

EHRM 17 juli 2018, nr. 5475/06 (Ronald Vermeulen / België)

(Spano, Bianku, Karakaş, Vučinić, Griţco, Mourou-Vikström en Tulkens)

Trefwoorden

Vervallen van procesbelang, recht op een eerlijk proces, recht op toegang tot de rechter

Regelgeving

EVRM, art. 6

Samenvatting

Het EHRM merkt op dat de meeste zaken waarvan het kennis heeft moeten nemen en waarin de klagers zich beriepen op een aantasting van hun recht op toegang tot de rechter, formaliteiten of procedurele vereisten betroffen die ten tijde van het instellen van het beroep in acht moesten worden genomen. In tegenstelling tot die zaken betreft het onderhavige geval geen formaliteit of procedurele regel die de klager niet in acht heeft genomen. Het gaat om het verlies van procesbelang in de loop van de procedure bij de (Belgische) Raad van State. In dit verband wijst het EHRM erop dat op het moment van het instellen van het vernietigingsberoep de reservelijst nog steeds geldig was en dat het tussen partijen niet in geschil was dat Vermeulen op dat moment een actueel procesbelang ('intérêt actuel') in de zin van art. 19 lid 1 (Belgische) Wet op de Raad van State had. Het was vanwege de duur van de procedure bij de (Belgische) Raad van State dat hij dat procesbelang verloren had. Het EHRM merkt op dat de reservelijst haar geldigheid verloren had iets meer dan vier maanden na het instellen van het beroep waarin hij om vernietiging en schorsing had verzocht. Als gevolg van de uitspraak van de (Belgische) Raad van State waarbij het beroep niet-ontvankelijk was verklaard, had Vermeulen niet het genot gehad van een beoordeling van de inhoudelijke beroepsgronden die hij had aangevoerd ter ondersteuning van zijn vernietigingsberoep.

Gezien de procedure in haar geheel genomen en in het bijzonder het feit dat de (Belgische) Raad van State niet had onderzocht wat de mogelijke invloed van de duur van de procedure op het verlies van procesbelang van Vermeulen was, concludeert het EHRM dat de niet-ontvankelijkheid van het vernietigingsberoep in casu het recht op toegang tot de rechter in de kern had aangetast en niet evenredig was ten opzichte van het beginsel van een goede rechtsbedeling. Naar het oordeel van het EHRM was er derhalve sprake van een schending van art. 6 EVRM.

Noot

1.

Bovenstaand arrest is van belang voor het bestuursprocesrechtelijke leerstuk van procesbelang. Het gaat meer in het bijzonder over de vraag of het in strijd is met het door art. 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) beschermde recht op toegang tot de rechter, indien de bestuursrechter een beroep niet-ontvankelijk verklaart op de grond dat het procesbelang gedurende de procedure is vervallen. Het betreft een Belgische zaak en daarin staat dus het Belgische leerstuk van procesbelang centraal. Niettemin lijkt dit leerstuk erg op

het Nederlandse bestuursprocesrechtelijke leerstuk van procesbelang, zodat bovenstaand arrest ook van belang is voor het Nederlandse bestuursprocesrecht. Aangezien het arrest alleen in het Frans beschikbaar is en daardoor waarschijnlijk voor de meeste lezers minder toegankelijk is, volgt hierna in de punten 2 en 3 eerst een weergave van de belangrijkste overwegingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

2.

Toen hij ambtenaar was, heeft Vermeulen voor een derde keer deelgenomen aan de examens van een vergelijkend onderzoek voor de vorming van een aanwervingsreserve van ‘ambtenaren van de vierde administratieve klasse van de Kanselarijcarrière’. Deze aanwervingsreserve zou twee jaar geldig zijn. De examens van het vergelijkend onderzoek bestreken enkele maanden en werden op 31 mei 2000 afgesloten (zie par. 8). Vermeulen werd bij brief van 8 juni 2000 door de overheidsinstantie die belast was met de werving van ambtenaren van de federale overheid, geïnformeerd dat hij niet voor het vergelijkend onderzoek was geslaagd. Hij was geslaagd voor zes van de zeven examens, maar gezakt voor het gesprek met de jury. Er werd een reservelijst van de kandidaten die voor het vergelijkend onderzoek waren geslaagd, opgesteld (zie par. 9). Vermeulen heeft tegen het besluit van 8 juni 2000 beroep ingesteld bij de (Belgische) Raad van State. Hij verzocht daarin (onder meer) om schorsing en vernietiging van dit besluit (zie par. 10). Bij twee uitspraken van 19 maart en 1 oktober 2001 heeft de (Belgische) Raad van State dit besluit geschorst en vervolgens vernietigd op de grond dat het niet gemotiveerd was (zie par. 11). Vermeulen werd vervolgens door genoemde overheidsinstantie uitgenodigd om deel te nemen aan een nieuw gesprek met de jury (zie par. 12). Op 28 november 2001 informeerde deze overheidsinstantie Vermeulen echter dat hij opnieuw gezakt was voor het gesprek met de jury (zie par. 13). Op 28 januari 2002 heeft Vermeulen tegen dit besluit beroep ingesteld bij de (Belgische) Raad van State. Daarin verzocht hij om schorsing en vernietiging van dit besluit (zie par. 14). De geldigheid van de aanwervingsreserve verstreek op 4 juni 2002 (zie par. 15). Bij uitspraak van 13 november 2002 verwierp de (Belgische) Raad van State het verzoek om schorsing (zie par. 16). Bij brief van 2 mei 2004, waarin het verstrijken van de geldigheid van de reservelijst werd geconstateerd, heeft de staatsraad die als rapporteur was aangesteld Vermeulen verzocht om aan te geven wat zijn standpunt was ten aanzien van de vraag van zijn ‘actuele procesbelang’ (‘intérêt actuel’) in de zin van art. 19 lid 1 (Belgische) Wet op de Raad van State en om aan te geven welk voordeel hij wilde halen uit een uitspraak waarbij het besluit werd vernietigd (zie par. 18). Vermeulen heeft hierop geantwoord bij brief van 22 mei 2004 (zie par. 19). Bij uitspraak van 5 juli 2005 heeft de (Belgische) Raad van State het beroep niet-ontvankelijk verklaard op de grond dat Vermeulen geen ‘actueel procesbelang’ (‘intérêt actuel’) in de zin van art. 19 lid 1 (Belgische) Wet op de Raad van State meer had (zie par. 20).

Bij het EHRM klaagt Vermeulen erover dat de door de (Belgische) Raad van State gekozen interpretatie van het leerstuk van procesbelang een ongerechtvaardigde aantasting van zijn door art. 6 EVRM beschermde recht op toegang tot de rechter tot gevolg heeft gehad (zie par. 33).

3.

Het EHRM wijst erop dat de niet-ontvankelijkheid van het vernietigingsberoep van Vermeulen in casu een gevolg was van de toepassing van art. 19 lid 1 (Belgische) Wet op de Raad van State, zoals uitgelegd in de rechtspraak van de (Belgische) Raad van State. Deze bepaling

voorziet erin dat een appellant gedurende de gehele procedure een procesbelang moet hebben (zie par. 45). Het EHRM merkt op dat het vereiste van procesbelang als voorwaarde voor de ontvankelijkheid van een vernietigingsberoep bij de (Belgische) Raad van State verband houdt met het doel van het ‘contentieux objectif’. Dit doel is het doen verdwijnen van onrechtmatige bestuurshandelingen (‘actes administratifs irréguliers’) uit de rechtsorde, waarbij een ‘actio popularis’ wordt vermeden. Een van de doelen die dit ontvankelijkheidsvereiste nastreeft, is het voorkomen dat handelingen van bestuursorganen oneigenlijk aangevochten worden, hetgeen hun activiteiten kan verlammen. Een ander doel is het voorkomen van een overbelasting van de hoogste bestuursrechter. In navolging van het Grondwettelijk Hof is het EHRM van oordeel dat deze doelen, die gericht zijn op het verzekeren van een goede rechtsbedeling, gerechtvaardigd zijn (zie par. 47). Voor de beantwoording van de vraag of de beperking van het recht van Vermeulen op toegang tot de rechter in casu niet evenredig was ten opzichte van het gerechtvaardigde doel en dat recht in de kern had aangetast, acht het EHRM het volgende relevant (zie par. 48). Allereerst benadrukt het EHRM dat de (Belgische) Raad van State in casu het enige gerecht was dat bevoegd was om kennis te nemen van een beroep tegen het besluit waarbij werd bepaald dat Vermeulen gezakt was voor zijn examen (zie par. 49). Het EHRM merkt ook op dat de meeste zaken waarvan het kennis heeft moeten nemen en waarin de klagers zich beriepen op een aantasting van hun recht op toegang tot de rechter, formaliteiten of procedurele vereisten betroffen die ten tijde van het instellen van het beroep in acht moesten worden genomen. In tegenstelling tot die zaken betreft het onderhavige geval geen formaliteit of procedurele regel die de klager niet in acht heeft genomen. Het gaat om het verlies van procesbelang in de loop van de procedure bij de (Belgische) Raad van State (zie par. 50). In dit verband wijst het EHRM erop dat op het moment van het instellen van het vernietigingsberoep de reservelijst nog steeds geldig was en dat het tussen partijen niet in geschil was dat Vermeulen op dat moment een actueel procesbelang (‘intérêt actuel’) in de zin van art. 19 lid 1 (Belgische) Wet op de Raad van State had. Het was vanwege de duur van de procedure bij de (Belgische) Raad van State dat hij dat procesbelang verloren had. Het EHRM merkt op dat de reservelijst haar geldigheid verloren had iets meer dan vier maanden na het instellen van het beroep waarin hij om vernietiging en schorsing had verzocht. De (Belgische) Raad van State had zich uitgesproken over het verzoek tot schorsing van het bestreden besluit tien maanden na het indienen ervan en na het verstrijken van de geldigheid van genoemde reservelijst zonder rekening te houden met het verval van de geldigheid. Vervolgens had hij uitspraak gedaan op het vernietigingsberoep iets meer dan drie en een half jaar nadat het beroep was ingesteld (zie par. 51). Het EHRM stelt bovendien vast dat de (Belgische) Raad van State zich op geen enkel moment had afgevraagd wat de oorzaak van het verlies van procesbelang van Vermeulen was en in het bijzonder welke invloed de duur van de procedure in dit opzicht gehad kon hebben. Als gevolg van de uitspraak van de (Belgische) Raad van State waarbij het beroep niet-ontvankelijk was verklaard, had Vermeulen niet het genot gehad van een beoordeling van de inhoudelijke beroepsgronden die hij had aangevoerd ter ondersteuning van zijn vernietigingsberoep (zie par. 52). Het EHRM merkt verder op dat het Grondwettelijk Hof de (Belgische) Raad van State er al aan herinnerd had dat hij ervoor moest zorgen dat het vereiste van procesbelang niet te restrictief of formalistisch werd toegepast. Het Grondwettelijk Hof had in een zaak met zekere gelijkenissen met de onderhavige zaak bovendien geoordeeld dat de

interpretatie van het leerstuk van procesbelang te formalistisch was geweest (zie par. 54). Ten slotte wijst het EHRM er ten overvloede op dat het door Vermeulen ingestelde vernietigingsberoep niet kennelijk ongegrond leek, aangezien de auditeur in zijn rapport van 9 januari 2004 geconcludeerd had dat twee beroepsgronden van Vermeulen gegrond waren (zie par. 57). Gezien de procedure in haar geheel genomen en in het bijzonder het feit dat de (Belgische) Raad van State niet had onderzocht wat de mogelijke invloed van de duur van de procedure op het verlies van procesbelang van Vermeulen was, concludeert het EHRM dat de niet-ontvankelijkheid van het vernietigingsberoep in casu het recht op toegang tot de rechter in de kern had aangetast en niet evenredig was ten opzichte van het beginsel van een goede rechtsbedeling (zie par. 58). Naar het oordeel van het EHRM was er derhalve sprake van een schending van art. 6 EVRM (zie par. 59).

4.

In de kern gaat deze zaak over de situatie waarin een appellant op het moment waarop hij beroep tegen een besluit instelt bij de bestuursrechter een procesbelang heeft, maar zijn procesbelang gedurende het beroep bij de bestuursrechter verliest doordat dat besluit dan wel een besluit waarmee het nauw verbonden is een beperkte geldigheidsduur heeft en zijn geldigheid tijdens het beroep verliest. Vermeulen had immers een procesbelang op het moment waarop hij beroep instelde tegen het besluit van 28 november 2001 waarin was vastgesteld dat hij opnieuw gezakt was voor het gesprek met de jury, maar verloor zijn procesbelang bij het beroep tegen dit besluit doordat het besluit tot vaststelling van de reservelijst van de kandidaten die voor het vergelijkend onderzoek waren geslaagd vanwege zijn beperkte geldigheidsduur van twee jaar zijn geldigheid tijdens het beroep verloor. Doordat de geldigheid van het besluit tot vaststelling van de reservelijst ondertussen verstreken was, kon het bestuursorgaan Vermeulen volgens de (Belgische) Raad van State hoe dan ook niet meer benoemen, zelfs als hij alsnog voor het laatste deel van het examen zou zijn geslaagd (zie par. 20). De (Belgische) Raad van State heeft er in zijn uitspraak overigens nog op gewezen dat Vermeulen alleen het resultaat van zijn eigen examen had aangevochten en niet tevens de resultaten van de geslaagde kandidaten, de reservelijst zelf of de benoeming van de geslaagde kandidaten, hetgeen volgens de (Belgische) Raad van State een ‘rechtssituatie’ (‘situation de droit’) had gecreëerd (zie par. 20). Deze overweging van de (Belgische) Raad van State (waarmee België zich bij het EHRM verweerde) schuift het EHRM voor de beoordeling van de schending van art. 6 EVRM echter terzijde (zie par. 55), zodat deze overweging in de analyse van het arrest van het EHRM verder buiten beschouwing kan blijven.

5.

Gezien de in het vorige punt weergegeven kern van bovenstaand arrest is het arrest mijns inziens ook van belang voor het Nederlandse bestuursprocesrechtelijke leerstuk van procesbelang. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is de bestuursrechter slechts gehouden tot een inhoudelijke beoordeling van een bij hem ingediend (hoger) beroep tegen een besluit van een bestuursorgaan, indien de indiener daarbij een actueel en reëel belang heeft. Indien dat belang is vervallen, is de bestuursrechter niet geroepen uitspraak te doen uitsluitend vanwege de principiële betekenis daarvan (zie bijvoorbeeld recent ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2050 en ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3202). Ook in het Nederlandse bestuursprocesrecht komt het

daardoor met enige regelmaat voor dat een beroep tegen een besluit niet-ontvankelijk wordt verklaard op de grond dat een appelland gedurende het beroep zijn procesbelang heeft verloren. Dit kan zich met name voordoen, indien het beroep is ingesteld tegen (het besluit op bezwaar tegen) een besluit met een beperkte geldigheidsduur of indien het beroep is ingesteld tegen (het besluit op bezwaar tegen) een vergunning die een bepaalde (tijdelijke) activiteit vergunt en die activiteit is voltooid voordat de bestuursrechter uitspraak heeft gedaan. Zo bevestigde de Afdeling de niet-ontvankelijkverklaring van een beroep tegen het besluit op bezwaar tegen de afwijzing van een urgentieverklaring. Volgens de Afdeling had de aangevraagde urgentieverklaring op grond van de Huisvestingsverordening 2016 een geldigheidsduur van 26 weken en kon appelland daardoor geen gebruikmaken van de urgentieverklaring indien deze zou zijn verleend, omdat hij ten tijde van het beroep bij de rechtbank was gedetineerd en op zijn vroegst pas na twintig maanden zou vrijkomen. De rechtbank had daarom volgens de Afdeling terecht geoordeeld dat het procesbelang bij een beoordeling van het besluit was komen te vervallen (zie ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3202). In een andere uitspraak bevestigde de Afdeling de niet-ontvankelijkverklaring van een beroep tegen een vergunning voor de sloop van een gemeentelijk monument, omdat het monument op het moment van de uitspraak van de rechtbank reeds met gebruikmaking van de vergunning was gesloopt (zie ABRvS 15 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ7925). Ook heeft de Afdeling geoordeeld dat het bezwaar tegen een evenementenvergunning en een geluidsontheffing voor het organiseren van een motorcross-evenement van 4 tot en met 13 juni 2011 terecht niet-ontvankelijk was verklaard, omdat het evenement ten tijde van het besluit op bezwaar al had plaatsgevonden (zie ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4933). In ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2310 deed zich een vergelijkbare situatie voor. Daarin verklaarde de Afdeling het beroep tegen een vergunning op grond van art. 19d van de voormalige Natuurbeschermingswet 1998 voor het laten plaatsvinden van een festival van 1 tot en met 3 juli 2016 niet-ontvankelijk, omdat appelland op het moment van de uitspraak van de Afdeling geen rechtens te beschermen belang meer had bij een inhoudelijke beoordeling van het beroep. Het festival had op dat moment immers reeds plaatsgevonden. In ABRvS 22 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3207 ging het niet om een vergunning, maar om een besluit tot afwijzing van een verzoek om handhaving. In die uitspraak verklaarde de Afdeling het hoger beroep tegen (het besluit op bezwaar tegen) een afwijzing van een verzoek om handhavend op te treden tegen de voorgenomen kap- en snoeiwerkzaamheden ten aanzien van vier bomen niet-ontvankelijk. Volgens appellante zouden deze werkzaamheden leiden tot overtredingen van art. 9, art. 10 en art. 11 van de voormalige Flora- en faunawet ten aanzien van de waterspitsmuis, de ringslang, vleermuizen en de rugstreeppad. De Afdeling constateerde echter dat de werkzaamheden op het moment van haar uitspraak reeds hadden plaatsgevonden, zodat appellante geen belang meer had bij een inhoudelijk oordeel over de rechtmatigheid van het besluit tot afwijzing van het verzoek om handhaving.

6.

Indien het beroep is ingesteld tegen een besluit met een beperkte geldigheidsduur en die geldigheidsduur op het moment van de uitspraak van de bestuursrechter is verstreken of indien het beroep is ingesteld tegen een vergunning die een bepaalde (tijdelijke) activiteit vergunt en die activiteit is voltooid voordat de bestuursrechter uitspraak heeft gedaan, vervalt het

procesbelang blijkens de rechtspraak van de Afdeling niet altijd gedurende het beroep. Zo is het vaste rechtspraak dat het procesbelang behouden blijft, indien de betrokkene stelt schade te hebben geleden en hij tot op zekere hoogte aannemelijk maakt dat hij de schade daadwerkelijk en als gevolg van het bestreden besluit heeft geleden (zie bijvoorbeeld recent ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2067 en ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2450). Ook blijft het procesbelang behouden, indien het oordeel over de rechtmatigheid van het besluit bij toekomstige (herhaaldelijk te nemen) besluiten kan worden betrokken (zie bijvoorbeeld ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, *AB* 2016/426 m.nt. Wolswinkel, *JB* 2017/1 m.nt. Timmermans, ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2310 en ABRvS 22 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3207). Hetzelfde geldt, indien op grond van art. 7:15 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) om een vergoeding van de proceskosten in bezwaar is verzocht (zie bijvoorbeeld ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 en ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1563). Deze rechtspraak over het behoud van procesbelang biedt appellanten echter lang niet altijd soelaas, zoals wel blijkt uit de in het vorige punt aangehaalde voorbeelden uit de rechtspraak van de Afdeling.

7.

Uit bovenstaand arrest blijkt mijns inziens dat het in strijd is met art. 6 EVRM, indien de bestuursrechter een beroep tegen een besluit niet-ontvankelijk verklaart op de grond dat een appellant (hoewel hij op het moment van het instellen van het beroep een procesbelang had) zijn procesbelang gedurende het beroep bij de bestuursrechter heeft verloren doordat dat besluit dan wel een besluit waarmee het nauw verbonden is een beperkte geldigheidsduur heeft en zijn geldigheid op enig moment tijdens het beroep heeft verloren. Een niet-ontvankelijkverklaring van het beroep wegens verlies van procesbelang tijdens het beroep als gevolg van de duur van de procedure (tijdsverloop) tast het recht op toegang tot de rechter volgens het EHRM in de kern aan en is niet evenredig ten opzichte van het beginsel van een goede rechtsbedeling (zie par. 58). Vanwege de vergelijkbaarheid van de situaties is mijns inziens ook sprake van strijd met art. 6 EVRM, indien de bestuursrechter een beroep wegens verlies van procesbelang niet-ontvankelijk verklaart op de grond dat het beroep is ingesteld tegen een vergunning die een bepaalde (tijdelijke) activiteit vergunt en die activiteit reeds is voltooid op het moment van de uitspraak. Ook hier is de oorzaak van het verlies van procesbelang immers de duur van de procedure (tijdsverloop). Van strijd met art. 6 EVRM is naar mijn mening in deze situaties ook sprake, indien het procesbelang door de duur van de procedure (tijdsverloop) reeds verloren gaat in de ingevolge art. 7:1 Awb vaak verplichte bezwaarprocedure en de bestuursrechter om die reden geen inhoudelijk oordeel geeft over de later tegen het besluit aangevoerde beroepsgronden. Indien een situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, is om dezelfde redenen naar mijn oordeel ook sprake van een schending van art. 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest). Voor zover het Handvest grondrechten bevat die corresponderen met grondrechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, zijn de inhoud en reikwijdte ervan ingevolge art. 52 lid 3 Handvest immers dezelfde, waarbij het Unierecht overigens wel een ruimere bescherming mag bieden (zie ook HvJEU 21 december 2016, C-203/15, ECLI:EU:C:2016:970, *EHRC* 2017/79 m.nt. Koning, *NJ* 2017/186 m.nt. Dommering (*Tele2 Sverige*), punt 129).

8.

Indien beroep is ingesteld tegen een vergunning die een bepaalde (tijdelijke) activiteit vergunt, kan de bezwaarmaker/appellant proberen te voorkomen dat die activiteit wordt voltooid voordat op het bezwaar is beslist of voordat de bestuursrechter uitspraak op het beroep heeft gedaan door de voorzieningenrechter te verzoeken de vergunning te schorsen totdat op het bezwaar/beroep is beslist. Op die manier kan hij proberen te voorkomen dat hij zijn procesbelang gedurende het bezwaar/beroep verliest. Een voorlopige voorziening biedt echter vaak geen uitkomst, omdat het toe- of afwijzen van de voorlopige voorziening vaak (vanwege de vermeende complexiteit van de zaak) louter op een belangenafweging is gebaseerd en niet op een inhoudelijke beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit aan de hand van de beroepsgronden (zie bijvoorbeeld ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3095). Bovendien heeft een uitspraak van de voorzieningenrechter, zelfs als deze wel een beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit bevat, louter een voorlopig karakter en worden de burgerlijke rechten of de aan het Unierecht ontleende rechten van de bezwaarmaker/appellant daarin niet bindend vastgesteld. Daar komt dan nog bij dat de ervaring leert dat voorzieningenrechters in de praktijk erg terughoudend zijn met het toewijzen van verzoeken om schorsing van vergunningen. Het indienen van een verzoek om bij wijze van voorlopige voorziening de vergunning te schorsen is daarom in veel gevallen geen effectief middel om te voorkomen dat het procesbelang in de bodemprocedure vervalst, terwijl een procedure bij de voorzieningenrechter mijns inziens om dezelfde redenen vaak evenmin een volwaardig alternatief voor de bodemprocedure biedt waarmee aan de eisen van art. 6 EVRM en art. 47 Handvest wordt voldaan. Het is rechtsstatelijk problematisch dat vergunninghouders, zo leert de praktijk, er niet zelden in slagen appellanten voor een voldongen feit te stellen door de (vergunde) activiteiten (snel) uit te voeren, voordat de rechter uitspraak in de bodemzaak heeft gedaan. Daarmee hebben wederpartijen van appellanten het soms in de hand of een appellant zijn procesbelang behoudt en nog een inhoudelijk oordeel van de bestuursrechter krijgt. Klemmende voorbeelden uit de rechtspraak van de Afdeling zijn hiervoor in punt 5 aangehaald.

9.

Gezien het voorgaande noodzaken art. 6 EVRM en art. 47 Handvest mijns inziens tot een bijstelling van de wijze waarop de Nederlandse bestuursrechter het leerstuk van procesbelang toepast. De bestuursrechter dient naar mijn oordeel, gezien bovenstaand arrest, in de hiervoor in punt 7 genoemde situaties een inhoudelijk oordeel te geven over de beroepsgronden die een appellant tegen het besluit heeft aangevoerd. In dit verband is het naar mijn mening niet voldoende dat de bestuursrechter afziet van een niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, indien de appellant feitelijk geen belang meer heeft bij een beoordeling van het bestreden besluit (bijvoorbeeld doordat het bestreden besluit zijn beperkte geldigheidsduur op het moment van de uitspraak al heeft verloren of doordat de activiteit die het bestreden besluit vergunt reeds is voltooid op het moment van de uitspraak). De bestuursrechter dient mijns inziens te waarborgen dat een appellant de bodemuitspraak kan verkrijgen op een moment waarop deze nog nuttige werking kan hebben. Dit standpunt vindt ook steun in EHRM 8 november 2018, nr. 2683/12 (*Frezadou / Griekenland*), waarin de nationale bestuursrechter wegens een gebrek aan (proces)belang ook geen inhoudelijk oordeel over de rechtmatigheid van het bestreden besluit had gegeven omdat de geldigheid van dat besluit gedurende het beroep verstreken was. In die zaak stelde het EHRM eveneens een schending van het door art. 6 EVRM gewaarborgde recht

op toegang tot de rechter vast, omdat het door Frezadou ingestelde beroep was beroofd van ‘*all its effectiveness, as the court in question failed to settle the dispute in due time, as required by the circumstances of, and the issue at stake, in the case*’ (par. 48). Dat betekent in de hiervoor genoemde situaties concreet dat een bodemuitspraak verkregen moet kunnen worden, voordat de geldigheidsduur van het bestreden besluit (of een daarmee nauw verbonden besluit) is verstreken en/of voordat de activiteit die het bestreden besluit vergunt reeds is voltooid. Anders wordt het recht op toegang tot de rechter en op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals gewaarborgd door art. 6 EVRM en art. 47 Handvest, van al zijn effectiviteit beroofd en onaanvaardbaar uitgehold.

10.

Indien de voorzieningenrechter door het schorsen van het bestreden besluit (bijvoorbeeld de vergunning die bepaalde activiteiten vergunt) kan voorkomen dat de latere bodemuitspraak geen nuttige werking meer kan hebben (bijvoorbeeld doordat de vergunde activiteiten op het moment van de bodemuitspraak al zullen zijn verricht), dient de voorzieningenrechter een verzoek tot schorsing (behoudens zeer zwaarwegende belangen die zich tegen schorsing verzetten) naar mijn oordeel toe te wijzen teneinde de effectiviteit van de bodemuitspraak te waarborgen (vergelijk ook HvJEU 15 januari 2013, C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8, *JB* 2013/42, *NJ* 2013/254 m.nt. Mok (*Križan e.a.*), punten 107-110, waarin het HvJEU onder meer overwoog dat de rechter bij wie een door het Unierecht beheerst geding aanhangig is, de mogelijkheid moet hebben voorlopige maatregelen te gelasten ter verzekering van de volle werking van de rechterlijke uitspraak die moet worden gedaan over het bestaan van de rechten waarop krachtens het Unierecht een beroep wordt gedaan). Dat is weliswaar vervelend voor de begunstigde van het besluit (bijvoorbeeld de vergunninghouder), maar hij zal in veel gevallen ervoor kunnen zorgen dat een eventuele beroepsprocedure afgerond kan worden voordat hij gebruik wil maken van het besluit door het besluit tijdig aan te vragen. Als hij het besluit niet tijdig aanvraagt, dient de vertraging in beginsel voor zijn rekening te komen.

D.G.J. Sanderink