

Vergaderjaar 2004–2005

29 421

Aanpassing van diverse wetten aan de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb)

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2004

Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb op 27 oktober jl. heb ik naar aanleiding van een vraag van de heer Van der Staaij toegezegd op één punt nog met een schriftelijke verduidelijking te komen. Bij deze los ik deze toezegging in.

Het punt betreft de voorgestelde wijziging van artikel 6:13 Awb. In de huidige opzet beperkt artikel 6:13 het beroepsrecht tegen op bezwaar respectievelijk in administratief beroep genomen besluiten in zoverre, dat het recht om door te procederen in beginsel slechts toekomt aan de belanghebbende die daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen dan wel administratief beroep in te stellen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie is ten aanzien van dit artikel aangegeven dat daarmee een efficiënte geschilbeslechting wordt bevorderd en dat aldus wordt voorkomen dat belanghebbenden pas in een latere procedurele fase met hun bezwaren komen (Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 90; PG Awb II, blz. 361). Zoals blijkt uit de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer bij genoemd wetsvoorstel, heeft het artikel ten aanzien van de verhouding tussen enerzijds bezwaar c.q. administratief beroep en anderzijds beroep bij de administratieve rechter, een functie die vergelijkbaar is met die welke artikel 20.6, tweede lid, Wet milieubeheer heeft ten aanzien van de verhouding tussen enerzijds de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.5 Awb) en anderzijds beroep bij de administratieve rechter (Kamerstukken II 1992/93, 22 495, nr. 6, blz. 48; PG Awb II, blz. 362). Met andere woorden: er is dus reeds thans een duidelijke parallel tussen artikel 6:13 Awb en artikel 20.6, tweede lid, Wet milieubeheer. Ook in de literatuur is opgemerkt dat de inhoud van artikel 6:13 is geënt op artikel 20.6, tweede lid, Wet milieubeheer.¹

Artikel 20.6, tweede lid, Wet milieubeheer regelt thans – voorzover hier van belang – dat het recht op beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak alleen toekomt aan degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit, degenen die bedenkingen hebben tegen

¹ Zie Handboek Awb, commentaar art. 6:13 (G.P. Kleijn).

wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp zijn aangebracht en belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze zogenoemde trechterwerking van artikel 20.6, tweede lid, Wet milieubeheer overgeheveld naar artikel 6:13 Awb, dat daarmee dus een breder toepassingsbereik krijgt, in die zin dat daarin voortaan niet alleen gebruikmaking van de bezwaarschrift-procedure of administratief beroep als voorwaarde voor toegang tot de rechter wordt verlangd, maar eveneens gebruikmaking van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dit uiteraard alleen in die gevallen waarin die procedure van toepassing is verklaard.

Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, ontwikkelde de Afdeling bestuursrechtspraak op basis van artikel 20.6 de zogenoemde Medemblikjurisprudentie, welke kort gezegd inhield dat bepaalde beroepsgronden, feitelijke gegevens of bewijsmiddelen in de beroepsprocedure bij de Afdeling buiten beschouwing moeten blijven, indien de belanghebbende deze pas in de beroepsfase voor het eerst aanvoert, terwijl hij dit ook reeds in de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, dus in de bestuurlijke fase had kunnen doen (zie (ABRS 9 mei 1995, AB 1995, 529). In dat geval werd de belanghebbende in zoverre niet ontvankelijk verklaard.

Een vergelijkbare lijn – ook wel bekend onder de benaming «argumentatieve fuik» – treft men in sommige gevallen ook aan in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van besluiten op andere terreinen dan het omgevingsrecht, waar de bestuurlijke fase niet bestaat uit een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, maar uit een bezwaarschriftprocedure of administratief beroep. Deze jurisprudentie is overigens als regel niet gebaseerd op artikel 6:13 Awb, maar meestal op beginselen van een goede procesorde, die zich er dan naar het oordeel van de Afdeling tegen verzetten dat men in de beroepsfase gegevens inbrengt die reeds in de bestuurlijke fase van bezwaar of administratief beroep ingebracht hadden kunnen worden. Deze gegevens worden dan buiten beschouwing gelaten, hetgeen kan leiden tot ongegrondverklaring van het beroep op het desbetreffende punt. Dit is ook in overeenstemming met de uitleg die de regering destijds in de eerder genoemde memorie van antwoord aan artikel 6:13 gaf, namelijk dat het artikel niet zag op de vraag of, en zo ja in welke mate, de belanghebbende wiens beroep ontvankelijk is – omdat hij van voorafgaande voorzieningen van rechtsbescherming gebruik heeft gemaakt – in de gelegenheid is om met feiten of omstandigheden te komen die het bestuursorgaan niet bekend waren bij het nemen van de beslissing. Deze vraag betrof naar het oordeel van de regering niet de ontvankelijkheid van het beroep maar de omvang van de toetsing.

In zoverre ondergaat artikel 6:13 in samenhang met de daaraan gegeven toelichting door het onderhavige wetsvoorstel een functieverandering. Het artikel neemt voor het gehele bestuursrecht de functie over die artikel 20.6 Wet milieubeheer als gevolg van na inwerkingtreding van de Awb gevormde jurisprudentie heeft gekregen, namelijk de regel dat nieuwe argumenten of nieuw bewijs moeten voortbouwen op eerder, in de bestuurlijke fase ingebrachte zienswijzen of bedenkingen. Als gezegd geldt deze regel reeds thans ook buiten de context van artikel 20.6 Wet milieubeheer, maar werd zij tot op heden niet afgeleid uit artikel 6:13 Awb. In zoverre is dus slechts sprake van een formeel verschil, niet van een materieel verschil.

Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak diverse nuanceringen op de «Medembliklijn» aangebracht, met name indien het betreft het aanvoeren van beroepsgronden die betrekking hebben op strijd met het EG-recht of het EVRM. Voorts heeft de Commissie Evaluatie Awb II (de Commissie-Boukema) de volgende lijn aanbevolen: in beroep bij de

bestuursrechter kan een belanghebbende geen onderdelen van een besluit aanvechten, die hij niet reeds in de bestuurlijke fase aan de orde heeft gesteld, tenzij dit laatste hem redelijkerwijs niet kan worden verweten. Tegen de onderdelen van het besluit die hij wel in de bestuurlijke fase aan de orde heeft gesteld, kan een belanghebbende in de fase van het beroep bij de rechter echter wel nieuwe beroepsgronden of nieuw bewijs aanvoeren. Bij dit alles maakt het geen verschil of de bestuurlijke fase de vorm heeft van een bezwaarschriftprocedure of van het inbrengen van zienswijzen in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Wel kan de aard van het besluit verschil maken. Zo kan uit de aard van een besluit voortvloeien dat na een bepaald tijdstip ingebrachte gegevens buiten beschouwing moeten blijven. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij een subsidieaanvraag waarvoor een subsidieplafond geldt dat wordt verdeeld door onderlinge vergelijking en prioritering van de aanvragen. Voorts zal er in het algemeen in tweepartijenverhoudingen minder reden zijn om het inbrengen van nieuwe gegevens te beperken dan in driepartijenrelaties. Een en ander is echter sterk afhankelijk van aard en inhoud van het besluit en moet derhalve noodzakelijkerwijs aan de rechtspraak worden overgelaten.

Het nieuwe artikel 6:13 staat aan een dergelijke rechtsontwikkeling geenszins in de weg en heeft dan ook juist niet het oogmerk om de «Medembliklijn» op enigerlei wijze te fixeren, noch voor besluiten waarop de uitgebreide uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing zal zijn, noch voor besluiten waarvoor een bezwaarschriftprocedure geldt. In de memorie van toelichting is de nuancering van de Commissie-Boukema nadrukkelijk onderschreven. Deze lijn, die blijkens het debat op 27 oktober breed wordt gedeeld, zal naar het oordeel van de regering dan ook leidraad moeten zijn bij de verdere jurisprudentiële invulling van artikel 6:13.

Resumerend betekent dit dat voor besluiten waarbij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt toegepast, de wijziging van artikel 6:13 dus slechts gedeeltelijk een codificatie van de Medemblik-jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak beoogt. Slechts gedeeltelijk, omdat die jurisprudentie ook de mogelijkheid beperkte om in de rechterlijke fase nieuwe argumenten of nieuw bewijs aan te voeren tegen onderdelen die in de bestuurlijke fase wél zijn bestreden. In zoverre is met het nieuwe artikel 6:13 dus een versoepeling beoogd van de Medemblik-jurisprudentie.

Tegen besluiten waarbij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet wordt toegepast, staat als regel bezwaar open (art. 7:1 Awb). Ook in deze gevallen past de rechter als gezegd, afhankelijk van de aard van het besluit, thans soms een «argumentatieve fuik» of «bewijsfuik» toe. Ook voor deze gevallen is het de bedoeling van het nieuwe artikel 6:13, dat deze «fuiken» slechts kunnen worden toegepast, voorzover de voor het eerst bij de rechter aangevoerde argumenten of bewijsmiddelen betrekking hebben op een onderdeel van het besluit dat in de bestuurlijke fase in het geheel niet aan de orde is gesteld. Er is dus, nogmaals, op dit punt materieel geen verschil tussen gevallen waarin de openbare voorbereidingsprocedure is toegepast en gevallen waarin dit niet is geschied. Zo'n verschil is ook niet wenselijk, reeds omdat, zoals tijdens het debat ook werd opgemerkt, er besluiten zijn die soms wel en soms niet openbaar worden voorbereid.

Blijft over de vraag, hoe de rechterlijke uitspraak moet luiden als een belanghebbende zonder geldige reden een onderdeel van een besluit aanvecht, dat hij in de bestuurlijke fase niet aan de orde heeft gesteld. Als gezegd pleegt de rechter dan in de context van de Wet milieubeheer en de huidige uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure te oordelen dat het beroep «in zoverre niet ontvankelijk is». In andere gevallen – met

name in gevallen waarin in sprake is van een bezwaarschriftprocedure of administratief beroep – volstaat de rechter als regel met de overweging, dat het argument of het bewijs buiten beschouwing moet blijven (bijvoorbeeld wegens strijd met een goede procesorde), hetgeen tot gevolg heeft dat het beroep op dat punt ongegrond is. Als gezegd maakt dit voor een appellant materieel geen enkel verschil: in beide gevallen wordt zijn argument of zijn bewijs niet inhoudelijk beoordeeld. De tekst van het nieuwe artikel 6:13 dwingt ook niet tot één van beide benaderingen, zodat beide verdedigbaar zijn. Hooguit kan men zeggen, dat het wenselijk zou zijn dat de hoogste bestuursrechtters ook op dit formele punt één uniforme lijn zouden kiezen. Ook dit kan echter aan de rechtspraak worden overgelaten.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner