

ANNOTATIE

Stichting Landgoed Steenberg (EHRM, nr. 19732/17) – Louter elektronisch kennisgeven van (ontwerp)besluiten niet in strijd met art. 6 EVRM

R.H.W. Frins

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 16-02-2021,
ECLI:CE:ECHR:2021:0216JUD001973217 (EHRC-2021-0076)*

1. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) kan via het internet kennis worden gegeven van (ontwerp)besluiten. Uit die jurisprudentie volgt echter ook dat gelet op art. 2:14, tweede lid, Awb van dergelijke besluiten tevens op ten minste één niet-elektronische wijze kennis moet worden gegeven, *tenzij* bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.[1] Naar aanleiding van deze jurisprudentie hebben veel decentrale overheden in hun gemeentelijke/provinciale verordening vastgelegd dat het mogelijk is kennisgeving van (ontwerp)besluiten uitsluitend langs elektronische weg te laten plaatsvinden.[2] Zo ook de provincie Gelderland, waar bovenstaand arrest betrekking op heeft.[3]

2. *In casu* gaat het om een door het college van gedeputeerde staten van Gelderland (hierna: het college) aan de Motorsportvereniging Noord-Oost Veluwe verleende natuurvergunning voor het uitbreiden van de motorcrossactiviteiten die plaatsvinden op een perceel aan de Kamperweg te Heerde.[4] Deze vergunning is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Gelet op het bepaalde in de Verordening elektronische bekendmaking Gelderland 2012 (hierna: de Verordening) heeft het college louter via de provinciale website kennisgegeven van zowel het ontwerp- als het definitieve besluit. Appellanten – Stichting Landgoed Steenberg

en drie natuurlijke personen (hierna: de Stichting e.a.) – hebben deze kennisgeving gemist en daardoor géén zienswijzen ingediend op het ontwerpbesluit en tevens te laat een beroepschrift ingediend bij de Afdeling bestuursrechtspraak. In het kader van hun beroep betoogden zij dat zowel het ontwerp- als het definitieve besluit niet op geschikte wijze bekend is gemaakt, zodat het verschoonbaar is dat zij geen zienswijzen hebben ingediend en tevens te laat waren met het indienen van hun beroepschrift. Zij menen dat het enkel op een provinciale website plaatsen van een kennisgeving niet kan worden aangemerkt als een geschikte wijze om kennis te geven van voornoemde besluiten, nu dat geen bron is die breed toegankelijk en kenbaar is. Van burgers kan niet worden verwacht dat zij alle mogelijke overheidswebsites op regelmatige basis in de gaten houden, aldus appellanten. Als een dergelijke eis wel wordt gesteld, is dat volgens hen in strijd met art. 6 EVRM.[5]

3. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat hier niet in mee, maar overweegt dat aan de verdragsstaten een zekere beoordelingsvrijheid toekomt tot het stellen van regels die zekere beperkingen op het recht tot toegang tot de rechter inhouden, mits daardoor dat recht niet in zijn kern wordt aangetast, de gestelde beperkingen een rechtmatig doel dienen en aan de evenredigheidseis wordt voldaan. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak wordt het recht op toegang tot de rechter *niet* in de kern aangetast, door het alleen langs elektronische weg bekendmaken van besluiten. Hierbij wijst zij erop dat uit de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer volgt dat met het mogelijk maken van het uitsluitend langs elektronische weg kennisgeven van een besluit is beoogd makkelijker en sneller verkeer tussen burgers en bestuursorganen mogelijk te maken. De leidende gedachte daarbij is dat elektronisch verkeer tussen bestuursorganen en burgers een belangrijke bijdrage kan leveren aan het streven naar een toegankelijke en beter presterende overheid. Dit acht de Afdeling bestuursrechtspraak een rechtmatig doel. Verder is zij van mening dat in hetgeen de Stichting e.a. hebben aangevoerd geen grond is gelegen voor het oordeel dat niet aan de evenredigheidseis wordt voldaan. Voor het oordeel dat de mogelijkheid van besluiten uitsluitend langs elektronische weg kennis te geven in strijd is met art. 6 EVRM, ziet zij dan ook geen aanleiding. Gelet op dit alles verklaart zij het beroep van de Stichting e.a. niet-ontvankelijk.[6]

4. Appellanten legden zich hier niet bij neer en dienden op 2 maart 2017 een verzoekschrift in bij het EHRM. Ook in Straatsburg vingen zij echter bot. Het EHRM wijst erop dat het in beginsel binnen de beoordelingsmarge van een Verdragsstaat valt om te kiezen voor een systeem van louter elektronische kennisgeving van (ontwerp)besluiten. Van belang hierbij is wel dat van deze besluiten wordt kennisgegeven op een vooraf bepaalde en bekend gemaakte manier, die gemakkelijk toegankelijk is voor alle potentieel direct betrokken partijen. Volgens het EHRM wordt daar *in casu* aan voldaan, waarbij het onder meer verwijst naar art. 2 van de

Verordening en de toelichting bij het collegevoorstel dat tot vaststelling van de Verordening heeft geleid, alsmede naar de publicaties die aan de inwerkingtreding van de Verordening zijn gewijd. Verder is het EHRM met de regering van mening dat elektronische communicatie tussen bestuursorganen en burgers kan bijdragen aan een toegankelijker en beter functionerende overheid. Aangezien besluiten in voorkomend geval een groot aantal – mogelijk niet op voorhand te identificeren – belangstellenden kunnen raken, kan met elektronische communicatie juist worden bereikt dat een groot deel van het publiek op de hoogte raakt van dergelijke besluiten, aldus het EHRM. Hierbij moet uiteraard niet uit het oog worden verloren dat er burgers zijn die niet beschikken over internet of die niet computervaardig zijn. Het EHRM benadrukt echter dat de internetpenetratie in Nederland hoog is (in 2013 had 92% van de burgers van 12 jaar of ouder toegang tot het internet). Bovendien hebben appellanten niet betoogd dat zij géén toegang tot het internet hebben noch dat zij niet computervaardig zijn. Gelet op dit alles komt het EHRM tot de slotsom dat *in casu* sprake is van een *fair balance* tussen het algemeen belang en dat van appellanten, zodat géén sprake is van strijd met art. 6, eerste lid, EVRM.[7]

5. De uitspraak die de Afdeling bestuursrechtspraak in deze zaak deed werd in de literatuur kritisch ontvangen.[8] In dat verband merkte Overkleeft-Verburg op een eventuele toetsing van de voorliggende casus door het EHRM in beginsel als kansrijk in te schatten.[9] Er werd dan ook met spanning uitgekeken naar het oordeel van het EHRM. Om maar meteen met de deur in huis te vallen: dat oordeel komt mij juist voor. Uiteraard kan niet worden ontkend dat er nog steeds burgers zijn die geen toegang tot het internet hebben en/of niet computervaardig zijn. Duidelijk is echter dat in ieder geval eerstgenoemde groep steeds kleiner wordt. Zo had in 2019 maar liefst 97% van de Nederlanders van 12 jaar en ouder toegang tot het internet.[10] Dat is dus 5% meer dan in 2013 (zie hiervoor). Verder vind ik het betoog van appellanten, te weten dat niet van burgers kan worden verwacht dat zij alle mogelijke overheidswebsites op regelmatige basis in de gaten houden, niet overtuigend. Aannemelijk is immers dat burgers net zo goed verschillende dag- en/of huis-aan-huisbladen in de gaten zouden moeten houden, als decentrale overheden op niet-elektronische wijze zouden kennisgeven van (ontwerp)besluiten. Daarbij komt dat voor kennisneming van een dagblad in beginsel een abonnement is vereist, terwijl overheidswebsites kosteloos en in principe altijd en overal raadpleegbaar zijn.[11] Mijns inziens kleven er dan ook meer voor- dan nadelen aan het op elektronische wijze kennisgeven van (ontwerp)besluiten. Vandaar dat ik kan instemmen met het arrest.

6. Wat hiervan ook zij, het is gelet op de gestaag voortgaande digitalisering van de overheid in ieder geval goed dat het EHRM zijn licht over deze kwestie heeft laten schijnen. In dit verband zij erop gewezen dat op 1 juli jl. de Wet elektronische publicaties in werking is getreden.[12]

Door die wet zijn onder meer de Bekendmakingswet en de Awb gewijzigd. Sinds voornoemde datum volgt uit art. 2 juncto art. 12 Bekendmakingswet dat onder andere provincies en gemeenten in ieder geval hun wettelijk voorgeschreven mededelingen en kennisgevingen móeten publiceren in een door hen *elektronisch* uitgegeven publicatieblad. Daarbij komt dat deze publicatiebladen verplicht via www.officielebekendmakingen.nl moeten worden ontsloten, zo volgt uit art. 2, achtste lid, Bekendmakingswet juncto art. 3.1, eerste lid, Besluit elektronische publicaties juncto art. 2.1 Regeling elektronische publicaties. Hierdoor zijn dergelijke publicaties thans dus op één website te raadplegen. Dat is sowieso een goede ontwikkeling! Bijkomend voordeel is dat voornoemde website een attenderingsservice biedt, zodat een burger de mogelijkheid heeft om automatisch op de hoogte te worden gehouden van mogelijk relevante publicaties. Tot slot: het thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer strekt ertoe dat het onder punt 1 genoemde art. 2:14, tweede lid, Awb in de nabije toekomst komt te vervallen. Dat heeft te maken met het feit dat met ingang van 1 juli jl. ook besluiten van decentrale bestuursorganen die niet tot één of meer belanghebbenden zijn gericht op de hiervoor beschreven elektronische wijze móeten worden bekendgemaakt (zie in dit verband art. 2 juncto art. 6 Bekendmakingswet).[13]

Ralph Frins

Universitair docent algemeen bestuursrecht en omgevingsrecht, Radboud Universiteit.

[1] Zie m.b.t. ontwerpbesluiten i.h.b. ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4676, AB 2012/353, m.nt. Spijker & Middel, BR 2012/141, m.nt. Rijs, «JB» 2012/222, m.nt. Overkleef-Verburg, «JM» 2012/122, m.nt. Sanders, ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4675, MenR 2012/140, m.nt. Van 't Lam en ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4681. Zie m.b.t. definitieve besluiten: ABRvS 31 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:539 en ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:625.

[2] Volledigheidshalve wijs ik op ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3628, AB 2020/39, m.nt. Wertheim, Gst. 2020/28, m.nt. Buitenhuis & Van Moorsel. Uit r.o. 2.4 van deze uitspraak volgt dat een wettelijke bepaling die enkel de mogelijkheid biedt om zekere berichten elektronisch te verzenden op zichzelf onvoldoende is om met een elektronische verzending te kunnen volstaan. Het moet gaan om een wettelijke bepaling waaruit volgt dat deze berichten bij uitsluiting elektronisch worden verzonden, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.

[3] Zie: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR225366/2>.

[4] De vergunning is verleend krachtens de artikelen 16 en 19d van de Natuurbeschermingswet 1998. Met ingang van 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming in de plaats getreden van de Natuurbeschermingswet 1998.

[5] Zie: ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2421, AB 2016/395, m.nt. Koenraad, «JB» 2016/186, m.nt. Overkleeft-Verburg, r.o. 5.

[6] ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2421, r.o. 5.4 en 5.7.

[7] Let wel: onduidelijk is of het EHRM tot hetzelfde oordeel zou zijn gekomen, als appellanten wél hadden betoogd géén toegang tot het internet te hebben en/of niet computervaardig te zijn. Zie ook: R.J.N. Schlössels, '... zie hadden (nooit) van de motorcross geheurd ...', *Gst.* 2021/44.

[8] Zie de noot van Koenraad: AB 2016/395, i.h.b. punten 4, 5 en 7; de noot van Overkleeft-Verburg: «JB» 2016/186, i.h.b. punten 9 en 10; en de bijdrage van Groothuis in «JB» Select 2019, nr. 11, i.h.b. hoofdstuk 5. In zijn noot bij onderhavig arrest schrijft Keinemans dat hij deze kritiek persoonlijk wat overtrokken vindt, waarbij hij spreekt over een achterhoedegevecht, zie: «JB» 2021/63, punt 3.

[9] «JB» 2016/186, punt 10.

[10] Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83429NED?dl=27A2o> (geraadpleegd op 7 augustus 2021).

[11] Vgl. Rijs in zijn noot bij ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4676: BR 2012/141, punt 5.

[12] *Stb.* 2021, 176.

[13] Zie ook: *Kamerstukken II* 2018/19, 35261, 3, p. 9.