

Fiscaal bestuursrecht

FED 2017/136

HOGE RAAD

11 augustus 2017, nr. 17/00877

(Mrs. Koopman, Fierstra, Groeneveld, Wortel, Beukers-van Dooren)

m.nt. mw. mr. M.H.W.N. Lammers

Art. 2:15, 6:2, 6:6 Awb

BNB 2017/194

V-N 2017/39,6

NJB 2017/1714

V-N Vandaag 2017/1886

Belastingblad 2017/348

ECLI:NL:HR:2017:1612

Gemeente Den Haag weigert kennelijk om op het langs elektronische weg ingediende bezwaarschrift te beslissen

Belanghebbende maakt langs elektronische weg (per e-mail) bezwaar tegen de aan hem opgelegde naheffingsaanslag in de parkeerbelastingen. In plaats van dit bezwaarschrift in behandeling te nemen, stuurt de gemeente Den Haag belanghebbende een brief waarin wordt medegedeeld dat bezwaar maken via de elektronische weg niet mogelijk is en dat berichten, ook bezwaarschriften, die via deze route toch worden verzonden worden geweigerd en niet in behandeling worden genomen. Belanghebbende is tegen deze brief/mededeling van de gemeente Den Haag in beroep gegaan bij de Rechtbank Den Haag. In een uitspraak met toepassing van art. 8:54 Awb oordeelt de rechtbank dat het beroepschrift kennelijk niet ontvankelijk is. De rechtbank oordeelt dat de brief van de gemeente Den Haag van zuiver informatieve aard is en dat het bezwaarschrift dat via de e-mail is ingediend niet kwalificeert als een bezwaarschrift en de gemeente daardoor ook geen beslissing op een bezwaarschrift kan nemen. Van een weigering een beslissing te nemen kan dan evenmin sprake zijn, aldus de rechtbank. De belanghebbende is het met dit oordeel niet eens en komt in verzet bij de Hoge Raad. De Hoge Raad oordeelt dat het bezwaarschrift van de belanghebbende niet voldeed aan de daaraan te stellen eisen. Het was immers ingediend via een route die niet daarvoor was opengesteld. Dat leidt ertoe, aldus de Hoge Raad, dat de belanghebbende in de gelegenheid had moeten worden gesteld om dit verzuim te herstellen (art. 6:6 Awb). Die mogelijkheid heeft de gemeente Den Haag niet geboden. De brief van de gemeente over het buiten behandeling laten van het bezwaarschrift kan dan niet anders worden opgevat als een weigering om op het ingediende bezwaarschrift te beslissen.

Het geschil betreft de naheffingsaanslag in de parkeerbelastingen.

OP HET BEROEP IN CASSATIE VAN DE BELANGHEBBENDE OVERWEEGT DE HOGE RAAD:

- 2.1. In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.
 - 2.1.1. Belanghebbende heeft op 4 oktober 2016 langs elektronische weg bezwaar gemaakt tegen de aan hem opgelegde naheffingsaanslag in de parkeerbelastingen.
 - 2.1.2. Bij brief van 4 oktober 2016 heeft de heffingsambtenaar van de gemeente Den Haag (hierna: de heffingsambtenaar) hierop gereageerd. De brief heeft de volgende inhoud:

“In de Regeling ‘gebruik elektronische weg op het gebied van belastingen en rechten in de gemeente Den Haag’ is vastgesteld dat elektronische berichten aan de gemeente uitsluitend via de gemeentelijke website, met gebruikmaking van DigiD, kunnen worden ingediend. De regeling vermeldt verder dat de gemandateerde ambtenaren elektronische berichten die niet op voorgeschreven wijze zijn ingediend weigeren.

Gelet op het bovenstaande wijs ik u erop dat bezwaarschriften die per e-mail (Vraag aan de gemeente) of per fax worden ingediend, niet langer worden behandeld.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.”

2.2. Belanghebbende is in beroep gegaan. Blijkens het beroepschrift was het beroep gericht tegen de zojuist aangehaalde brief. De Rechtbank heeft het beroep niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van een voor beroep vatbaar besluit.

2.3. Het hiertegen gerichte verzet heeft de Rechtbank bij de thans in cassatie bestreden uitspraak ongegrond verklaard. Daartoe heeft de Rechtbank geoordeeld dat de heffingsambtenaar terecht het op 4 oktober 2016 ingediende bezwaarschrift van belanghebbende niet in behandeling heeft genomen. De brief van de heffingsambtenaar is van zuiver informatieve aard. Aangezien het ingediende bezwaarschrift vanwege de weg waarlangs het is ingediend niet als zodanig kan worden gekwalificeerd, kon de heffingsambtenaar geen beslissing op bezwaar nemen, zodat ook geen sprake kan zijn van een weigering een beslissing te nemen, aldus de Rechtbank.

2.4. De tegen voormelde oordelen gerichte klacht slaagt. Het door belanghebbende langs elektronische weg gemaakte bezwaar voldeed niet aan de eisen die de heffingsambtenaar op de voet van artikel 2:15, lid 1, tweede volzin, Awb had gesteld aan het gebruik van die weg. Op die grond had het bezwaarschrift, aangezien vaststaat dat het op dezelfde dag door de heffingsambtenaar is ontvangen, alleen niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard, indien belanghebbende in de gelegenheid was gesteld dit verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn (artikel 6:6 Awb). Zodanige termijn is in de brief van 4 oktober 2016 echter niet genoemd, zodat daarmee niet overeenkomstig de wettelijke eisen gelegenheid tot herstel van het verzuim is geboden. De stukken van het geding bevatten geen aanwijzing dat de heffingsambtenaar nadien alsnog een dergelijke gelegenheid tot herstel heeft geboden. Onder deze omstandigheden had de Rechtbank aan de brief van de heffingsambtenaar van 4 oktober 2016 de betekenis moeten toekennen van een schriftelijke weigering om te beslissen op het ingediende bezwaarschrift. Daartegen staat op grond van artikel 6:2, aanhef en letter a, Awb beroep open.

2.5. De uitspraak van de Rechtbank kan niet in stand blijven. De Hoge Raad kan het verzet afdoen. Het verzet moet gegrond worden verklaard.

2.6. Opmerking verdient dat de heffingsambtenaar ten onrechte heeft geweigerd om uitspraak te doen op het bezwaar. Met de regeling in artikel 6:6 Awb over bezwaarschriften die niet voldoen aan de eisen van artikel 2:15 Awb is niet verenigbaar dat de heffingsambtenaar weigert een zodanig bezwaarschrift in behandeling te nemen zonder dat hij een termijn voor herstel van dit verzuim heeft gesteld.

3 *Proceskosten*

Het College zal worden veroordeeld in de kosten van het geding in cassatie en de heffingsambtenaar van de gemeente Den Haag in de kosten van het verzet bij de Rechtbank.

4 *Beslissing*

De Hoge Raad:

verklaart het beroep in cassatie gegrond,
vernietigt de uitspraak van de Rechtbank,
verklaart het verzet tegen de uitspraak van de Rechtbank van 29 december 2016 gegrond,
verstaat dat die uitspraak vervalt en dat de Rechtbank het onderzoek zal voortzetten in de stand waarin het zich bevond,

gelast dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag (hierna: het College) aan belanghebbende vergoedt het door deze ter zake van de behandeling van het beroep in cassatie betaalde griffierecht ten bedrage van € 124,

veroordeelt het College in de kosten van het geding in cassatie aan de zijde van belanghebbende, vastgesteld op € 1980 voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand, en

veroordeelt de heffingsambtenaar van de gemeente Den Haag in de kosten van het verzet bij de Rechtbank aan de zijde van belanghebbende, vastgesteld op € 248 voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Noot

Uit onderzoeken blijkt dat WhatsApp communicatiemiddel nummer één is, gevolgd door mobiel bellen en e-mail. De 'ouderwetse' post staat op plaats zes. In vergelijking met vijf jaar geleden worden door Nederlandse bedrijven en consumenten 35% minder brieven en andere poststukken verstuurd. Jaarlijks worden nog wel zo'n 2,9 miljard poststukken verstuurd, waarvan het overgrote deel zakelijke post is. Deze kentering in de communicatiemiddelen zien we ook naar voren komen in de communicatie tussen de burger en de overheid. Ook daar willen of proberen burgers steeds meer en meer digitaal in contact te komen met de overheid.

De algemene regeling voor het contact via de elektronische weg met de overheid is vastgelegd in afdeling 2.3 Awb. Het daarin opgenomen art. 2:13 Awb bepaalt dat in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen een bericht elektronisch kan worden verzonden, mits daarbij bepaalde voorwaarden in acht worden genomen. In art. 2:15 Awb is dit verder uitgewerkt voor elektronische berichten die worden verstuurd naar een bestuursorgaan. Een voorwaarde die daarbij geldt is dat het bestuursorgaan deze elektronische weg heeft geopend voor het verzenden c.q. ontvangen van het bericht. De burger kan dus alleen op een elektronische manier communiceren met de overheid als dit expliciet is toegestaan door het betreffende bestuursorgaan. Een ouderwetse benadering. Ook de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie kwamen tot de conclusie dat deze handelwijze niet meer van deze tijd is. Om de communicatiemiddelen in het verkeer met de overheid meer bij de tijd te brengen, heeft het Wetsvoorstel 'Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer' het licht gezien. In februari 2016 is het wetsvoorstel – heel modern – ter consultatie op internet gepubliceerd. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is 'digitaal waar het kan, persoonlijk waar het moet'. Het voorgestelde, nieuwe art. 2:15 Awb spreekt zelfs over een volledige open elektronische weg voor de burger in zijn communicatie met de overheid. In feite wordt zelfs gesproken over een *recht* op elektronische communicatie met de overheid. Naar aanleiding van de positieve reacties uit de internetconsultatie heeft de ministerraad medio juni 2017 ermee ingestemd om het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State te zenden. Dat is de eerste stap naar het daadwerkelijk indienen van het wetsvoorstel. Zodra het wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer worden de tekst van het wetsvoorstel en het advies openbaar gemaakt. Het is dus nog even wachten op de definitieve mogelijkheid tot daadwerkelijk digitaal communiceren met de overheid. Dat neemt niet weg dat burgers nu al proberen om de overheid digitaal te benaderen. Zo ook in deze zaak waarover de Hoge Raad een oordeel mocht vellen.

De burger in kwestie had zijn bezwaarschrift per e-mail aan de gemeente Den Haag gezonden. Gelet op het bepaalde in art. 2:15 Awb, is het van belang of de gemeente Den Haag de e-mail heeft opengezet als communicatiemiddel voor het indienen van een bezwaarschrift. Dat was niet het geval. Volgens de regelgeving van de gemeente kon en mocht een bezwaarschrift alleen via de post of via de gemeentelijke website met gebruikmaking van DigiD worden ingediend. Voor bezwaarschriften die via andere wijzen/portalen de gemeente bereikten, was kennelijk een soort standaardbrief opgesteld. In deze brief wordt gewezen op de aangewezen mogelijkheden om elektronische berichten aan de gemeente te sturen. Is van die manieren geen gebruik gemaakt, dan wordt het betreffende bezwaarschrift niet behandeld.

Het is de vraag of de gemeente Den Haag met deze gang van zaken 'wegkomt'. Van belang bij de beantwoording van die vraag is het bepaalde in art. 6:6 Awb. Een bestuursrechter kan een bezwaarschrift niet ontvankelijk verklaren als niet voldaan is aan art. 6:5 Awb (formele vereisten bezwaarschrift) of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of als het bezwaarschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van art. 2:15 Awb. Daarbij geldt echter in beide situaties dat de indiener in de gelegenheid moet worden gesteld om het verzuim te herstellen. Daartoe moet de indiener een redelijke termijn krijgen.

In dit geval geldt dus dat de gemeente Den Haag terecht vaststelt dat het bezwaarschrift niet via de juiste route is binnengekomen. Dat leidt er echter niet automatisch toe dat het bezwaarschrift 'in de prullenbak' kan belanden. De gemeente Den Haag moet, conform het bepaalde in art. 6:6 Awb, de indiener eerst de gelegenheid geven om het bezwaarschrift alsnog per post of via de gemeentelijke website met gebruikmaking van DigiD in te dienen. Alleen als de indiener daaraan geen gehoor geeft, kan de gemeente Den Haag het bezwaarschrift niet ontvankelijk verklaren.

De beslissing van de gemeente Den Haag om het boek na het versturen van de standaardbrief te sluiten is dan ook niet terecht. Opmerkelijk is wel dat de rechtbank tot twee keer toe met de gemeente Den Haag mee gaat. Je zou toch verwachten dat ook de bestuursrechter de tekst van art. 2:15 Awb en 6:6 Awb tot zich neemt en zich realiseert dat de gemeente Den Haag te kort door de bocht gaat. Helaas moest de burger naar de Hoge Raad toe om het gelijk op dit punt aan zijn zijde te krijgen.

De vraag is vervolgens wat de vervolgstap in deze procedure zou moeten zijn. De Hoge Raad verklaart het cassatieberoep gegrond, dat betekent dat de zaak terug moet naar de rechtbank om aldaar in de stand waarin het zich bevond opnieuw in behandeling te nemen. De rechtbank moet dan gaan beoordelen wat de status van de standaardbrief van de gemeente Den Haag is. Is dit een brief met het verzoek om het verzuim te herstellen, is het een weigering om een beslissing te nemen of moet de gemeente Den Haag überhaupt opnieuw aan de slag met het bezwaarschrift en alsnog een termijn geven om het te herstellen? De Hoge Raad werpt de burger daarbij de helpende hand toe om er, vermoedelijk, voor te zorgen dat de burger niet in een eindeloze procedure terecht komt. De Hoge Raad oordeelt dat de standaardbrief van de gemeente niet anders kan worden opgevat dan een weigering om een beslissing te ne-

men. Dat biedt de burger de mogelijkheid om met toepassing van art. 6:2 aanhef en letter a Awb beroep in te stellen bij de rechtbank. Daarmee zijn de formele hobbels om tot een ontvankelijk beroep en dus een inhoudelijke beoordeling door de rechtbank te komen, genomen en moet de rechtbank gaan beoordelen of de naheffingsaanslag parkeerbelastingen terecht aan de burger is opgelegd. To be continued dus.

mw. mr. M.H.W.N. Lammers