van niet-buitensporig kostbare procedure – Verwerping van een beroep op grond van het voorbarige karakter ervan – Unierechtelijke en niet-Unierechtelijke elementen van een gerechtelijke procedure – Rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus”

I. Inleiding

1. EirGrid Plc (hierna: „EirGrid”) is een Ierse transmissienetbeheerder voor elektriciteit in overheidsbezit. Het bedrijf is voornemens een elektriciteitsverbinding tussen Noord-Ierland en de Ierse Republiek aan te leggen. North East Pylon Pressure Campaign Ltd (hierna: „NEPPC”) en Maura Sheehy (hierna gezamenlijk: „verzoeksters”) menen dat de vergunningsprocedure tekortkomingen vertoont. Zij hebben een verzoek om toestemming tot rechterlijke toetsing ingediend, dat de eerste stap vormt in een tweeledige rechterlijke toetsingsprocedure. De High Court (gerechtshof, Ierland) oordeelde na een meerdere dagen durende terechtzitting dat het verzoek voorbarig was en wees dit verzoek om toestemming tot rechterlijke toetsing af.

2. In het kader van hun ingevolge die uitspraak ingediende vorderingen ten aanzien van de kosten verzochten de in het gelijk gestelde partijen (An Bord Pleanála, de minister for Communications, Climate Action and Environment, en de Attorney General) om vergoeding van de kosten. De in het ongelijk gestelde partijen verzochten eveneens om vergoeding van de kosten. Zij betoogden dat artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92/EU² (hierna: „richtlijn 2011/92” of „richtlijn”) van toepassing is, waarin is bepaald dat bepaalde gerechtelijke toetsingsprocedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Richtlijn 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).

3. De Ierse High Court vraagt zich af of dit vereiste van een niet-buitensporig kostbare procedure van toepassing is op bij hem ingediende type verzoeken om toestemming tot rechterlijke toetsing, over de toe- of afwijzing waarvan per geval wordt beslist. De High Court wenst verduidelijking over de uitlegging van artikel 11 van de richtlijn, waarin dat vereiste is neergelegd. Bovendien wenst de High Court verduidelijking over de toepasselijkheid van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus³.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Internationaal recht

Verdrag van Aarhus

4. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus bepaalt:

„[...]

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

[...]

[...] 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. [...]

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

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. [...]"

³ VN/ECE-Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998.

B. Unierecht

1. *Besluit betreffende het sluiten van het Verdrag van Aarhus*

5. Bij artikel 1 van besluit 2005/370/EG heeft de Europese Gemeenschap haar goedkeuring gehecht aan het Verdrag van Aarhus.⁴

2. *Richtlijn 2011/92 betreffende de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten*

6. Artikel 11 van richtlijn 2011/92 regelt de toegang tot toetsingsprocedures:

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

[...]

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.

2. De lidstaten bepalen in welk stadium een besluit, handelen of nalaten kan worden aangevochten.

[...]

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.”

3. *Verordening nr. 347/2013*

7. Overeenkomstig artikel 1 ervan worden bij verordening (EU) nr. 347/2013⁵ „richtsnoeren vastgesteld voor de tijdige ontwikkeling en de interoperabiliteit van [...] prioritaire corridors en gebieden van de trans-Europese energie-infrastructuur”.

8. Volgens artikel 8, met het opschrift „Organisatie van het vergunningverleningsproces” wijst elke lidstaat „een nationale bevoegde instantie aan die verantwoordelijk wordt voor het vergemakkelijken en coördineren van het vergunningverleningsproces voor projecten van gemeenschappelijk belang”.

⁴ Besluit van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB 2005, L 124, blz. 1).

⁵ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van beschikking nr. 1364/2006/EG en tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr. 715/2009 (PB 2013, L 115, blz. 39).

C. Iers recht

1. *Planning and Development Act, 2000*

9. Section 50B van de Planning and Development Act (Ierse wet van 2000 inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling; hierna: „PDA”), zoals gewijzigd⁶, bepaalt:

„(1) Deze section is van toepassing op de volgende procedures:

- (a) procedures voor de High Court strekkende tot rechterlijke toetsing of houdende verzoek om toestemming tot rechterlijke toetsing van
 - (i) een besluit of vermeend besluit
 - (ii) een handeling of vermeende handeling, of
 - (iii) het achterwege blijven van een maatregel

dat of die (beweerdelijk) is vastgesteld of verricht of had moeten worden genomen op grond van een nationale wet waarbij uitvoering wordt gegeven aan

[onder meer] een bepaling van [richtlijn 85/337/EEG⁷] waarop artikel 10 bis [van die richtlijn] van toepassing is [...].”

10. Section 50B, lid 3, PDA luidt als volgt:

„De High Court kan een partij bij een onder deze section vallende procedure in de kosten verwijzen indien hij dit gepast acht

- (a) omdat de High Court van oordeel is dat een vordering of tegenvordering lichtzinnig of vexatoir is,
- (b) op grond van de wijze waarop de partij het geding heeft gevoerd, of
- (c) wegens minachting van de High Court.”

11. Section 50B, lid 4, PDA bepaalt:

„Lid 2 doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de High Court om in een zaak van uitzonderlijk openbaar belang of indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit vereisen, vergoeding van de kosten ten gunste van een partij toe te wijzen.”

⁶ Planning and Development Act, 2000 – An act to revise and consolidate the law relating to planning and development by repealing and re-enacting with amendments the Local Government (Planning and Development) Acts, 1963 to 1999; to provide, in the interests of the common good, for proper planning and sustainable development including the provision of housing; to provide for the licensing of events and control of funfairs; to amend the Environmental Protection Agency Act, 1992, the Roads Act, 1993, the Waste Management Act, 1996, and certain other enactments; and to provide for matters connected therewith, 28 augustus 2000, nr. 30 van 2000.

⁷ Richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40). Zie tevens hieronder punt 31.

2. Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011

12. Section 3 van de Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 (Ierse milieuwet; hierna: „milieuwet van 2011”)⁸ bepaalt:

„(3) De rechter kan een partij in een procedure waarop deze section van toepassing is, in de kosten verwijzen indien hij dit gepast acht

- (a) ingeval de rechter van oordeel is dat een vordering of tegenvordering lichtzinnig of vexatoir is,
- (b) op grond van de wijze waarop de partij het geding heeft gevoerd, of
- (c) wegens minachting van de rechter door die partij.

(4) Lid 1 doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de rechter om in een zaak van uitzonderlijk openbaar belang of indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit vereisen, vergoeding van de kosten ten gunste van een partij toe te wijzen.”

13. Section 4 van de milieuwet van 2011 luidt:

„(1) Section 3 is van toepassing op andere civielrechtelijke procedures dan de in lid 3 bedoelde, voor zover zij door een persoon zijn ingesteld

- (a) om de naleving of handhaving te waarborgen van een aan een in lid 4 bedoelde licentie, vergunning, toestemming, huurovereenkomst of toelating verbonden wettelijke verplichting, voorwaarde of overig voorschrift als bedoeld in lid 4,
- (b) met betrekking tot de schending of niet-naleving van een dergelijke licentie, vergunning, toestemming, huurovereenkomst of toelating,

indien de niet-naleving of niet-handhaving van een dergelijke wettelijke verplichting of voorwaarde of overig voorschrift bedoeld onder a) of de schending of niet-naleving bedoeld onder b) het milieu schade berokkent, heeft berokkend of kan berokkenen.

[...]”

14. Section 8 van de milieuwet van 2011 schrijft voor dat de rechter in zijn beslissingen rekening dient te houden met het Verdrag van Aarhus.

III. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

15. In 2014 kwam EirGrid met een voorstel voor een project dat ten doel had de elektriciteitsnetten van Ierland en Noord-Ierland met elkaar te verbinden (hierna: „interconnectieproject”). Het interconnectieproject is een „project van algemeen belang” in de zin van verordening nr. 347/2013.

⁸ Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 – An act to amend and extend the Air Pollution Act 1987; the Environmental Protection Agency Act 1992; the Waste Management Act 1996; and the Freedom of Information Act 1997; to make provision for costs of certain proceedings; to give effect to certain articles of the convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters done at Aarhus, Denmark on 25 juni 1998 and for judicial notice to be taken of the Convention; to amend the Planning and Development Act 2000; the Local Government Act 1998; the Local Government Act 2001 and the Official Languages Act 2003; and to provide for related matters.

16. De instantie die overeenkomstig artikel 8 van de verordening nr. 347/2013 in Ierland is aangewezen, is An Bord Pleanála, het college van beroep voor kwesties inzake ruimtelijke ordening (hierna: „college van beroep”). Als aangewezen instantie is het college van beroep verantwoordelijk voor het vergemakkelijken en coördineren van het vergunningverleningsproces voor het interconnectieproject.

17. Als Iers college van beroep inzake ruimtelijke ordening is die instantie tevens verantwoordelijk voor de goedkeuring van de ontwikkeling van dat project. Nadat EirGrid een formele vergunningsaanvraag voor de ontwikkeling van het project en een milieueffectrapport had ingediend, hield het college van beroep op 7 maart 2016 een hoorzitting.

A. Verzoek om toestemming tot rechterlijke toetsing: eerste stap in een tweeledige rechterlijke toetsingsprocedure

18. NEPPC is een niet-gouvernementele organisatie ter bevordering van de bescherming van het milieu. Zij vertegenwoordigt een groot aantal belanghebbenden en lokale eigenaren van onroerend goed, waaronder Maura Sheehy.

19. Kort voor de hoorzitting, op 4 maart 2016, trachtten NEPPC en Sheehy de vergunningsprocedure aan te vechten door in het bijzonder de hoorzitting te verhinderen. Daartoe dienden zij een verzoek in om toestemming tot rechterlijke toetsing alsook een verzoek om een voorlopige voorziening. In dit kader hebben zij aan de rechter 16 conclusies overgelegd die waren gebaseerd op 46 middelen, waaronder: ongeldigheid van delen van de vergunningsprocedure, meer bepaald de overeenkomstig de PDA ingediende vergunningsaanvraag, en onwettigheid van de aanwijzing van het college van beroep als bevoegde instantie.

20. Het verzoek om een voorlopige voorziening werd afgewezen. De hoorzitting vond zoals gepland plaats op 7 maart 2016. Het verzoek om toestemming tot rechterlijke toetsing werd verder behandeld door de verwijzende rechter.

21. De rechter bij wie de beroepsprocedure aanhangig was gemaakt, stelde verzoeksters in de gelegenheid om de minister for Communications, Energy and Natural Resources (de Ierse minister van Communicatie, Energie en Natuurlijke Hulpbronnen; thans de minister for Communication, Climate Action and Environment) (die het college van beroep overeenkomstig verordening nr. 347/2013 als bevoegde instantie had aangewezen) (hierna: „minister”) en de Attorney General (hierna: „procureur-generaal”) als verwerende partijen in de zaak te betrekken en hun tegen de aanwijzing van het college van beroep als bevoegde instantie geuite bezwaren verder te onderbouwen en aan te passen. EirGrid nam als interveniënte deel aan de procedure.

22. Volgens de verwijzende rechter werd door de verwerende partijen enerzijds betoogd dat het verzoek voorbarig was, en anderzijds dat het tardief was.

23. Op 12 mei 2016, na een terechtzitting van vier dagen over het verzoek om toestemming tot rechterlijke toetsing, besloot de verwijzende rechter dit verzoek af te wijzen op grond dat het voorbarig was.

B. Kostenvorderingen

24. Vervolgens vond een hoorzitting van twee dagen plaats over de kosten van 513 000 EUR. Hierbij waren vier teams van juristen betrokken. De in het gelijk gestelde partijen wensen hun kosten te verhalen op verzoeksters. Verzoeksters wensen hun kosten daarentegen op de andere partijen te verhalen en betogen dat de kostenvorderingen moeten worden toegewezen overeenkomstig het beginsel van artikel 11 van de richtlijn dat gerechtelijke toetsingsprocedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn (hierna: „kostenbeginsel”).

25. In de context van de vorderingen ten aanzien van de kosten heeft de Ierse High Court bij beslissing van 29 juli 2016 de behandeling van de zaak geschorst en de volgende zeven vragen voorgelegd aan het Hof:

- „1) Is het recht op een procedure die ‚niet buitensporig kostbaar’ is als bedoeld in artikel 11, lid 4, van [richtlijn 2011/92], in het kader van een nationaal rechtsstelsel waarin de wetgever niet uitdrukkelijk en definitief heeft vastgesteld in welk stadium van het proces een besluit kan worden aangevochten en de rechter dit voor elk specifiek beroep per geval moet beoordelen aan de hand van de regels van common law, van toepassing op de procedure voor een nationale rechter waarin wordt bepaald of het beroep in kwestie in het juiste stadium is ingesteld?
- 2) Is het vereiste van artikel 11, lid 4, van [richtlijn 2011/92] dat een procedure ‚niet buitensporig kostbaar’ mag zijn, van toepassing op alle aspecten van een gerechtelijke procedure waarin de rechtmatigheid (volgens het nationale recht of het Unierecht) van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de inspraakbepalingen van deze richtlijn wordt aangevochten, of enkel op de Unierechtelijke aspecten van een desbetreffend beroep (of, meer bepaald, slechts op de aspecten van het beroep die betrekking hebben op kwesties in verband met de inspraakbepalingen van de richtlijn)?
- 3) Omvat de uitdrukking ‚enig besluit, handelen of nalaten’ in artikel 11, lid 1, van [richtlijn 2011/92] bestuursbesluiten die worden genomen in het kader van de behandeling van een vergunningsaanvraag voor een ontwikkelingsproject, ongeacht of de rechtspositie van de partijen op onherroepelijke en definitieve wijze door dergelijke bestuursbesluiten wordt bepaald?
- 4) Dient een nationale rechter, teneinde een doeltreffende rechtsbescherming te waarborgen op de onder het milieurecht van de Unie vallende gebieden, een uitlegging aan zijn nationale recht te geven die zo veel mogelijk in overeenstemming is met de doelstellingen genoemd in artikel 9, lid 3, van het [Verdrag van Aarhus], a) in een procedure waarin de rechtmatigheid wordt betwist van een vergunningsprocedure betreffende een project van gemeenschappelijk belang dat is aangewezen overeenkomstig [verordening nr. 347/2013] en/of b) in een procedure waarin de rechtmatigheid wordt betwist van een vergunningsprocedure betreffende een ontwikkelingsproject dat van invloed is op een overeenkomstig richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aangewezen Europees gebied?
- 5) Indien het antwoord op de vierde vraag, onder a) en/of onder b), bevestigend luidt, betekent dan de bepaling dat verzoeksters moeten ‚voldoen aan de eventuele in [hun] nationale recht neergelegde criteria’, dat het Verdrag van Aarhus geen rechtstreekse werking kan hebben in een situatie waarin de verzoekers aan alle in het nationale recht neergelegde criteria voor het instellen van beroep voldoen en/of duidelijk het recht hebben beroep in te stellen, a) in een procedure waarin de rechtmatigheid wordt betwist van een vergunningsprocedure betreffende een project van gemeenschappelijk belang dat is aangewezen overeenkomstig [verordening nr. 347/2013], en/of b) in een procedure waarin de rechtmatigheid wordt betwist van een vergunningsprocedure betreffende een ontwikkelingsproject dat van invloed is op een overeenkomstig [richtlijn 92/43] aangewezen gebied?

- 6) Staat het een lidstaat vrij om in zijn wetgeving te voorzien in uitzonderingen op de regel dat procedures in milieuzaken niet buitensporig kostbaar mogen zijn, gelet op het feit dat noch [richtlijn 2011/92] noch het [Verdrag van Aarhus] in een dergelijke uitzondering voorziet?
- 7) Is meer bepaald een nationaalrechtelijke regel die, teneinde te waarborgen dat procedures in milieuzaken niet buitensporig kostbaar zijn, het bestaan van een causaal verband tussen de vermeende onrechtmatige handeling of het vermeende onrechtmatige besluit en de milieuschade vereist voor de toepassing van nationale uitvoeringsbepalingen van artikel 9, lid 4, van het [Verdrag van Aarhus], verenigbaar met dat verdrag?"

26. Verzoeksters, het college van beroep, de minister, de procureur-generaal, EirGrid en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof en pleidooi gehouden ter terechtzitting van 29 juni 2017.

IV. Beoordeling

27. Deze conclusie is als volgt opgebouwd: om te beginnen zal ik een aantal algemene opmerkingen maken over het kostenbeginsel (deel A.1) om te laten zien op welke wijze en waarom het inderdaad van toepassing is op dit soort procedures voor de Ierse High Court. Daarna zal ik achtereenvolgens ingaan op de eerste, tweede, derde, zesde en zevende vraag van de verwijzende rechter, die betrekking hebben op de werking van dat beginsel in het kader van richtlijn 2011/92 (deel A.2 tot en met deel A.6). Tot slot zal ik naar aanleiding van de vierde en vijfde vraag het een en ander opmerken over de relevantie van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus (deel B).

A. Toepasselijkheid en reikwijdte van het kostenbeginsel – eerste tot en met derde en zesde en zevende vraag

1. Algemene opmerkingen over het kostenbeginsel

28. De eerste, tweede, derde, zesde en zevende vraag van de verwijzende rechter houden alle verband met de werkingssfeer en de toepassingsvoorwaarden van het kostenbeginsel. Daarom zal ik beginnen met een aantal algemene opmerkingen over het kostenbeginsel, namelijk over i) de aard van dit beginsel; ii) het doel van een ruime toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, en iii) de voorzienbaarheid van de toepassing van dit beginsel.

i) Aard van het kostenbeginsel

29. Structureel gezien heeft het kostenbeginsel binnen richtlijn 2011/92 een enigszins merkwaardige plaats in een ongenummerde losstaande zin aan het eind van het vierde lid van artikel 11. Op het eerste gezicht is het vanwege deze plaats onduidelijk of het kostenbeginsel van toepassing is op alle in artikel 11 vermelde procedures, of alleen op de in artikel 11, lid 4, genoemde bestuursrechtelijke procedures.

30. Uit de bestaande rechtspraak van het Hof komt echter duidelijk naar voren dat het beginsel van toepassing is op alle in artikel 11 genoemde procedures, met inbegrip van beroep bij een rechtbank of een bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan (als bedoeld in artikel 11, lid 1).⁹ Dit wordt bovendien bevestigd door de gelijkwaardige bepaling in het Verdrag van Aarhus (artikel 9, lid 4), die afzonderlijk is genummerd en uitdrukkelijk betrekking heeft op de „in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures”, namelijk procedures zowel bij bestuursrechtelijke als bij rechterlijke instanties.

31. Een dergelijke lezing wordt verder geschraagd door de ontstaansgeschiedenis van die bepaling. Artikel 11 van richtlijn 2011/92 was oorspronkelijk artikel 10 bis van richtlijn 85/337.¹⁰ In tegenstelling tot artikel 11 van richtlijn 2011/92, was artikel 10 bis niet onderverdeeld in genummerde leden. In die versie had het kostenbeginsel duidelijk betrekking op het volledige artikel. Aangezien richtlijn 2011/92 slechts ten doel had richtlijn 85/337 te codificeren, had de wetgever mijns inziens niet de bedoeling om de werkingssfeer van het kostenbeginsel te wijzigen.

32. Gezien het bovenstaande omvat de werkingssfeer van het kostenbeginsel op grond van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 dus toetsingsprocedures voor rechterlijke instanties „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”, dat wil zeggen gerechtelijke procedures op het gebied van het milieurecht.

33. Vervolgens zij eraan herinnerd dat het in 2011/92 vervatte kostenbeginsel een concretisering is van het meer algemene beginsel van toegang tot de rechter in het milieurecht van de Unie, zoals dat tot uiting komt in de rechtspraak van het Hof¹¹ en in het Verdrag van Aarhus (waarvan het een van de drie pijlers vormt).

34. Tot slot vormt het kostenbeginsel tevens een voortvloeisel van het algemenere Unierechtelijke vereiste dat *geen enkele* nationale procedure die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, „buitensporig kostbaar” mag zijn op grond van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), waarin het recht op daadwerkelijke rechterlijke bescherming is verankerd. Een buitensporig kostbare toegang tot de rechter betekent geen toegang tot de rechter.¹²

35. Het kostenbeginsel vormt een concretisering van de door het Handvest geboden bescherming, maar is ruimer: het vereist in het bijzonder dat *ook* rekening wordt gehouden met het openbaar belang door een doeltreffende controle te waarborgen van beslissingen die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, terwijl artikel 47 van het Handvest gericht is op individuele rechten.¹³ Het kostenbeginsel voorziet derhalve in een *aanvullende* bescherming.

36. Het lijkt mij belangrijk om deze bredere achtergrond van de oorsprong en de werking van het kostenbeginsel hier alvast uit de doeken te doen. We moeten het relatieve, aanvullende karakter van het kostenbeginsel namelijk in gedachten houden bij de bespreking van de (grenzen van) de werkingssfeer ervan, die dan wellicht een minder „binair” karakter zal blijken te hebben.¹⁴

⁹ In zijn arrest van 13 februari 2014, *Commissie/Verenigd Koninkrijk* (C-530/11, EU:C:2014:67), heeft het Hof zich, in een zaak over kosten in gerechtelijke procedures, gebogen over de omzetting van het kostenbeginsel, zie met name de punten 64 en 66. Zie ook arrest van 11 april 2013, *Edwards en Pallikaropoulos* (C-260/11, EU:C:2013:221, punt 27), waarin is geoordeeld dat dit beginsel geldt voor alle financiële kosten die worden veroorzaakt door deelneming aan de gerechtelijke procedure.

¹⁰ Ingevoegd bij artikel 3 van richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB 2003, L 156, blz. 17).

¹¹ Zie arrest van 11 april 2013, *Edwards en Pallikaropoulos* (C-260/11, EU:C:2013:221, punt 33), als een specifiek voorbeeld.

¹² Een buitensporig kostbare toegang tot de rechter is ook in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel – voor zover dit kan worden onderscheiden van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47 van het Handvest – aangezien de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten daardoor „onmogelijk of uiterst moeilijk” zou worden gemaakt (arrest van 11 april 2013, *Edwards en Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, punt 33).

¹³ Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak *Edwards en Pallikaropoulos* (C-260/11, EU:C:2012:645).

¹⁴ „Binair” in de zin van hetzij i) het kostenbeginsel is van toepassing, hetzij (ii) er is geen enkele begrenzing aan de kosten gesteld.

ii) Ruime toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden

37. Het doel om ruime toegang tot de rechter te verlenen, komt 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”.¹⁵

38. „Ruime toegang tot de rechter” betekent precies wat het zegt: er moet een brede, omvattende en verrijkende toegang tot de rechter worden geboden. Het eigenlijke doel van artikel 11 bestaat er namelijk specifiek in een zo ruim mogelijke toegang tot rechterlijke toetsing te waarborgen.¹⁶ Die bepaling heeft betrekking op alle elementen van die toegang, waaronder de procesbevoegdheid, maar ook de kosten. Zij is volgens het Hof ook van toepassing wanneer een lidstaat gebruikmaakt van zijn beoordelingsmarge bij de vaststelling van procedurevoorschriften. Volgens het Hof wordt de beoordelingsmarge van de lidstaten zelfs *begrensd* door die bepaling.¹⁷

39. Hoge proceskosten kunnen in de praktijk al snel een toegangsbelemmering vormen voor justitiabelen die niet over de nodige middelen beschikken. Hoge kosten vormen mogelijk ook een van de belangrijkste factoren die zelfs draagkrachtige personen ervan weerhouden om een rechtszaak aan te spannen. Hoge proceskosten doen daarom afbreuk aan de doelstelling van een ruime toegang tot de rechter.

iii) Voorzienbaarheid van de toepassing van het kostenbeginsel

40. Voorzienbaarheid maakt *integraal deel* uit van de beoordeling van de vraag of de kosten buitensporig hoog zijn. Het Hof heeft dit in zijn rechtspraak concreet bevestigd in verband met het in de richtlijn neergelegde kostenbeginsel.¹⁸ Daarnaast heeft het het belang van voorzienbaarheid meer algemeen erkend met betrekking tot de kosten van juridische procedures (in andere dan milieuaangelegenheden).¹⁹

41. Voorzienbaarheid is in deze zaak in het bijzonder in twee opzichten van belang: voorzienbaarheid met betrekking tot *wat* er gebeurt en *wanneer* dat het geval is.

42. Een van de vragen die met betrekking tot de werkingssfeer van het kostenbeginsel rijzen, is de vraag tot welke beroepsprocedures dit beginsel zich uitstrekt: kunnen dergelijke procedures worden opgesplitst in specifieke onderdelen die „onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn” vallen en onderdelen waarvoor dit niet geldt? Ik zal de mogelijkheid van een dergelijke opsplitsing bespreken in het kader van de tweede vraag (deel A.3). Hier volstaat het om te zeggen dat indien de indeling van een procedure in de ene of de andere categorie het verschil uitmaakt tussen redelijke kosten en een grote kans op een bankroet, de *onvoorzienbaarheid* in dit opzicht *op zichzelf beschouwd* de betrokkene er hoogstwaarschijnlijk krachtig van zal weerhouden om beroep in te stellen.²⁰ Hieruit blijkt bovendien het belang van het relatieve karakter van het kostenbeginsel, zoals toegelicht in punt 36.

15 Arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punt 32).

16 Arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Duitsland (C-137/14, EU:C:2015:683, punt 80).

17 Arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 58). Zie ook arrest van 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punt 39).

18 Arrest van 13 februari 2014, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-530/11, EU:C:2014:67, punt 58).

19 Arrest van 11 december 2003, AMOK (C-289/02, EU:C:2003:669, punt 30). Zie ook De Baere, G., en Nowak, J.T., „The right to ‚not prohibitively expensive’ judicial proceedings under the Aarhus Convention and the ECJ as an international (environmental) law court: Edwards en Pallikaropoulos”, *Common Market Law Review*, deel 53, 2016, blz. 1735 en 1736.

20 De Commissie heeft er eveneens op gewezen dat de kosten van een rechterlijke toetsingsprocedure een belangrijke afschrikkende werking kunnen hebben voor de toegang tot de rechter, in het bijzonder in milieuzaken, en dat een al te grote beoordelingsmarge de voorspelbaarheid van de kosten in het gedrang kan brengen, in het bijzonder indien de gerechtelijke procedures hoge advocatenhonoraria meebrengen. Mededeling van de Commissie betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden van 28 april 2017, C(2017) 2616 final, blz. 57 en 61.

43. Deze zaak werpt tevens vragen op over de voorzienbaarheid wat betreft het *stadium* waarin een beroep kan worden ingesteld.

44. Volgens artikel 11, lid 2, van de richtlijn dienen de lidstaten te bepalen „in welk stadium een besluit, handelen of nalaten kan worden aangevochten”.

45. In Ierland is er geen uitdrukkelijk wettelijk voorschrift ter omzetting van die bepaling vastgesteld. In plaats daarvan gelden voor partijen de algemene bestuursrechtelijke voorschriften van common law. De vraag of een tegen een besluit, handelen of nalaten ingesteld beroep voorbarig dan wel tardief is, wordt per geval bepaald.

46. Ik wil benadrukken dat er in beginsel geen bezwaar bestaat tegen de omzetting van Unierechtelijke verplichtingen door de rechtspraak op nationaal niveau. De inherente flexibiliteit van de rechtspraak vormt op zich geen probleem.²¹ Het is echter ook duidelijk dat het overkoepelende doel van de lidstaten hetzelfde blijft, ongeacht de middelen die zij voor de omzetting kiezen: het waarborgen van de volledige toepassing van de richtlijn op zodanige wijze dat zij de vereiste duidelijkheid, nauwkeurigheid en voorzienbaarheid biedt.²² Er moet sprake zijn van een begrijpelijke en duidelijke jurisprudentiële benadering waaruit duidelijke regels kunnen worden afgeleid en die voldoet aan de vereisten van rechtszekerheid doordat zij resultaten oplevert die een onbetwistbare dwingende kracht hebben.²³ Voorzienbaarheid is van cruciaal belang.²⁴

47. In de context van de onderhavige zaak heeft de verwijzende rechter echter benadrukt dat er in de rechtspraak onzekerheid bestaat over de vraag *wanneer* (in welk stadium) een beroep dient te worden ingesteld. In zijn vragen aan het Hof heeft de verwijzende rechter weliswaar geen rechtstreekse twijfels geuit over de vraag of artikel 11, lid 2, van de richtlijn naar behoren is omgezet, maar in zijn verwijzingsbeslissing heeft hij wel duidelijk aangegeven dat de regels niet volledig duidelijk zijn en dat zij voor verzoekers problematisch zijn uit het oogpunt van rechtszekerheid.

48. Het Hof is gebonden door de uitlegging die de verwijzende rechter aan het nationale recht geeft. Hoewel uit de discussie voor het Hof is gebleken dat de mate van onzekerheid van de Ierse regels tussen partijen omstreden is, zal ik de door de verwijzende rechter gemaakte beoordeling van de gevolgen van het nationale recht hierna als uitgangspunt nemen. De kwestie van de voorzienbaarheid van de kosten is daarom van het hoogste belang.

49. Rekening houdend met de hierboven besproken punten zal ik nu ingaan op de concrete vragen van de verwijzende rechter.

2. Eerste vraag

50. Ten behoeve van de analyse kan de vraag in twee vraagstukken worden opgesplitst. Ten eerste, is het kostenbeginsel op dezelfde wijze van toepassing op verzoeken om toestemming tot rechterlijke toetsing als op de gerechtelijke toetsingsprocedure zelf? Ten tweede, zou een bevestigend antwoord op deze eerste vraag anders komen te luiden indien het verzoek om die toestemming wordt afgewezen op grond dat het voorbarig is?

21 Arrest van 13 februari 2014, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-530/11, EU:C:2014:67, punt 36).

22 Arresten van 16 juli 2009, Commissie/Ierland (C-427/07, EU:C:2009:457, punt 54), en 13 februari 2014, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-530/11, EU:C:2014:67, punt 33).

23 Arresten van 16 juli 2009, Commissie/Ierland (C-427/07, EU:C:2009:457, punt 55); 11 september 2014, Commissie/Portugal (C-277/13, EU:C:2014:2208, punt 43), en 15 oktober 2015, Commissie/Duitsland (C-137/14, EU:C:2015:683, punt 51).

24 Hieraan zij toegevoegd dat de zinsnede „door het recht voorgeschreven” ook volgens standaardrechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aldus wordt uitgelegd dat daaronder vaste rechtspraak wordt begrepen. Zie voor een meer recent voorbeeld arrest EHRM van 11 april 2013, Firoz Muneer tegen België (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, §§ 54, 59 en 60).

51. Mijns inziens is het antwoord op het eerste vraagstuk simpel: ja, het kostenbeginsel geldt evenzeer voor verzoeken om toestemming tot rechterlijke toetsing.

52. Wanneer de gerechtelijke toetsingsprocedure in twee stadia is verdeeld, vormt het eerste stadium ook een „gerechtelijke procedure” die zeker als „beroep voor de rechter” kan worden beschouwd. In het geval van een verzoek om toestemming tot rechterlijke toetsing moet de rechter zich, zij het niet uitvoerig, over het voorwerp, de schriftelijke opmerkingen en de mondelinge uiteenzettingen van de partijen buigen. In casu heeft de rechter dit gedaan in vier dagen van terechtzittingen. Bovendien beschikt de rechter naar ik begrijp over een zekere speelruimte om een verzoek om toestemming als beroep tot rechterlijke toetsing te behandelen en de twee stadia van de gerechtelijke toetsingsprocedure zo „in elkaar te schuiven” in het kader van één terechtzitting.

53. Indien de procedure in een volledige rechterlijke toetsing zou uitmonden, zou het kostenbeginsel bovendien zeker ook van toepassing zijn op het stadium van het verzoek om toestemming. In dit verband heeft het Hof reeds bevestigd dat rekening moet worden gehouden met „alle financiële kosten die worden veroorzaakt door deelneming aan de gerechtelijke procedure”, dat wil zeggen dat alle kosten in hun geheel moeten worden beoordeeld.²⁵ Het Hof heeft tevens uitdrukkelijk verklaard dat er bij de beoordeling of er sprake is van buitensporig hoge kosten geen onderscheid dient te worden gemaakt tussen de stadia van een procedure – eerste aanleg, hoger beroep of een tweede hoger beroep – aangezien „in dit onderscheid niet is voorzien door de richtlijnen 85/337 en 96/61 [en] een dergelijke uitlegging niet volledig in overeenstemming kan zijn met de door de Uniewetgever nagestreefde doelstelling om een ruime toegang tot de rechter te verzekeren en bij te dragen tot de verbetering van de bescherming van het milieu”.²⁶

54. Het is ongetwijfeld aan de lidstaten om de organisatie van hun systeem voor rechterlijke toetsing op dit gebied te bepalen, maar als de desbetreffende procedures voorzien in een bijkomende en verplichte gerechtelijke stap die moet worden gezet om een beroep tegen een besluit, handelen of nalaten op dit gebied aanhangig te kunnen maken, moet het kostenbeginsel zowel voor het eerste stadium als voor alle volgende gelden.

55. Figuurlijk gesproken, kan ik zelf bepalen hoe iemand mijn huis binnen kan komen. Bijvoorbeeld alleen door de voordeur. Maar misschien ook door de achterdeur, via een hordeur, een portiek of een hal. Maar hoe de ingang er ook uit moge zien, hij blijft deel uitmaken van mijn huis en de regels voor binnenkomst zijn van toepassing op het gebouw als geheel.

56. Dit brengt ons bij het tweede vraagstuk. Komt het hierboven gegeven antwoord anders te luiden indien het verzoek om toestemming tot rechterlijke toetsing wordt afgewezen op grond dat het voorbarig is?

57. In de onderhavige zaak moet het antwoord op deze vraag mijns inziens duidelijk ontkennend luiden: er verandert in dat geval niets aan het feit dat het kostenbeginsel van toepassing is.

58. Volgens artikel 11, lid 2, van de richtlijn dienen de lidstaten te specificeren in welk stadium beroep kan worden ingesteld als bedoeld in artikel 11, lid 1. In gevallen waarin een lidstaat artikel 11, lid 2, op duidelijke en nauwkeurige wijze heeft omgezet zodat volstrekt duidelijk is dat een door een verzoeker ingesteld beroep voorbarig is, zou met deze omstandigheid rekening kunnen worden gehouden.²⁷ Ik breng in herinnering dat de nationale rechter bij de beoordeling van de vraag wat in dit verband onder buitensporig hoge kosten moet worden verstaan, factoren in aanmerking kan nemen als verzoekers kans van slagen en het mogelijkere lichtzinnige karakter van diens beroep.²⁸

25 Arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punten 27 en 28).

26 Arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punt 44).

27 Zie hierboven, punten 44-48 van deze conclusie.

28 Arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punt 42).

59. Gelet op de hierboven in punt 47 bedoelde onzekerheid met betrekking tot het stadium waarin een beroep dient te worden ingesteld, is daarvan in casu echter geen sprake.

60. Ik ben het eens met de opmerking van de Commissie dat het fundamentele doel van artikel 11 zou worden ondermijnd indien een verzoeker pas *na* het aanhangig maken van de zaak en nadat er kosten zijn gemaakt, zou vernemen of het beroep al dan niet in het juiste stadium is ingesteld en of hij met buitensporige kosten wordt geconfronteerd, doordat een lidstaat heeft verzuimd om vooraf duidelijk en ondubbelzinnig te bepalen in welk stadium een procedure kan worden ingeleid. Eventuele tekortkomingen bij de omzetting van artikel 11 mogen niet ten koste gaan van de verzoeker.

61. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de eerste vraag van de verwijzende rechter als volgt te beantwoorden:

„Het recht op een procedure die ‚niet buitensporig kostbaar’ is in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92, is in het kader van een nationaal rechtsstelsel waarin de wetgever niet uitdrukkelijk en definitief heeft vastgesteld in welk stadium van de procedure een besluit kan worden aangevochten en de rechter dit voor elk specifiek beroep per geval moet beoordelen aan de hand van de regels van common law, van toepassing op de procedure voor een nationale rechter waarin wordt bepaald of het beroep in kwestie in het juiste stadium is ingesteld.”

3. *Tweede vraag*

62. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het kostenbeginsel van toepassing is:

- 1) op *alle* „aspecten” van een gerechtelijke procedure die is ingesteld om de rechtmatigheid van een besluit, handelen of nalaten aan te vechten; of
- 2) *alleen* op de Unierechtelijke aspecten van een gerechtelijke procedure; of
- 3) *alleen* op kwesties in verband met de inspraakbepalingen.

63. Ik vat de in de vraag van de verwijzende rechter genoemde „aspecten” van een „beroep” aldus op dat zij verwijzen naar de uiteenlopende gronden, middelen of argumenten die worden aangevoerd in een beroep dat is ingesteld om een besluit, handelen of nalaten aan te vechten als bedoeld in artikel 11 van richtlijn 2011/92.²⁹

64. Om de hieronder uiteengezette redenen ben ik van mening dat het kostenbeginsel van toepassing is op alle gronden, middelen en argumenten (aspecten) die zijn ontleend aan een materiële of procedurele schending van richtlijn 2011/92 of andere instrumenten van Unierecht en worden aangevoerd in het kader van een beroep tegen een besluit, handelen of nalaten dat onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van die richtlijn valt. Indien in het kader van een dergelijk beroep gronden, middelen of argumenten worden aangevoerd betreffende schending van zowel het Unierecht als het nationale recht, zal het kostenbeginsel over het algemeen van toepassing zijn op het beroep en de uitkomst van de zaak als geheel.

²⁹ De vertegenwoordiger van de minister en de procureur-generaal heeft ter terechtzitting aangegeven dat dat begrip ook betrekking kan hebben op de identiteit van de verweerder en op de vraag of er tegen de betrokken verweerder een middel is aangevoerd betreffende schending van de door de richtlijn gewaarborgde rechten. Ik zal hieronder in de punten 96 tot en met 98 ingaan op deze lezing.

i) Beroepen in de zin van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92

65. Artikel 11, lid 1, heeft betrekking op beroepen die zijn ingesteld om de materiële of procedurele rechtmatigheid van een besluit, handelen of nalaten „vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van [de] richtlijn” aan te vechten.

66. Met name de artikelen 6 en 8 van richtlijn 2011/92³⁰ bevatten vereisten die in rechten en verplichtingen voorzien die er *specifiek* op zijn gericht inspraak van het publiek in engere zin te waarborgen [in het bijzonder om ervoor te zorgen dat het publiek wordt geïnformeerd (informatie) en in de gelegenheid wordt gesteld daadwerkelijk opmerkingen en meningen kenbaar te maken (inbreng) en dat naar behoren rekening wordt gehouden met die opmerkingen (inaanmerkingneming)].

67. Artikel 11, lid 1, is daarom zeker van toepassing op beroepen tegen besluiten waarbij het publiek bijvoorbeeld de toegang tot informatie wordt ontzegd of wordt belet opmerkingen te maken (scenario 3 bedoeld in punt 62).

68. Volgens mij is de werkingssfeer van artikel 11, lid 1 (en van het kostenbeginsel), duidelijk breder dan scenario 3. Een dergelijke enge opvatting zou in de praktijk van weinig nut zijn en wordt kennelijk niet geschaagd door de bestaande rechtspraak.³¹ Zo zijn er gemakkelijk situaties te bedenken waarin de inspraakrechten van het publiek in een bepaalde procedure schijnbaar worden geëerbiedigd, maar de procedure en de milieueffectbeoordeling toch tekortkomingen vertonen.

69. Bovendien komt bij nadere beschouwing van artikel 11, lid 1, naar voren dat deze bepaling minder eng moet worden opgevat dan het hierboven bedoelde scenario 3.

70. De formulering „vallend onder” in artikel 11, lid 1, is in verschillende bewoordingen vertaald, die echter over het algemeen tot uitdrukking brengen dat de betrokken beroepen niet noodzakelijkerwijs gericht hoeven te zijn op de bescherming van een specifiek recht op inspraak in een procedure, maar betrekking moeten hebben op *een proces waarvoor inspraak wordt gewaarborgd*. Zo wordt de formulering „vallend onder” in andere taalversies bijvoorbeeld vertaald met „relevant de” (onderworpen aan); „dentro del ámbito” (binnen de werkingssfeer van); „subject to” (onderworpen aan); „podléhající” (onderhevig aan), of „gelten für” (waarvoor gelden) de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek.

71. In de voornaamste inspraakbepaling zelf, namelijk in artikel 6, leden 2 en 3, is bepaald dat inspraak wordt gewaarborgd met betrekking tot de in artikel 2, lid 2, bedoelde procedures. Artikel 2, lid 2, heeft op zijn beurt betrekking op a) de milieueffectbeoordeling en b) de nationale procedure waarin deze is geïntegreerd (vergunningen- dan wel andere procedure).

72. Volgens deze lezing van richtlijn 2011/92 voorziet artikel 11, lid 1, dus in het recht om beroep in te stellen tegen een besluit, handelen of nalaten dat deel uitmaakt van de milieueffectbeoordeling en de nationale procedure waarin die beoordeling is geïntegreerd.

³⁰ Dit zijn de voornaamste „bepalingen betreffende de inspraak van het publiek” in de richtlijn, hoewel ook een aantal andere artikelen (bijvoorbeeld artikel 7, lid 3, en artikel 9, leden 1 en 2) eveneens bepalingen bevatten die specifiek betrekking hebben op inspraak van het publiek.

³¹ Zie bijvoorbeeld arrest van 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 37). Zie ook, naar analogie, de habitatrictlijn (richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PB 1992, L 206, blz. 7), en arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 56). Die rechtspraak bevestigt dat artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, dat bij artikel 11, lid 1, is opgenomen in de richtlijn, betrekking heeft op een reeks kwesties in verband met de milieueffectbeoordelingsprocedure.

73. Die lezing vloeit bovendien voort uit de tekst van het Verdrag van Aarhus zelf. Artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat moet worden voorzien in toegang tot toetsingsprocedures om „enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 [inzake inspraak van het publiek]” aan te vechten. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van het Verdrag van Aarhus dient elke partij bij dat verdrag de bepalingen van artikel 6 toe te passen „ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten” (waarbij het in wezen om voorgestelde activiteiten gaat die uitdrukkelijk zijn genoemd of die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben). In onderlinge samenhang gelezen, volgt uit die bepalingen dat moet worden voorzien in toegang tot de rechter om beroep in te stellen tegen *besluiten tot goedkeuring van voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect hebben op het milieu*. Het recht van beroep wordt dus verleend met betrekking tot besluitvormingsprocessen die van invloed kunnen zijn op het milieu en wordt dus niet specifiek in verband gebracht met vermeende schending van enkel het recht op inspraak.

ii) Onderscheid tussen verschillende middelen

74. Volgens de bovenstaande redenering is het *voorwerp* van de afzonderlijke procedure die tot het aangevochten besluit, handelen of nalaten heeft geleid, doorslaggevend voor de beoordeling of het kostenbeginsel van toepassing is. Indien wegens de aard van het voorwerp van de procedure de inspraakrechten van het publiek en de verplichtingen van de richtlijn van toepassing zijn, is het beroep *in zijn geheel* onderworpen aan het kostenbeginsel. Het kostenbeginsel is algemeen van toepassing op de in artikel 11 bedoelde „toetsingsprocedures” en niet op specifieke gronden die in het kader van dergelijke procedures worden aangevoerd.

75. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen gronden ontleend aan schending van het inspraakrecht van het publiek en gronden die zijn ontleend aan andere onrechtmatigheden van de milieueffectbeoordeling of aan andere onrechtmatigheden die het besluitvormingsproces betreffen waarin de milieueffectbeoordeling is geïntegreerd. Evenmin wordt er een onderscheid gemaakt tussen gronden die zijn ontleend aan schending van het Unierecht en gronden ontleend aan het nationale recht. Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat artikel 11 „de middelen die ter ondersteuning van een beroep bij de rechter als bedoeld in die bepaling kunnen worden aangevoerd, geenszins heeft beperkt”.³²

76. De minister en de procureur-generaal, het college van beroep en EirGrid betogen echter dat artikel 11, lid 1, en dus ook het kostenbeginsel, niet aldus kan worden gelezen dat het op ruime wijze van toepassing is op alle aspecten van een beroep, ongeacht de basis daarvan. In het bijzonder zijn al die partijen het erover eens en baseren zij zich op het feit dat het kostenbeginsel *geen* betrekking kan hebben op aspecten van beroepen die alleen zijn ontleend aan nationaal recht.

77. Het college van beroep erkent uitdrukkelijk dat alle beroepen en afzonderlijke gronden die zijn ontleend aan schendingen van richtlijn 2011/92 onder de bepalingen betreffende inspraak van het publiek vallen, ook al hebben zij niet specifiek betrekking op die bepalingen. Deze redenering is gebaseerd op het doel van artikel 11 van de richtlijn om inspraak in het milieueffectbeoordelingsproces te waarborgen. Het college van beroep benadrukt echter dat de milieueffectbeoordeling *slechts een onderdeel* vormt van het ontwikkelingsproces en betwist dat het kostenbeginsel beroepen zou kunnen omvatten die zijn ingesteld wegens bezwaren betreffende andere aspecten van dat proces.

³² Arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Duitsland (C-137/14, EU:C:2015:683, punt 47), en de aangehaalde rechtspraak voor wat betreft rechtsvorderingen die in het belang van het publiek zijn ingesteld. Er zij echter op gewezen dat het Hof in de punten 32 en 33 verklaart dat het de lidstaten vrijstaat wettelijke beperkingen aan die gronden te stellen in gevallen waarin beroep wordt ingesteld door particulieren, ook al kunnen zij zich op een van die gronden beroepen.

78. Ik erken dat de hierboven in punt 64 uiteengezette uitlegging van artikel 11 van richtlijn 2011/92 op het eerste gezicht de indruk kan wekken dat zij tot conceptuele problemen kan leiden. Die uitlegging kan als te breed en te veelomvattend worden ervaren. Zij houdt in het bijzonder in dat het kostenbeginsel van toepassing kan zijn op procedures waarin de rechtmatigheid van ruimtelijkeordebeslissingen (waarbij in een bepaalde fase in inspraak van het publiek moet zijn voorzien) in theorie kan worden aangevochten op grond van a) een vermeende schending van andere bepalingen van het milieurecht van de Unie dan die van de richtlijn; b) een vermeende schending van het Unierecht die „geen verband houdt” met het milieu, en/of c) een vermeende schending van zuiver nationaal recht, al dan niet op het gebied van het milieu.

79. Althans in het licht van de omstandigheden van de onderhavige zaak ben ik echter van mening dat het kostenbeginsel van toepassing moet zijn op het beroep als geheel. Voor dit standpunt zijn vier redenen aan te wijzen.

80. Laten we ten eerste aannemen dat een tegen een besluit (of handelen of nalaten) ingesteld beroep kan worden opgesplitst in verschillende gronden, middelen en argumenten en dat het kostenbeginsel op sommige daarvan wel en op andere niet van toepassing is. Met betrekking tot de onder het kostenbeginsel vallende gronden moeten de kosten redelijk blijven. Met betrekking tot andere gronden mogen wel aanzienlijke kosten ontstaan.³³ Wanneer onvoorzienbaar is of een bepaalde grond binnen de ene of de andere categorie valt, zal dit er onvermijdelijk toe leiden dat de betrokkene ervan wordt weerhouden een dergelijke grond aan te voeren. Zoals ik hierboven reeds heb aangegeven³⁴ is dit op zichzelf al in strijd met het kostenbeginsel.

81. Wat ten tweede het onderscheid tussen de richtlijn en andere aan vermeende schending van het Unierecht ontleende gronden betreft, heeft het Hof in de bestaande rechtspraak reeds bevestigd dat andere Europese milieuwetgeving en Unierechtelijke voorschriften inzake de toegang tot de rechter op nationaal niveau om de conformiteit van handelingen van de lidstaten met dergelijke wetgeving aan te vechten, moeten worden uitgelegd in het licht van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus (waarin ook het kostenbeginsel is neergelegd).³⁵ Die benadering is bovendien in overeenstemming met het doel van een ruime toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, zoals dat tot uitdrukking komt in de rechtspraak van het Hof.³⁶

82. Wat ten derde de verdere onderscheiding tussen aan vermeende schending van het Unierecht³⁷ ontleende en andere, slechts aan nationaal recht ontleende elementen betreft – wat het belangrijkste aandachtspunt van de minister en de procureur-generaal, EirGrid en het college van beroep is – doet zich hier een aantal andere problemen voor met betrekking tot de praktische haalbaarheid en, vooral, de voorzienbaarheid.

83. Uit praktisch oogpunt wordt bij de facturering van de kosten van publiekrechtelijke procedures reeds rekening gehouden met een hele reeks factoren, zoals het aantal uren (als grondslag voor de kostenberekening) dat aan bepaalde taken is besteed; de kwalificaties van de advocaat die met die taken is belast, alsook het jaar waarin hij of zij tot de balie is toegelaten; de vraag of het bij de door die advocaat verrichte taken meer om administratieve of om inhoudelijke juridische aangelegenheden ging; de vraag hoe redelijk het was om tijd aan de ene dan wel de andere taak te besteden; de wijze waarop partijen het geding hebben gevoerd; de verhaalbaarheid van de uitgaven, al naargelang het

³³ Zoals ik hierboven in punt 34 heb benadrukt, mogen op het Unierecht gebaseerde beroepen op grond van artikel 47 van het Handvest en het doeltreffendheidsbeginsel echter niet „buitensporig kostbaar” zijn in die zin dat het instellen van beroep vanwege de kosten onmogelijk of uiterst moeilijk zou worden.

³⁴ Zie hierboven, punt 39 van deze conclusie.

³⁵ Zie arrest van 8 november 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838), waarin het Verdrag van Aarhus van toepassing was op de habitatrichtlijn.

³⁶ Zie hierboven, punten 37-39 van deze conclusie.

³⁷ Met inbegrip van bij nationale voorschriften omgezette bepalingen, de soms ingewikkelde vraag daargelaten welke specifieke nationale voorschriften hieronder concreet vallen.

betrokken soort uitgaven, en eventuele bijzondere tarieven die uit beleidsoverwegingen zijn vastgesteld voor advocaten publiekrecht. Het is zeker niet onmogelijk om daarnaast nog rekening te houden met het onderscheid tussen gronden die zijn ontleend aan respectievelijk nationaalrechtelijke „aspecten” en Unierechtelijke „aspecten”, maar dit zou wellicht kunstmatig zijn en in de praktijk uiterst ingewikkeld om toe te passen.

84. Mijns inziens is het van doorslaggevend belang dat zelfs indien een dergelijk onderscheid zou kunnen worden gemaakt, hieraan een grote mate van *onvoorzienbaarheid* verbonden is voor eisende partijen. Die onvoorzienbaarheid wordt verder vergroot door het feit dat de bevoegde rechter mogelijk over een beoordelingsmarge beschikt met betrekking tot de vraag op grond van welke bijzondere aspecten de zaak wordt beslecht en welke andere aspecten buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

85. Zo zou ik bijvoorbeeld met een „gemengde vordering” (in het kader waarvan zowel aan nationaal recht als aan het Unierecht ontleende middelen worden aangevoerd) kunnen betogen dat een voorgesteld project tot een vermindering van de waarde van mijn grond leidt *én* dat de milieueffectbeoordeling niet naar behoren is uitgevoerd. In haar verweer betwist de andere partij dat ik überhaupt eigenaar ben van de grond, wat waarschijnlijk zuiver een kwestie van nationaal recht zal zijn. De rechter kan i) het zwaartepunt leggen op de zuiver nationaalrechtelijke grond; ii) zich richten op de Unierechtelijke grond; iii) bepalen dat de grieven inzake de eigendom en het beoordelingsproces afzonderlijk moeten worden behandeld; iv) bepaalde middelen in beperkte mate in aanmerking nemen of uitsluiten, of v) concluderen dat het (om feitelijke redenen of vanwege de complexiteit) eenvoudigweg niet mogelijk is om de eigendoms kwestie en de beoordelingskwestie van elkaar te scheiden.

86. Laten we nu eens aannemen dat de rechter in kwestie voor geen van de onder iii) tot en met v) bedoelde benaderingen kiest, wat op zichzelf moeilijk te voorspellen valt, maar in plaats daarvan mijn vordering en de twee gronden waarop deze is gebaseerd onder de loep neemt: een van die gronden wordt ingedeeld als zijnde gekenmerkt door Unierechtelijke aspecten (niet-uitvoering van de milieueffectbeoordeling), terwijl de andere wordt ingedeeld als zijnde gekenmerkt door nationaalrechtelijke aspecten (grondeigendom). Laten we stellen dat de nationale rechter de vordering afwijst op basis van de „nationale” grond omdat kennelijk vaststaat dat de eiser eenvoudigweg niet de eigenaar is van de grond waarop het voorgestelde project beweerdelijk van invloed is. Om deze reden worden de andere gronden door de rechter niet onderzocht.

87. Bovendien is het in bepaalde rechtsstelsels mogelijk dat de aangezochte rechter, ook wanneer door eiser geen aan het Unierecht ontleende „aspecten” worden aangevoerd en deze evenmin door een andere partij bij de procedure aan de orde worden gesteld, bijvoorbeeld van oordeel is dat wel een vraag van Unierecht wordt opgeworpen, of kan hij ambtshalve een vraag van Unierecht opwerpen.

88. Dergelijke scenario’s illustreren dat de voorgestelde opsplitsing van de kosten gepaard zou gaan met een grote mate van onvoorzienbaarheid.³⁸ Daarom zie ik niet in hoe een dergelijke praktijk verenigbaar zou kunnen zijn met de vereisten inzake voorzienbaarheid waaraan volgens de rechtspraak van het Hof moet worden voldaan.³⁹

89. Ten vierde zou het kunnen zijn dat de gehele procedure wordt voortgezet en dat NEPPC uiteindelijk drie of vier of nog meer afzonderlijke beroepen tegen afzonderlijke besluiten instelt, waarvan sommige wel en andere niet onder het kostenbeginsel vallen. Indien Ierland artikel 11, lid 2, duidelijker had omgezet, zouden de gronden wellicht automatisch tot verschillende vorderingen hebben geleid, dat wil zeggen tot een bestuursrechtelijke of eigendomsrechtelijke vordering of een

³⁸ Ik ga hier alleen in op de objectieve werking van een dergelijke regeling en laat hierbij scenario’s buiten beschouwing waarin dezelfde regels zouden kunnen worden toegepast in gevallen van kwade trouw, omzeiling of misbruik van dergelijke regels door een partij bij de procedure.

³⁹ Zie hierboven, punten 40-48.

andere niet-milieurechtelijke vordering, waarvoor mogelijkerwijs ook uiteenlopende materiële en procedurele voorwaarden gelden. Dit punt brengt mij terug bij het oorspronkelijke probleem dat aan deze gehele zaak ten grondslag ligt: zelfs als de verwijzende rechter zijn eigen stelsel in dit opzicht als onvoorzienbaar beschouwt, mag deze omstandigheid niet koste gaan van verzoekers.⁴⁰

90. Al met al is de voorgestelde opsplitsing of verdeling mijns inziens conceptueel gezien merkwaardig. Niet alleen zou de behandeling van de vorderingen ten aanzien van de kosten daardoor meer werk met zich brengen voor de rechter, maar vooral zou dit tot onvoorzienbaarheid voor de justitiabelen leiden, waardoor zij ervan kunnen worden weerhouden om een milieurechtelijke vordering in te stellen. Volgens een gezegde (dat van Duitse oorsprong schijnt te zijn) is men „voor de rechter en op volle zee overgeleverd aan God”.⁴¹ Maar ik neem aan dat dit Hof, overigens net als elke andere rechterlijke instantie, ernaar streeft dit gezegde te ontcrachten in plaats van te bevestigen.

91. Tot slot ben ik mij terdege bewust van het feit dat de voorgestelde oplossing, waarbij de toepasselijkheid van het kostenbeginsel betrekking heeft op een beroep als geheel en zich niet richt naar afzonderlijke aangevoerde gronden, ertoe kan leiden dat de aan een Unierechtelijke bepaling ontleende bescherming te veel gewicht krijgt bij de beslissing over de proceskosten in aangelegenheden waarin het Unierecht strikt genomen niet relevant is. Al met al zie ik uit oogpunt van beleid echter niet in welke grote gevaren zouden kunnen ontstaan wanneer er „per ongeluk” voor wordt gezorgd dat sommige elementen van een milieurechtelijk beroep niet buitensporig kostbaar zijn. In het omgekeerde scenario zie ik echter wel degelijk problemen, namelijk een omzeiling of feitelijke uitholling van de werking van het kostenbeginsel op de wijzen zoals beschreven in dit deel, wanneer we ook hier letten op de bredere context en het algemene doel van dit beginsel: een toegankelijke en betaalbare geschillenbeslechting in milieuaangelegenheden in overeenstemming met het doel van een ruime toegang tot de rechter op dit gebied.⁴²

iii) Uitzonderingen op de brede toepassing van het kostenbeginsel

92. Het feit dat het kostenbeginsel een ruime strekking en een brede toepassing heeft, betekent natuurlijk niet dat het onbegrensd is. In de context van de onderhavige zaak zijn dan ook twee mogelijke beperkingen op de toepassing ervan aangedragen: hypothetisch misbruik van de bescherming die het beginsel biedt, en een overdreven verruiming van de kring van partijen tegen wie Unierechtelijke aspecten van het beroep kunnen worden aangevoerd.

– Potentieel misbruik

93. In hun schriftelijke opmerkingen hebben de minister en de procureur-generaal hun bezorgdheid geuit over het feit dat een brede toepassing van het kostenbeginsel op beroepsprocedures zonder onderscheid naar gronden, misbruik in de hand kan werken. Zo zou een eiser het oogmerk kunnen hebben om een besluit enkel op grond van vermeende schending van het nationale recht aan te vechten, maar een aan het Unierecht ontleende vordering (wellicht bij wijze van voorwendsel) kunnen „binnensmokkelen” om binnen de werking van het kostenbeginsel te komen.

⁴⁰ Zie hierboven, punten 44-48 en 58-60.

⁴¹ „Vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand.”

⁴² Zie hierboven, punten 37-39.

94. In dit verband zou ik vooral willen benadrukken dat een dergelijk scenario hypothetisch is, aangezien in casu blijkbaar niet is aangevoerd dat er sprake is van dergelijk „misbruik”. Maar mocht zich een dergelijk geval voordoen, zou dit wel degelijk kunnen worden aangepakt door bijvoorbeeld het Unierechtelijke beginsel van rechtsmisbruik toe te passen, waarbij in het bijzonder zou moeten worden aangetoond dat de op het Unierecht gebaseerde vordering in werkelijkheid niet is gericht op handhaving van het Unierecht, maar is aangevoerd om kunstmatig de nodige voorwaarden te scheppen opdat het kostenbeginsel toepasselijk wordt.

95. Subsidiair kan, waarop ook de zesde vraag van de verwijzende rechter lijkt te duiden, redelijkerwijs worden aangenomen dat de nationale voorschriften van de lidstaten in de mogelijkheid voorzien dat de nationale rechter bij zijn beslissing over de kosten rekening houdt met het gedrag van de afzonderlijke partijen en het oogmerk waarmee en de wijze waarop zij hebben deelgenomen aan de procedure. Vexatoire, lichtzinnige of als voorwendsel aangevoerde aspecten van een vordering kunnen dus zeker een rol spelen in de algemene beslissing over de kosten.⁴³

– *Indeling van „aspecten” naargelang de status van partijen*

96. Ter terechtzitting werd voorts voorgesteld om tegen een besluit, handelen of nalaten ingestelde beroepen onder te verdelen teneinde het kostenbeginsel naargelang van de *verweerder* toe te passen in plaats van op basis van specifieke gronden. Volgens dit voorstel dient het kostenbeginsel in zaken met meerdere verweerders waarin tegen een van de verweerders per definitie alleen middelen kunnen worden aangevoerd die aan zuiver nationaalrechtelijke bepalingen zijn ontleend, niet van toepassing te zijn op kosten die zijn gemaakt voor zover het ingestelde beroep betrekking had op die verweerder.

97. Mijns inziens werpt dit voorstel vragen op over de opzet van de besluitvorming en de daarmee verband houdende omvang van de rechterlijke toetsing. In casu lijkt het erop dat het beroep tegen de aanwijzing van het college van beroep ofwel in een afzonderlijke procedure kon worden ingesteld of, zoals het geval is, aan het verzoek om toestemming tot rechterlijke toetsing kon worden „geplakt”. Mocht dit zo zijn, is het denkbaar dat er twee afzonderlijke verzoeken hadden kunnen worden ingediend, namelijk een tegen het college van beroep en een tegen de minister en de procureur-generaal.

98. Ik zie in dat dit laatste beroep, *indien* het op zuiver nationaalrechtelijke bepalingen zou zijn gebaseerd, niet onder het kostenbeginsel zou vallen en dat de uitsluiting ervan gerechtvaardigd zou zijn. Dit is echter eenvoudigweg niet het geval in deze aan het Hof voorgelegde zaak. In de onderhavige zaak is er slechts sprake van één beroep voor de nationale rechter.⁴⁴ In deze omstandigheden zie ik geen reden om het beroep met het oog op toepassing van het kostenbeginsel naar verweerders onder te verdelen.

99. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de tweede vraag van de verwijzende rechter als volgt te beantwoorden:

„Het vereiste van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 dat een procedure ‚niet buitensporig kostbaar’ mag zijn, is van toepassing op alle gronden, middelen en argumenten die zijn ontleend aan een materiële of procedurele schending van die richtlijn of andere instrumenten van Unierecht en die worden aangevoerd in het kader van een op een materiële of procedurele schending van die richtlijn of andere instrumenten van Unierecht gebaseerd beroep tegen een besluit, handelen of nalaten dat

⁴³ Zie ook de bespreking van dit punt in deel A.5, punten 110-117, van deze conclusie.

⁴⁴ Er zij nogmaals op gewezen dat verzoekers in het geval van een duidelijkere omzetting van artikel 11, lid 2, van de richtlijn waarbij uitdrukkelijk was bepaald in welk stadium een beroep dient te worden ingesteld, mogelijk gedwongen waren geweest om afzonderlijke beroepen in te stellen (bijvoorbeeld een vroegtijdig beroep tegen de minister – om te voorkomen dat een beslissing zou worden genomen door een partijdige instantie – en een later beroep tegen het ruimtelijkeordebesluit zelf) – een en ander zou dan afhankelijk zijn van de opzet van de besluitvorming en de toetsingsprocedures en vooral van een nauwkeurige omzetting van artikel 11, lid 2, van de richtlijn.

onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van die richtlijn valt. Indien in het kader van een dergelijk beroep gronden, middelen of argumenten worden aangevoerd betreffende schending van zowel het Unierecht als het nationale recht, zal het in artikel 11, lid 4, van voornoemde richtlijn vastgestelde vereiste dat een procedure ‚niet buitensporig kostbaar’ mag zijn over het algemeen van toepassing zijn op het beroep als geheel.”

4. Derde vraag

100. Het beroep dat het voorwerp is van kostenprocedures voor de verwijzende rechter is ingesteld voordat een definitief besluit werd genomen over de vergunningsprocedure. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het in artikel 11, lid 1, vermelde begrip „enig besluit, handelen of nalaten” naast „definitieve” ook „tussentijdse” of „voorlopige” besluiten omvat.

101. Volgens artikel 11 van de richtlijn moeten de lidstaten toegang tot toetsingsprocedures verlenen. De wijze waarop dit doel procedureel gezien wordt verwezenlijkt, is echter grotendeels overgelaten aan de lidstaten.

102. In de praktijk variëren de besluitvormingsprocessen⁴⁵ sterk van lidstaat tot lidstaat en zelfs binnen een en dezelfde lidstaat.⁴⁶ Ook de toetsingsprocedures vertonen aanzienlijke verschillen.⁴⁷

103. Zo kunnen de vergunningsprocedure en het milieubeoordelingsproces onderling gekoppeld zijn en uitmonden in één besluit, of gescheiden zijn, zodat zij in twee of meer afzonderlijke besluiten resulteren.⁴⁸ Wat de besluitvorming betreft, kan er sprake zijn van procedurele verschillen naargelang het om kleinere, eenvoudigere en beperktere projecten gaat dan wel om grotere, complexere projecten die een groter effect op het milieu kunnen hebben.

104. Verschillen qua opzet en resultaten van de besluitvorming zijn natuurlijk van invloed op de toetsingsmechanismen. De toetsingsprocedures vertonen ook fundamentele verschillen. Zo kunnen de lidstaten al dan niet bepalen dat eerst een bestuursrechtelijke beroepsprocedure moet worden doorlopen alvorens een beroep voor de nationale rechter kan worden ingesteld. Ook in institutioneel opzicht kunnen die beroepsprocedures van elkaar verschillen (beroep bij een ministerie, een bevoegde instantie, een specifiek college van beroep enz.).

105. De richtlijn bepaalt niet algemeen dat beroep kan worden ingesteld tegen „niet-definitieve” besluiten, noch sluit zij dit in het algemeen uit. Deze flexibiliteit mag ook worden verwacht in het licht van de potentieel grote verscheidenheid aan besluitvormingsstructuren en toetsingsvormen.⁴⁹

45 Zie de vergelijkende verslagen van het 20e Colloquium of the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, in Rüdiger, R., Silbermann, E.I., *Road planning in Europe – A Case Study*, Leipzig, 2006, inzonderheid blz. 23-32 van het algemeen verslag.

46 Zo beschikken bijvoorbeeld de Belgische regio's elk over een eigen ruimtelijkeordeningswetgeving. Zie voor een gedetailleerd overzicht over de milieuwetgeving in België, Delnoy, M., „Implementation of the Aarhus Convention in Belgium: Some Elements” en Macrory, R., en Westaway, N., „Access to Environmental Justice – A United Kingdom Perspective” in Pallemarts, M. (red.), *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011, blz. 341 e.v.

47 Zie de volgende vergelijkende verslagen: Rüdiger, R., Silbermann, E.I., op. cit. (voetnoot 45), blz. 34-35; het samenvattend verslag over de inventarisatie van maatregelen van de lidstaten betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden („Summary Report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters”), opgesteld door Milieu Ltd in opdracht van DG Milieu van de Commissie, van september 2007, blz. 4-6; Darpö, J., „Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union” (Europese Commissie), 2013.10.11/final, blz. 11 en 12. Zie ook Pallemarts, M. (red.), *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011, blz. 322, 343 en 349.

48 Zie ook arrest van 16 februari 2012, Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punt 38).

49 Zie met betrekking tot soortgelijke kwesties op een ander gebied, namelijk het aanbestedingsrecht, arrest van 5 april 2017, Marina del Mediterráneo e.a. (C-391/15, EU:C:2017:268, punten 26 en 27).

106. Zoals ik hierboven reeds heb toegelicht⁵⁰, moeten de lidstaten duidelijk aangeven *in welk stadium* beroep kan worden ingesteld. Dit houdt op zich in dat potentiële verzoekende partijen duidelijk uit het nationale recht kunnen opmaken wanneer een bepaalde handeling vatbaar is voor beroep en of zij beroep kunnen en/of moeten instellen tegen een besluit of handelen van „niet-definitieve” aard.

107. Bij gebrek aan Unierechtelijke regels staat het aan de nationale wetgever om gedetailleerde voorschriften vast te leggen met betrekking tot het tijdstip waarop een verzoek om toestemming tot rechterlijke toetsing kan worden ingediend, maar er moet zijn voorzien in de mogelijkheid om elk relevant besluit, handelen of nalaten op een gegeven moment aan te vechten.⁵¹

108. Bovendien keert de reeds gevonden⁵² *rode draad* of het *leidmotief* terug in het antwoord op de derde vraag van de verwijzende rechter: het feit dat een lidstaat het blijkbaar heeft verzuimd een duidelijk tijdstip vast te leggen, kan niet worden omgekeerd en tegen potentiële verzoekers worden gebruikt om rechterlijke toetsing uit te sluiten als gevolg van buitensporige kosten of het risico dat deze ontstaan.

109. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de derde vraag van de verwijzende rechter als volgt te beantwoorden:

„De formulering ‚enig besluit, handelen of nalaten’ in artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 kan ook bestuursbesluiten omvatten die worden genomen in het kader van de behandeling van een vergunningsaanvraag voor een ontwikkelingsproject, ook wanneer de rechtspositie van de partijen niet op onherroepelijke en definitieve wijze door die bestuursbesluiten wordt bepaald.”

5. Zesde vraag

110. Met zijn zesde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de lidstaten in uitzonderingen op het kostenbeginsel kunnen voorzien wanneer noch de richtlijn noch het Verdrag van Aarhus in een dergelijke uitzondering voorziet.

111. Uit de verwijzingsbeslissing maak ik op dat het om een uitzondering voor lichtzinnige of vexatoire gedingen gaat. In dit opzicht is het in het licht van het hoofdgeding niet helemaal duidelijk waarom deze vraag relevant is. De verwijzende rechter stelt niet dat de vordering een lichtzinnig of vexatoir karakter heeft. Volgens de verwijzende rechter werd deze mogelijkheid door interveniënte, EirGrid, in de procedure voor de nationale rechter aan de orde gesteld. Aan de andere kant heeft het college van beroep als verweerder ter terechtzitting voor het Hof aangegeven dat het niet stelt dat verzoeksters zich schuldig maken aan rechtsmisbruik.

112. Desalniettemin zou ik, gelet op de geest van samenwerking die de prejudiciële procedure beheerst en teneinde de nationale rechter een volledig en nuttig antwoord te verschaffen, het volgende willen opmerken.

113. Zoals de nationale rechter opmerkt, bevat noch de richtlijn noch het Verdrag van Aarhus een specifieke grondslag voor een uitzondering op het kostenbeginsel in het geval van lichtzinnige of vexatoire gedingen.

⁵⁰ Zie de punten 44-46 van deze conclusie.

⁵¹ Zie naar analogie arrest van 5 april 2017, Marina del Mediterráneo e.a. (C-391/15, EU:C:2017:268, punten 26-32).

⁵² Zie hierboven, punten 44-48, 58-60 en 89.

114. Niettemin heeft het Hof reeds bevestigd dat het kostenbeginsel de nationale rechter er niet toe verplicht nationale voorschriften inzake de kosten volledig buiten toepassing te laten. Veeleer kan de nationale rechter rekening houden met het eventuele „roekeloze” (en a fortiori het vexatoire) karakter van het geding wanneer hij beslist of kosten onder het kostenbeginsel vallen.⁵³ Een aanpassing van de toepassing van het kostenbeginsel teneinde rekening te houden met rechtsmisbruik of kennelijk ongegronde vorderingen vormt dus als zodanig geen uitzondering.

115. Ik zou de werking van het kostenbeginsel daarom niet zozeer in termen van uitzonderingen, laat staan het buiten toepassing laten ervan, willen beschrijven, maar in meer harmonieuze termen willen opvatten: binnen het overkoepelende kader van het kostenbeginsel blijven de gewone nationale standaardvoorschriften inzake de kosten van toepassing en houdt de rechter rekening met de vraag of de argumenten van elk van de partijen slagen of falen alsook met andere relevante procedurele elementen waarin het nationale recht voorziet.

116. In theorie kan weliswaar worden gesteld dat zelfs basisvoorschriften inzake toegang tot de rechter in het geval van vexatoire gedingen mogelijk niet van toepassing zijn⁵⁴, wat tevens kan inhouden dat het kostenbeginsel in de praktijk buiten toepassing blijft, maar dergelijke situaties zijn zeer uitzonderlijk. Te oordelen naar de door de verwijzende rechter verstrekte informatie valt een beroep als dat in de onderhavige zaak geenszins in die uitzonderlijke categorie.

117. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de zesde vraag van de verwijzende rechter als volgt te beantwoorden:

„Bij de toepassing van het in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 geformuleerde beginsel dat een procedure niet buitensporig kostbaar mag zijn, verzet die richtlijn zich er niet tegen dat de nationale rechter rekening houdt met het eventuele lichtzinnige of vexatoire karakter van het beroep waarop dat beginsel wordt toegepast.”

6. Zevende vraag

118. Met zijn zevende vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nationaalrechtelijke regel die het bestaan van een causaal verband tussen de vermeende onrechtmatige handeling of het vermeende onrechtmatige besluit en de milieuschade vereist voor de toepassing van nationale bepalingen waarbij het kostenbeginsel ten uitvoer wordt gelegd, verenigbaar is met het Verdrag van Aarhus.

119. Naar ik begrijp speelt het vereiste van een causaal verband een rol in de nationale wetgeving inzake de kosten van beroepen die in beginsel *niet* binnen de werkingssfeer van artikel 11, lid 1, van de richtlijn vallen (sections 3 en 4 van de milieuwet van 2011). Bovendien stelt de verwijzende rechter dat die bepalingen van nationaal recht in casu *niet van toepassing* zijn.

120. Tegen deze achtergrond is moeilijk in te zien waarom de door de nationale rechter gestelde vraag relevant is in de context van de onderhavige zaak. Ik ben derhalve van mening dat de zevende vraag van de verwijzende rechter ofwel geacht moet worden buiten de werkingssfeer van het Unierecht te vallen of zuiver hypothetisch is en dientengevolge niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

121. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de zevende vraag van de verwijzende rechter niet-ontvankelijk te verklaren.

⁵³ Waarnaar ook is verwezen in punt 58. Zie arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punt 42).

⁵⁴ Arrest van 17 juli 1998, ITT Promedia/Commissie (T-111/96, EU:T:1998:183).

B. Relevantie van het Verdrag van Aarhus – vierde en vijfde vraag

122. Met zijn vierde en zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen welk effect artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus op zijn nationale wetgeving kan hebben, direct (rechtstreekse werking van die bepaling) of indirect (bij wege van conforme uitlegging).

123. Ter terechtzitting werd uitvoerig, maar zonder concrete uitkomst, gediscussieerd over de vraag of in het licht van de feiten van deze zaak en gelet op de Ierse wetgeving niet artikel 9, lid 2, van toepassing is in plaats van artikel 9, lid 3.

124. Naar ik begrijp is de vraag welke van die bepalingen van het Verdrag van Aarhus van toepassing is, *vanuit het oogpunt van nationaal recht* bepalend voor de vraag welke specifieke nationale voorschriften van toepassing zijn in deze zaak. Het staat echter aan de nationale rechter om het nationale recht en de feiten uit te leggen en te beoordelen, op basis waarvan dan wordt vastgesteld onder welke bepaling van het Verdrag van Aarhus zij vallen.

125. Zelfs verondersteld dat inderdaad artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus van toepassing is op het geding voor de nationale rechter, zijn de vragen van de verwijzende rechter *vanuit het oogpunt van Unierecht* reeds beantwoord op grond van richtlijn 2011/92, waarbij de relevante bepalingen van het Verdrag van Aarhus in het Unierecht zijn omgezet. De bijkomende (al dan niet opzichzelfstaande) toepassing van artikel 9, lid 3, zou hierin weinig of geen verandering brengen.

126. Ontegenzeggelijk zou men uitvoerig kunnen debatteren over de mate waarin artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus door het Unierecht is omgezet, aangezien in de verklaring van de EU over de goedkeuring van dat verdrag is vermeld dat artikel 9, lid 3, niet volledig in Unierecht zal worden omgezet⁵⁵ en gezien het feit dat in artikel 11 van de richtlijn geen equivalente bewoordingen zijn opgenomen om uitvoering te geven aan artikel 9, lid 3.⁵⁶

127. Wat de uitkomst van een dergelijke discussie ook moge zijn, erkend moet worden dat een beroep dat onder artikel 11, lid 1, van de richtlijn valt in elk geval onderworpen is aan het in artikel 11, lid 4, van die richtlijn neergelegde kostenbeginsel.

128. Om de redenen die ik in het kader van de beantwoording van de tweede vraag van de verwijzende rechter heb uiteengezet, ben ik van mening dat een beroep niet op de voorgestelde wijze kan worden opgesplitst in verschillende aspecten. Ofwel valt het beroep onder artikel 11, lid 1, van de richtlijn en is het *in zijn geheel* onderworpen aan het kostenbeginsel, of het valt niet daaronder. Wat het hoofdgeding betreft, lijkt alles in de verwijzingsbeslissing erop te wijzen dat dit wel het geval is.

129. Bijgevolg behoeven de vierde en de vijfde vraag van de verwijzende rechter niet te worden beantwoord.

⁵⁵ *United Nations Treaty Collection*, Declarations and Reservations of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters – declarations formulated by the European Union upon approval (beschikbaar op https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec).

⁵⁶ Potentieel wordt de kwestie hierdoor nog ingewikkelder – maar hoe interessant ook, deze kwestie valt eveneens buiten het kader van de onderhavige zaak: indien er inderdaad een beroep zou worden ingesteld dat onder artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus valt, maar buiten de werkingssfeer van de bepalingen die de Unie in de rechtsorde van de Unie heeft kunnen omzetten door de richtlijn vast te stellen, zou de potentiële toepasselijkheid van het Verdrag van Aarhus voor dergelijke vraagstukken binnen de Ierse rechtsorde niet worden geregeld door het Unierecht, maar door de Ierse constitutionele bepalingen inzake de rechtsgevolgen van internationale verdragen binnen die nationale rechtsorde. Indien dat het geval is, zou het Hof in elk geval niet bevoegd zijn om die twee prejudiciële vragen te beantwoorden.

V. Conclusie

130. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen van de High Court te beantwoorden als volgt:

- „1) Het recht op een procedure die ‚niet buitensporig kostbaar’ is in de zin van artikel 11, lid 4, 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, is in het kader van een nationaal rechtsstelsel waarin de wetgever niet uitdrukkelijk en definitief heeft vastgesteld in welk stadium van de procedure een besluit kan worden aangevochten en de rechter dit voor elk specifiek beroep per geval moet beoordelen aan de hand van de regels van common law, van toepassing op de procedure voor een nationale rechter waarin wordt bepaald of het beroep in kwestie in het juiste stadium is ingesteld.
- 2) Het in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 vastgestelde vereiste dat een procedure ‚niet buitensporig kostbaar’ mag zijn, is van toepassing op alle gronden, middelen en argumenten die zijn ontleend aan een materiële of procedurele schending van die richtlijn of andere instrumenten van Unierecht en worden aangevoerd in het kader van een beroep tegen een besluit, handelen of nalaten dat onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van die richtlijn valt. Indien in het kader van een dergelijk beroep gronden, middelen of argumenten worden aangevoerd betreffende schending van zowel het Unierecht als het nationale recht, zal het in artikel 11, lid 4, van voornoemde richtlijn vastgestelde vereiste dat een procedure ‚niet buitensporig kostbaar’ mag zijn over het algemeen van toepassing zijn op het beroep als geheel.
- 3) De formulering ‚enig besluit, handelen of nalaten’ in artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 kan ook bestuursbesluiten omvatten die worden genomen in het kader van de behandeling van een vergunningsaanvraag voor een ontwikkelingsproject, ook wanneer de rechtspositie van de partijen niet op onherroepelijke en definitieve wijze door die bestuursbesluiten wordt bepaald.
- 4) Gelet op de antwoorden op de eerste en de tweede vraag van de verwijzende rechter, hoeft de vierde vraag niet te worden beantwoord.
- 5) Gelet op de antwoorden op de eerste en de tweede vraag van de verwijzende rechter, hoeft de vijfde vraag niet te worden beantwoord.
- 6) Bij de toepassing van het in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 geformuleerde beginsel dat een procedure niet buitensporig kostbaar mag zijn, verzet die richtlijn zich er niet tegen dat de nationale rechter rekening houdt met het eventuele lichtzinnige of vexatoire karakter van het beroep waarop dat beginsel wordt toegepast.
- 7) De zevende vraag van de verwijzende rechter is niet-ontvankelijk.”