

bestuursorgaan uit te lokken en aan te vechten bij de bestuursrechter wordt door het belanghebbende in de Awb benadrukt tot die situatie

gezamenlijke rapport van TNO en RIVM, bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11, 25834*). Gelet op deze risico's van asbest voor milieu en gezondheid

ta, citation and similar papers at core.ac.uk

brought to you

provided by Leiden University Sch

stuuksorgaan zijn toevertrouwd (art. 1:2 lid 1 jo. lid 2 Awb). De uitspraak is ook verschenen in *JB 2015/5*, m.nt. L.J.M. Timmermans en *JBO 2015/2*, m.nt. D. van der Meijden.

2. Het college van burgemeester en wethouders van Drechteland verzoekt de minister van Infrastructuur en milieu om handhavend op te treden wegens overtreding van art. 4 van het Productenbesluit asbest. De betreffende handeling, het doorboren van astbesthoudende dakplaten, levert weliswaar ook een overtreding op van door het college te handhaven bepalingen uit de Wet milieubeheer, Woningwet en het Bouwbesluit, maar het college verwacht dat handhaving van die bepalingen niet succesvol zal zijn. Het college wil deze klus daarom laten opknappen door de minister. De minister wijst het verzoek echter af.

3. De Afdeling onderzoekt in beroep ambtshalve of de afwijzing van het verzoek een besluit in de zin van de Awb betreft. In dat kader moet vastgesteld worden of het college van burgemeester en wethouders aangemerkt kan worden als belanghebbende in de zin van art. 1:2 lid 1 jo. lid 2 Awb. Zijn er aan het college van burgemeester en wethouders toevertrouwde belangen in het geding? De Afdeling overweegt dat een belang aan het bestuursorgaan is toevertrouwd als een wettelijk voorschrift aan dit bestuursorgaan een bevoegdheid tot behartiging van dit belang toekent. Die beoordeling kost de bestuursrechter in dit geval geen enkele moeite. Handhaving van art. 4 van het Productenbesluit asbest is een taak van de minister. Daarbij heeft het besluit over handhaving van art. 4 van het Productenbesluit volgens de Afdeling geen invloed op de eigen handhavingsbevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders. De door het college toevertrouwde belangen worden niet geraakt. Kortom: geen belanghebbende, geen aanvraag, geen beschikking waar rechtsbescherming tegen openstaat (art. 1:3 lid 2 jo. lid 3 Awb).

4. Als kritische kanttekening bij deze uitspraak zou men nog kunnen stellen dat 'invloed' als criterium betrekkelijk weinig houvast geeft. Zo kan de afwijzing van het verzoek door de minister wel degelijk van invloed zijn op aan het college van burgemeester en wethouders toevertrouwde belangen met betrekking tot de asbestproblematiek. Asbest in het milieu is gevaarlijk voor de gezondheid. Door het bewerken van asbesthoudend materiaal kunnen asbestvezels vrijkomen en gevaar opleveren (zie uitgebreid het

de minister, waar het bij die invloed echter om draait is mijns inziens wat in de toelichtende bijzin in de uitspraak staat 'bijvoorbeeld omdat de bevoegdheidsuitoefening van het college wordt belemmerd of doorkruist'. De afwijzing van het handhavingsverzoek door de minister doorkruist en belemmert formeel niet de eigen bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om handhavend op te treden op grond van de Wet milieubeheer, de Woningwet of het Bouwbesluit. In het licht van het specialiteitsbeginsel valt deze uitspraak dus goed te begrijpen: het gaat duidelijk om gescheiden bevoegdheden (vgl. CRvB 16 augustus 2011, *AB 2012/25*, m.nt. H.E. Bröring, waarin dit iets minder duidelijk is). H.D. Tolsma

AB 2015/377

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

20 maart 2015, nr. AWB 15/192

(Mrs. H.O. Kerkmeester, C.J. Waterbolk, J.A.M. van den Berk)

m.nt. P.C. Adriaanse*

Art. 8:15, 8:16, 8:58 Awb

ECLI:NL:CBB:2015:93

Afwijzing wrakingsverzoek na procesbeslissing.

Verzoekster heeft in haar wrakingsverzoek en ter zitting van 19 maart 2015 naar voren gebracht dat de onbegrijpelijkheid van de procesbeslissing is gelegen in de weging van de belangen die de behandelend kamer heeft gemaakt. Verzoekster is van mening dat het, gelet op haar belangen, een buiten proportionele beslissing is om hetgeen zij over staatssteun naar voren heeft gebracht buiten behandeling te laten, terwijl, voor zover nodig, aan de andere belangen tegemoet had kunnen worden gekomen door de NZa in de gelegenheid te stellen na zitting schriftelijk te reageren of de zitting uit te stellen. Hiermee geeft verzoekster slechts aan wat volgens haar het resultaat van de afweging van de behandelend kamer had moeten zijn en hoe in haar visie aan de verschillende belangen tegemoet

* Universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en advocaat bij Justition Advocaten.

had kunnen worden gekomen. Zij onderbouwt niet waarom de procesbeslissing in objectieve zin onbegrijpelijk is. De wrakingskamer ziet daarom geen grond voor het oordeel dat sprake is van een procesbeslissing die dermate onbegrijpelijk is dat deze een zwaarwegende aanwijzing oplevert voor het oordeel dat de behandelend rechters jegens verzoekster vooringenomen zijn.

Het voorgaande leidt tot de slotsom dat de feiten en omstandigheden die verzoekster ter onderbouwing van haar wrakingsverzoek naar voren heeft gebracht, niet kunnen leiden tot toewijzing van dit verzoek.

Beslissing op het wrakingsverzoek van Stichting Rivierduinen, te Leiden, verzoekster, gemachtigden mr. J.W. Andringa en mr. F.Q.M. Rotte.

Procesverloop

Bij brief van 10 maart 2015 heeft verzoekster een verzoek gedaan tot wraking van de voorzitter, mr. W.E. Doolaard, en van de leden, mr. E.R. Eggeraat en mr. J.L. Verbeek, van de meervoudige kamer van het College in zaak AWB 13/944. Deze zaak heeft betrekking op een besluit van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) op grond van de Wet marktordening gezondheidszorg.

Het wrakingsverzoek is ingediend nadat het College ter zitting van 9 maart 2015 had besloten dat het door verzoekster in nadere stukken van 25 februari 2015 naar voren gebrachte inzake staatssteun niet bij de behandeling van het beroep zal worden betrokken.

Bij brieven van 13 maart 2015 is de voorzitter en de leden van de behandelend kamer verzocht te berichten of zij al dan niet in de wraking berusten.

Mr. Doolaard, mr. Eggeraat en mr. Verbeek hebben te kennen gegeven niet in de wraking te berusten. Voorts heeft mr. Doolaard bij brief van 17 maart 2015 mede namens de twee andere leden van de kamer een schriftelijke reactie op het wrakingsverzoek gegeven.

Bij brief van 18 maart 2015 heeft verzoekster een aanvulling op het wrakingsverzoek gegeven.

Het College heeft het verzoek behandeld ter zitting van 19 maart 2015, alwaar verzoekster zich heeft laten vertegenwoordigen door haar gemachtigden. Mr. Doolaard, mr. Eggeraat en mr. Verbeek zijn eveneens verschenen.

Overwegingen

1. Verzoekster heeft ter onderbouwing van haar verzoek, samengevat, het volgende naar voren gebracht. Overeenkomstig artikel 8:58, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en

overeenkomstig de Procesregeling bestuursrechtelijke colleges 2014 mogen partijen nadere stukken indienen tot tien dagen voor de zitting. Verzoekster heeft deze termijn in acht genomen door haar reactie op het verweerschrift in te dienen op 25 februari 2015, twaalf dagen voor de zitting. In haar brief van 25 februari 2015 beargumenteert verzoekster onder meer dat de (toepassing van de) in de procedure centraal staande beleidsregel van de NZa in strijd is met de Europeesrechtelijke regels van staatssteun. In de door de NZa ter zitting ingediende pleitnota wordt gereageerd op dit door verzoekster opgevoerde staatssteunargument.

Het College heeft ter zitting van 9 maart 2015, na intern overleg van enkele minuten, besloten dat het staatssteunargument te laat is aangevoerd, daarom in strijd is met de goede procesorde en buiten beschouwing moet worden gelaten. Verzoekster heeft ter zitting onderbouwd waarom geen sprake is van strijd met de goede procesorde. Het aangevoerde staatssteunargument is geen nieuw feit, bewijsstuk of productie, maar slechts een juridisch argument ter verdere onderbouwing van reeds door verzoekster opgevoerde beroepsgronden.

Niet valt in te zien waarom twaalf dagen niet voldoende zou zijn voor de NZa om ter zitting voldoende voorbereid te reageren op dit staatssteunargument. De NZa is geen onbekende met dit argument en kan dit verwachten. Het College kan, zoals het wel vaker doet, ter zitting bepalen dat de NZa in de gelegenheid wordt gesteld alsnog nader schriftelijk te reageren. De financiële belangen van verzoekster bij deze zaak zijn groot en het staatssteunargument is voor verzoekster van groot belang. Verzoekster ziet niet in waarom de voortgang van de procedure en de goede procesorde in het geding zouden zijn aangezien de NZa in de pleitnota heeft gereageerd op het staatssteunargument en de NZa alsnog in de gelegenheid zou kunnen worden gesteld (schriftelijk) te reageren op het staatssteunargument. De behandeling van het door verzoekster opgevoerde argument van staatssteun had dienen te prevaleren boven het belang van de NZa bij een spoedige berechting. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat in dit soort procedures slechts één beroepsinstantie bestaat en dat verzoekster niet de mogelijkheid heeft het staatssteunargument alsnog aan een hogere instantie voor te leggen. Het buiten beschouwing laten van het argument is onder deze omstandigheden zozeer onbegrijpelijk dat bij verzoekster de vrees is ontstaan dat dit besluit van het College niet onpartijdig is en dat dit besluit van het College slechts kan voortvloeien uit een vooringenomenheid jegens verzoekster.

2.1. Ingevolge artikel 8:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet een verzoek om wraking worden gedaan zodra de feiten en omstandigheden aan de verzoeker bekend zijn geworden.

Het verzoek om wraking is in dit geval gedaan een dag na de zitting waarop de behandelend kamer de beslissing heeft genomen om hetgeen is aangevoerd over staatssteun niet bij de behandeling te betrekken. Ter zitting van 19 maart 2015 heeft verzoekster toegelicht dat het verzoek een dag later (en niet aanstonds) is gedaan, omdat na de zitting overleg en onderzoek nodig was om tot het verzoek om wraking te komen. Gelet op deze toelichting acht het College de indiening van het verzoek een dag na de zitting toelaatbaar.

2.2. Artikel 8:16, derde lid, van de Awb luidt:

“Alle feiten en omstandigheden moeten tegelijk worden voorgedragen.”

Bij brief van 18 maart 2015 heeft verzoekster een aanvulling op het wrakingsverzoek ingediend. Het College betreft deze brief uitsluitend in de beoordeling voor zover het gaat om daarin gestelde feiten en omstandigheden die aan het wrakingsverzoek van 10 maart 2015 ten grondslag zijn gelegd.

2.3.1. Artikel 8:15 van de Awb luidt:

“Op verzoek van een partij kan elk van de rechters die een zaak behandelen worden gevraagd op grond van feiten en omstandigheden waardoor de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen lijden.”

Uitgangspunt is dat de rechter uit hoofde van zijn aanstelling wordt vermoed onpartijdig te zijn, tenzij zich een uitzonderlijke omstandigheid voordoet die een zwaarwegende aanwijzing oplevert voor het oordeel dat een rechter jegens een partij bij een geding een vooringenomenheid koestert (de subjectieve toets). Daarnaast kan er onder omstandigheden reden zijn voor wraking, indien geheel afgezien van de persoonlijke opstelling van de rechter in de hoofdzaak, de bij een partij bestaande vrees voor partijdigheid van die rechter objectief gerechtvaardigd is, waarbij rekening moet worden gehouden met uiterlijke schijn (de objectieve toets). Het subjectieve oordeel van verzoeker is hierbij echter niet doorslaggevend.

2.3.2. De beslissing van de behandelend kamer om hetgeen is aangevoerd over staatssteun niet bij de behandeling van het beroep te betrekken, is een procesbeslissing. Een als negatief ervaren procesbeslissing is in het algemeen geen grond voor toewijzing van een verzoek tot wraking van de rechter die de betreffende beslissing heeft gegeven. Dat kan anders liggen indien die procesbeslissing dermate onbegrijpelijk is dat deze een zwaarwegende aanwijzing oplevert voor het oordeel dat de behandelend rechter jegens

verzoeker vooringenomen is, althans dat de bij verzoeker bestaande vrees voor een dergelijke vooringenomenheid naar objectieve maatstaven gerechtvaardigd is.

2.3.3. Blijkens het proces-verbaal van de zitting van 9 maart 2015 heeft de behandelend kamer de procesbeslissing als volgt gemotiveerd:

“Ook na indiening van (de gronden van) het beroep kunnen nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken ter onderbouwing van een beroepsgrond worden ingediend. Zelfs geheel nieuwe gronden kunnen onder omstandigheden nog worden aangevoerd. Dat kan echter niet als het aanvoeren daarvan in strijd is met een goede procesorde. Dat is onder andere het geval indien het aanvoeren van die nieuwe gronden verwijtbaar zodanig laat plaatsvindt dat de andere partij of partijen niet meer in de gelegenheid is of zijn om zich op hun reactie daarop voldoende te prepareren en/of de goede voortgang van de procedure daardoor wordt belemmerd. Appellante heeft de staatssteungrond aangevoerd elf maanden nadat verweester haar verweerschrift heeft ingediend en twaalf dagen voor de behandeling van het beroep ter zitting. Daarvoor heeft appellante slechts in algemene termen een verklaring gegeven. Er is geen aanleiding voor het oordeel dat appellante deze grond niet eerder in de procedure had kunnen in brengen.

Gelet op het tijdstip waarop deze aanvullende grond is aangevoerd en de omvang van de in verband daarmee kort voor de zitting ingediende stukken, was het voor verweester redelijkerwijs niet mogelijk op passende wijze te reageren. Gelet daarop acht het College het aanvoeren van deze grond op deze wijze in strijd met de goede procesorde.

Dat de stukken binnen de in artikel 8:58, eerste lid, van de Awb gegeven termijn, zijn ingediend, maakt dit niet anders. Deze termijn is niet bepalend voor de vraag of het aanvoeren van een nieuwe grond in strijd is met de goede procesorde.”

2.3.4. Verzoekster heeft in haar wrakingsverzoek en ter zitting van 19 maart 2015 naar voren gebracht dat de onbegrijpelijkheid van de procesbeslissing is gelegen in de weging van de belangen die de behandelend kamer heeft gemaakt. Verzoekster is van mening dat het, gelet op haar belangen, een buiten proportionele beslissing is om hetgeen zij over staatssteun naar voren heeft gebracht buiten behandeling te laten, terwijl, voor zover nodig, aan de andere belangen tegemoet had kunnen worden gekomen door de NZa in de gelegenheid te stellen na zitting schriftelijk te reageren of de zitting uit te stellen. Hiermee

geeft verzoekster slechts aan wat volgens haar het resultaat van de afweging van de behandelend kamer had moeten zijn en hoe in haar visie aan de verschillende belangen tegemoet had kunnen worden gekomen. Zij onderbouwt niet waarom de procesbeslissing in objectieve zin onbegrijpelijk is. De wrakingskamer ziet daarom geen grond voor het oordeel dat sprake is van een procesbeslissing die dermate onbegrijpelijk is dat deze een zwaarwegende aanwijzing oplevert voor het oordeel dat de behandelend rechters jensens verzoekster vooringenomen zijn.

2.4. Het voorgaande leidt tot de slotsom dat de feiten en omstandigheden die verzoekster ter onderbouwing van haar wrakingsverzoek naar voren heeft gebracht, niet kunnen leiden tot toewijzing van dit verzoek.

2.5. Het wrakingsverzoek wordt afgewezen.

Beslissing

Het College:

- wijst het wrakingsverzoek af;
- beveelt dat het proces in de hoofdzak wordt voortgezet in de stand waarin het zich bevond ten tijde van het indienen van het verzoek.

Noot

1. In de hierboven opgenomen uitspraak besliste het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het College) afwijzend op een wrakingsverzoek van Stichting Rivierduinen (hierna: de Stichting). De Stichting deed dit verzoek in een beroepsprocedure tegen een besluit van de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: de NZA). In geschil was of de NZA de afwijzing van de aanvraag van de Stichting voor compensatie voor kapitaallasten op basis van toepasselijke beleidsregels terecht had gehandhaafd. De aanleiding voor het wrakingsverzoek was kort gezegd als volgt. In de beroepsprocedure diende de Stichting op de twaalfde dag voor de zitting nog een schriftelijke reactie in op het elf maanden daarvoor ontvangen verweerschrift van de NZA. In die reactie voerde de Stichting aan dat de door de NZA gehanteerde beleidsregel in strijd zou zijn met het Europese staatssteunrecht. De Stichting had eerder al wel andere gronden aangevoerd, maar dit staatssteunargument was nieuw. De behandelend kamer van het College in de beroepsprocedure liet het aangevoerde over staatssteun echter buiten beschouwing vanwege strijd met de goede procesorde. In het wrakingsverzoek stelde de Stichting deze procesbeslissing van die kamer van het College onbegrijpelijk te vinden, omdat, kort gezegd, de NZA in de pleitnota wel had gereageerd op het staatssteunargument van de Stichting en

de kamer de NZA in de gelegenheid had kunnen stellen alsnog nader schriftelijk te reageren of de zitting uit te stellen. Door het belang van NZA bij een spoedige beslissing zwaarder te laten wegen dan het belang van de Stichting bij behandeling van het staatssteunargument, getuigt de beslissing van die kamer van vooringenomenheid en is deze dus niet onpartijdig genomen, zo voerde de Stichting aan. Daarbij wees zij op de omstandigheid dat tegen de uitspraak van het College geen hoger beroep mogelijk is en zij het staatssteunargument dus niet alsnog aan een hogere instantie kan voorleggen.

2. Ik zal in deze annotatie eerst ingaan op de overwegingen van de wrakingskamer van het College over het wrakingsverzoek van de Stichting, in het bijzonder op de overwegingen van deze kamer om het verzoek af te wijzen. Inhoudelijk nodigt de uitspraak echter ook uit om nog enkele opmerkingen te maken over de beslissing van de behandelend kamer van het College in de onderliggende beroepsprocedure om het door de Stichting aangevoerde over staatssteun vanwege de goede procesorde buiten beschouwing te laten. Ik sluit daarna af met een Europeesrechtelijke blik op deze beslissing.

3. Om tot de eigenlijke beoordeling van het wrakingsverzoek te kunnen komen, moet het College in de hiervoor opgenomen uitspraak eerst enkele procedurele hobbels nemen. Het wrakingsverzoek was namelijk ingediend op 10 maart, een dag na de zitting waarop de kamer de gewraakte beslissing had genomen en in de woorden van het College dus 'niet aanstonds' of, zoals art. 8:16 lid 1 Awb het voorschrijft, 'zodra de feiten en omstandigheden aan de verzoeker bekend zijn geworden'. Uit de toelichting bij deze bepaling volgt dat deze procedurele eis het belang van een goede voortgang van de procedure beoogt te dienen en een faire bejegening van de betrokken rechters (MvT, Parl. Gesch. Awb II, p. 410). Toch acht het College de vertraging toelaatbaar, gelet op de toelichting die verzoekster had gegeven. Na de zitting was volgens haar overleg en onderzoek nodig om tot het verzoek om wraking te komen. Uit de uitspraak blijkt helaas niet in welke zin dit overleg en onderzoek nodig was, maar de coulance van het College over de vertraging met 1 dag is wel te begrijpen. Minder coulant is het College vervolgens ten aanzien van het feit dat verzoekster niet alle feiten en omstandigheden in één keer heeft voorgedragen, zoals art. 8:16 lid 3 Awb voorschrijft. Zie ook art. 1 onder d van de Wrakingsregeling bestuursrechtelijke colleges 2013 (*Start*. 2013, nr. 11425). Het College betreft de 8 dagen na het wrakingsverzoek nog ingediende brief van verzoekster ter aanvulling op het verzoek slechts bij zijn beoordeling, voor zover de

daarin gestelde feiten en omstandigheden al aan het eerdere wrakingsverzoek ten grondslag zijn gelegd.

4. Wat betreft de eigenlijke beoordeling van het wrakingsverzoek, overweegt het College eerst dat de beslissing van de behandelend kamer in de beroepsprocedure, waarop het verzoek betrekking heeft, een procesbeslissing is. Daarmee is de toon gezet, want volgens vaste rechtspraak zal het verzoek dan niet snel worden toegewezen. Het College overweegt: *“Een als negatief ervaren procesbeslissing is in het algemeen geen grond voor toewijzing van een verzoek tot wraking van de rechter die de betreffende beslissing heeft gegeven.”* Zie eerder reeds CbB 11 november 2013, ECLI:NL:CBB:2013:229 waarin het College heeft toegelicht waarom dit uitgangspunt geldt: *“Een rechter moet een tussentijds aan hem gevraagde procesbeslissing kunnen nemen en motiveren opdat het proces voortgang kan vinden. Met het nemen van een dergelijke beslissing blijkt onvermijdelijk van een standpunt van de rechter over de wijze waarop de procedure voortgang dient te vinden, maar dat impliceert niet zonder meer dat de rechter vooringenomenheid jegens een van de partijen of met betrekking tot de inhoud van de zaak zelf koestert, noch dat een vrees voor partijdigheid voor andere door de rechter te nemen beslissingen objectief gerechtvaardigd is.”* In vergelijkbare zin oordeelde het College in een uitspraak uit 1999 al dat het instituut van de wraking niet bedoeld is om als rechtsmiddel tegen een procedurele beslissing van een meervoudige kamer van het college te worden aangewend (CbB 7 juli 1999, AB 1999/384, m.nt. J.H. van der Veen). Het College voegde daar toen aan toe dat een wrakingsgrond dient *“te zijn gelegen in feiten of omstandigheden die betrekking hebben op de (persoon van de) rechter wiens of rechters wier wraking is verzocht”*. Ter vergelijking een blik op twee andere hoogste bestuursrechtelijke colleges. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna de Afdeling) — die blijkens de resultaten op www.rechtspraak.nl veelvuldiger met wrakingsverzoeken te maken krijgt dan het College — hanteert als vaste lijn dat een wrakingsverzoek niet is bedoeld als rechtsmiddel tegen de inhoud van een procesbeslissing. Zie bijv. ABRvS 2 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2612; ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1508; ABRvS 17 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3845; ABRvS 22 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2010; ABRvS 18 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2176; ABRvS 15 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7581. Ook de Centrale Raad van Beroep (hierna: de Centrale Raad) hanteert dit uitgangspunt. Zie bijv. CRvB 4 augustus 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2644; CRvB 21 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2436. Al

deze hoogste bestuursrechtelijke colleges laten niettemin enige ruimte voor ‘uitzonderingen’. De Afdeling overwoog in 2012 dat procesbeslissingen slechts kunnen leiden tot inwilliging van een wrakingsverzoek, *“indien sprake is van flagrante schending van eisen van een goede procesorde, dan wel van fundamentele rechtsbeginselen, die een eerlijk en onafhankelijk proces waarborgen en die schending aanleiding geeft voor een objectief gerechtvaardigde vrees voor partijdigheid of vooringenomenheid van de betrokken staatsraad.”* (ABRvS 5 juni 2012, zaaknr. 201109777/2/A2, AB-kort 2012/207, https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=68417&summary_only=&q=wraking). Daarbij moet worden opgemerkt dat de Afdeling deze uitzonderingsmogelijkheid niet in al haar wrakingsuitspraken zo expliciet benoemt. Doorgaans, zeker in de recente uitspraken over wraking, volstaat de Afdeling met het uitspreken van voornoemd uitgangspunt dat de juistheid van een procesbeslissing niet getoetst kan worden in een wrakingsprocedure. De Centrale Raad overweegt kortweg als volgt: *“Procedurele beslissingen kunnen slechts leiden tot toewijzing van een wrakingsverzoek als daaruit zou blijken van vooringenomenheid van de rechter die deze beslissingen heeft genomen.”* (CRvB 4 augustus 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2644). Een echte uitzonderingsmogelijkheid kan dit niet echt genoemd worden. Het College maakte in een uitspraak uit 2013 al duidelijk dat er reden kan zijn voor een uitzondering als de procesbeslissing zodanig onbegrijpelijk is dat daarin een aanwijzing zou kunnen worden gevonden dat sprake is van aantasting van de rechterlijke onpartijdigheid (CbB 11 november 2013, ECLI:NL:CBB:2013:229). In de hierboven opgenomen uitspraak herhaalt het College deze uitzonderingsmogelijkheid, in iets zwaardere bewoordingen, als volgt: *“Dat kan anders liggen indien die procesbeslissing dermate onbegrijpelijk is dat deze een zwaarwegende aanwijzing oplevert voor het oordeel dat de behandeld rechter jegens verzoeker vooringenomen is, althans dat de bij verzoeker bestaande vrees voor een dergelijke vooringenomenheid naar objectieve maatstaven gerechtvaardigd is.”* Het is in het licht van dit criterium dat het College vervolgens beziet of het wrakingsverzoek voor toewijzing in aanmerking komt. Dat is volgens het College niet het geval. Het College stelt vast dat verzoekster slechts heeft aangegeven wat volgens haar het resultaat van de belangenafweging door de kamer had moeten zijn en hoe in haar visie tegemoet gekomen had moeten worden aan de verschillende belangen. Zoals in punt 1 al is opgemerkt, had NZA volgens verzoekster in de gelegenheid kunnen worden gesteld om alsnog nader schriftelijk te reageren

of had de zitting kunnen worden uitgesteld. Verzoekster heeft daarmee volgens het College echter niet onderbouwd waarom de procesbeslissing in objectieve zin onbegrijpelijk is.

5. De beoordeling en afwijzing van het wrakingsverzoek door het College in de hiervoor opgenomen uitspraak zijn, gezien in het licht van voornoemde vaste rechtspraak, op zich wel begrijpelijk. Voor (schijn van) vooringenomenheid van de rechters in de behandelend kamer in de beroepsprocedure bestond, objectief gezien, in dit geval geen zwaarwegende aanwijzing. Toch kan ik me wel voorstellen dat verzoekster moeite had met de procesbeslissing van deze kamer om het over staatssteun aangevoerde buiten beschouwing te laten. Tegen de eindspraak in die procedure kan immers geen hoger beroep worden ingesteld. Met de procesbeslissing van de kamer was dus voor verzoekster (in die procedure optredend als appellante) definitief de kans verkeken om het over staatssteun aangevoerde (nogmaals) aan de orde te kunnen stellen. Hoewel dat, zoals aangegeven, nog geen reden is voor wraking, heeft die uitkomst, ogenschijnlijk, toch iets onbevredigends. De vraag rijst dan ook of die procesbeslissing als zodanig een terecht beslissing was. Daarover volgen hierna nog enkele opmerkingen.

6. De procesbeslissing in de beroepsprocedure hield, zoals onder 1 al is aangegeven, in dat hetgeen over staatssteun, 12 dagen voor de zitting, voor het eerst was aangevoerd, volgens de behandelend rechters te laat was aangevoerd en bijgevolg vanwege strijd met de goede procesorde, buiten beschouwing moest worden gelaten. Dat de goede procesorde, voor een dergelijke beslissing, als zelfstandige grondslag kan dienen, behoeft in dit blad geen nadere toelichting. Dit criterium staat los van de in art. 8:58 Awb genoemde termijn, waarbinnen partijen nog nadere stukken kunnen indienen, en geldt ruimer genomen ook in relatie tot het aanvoeren van nadere argumenten en aanvullende of geheel nieuwe gronden, zoals ook de kamer in de beroepsprocedure had overwogen. Daarom laat ik nu onbesproken hoe het over staatssteun aangevoerde in deze zaak precies moet worden gekwalificeerd. De kamer in de beroepsprocedure – die de procesbeslissing nam – spreekt van ‘deze aanvullende grond’ en in verband daarmee ‘ingediende stukken’. In de wrakingsuitspraak duidt het College het door verzoekster opgevoerde aan als ‘staatssteunargument’, terwijl verzoekster zelf heeft bepleit dat dit ‘slechts een juridisch argument ter verdere onderbouwing van reeds door verzoekster opgevoerde beroepsgronden’ betrof. Zie over de nuances op dit gebied in relatie tot de goede procesorde uitgebreid B.W.N. de Waard in zijn annotatie bij ABRvS 29 februari 2012, AB 2013/235.

Ik wil vooral nagaan of de procesbeslissing van de kamer in dit concrete geval, gerechtvaardigd was gelet op de criteria die doorgaans worden gehanteerd bij de vraag of stukken, argumenten dan wel gronden gelet op de goede procesorde te laat zijn ingediend. De kamer hanteerde zelf als criterium dat strijd met de goede procesorde ‘*onder andere het geval [is] indien het aanvoeren van die nieuwe gronden verwijtbaar zodanig laat plaatsvindt dat de andere partij of partijen niet meer in de gelegenheid is of zijn om zich op hun reactie daarop voldoende te prepareren en/of de goede voortgang van de procedure daardoor wordt belemmerd.*’ Dit criterium wordt ook door de Afdeling gehanteerd in tal van uitspraken (zie recent bijv. ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1776; ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1672; ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1605). Daarbij moet worden opgemerkt dat de Afdeling soms ook een ander toetsingskader hanteert, bestaande uit een aantal criteria. Zie bijv. recent nog ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2207 waarin de Afdeling overwoog: “*Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.*” Zie over de verschillende benaderingen van de Afdeling B.W.N. de Waard in zijn annotatie bij ABRvS 29 februari 2012, AB 2013/235. Uitgaande van het voornoemde criterium dat de kamer van het CBB in de beroepsprocedure hanteerde, valt goed te volgen dat deze kamer oordeelde dat de nieuwe grond over staatssteun verwijtbaar laat was aangevoerd. Appellante had de staatssteungrond immers pas aangevoerd 11 maanden nadat verweerster een verweerschrift had ingediend. Dit gebeurde bovendien pas twaalf dagen voor de behandeling van het beroep ter zitting. Appellante kon voor dit late tijdstip blijkbaar slechts in algemene termen een verklaring geven. De kamer kwam dan ook begrijpelijkerwijs tot het oordeel dat er geen reden was waarom appellante deze grond niet eerder in de procedure had kunnen inbrengen. Vervolgens betreft de kamer daarbij ook de omvang van de ingediende stukken. Het late tijdstip van aanvoeren van de grond en de omvang van de in verband daarmee ingediende stukken tezamen genomen brengen de kamer er dan toe te oordelen dat het voor verweerster redelijkerwijs niet mogelijk was om op passende wijze te reageren. Uit de wrakingsuitspraak blijkt helaas niet welke omvang de stukken precies hadden. Het is daarom moeilijk om hierover een eigen oordeel te geven. Wel blijkt uit de uitspraak

dat verweerster in de ingediende pleitnota ter zitting nog had gereageerd op het aangevoerde staatssteunargument. Ook hierover is het op basis van de uitspraak moeilijk om een oordeel te vellen, aangezien niet duidelijk is wat die reactie in de pleitnota precies inhield en hoe uitgebreid die heeft kunnen zijn. Gelet op vergelijkbare uitspraken waarin laat ingediende gronden ook buiten toepassing werden gelaten vanwege strijd met de goede procesorde, zowel van het CBb (zie bijv. CBb 21 juli 2015, ECLI:NL:CBB:2015:260) als van de Afdeling (zie voor een uitgebreid overzicht van relevante uitspraken de al genoemde annotatie van B.W.N. de Waard in AB 2013/235), is het wel verklaarbaar dat de kamer in dit geval de bestreden procesbeslissing nam. Helaas blijkt niet waarom de behandelend kamer in de beroepsprocedure niet is meegegaan met het voorstel van appellante om verweerster alsnog in de gelegenheid te stellen nader schriftelijk te reageren, ofwel de zitting uit te stellen. Had appellante het in de ogen van de behandelend kamer in de beroepsprocedure echt te bont gemaakt? Nu geen hoger beroep mogelijk is tegen de uitspraak van het College in de beroepsprocedure, komt het te laat indienen van het staatssteunargument appellante extra duur te staan. Het College had ter onderbouwing van de procesbeslissing in de beroepsprocedure daarom wellicht explicieter kunnen laten meewegen waarom de goede voortgang van de procedure, zonder de bewuste procesbeslissing, zou worden belemmerd. Voor de praktijk blijkt via de hierboven opgenomen wrakingsuitspraak in ieder geval maar weer eens hoe belangrijk het is om in beroepsprocedures rekening te houden met de eisen van de goede procesorde en dus zo tijdig mogelijk alle relevante gronden, argumenten en stukken aan te voeren.

7. Tot slot zou nog de vraag kunnen rijzen of gelet op de aard van het (te laat) aangevoerde staatssteunargument uit het Europees Unierecht wellicht bijzondere eisen voortvloeien in het kader van de toetsing aan de goede procesorde, zoals hiervoor besproken. Die vraag moet mijns inziens ontkennend beantwoord worden. Het is vaste Europese rechtspraak dat een beroep op art. 108, lid 3, laatste volzin, VWEU – de gebruikelijke grondslag om een beroep op onrechtmatige staatssteun op te baseren – in procedures bij nationale rechters dient te verlopen volgens de toepasselijke nationale procedures en met gebruikmaking van het relevante procesrecht (het uitgangspunt van de zogenoemde nationale procedurele autonomie). Aan toetsing aan het criterium van de goede procesorde in voornoemde zin, als onderdeel van het Nederlandse bestuursprocesrecht, staat Europeesrechtelijk niets in de weg, zolang het gelijkwaardigheidsbeginsel en

het doeltreffendheidsbeginsel daarbij worden gerespecteerd en dat geldt ook bij beroepen op het Unierechtelijke staatssteunrecht. Zie HvJ EU 21 november 2013, *Deutsche Lufthansa/Flughafen Frankfurt-Hahn*, AB 2014/113, m.nt. A.J. Metselaar en HvJ EU 5 oktober 2006, zaak C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, Jur. 2006, p. I-9957. Uit de eerder in deze annotatie aangehaalde uitspraken blijkt dat het criterium van de goede procesorde door de hoogste bestuursrechters gelijkmatig wordt toegepast op vorderingen die op het nationale recht worden gebaseerd en op vorderingen die op het Europese recht worden gebaseerd. Ook kan niet gezegd worden dat de effectuering van het beroep op staatssteun in de onderhavige zaak nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk was. De goede procesorde staat er weliswaar uiteindelijk aan in de weg dat appellante nog een beroep op staatssteun kan doen, maar ter effectuering van deze aan het EU-recht ontleende grond had appellante eerder kunnen en, zo weten we inmiddels, moeten reageren.

8. Op 19 augustus 2015 heeft het College in de onderliggende beroepsprocedure uitspraak gedaan. Ondanks het feit dat de staatssteungrond bij de procesbeslissing buiten beschouwing was gelaten, verklaarde het College het beroep van de Stichting gegrond. Het College oordeelde namelijk dat de NZA de toegepaste beleidsregel op grond van het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van willekeur bij de beoordeling van de aanvraag van appellante over compensatie voor kapitaallasten buiten toepassing had behoren te laten, voor zover het de eis betreft dat de te slopen gebouwen op de peildatum al volledig leeg dienden te staan. Volgens het College had de NZA het bestreden besluit dus niet op deze voorwaarde in de beleidsregel mogen baseren. De NZA kreeg de opdracht om een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Voor de Stichting eindigde de procedure, ondanks de procesbeslissing van het College, dus toch nog positief. P.C. Adriaanse

AB 2015/378

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

18 augustus 2015, nr. 14/5571 WWB
(Mrs. C. van Viegen, Y.J. Klik, G.M.G. Hink)
m.nt. C.W.C.A. Bruggeman* en R. Stijnen

Art. 9, 18, 55 WWB; art. 8:75 Awb

ABkort 2015/310

* Kees-Willem Bruggeman is zelfstandig juridisch en beleidsadviseur bij Brug Consult. Daarnaast is hij rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Gelderland.