Niet (hoeven) weten hoe het recht luidt

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zijn jurisprudentie over de toegang tot de rechter in een recente uitspraak burgervriendelijker gemaakt. Als een bezwaar- of beroepschrift met een goede reden ('verschoonbaar') te laat is ingediend, dan wordt het in beginsel als tijdig aangemerkt als het binnen zes weken is ingediend nadat de belanghebbende ervan op de hoogte raakte dat het besluit al is genomen. In dit blog licht ik toe welke gevolgen deze uitspraak mogelijk heeft voor de (fiscale) praktijk.

De zaak

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (hierna: het Instituut) had aan belanghebbende een schadevergoeding toegekend van circa € 16.000. Belanghebbende had daartegen bezwaar gemaakt en het Instituut had de uitspraak op bezwaar per aangetekende post verstuurd aan het adres van belanghebbende. Omdat belanghebbende tijdens het bezorgmoment niet thuis was, had hij de uitspraak op bezwaar niet ontvangen. Hij stelde ook geen afhaalbericht te hebben ontvangen van PostNL.

Na ongeveer zeven weken kwam belanghebbende erachter dat het Instituut uitspraak op bezwaar had gedaan. Vervolgens heeft een medewerker van het Instituut een kopie van de uitspraak op bezwaar per e-mail aan hem toegestuurd. Vier weken daarna heeft belanghebbende een beroepschrift ingediend bij de rechtbank. De vraag die voorlag was of het beroepschrift tijdig was ingediend.

De uitspraak

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State begint de uitspraak van 11 januari 2023 met de overweging dat het niet aan een fout van het Instituut te wijten is dat de uitspraak op bezwaar belanghebbende niet heeft bereikt. Het besluit is op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt. Hierbij heeft te gelden dat problemen bij de postbezorging niet voor risico van de overheid komen, zoals andersom wel het geval is. Zie uitvoeriger hierover het al wat blog van Ludwijn Jaeger.

De wettelijke beroepstermijn van zes weken was dus al verstreken toen de belanghebbende per e-mail een kopie ontving van de uitspraak op bezwaar. Maar, zo overweegt de Raad van State, belanghebbende wist dat niet en hoefde dat ook niet te weten. Daarbij benoemt de Raad van State dat belanghebbende zonder rechtsbijstandverlener procedeerde.

Vervolgens overweegt de Raad van State dat een belanghebbende die met het nemen van een besluit niet bekend was en ook redelijkerwijs niet bekend kon zijn, in ieder geval niet verwijtbaar te laat is met het maken van bezwaar of instellen van beroep als hij dat doet binnen twee weken nadat hij te weten is gekomen dat een besluit is genomen. De Raad van State vindt het geloofwaardig dat belanghebbende geen afhaalbericht heeft ontvangen van PostNL, waardoor hij het besluit niet kende of redelijkerwijs kon kennen.

Dit element is veelal een heikel punt: hoe maak je aannemelijk dat iets niet is gebeurd? De belanghebbende beklaagt zich hier veelzeggend over: [appellant] stelt dat geen afhaalbericht is achtergelaten en dat hij dit onmogelijk aannemelijk kan maken. De uitspraak van de rechtbank is volgens hem een schoolvoorbeeld van hoe een juridische fuik van de overheid de burgers kansloos maakt. Het leggen van het risico van onjuiste postbezorging bij de burger zowel in het geval dat hij wat ontvangt, als dat hij zelf wat verzendt, had al veel eerder en vaker aanleiding moeten zijn om de drempel van het aannemelijk maken niet te hoog te leggen. Het is goed te zien dat de Raad van State in dit geval soepel is.

Belanghebbende had dus na vier in plaats van binnen twee weken beroep ingesteld nadat hij op de hoogte was geraakt dat er uitspraak op bezwaar was gedaan. De Raad van State overweegt op dit punt dat de termijn voor het instellen van bezwaar- en beroep de rechtszekerheid dient. En dat de onzekerheid over de formele rechtskracht van besluiten vooral onwenselijk is als er belangen van derden op het spel staan. Belangen van derden stonden in deze zaak niet op het spel omdat het ging om een financieel geschil tussen belanghebbende en het Instituut. De slotsom is dat het belanghebbende niet is aan te rekenen dat hij later dan de uit de rechtspraak af te leiden termijn van twee weken beroep bij de rechtbank had ingesteld. Hoewel de zaak erg feitelijk is, lijkt het erop dat sprake is van een koerswijziging, waardoor de termijn van twee weken niet meer heilig is.

Geldt dit ook in het buitenland

Het is niet gezegd dat de Hoge Raad, als hoogste belastingrechter, mee gaat in deze koerswijziging van de Raad van State. De Hoge Raad doet wel mee aan het zogenoemde rechtseenheidsoverleg van de vier hoogste bestuursrechters. Met dat overleg proberen de rechters te voorkomen dat er verschillen ontstaan in de uitleg van begrippen en leerstukken die voor het gehele bestuursrecht van belang zijn. Of deze kwestie aan de orde is geweest in het overleg is niet bekend. Duidelijk is wel dat ook in het belastingrecht geen belangen van derden op het spel staan omdat alleen de belastingplichtige en de Belastingdienst partij zijn in een fiscaal geschil.

Vermoedelijk zal de Hoge Raad dezelfde koers kiezen als een soortgelijk geval wordt voorgelegd. Naar mijn mening zou het beter zijn als de Ra ad dan niet de eis zou stellen dat de belanghebbende die wél met een rechtsbijstandverlener procedeert, in zo'n geval maar twee weken de tijd heeft om alsnog bezwaar te maken. Die voorwaarde wordt door de Raad van State waarschijnlijk gesteld omdat van een (professionele) rechtsbijstandverlener wordt verwacht dat hij wel op de hoogte is van de jurisprudentie. De praktijk is echter dat de belastingplichtige met een fiscaal probleem en een smalle beurs bij een adviseur aanklopt, die vaak ook geen kaas heeft gegeten van het formele belastingrecht. Het is niet voor niets dat rechters soms denken dat een belastingplichtige in een procedure beter af zou zijn geweest zonder gemachtigde, dan met de degene die hij heeft gekozen.

Niet weten en niet hoeven weten

Opvallend aan de uitspraak van de Raad van State is de overweging dat belanghebbende niet wist of hoefde te weten dat de beroepstermijn al voorbij was toen hij een kopie ontving van de uitspraak op bezwaar. Gegeven de uitkomst van de zaak bedoelt de Raad van State daarmee ook dat belanghebbende niet wist of hoefde te weten dat hij maar twee weken de tijd had om alsnog bezwaar te maken. De norm dat belanghebbende niet 'wist of hoefde te weten' wat hem rechtens te doen staat, is potentieel breed inzetbaar. Omdat iedereen wordt geacht de wet te kennen denk ik daarbij met name aan formele regels die in de jurisprudentie zijn gevormd of in uitvoeringsregels zijn vastgelegd. Dus de volgende keer dat de Belastingdienst u een onbekende niet-wettelijke eis voor de voeten werpt, stel dan de vraag of u het bestaan van die regel had moeten weten.

Conclusie

Een bezwaar- of beroepschrift dat buiten de daarvoor geldende termijn van zes weken is ingediend kan als tijdig worden aangemerkt als aan twee eisen is voldaan:

1.

Er is een goede reden dat het stuk te laat is ingediend. Bijvoorbeeld om dat PostNL steken heeft laten vallen.

2.

Er is alsnog zo snel mogelijk bezwaar of beroep ingesteld nadat dat belanghebbende ervan op hoogte raakte dat het besluit is genomen. Daarvoor geldt in beginsel een termijn van ten minste twee weken, maar als belanghebbende die termijn niet kende en ook niet hoefde te kennen, dan geldt een termijn van ten minste zes weken.

Dit volgt uit een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State. Het is vooralsnog onduidelijk of de Hoge Raad de belanghebbende in zo’n geval ook ten minste zes weken gunt om alsnog bezwaar of beroep in te stellen. Omdat de hoogste bestuursrechters eenheid nastreven op een algemeen gebied als toegang tot de rechter, is dat wel mijn verwachting.

Er bestaat in mijn ogen geen goede grond voor het alleen toekennen van een termijn van zes weken aan de belanghebbende die zonder (professionele) rechtsbijstandverlener procedeert. Tot slot constateer ik dat het niet weten en ook niet hoeven weten hoe de jurisprudentie op een bepaald formeel punt luidt, een rechtvaardiging kan zijn voor het afwijken van die jurisprudentie.

Auteur: Nick van den Hoek