

Rolnummer 5845
Arrest nr. 48/2015 van 30 april 2015

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State (invoering van een rechtsplegingsvergoeding voor de Raad van State), ingesteld door Annick Meurant en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 februari 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 februari 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State (invoering van een rechtsplegingsvergoeding voor de Raad van State), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 februari 2014, *erratum* in het *Belgisch Staatsblad* van 13 februari 2014, door Annick Meurant, Jan Stevens, Luc Melis, Hugo Bogaerts, Kristien Roelants, Diederik Van Woensel, Denis Malcorps, Jan Creve, Dieuwertje Dierick, Peter Kuipers, Hans Versmissen, Annick Thibaut, Marina Apers, Lin Ploegaert en Marc Van Damme, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. D'Hooghe, Mr. L. Schellekens en Mr. A. Carton, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 november 2014 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 17 december 2014 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 december 2014 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Wat betreft de ontvankelijkheid

A.1.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het ingediende beroep. Volgens hem, doen de verzoekende partijen niet blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State. Er valt, volgens de Ministerraad, niet in te zien hoe de invoering van een rechtsplegingsvergoeding in de procedure voor de Raad van State een rechtstreekse en ongunstige weerslag kan hebben op de persoonlijke situatie van de verzoekende partijen.

Bovendien is het verzoekschrift niet gericht tegen artikel 11 van de wet van 20 januari 2014, maar tegen het koninklijk besluit van 30 januari 2014 tot wijziging van de reglementering betreffende de inning van de kosten voor de Raad van State en het koninklijk besluit van 28 maart 2014 betreffende de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, die beide uitvoering geven aan de voormelde wet.

A.1.2. Daarenboven meent de Ministerraad dat het enige middel onontvankelijk is bij gebrek aan precisering. De verzoekende partijen vermelden enkel verschillende geschonden geachte bepalingen en beginselen zonder hierbij de concrete schendingen aan te geven. Ook het onderwerp van het vernietigingsberoep is onduidelijk, omdat de verzoekende partijen naast het beroep tegen artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ook kritiek geven op artikel 30 van diezelfde wet en op de inhoud van een uitvoeringsbesluit.

A.1.3. Tot slot betwist de Ministerraad de ontvankelijkheid van het middel aangezien het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan de artikelen 144, 145, 159, 160 en 161 van de Grondwet, aan algemene rechtsbeginselen, aan het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : het Verdrag van Aarhus), aan de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, aan de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en aan artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

A.2.1. De verzoekende partijen menen dat zij belang hebben bij het beroep tot vernietiging. Het recht op de toegang tot de rechter is immers een grondrecht in een rechtsstaat en de rechtsplegingsvergoeding beperkt die toegang. De bepalingen belangen niet enkel die personen aan die partij bij een jurisdictionele procedure zijn. Elke rechtsonderhorige doet blijken van het rechtens vereiste belang om de vernietiging van de aangevochten bepaling te vorderen, aangezien het bestreden artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 de uitoefening van het recht op de toegang tot een rechter ongunstig beïnvloedt.

Bijna alle verzoekende partijen zijn ofwel reeds verzoekende partij geweest in een procedure voor de Raad van State, ofwel zijn ze nog verzoekende partij, ofwel is er een reële kans dat ze in de toekomst nog verzoekende partij zullen zijn.

A.2.2. Aangaande de onbevoegdheid van het Hof, omdat enkel de uitvoeringsbesluiten van artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 worden aangevochten, merken de verzoekende partijen op dat de Koning enkel is belast met het bepalen van de basisbedragen en de minimale en maximale bedragen van de rechtsplegingsvergoeding. Niettegenstaande artikel 160, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de wet aan de Koning de macht kan toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt, is het al dan niet instellen van een rechtsplegingsvergoeding een beginsel dat door de federale wetgever dient te worden vastgesteld. De grondslag van de rechtsplegingsvergoeding is terug te vinden in het bestreden artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en niet in de uitvoerende koninklijke besluiten.

A.2.3. De verzoekende partijen stellen tevens dat zij het onderwerp van het beroep tot vernietiging wel duidelijk hebben omschreven in hun verzoekschrift. Het verzoekschrift vraagt enkel de vernietiging van de figuur van de rechtsplegingsvergoeding, maar dit belet de verzoekende partijen niet om met andere (rechts)figuren te illustreren dat de rechtsplegingsvergoeding niet grondwettig is.

Bovendien voeren de verzoekende partijen aan dat zij het enige middel op een klassieke wijze hebben omschreven en dat er geen sprake kan zijn van een rechtstreekse toetsing aan de door de Ministerraad vermelde bepalingen. Verder voeren zij aan dat een schending van het Europees Gemeenschapsrecht een ambtshalve op te werpen discriminatie uitmaakt en dat het vaste rechtspraak is van het Grondwettelijk Hof dat een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang kan worden gelezen met een schending van een grondrecht of een algemeen rechtsbeginsel.

Ten gronde

A.3.1. De verzoekende partijen voeren als enig middel de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens,

artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het Verdrag van Aarhus, de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, inzonderheid de artikelen 9 en 11 ervan, de artikelen 159 en 160 van de Grondwet en het beginsel van de rechtsstaat.

A.3.2. Het enige middel kan worden opgesplitst in drie onderdelen, te weten de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de schending van het recht op toegang tot een rechter en de schending van artikel 23 van de Grondwet.

Wat betreft de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

A.4. De verzoekende partijen menen, als eerste onderdeel van het enige middel, dat artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, omdat artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verschilt van de regeling in artikel 1017 van het Gerechtelijk Wetboek, voor wat betreft (1) de regeling van de tarieven, uitgaven en kosten en de rechtsplegingsvergoeding, (2) het algemeen karakter van de rechtsplegingsvergoeding en (3) de collectieve vermenigvuldiging van de kosten.

Verder betogen de verzoekende partijen dat een regeling waarbij de overheid aanspraak kan maken op een rechtsplegingsvergoeding, het gelijkheidsbeginsel schendt.

In laatste instantie voeren de verzoekende partijen aan dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden omdat de wetgever heeft nagelaten om, naar analogie met de procedure van de dwangsom die van toepassing is op de beroepen voor de Raad van State, te bepalen dat de geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep voortaan aan de verwerende partij zou toekomen.

A.5. De Ministerraad meent dat de kritiek op het tarief van de kosten, uitgaven en rechten en de rechtsplegingsvergoeding onontvankelijk is omdat dit onderdeel gericht is tegen een uitvoerend koninklijk besluit en niet tegen de wet zelf.

In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen pas een discriminatie uitmaakt wanneer de rechten van de betrokkenen op een onevenredige wijze worden beperkt. De uitzondering in artikel 1017 van het Gerechtelijk Wetboek werd niet overgenomen in artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, omdat de Raad van State niet bevoegd is om zich uit te spreken over de subjectieve rechten van sociaal verzekerden.

De Ministerraad stelt verder dat een gelijke behandeling tussen personen die zich in een verschillende situatie bevinden niet ongrondwettig is wanneer de gelijke behandeling steunt op een objectief criterium en redelijk verantwoord is. Het invoeren van de rechtsplegingsvergoeding wordt verantwoord door de bescherming van de rechtzoekende.

Het argument van de verzoekende partijen dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden omdat de wetgever niet bepaalt dat de rechtsplegingsvergoeding wegens kennelijk onrechtmatig beroep zou moeten toekomen aan de verwerende partij steunt op artikel 37 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en is derhalve onontvankelijk aangezien dat artikel niet werd gewijzigd bij artikel 11 van de wet van 20 januari 2014.

A.6. De verzoekende partijen benadrukken dat de situatie van de burger en de overheid in het administratief contentieux zo verschillend is, dat een gelijke behandeling van die categorieën het gelijkheidsbeginsel en het niet-discriminatiebeginsel schendt. Het criterium dat door de wetgever wordt gehanteerd, is niet objectief. Het enige objectieve criterium is de vraag of de betrokken partij verzoekende partij is, en zo ja, of de verzoekende partij in het gelijk werd gesteld.

Verder menen de verzoekende partijen dat de rechtsplegingsvergoeding de door de wetgever aangehaalde doelstelling niet haalt aangezien er een achteruitgang is in de bescherming van de rechtzoekende; deze loopt nu ook het risico onderworpen te worden aan de rechtsplegingsvergoeding. De Raad van State zal zijn raadplegende en jurisdictionele opdrachten niet beter uitvoeren door het invoeren van de rechtsplegingsvergoeding.

De verzoekende partijen stellen verder dat de rechtsplegingsvergoeding moet worden geacht voort te vloeien uit het principe van de foutloze aansprakelijkheid, aangezien een beroep instellen bij de Raad van State, behoudens in geval van tergend en roekeloos geding, geen fout uitmaakt.

A.7. De Ministerraad stelt dat de regeling betreffende de rechtsplegingsvergoeding die bij artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 is ingevoerd, grotendeels overeenstemt met de regeling waarin is voorzien bij de artikelen 1022 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek; beide regelingen voorzien erin dat de in het ongelijk gestelde partij een rechtsplegingsvergoeding verschuldigd is. De invoering van de rechtsplegingsvergoeding is bovendien in overeenstemming met de aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa nr. R(81)7 betreffende het vergemakkelijken van de toegang tot het gerecht, waar de Raad van Europa geen onderscheid maakt tussen de hoedanigheid van overheid of die van particulier. Het door de verzoekende partijen voorgestelde systeem waarin de in het gelijk gestelde overheden geen aanspraak zouden kunnen maken op een rechtsplegingsvergoeding zorgt voor een moeilijk te verantwoorden onderscheid naargelang de betrokken overheden partij zijn voor de burgerlijke rechtbanken of voor de Raad van State.

De Ministerraad voert aan dat de stelling van de verzoekende partijen dat een rechtsplegingsmechanisme ten aanzien van een partij die in het ongelijk wordt gesteld een toepassing vormt van de leer van de foutloze aansprakelijkheid, niet kan worden gevolgd. Hiervoor verwijst de Ministerraad naar rechtspraak waarin het Hof heeft gesteld dat de problematiek van de verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van advocaten het domein van de burgerlijke aansprakelijkheid overschrijdt, gelet op het fundamentele recht op toegang tot een rechter.

Bovendien is ook de visie van de verzoekende partijen dat de invoering van de rechtsplegingsvergoeding tot gevolg heeft dat er sprake zou zijn van een achteruitgang in de bescherming van de rechtzoekende, volgens de Ministerraad, niet juist; het nieuwe mechanisme bevordert de toegang tot de Raad van State en het vermijdt dubbele gerechtskosten voor zowel de overheden als de verzoekende partijen.

Wat betreft de schending van de artikelen 10, 11 (en 13) van de Grondwet, gelezen in samenhang met het recht op toegang tot de rechter

A.8. De verzoekende partijen voeren, als tweede onderdeel van het enige middel, aan dat de rechtsplegingsvergoeding als financiële maatregel het recht op toegang tot de rechter op onevenredige wijze beperkt. Zij menen ook dat de overheid een bijzondere status heeft door het feit dat zij, in tegenstelling tot een verzoekende partij die geen overheid is, niet noodzakelijk een beroep moet doen op een advocaat.

A.9. In eerste instantie merkt de Ministerraad op dat het betrokken tweede onderdeel van het enige middel onontvankelijk is, omdat het is gericht tegen een algemeen rechtsbeginsel zonder verwijzing naar een grondwettelijke bepaling die het recht op toegang tot de rechter garandeert.

In ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat het recht op toegang tot de rechter niet onbeperkt is en dat financiële beperkingen toegelaten zijn zolang die de essentie van het recht niet aantasten. Het recht op toegang tot een rechter heeft betrekking op de vrijheid om in rechte te treden en de vrijheid om zich te verdedigen. De rechtsplegingsvergoeding draagt bij tot de concrete realisatie van het recht op toegang tot een rechter, en doet geen afbreuk aan dat recht aangezien het alle partijen op een gelijkwaardige manier de mogelijkheid biedt om toegang tot de Raad van State te krijgen. Tot slot meent de Ministerraad dat het bezwaar van de verzoekende partijen tegen het rolrecht ongegrond is, aangezien het slechts een bescheiden bijdrage in de kosten betreft.

A.10. De verzoekende partijen menen dat het recht op toegang tot de rechter, als algemeen rechtsbeginsel, verbonden is met artikel 13 van de Grondwet, waardoor het niet noodzakelijk is een uitdrukkelijke verwijzing naar het voormelde grondwetsartikel in het middel op te nemen. Zodoende faalt de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Ministerraad in rechte en in feite.

Verder herhalen de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling verder gaat dan het louter vermijden van een nieuwe procedure voor de burgerlijke rechtbanken; de rechtsbescherming van de verzoekende partijen gaat erop achteruit, doordat zij thans het risico lopen onderworpen te worden aan een rechtsplegingsvergoeding.

Wat betreft de schending van artikel 23 van de Grondwet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten

A.11. Als derde en laatste onderdeel van het enige middel merken de verzoekende partijen op dat artikel 23 van de Grondwet, het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2011/92/EU de burgers verplichten om inzake milieubelangen op te treden en aldus het handelen en nalaten van de overheid op te vangen. De verzoekende partijen menen dat het onredelijk is een rechtsplegingsvergoeding in te voeren, omdat de burgers plichtsbewust gevolg geven aan een verdragsrechtelijke en grondwettelijke verplichting om bij de Raad van State op te komen tegen het overheidsoptreden ter bescherming van het leefmilieu en de gezondheid van de mens.

Het Verdrag van Aarhus, de richtlijn 2011/92/EU en de conclusies van advocaat-generaal Cruz Villalón bij het arrest *Gemeinde Altrip* van het Hof van Justitie verzetten zich tegen een regeling waarin buitensporige kosten worden verbonden aan procedures die worden gevoerd in het kader van de bescherming van het leefmilieu en de gezondheid van de mens. Maar de rechtsplegingsvergoeding raadt de burgers af om hun verdragsrechtelijke en grondwettelijke verplichting na te leven.

Artikel 23 van de Grondwet, het Verdrag van Aarhus en de overeenkomstige richtlijn 2011/92/EU omvatten bovendien een *standstill*-verplichting op grond waarvan men geen nieuwe hinderpalen meer mag instellen die de toegang tot de rechter beperken; de rechtsplegingsvergoeding is echter een nieuwe hinderpaal die de burgers beperkt in hun recht op toegang tot de rechter.

A.12. De Ministerraad meent dat het argument van de verzoekende partijen op een verkeerde lezing van artikel 23 van de Grondwet, in samenhang met het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2011/92/EU, berust. Uit voormelde bepalingen kan immers geen verdragsrechtelijke en grondwettelijke verplichting tot optreden inzake milieuaangelegenheden worden afgeleid.

In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de rechtsplegingsvergoeding het recht op toegang tot de rechter, en hier dus *in concreto* de verplichting om op te treden inzake milieuaangelegenheden, vergemakkelijkt.

Bovendien heeft de Raad van State een algemene bevoegdheid die niet beperkt is tot milieuaangelegenheden.

A.13. De verzoekende partijen herhalen dat de verplichting voor de rechtsonderhorige om op te treden inzake milieuaangelegenheden wel degelijk bestaat, ook al bestaat er op het verzuim ervan geen sanctie.

De verzoekende partijen voeren tevens aan dat zij niet betwisten dat de Raad van State een algemene bevoegdheid heeft die breder is dan die inzake milieuaangelegenheden; de verzoekende partijen willen enkel aangeven dat de figuur van de rechtsplegingsvergoeding alvast inzake milieuaangelegenheden ongeoorloofd is.

A.14. De Ministerraad bevestigt dat er voor de burgers geen verplichting kan bestaan om een juridische procedure te voeren, gelet op artikel 12, eerste lid, van de Grondwet, dat de vrijheid van de persoon waarborgt.

Daarnaast heeft de verwijzing naar het niet-bindend advies van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak *Gemeinde Altrip* betrekking op overwegingen bij de preambule bij het Verdrag van Aarhus, en kan dat advies derhalve geen verplichtingen creëren ten aanzien van individuen.

Verder is artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, wat betreft de verplichtingen voor de overheid inzake toegang tot de rechter, niet volledig van toepassing op procedures voor de Raad van State.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, dat bepaalt :

« In [de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973] wordt een artikel 30/1 ingevoegd, luidende :

‘ Art. 30/1. § 1. De afdeling bestuursrechtspraak kan een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij.

Na het advies ingewonnen te hebben van de Orde van Vlaamse Balies en van de “ Ordre des barreaux francophones et germanophone ” bepaalt de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de basisbedragen en de minimale en maximale bedragen van de rechtsplegingsvergoeding, afhankelijk van onder meer de aard van de zaak en het belang van het geschil.

§ 2. De afdeling bestuursrechtspraak kan, bij met bijzondere redenen omklede beslissing, de vergoeding verlagen of verhogen, zonder echter de door de Koning voorziene maximale en minimale bedragen te overschrijden. In haar beoordeling houdt ze rekening met :

1° de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, om het bedrag van de vergoeding te verlagen;

2° de complexiteit van de zaak;

3° de kennelijk onredelijke aard van de situatie.

Indien de in het ongelijk gestelde partij juridische tweedelijnsbijstand geniet, wordt de rechtsplegingsvergoeding vastgelegd op het door de Koning bepaalde minimale bedrag, behalve in geval van een kennelijk onredelijke situatie. Wat dit betreft, omkleedt de afdeling bestuursrechtspraak haar beslissing tot vermindering of verhoging met bijzondere redenen.

Wanneer meer partijen de rechtsplegingsvergoeding ten laste van een of meer in het ongelijk gestelde partijen genieten, is het bedrag ervan maximaal het dubbel van de maximale rechtsplegingsvergoeding waarop de begunstigde die gerechtigd is om de hoogste vergoeding te eisen, aanspraak kan maken. Ze wordt door de afdeling bestuursrechtspraak tussen de partijen verdeeld.

Geen partij kan boven het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding worden aangesproken tot betaling van een vergoeding voor de tussenkomst van de advocaat van een andere partij. De tussenkommende partijen kunnen niet worden gehouden tot de betaling van deze rechtsplegingsvergoeding of ervan genieten. ' ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.2. De verzoekende partijen voeren de schending aan, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot een rechter en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en de bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna : het Verdrag van Aarhus), met de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag van Aarhus, met de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, inzonderheid de artikelen 9 en 11 ervan, en met de artikelen 159 en 160 van de Grondwet en met het beginsel van de rechtsstaat.

B.3.1. De Ministerraad betwist allereerst de ontvankelijkheid van het beroep wegens een gebrek aan belang van de verzoekende partijen. De invoering van een rechtsplegingsvergoeding in de procedures voor de Raad van State zou de situatie van de verzoekende partijen niet nadelig kunnen raken.

B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.3.3. De tweede verzoekende partij is thans partij in een procedure voor de Raad van State; zij loopt bijgevolg het risico dat zij wordt onderworpen aan de bestreden rechtsplegingsvergoeding.

Aangezien één verzoekende partij doet blijken van een belang bij het beroep, is het niet noodzakelijk te onderzoeken of de andere verzoekende partijen eveneens doen blijken van een belang om de vernietiging van de bestreden bepaling te vorderen.

B.4. Hoewel het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan de artikelen 144, 145, 159, 160 en 161 van de Grondwet, het recht op toegang tot een rechter en de rechten en vrijheden voortvloeiend uit het recht van de Europese Unie, alsook het Verdrag van Aarhus, is het wel bevoegd om het bestreden artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de voormelde grondwets- en internationale bepalingen.

B.5.1. De Ministerraad voert voorts aan dat het beroep onontvankelijk zou zijn omdat het voornamelijk gericht zou zijn tegen het koninklijk besluit van 30 januari 2014 tot wijziging van de reglementering betreffende de inning van de kosten voor de Raad van State en tegen het koninklijk besluit van 28 maart 2014 betreffende de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, die uitvoering geven aan de wet van 20 januari 2014.

B.5.2. De wettelijke basis van het principe van de rechtsplegingsvergoeding wordt gevormd door artikel 11 van de wet van 20 januari 2014. De vaststelling dat aan de Koning de bevoegdheid wordt opgedragen om, in uitvoeringsbesluiten, het principe van de rechtsplegingsvergoeding verder uit te werken, binnen de door de wetgever vastgestelde grenzen, betekent niet dat de verzoekende partijen niet rechtstreeks worden geraakt of kunnen worden geraakt, op voorwaarde dat die benadeling haar oorzaak vindt in de wet zelf.

B.5.3. Het onderzoek van de ontvankelijkheid valt samen met het onderzoek van de grond van de zaak, wanneer een exceptie van niet-ontvankelijkheid die is afgeleid uit de onbevoegdheid van het Hof, betrekking heeft op de draagwijdte die dient te worden gegeven aan de bestreden bepaling. Slechts wanneer een onderdeel van het enige middel betrekking zou hebben op elementen die dienen te worden geregeld of worden geregeld in de voormelde uitvoeringsbesluiten, besluit het Hof tot onbevoegdheid.

B.6.1. Ten slotte werpt de Ministerraad op dat het enige middel onontvankelijk is, omdat het onduidelijk zou zijn. De verzoekende partijen zouden hebben nagelaten de concrete schending van de aangehaalde grondwets- en internationale bepalingen en rechtsbeginselen aan te geven.

B.6.2. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, wordt het middel op voldoende duidelijke wijze uiteengezet. Uit de memorie en de memorie van wederantwoord van de Ministerraad blijkt overigens dat die het middel goed heeft begrepen en dus een dienstig verweer heeft kunnen voeren.

B.7. De excepties worden verworpen.

Ten gronde

B.8.1. Het bestreden artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State voert een nieuw artikel 30/1 in de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 in, dat aan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de mogelijkheid biedt om aan de in het gelijk gestelde partij een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen.

B.8.2. Met het invoeren van de rechtsplegingsvergoeding streefde de wetgever een dubbele doelstelling na: enerzijds, een einde maken aan de verplichting, voor de rechtsonderhorigen, om een nieuwe procedure op te starten voor de burgerlijke rechter op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek teneinde een vergoeding te verkrijgen voor de door hen gemaakte advocatenkosten en, anderzijds, het beheer van de openbare financiën verbeteren door te vermijden dat overheden de kosten van twee verschillende procedures voor twee verschillende rechtscolleges moeten dragen bij de betwisting, door een rechtsonderhorige, van een zelfde bestuurshandeling :

« Momenteel moet de verzoeker, die voor de Raad van State in het gelijk gesteld wordt, een rechtsvordering instellen voor de gewone rechtscolleges teneinde de verhaalbaarheid van de advocatenhonoraria te verkrijgen, behoudens minnelijke overeenkomst met de tegenpartij. [...]

Het lijkt echter tegenstrijdig met het principe inzake goed bestuur om aan een rechtsonderhorige een nieuwe gerechtelijke procedure op te leggen wanneer de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor die partij met succes beëindigd werd. Bovendien worden de openbare overheden blootgesteld aan een dubbele vergoeding, enerzijds voor de procedure voor de Raad van State en anderzijds voor de daaropvolgende procedure voor de justitiële rechter, wat afbreuk doet aan een goed beheer van de openbare financiën » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 24).

B.8.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling blijkt eveneens dat het nieuwe artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State daarenboven is geïnspireerd op de rechtsplegingsvergoeding zoals die thans van toepassing is in procedures voor de burgerlijke rechter en strafrechter. De bedoeling van de wetgever was te opteren voor een systeem dat tegemoetkomt aan de rechtspraak van het Hof. De verschillen tussen het systeem van rechtsplegingsvergoeding voor, enerzijds, de burgerlijke rechter en strafrechter en, anderzijds, de Raad van State worden verklaard door de specifieke eigenschappen van een procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State :

« De voorgestelde bepaling strekt ertoe een gelijkaardig systeem te voorzien als het systeem vastgesteld door het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de mogelijkheid heeft om zelf uitspraak te doen over de verhaalbaarheid van de advocatenhonoraria. De verhaalbaarheid moet ten goede komen van de partijen die in het gelijk werden gesteld in het geschil, beperkt tot de eisende en verwerende partijen. [...]

Net zoals voor artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek zijn er criteria voorzien in het nieuwe artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten, om een vermindering of verhoging van de toe te kennen basisbedragen te rechtvaardigen, binnen de grenzen van de minimum- en maximumbedragen die bij koninklijk besluit dienen te worden voorzien. Deze criteria zijn voldoende ruim om de criteria te omvatten die in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het daglicht worden gezet (arrest van 11 april 2013, C-260/11, *Edwards en Pallikaropoulos*) » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, pp. 24-25).

B.9. Het enige middel bestaat uit drie onderdelen, te weten de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de schending van het recht op toegang tot een rechter en de schending van artikel 23 van de Grondwet.

Met betrekking tot de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

B.10. Het eerste onderdeel van het enige middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en bevat drie grieven.

B.11.1. Allereerst menen de verzoekende partijen dat, gelet op het arrest nr. 96/2012 van 19 juli 2012, een regeling waarbij een overheid aanspraak kan maken op een rechtsplegingsvergoeding strijdig zou zijn met het gelijkheidsbeginsel. Het Hof zou bij dat arrest immers hebben geoordeeld dat het verantwoord was dat de overheid de terugbetaling van de kosten en erelonen van haar advocaat ten laste van de verzoekende partij wier beroep door de Raad van State is verworpen, niet kan verkrijgen.

B.11.2. Daarnaast zou, volgens de verzoekende partijen, de bestreden bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schenden, in zoverre zij niet soortgelijk is aan de regeling van de artikelen 1017 tot 1019 van het Gerechtelijk Wetboek, voor wat betreft (1) het tarief van de kosten, uitgaven en rechten en de rechtsplegingsvergoeding, (2) het algemeen karakter van de rechtsplegingsvergoeding en (3) de collectieve vermenigvuldiging van de kosten.

B.11.3. Tot slot beweren de verzoekende partijen dat het gelijkheidsbeginsel zou zijn geschonden onder meer omdat de wetgever, in tegenstelling tot wat recent is bepaald met betrekking tot de dwangsom in de procedures voor de Raad van State, heeft nagelaten om te bepalen dat de geldboete voor een kennelijk onrechtmatig beroep voortaan aan de tegenpartij zou toekomen.

B.12.1. Bij zijn voormelde arrest nr. 96/2012 heeft het Hof geoordeeld dat de niet-verhaalbaarheid van advocatenkosten door de voor de Raad van State in het gelijk gestelde overheid niet ongrondwettig was, aangezien de overheid als steller van de bestreden bestuurshandeling over alle nuttige informatie beschikt om die norm te verdedigen. Derhalve heeft het geoordeeld dat artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, in die zin geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op rechtsplegingen voor de Raad van State.

B.12.2. Uit dat arrest kan evenwel niet worden afgeleid dat de invoering, door de wetgever, van een stelsel voor de verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van de advocaat voor de rechtsplegingen voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in strijd zou zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het Hof oordeelde overigens in dat arrest dat het aan de wetgever toekomt te beoordelen of het opportuun is om voor de Raad van State een systeem van rechtsplegingsvergoeding in te voeren.

Hierbij dient, overeenkomstig de aanbeveling nr. R(81)7 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa betreffende het vergemakkelijken van de toegang tot het gerecht, behalve in bijzondere omstandigheden, de winnende partij in beginsel van de verliezende partij de vergoeding te verkrijgen van haar kosten - hieronder inbegrepen het honorarium van de advocaat -, die zij redelijkerwijze heeft gemaakt met betrekking tot de rechtspleging.

B.12.3. Indien de wetgever ervoor opteert een systeem van rechtsplegingvergoeding in te voeren voor de rechtsplegingen voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, komt het hem toe bij de uitwerking van een dergelijk systeem niet alleen rekening te houden met de verschillen tussen de rechtsplegingen voor de Raad van State en de rechtsplegingen voor de burgerlijke rechter, maar ook met de vele andere aanwezige en soms tegenstrijdige belangen en beginselen.

B.13.1. Voor wat betreft de mogelijke schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre de bestreden regeling niet soortgelijk zou zijn aan de regeling van de artikelen 1017 tot 1019 van het Gerechtelijk Wetboek, vloeit voort uit de parlementaire voorbereiding vermeld in B.8.2 en B.8.3 dat artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 tot doel heeft een systeem in te voeren dat soortgelijk is aan dat van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, om de rechtzoekende te beschermen en om een dubbele vergoeding ten laste van de overheden te vermijden en aldus een goed beheer van de openbare financiën te bevorderen, waarbij de wetgever tevens rekening heeft gehouden met de essentiële verschillen in de onderscheiden procedures.

B.13.2.1.1. Voor wat betreft het verschil in behandeling tussen rechtzoekenden die partij zijn in een burgerlijke rechtspleging en diegenen die partij zijn in een rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het bijzonder voor wat het tarief van de kosten, de uitgaven en de rechten en de rechtsplegingsvergoeding betreft, dient te worden vastgesteld dat, overeenkomstig het bestreden artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, enkel de rechtsplegingsvergoeding wordt ingevoerd in de procedure voor

de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zodat voormeld artikel geen weerslag heeft op de andere kosten, uitgaven en rechten.

Voor wat de rechtsplegingsvergoeding zelf betreft, wordt de Koning, ingevolge artikel 30/1, § 1, tweede lid, belast met het vaststellen van de « basisbedragen en de minimale en maximale bedragen van de rechtsplegingsvergoeding, afhankelijk van onder meer de aard van de zaak en het belang van het geschil ». Derhalve zou de beweerde discriminerende behandeling, gesteld dat zij reëel is, niet rechtstreeks voortvloeien uit het bestreden artikel 11 van de wet van 20 januari 2014, maar uit het voormelde koninklijk besluit van 28 maart 2014.

B.13.2.1.2. Het Hof vermag niet de grondwettigheid van een koninklijk besluit noch die van een bestuurshandeling te beoordelen.

B.13.2.2.1. Voor wat betreft het verschil in behandeling tussen rechtzoekenden die partij zijn in een burgerlijke rechtspleging en diegenen die partij zijn in een rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het bijzonder voor wat het algemeen karakter van de rechtsplegingsvergoeding betreft, dient te worden vastgesteld dat de regeling van artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gebaseerd is op de algemene regeling van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en inhoudt dat de in het ongelijk gestelde partij een forfaitair bepaalde rechtsplegingsvergoeding verschuldigd is, ook indien er geen sprake is van een tergend en roekeloos geding. De toekenning van een rechtsplegingsvergoeding, overeenkomstig artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, heeft een algemene draagwijdte en wordt slechts uitgesloten in de hypothese van artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Voormelde uitsluiting is evenwel niet overgenomen in artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De omstandigheid dat de wetgever, door de rechtsplegingsvergoeding in het objectieve contentieux in te voeren, niet heeft voorzien in een uitzondering die soortgelijk is aan die welke hij in het gerechtelijk recht in het leven heeft geroepen voor wat betreft het contentieux van de sociaal verzekerden, is niet van die aard dat aan de maatregel zijn redelijk karakter wordt ontnomen.

B.13.2.2.2. Met voormelde uitzondering in het gerechtelijk recht heeft de wetgever de kosteloosheid van procedures willen verzekeren voor sociaal verzekerden wier sociale rechten worden betwist (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2594/001, p. 63). Bij zijn arresten nrs. 200/2009 en 18/2010 heeft het Hof geoordeeld dat die uitzondering grondwettig was.

Bovendien laten de bewoordingen van artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State toe om via een gemotiveerde beslissing, geen rechtsplegingsvergoeding dan wel het bedrag van de verschuldigde rechtsplegingsvergoeding te bepalen op een symbolisch bedrag indien de Raad van State van oordeel is dat het onredelijk zou zijn om de vergoeding te bepalen op het minimum dat door de Koning is bepaald. De afdeling bestuursrechtspraak is aldus bevoegd om de hoegrootheid van de rechtsplegingsvergoeding te moduleren, rekening houdend met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, de complexiteit van de zaak en de kennelijk onredelijke aard van de situatie (artikel 30/1, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State). Er kan dus niet worden aangevoerd dat de afdeling bestuursrechtspraak te dezen zou beschikken over een algemene gebonden bevoegdheid, waardoor er geen ruimte zou zijn voor flexibiliteit.

B.13.2.3.1. Voor wat betreft het verschil in behandeling tussen de rechtzoekenden in de burgerlijke rechtspleging en diegenen in de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het bijzonder voor wat de collectieve verzoekschriften bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betreft, die aanleiding zouden geven tot het betalen van zoveel malen de rechtsplegingsvergoeding als er verzoekende partijen zijn, dient te worden vastgesteld dat voormelde procedureregels worden teruggevonden in artikel 70, § 3, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

B.13.2.3.2. Zoals reeds vermeld in B.13.2.1.2 vermag het Hof niet de grondwettigheid van een besluit van de Regent, noch de grondwettigheid van een bestuurshandeling te beoordelen.

B.14.1. De vaststelling dat de advocatenkosten van een verzoekende partij en die van de overheid verschillend zijn, omdat die kosten voor de overheid niet noodzakelijk zouden zijn, ontnemt aan de bestreden regeling niet haar redelijk karakter. Immers, de mogelijke kostprijs van een jurisdictionele procedure kan zowel de beslissing beïnvloeden om een beroep tot

nietigverklaring of een vordering tot schorsing in te stellen als de beslissing om zich tegen een dergelijk beroep of een dergelijke vordering te verweren. De financiële situatie van de verschillende procespartijen kan in dezelfde mate door het honorarium en de kosten van een advocaat worden bezwaard.

Bovendien wordt de rechtsplegingsvergoeding toegekend aan de in het gelijk gestelde partij, ongeacht of die de verzoekende dan wel de verwerende partij is. Met de rechtsplegingsvergoeding wordt dus een gelijke behandeling van de verzoekende en verwerende partijen ingesteld, gelet op de soortgelijke verzwaring van hun financiële situatie. Voor het overige staat het niet aan het Hof te oordelen over het noodzakelijke karakter van de advocatenkosten die zijn gemaakt door een overheid die als tegenpartij voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State optreedt.

B.14.2. Ten slotte wordt het storten van de dwangsom, voor de helft aan de verzoekende partij en voor de helft in het Fonds voor het beheer van de dwangsommen, geregeld in artikel 36, § 5, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en wordt in artikel 37, zesde lid, van dezelfde wetten voorzien in het storten van de geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep in dat laatste Fonds. De kwestie van de verhaalbaarheid van de erelonen van een advocaat, die in de bestreden bepaling is geregeld, is vreemd aan zowel de aangelegenheid van de dwangsom als die van de geldboete wegens onrechtmatig beroep.

B.15. Het eerste onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

Met betrekking tot de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter

B.16. Het tweede onderdeel van het enige middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre de bestreden bepaling een bijkomende financiële verplichting zou invoeren die het recht op toegang tot de rechter op onevenredige wijze zou beperken.

B.17. Hoewel de rechtstreekse schending van artikel 13 van de Grondwet door de verzoekende partijen pas in hun memorie van antwoord werd aangevoerd, is de schending van het recht op toegang tot een rechter als algemeen rechtsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, reeds aangevoerd in het verzoekschrift, zodat het niet om een nieuw middel gaat in de zin van artikel 85, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

B.18.1. Het recht op toegang tot een rechter is een algemeen rechtsbeginsel dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aan eenieder moet worden gewaarborgd. Het vormt een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces en is fundamenteel in een rechtsstaat. Het recht om zich tot een rechter te wenden, heeft bovendien zowel betrekking op de vrijheid om in rechte op te treden als op de vrijheid om zich te verdedigen.

B.18.2. Het recht op toegang tot een rechter is evenwel niet absoluut. Het kan het voorwerp uitmaken van financiële beperkingen, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat recht. De beperkingen van dat recht moeten redelijk evenredig zijn met het gewettigde doel dat zij nastreven (EHRM, *Stagno t. België*, 7 juli 2009, § 25). De reglementering dienaangaande moet de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling nastreven en mag dusdanig geen beperkingen opleveren die de rechtzoekende verhinderen de inhoud van zijn geschil voor de bevoegde rechter te brengen (EHRM, *Stagno t. België*, 7 juli 2009, § 25; *RTBF t. België*, 29 maart 2011, § 69).

B.19.1. Er kan worden aangenomen dat het invoeren van een rechtsplegingsvergoeding voor een financiële beperking zou kunnen zorgen in het recht op toegang tot de rechter, in het bijzonder voor de rechtzoekenden die geringe inkomsten genieten.

De wetgever heeft evenwel erover gewaakt het recht op toegang tot de rechter voor alle rechtzoekenden veilig te stellen.

B.19.2. De wetgever heeft immers ervoor gekozen de verhaalbaarheid strikt te omlijnen, door de stijging van het bedrag van de rechtsplegingsvergoedingen te beperken en aan de

rechter een beoordelingsbevoegdheid toe te kennen waardoor hij het bedrag kan aanpassen, onder de door de Koning vastgestelde perken, teneinde rekening te houden met bijzondere omstandigheden en met name met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij. De regeling maakt het dus mogelijk de gevolgen van de verhaalbaarheid te beperken voor de partij die het proces verliest en niet over aanzienlijke financiële middelen beschikt.

Verder is de rechtsplegingsvergoeding geen integrale, maar een forfaitaire vergoeding, en heeft de Raad van State, net zoals de gewone rechtscolleges, de mogelijkheid om in bepaalde gevallen binnen de door het koninklijk besluit bepaalde marges, van het basisbedrag af te wijken, en zelfs een symbolisch bedrag toe te kennen indien het onredelijk zou zijn om de minimumvergoeding toe te kennen (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 25).

B.20. Het tweede onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

Wat betreft de schending van artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en met de richtlijn 2011/92/EU

B.21. In het derde onderdeel van hun enige middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2011/92/EU, in het bijzonder de artikelen 9 en 11 ervan, omdat de rechtsplegingsvergoeding zou neerkomen op door voormelde bepalingen verboden buitensporige kosten en aldus afbreuk zou doen aan het gelijkheidsbeginsel, het recht op toegang tot de rechter en het *standstill*-beginsel. Er zou immers voor de rechtzoekende, op grond van artikel 23 van de Grondwet, het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2011/92/EU, een verdragsrechtelijke en grondwettelijke verplichting bestaan om op te treden ter vrijwaring van het leefmilieu. Het risico op het moeten betalen van een rechtsplegingsvergoeding zou evenwel voor een belemmering van de toegang tot de Raad van State zorgen, waardoor de burgers die verdragsrechtelijke en grondwettelijke verplichting niet naar behoren zouden kunnen uitoefenen.

B.22. Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake het recht op juridische bijstand een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die

verband houden met het algemeen belang. Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat artikel 23 van de Grondwet geenszins de wetgever verbiedt een regeling inzake de rechtsplegingsvergoeding in te stellen.

B.23.1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat de doelstelling van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2011/92/EU erin bestaat de rechtzoekende een ruime toegang tot de rechter te verlenen (HvJ, 15 oktober 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, punt 45; 16 juli 2009, C-427/07, *Commissie t. Ierland*, punt 82; 12 mei 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.*, punt 39; 11 april 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, punt 31; 13 februari 2014, C-530/11, *Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, punt 44). Het vermijden van buitensporige kosten draagt bij tot de verwezenlijking van die toegang tot de rechter.

B.23.2. Het buitensporig kostbare karakter van een procedure moet worden beoordeeld rekening houdend met alle kosten die de betrokken partij draagt (HvJ, 16 juli 2009, C-427/07, *Commissie t. Ierland*, punt 92; 11 april 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, punten 27 en 28).

B.23.3. Volgens het Hof van Justitie dient een nationale rechter, wanneer hij wil bepalen of een procedure al dan niet buitensporige kosten met zich meebrengt, rekening te houden met zowel objectieve als subjectieve elementen :

« 38. Derhalve moet, wat de middelen betreft waarmee het doel kan worden bereikt om een niet buitensporig kostbare doeltreffende voorziening in rechte op het gebied van het milieurecht te verzekeren, rekening worden gehouden met alle relevante bepalingen van het nationale recht, [...]».

39. Voorts moet de nationale rechter die over de kosten moet beslissen, [...], de naleving van dit vereiste verzekeren, rekening houdend met zowel het belang van de persoon die zijn rechten wil verdedigen als het algemeen belang verband houdend met de bescherming van het milieu.

40. Deze beoordeling mag derhalve niet uitsluitend op de economische situatie van de betrokkene zijn gebaseerd, maar moet ook op een objectieve analyse van het bedrag van de kosten berusten. Dit geldt te meer 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 in bepaalde gevallen niet objectief gezien kennelijk onredelijk zijn. Derhalve mogen de kosten van een procedure de financiële mogelijkheden van de betrokkene niet te boven gaan, noch in ieder geval objectief gezien kennelijk onredelijk zijn.

41. Wat de analyse van de economische situatie van de betrokkene betreft, mag de door de nationale rechter te verrichten beoordeling niet uitsluitend op de geschatte financiële mogelijkheden van een ‘gemiddelde’ verzoeker zijn gebaseerd, aangezien dergelijke gegevens slechts weinig met de situatie van de betrokkene kunnen te maken hebben.

42. Voorts kan de rechter rekening houden met de situatie van de betrokken partijen, de redelijke kans van slagen van de verzoeker, het belang dat voor de verzoeker en voor de bescherming van het milieu op het spel staat, de complexiteit van het toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure en het eventueel roekeloze karakter van de verschillende beroepsstadië (zie naar analogie arrest van 22 december 2010, *DEB*, C-279/09, *Jurispr.* blz. I-13849, punt 61).

[...]

45. Het vereiste dat een gerechtelijke procedure niet buitensporig kostbaar is, mag door een nationale rechter derhalve niet anders worden beoordeeld al naargelang hij uitspraak doet na een procedure in eerste aanleg, een hoger beroep of een tweede hoger beroep » (HvJ, 11 april 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, punten 38-42 en 45).

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dient te worden afgeleid dat de controle of bepaalde kosten al dan niet buitensporig zijn niet louter subjectief mag zijn, dat het bevoegde rechtcollege rekening dient te houden met de economische situatie van de betrokkene, en rekening kan houden met de redelijke kans van slagen van de verzoeker, het belang dat voor de verzoeker en voor de bescherming van het milieu op het spel staat, de complexiteit van het toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure en het eventueel roekeloze karakter van de verschillende beroepsstadië (HvJ, 11 april 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, punten 38-42 en 45; 13 februari 2014, C-530/11, *Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, punten 46-51).

B.24.1. Allereerst dient te worden opgemerkt dat de rechtsplegingsvergoeding een forfaitaire vergoeding is voor de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij, en geen integrale vergoeding voor de kosten van de in het gelijk gestelde partij.

Zoals is vermeld in B.12.2, behoort het tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om, teneinde een regeling van verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van advocaten op te zetten, de formules te kiezen die hem het meest opportuun lijkt, gelet op de vele aanwezige, soms tegenstrijdige belangen en beginselen.

B.24.2. Daarnaast wordt in het koninklijk besluit van 28 maart 2014 betreffende de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het basisbedrag samen met de maximale en minimale bedragen van de rechtsplegingsvergoeding bepaald. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft, bij het toekennen van de rechtsplegingsvergoeding, tevens de mogelijkheid af te wijken van het in het koninklijk besluit vastgestelde basisbedrag, zolang zij de maximale en minimale bedragen niet overschrijdt en daarnaast rekening houdt met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, de complexiteit van de zaak en de kennelijke onredelijke aard van de situatie. Verder heeft de afdeling bestuursrechtspraak de mogelijkheid om af te wijken van het door de Koning bepaalde minimale bedrag, wanneer een persoon die juridische tweedelijnsbijstand geniet zich in een kennelijk onredelijke situatie bevindt. De regeling maakt het dus mogelijk de gevolgen van de verhaalbaarheid te beperken voor de partij die het proces verliest en niet over aanzienlijke financiële middelen beschikt.

B.24.3. De procedure voor het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voldoet aldus aan de door het Hof van Justitie gestelde voorwaarden.

De door het bestreden artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 ingevoerde regeling van rechtsplegingsvergoeding kan derhalve niet als « buitensporige kosten » worden beschouwd.

B.25. Het derde onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 30 april 2015.

De griffier,

De voorzitter

F. Meersschant

A. Alen