

ANNOTATIE

# Verruiming criteria verschoonbare termijnoverschrijding bij te laat beroep: kondigt deze zwaluw de lente aan?

*mr. J.E. Dijk*

*Annotatie bij Rechtbank Limburg, 23-03-2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:2220 (OGR-2022-0065)*

***Annotatie bij uitspraak rechtbank Limburg 23 maart 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:2220.***

De rechtspositie van de appellerende burger in het bestuursrecht is aan een revival bezig. In een aantal baanbrekende uitspraken van de laatste tijd is de rechtsbescherming van appellanten versterkt. De rechtbank Limburg duwt in de uitspraak van 23 maart 2022 (ECLI:NL:RBLIM:2022:2220) weer een heilig huisje om: dat van de niet-ontvankelijkheid van een te laat ingediend beroepschrift. De rechtbank geeft een ruimere uitleg dan voorheen aan de verschoonbare termijnoverschrijding. De eerste zwaluw is er, maar daarmee is de zomer voor de appellant nog niet aangebroken.

In de beroepsprocedure had een appellant een dag te laat beroep ingesteld tegen een besluit van de Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank. De rechtbank verklaarde het beroep in eerste instantie niet-ontvankelijk en wees daarbij op de vaste jurisprudentie over artikel 6:11 van de Awb. De medische klachten waarop de appellant zich beriep, maakten het niet onmogelijk om beroep in te stellen binnen de beroepstermijn en als de appellant zelf niet in staat is om het beroepschrift tijdig in te dienen, kan hij een ander vragen om dat te doen. Conclusie: beroep niet-ontvankelijk.

De appellant liet het er niet bij zitten en ging tegen de uitspraak in verzet. De verzetsprocedure leidde tot een andere uitspraak. De verzetsrechter erkende dat de rechtbank in eerste instantie

conform de vaste jurisprudentie had geoordeeld, maar meende dat maatschappelijke ontwikkelingen en wetenschappelijke inzichten tot een andere conclusie moeten leiden. Gezien de specifieke omstandigheden van deze procedure zag de rechter aanleiding het verzet gegrond te verklaren en te oordelen dat hier sprake was van een verschoonbare termijnoverschrijding. De rechtbank wil daarbij niet al te hard van stapel lopen: zij legt uitvoerig uit dat er in dit geval sprake is van zeer specifieke omstandigheden van de beroepszaak die maken dat op een minder stringente manier met artikel 6:11 van de Awb moet worden omgegaan dan tot nu toe het geval is geweest. Voor de beoordeling van de verschoonbaarheid is van belang dat de appellant aanzienlijke gezondheidsklachten heeft en geen professionele rechtsbijstand had. Verder is van betekenis dat er geen belangen van derden op het spel staan en dat het gaat om een termijnoverschrijding van slechts één dag. De rechtbank wijst ook op het belang van veranderende maatschappelijke ontwikkelingen; er is een roep om een overheid die de burger niet wantrouwt, maar zich responsief opstelt. Interessant is dat de rechtbank ingaat op het wetenschappelijke rapport 'Weten is nog geen doen' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De WRR wijst erop dat de burger als gevolg van persoonlijke omstandigheden niet altijd even alert en goed georganiseerd is. De overheid moet rekening houden met het menselijke tekort en ervoor zorgen dat kleine fouten geen grote gevolgen hebben.

Al deze omstandigheden maken volgens de rechtbank dat het beroep van de appellant in kwestie ontvankelijk had moeten worden verklaard.

De uitspraak past in een trend: de versterking van de rechtsbescherming van de appellant in het bestuursrecht. Eerder al hadden we het Varkens in Nood-arrest van het Europese Hof van Justitie van 14 januari 2021 (ECLI:EU:C:2021:7). Als gevolg van dat arrest deed de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State uitspraken waarin een aantal andere basisprincipes van het Nederlandse bestuursprocesrecht overboord werden gezet. In de uitspraak van 14 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:786) maakte de Afdeling een einde aan het toepassen van artikel 6:13 van de Awb in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in omgevingsrechtelijke zaken. Voortaan kan een belanghebbende in beroep niet meer worden tegengeworpen dat hij geen zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit. In de uitspraak van 4 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:953) zette de Afdeling vervolgens de regel overboord dat alleen belanghebbenden beroep kunnen instellen in omgevingsrechtelijke procedures.

Strikt genomen hebben de uitspraak van de rechtbank Limburg van 23 maart 2022 over de verschoonbare termijnoverschrijding en het Varkens in Nood-arrest weinig met elkaar te maken. De een vloeit voort uit de uitleg van het Verdrag van Aarhus en de ander is – mede – een gevolg van de maatschappelijke gevolgen van de toelagenaffaire in de kinderopvang. Niettemin hebben ze beide tot gevolg dat een appellant toegang tot de rechter krijgt voor een

beoordeling van zijn zaak door de rechter, waar dat voorheen niet het geval was. Bij het Varkens in Nood-arrest zijn de gevolgen verstrekkend. Het is nog de vraag of de uitspraak van de rechtbank Limburg grote gevolgen heeft in het omgevingsrecht. De rechtbank tempert in ieder geval de verwachting voor iedereen die zich rijk rekent.

In het omgevingsrecht is veelal sprake van procedures waarbij rechten van derde belanghebbenden op het spel staan. Voor die procedures biedt de uitspraak van de rechtbank Limburg geen soelaas. De omwonende die in beroep gaat tegen een omgevingsvergunning of tegen een bestemmingsplan dat een nieuwe ontwikkeling mogelijk maakt, schiet met de uitspraak niet veel op. Anderzijds zou de uitspraak wel consequenties kunnen hebben voor omgevingsrechtelijke procedures waarbij geen belangen van derden betrokken zijn. Degene die in beroep gaat tegen een tot hem gericht ambtshalve genomen handhavingsbesluit kan baat hebben bij de uitspraak. Misschien geldt hetzelfde voor degene die in beroep gaat tegen de weigering van een door hem aangevraagde omgevingsvergunning, hoewel je je ook bij dergelijke procedures moet afvragen of er daarbij geen belangen van derden in het spel zijn.

Misschien heeft de uitspraak niet veel consequenties voor appellanten, ze maakt wel heel expliciet duidelijk dat in ieder geval de Limburgse rechtbank een andere richting kiest in het beoordelen van de belangen in de verhouding tussen de burger en de overheid. Minder gericht op een strikte toepassing van de wet, meer gericht op de bescherming van de burger tegen de overheid. Als deze weg ook door de Afdeling wordt ingeslagen en de route verder wordt gevolgd, zou ze in het omgevingsrecht ook tot een minder rigide toepassing van regels moeten leiden. Er zijn nog wel wat omgevingsrechtelijke regels die de rechtsbescherming van de burger behoorlijk afknijpen.

Wat bijvoorbeeld te denken van artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet (Chw), waarin is bepaald dat na afloop van de beroepstermijn geen gronden meer mogen worden ingediend? In uitspraken van 17 november 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BO4217) en 25 november 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2810) oordeelde de Afdeling dat artikel 1.6a van de Chw in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus, en dat artikel 1.6a van de Chw het in de praktijk niet onmogelijk maakt om het beroepsrecht uit te oefenen. De Afdeling laat regelmatig beroepsgronden buiten beschouwing omdat ze na de beroepstermijn naar voren zijn gebracht (zie nog recent de uitspraak van 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:844). Overigens worden nieuwe argumenten in al aangevoerde beroepsgronden wel inhoudelijk beoordeeld (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 22 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2903).

Procedures waarop de Chw van toepassing is hebben veelal betrekking op omvangrijke projecten waarbij een veelheid van milieuaspecten om de hoek komen kijken. Misschien wordt de uitoefening van het beroepsrecht niet, zoals de Afdeling overweegt, onmogelijk

gemaakt, maar artikel 1.6a van de Chw beperkt de rechtsbescherming van de burger wel aanzienlijk. Het contrast in het bestuursprocesrecht wordt wel heel schril, als in bepaalde gevallen de termijn van zes weken zelf op de schop gaat, maar in andere procedures van de appelland wordt verwacht dat hij al zijn beroepsgronden binnen de beroepstermijn van zes weken indient.

De rechter is gebonden aan de strikte uitleg van artikel 1.6a van de Chw, maar de wet biedt wel mogelijkheden voor interpretatie: wanneer is er sprake van een nieuwe beroepsgrond en wanneer wordt een bestaande beroepsgrond nader gemotiveerd? In jurisprudentie van de Afdeling komt deze vraag regelmatig aan de orde, waarbij opvalt dat de Afdeling niet snel aanneemt dat er sprake is van nadere motivering van een al ingediende beroepsgrond (zie nog recent de uitspraken van 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:965 of 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1006). Ook binnen de speelruimte die artikel 1.6a van de Chw biedt, zou een ruimhartiger toets best mogelijk zijn.

De Limburgse rechtbank zet de deur op een kier bij een verschoonbare termijnoverschrijding; ook al biedt artikel 6:11 van de Awb niet veel speelruimte. Het kan zijn dat het met de Limburgse uitspraak bij een eenzame zwaluw blijft, die alleen in uitzonderlijke gevallen de deur naar een ruimhartiger rechtsbescherming openzet. Maar misschien kondigt de zwaluw een begin van de lente aan, waarbij ook in het omgevingsrecht ruimte is voor een minder rigide toepassing van formele regels die de toegang tot de rechter beperken.