

Commissie rechtseenheid bestuursrecht

Jaaroverzicht 2021

Inleiding

Dit is het vierde jaaroverzicht van de Commissie rechtseenheid bestuursrecht (Commissie). Met het jaaroverzicht beoogt de Commissie inzicht te bieden in haar werkwijze en in de kwesties die in het verslagjaar in het overleg aan de orde zijn geweest. Ook zijn uitspraken opgenomen die betrekking hebben op onderwerpen waarover op meer informele wijze tussen de colleges overleg heeft plaatsgevonden.

Het in de Commissie plaatsvindende rechtseenheidsoverleg heeft als doel het bevorderen van de rechtseenheid op het gebied van het bestuursrecht. Het overleg kan en wil die rechtseenheid echter niet opleggen. De rechters die een concrete zaak moeten beslissen zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor hun beslissing en de rechtsoordelen waarop die beslissing is gebaseerd. Het rechtseenheidsoverleg kan en wil slechts gezichtspunten aanreiken die bij de besluitvorming behulpzaam kunnen zijn. De opvattingen die in het rechtseenheidsoverleg worden ontwikkeld gelden als inhoudelijk gezaghebbend, maar hebben geen formele status. De notities waarin deze opvattingen zijn neergelegd zijn beschikbaar voor de vier rechtscolleges, maar worden daarbuiten niet verspreid.

De Commissie is in 2021 zeven keer bijeengekomen. Uit elk college zijn in de regel vier personen afgevaardigd, twee rechters en twee juridisch ondersteuners. Ad hoc worden zij vergezeld van personen uit de colleges die expert zijn op een bepaald onderwerp. Daarnaast is uit de Hoge Raad één lid van de strafkamer en één lid van de civiele kamer beschikbaar om aan de vergadering deel te nemen voor onderwerpen die liggen op het werkerrein van die kamers. De vergaderingen zijn gedurende de COVID-19 pandemie, in aangepaste vorm, doorgegaan.

Het rechtseenheidsoverleg is één van de instrumenten ter bevordering van rechtseenheid. Andere instrumenten zijn onder andere het instellen van een grote kamer en het vragen van een conclusie aan een bestuursrechtelijke advocaat-generaal. Afstemming kan ook plaatsvinden door bij de samenstelling van zittingskamers gebruik te maken van bij de colleges over en weer benoemde (plaatsvervangende) leden. Dit stelsel van kruisbenoemingen is in 2021 verruimd op basis van de Wet amicus curiae en kruisbenoemingen (Stb. 2020, 146).

Het streven naar rechtseenheid is de laatste jaren ook in die zin verdiept dat verschillende informele overleggen tussen leden van de colleges zijn ingericht waarin actuele kwesties worden besproken, eventueel ter voorbereiding van verder overleg in de Commissie rechtseenheid.

Het voorzitterschap van de Commissie wordt steeds voor een periode van twee jaar door één van de colleges vervuld. Van 1 juli 2019 tot 1 juli 2021 is het voorzitterschap vanuit het College van Beroep voor het bedrijfsleven ingevuld door mr. J.L.W. Aerts. Vanaf 1 juli 2021 wordt het voorzitterschap vanuit de Centrale Raad van Beroep ingevuld door mr. J.C. Boeree.

Namen van de afgevaardigden en ondersteuners

Hoge Raad der Nederlanden

mr. P.M.F. van Loon (tot 1 februari 2021)

mr. M.A. Fierstra

mr. J.A.R. van Eijsden

mr. G. Snijders (civiele kamer; tot 1 mei 2021)

mr. C.H. Sieburgh (civiele kamer; vanaf 1 mei 2021)

mr. J. de Hullu (strafkamer; tot 1 augustus 2021)

mr. A.L.J. van Strien (strafkamer; vanaf 1 augustus 2021)

mr. L.M. Holdert

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

mr. J.E.M. Polak

mr. B.J. Schueler

mr. J.H. Roelfsema

mr. J. Verbeek

Centrale Raad van Beroep

mr. J.C. Boeree

mr. H.G. Rottier

mr. J.E. Jansen (tot 1 maart 2021)

mr. L.J.M. Timmermans (vanaf 1 maart 2021)

mr. D.T. van der Leek

College van Beroep voor het bedrijfsleven

mr. J.L.W. Aerts

mr. J.L. Verbeek

mr. J.M.M. Bancken

mr. Y.R. Boonstra-van Herwijnen

Overzicht van onderwerpen waarover in 2021 is gesproken

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de rechtsvragen die in 2021 in de Commissie zijn besproken en de uitspraken van de vier colleges waarin deze rechtsvragen aan de orde komen. In het overzicht zijn ook uitspraken opgenomen die betrekking hebben op onderwerpen waarover op meer informele wijze tussen de colleges overleg heeft plaatsgevonden.

Verlaten ambtshalve toetsing tijdigheid bezwaar- en beroepschriften in eerdere fase van de procedure

De vraag of er aanleiding is en draagvlak bestaat om terug te komen op de vaste rechtspraak dat de rechter ambtshalve toetst of een bezwaar- of beroepschrift in de eerdere fase van de procedure tijdig is ingediend is in 2021 meerdere malen in het rechtseenheidoverleg aan de orde geweest. De Centrale Raad van Beroep heeft in de uitspraak van 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500, uiteengezet dat en welke redenen er zijn om die rechtspraak te verlaten. De Hoge Raad heeft hetzelfde geoordeeld in het arrest van 16 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1153. De Afdeling bestuursrechtspraak is in de uitspraak van 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS: 2021:1730 expliciet aangesloten bij de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.

De nieuwe rechtspraak houdt in dat de instantie waarbij een rechtsmiddel is ingesteld, gehouden is de tijdigheid van dat rechtsmiddel te beoordelen en in geval van niet-verschoonbare termijnoverschrijding, dat niet-ontvankelijk te verklaren. In beroep wordt niet meer ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan beoordeeld of het bezwaarschrift tijdig was ingediend. Dat betekent dat als het bestuursorgaan een inhoudelijk besluit heeft genomen en de belanghebbende tot wie de beslissing op bezwaar is gericht daarna beroep instelt tegen dat besluit, die belanghebbende niet door de bestuursrechter, ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan, wordt tegengeworpen dat het bezwaar niet tijdig was. Belanghebbende derden kunnen de ontvankelijkheid van het bezwaar wel aan de orde stellen. Het voorgaande is van overeenkomstige toepassing op de beoordeling van de tijdigheid van het beroep bij de bestuursrechter. De bestuursrechter is gehouden de tijdigheid van het bij hem ingestelde rechtsmiddel te beoordelen. In hoger beroep wordt niet (meer) ambtshalve beoordeeld of het beroep in eerste aanleg of het bezwaar tijdig was. Wel kan het bestuursorgaan of de belanghebbende in hoger beroep aanvoeren dat de rechtbank het beroep in strijd met de toepasselijke wettelijke bepalingen ontvankelijk heeft geacht.

Betekenis van het evenredigheidsbeginsel bij de toetsing van bestuurlijke maatregelen

In het rechtseenheidoverleg is verkennend gesproken over enkele aanbevelingen uit de conclusie van de staatsraden advocaat-generaal van 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468. Die conclusie gaat over de vraag hoe indringend de bestuursrechter bestuurlijke maatregelen moet toetsen en wat daarbij de betekenis is van het evenredigheidsbeginsel. De staatsraden advocaat-generaal hebben onder meer aanbevolen om bij het toetsen van de evenredigheid van bestuurlijke sancties aan te sluiten bij het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.

COVID-19 gerelateerde vragen

De uitbraak van de epidemie van COVID-19 leidde in het voorjaar van 2020 tot ingrijpende maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Bestuursorganen en gerechtelijke instanties hebben in korte tijd naar oplossingen gezocht om de werkzaamheden, met in achtneming van de maatregelen, doorgang te laten vinden. In het rechtseenheidoverleg zijn verschillende rechtsvragen besproken die samenhangen met de effecten van de maatregelen op besluitvormingsprocedures, de behandeling van rechtszaken en de oplossingen die daarvoor zijn gekozen. Hieronder volgen de uitspraken waarin enkele van deze rechtsvragen aan de orde komen.

De Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid voorziet in de mogelijkheid om de mondelinge behandeling van een zaak plaats te laten vinden met een ‘tweezijdig elektronisch communicatiemiddel’. Voor bestuursrechtelijke en burgerlijke zaken is dat geregeld in artikel 2 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid. De uitleg en toepassing van dat artikel is aan de orde in het arrest van de Hoge Raad van 9 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:505. De Hoge Raad overweegt dat de toestemming van partijen voor de vervanging van een fysieke zitting door het gebruik van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel in burgerlijke en bestuursrechtelijke zaken niet is vereist. Het uitgangspunt is dat het onderzoek ter zitting door middel van tweezijdige communicatiemiddelen zo veel mogelijk de fysieke zitting benadert. Het gebruik van tweezijdige audiovisuele communicatiemiddelen verdient daarbij de voorkeur boven technisch eenvoudiger communicatievormen, zoals een telefoonverbinding. Gebruik van technisch eenvoudiger communicatievormen zonder instemming van partijen is slechts mogelijk als dat bij een afweging van de betrokken belangen aanvaardbaar kan worden geacht. De eisen van een goede procesorde, alsook de fundamentele rechtsbeginselen waaronder het in artikel 6 van het EVRM vervatte beginsel van equality of arms, brengen in belastingzaken mee dat ter waarborging van een eerlijk proces in beginsel deelname van partijen aan een volgens artikel 2 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid ingerichte mondelinge behandeling dient te geschieden met gebruikmaking door partijen van gelijkwaardige tweezijdige elektronische communicatiemiddelen. Daarvan kan worden afgeweken indien de rechter zich ervan heeft vergewist dat de ongelijkwaardigheid van de middelen niet aan een eerlijk proces in de weg staat.

In het hiervoor genoemde arrest oordeelde de Hoge Raad verder dat in belastingzaken een verzoek om uitstel van een zitting als bedoeld in artikel 2 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid op dezelfde wijze wordt beoordeeld als een verzoek om uitstel van een mondelinge (fysieke) behandeling van een zaak.

Als gevolg van de op 15 maart 2020 afgekondigde maatregelen ter bestrijding van het coronavirus zijn de gerechtsgebouwen gedurende twee maanden (grotendeels) gesloten geweest voor het publiek. Zittingen die in die periode waren gepland konden veelal geen doorgang vinden. Uit de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 16 februari 2021, ECLI:NL:CBB:2021:158, van de Afdeling bestuursrechtspraak van 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:369 en van de Centrale Raad van Beroep van 6 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:116, volgt dat de coronacrisis een uitzonderlijke en onvoorzienbare situatie is die voldoende reden geeft om in gevallen waarin de zitting was gepland in de periode dat de gerechtsgebouwen gesloten waren een langere redelijke termijn dan een termijn van vier jaar te hanteren. De termijn wordt met vier maanden verlengd. Daarbij is rekening gehouden met de periode waarin de gerechtsgebouwen gesloten waren en een termijn van twee maanden voor het opnieuw inplannen van verdaagde zittingen.

Cautie en het verschoningsrecht van een advocaat (artikel 5:10a Awb)

In het rechtseenheidsoverleg is stilgestaan bij de betekenis van het woord ‘verhoor’ in artikel 5:10a van de Awb en het verschoningsrecht van een advocaat. De Hoge Raad gaat in het arrest van 21 mei 2021, ECLI:NL:HR:2021:751 op beide onderwerpen in. Aan het woord ‘verhoor’ in artikel 5:10a van de Awb moet de betekenis worden toegekend dat de mededeling dat antwoorden niet verplicht is, moet worden gedaan in alle gevallen waarin anders dan schriftelijk vragen aan de betrokkene worden gesteld met het oog op het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit vindt, zo overweegt de Hoge Raad, bevestiging in de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling. Op dit punt wordt verwezen naar het arrest van 15 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1786, met betrekking tot het overeenkomstige voorschrift van artikel 8:28a van de Awb.

Over het verschoningsrecht van de advocaat wordt overwogen dat het in beginsel aan de advocaat is om te bepalen of aan hem toevertrouwde informatie onder het verschoningsrecht valt. Als de advocaat zich op het standpunt stelt dat het gaat om informatie waarvan kennisneming zou leiden tot schending van het beroepsgeheim, dient de inspecteur, en ook de rechter, dit standpunt te eerbiedigen, tenzij redelijkerwijze geen twijfel erover kan bestaan dat dit standpunt onjuist is. Het verschoningsrecht van de advocaat heeft betrekking op hetgeen hem in die hoedanigheid is toevertrouwd. Het vertrouwelijke karakter van diens bemoeienis, dat meebrengt dat hetgeen hem is toevertrouwd voor derden verborgen dient te blijven, kan voortvloeien uit de aard van de desbetreffende informatie en uit het uitdrukkelijk uitgesproken dan wel aannemelijk te achten verlangen van de advocaat en van diens cliënt. De enkele omstandigheid dat de advocaat stukken die tot het aan hem toevertrouwde materiaal gerekend kunnen worden, ter kennis van een wederpartij van zijn cliënt heeft gebracht in verband met onderhandelingen waarbij, of een geding waarin, hij zijn bijstand heeft verleend, brengt niet mee dat de advocaat ten aanzien van die stukken jegens anderen niet langer een beroep op zijn verschoningsrecht kan doen. Het verschoningsrecht van een advocaat kan zich ook uitstrekken tot stukken die geen juridische bevindingen, kwalificaties of conclusies bevatten.

Herstel verzuimen – verschoonbaarheid (artikelen 6:5, 6:6, 6:11 Awb)

Artikel 2.4 Procesreglement bestuursrecht rechtbanken (niet KEI-zaken) 2017

In het rechtseenheidsoverleg zijn de opvattingen gepolst over de uitleg van artikel 2.4 van het Procesreglement bestuursrecht rechtbanken (niet KEI-zaken) 2017. De toepassing van dat artikel is aan de orde in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:309. De vraag in die zaak is of de rechtbank een beroep niet-ontvankelijk kan verklaren nadat de uitnodiging om een verzuim te herstellen uitsluitend per fax, en niet zoals in artikel 2.4, derde lid, van het procesreglement staat, per aantekende brief, is verzonden. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt in de hiervoor genoemde uitspraak dat uit artikel 2.4, derde lid, van het procesreglement volgt dat de rechtbank een beroep alleen niet-ontvankelijk kan verklaren als zij de uitnodiging om een verzuim te herstellen per aangetekende brief heeft verzonden en de betrokken partij op die brief niet of niet tijdig heeft gereageerd. De rechtbank kan een beroep dus niet niet-ontvankelijk verklaren als een betrokken partij niet of niet tijdig heeft gereageerd op de door haar per fax verzonden brief met de uitnodiging om de gronden van het beroep in te dienen.

Berichtenbox

In het rechtseenheidsoverleg is van gedachten gewisseld over de vraag onder welke omstandigheden een burger niet verweten kan worden dat hij te laat bezwaar maakt tegen een besluit dat geplaatst is in de Berichtenbox Mijn Overheid. Bij de Berichtenbox wordt (nog) niet automatisch een e-mailnotificatie gestuurd aan de burger dat een bericht is geplaatst. De burger moet de optie van het ontvangen van een e-mailnotificatie zelf activeren. De Centrale Raad van Beroep heeft deze vraag beantwoord in de uitspraak van 9 september 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2174. Volgens deze uitspraak brengen het zorgvuldigheidsbeginsel en het belang van toegang tot de rechter met zich mee dat, in situaties waarin een belanghebbende aangeeft dat hij elektronisch bereikbaar is voor de overheid zonder dat hij de optie heeft aangevinkt een e-mail te willen ontvangen steeds wanneer een bericht in de Berichtenbox is geplaatst, het bestuursorgaan controleert of dit werkelijk de bedoeling van de belanghebbende is. Dit is immers voor redelijke twijfel vatbaar. Het ligt immers niet voor de hand en het heeft ook nooit voor de hand gelegen dat een burger vrijwel wekelijks controleert of van de zijde van de overheid een bericht is ontvangen. Zonder notificatie zou dit wel moeten gebeuren, omdat de overheid niet enkel in reactie op een verzoek van een burger communiceert, maar ook op eigen

initiatief voor de burger ingrijpende — vaak ook belastende — beslissingen kan nemen en in de Berichtenbox plaatsen.

Beoordeling ontvankelijkheid beroep vereniging van eigenaars

In het rechtseenheidsoverleg is een notitie besproken over de vraag of de bestuursrechter in het kader van de ontvankelijkheid van een beroep van een vereniging van eigenaars en van andere verenigingen moet onderzoeken of er aan dat beroep een rechtsgeldig intern besluit ten grondslag ligt. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak van 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:71, uiteengezet dat de bestuursrechter bij verenigingen als bedoeld in titel 2 van Boek 2 van het BW niet treedt in de vraag of aan het instellen van het beroep een rechtsgeldig besluit van het bevoegde orgaan van de betreffende vereniging ten grondslag ligt. Dit volgt uit artikel 2:45, derde lid, van het BW. Bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een beroep van een vereniging van eigenaars als bedoeld in afdeling 2 van titel 9 van boek 5 van het BW, treedt de bestuursrechter wel in die vraag, als een partij stelt dat aan het instellen van beroep geen rechtsgeldig intern besluit ten grondslag ligt. De reden hiervoor is dat artikel 2:45, derde lid, van het BW voor de vereniging van eigenaars niet van toepassing is. Als er geen rechtsgeldig intern besluit ten grondslag ligt aan het beroep van een vereniging van eigenaars moet deze vereniging op grond van artikel 6:6, onder a, van de Awb in de gelegenheid worden gesteld dit gebrek te herstellen voordat het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard. De termijn hiervoor is in beginsel vier weken.

Aanvulling Procesregeling voor toepassing artikel 8:12b van de Awb

Op 1 juli 2021 is artikel 8:12b van de Awb in werking getreden. Deze bepaling geeft de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven de mogelijkheid om in zaken die bij hun college in behandeling zijn bij een meervoudige of grote kamer, anderen dan partijen in de gelegenheid te stellen binnen een door het college te bepalen termijn schriftelijke opmerkingen te maken. De toepassing van deze bepaling is nader uitgewerkt in de artikelen 15a tot en met 15e van de Procesregeling van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Deze aanvulling van de Procesregeling is tot stand gekomen met medewerking van het rechtseenheidsoverleg.

Wraking (artikel 8:15 Awb)

In het rechtseenheidsoverleg is van gedachten gewisseld over de vraag of en in welke gevallen een verzoek tot wraking van een of meer van de rechters die belast zijn met de behandeling van de zaak door die zittingsrechter zelf buiten behandeling kan worden gelaten. Deze gedachtenwisseling heeft onder meer plaatsgevonden naar aanleiding van het arrest van de strafkamer van de Hoge Raad van 16 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:370, waarin is aangegeven dat de zittingsrechter in uitzonderlijke gevallen het verzoek zelf buiten behandeling kan laten en waarin is aangegeven wat uitzonderlijke omstandigheden kunnen zijn en een voorstel tot aanpassing van de wrakingsregeling. Dat laatste is opgenomen in de Wrakings- en verschoningsregeling bestuursrechterlijke colleges 2022, die op 1 januari 2022 in werking is getreden.

Weigering gemachtigde (artikel 8:25 Awb)

Zoals vermeld in het vorig jaaroverzicht is in 2020 in het rechtseenheidsoverleg gesproken over de betekenis van artikel 8:25 van de Awb. Op grond van dat artikel kan de bestuursrechter bijstand of vertegenwoordiging door een persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan weigeren. De Hoge Raad heeft in het arrest van 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1730, uitleg gegeven aan het begrip 'ernstige bezwaren' in de zin van artikel 8:25 van de Awb. In aanvulling hierop heeft de Hoge Raad in het arrest van 29 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:141 naar aanleiding van prejudiciële vragen van de rechtbank Zeeland-West-Brabant overwogen dat artikel 8:25, eerste lid, van de Awb betrekking heeft

op ernstige bezwaren die gerezen zijn tegen een natuurlijk persoon. Die bepaling biedt geen grondslag om die ernstige bezwaren toe te rekenen aan de rechtspersoon waarvoor de natuurlijke persoon optreedt.

Vrijstelling griffierecht (artikel 8:41 Awb)

In een drietal uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282 t/m 284, is uiteengezet onder welke voorwaarden het mogelijk is om wegens betalingsonmacht een vrijstelling te krijgen van de verplichting tot het betalen van griffierecht. Daarbij is de inkomensgrens gesteld op 90% van bijstandsnorm van een alleenstaande. De gekozen inkomensgrens is afgeleid van de op dat moment geldende beslagvrije voet.

Op 1 januari 2021 is de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet in werking getreden. Vanaf dat moment is in artikel 475da Rv geregeld dat de beslagvrije voet - kort gezegd - 95% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm bedraagt. Het rechtseenheidoverleg zag hierin aanleiding om de colleges te adviseren om de inkomensgrens voor vrijstelling van het griffierecht met ingang van 1 januari 2021 te verhogen tot 'minder dan 95% van de bijstandsnorm voor een alleenstaande'. Dit advies is overgenomen. De nieuwe inkomensgrens is gepubliceerd op www.rechtspraak.nl en www.raadvanstate.nl.

Toepassing artikel 8:54 Awb (vereenvoudigde afdoening buiten zitting)

Artikel 8:54 van de Awb biedt de bestuursrechter de mogelijkheid om ervan af te zien het beroep ter zitting te behandelen wanneer hij na onderzoek van de gegevens van het dossier tot het oordeel komt dat voortzetting van het onderzoek niet nodig is om een van de in het eerste lid van dat artikel genoemde redenen. Voor de beslissing af te zien van een behandeling ter zitting is de toestemming van partijen niet nodig. Binnen het rechtseenheidoverleg is stilgestaan bij de vraag of artikel 8:54 in strijd is met het Handvest of het EVRM. Verder is van gedachten gewisseld over de vraag hoe een verzetrechter dient te handelen als een belanghebbende stelt een (afhaalbericht van een) aangetekend stuk van het gerecht waarop de 8:54-uitspraak is gebaseerd niet te hebben ontvangen. De Hoge Raad heeft in het arrest van 18 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:966 geoordeeld dat de mogelijkheid om op grond van artikel 8:54 van de Awb uitspraak te doen zonder de belanghebbende te horen niet in strijd is met artikel 47 van het Handvest en artikel 6 van het EVRM. Artikel 8:54 van de Awb is evenmin in strijd met het Unierechtelijke beginsel van doeltreffendheid.

In het arrest van 7 mei 2021, ECLI:NL:HR:2021:705 gaat de Hoge Raad in op de wijze waarop de verzetrechter dient te handelen in zaken waarin met toepassing van artikel 8:54 van de Awb een (hoger) beroep niet-ontvankelijk is verklaard, omdat niet binnen een door de rechter, bij aangetekende post verzonden stuk, gestelde termijn is voldaan aan een vereiste voor het in behandeling nemen van een (hoger) beroep en in verzet wordt aangevoerd dat het per aangetekende post verzonden stuk niet is bezorgd of dat daarvan geen afhaalbericht is ontvangen. De goede procesorde brengt in dat geval mee dat de rechtbank of het gerechtshof, die partij desgevraagd kennis laat nemen van alle tot haar beschikking staande gegevens van PostNL waaruit zij heeft afgeleid dat het per aangetekende post verzonden stuk op regelmatige wijze op het adres is aangeboden en in ontvangst is genomen, aldus de Hoge Raad.

Artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder b, van de Awb

In het rechtseenheidoverleg zijn de opvattingen van de colleges gepolst over de vraag of artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder b, van de Awb de rechtbank de mogelijkheid biedt een opschortende voorwaarde te verbinden aan een met toepassing van die bepaling te stellen termijn voor het nemen van een nieuw besluit. Die vraag was aan de orde in zaak die leidde tot de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:568. De rechtbank had het bestuursorgaan een termijn van twaalf weken gegeven voor het nemen van een nieuw besluit en had

aan die termijn de opschortende voorwaarde verbonden dat die termijn pas na het onherroepelijk worden van de rechtbankuitspraak zal aanvangen. Door deze voorwaarde heeft de rechtbank, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak, in feite schorsende werking toegekend aan haar opdracht tot het nemen van een nieuw besluit totdat de termijn voor het hoger beroep ongebruikt is verstreken of anderszins voor de gehele duur van het geding in hoger beroep. Naar het oordeel van de Afdeling biedt artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder a, van de Awb niet de mogelijkheid tot een maatregel met een zo verstrekkend gevolg.

Overschrijding van de redelijke termijn

Nieuwe rechtsvragen in het leerstuk van de vergoeding van immateriële schade bij overschrijding van de redelijke termijn komen regelmatig aan de orde in het rechtseenheidoverleg. In 2021 waren dat onder meer de vraag of de sluiting van de gerechtsgebouwen als gevolg van de coronamaatregelen leidt tot verlenging van de redelijke termijn (zie onder het kopje 'COVID-19 gerelateerde vragen'), op welk moment de redelijke termijn eindigt als een beroep wordt ingetrokken, maar nog wel moet worden beslist op het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, een bijzonder geval waarin niet hoeft te worden vastgesteld dat de redelijke termijn is overschreden, en de toepassing van het leerstuk bij een verzoek om het ongedaan maken van de intrekking van een beroep.

In de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 8 juni 2021, ECLI:NL:CBB:2021:578, wordt overwogen dat de periode van de intrekking van het beroep en het verzoek tot toekenning van schadevergoeding tot de datum waarop een veroordeling tot vergoeding van de immateriële schade wordt uitgesproken, niet wordt meegeteld in de vaststelling van de lengte van de procedure.

In het arrest van de Hoge Raad van 5 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1660 (21/00392) wordt overwogen dat een vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn van berechting achterwege kan blijven in een geval waarin redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is dat belanghebbende niet behoort tot degenen die op grond van artikel 26a AWR in samenhang gelezen met artikel 7:1 Awb bezwaar kunnen maken. Dit is niet in strijd met artikel 6 van het EVRM of artikel 47 van het Handvest (vgl. EHRM van 3 april 2021, nr. 37575, Boulois tegen Luxemburg, ECLI:CE:ECHR:2012:0403JUD003757504). Indien in een dergelijk geval degene die niet gerechtigd is een rechtsmiddel aan te wenden toch dat rechtsmiddel aanwendt, bestaat geen aanleiding te veronderstellen dat de lange duur van de procedure spanning en frustratie bij diegene heeft veroorzaakt. In zo'n geval behoeft de rechter, vanwege het ontbreken van zodanige spanning en frustratie, niet vast te stellen of de redelijke termijn is overschreden.

In de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 18 januari 2022, ECLI:NL:CBB:2022:35, past het College het leerstuk over de overschrijding van de redelijke termijn toe bij een verzoek om het ongedaan maken van een intrekking van een beroep.

Diverse

Regelmatig wordt in het geval de toepassing of uitleg van een bestuursprocesrechtelijke bepaling voor het eerst aan de orde is, de opvatting van de andere colleges gepolst over de voorgestane uitleg of toepassing. Een voorbeeld van een dergelijke vraag is of het niet op de juiste wijze indienen van een beroepschrift – schriftelijk in plaats van digitaal en digitaal in plaats van schriftelijk – leidt tot een niet-ontvankelijk beroep. In de arresten van 19 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:393 en ECLI:NL:HR:2021:1404, overweegt de Hoge Raad dat een schriftelijk ingediend beroep in een geval waarin dat digitaal had gemoeten en een digitaal ingesteld beroep dat juist schriftelijk had moeten niet-ontvankelijk zijn, als de indiener geen gebruik maakt van de door de Hoge Raad geboden gelegenheid om het beroep binnen een bepaalde termijn alsnog op de juiste wijze in te dienen. Een ander voorbeeld van een dergelijke vraag is of het afzien van horen in bezwaar als het bezwaar

kennelijk niet-ontvankelijk is in strijd is met het Unierecht. De Hoge Raad beantwoordde die vraag in het arrest van 22 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:84 ontkennend.

Verder is aan de orde gesteld of artikel 5:1, derde lid, van de Awb eraan in de weg staat dat aan een fiscale eenheid een boete wordt opgelegd als bedoeld in artikel 67c AWR. De Hoge Raad overwoog in het arrest van 9 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:508, dat de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 5:1 Awb geen aanwijzingen bevat dat de wetgever met de invoering van artikel 5:1 Awb de in hoofdstuk VIIA van de AWR bestaande kring van overtreders heeft willen beperken. Artikel 5:1, derde lid, van de Awb staat er dus niet aan in de weg dat een fiscale eenheid een boete wordt opgelegd als bedoeld in artikel 67c AWR.

Tot slot kan gemeld worden dat de strafkamer en de belastingkamer van de Hoge Raad het rechtseenheidoverleg regelmatig informeren over rechtspraak over het nemo tenetur beginsel.

Genoemd kunnen worden: de arresten van de Hoge Raad van 9 februari 2021, ECLI:NL:HR:2021:202, van 20 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:515, van 15 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:849, van 24 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1351 en 2 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1624.