

Hoge Raad der Nederlanden

Zitting van 27 maart 2009

Rolnummer: 08/03736

Schriftelijke toelichting van mr. M.W. Scheltema

Inzake:

De Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten/Marten Koopmans

1 Inleiding

- 1.1 Op grond van het vonnis van de rechtbank te 's-Gravenhage, sector kanton, van 7 mei 2007, kan worden uitgegaan van de volgende feiten.¹ Eiser tot cassatie – hierna te noemen: Koopmans – is accountant-administratieconsulent en verplicht lid² van verweerster in cassatie – hierna te noemen: NOvAA –, een openbaar lichaam in de zin van art. 134 Grondwet.
- 1.2 De ledenvergadering van de NOvAA heeft op 31 oktober 2002 de verordening op de Raad van Toezicht Beroepsuitoefening AA's en de Verordening op de periodieke preventieve toetsing (de Verordening PPT) en op 23 juni 2003 de Verordening op de Tarieven periodieke preventieve toetsing 2004 (de Verordening Tarieven PPT 2004) vastgesteld.
- 1.3 Op 9 september 2004 heeft een periodieke preventieve toetsing plaatsgevonden bij Koopmans.

1 Zie rov. 1 van het vonnis.

2 Het verplichte lidmaatschap is overigens slechts aan de orde voor zover de titel accountant of accountant-administratieconsulent wordt gevoerd en daarmee niet voor het enkel verrichten van de accountantswerkzaamheden.

- 1.4 Ter zake van die periodieke preventieve toetsing is bij factuur van 24 december 2004 aan Koopmans in rekening gebracht een bedrag van € 1.800,— exclusief BTW.
- 1.5 Op de factuur is vermeld:
- "Dit tarief is gebaseerd op de Verordening op de Tarieven periodieke preventieve toetsing 2004. Wij brengen u voor de toetsing dit tarief in rekening op grond van art. 18 van de Verordening op de Periodieke Preventieve Toetsing.
Gelieve dit bedrag binnen 14 dagen over te maken op bankrekening nr. ... ten name van de Raad van Toezicht te Den Haag ...".
- 1.6 Bij een andere accountant-administratieconsulent, X, heeft eveneens een periodieke preventieve toetsing plaatsgevonden en wel op 24 december 2004.
X heeft bezwaar gemaakt tegen de factuur van 31 december 2004 waarin de kosten van de periodieke preventieve toetsing bij hem in rekening werden gebracht. Bij brief van 23 juni 2005 heeft de Raad van Toezicht Beroepsuitoefening AA's bericht aan X dat het hier geen kwestie betreft waarop de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) van toepassing is.
- 1.7 X heeft bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) beroep ingesteld tegen die brief van 23 juni 2005. Tijdens de loop van de procedure heeft de Raad van Toezicht Beroepsuitoefening AA's op 16 februari 2006 een (nieuwe) beslissing op bezwaar genomen.
- 1.8 Het CBb heeft blijkens zijn beslissing van 21 september 2006 het beroep van X geacht mede te zijn gericht tegen dat nieuwe besluit van 16 februari 2006.
Het CBb heeft het beroep tegen het besluit van 23 juni 2005 niet-ontvankelijk verklaard en het beroep tegen het besluit van 16 februari 2006 gegrond met vernietiging van dat besluit.
- 1.9 Koopmans heeft in het onderhavige geschil terugbetaling van een bedrag van € 2.142,— op grond van onverschuldigde betaling althans op grond van onrechtmatige daad gevorderd. Bij vonnis van 7 mei 2008 heeft de rechtbank te 's-Gravenhage, sector kanton, de vordering afgewezen.
- 1.10 Op 4 juli 2008 hebben partijen overeenstemming bereikt over het overslaan van hoger beroep en het instellen van sprongcassatie. Bij dagvaarding van 6 augustus 2008 heeft Koopmans beroep in cassatie ingesteld tegen het vonnis van de rechtbank met zes cassatiemiddelen.

2 Bespreking van de cassatiemiddelen

2.1 Inleiding

2.1.1 Hoewel in de onderhavige zaak sprake is van een gering financieel belang, gaat het voor de NOVAA om een deze zaak overstijgende kwestie. Er hebben ten opzichte van verschillende accountant-administratieconsulenten periodieke preventieve toetsingen plaatsgevonden en ook aan hen zijn door de Raad van Toezicht Beroepsuitoefening AA's facturen gezonden voor deze toetsingen in de periode dat geen mandaat was verleend voor het opstellen van deze facturen. Nu door vele van de accountant-administratieconsulenten geen bezwaar is gemaakt tegen deze facturen, spelen vergelijkbare casus als in de onderhavige zaak.

2.2 Er is sprake van een besluit

2.2.1 In het eerste middel wordt onder 14 geklaagd dat de kantonrechter ten onrechte op geen enkele wijze is ingegaan op de essentiële stellingen van Koopmans dat (i) het CBb heeft geconstateerd dat heffingen slechts mogelijk zijn uit kracht van de wet en er geen wettelijke grondslag is voor de heffing en (ii) dat uit de uitspraak van het CBb onvermijdelijk volgt dat de factuur van 24 december 2004 geen besluit in de zin van de Awb is omdat alleen in die situatie accountant X niet ontvankelijk kan zijn in zijn bezwaar en dat dat de uitslag is van de bestuursrechtelijke procedure bij het CBb. Daaraan wordt onder 15 van het eerste middel toegevoegd dat iedere motivering waaruit blijkt waarom de factuur van 24 december 2004 een besluit in de zin van de Awb zou zijn, zou ontbreken.

2.2.2 Het middel faalt. De motivering van de beslissing van de kantonrechter onder 4.1 van zijn vonnis dat geen sprake is van een besluit is te vinden onder 1.9 van het vonnis, waarin de kantonrechter heeft geciteerd uit de beslissing van het CBb. Uit de door de kantonrechter aangehaalde overwegingen van het CBb in de bedoelde uitspraak onder 5.4 en 5.5 blijkt dat sprake is van een besluit in de zin van de Awb.³

Het CBb heeft derhalve, anders dan onder 16 van het eerste middel wordt betoogd, niet beslist dat de factuur geen besluit in de zin van de Awb is. Integendeel: het CBb is van oordeel dat dit wel het geval is.

³ Zie naast de door de kantonrechter aangehaalde uitspraak van het CBb recentelijk in dezelfde zin bijvoorbeeld CBb 6 november 2008, LJN nrs. BG4006, BG4020 en BG4024.

2.3 *Het besluit heeft formele rechtskracht*

- 2.3.1 Onder 14 en 17 van het eerste middel wordt voorts betoogd dat de kantonrechter geen enkele uitleg geeft hoe het mogelijk zou zijn dat er een besluit in de zin van de Awb zou zijn genomen, terwijl vaststaat, gelet op de uitspraak van het CBb, dat voor een dergelijk besluit geen wettelijke grondslag bestaat en een besluit in de zin van de Awb altijd gebaseerd moet zijn op een wettelijke bevoegdheid.⁶
- 2.3.2 Dit betoog gaat er echter aan voorbij dat de omstandigheid dat Koopmans, anders dan X, geen bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld tegen de factuur van 24 december 2004 meebrengt dat dit besluit ten opzichte van hem voor rechtmatig moet worden gehouden, ook indien gelet op de uitspraak van het CBb in het door X ingestelde beroep tot uitgangspunt moet worden genomen dat het besluit wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag zou zijn vernietigd indien Koopmans tijdig bezwaar zou hebben gemaakt en beroep zou hebben ingesteld.⁷ De regel van de formele rechtskracht geldt derhalve ook ten aanzien van onbevoegd genomen besluiten of besluiten die een wettelijke grondslag missen. Ook in dergelijke omstandigheden wordt aangenomen dat sprake is van een besluit waartegen een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang openstaat.⁸
- 2.3.3 Naar de kantonrechter onder 4.2 en 4.3 van het vonnis met juistheid en niet onbegrijpelijk heeft geoordeeld, volgt uit de formele rechtskracht van het besluit (de factuur van 24 december 2004) dat dit onaantastbaar is geworden. De kantonrechter behoeft dan ook niet meer expliciet in te gaan op de in het middel genoemde stellingen van Koopmans.⁹

De grond voor vernietiging door het CBb was overigens – anders dan waarvan in het middel uitgegaan – dat het besluit niet is genomen door een bestuursorgaan (zie overweging 5.8 van de uitspraak van het CBb).

- 2.3.4 In het tweede middel wordt onder 20 betoogd dat de redenering van de kantonrechter onder 4.2 van het vonnis dat Koopmans anders dan X geen gebruik heeft gemaakt van

6 Zie in die zin ook de cassatiedagvaarding, onder 6.

7 Zie in die zin bijvoorbeeld HR 16 mei 1986, NJ 1986, 723 m.nt. MS (Heesch/Van de Akker); HR 16 oktober 1992, NJ 1993, 638 m.nt. MS (Vulhop/Amsterdam); HR 5 september 1997, NJ 1998, 47 (Autowrakken Soest); HR 12 oktober 2001, NJ 2001, 636 (Siemons). Zie verder bijvoorbeeld J.A.M. van Angeren, De gewone rechter en de bestuursrechtspraak, Deventer 2008, p. 38, 39, 42 en 43; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, Den Haag 2008, p. 715.

8 Zie de in de conclusie van dupliek onder 2.2 vermelde rechtspraak.

9 Uit het vonnis valt immers met een redelijke mate van zekerheid op te maken dat het verweer onder ogen is gezien en op welke grond het verweer is verworpen. Zie HR 7 april 1995, NJ 1997, 21.

de openstaande rechtsgang bij de bestuursrechter zou miskennen dat Koopmans geen zinvol bezwaar had kunnen maken tegen de factuur van 24 december 2004. Dat bezwaar had naar in het middel wordt gesteld alleen kunnen eindigen in niet-ontvankelijkheid. De kantonrechter zou niet, althans niet gemotiveerd, hebben overwogen dat dit anders zou zijn en dat tijdig bezwaar van Koopmans tot een inhoudelijke behandeling had kunnen leiden. Tegen handelingen die geen besluit in de zin van de Awb zijn, kan niet met vrucht bezwaar worden gemaakt aldus het middel. Bovendien zou het vonnis ontoereikend zijn gemotiveerd omdat niet duidelijk zou zijn waarom het bezwaar van Koopmans wel inhoudelijk behandeld zou zijn indien hij het tijdig zou hebben ingediend.

- 2.3.5 Het tweede middel faalt. Bij de bespreking van het eerste middel is (hiervoor onder 2.2) uiteengezet dat de kantonrechter met juistheid en niet onbegrijpelijk heeft vastgesteld dat in het onderhavige geval sprake was van een besluit en dat Koopmans daartegen bezwaar had kunnen maken en beroep had kunnen instellen. In aansluiting daarop is het oordeel van de kantonrechter onder 4.2 van het vonnis dat de openstaande rechtsgang bij de bestuursrechter ertoe had kunnen leiden dat de wettelijke grondslag van de Verordening Tarieven PPT 2004 aan de orde gekomen zou zijn rechtens juist en niet onbegrijpelijk. Dat wordt bevestigd in de door de kantonrechter onder 1.9 van zijn vonnis aangehaalde uitspraak van het CBb – waarnaar de kantonrechter onder 4.2 van zijn vonnis verwijst –, waaruit blijkt dat het CBb inhoudelijk op de in het beroep van X naar voren gebrachte bezwaren heeft beslist.
- 2.3.6 De omstandigheid dat Koopmans zich op het standpunt heeft gesteld dat de wettelijke grondslag voor de Verordening Tarieven PPT 2004 ontbreekt, brengt bovendien – naar in het oordeel van de kantonrechter onder 4.2 van het vonnis besloten ligt – niet mee dat aan de formele rechtskracht van de factuur van 24 december 2004 moet worden voorbijgegaan. In gevallen waarin een besluit is gebaseerd op onverbindende regelgeving, heeft als uitgangspunt te gelden dat de regel van de formele rechtskracht ook geldt indien dat besluit is gebaseerd op onverbindende regelgeving en de rechtsgeldigheid van dat besluit bij de burgerlijke rechter aan de orde wordt gesteld.¹⁰ Het vorenstaande betekent dat indien het aan de orde gestelde algemeen verbindende voorschrift indirecte werking heeft, dus werking heeft via een beschikking waarvan een bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat, voor de burgerlijke rechter geen taak is

¹⁰ Zie bijvoorbeeld HR 16 oktober 1992, NJ 1993, 638 m.nt. MS (Vulhop/Amsterdam). Vergelijk HR 12 oktober 2001, NJ 2001, 636 (Siemons); HR 24 januari 2003, NJ 2003, 629 m.nt. MRM (Maple Tree). Zie bijvoorbeeld verder J.A.M. van Angeren, De gewone rechter en de bestuursrechtspraak, p. 48; C.M. Bitter en A.A. van Rossum, NTB 1993, p. 206 e.v.

weggelegd. In dergelijke gevallen geldt de regel van de formele rechtskracht onverkort. Indien de rechtsgeldigheid van een beschikking in het geding is, moet de weg langs de bestuursrechter worden gevolgd en verkrijgt de beschikking, zo dat wordt nagelaten, formele rechtskracht.¹¹

- 2.3.7 De kantonrechter heeft onder 4.2 van zijn vonnis bovendien gemotiveerd waarom de bezwaren van Koopmans inhoudelijk zouden zijn behandeld indien hij tijdig bezwaar zou hebben gemaakt en beroep zou hebben ingesteld. De kantonrechter heeft immers verwezen naar de beslissing van het CBb van 21 december 2006 waaruit bleek dat de wettelijke grondslag voor de Verordening Tarieven PPT 2004 aan de orde had kunnen komen.
- 2.3.8 Onder 21 van het middel wordt geklaagd dat voor zover de kantonrechter meent dat Koopmans bezwaar had moeten maken om door het CBb voor hem persoonlijk te laten vaststellen dat er geen wettelijke grondslag bestaat voor de bevoegdheid van de Raad van Toezicht Beroepsuitoefening AA's en een wettelijke grondslag van de Verordening Tarieven PPT 2004, deze eis niet kan worden gesteld nu de wettelijke grondslag voor Koopmans en ieder ander ontbreekt.
- 2.3.9 Dit betoog faalt. Weliswaar zal indien door de hoogste bestuursrechter een beslissing is genomen omtrent de verbindendheid van bepaalde regelgeving in het kader van de toetsing van een besluit een bestuursorgaan zich niet in een andere procedure (bij de burgerlijke rechter) ten opzichte van dezelfde of andere belanghebbende op het standpunt kunnen stellen dat de regelgeving wel verbindend is,¹² maar die situatie doet zich in de onderhavige situatie niet voor.
- 2.3.10 Uit de uitspraak van het CBb onder 5.4 blijkt dat het CBb zich niet heeft uitgelaten over de verbindendheid van de Verordening Tarieven PPT 2004, maar te dien aanzien slechts heeft vastgesteld dat het factuurbedrag niet rechtstreeks uit die verordening voortvloeit aangezien het type toetsing, het aantal betrokken toetsers en het aantal bestede dagdelen moet worden bepaald.

¹¹ Zie ook HR 9 mei 1986, NJ 1987, 252 m.nt. MS (Staat/Van Gelder). Zie voorts waarnemend A-G Bloembergen in zijn conclusie voor HR 11 oktober 1996, NJ 1997, 165 m.nt. MS (Leenders/Ubbbergen) onder 2.4; M.R. Mok en R.P.J.L. Tjittes, RMTh 1995, p. 402 (onder 6); M.H. Wissink, AV&S 2004, p. 151. Vergelijk voorts E.M. Polak, Burgerlijke rechter of bestuursrechter, diss. UvA 1999, Deventer 1999, p. 34 en 35.

¹² HR 18 februari 2005, NJ 2005, 283 (SER/NVV).

In een uitspraak van 23 mei 2006 heeft het CBb de Verordening PPT overigens niet onverbindend geacht.¹³ Deze verordening komt volgens het CBb ook niet in strijd met art. 6 EVRM.

Voorts heeft het CBb onder 5.8 van zijn uitspraak overwogen dat aangezien de verweerder (in de procedure bij het CBb) geen bestuursorgaan is, hij niet inhoudelijk besluiten kan nemen, zoals besluiten tot het eenzijdig opleggen van geldelijke bijdragen zoals hier in het geding. Daaruit heeft het CBb onder 5.9 van zijn uitspraak afgeleid dat het besluit van 16 februari 2006 moet worden vernietigd aangezien het niet door een daartoe bevoegd bestuursorgaan is genomen.¹⁴

Daarmee heeft het CBb niet – ook niet impliciet – aangenomen dat de Verordening tarieven PPT 2004 niet door een (bevoegd) orgaan zou zijn vastgesteld. Verweerder in de procedure bij het CBb was de Raad van Toezicht beroepsuitoefening AA's, terwijl, blijkens het vonnis van de kantonrechter onder 1.2, de ledenvergadering van de NOvAA de bedoelde verordening heeft vastgesteld. Het CBb heeft derhalve niet – ook niet impliciet – vastgesteld dat de ledenvergadering van de NOvAA niet bevoegd zou zijn om de Verordening tarieven PPT 2004 vast te stellen en dat deze verordening daarmee onverbindend zou zijn.¹⁵

Het vorenstaande brengt mee dat de regel zoals die in het hiervoor genoemde arrest van uw Raad van 18 februari 2005 is geformuleerd in het onderhavige geval geen toepassing vindt.

2.4 *Geen strijd met art. 6 EVRM*

- 2.4.1 In het derde middel wordt geklaagd dat de kantonrechter in het geheel niet is ingegaan op de essentiële stelling van Koopmans dat aanvaarding van de formele rechtskracht voor de factuur van 24 december 2004 het onaanvaardbare en met art. 6 EVRM strijdige gevolg heeft dat Koopmans bij geen enkele rechter terecht kan om tegen de factuur op te komen.

¹³ CBb 23 mei 2006, LJN AX 7768.

¹⁴ Naar aanleiding van de uitspraak van het CBb oefent de Raad van Toezicht beroepsuitoefening AA's de bevoegdheden op grond van de Verordening PPT inmiddels in mandaat uit. Zie de conclusie van antwoord, onder 3.5.

¹⁵ In dat verband is van belang dat de NOvAA heeft aangevoerd dat de Minister van Financiën geen aanleiding heeft gezien de Verordening tarieven PPT 2004 te vernietigen en het doorberekenen van kosten in de Wet tuchtrechtspraak accountants (Wet van 27 juni 2008, Stb. 2008, 290) ook een wettelijke grondslag heeft gekregen. Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 397, nr. 12. Zie daaromtrent voorts het betoog van de NOvAA in de conclusie van antwoord, onder 4.5.

- 2.4.2 Het middel faalt. De kantonrechter heeft dit betoog verworpen onder 4.3 van zijn vonnis waarin hij heeft overwogen dat overigens onvoldoende is gesteld om te kunnen oordelen dat een uitzondering gemaakt moet worden op het beginsel van de formele rechtskracht in dit geval. Meer expliciet behoefde de kantonrechter niet op dit betoog in te gaan nu het uitgaat van een onjuiste rechtsopvatting. Althans heeft Koopmans geen belang bij behandeling van deze klacht omdat deze niet kan leiden tot een ander oordeel dan de kantonrechter heeft gegeven.
- 2.4.3 Uit de uitspraken van uw Raad van 19 juni 1998¹⁶ en 23 januari 1998¹⁷ blijkt dat een beroep op de regel van de formele rechtskracht ook mogelijk is in gevallen waarin een in de zin van art. 6 EVRM niet onafhankelijke (bestuursrechtelijke) rechtsgang openstond, maar die rechtsgang niet is gevolgd. Ook in dergelijke gevallen geldt de regel van de formele rechtskracht en dient de burgerlijke rechter derhalve uit te gaan van de rechtmatigheid van het besluit indien daartegen niet tijdig beroep is ingesteld. Uit deze uitspraken valt af te leiden dat ook in verband met art. 6 EVRM niet noodzakelijk is dat steeds – ook indien een beroepstermijn is verlopen – nog bezwaren zouden moeten kunnen worden aangevoerd tegen een besluit. Art. 6 EVRM vormt bovendien geen grondslag voor het maken van een uitzondering op in het nationale recht geldende bezwaar- en beroepstermijnen en op het beginsel van de formele rechtskracht.¹⁸ Art. 6 EVRM brengt derhalve, anders dan in het middel wordt betoogd, niet mee dat Koopmans, nadat hij de bezwaartermijn ongebruikt heeft laten verstrijken, een besluit in een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang zou moeten kunnen laten toetsen.

2.5 *Middel IV*

- 2.5.1 In middel IV wordt betoogd dat het oordeel van de kantonrechter onder 4.2 van het vonnis onjuist zou zijn omdat geen sprake is van een besluit en dit besluit derhalve ook geen formele rechtskracht kan verkrijgen, gelet op hetgeen in de middelen I, II en III is betoogd.
- Het middel faalt, nu de middelen I, II en III, naar hiervoor onder 2.2-2.4 is uiteengezet, niet tot cassatie kunnen leiden.

¹⁶ NJ 1998, 869 (Kaveka/Apeldoorn).

¹⁷ NJ 1998, 525 m.nt. MS (Productschap voor Zuivel/Van Eijk).

¹⁸ Zie CRvB 18 december 1997, AB 1998, 124. Vergelijk CBb 1 november 2000, AB 2001, 32 m.nt. JHvdV (Kühne en Heltz/Productschap voor Pluimvee en Eieren). Vergelijk voorts CRvB 31 december 2007, AB 2008, 145 m.nt. Marseille, waarin de beperkte mogelijkheden voor heroverweging op de voet van art. 4:6 Awb niet in strijd werden geacht met art. 6 EVRM.

2.6 *Geen uitzondering op de formele rechtskracht*

- 2.6.1 In middel V wordt geklaagd dat de kantonrechter niet zou zijn ingegaan op de essentiële stelling van Koopmans in zijn repliek onder 34-38 op basis waarvan Koopmans heeft gesteld dat de regel van de formele rechtskracht zou moeten worden doorbroken. De kantonrechter zou niets hebben gesteld over het feit dat NOvAA zelf lange tijd heeft gesteld dat de factuur geen besluit is, dat NOvAA profiteert van haar onwettig handelen en dat sprake is van ontnemen van eigendom in strijd met art. 1 van het eerste protocol bij het EVRM.
- 2.6.2 Het middel mist feitelijke grondslag. De kantonrechter is onder 4.3 van het vonnis op dit betoog ingegaan.
De kantonrechter heeft vastgesteld dat niet is gesteld dat NOvAA zich voor het verstrijken van de termijn waarbinnen Koopmans bezwaar had kunnen maken tegen het besluit van 24 december 2004 tegenover Koopmans op het standpunt heeft gesteld dat de factuur geen besluit inhoudt zoals bedoeld in art. 1:3 Awb.
De kantonrechter heeft bovendien onder 4.3 van zijn vonnis overwogen dat overigens onvoldoende is gesteld om te kunnen oordelen dat een uitzondering gemaakt moet worden op het beginsel van de formele rechtskracht in dit geval waarin Koopmans pas 7 maanden na de uitspraak van het CBb aan de NOvAA om terugbetaling heeft gevraagd.
- 2.6.3 Het oordeel van de kantonrechter onder 4.3 van het vonnis is bovendien rechtens juist en niet onbegrijpelijk. Een handeling van een bestuursorgaan die aanleiding zou kunnen vormen voor het maken van een uitzondering op de regel van de formele rechtskracht – zoals erkenning van onrechtmatigheid of het zich op het standpunt stellen dat geen sprake is van een besluit – dient plaats te vinden voordat de bezwaartermijn is verstreken.¹⁹
Nu de kantonrechter heeft vastgesteld dat niet is gesteld dat de NOvAA gedurende de bezwaartermijn het standpunt heeft ingenomen dat geen sprake is van een besluit, en daarmee geen aanleiding bestaat om in het onderhavige geval een uitzondering te maken op de regel van de formele rechtskracht, behoefde de kantonrechter zich niet meer te buigen over de vraag of (Koopmans heeft gesteld dat) de NOvAA in de periode na het verstrijken van de bezwaartermijn een dergelijk standpunt heeft ingenomen.

¹⁹ ABRvS 25 juni 2003, AB 2004, 81. Vergelijk HR 24 januari 2003, NJ 2003, 629 m.nt. MRM (Maple Tree/Staat). Zie voorts J.A.M. van Angeren, De gewone rechter en de bestuursrechtspraak, p. 46.

Zelfs indien een dergelijke indruk door de NOvAA zou zijn gewekt, zou dat overigens geen uitzondering op de regel van de formele rechtskracht rechtvaardigen.

- 2.6.4 Het oordeel van de kantonrechter onder 4.3 van het vonnis dat niet is gesteld dat de NOvAA tijdens de bezwaartermijn jegens Koopmans de indruk heeft gewekt dat de factuur van 24 december 2004 geen besluit is, is evenmin onbegrijpelijk. In de in het middel genoemde vindplaats in de conclusie van repliek wordt niet aangegeven in welke periode de NOvAA jegens Koopmans de indruk zou hebben gewekt dat geen sprake is van een besluit en evenmin uit welke uitlatingen jegens hem Koopmans dat heeft afgeleid. De stelling van Koopmans dat de NOvAA de indruk zou hebben gewekt dat geen sprake zou zijn van een besluit is derhalve onvoldoende feitelijk onderbouwd.
- 2.6.5 De omstandigheid dat de NOvAA haar wettelijke bevoegdheden zou overschrijden, is, naar hiervoor bij de bespreking van het tweede middel onder 2.3.2 is uiteengezet, geen reden om een uitzondering te aanvaarden op het beginsel van de formele rechtskracht.
- 2.6.6 Anders dan het middel voorts ingang wil doen vinden is geen sprake van strijd met art. 1 bij het eerste protocol van het EVRM (EP). Dit artikel verzet zich er in beginsel niet tegen dat in het nationale recht termijnen worden gehanteerd die ertoe leiden dat bepaalde besluiten niet meer aan de orde kunnen worden gesteld indien deze termijnen ongebruikt verstrijken.

Het vorenstaande kan anders worden in bijzondere gevallen waarin de formele rechtskracht van een besluit is gebaseerd op een onherroepelijke uitspraak van een bestuursrechter en sprake is van een – ook aan deze bestuursrechter bekende – schending van het gemeenschapsrecht.²⁰ Een dergelijke situatie doet zich in het onderhavige geval echter niet voor.

In de in het middel aangehaalde vindplaats in de conclusie van repliek wordt bovendien enkel gesteld dat sprake is van strijd met art. 1 EP. Op dit niet nader onderbouwde betoog behoefde de kantonrechter niet expliciet in te gaan. In de overweging van de kantonrechter onder 4.3 van het vonnis ligt een verwerping besloten van dit beroep op art. 1 EP. Koopmans heeft ter zake, naar de kantonrechter niet onbegrijpelijk heeft overwogen, onvoldoende gesteld.

20 EHRM 16 april 2002, AB 2004, 75 m.nt. NV (Dangeville).

2.7 *Geen verplichting om op het besluit terug te komen*

- 2.7.1 In het zesde middel wordt aan de orde gesteld dat het vonnis van de kantonrechter onjuist zou zijn gemotiveerd nu zou zijn voorbijgegaan aan de essentiële stelling van Koopmans in punt 39 van de conclusie van repliek dat het een bestuursorgaan in het maatschappelijk verkeer niet betaamt om ter verkrijging van financieel voordeel, na duidelijke rechterlijke uitspraken in hoogste ressort, onrechtmatig eigendom te ontnemen en vervolgens vast te houden aan de verschuldigdheid van de betaling. Op grond van deze maatschappelijke betamelijkheid zou NOVAA op haar besluit moeten terugkomen en daarom zou het vonnis onvoldoende zijn gemotiveerd.
- 2.7.2 Het middel faalt. De omstandigheid dat in een procedure tussen een bestuursorgaan en een andere burger is komen vast te staan dat een bepaalde heffing niet in rekening kan worden gebracht, vormt geen aanleiding ten opzichte van een burger die niet tijdig bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld een uitzondering te aanvaarden op de regel van de formele rechtskracht.²¹
- 2.7.3 Voorts vloeit uit art. 4:6 Awb voor een bestuursorgaan slechts een verplichting voort tot heroverweging van een (onherroepelijk) besluit indien door de aanvrager nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden gesteld.²² Veranderde rechtspraak, verandering van regelgeving of van beleid sinds het nemen van het besluit, ten opzichte van andere belanghebbenden genomen of geweigerde besluiten dan wel uitspraken in door andere belanghebbenden aangespannen beroepen, vormen geen grond voor de verplichting tot heroverweging op de voet van art. 4:6 Awb.²³

Wel kan een verplichting tot heroverweging van een besluit bestaan wanneer in strijd met het Europese recht door een hoogste bestuursrechter een beslissing is genomen, ten onrechte geen prejudiciële vragen zijn gesteld en het Europese Hof na het wijzen van deze uitspraak een andersluidend oordeel heeft gegeven, terwijl na het wijzen van de uitspraak van het Europese Hof door een belanghebbende onmiddellijk om heroverweging is gevraagd.²⁴ Nu sprake moet zijn van een uitspraak van de hoogste bestuursrechter bestaat derhalve geen aanleiding een uitzondering te aanvaarden op de regel van de

21 HR 16 oktober 1992, NJ 1993, 638 m.nt. MS (Vulhop/Amsterdam).

22 Zie bijvoorbeeld CRvB 14 februari 2006, AB 2006, 363 m.nt. Brörling.

23 Zie in verband met de verandering van beleid ABRvS 10 augustus 2005, AB 2005, 355 m.nt. ATM. Zie ten aanzien van het verlenen van een vergunning aan een andere belanghebbende ABRvS 17 oktober 2007, AB 2007, 370 m.nt. Ortlep.

24 Zie HvJ EG 13 januari 2004, NJ 2004, 125 m.nt. MRM (Kühne en Heitz/Productschap voor Pluimvee en Eieren); HvJ 12 februari 2008, AB 2008, 100 m.nt. Widdershoven (Kempter).

formele rechtskracht.²⁵ Bovendien is in het onderhavige geval geen sprake van een schending van het gemeenschapsrecht door het CBb.

Naar de kantonrechter onder 4.4 van het vonnis rechtens juist en niet onbegrijpelijk heeft overwogen, heeft Koopmans onvoldoende omstandigheden aangevoerd om te kunnen oordelen dat de NOvAA verplicht zou zijn om op het besluit van 24 december 2004 terug te komen. Uit dat oordeel volgt dat geen verplichting bestaat tot heroverweging op de voet van art. 4:6 Awb, hetgeen gelet op het vorenstaande rechtens juist is en niet onbegrijpelijk. Er is immers sprake van een geval waarin uit een uitspraak in een door een andere belanghebbende ingesteld beroep blijkt dat het in dat beroep aan de orde zijnde besluit – dat vergelijkbaar is met het ten opzichte van Koopmans genomen besluit – moet worden vernietigd. Een dergelijke uitspraak kwalificeert niet als een nieuw gebleken feit of een veranderde omstandigheid in de zin van art. 4:6 Awb.

- 2.7.4 In het oordeel van de kantonrechter onder 4.4 van het vonnis ligt een verwerping besloten van het in het middel aangehaalde betoog van Koopmans dat het in strijd is met de zorgvuldigheid die NOvAA in het maatschappelijk verkeer betaamt om niet terug te komen op de factuur van 24 december 2004 en van Koopmans betaling te verlangen. Nu, naar de kantonrechter heeft overwogen, geen verplichting bestond om op het besluit van 24 december 2004 terug te komen, volgt daaruit dat het niet onrechtmatig is Koopmans aan dat besluit te houden. Een nadere motivering ter zake behoefde de kantonrechter niet te geven. De kantonrechter heeft, anders dan in het middel voorts wordt betoogd, voor zijn motivering niet alleen verwezen naar de stellingen van partijen, maar heeft geoordeeld dat Koopmans niet aan zijn stelplicht heeft voldaan.

3 Conclusie

De NOvAA handhaaft haar bij antwoord bereikte conclusie tot verwerping van het cassatieberoep.

²⁵ Zie bijvoorbeeld HvJ EG 19 september 2006, AB 2006, 441 m.nt. Widdershoven (Arcor); HR 5 oktober 2007, AB 2008, 1 m.nt. Widdershoven; CBb 28 november 2007, AB 2008, 20 m.nt. Ortlep.

4 **Lijst van aangehaalde literatuur, jurisprudentie en kamerstukken**

4.1 *Literatuur*

J.A.M. van Angeren, *De gewone rechter en de bestuursrechtspraak*, Deventer 2008, p. 38, 39, 42, 43, 46 en 48;;
 C.M. Bitter en A.A. van Rossum, *NTB* 1993, p. 206 e.v.;
 Waarnemend A-G Bloembergen in zijn conclusie voor HR 11 oktober 1996, *NJ* 1997, 165 m.nt. MS (Leenders/Ubbergen) onder 2.4;
 M.R. Mok en R.P.J.L. Tjittes, *RMTh* 1995, p. 402 (onder 6);
 E.M. Polak, *Burgerlijke rechter of bestuursrechter*, diss. UvA 1999, Deventer 1999, p. 34 en 35;
 M. Scheltema en M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht*, Deventer 2008, p. 318-323;
 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag 2008, p. 715;
 M.H. Wissink, *AV&S* 2004, p. 151.

4.2 *Jurisprudentie*

HR 9 mei 1986, *NJ* 1987, 252 m.nt. MS (Staat/Van Gelder);
 HR 16 mei 1986, *NJ* 1986, 723 m.nt. MS (Heesch/Van de Akker);
 HR 16 oktober 1992, *NJ* 1993, 638 m.nt. MS (Vulhòp/Amsterdam);
 HR 7 april 1995, *NJ* 1997, 21;
 HR 5 september 1997, *NJ* 1998, 47 (Autowrakken Soest);
 HR 23 januari 1998, *NJ* 1998, 525 m.nt. MS (Productschap voor Zuivel/Van Eijk);
 HR 19 juni 1998, *NJ* 1998, 869 (Kaveka/Apeldoorn);
 HR 12 oktober 2001, *NJ* 2001, 636 (Siemons);
 HR 24 januari 2003, *NJ* 2003, 629 m.nt. MRM (Maple Tree/Staat);
 HR 18 februari 2005, *NJ* 2005, 283 (SER/NVV);
 HR 5 oktober 2007, *AB* 2008, 1 m.nt. Widdershoven;

ABRvS 25 juni 2003, *AB* 2004, 81;
 ABRvS 10 augustus 2005, *AB* 2005, 355 m.nt. ATM;
 ABRvS 17 oktober 2007, *AB* 2007, 370 m.nt. Ortlep;

CBb 1 november 2000, *AB* 2001, 32 m.nt. JHvdV (Kühne en Heitz/Productschap voor Pluimvee en Eieren);
 CBb 23 mei 2006, *LJN* AX 7768;
 CBb 6 november 2008, *LJN* nrs. BG4006, BG4020 en BG4024;
 CBb 28 november 2007, *AB* 2008, 20 m.nt. Ortlep;

CRvB 18 december 1997, *AB* 1998, 124;

CRvB 14 februari 2006, AB 2006, 363 m.nt. Bröring;
CRvB 31 december 2007, AB 2008, 145 m.nt. Marseille;

EHRM 16 april 2002, AB 2004, 75 m.nt. NV (Dangeville).

HvJ EG 13 januari 2004, NJ 2004, 125 m.nt. MRM (Kühne en Heitz/Productschap voor
Pluimvee en Eieren);

HvJ EG 19 september 2006, AB 2006, 441 m.nt. Widdershoven (Arcor);

HvJ 12 februari 2008, AB 2008, 100 m.nt. Widdershoven (Kempter);

4.3 *Kamerstukken*

Kamerstukken II 2005/06, 30 397, nr. 12.

behandeld door	M.W. Scheltema
correspondentie	postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	(070) 515 34 83
fax	(070) 515 33 57
e-mail	mw.scheltema@pelsrijcken.nl
zaaknummer	10026464