

AUA2022H00182

Datum uitspraak: 9 augustus 2023

GEMEENSCHAPPELIJK HOF VAN JUSTITIE
VAN ARUBA, CURAÇAO, SINT MAARTEN
EN VAN BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

Uitspraak op het hoger beroep van:

A.C. Balentina, wonend in Aruba,

appellante,

tegen de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Aruba (hierna: het Gerecht) van 6 juli 2022 in zaak nr. AUA202103851, in het geding tussen:

appellante

en

de minister van Justitie, Veiligheid en Integratie, thans de minister van Justitie en Sociale Zaken (hierna: de minister)

Procesverloop

Bij beschikking van 23 december 2020 heeft de minister aan de Dienst Openbare Werken (hierna: DOW) op grond van de Hinderverordening vergunning verleend voor het oprichten van een verbrandingsinstallatie op de locatie Parkietenbos 2.

Op 15 juli 2021 heeft Balentina daartegen bezwaar gemaakt.

Op 27 december 2021 heeft Balentina beroep ingesteld tegen het met een afwijzende beschikking gelijkgestelde uitblijven van een beschikking op haar bezwaar van 15 juli 2021 (hierna: fictieve afwijzende beschikking op bezwaar).

Bij uitspraak van 6 juli 2022 heeft het Gerecht het beroep gegrond verklaard, de fictieve afwijzende beschikking op bezwaar vernietigd en de minister opgedragen binnen drie maanden reëel op het bezwaar te beschikken.

Tegen deze uitspraak heeft Balentina hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Het Hof heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 maart 2023. Balentina, en de minister, vertegenwoordigd door mr. A.F.J. Caster, werkzaam bij de Dienst Wetgeving en Juridische Zaken, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak, die daarvan deel uitmaakt.
2. Balentina woont in de wijk Parkietenbos in de omgeving van de vuilstortplaats Parkietenbos. Op 2 juli 2020 heeft DOW de minister verzocht om een vergunning als bedoeld in artikel 1 van de Hinderverordening voor het installeren van een verbrandingsinstallatie/incinerator op de locatie Parkietenbos 2 (hierna: hindervergunning). Dat verzoek heeft de minister met ingang van 22 juli 2020 voor dertig dagen ter inzage gelegd en een ieder in de gelegenheid gesteld daartegen bezwaren kenbaar te maken. Balentina heeft bij geschrift van 18 augustus 2020 van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Bij beschikking van 23 december 2020 heeft de minister de hindervergunning verleend. Die beschikking is op 4 juni 2021 bekendgemaakt in de Landscourant van Aruba.
3. Het Gerecht heeft in de aangevallen uitspraak overwogen dat de fictieve afwijzende beschikking op bezwaar niet gemotiveerd is en daarom niet in stand kan blijven. Niet is gebleken dat de minister reëel op het bezwaarschrift van Balentina heeft beschikt. De minister is daartoe wel verplicht en zal dat alsnog binnen drie maanden moeten doen.

Hoger beroep

4. In hoger beroep voert Balentina in de eerste plaats aan dat het Gerecht haar beroep inhoudelijk had kunnen en moeten behandelen. Het niet tijdig nemen van een beschikking op bezwaar wordt immers gelijkgesteld met een afwijzende beschikking. Zij heeft daartegen inhoudelijke beroepsgronden aangevoerd en die had het Gerecht moeten bespreken. Het Gerecht had de minister daarom niet slechts moeten opdragen reëel te beschikken, maar had de hindervergunning naar aanleiding van haar beroepsgronden op rechtmatigheid moeten toetsen. De minister heeft bovendien nagelaten een verweerschrift in te dienen, waardoor moet worden aangenomen dat hij de fictieve afwijzende beschikking op bezwaar voldoende acht als inhoudelijk verweer. Dat leidt er volgens Balentina toe dat al hetgeen zij in beroep heeft gesteld en aangevoerd, onweersproken is gebleven en dus als vaststaand dient te worden aangenomen.

Voor het geval dit betoog niet slaagt, voert Balentina aan dat het Gerecht een te lange beslistermijn heeft gegeven en ook ten onrechte geen dwangsom heeft opgelegd. Ook heeft het Gerecht nagelaten te bepalen dat de verbrandingsinstallatie niet operationeel mag zijn zolang er niet reëel op het bezwaarschrift is beslist.

4.1. Naar aanleiding van het betoog van de minister dat Balentina geen (proces)belang meer heeft bij haar hoger beroep omdat de minister inmiddels bij beschikking van 5 maart 2023 reëel heeft beslist op het bezwaarschrift van Balentina tegen de hindervergunning, overweegt het Hof het volgende. Tegen de reële beschikking heeft Balentina tijdig beroep ingesteld bij het Gerecht (geregistreerd onder zaak nr. AUA202301286). Het Hof kan die beschikking niet betrekken in deze hogerberoepsprocedure omdat de Landsverordening administratieve rechtspraak (hierna: Lar) daar geen grondslag voor biedt. Het is dus aan het Gerecht om op dat beroep te beslissen. Dat is echter in dit geval geen grond om te oordelen dat het procesbelang is komen te vervallen. Balentina wil met haar hoger beroep immers een oordeel van het Hof krijgen over de wijze waarop het Gerecht haar beroep tegen de fictieve afwijzende beschikking op bezwaar heeft getoetst. Dat oordeel kan en zal het Hof in deze uitspraak ook geven.

4.2. In hetgeen Balentina in hoger beroep heeft aangevoerd ziet het Hof geen grond om de aangevallen uitspraak te vernietigen. Weliswaar geldt niet tijdig beschikken op een bezwaarschrift op grond van artikel 23, tweede lid, van de Lar als een fictieve afwijzende beschikking op dat bezwaar, die daarom op zichzelf door het Gerecht inhoudelijk zou kunnen worden getoetst, maar er is geen rechtsregel die het Gerecht daartoe verplicht. Het Hof overweegt vervolgens dat het feit dat de minister geen verweer heeft gevoerd, in deze bestuursrechtelijke procedure niet tot gevolg heeft dat alles wat door Balentina is gesteld en aangevoerd als vaststaand moet worden aangenomen. Dat volgt ook niet uit artikel 32, aanhef en onder e, van de Lar. De door het Gerecht gestelde termijn van drie maanden voor het geven van een reële beschikking op het bezwaarschrift, die aansluit bij de regeling in artikel 20, eerste lid, van de Lar, acht het Hof in dit geval

niet onredelijk lang. Voor het opleggen van een dwangsom biedt de beroepsprocedure van de Lar, in tegenstelling tot de procedure van artikel 53 van de Lar, geen grondslag. De beroepsprocedure van de Lar geeft het Gerecht evenmin de bevoegdheid om bij vernietiging van de fictieve afwijzende beschikking op bezwaar de primaire beschikking (in dit geval: de hindervergunning) te schorsen.

4.3. De slotsom is dat het hoger beroep van Balentina niet slaagt en dat de aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

Overwegingen ten overvloede over de mogelijkheden die de Lar biedt voor zo effectief mogelijke rechtsbescherming tegen niet (tijdig) beschikken

5. Het Hof heeft op de zitting stilgestaan bij de inertie van de bestuurlijke besluitvorming in Aruba, de (on)mogelijkheden voor burgers, zoals Balentina, om daartegen op te komen en de (on)mogelijkheden voor het Gerecht, gelet op de in de Lar neergelegde uitspraakbevoegdheden, om hier effectieve rechtsbescherming te bieden. Het Hof acht het van belang om enkele mogelijkheden te benoemen die de Lar in geval van niet of niet tijdig beslissen door het bestuur (wel) biedt.

Inhoudelijk toetsen van de fictieve afwijzende beschikking op bezwaar

5.1. Een fictieve afwijzende beschikking op bezwaar kán door het Gerecht inhoudelijk worden getoetst en er is (ook) geen rechtsregel die zich ertegen verzet om dat inderdaad te doen. Niet elke procedure leent zich daar echter voor. Gelet op het belang dat is gemoeid met het tijdig tot stand komen van reële besluitvorming en het voorkomen van onnodige procedures tegen fictieve afwijzende beschikkingen, zal het Gerecht telkens moeten nagaan of inhoudelijke toetsing van de fictieve afwijzende beschikking mogelijk en aangewezen is. Daarvoor is allereerst van belang of wat de indiener van het beroepschrift aanvoert vooral betrekking heeft op de termijnen en de duur van de overschrijding van die termijnen, of op de materiële inhoud van de zaak. Naarmate hetgeen in beroep wordt aangevoerd inhoudelijker is, zal er voor het Gerecht eerder aanleiding zijn om daar ook op in te gaan en - voor zover van toepassing - het bestuursorgaan (alsnog) in de gelegenheid te stellen (inhoudelijk) verweer te voeren. Factoren die een rol kunnen spelen bij het al dan niet overgaan tot inhoudelijke toetsing zijn onder meer: of er een kwestie van openbare orde speelt, of met de beschikking of het uitblijven van een rechterlijk oordeel fundamentele rechten in het geding zijn, of de primaire beschikking – als die er is – onmiskenbaar onjuist is. Ook het (herhaaldelijk) niet naleven van de wettelijke of door het Gerecht gestelde termijnen om een reële beschikking te geven kan een factor zijn die meeweegt bij de beoordeling of inhoudelijke toetsing van een fictieve afwijzende beschikking aangewezen is. Soms verdient het terugzenden van de zaak naar het bestuursorgaan voor het geven van een reële beschikking de voorkeur. Contra-indicaties kunnen onder meer zijn: de aanwezigheid van de belangen van derden die (nog) niet in de procedure zijn betrokken, of het tijdsaspect, bijvoorbeeld als het bestuursorgaan nog niet inhoudelijk op een aanvraag heeft beslist. Het

Gerecht zal de keuze voor wel of niet inhoudelijk toetsen, in elk geval summier, moeten motiveren. Als daartegen hoger beroep wordt ingesteld, zal het Hof de – gemotiveerde – keuze van het Gerecht in beginsel respecteren.

Finaliseren na inhoudelijke toetsing

5.2. Indien het Gerecht overgaat tot inhoudelijke toetsing van de aangevochten fictieve afwijzende beschikking op bezwaar en deze ook op inhoudelijke gronden vernietigt, moet het Gerecht onderzoeken op welke wijze het geschil zoveel mogelijk definitief kan worden beslecht. In dat verband zal het Gerecht eerst moeten onderzoeken of met toepassing van artikel 52, eerste lid, van de Lar de rechtsgevolgen van de fictieve afwijzende beschikking in stand kunnen blijven. Indien dit niet mogelijk is, komt aan bod of het Gerecht met toepassing van artikel 47, vierde lid, van de Lar zelf in de zaak kan voorzien. Is ook dat niet mogelijk, dan beoordeelt het Gerecht of met toepassing van artikel 51, eerste lid, van de Lar het bestuursorgaan opdracht moet worden gegeven alsnog een reële inhoudelijke beschikking te geven, met inachtneming van de – zoveel als mogelijk is: richtinggevende – aanwijzingen in de uitspraak. Daarvoor stelt het Gerecht dan op grond van artikel 51, tweede lid, van de Lar een termijn.

Hoe verder als niet inhoudelijk is getoetst

5.3. Indien het Gerecht niet overgaat tot inhoudelijke toetsing van de aangevochten fictieve afwijzende beschikking op bezwaar, zal het Gerecht het beroep gegrond verklaren, de fictieve afwijzende beschikking vernietigen en het bestuursorgaan opdragen om, binnen de door het Gerecht te stellen en gelet op de omstandigheden van het geval redelijke termijn, reëel te beschikken op het bezwaarschrift. Dat kan maar hoeft geen standaardtermijn te zijn. De te stellen termijn kan aansluiten bij de wettelijke beslistermijn voor het geven van een beschikking op aanvraag of een beschikking op een bezwaarschrift, maar kan daarvan onder omstandigheden ook afwijken. In geval van spoedeisende belangen kan een korte(re) termijn worden gesteld. Indien omvangrijk (nader) onderzoek nodig is of de rechtzoekende zelf nog informatie moet verschaffen aan het bestuursorgaan, kan ook een langere termijn aangewezen zijn.

5.4. Het Gerecht kan daarbij, met toepassing van artikel 52, tweede lid, eerste volzin, van de Lar, bepalen dat het bestuursorgaan wordt verplicht aan de indiener van het beroepschrift een (immateriële schade)vergoeding te betalen als het niet binnen de daarvoor door het Gerecht gestelde termijn reëel op het bezwaarschrift beslist. De hoogte van de alsdan verschuldigde vergoeding kan bij de uitspraak waarin de termijn wordt gesteld, al worden bepaald. Daarbij zou kunnen worden aangesloten bij de bedragen en de systematiek voor het opleggen van dwangsommen op grond van artikel 53, tweede lid, van de Lar. Indien en zodra het bestuursorgaan niet binnen de gestelde termijn reëel beschikt, kan op grond van artikel 52, tweede lid, tweede volzin, van de Lar de tenuitvoerlegging geschieden.

Voorlopige voorziening

5.5. Ten slotte wijst het Hof op de mogelijkheid het Gerecht op grond van artikel 54 van de Lar te verzoeken om, hangende een beroep tegen een fictieve afwijzende beschikking op bezwaar, een voorlopige voorziening te treffen. Indien het Gerecht daartoe aanleiding ziet kan het, al dan niet met schorsing van de in beroep aangevochten fictieve afwijzende beschikking op bezwaar op inhoudelijke gronden, bij wege van voorlopige voorziening bepalen dat binnen een daartoe gestelde termijn alsnog reëel op het bezwaarschrift wordt beslist en/of een andere passende voorlopige voorziening treffen. Op grond van artikel 56 van de Lar kan daaraan een dwangsom worden verbonden.

5.6. Een verzoek op grond van artikel 54 van de Lar kan ook worden gedaan hangende een bezwaar tegen een fictieve afwijzing van een aanvraag. Ook in die situatie kan het Gerecht, al dan niet met schorsing van de in bezwaar bestreden fictieve afwijzende beschikking op inhoudelijke gronden, bij wege van voorlopige voorziening bepalen dat binnen een daartoe gestelde termijn alsnog reëel wordt beslist en/of een andere passende voorlopige voorziening treffen. Ook dan kan op grond van artikel 56 van de Lar daaraan een dwangsom worden verbonden.

Beslissing

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. W.H. Bel, voorzitter, en mr. T.G.M. Simons en mr. B.J. van Ettehoven, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.M.C.S. van der Heide, griffier.

w.g. Bel
voorzitter

w.g. Van der Heide
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 augustus 2023.

BIJLAGE

Landsverordening administratieve rechtspraak

[...]

Hoofdstuk III Beroep op het Gerecht

Paragraaf 1. De toegang tot de rechter

Artikel 23

1. Degene die rechtstreeks in zijn belang is getroffen door een op een bezwaarschrift genomen beslissing als bedoeld in de artikelen 12, eerste lid, 14, tweede lid, of 20, kan daartegen beroep instellen bij het Gerecht.
2. Het uitblijven van een beslissing op een bezwaarschrift binnen de in artikel 20, eerste lid, bedoelde termijn, wordt gelijkgesteld met een afwijzende beslissing.

[...]

Paragraaf 3. Het voorbereidend onderzoek

Artikel 32

Het Gerecht kan onmiddellijk uitspraak doen:

[...]

- e. indien het bestuursorgaan binnen de gestelde termijn geen verweerschrift heeft ingediend.

[...]

Paragraaf 5. De uitspraak

Artikel 47

1. De rechter grondt zijn uitspraak uitsluitend op hetgeen ter zitting is gebleken, op het verslag van de bezichtiging ter plaatse en op de stukken waarvan hij overeenkomstig de artikelen 36 en 39 kennis kan nemen.
2. De uitspraak is gemotiveerd.
3. Indien de uitspraak inhoudt de gehele of gedeeltelijke vernietiging van een beslissing op grond van artikel 24, onderdeel e, wordt daarin aangewezen met welk beginsel het besluit in strijd is geoordeeld.
4. Zo nodig kan de rechter zelf in de zaak voorzien.

[...]

Paragraaf 6. De gevolgen van de uitspraak

Artikel 51

1. Indien de uitspraak strekt tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing, neemt het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk een nieuwe beslissing met inachtneming van de uitspraak van de rechter, tenzij artikel 47, vierde lid, is toegepast.
2. De rechter stelt daarvoor een termijn.

Artikel 52

1. De rechter kan bepalen dat de gevolgen van de vernietigde beslissing geheel of gedeeltelijk in stand blijven.
2. De rechter kan tevens bepalen dat het bestuursorgaan wordt verplicht tot betaling van een vergoeding aan de wederpartij. De tenuitvoerlegging kan geschieden overeenkomstig Boek 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van Aruba.

Artikel 53

1. Indien het bestuursorgaan niet binnen de daarvoor gestelde termijn voldoet aan artikel 51, kan de wederpartij bij het Gerecht een verzoek indienen tot toekenning van een vergoeding ten laste van het Land dan wel

een verzoek om het bestuursorgaan te verplichten alsnog gevolg te geven aan de uitspraak.

2. Bij de beslissing op dit verzoek kan worden bepaald dat het bestuursorgaan aan de wederpartij een dwangsom verbeurt voor iedere dag dat het in gebreke blijft aan de beslissing te voldoen. De tenuitvoerlegging kan geschieden overeenkomstig Boek 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van Aruba.

[...]

Hoofdstuk V Schorsing en voorlopige voorziening

Artikel 54

1. Indien krachtens deze landsverordening een bezwaar- of beroepschrift aanhangig is, kan de indiener daarvan aan het Gerecht verzoeken de beschikking onderscheidenlijk de beslissing op het bezwaarschrift te schorsen op grond, dat de uitvoering daarvan voor betrokkene een onevenredig nadeel met zich mee zou brengen in verhouding tot het door een onmiddellijke uitvoering te dienen belang.

2. Ook kan op zijn verzoek een voorlopige voorziening worden getroffen ter voorkoming van nadeel als bedoeld in het eerste lid.

[...]

Artikel 56

Het Gerecht kan bepalen dat het bestuursorgaan, indien of zolang het niet aan een in de uitspraak vervatte voorlopige voorziening voldoet, aan de verzoeker een bij de uitspraak vast te stellen dwangsom verbeurt. De tenuitvoerlegging kan geschieden overeenkomstig Boek 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van Aruba.

[...]