

# uitspraak

---

## RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 13/5471

uitspraak van 10 september 2014 van de enkelvoudige kamer in de zaak van

[REDACTED]

gemachtigde: drs. M.S.J. Hoorntje,

en

[REDACTED], eisers sub 2,

gemachtigde: drs. M.S.J. Hoorntje,

tegen

de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 12 september 2012 (verbeurtebeschikking) heeft de staatssecretaris medegedeeld dat hij een dwangsom van € 1.260,- aan eisers sub 2 is verschuldigd.

Bij besluit van 31 januari 2013 (primaair besluit) heeft de staatssecretaris de verbeurtebeschikking ingetrokken en een bedrag van € 1.260,- van eisers sub 2 teruggevorderd.

Op 12 maart 2013 is namens eisers sub 2 bezwaar tegen het primaire besluit gemaakt.

Bij besluit van 8 augustus 2013 (bestreden besluit) heeft de staatssecretaris het bezwaar ongegrond verklaard en het primaire besluit in stand gelaten.

Op 19 september 2013 is namens eiser sub 1 digitaal beroep tegen het bestreden besluit ingesteld.

Op 19 september 2013 is namens eisers sub 2 per fax beroep tegen het bestreden besluit ingesteld.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden in Breda op 27 augustus 2014. De gemachtigde van eisers was daarbij aanwezig. De staatssecretaris liet zich vertegenwoordigen door mr. I.P.G.M. Rijken en J. van Egmond.

### Overwegingen

1.1. Per brief van 6 januari 2012 (aanvraag) hebben eisers sub 2 en hun twee kinderen aan de staatssecretaris gevraagd om handhavend optreden tegen Onur Air wegens overtreding van Verordening 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake

compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten.

Bij brief van 16 februari 2012 (verlengingsbeslissing) heeft de staatssecretaris de ontvangst van de aanvraag bevestigd en daaraan onder meer toegevoegd dat "de behandelingsprocedure 6 maanden kan duren of langer voor complexe zaken".

Per brieven van 5 maart 2012, 6 april 2012, 9 mei 2012 en 5 september 2012 is de staatssecretaris namens eisers sub 2 in gebreke gesteld.

Bij besluit van 12 september 2012 heeft de staatssecretaris het verzoek van 6 januari 2012 afgewezen. Dat besluit heeft uiteindelijk - via een bezwaar, een beslissing op dat bezwaar en een beroep tegen die beslissing - geleid tot het beroep met zaaknummer BRE 13/5170.

1.2. Bij afzonderlijk besluit van 12 september 2012 heeft de staatssecretaris de verbeurtebeschikking genomen. Toen huldigde de staatssecretaris namelijk de opvatting dat:

- (a) de termijn voor het beslissen op de aanvraag was verstreken toen hij de brief van 5 maart 2012 had ontvangen;
- (b) de brief van 5 maart 2012 als ingebrekestelling in de zin van artikel 4:17, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet worden aangemerkt;
- (c) sinds 14 dagen na 5 maart 2012 meer dan 42 dagen zijn verstreken voordat op de aanvraag is beslist;
- (d) hij aan eisers sub 2 een dwangsom van € 1.260,- is verschuldigd, gelet op het bepaalde in artikel 4:17, tweede lid, van de Awb.

Blijkens het primaire en het bestreden besluit meent de staatssecretaris inmiddels dat:

- (a) de termijn voor het beslissen op de aanvraag pas op 6 juli 2012 is verstreken, gelet op de inhoud van de verlengingsbeslissing;
- (b) de brieven van 5 maart 2012, 6 april 2012 en 9 mei 2012 niet als ingebrekestelling in de zin van artikel 4:17, derde lid, van de Awb kunnen worden aangemerkt omdat deze prematuur zijn;
- (c) slechts de brief van 5 september 2012 als ingebrekestelling kan worden aangemerkt;
- (d) sinds de ontvangst van de brief van 5 september 2012 nog geen twee weken waren verstreken toen op de aanvraag werd beslist;
- (e) hij om die reden aan eisers sub 2 geen dwangsom is verschuldigd.

2. Eisers staan op het standpunt dat de staatssecretaris de verbeurtebeschikking niet had mogen intrekken. Ter ondersteuning van dit standpunt betogen zij dat:

- (a) de in de verlengingsbeslissing genoemde beslistermijn van 6 maanden onredelijk lang is;
- (b) de verlengingsbeslissing in zoverre buiten toepassing moet worden gelaten;
- (c) de termijn voor het beslissen op de aanvraag dus was verstreken toen de staatssecretaris de brief van 5 maart 2012 had ontvangen
- (d) de brief van 5 maart 2012 als een ingebrekestelling in de zin van artikel 4:17, derde lid, van de Awb moet worden aangemerkt;
- (e) sinds 14 dagen na 5 maart 2012 meer dan 42 dagen zijn verstreken voordat op de aanvraag is beslist;
- (f) de staatssecretaris aan hen een dwangsom van € 1.260,- is verschuldigd, gelet op het bepaalde in artikel 4:17, tweede lid, van de Awb.

3.1. De rechtbank onderzoekt eerst ambtshalve of de beroepen ontvankelijk zijn en overweegt daarover het volgende.

3.2. In haar uitspraak van heden met zaaknummer BRE 13/5170 heeft de rechtbank geoordeeld dat eiser sub 1 niet kan worden aangemerkt als belanghebbende - in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb - bij de beslissing op het bezwaar tegen het besluit van 12 september 2012 waarbij de aanvraag is afgewezen.

Onder verwijzing naar de rechtsoverwegingen van die uitspraak oordeelt de rechtbank dat eiser sub 1 evenmin kan worden aangemerkt als belanghebbende - in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb - bij het bestreden besluit. Het bestreden besluit is immers slechts gericht aan - en genomen op grondslag van het bezwaar van - eisers sub 2.

Om deze reden zal de rechtbank het beroep van eiser sub 1 niet-ontvankelijk verklaren.

3.3. De rechtbank acht het beroep van eisers sub 2 wel ontvankelijk. Op 19 september 2013 kon de rechtbank uit de tekst van het toen verzonden faxbericht, in samenhang met het bestreden besluit, namelijk afleiden dat de gemachtigde namens eisers sub 2 beroep instelde. De nadien ingezonden machtigingen en de daarover ter zitting afgelegde verklaringen bevestigen dit.

De rechtbank ziet in de omstandigheid dat de machtiging van [REDACTED] pas op zitting is overgelegd geen aanleiding deze machtiging buiten beschouwing te laten.

4.1. Blijkens de stukken en de behandeling ter zitting worden eisers sub 2 en de staatssecretaris verdeeld gehouden door het antwoord op de vraag of de termijn voor het beslissen op de aanvraag wegens de verlengingsbeslissing is verlengd tot 6 juli 2012. Daarover overweegt de rechtbank het volgende.

4.2. Zowel eisers sub 2 als de staatssecretaris huldigen de opvatting dat de verlengingsbeslissing een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb waartegen krachtens artikel 6:3 van de Awb geen zelfstandige bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. De rechtbank volgt die opvatting, mede gezien de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS) van 16 oktober 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1564).

Verder zijn eisers en de staatssecretaris het erover eens dat de termijn voor het beslissen op de aanvraag bij de verlengingsbeslissing is verlengd tot 6 juli 2012. De rechtbank ziet geen grond voor een ander oordeel.

4.3. Nu de verlengingsbeslissing een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, concludeert de rechtbank dat die beslissing is onderworpen aan de eisen die hoofdstuk 3 van de Awb aan besluiten stelt. Die conclusie wijzigt niet doordat tegen de verlengingsbeslissing geen zelfstandige bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. In dit kader overweegt de rechtbank dat zij een oordeel over de rechtmatigheid van de verlengingsbeslissing mag vellen, voor zover daarom wordt verzocht in een beroepsprocedure over een besluit waarin die beslissing een rol speelt.

Op basis hiervan oordeelt de rechtbank dat de verlengingsbeslissing moet zijn gebaseerd op een deugdelijk onderzoek naar de relevante feiten en de af te wegen belangen en een voor derden kenbare motivering, gelet op het bepaalde in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Vervolgens constateert de rechtbank dat de eerder genoemde uitspraak van de AbRS van

16 oktober 2013 geen oordeel bevat over de rechtmatigheid van de daarin aan de orde zijnde verlenging van de beslistermijn, ook al is de redelijkheid van een verlenging met zes maanden - naar zeggen van zowel drs. Hoorntje als mr. Kops - tijdens de zitting van 3 oktober 2013 uitdrukkelijk aan de orde gesteld. Daaruit leidt de rechtbank af dat de AbRS de beslissing aanvaardde als een vaststaand gegeven en niet als een - voor exceptieve toetsing vatbare - rechtshandeling. Reeds hierom kent de rechtbank aan de uitspraak van 16 oktober 2013 niet het gewicht toe dat de staatssecretaris er aan gehecht wil zien.

De rechtbank kent wel veel gewicht toe aan het rapport van de Nationale ombudsman van 18 januari 2012 (ECLI:NL:XX:2012:BV9650), aangezien dat rapport een goed gedocumenteerd en onderbouwd oordeel over de redelijkheid van de verlenging van de beslistermijn met zes maanden bevat. Dat rapport geeft de rechtbank voldoende reden voor het oordeel dat de verlengingsbeslissing niet alleen onbehoorlijk, maar ook onrechtmatig is. Hierbij neemt de rechtbank mede in aanmerking dat de verlengingsbeslissing is genomen toen de staatssecretaris het rapport van de Nationale ombudsman reeds kende - althans moest kennen - en desondanks geen relevante motivering bevat en evenmin blijkt geeft van een feiten- en belangenonderzoek. Naar het oordeel van de rechtbank benadrukt die omstandigheid dat de staatssecretaris bij het nemen van de verlengingsbeslissing in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb heeft gehandeld.

4.4. Gezien het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat de verlengingsbeslissing wegens de onrechtmatigheid ervan buiten toepassing moet worden gelaten. Dit betekent dat de termijn voor het beslissen op de aanvraag niet is verlengd, en is geëindigd op 2 maart 2012, acht weken na de ontvangst van de aanvraag op 6 januari 2012.

5. In het verlengde van rechtsoverweging 4.4 concludeert de rechtbank dat de brief van 5 maart 2012 wel als een ingebrekestelling in de zin van artikel 4:17, derde lid, van de Awb kan worden aangemerkt, en dat sinds 14 dagen na 5 maart 2012 meer dan 42 dagen zijn verstreken voordat de staatssecretaris op de aanvraag heeft beslist. Dit leidt de rechtbank tot de slotsom dat de verbeurtebeschikking juridisch correct is, zodat deze bij het primaire besluit ten onrechte is ingetrokken.

6. De rechtbank zal het beroep van eisers sub 2 gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen. Verder zal zij zelf in de zaak voorzien door het bezwaar gegrond te verklaren en het primaire besluit te herroepen. Dit betekent concreet dat eisers sub 2 de aan hen uitbetaalde dwangsommen niet aan de staatssecretaris hoeven terug te betalen.

7. Nu de rechtbank het beroep van eisers sub 2 gegrond zal verklaren, dient het griffierecht aan hen te worden vergoed.

De rechtbank zal de staatssecretaris veroordelen tot vergoeding van proceskosten die eisers sub 2 tijdens de bezwaar- en beroepsfase wegens de door drs. Hoorntje verleende rechtsbijstand hebben gemaakt. De rechtbank stelt deze kosten - met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht - vast op een bedrag van € 1.461,- (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 487,- en wegingsfactor 1).

---


**Beslissing**

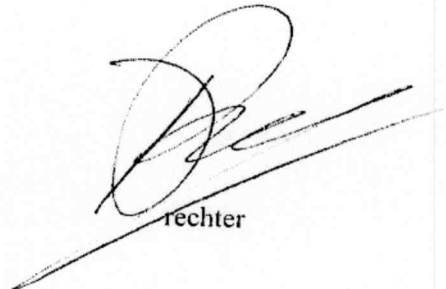
De rechtbank:

- verklaart het beroep van eiser sub 1 niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep van eisers sub 2 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- verklaart het bezwaar gegrond;
- herroept het primaire besluit;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit;
- draagt de staatssecretaris op het betaalde griffierecht van € 160,- aan eisers sub 2 te vergoeden;
- veroordeelt de staatssecretaris tot vergoeding van de door eisers sub 2 gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 1.461,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M. Breeman, rechter, in aanwezigheid van mr. L.M. Koenraad, griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 10 september 2014.

  
griffier

  
rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

**22 SEP 2014**

**Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.



"VOOR FOTOKOPIE CONFORM"  
De griffier van de rechtbank  
Zeeland-West-Brabant