ECLI:NL:GHDHA:2016:1156

Instantie	Gerechtshof Den Haag
Datum uitspraak	26-04-2016
Datum publicatie	26-04-2016
Zaaknummer	200.185.647/01
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBDHA:2016:500, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep kort geding
Inhoudsindicatie	Niet deelnemen aan alcoholslotprogramma. Bestuursrechtelijke rechtsgang art. 97 Reglement Rijbewijzen binnen vijf jaar. Vordering teruggave rijbewijs niet-ontvankelijk bij civiele rechter. Deels compensatie van proceskosten.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

GERECHTSHOF DEN HAAG

Afdeling Civiel recht

Zaaknummer : 200.185.647/01

Zaak-/rolnummer rechtbank : C/09/500290 / KG ZA 15-1784

arrest in kort geding van 26 april 2016

inzake

[appellant] ,

wonende te [woonplaats],

appellant,

hierna te noemen: appellant,

advocaat: mr. J.T. Willemsen te Haarlem,

tegen

de publiekrechtelijke rechtspersoon Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen als rechtsopvolger van:

de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen,

gevestigd te Rijswijk,

geïntimeerde,

hierna te noemen: het CBR,

advocaat: mr. J. Bootsma te Den Haag.

Het geding

Nadat het hof verlof tot spoedappel had verleend, is appellant bij exploot van 2 februari 2016, met daarin opgenomen twee grieven, in hoger beroep gekomen van het door de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag tussen partijen gewezen vonnis van 6 januari 2016. Bij memorie van antwoord met producties heeft het CBR de grieven bestreden.

Vervolgens hebben partijen op 24 maart 2016 de zaak doen bepleiten, appellant door mr. J.T. Willemsen, advocaat te Haarlem, en het CBR door mr. J. Bootsma, advocaat te Den Haag, beiden aan de hand van overgelegde pleitnotities. Ten slotte hebben partijen de stukken overgelegd en is arrest gevraagd.

Beoordeling van het hoger beroep

1. Tussen partijen is niet (meer) in geschil dat uitsluitend de publiekrechtelijke rechtspersoon het CBR als rechtsopvolger van de in appel mede gedagvaarde Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen met betrekking tot de onderhavige vordering moet worden aangesproken. Daarom verstaat het hof de vordering van appellant als gericht tegen de publiekrechtelijke rechtspersoon Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen.

2. De door de rechtbank in het vonnis van 6 januari 2016 vastgestelde feiten zijn niet in geschil. Ook het hof zal daar van uitgaan. Met in achtneming daarvan gaat het in deze zaak om het volgende:

2.1 Op 1 december 2011 is het alcoholslotprogramma (hierna, ook in citaten: ASP) ingevoerd. Het ASP is door de wetgever in het bestuursrecht ondergebracht. Het ASP werd door het CBR opgelegd op grond van artikel 17 van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2001 (hierna: de Regeling) aan bestuurders van motorvoertuigen (niet zijnde bromfietsen) die worden aangehouden met een bepaald ademalcoholgehalte of die weigeren de blaastest te doen. Bij oplegging van het ASP wordt het rijbewijs (alle categorieën) ongeldig verklaard, met uitzondering van het bromfietsrijbewijs. Wanneer de bestuurder zich aanmeldt voor het ASP, de eerste termijn van de kosten betaalt en een alcoholslot in zijn (personen)auto laat inbouwen, krijgt hij opnieuw een geldig rijbewijs B met kort gezegd de aantekening dat hij uitsluitend in deze auto met een alcoholslot mag rijden (code 103: rijden met een alcoholslot). Het alcoholslot dat in de auto wordt ingebouwd is een blaasapparaat met een startonderbreker. De bestuurder moet voor het starten in het apparaat blazen, waarna het apparaat de

hoeveelheid alcohol in de adem meet. De auto start niet wanneer teveel alcohol in de adem wordt gemeten. Ook tijdens het rijden moet een aantal malen in het alcoholslot worden geblazen. Daarnaast moet de ASP-deelnemer het slot periodiek laten uitlezen in een hiervoor gespecialiseerde garage. Het ASP duurt ten minste twee jaar en de deelnemer dient zelf de kosten van deelname aan het programma te betalen (rond de 4.500,--).
De betrokkene kan ook besluiten niet deel te nemen aan het ASP. In dat geval blijft zijn rijbewijs gedurende ten hoogste vijf jaar ongeldig (artikel 132b Wegenverkeerswet 1994 (WVW) j° artikel 97 lid 5 onder a van het Reglement Rijbewijzen (RR)).

2.2 Op 5 maart 2013 is appellant als autobestuurder aangehouden voor rijden onder invloed van alcohol. Appellant is hiervoor door de strafrechter veroordeeld tot een onvoorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid voor de duur van zes maanden.

2.3 Bij besluit van 15 maart 2013 (hierna: het ASP-besluit) heeft het CBR zijn rijbewijs ongeldig verklaard en aan hem op grond van artikel 17 van de Regeling het ASP opgelegd. *Niet* is in dit ASP-besluit (of in enig ander besluit) opgenomen voor welke duur (vijf jaar of minder) het rijbewijs ongeldig is verklaard of wanneer een nieuw rijbewijs kan worden aangevraagd in andere gevallen dan nadat het ASP met goed gevolg is afgerond. Het CBR heeft op 15 maart 2013, naast het ASP-besluit, wel een aangetekende brief aan appellant gestuurd, waarin staat (op p. 3 halverwege en onderaan) dat wanneer hij niet aan het bij het besluit opgelegde ASP deelneemt, het CBR zijn Eigen verklaring tot vijf jaar na het ASP-besluit niet in behandeling neemt en geen Verklaring van geschiktheid afgeeft en dat hij alleen een nieuw rijbewijs kan aanvragen als hij deelneemt aan het ASP. Naar aanleiding van de uitvoeringskosten van het ASP heeft het CBR bij brief van 5 november 2013 (wederom) aan appellant geschreven dat het CBR de Eigen verklaring tot vijf jaar na het opgelegde besluit niet in behandeling kan nemen en dat het geen Verklaring van geschiktheid kan afgeven wanneer appellant niet aan het ASP deelneemt.

2.4 Appellant heeft een bezwaarschrift tegen het ASP-besluit ingediend. Dit bezwaarschrift is kennelijk niet-ontvankelijk verklaard wegens overschrijding van de indieningstermijn. Daarmee is het ASP-besluit onherroepelijk geworden en heeft het (in beginsel) formele rechtskracht gekregen.

2.5 Bij brief van 18 juni 2014 heeft (de advocaat van) appellant aan het CBR geschreven dat hij beroepschauffeur is voor wie het opleggen van een ASP buiten proportioneel is, en om herziening van de ASP-besluit en schadevergoeding verzocht. Bij besluit van 29 augustus 2014 heeft het CBR het verzoek om schadevergoeding afgewezen en aangegeven dat van de juistheid van het besluit moet worden uitgegaan.

2.6 Bij arrest van 3 maart 2015 (ECLI:NL:HR:2015:434) heeft de strafkamer van de Hoge Raad geoordeeld dat strafvervolging van een verdachte ter zake van het rijden onder invloed van alcoholhoudende drank in strijd is met de beginselen van een goede procesorde in die gevallen, waarin de verdachte op grond van datzelfde feit de onherroepelijk geworden verplichting tot deelname aan het ASP is opgelegd. De Hoge Raad merkte op (in overweging 4.3.3) dat door het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak van 13 december 2005 (73661/01), Nilsson vs Zweden, een bestuursrechtelijke schorsing van de rijbevoegdheid van 18 maanden vanwege de ernst ervan als een criminal sanction werd gezien. De inbreuk op het beginsel dat iemand niet twee maal kan worden vervolgd en bestraft voor het begaan van hetzelfde feit, heeft de niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie in de strafvervolging tot gevolg.

2.7 Bij uitspraak van 4 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:622) heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geoordeeld dat artikel 17 van de Regeling onverbindend is. Hiertoe overwoog de Afdeling onder meer:
5.1. () Het is kennelijk de bedoeling van de wetgever dat degene aan wie een ASP wordt opgelegd, in de gelegenheid blijft een motorrijtuig te besturen. In het bijzonder voor de betrokkene die voor zijn levensonderhoud in hoge mate afhankelijk is van het bezit van een rijbewijs, is dit van zwaarwegende

betekenis geweest bij de weging door de wetgever van de gevolgen die voor betrokkenen aan het opleggen van een ASP verbonden zijn.

Voorts blijkt uit de wetsgeschiedenis () dat is besloten de kosten, verbonden aan het volgen van een ASP voor rekening te brengen van degenen aan wie het ASP is opgelegd. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State, () heeft de minister () gesteld dat de raming van de kosten was bijgesteld naar 1.300,- tot 2.000,- en dat werd onderzocht of een verdere verlaging van de kosten mogelijk was.
De Afdeling gaat ervan uit dat de mogelijkheid een voertuig te blijven besturen en de in de ogen van de wetgever aanvaardbare kosten van het ASP tezamen van wezenlijk belang zijn geweest voor de wijze waarop de bevoegdheid het ASP op te leggen is geregeld. () De proportionaliteit van de maatregel is () uitsluitend beoordeeld bij het vaststellen van de Regeling, uitgaande van een situatie waarin betrokkene beschikt over een geldig, zij het beperkt, rijbewijs en van een indicatie van de kosten die dit met zich zou brengen.

5.2 *Met betrekking tot het vorenstaande stelt de Afdeling evenwel het volgende vast. Bij de Afdeling is inmiddels een groot aantal zaken over het ASP aanhangig waarin () door de betrokken bestuurder wordt betoogd dat de gevolgen van het ASP voor hem onevenredig zijn. Dit betreft in de eerste plaats gevallen waarin is betoogd dat betrokkene redelijkerwijs niet in staat is om aan het ASP deel te nemen, hetzij omdat hij de kosten daarvan niet kan opbrengen, hetzij omdat hij met teveel alcohol op is aangetroffen achter het stuur van een geleende of gehuurde auto maar niet in het bezit is van een eigen auto. Het CBR heeft in diverse zaken te kennen gegeven dat de kosten van het ASP over een periode van twee jaar ongeveer 5000 bedragen. () Derhalve komt het opleggen van deelname aan het ASP in een aanzienlijk aantal gevallen neer op een ongeldigverklaring van het rijbewijs voor vijf jaar omdat het alternatief van het alcoholslot feitelijk niet bereikbaar is. In die gevallen wordt het educatieve doel van het ASP niet bereikt, terwijl het effect van de maatregel zich uitstrekt over een langere periode dan de twee jaar waarvoor het ASP in beginsel wordt opgelegd.*
Voorts is de Afdeling geconfronteerd met gevallen waarin het ASP, zelfs bij deelname, voor betrokkene onevenredige gevolgen heeft. Het betreft gevallen waarin betrokkene betoogt dat hij bij deelname zijn baan verliest of dreigt te verliezen. Het gaat dan om personen die naar gesteld voor het voorzien in hun levensonderhoud in hoge mate afhankelijk zijn van het bezit van een geldig rijbewijs zonder beperking. Tot deze categorie behoren onder meer automonteurs en taxichauffeurs, maar ook kan worden gedacht aan anderen die voor de invulling van hun werkzaamheden noodzakelijkerwijs in verschillende autos, danwel in een bedrijfsauto dienen te rijden, zodat zij, hoewel zij willen meewerken aan inbouw van een alcoholslot in hun privéauto, daarnaast over een geldig rijbewijs zonder beperking dienen te beschikken om voor hun werk andere voertuigen te kunnen besturen.()
5.4 () De regeling maakt ten onrechte geen onderscheid tussen gevallen waarin deze ingrijpende gevolgen zich wel en niet voordoen en biedt het CBR evenmin ruimte om in de gevallen waarin deze zich voordoen een geïndividualiseerde afweging te verrichten. Aldus is voor die gevallen in de Regeling de evenredigheid van de opgelegde maatregel onvoldoende gewaarborgd, zodat artikel 17, eerste lid, van de Regeling in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb [Hof: Algemene wet bestuursrecht] *en derhalve onverbindend is. () Dat de wetgever bij de totstandkoming van artikel 131 en 132b van de Wegenverkeerswet 1994 () bewust heeft afgezien van de mogelijkheid om ruimte te laten voor een belangenafweging blijkt niet () De tekst van genoemde artikelen laat ruimte voor een regeling die rekening houdt met de uiteenlopende gevolgen van het ASP voor verschillende personen en situaties.*

()

5.8. Ter voorlichting merkt de Afdeling op, dat het voorgaande niet betekent dat eerdere uitspraken waarin de Regeling wel verbindend is geacht vatbaar zijn voor herziening in de zin van artikel 8:119 van de Awb. De rechtszekerheid vergt dat onherroepelijke rechterlijke uitspraken slechts in uitzonderlijke gevallen worden herzien. Een rechterlijke uitspraak waarin de rechter blijk geeft van een gewijzigde rechtsopvatting is geen grond voor herziening als bedoeld in artikel 8:119, eerste lid, van de Awb. Evenmin betekent de onverbindendheid van de Regeling, dat het CBR, hoewel daartoe bevoegd, gehouden is om reeds in rechte onaantastbaar geworden besluiten tot oplegging van een ASP te heroverwegen (vgl. HR 16 oktober 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0718; Vulhop).

2.8

Op 10 april 2015 (Staatscourant 9 april 2015 nr. 10188) zijn artikel 17 en 18 van de Regeling vervallen. In de toelichting daarop verwees de minister naar voornoemde uitspraak van de Afdeling en merkte op: *genoemde uitspraken betekenen niet dat het ASP nooit meer opgelegd zou mogen worden. Voorwaarde is dan wel dat eerst telkens een afweging kan worden gemaakt of oplegging van het ASP een evenredige maatregel is. () De werkzaamheden en de organisatie van het CBR zijn thans ingericht op het nemen van gebonden besluiten, waarbij het bestuursorgaan geen afwegingsvrijheid heeft. ()*

Voor de gevallen, waarin het CBR al wel een beslissing heeft genomen tot oplegging van het ASP, maar waarin die beslissing nog niet onherroepelijk is geworden () geldt dat het CBR een nieuw besluit zal nemen ()
Ten aanzien van alle [deze] personen () zal het besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs worden ingetrokken en zal het rijbewijs worden teruggegeven. () Indien zij al waren begonnen met het ASP, zullen de feitelijke kosten van het ASP worden vergoed.
()
Personen ten aanzien van wie het besluit tot oplegging van het ASP rechtens onaantastbaar was op of voor het tijdstip van de uitspraak van de Afdeling () van 4 maart jl.

Deze regeling is niet van toepassing op [deze] personen.

2.9 Bij brief van 9 november 2015 heeft (de advocaat van) appellant aan het CBR geschreven dat appellant niet aan het ASP kan deelnemen, dat hij een rijbewijs nodig heeft voor zijn werkzaamheden, dat hij wil dat het CBR het ASP-besluit herziet en dat hij graag verneemt dat het CBR het rijbewijs per omgaande retourneert. Het CBR heeft dit aangemerkt als een verzoek om herziening en dat verzoek op 18 december 2015 afgewezen.

3.1 Appellant heeft zich tot de (burgerlijke) voorzieningenrechter gewend en gevorderd, kort weergegeven en voor zover in hoger beroep (na eiswijziging) van belang, het CBR te gebieden ervoor zorg te dragen dat binnen 48 uur het rijbewijs aan appellant wordt teruggegeven zonder oplegging van het ASP. Hij heeft daartoe onder meer aangevoerd dat oplegging van het ASP in zijn situatie punitief, onevenredig en onaanvaardbaar is, waarbij hij zich mede heeft beroepen op de hiervoor onder 2.7 genoemde uitspraak van de Afdeling, een arrest van dit hof van 3 november 2015 (ECLI:NL:GHDHA:2015:2975), het gelijkheidsbeginsel en zijn schrijnende (financiële) situatie.

3.2 De voorzieningenrechter heeft appellant in het thans bestreden vonnis niet-ontvankelijk verklaard in zijn vorderingen en hem in de proceskosten veroordeeld. Hij heeft daartoe overwogen, kort en zakelijk samengevat, dat de voorzieningenrechter in kort geding (civiel) fungeert als restrechter, zodat de weg naar deze rechter is afgesloten wanneer een andere aangewezen rechter of rechtsgang voldoende rechtsbescherming biedt. Om te bewerkstelligen dat het ASP-besluit wordt herzien en dat appellant op korte termijn weer over zijn rijbewijs kan beschikken, kan hij tegen de afwijzing van zijn verzoek om herziening bezwaar maken en vervolgens eventueel beroep instellen bij de bestuursrechter en hangende bezwaar en/of beroep kan hij voorlopige voorzieningen vragen bij de bestuursrechter. Mitsdien staat er voor appellant een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open, aldus de voorzieningenrechter. Voorts, zo overweegt de voorzieningenrechter, heeft het CBR onbetwist naar voren gebracht dat appellant op grond van artikel 97 lid 1 Reglement Rijbewijzen (hierna: RR) een verklaring van geschiktheid kan aanvragen en het CBR in dat verband kan verzoeken om, eerder dan vijf jaar na de ongeldigverklaring van zijn rijbewijs en oplegging van het ASP, een verklaring van geschiktheid in het rijbewijzenregister te registreren, waarop het CBR vervolgens bij voor bezwaar en beroep vatbaar besluit beslist.

3.3 Appellant legt met zijn twee grieven het geschil in volle omvang aan het hof voor. Het hof overweegt het volgende.

4.1 Niet is in geschil dat er in dit kort geding sprake is van een spoedeisend belang. Evenmin is in deze civiele zaak in geschil dat het in geding zijnde ASP-besluit formele rechtskracht heeft gekregen. Het beginsel van formele rechtskracht brengt met zich dat de burgerlijke rechter, ook in kort geding, er van uit moet gaan dat de besluiten zowel wat hun wijze van tot stand komen als wat hun inhoud

betreft in overeenstemming zijn met de wettelijke voorschriften en de algemene rechtsbeginselen. Voor herziening van het ASP-besluit is daar geen plaats in de onderhavige civiele procedure. Immers, daargelaten of er van een herzieningsgrond als bedoeld in artikel 8:119 Awb sprake is (mede gelet op voormelde uitspraak van de Afdeling), is een herzieningsbesluit een besluit waartegen bezwaar en vervolgens beroep bij de bestuursrechter mogelijk is terwijl appellant bij spoedeisendheid hangende het bezwaar en het beroep een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter kan vragen.

4.2 Voor zover geen herziening van het ASP-besluit wordt gevraagd, maar teruggave van het rijbewijs binnen 48 uur, overweegt het hof het volgende.

4.3 Net als in de ASP-besluiten die leidden tot het arrest van 3 november 2015 van dit hof waarnaar appellant verwijst (ECLI:NL:GHDHA:2015:2975), is ook met het onderhavige ASP-besluit geen beslissing genomen dat het rijbewijs voor de duur van de volle vijf jaar ongeldig blijft. Slechts in een afzonderlijke, informerende brief is een termijn van vijf jaar genoemd. Evenmin is wettelijk bepaald dat het rijbewijs niet wordt teruggegeven voordat de volle termijn van vijf jaar verstreken is. In artikel 97 lid 5 RR is opgenomen dat (bij niet deelneming aan het ASP) gedurende een periode van *ten hoogste* vijf jaren na de ongeldigverklaring geen verklaring van geschiktheid wordt geregistreerd.

4.4 Vraag is dan ook of appellant, voor wie wel (onherroepelijk) een ASP-besluit geldt maar die niet deelneemt aan het ASP, vóór het verstrijken van deze termijn van vijf jaar jegens het CBR aanspraak kan maken op afgifte of teruggave van het rijbewijs, en welke rechtsmiddelen voor hem openstaan indien het CBR weigert aan een daartoe strekkend verzoek gevolg te geven.

4.5 In de twee zaken in het kort geding dat leidde tot voornoemd arrest van 3 november 2015 had het CBR onbetwist naar voren gebracht dat het CBR bij niet deelnemen aan het ASP de Eigen verklaring tot vijf jaar na het ASP-besluit niet in behandeling kan nemen en geen verklaring van geschiktheid kan afgeven (rechtsoverweging 1.6). Het CBR had zich in die zaken niet op het standpunt gesteld dat artikel 97 RR wel een mogelijkheid van eerdere teruggave bood en het partijdebat is daar ook niet over gegaan. Tegen deze achtergrond heeft het hof op 3 november 2015 geoordeeld dat wanneer het ASP was opgelegd, het rijbewijs ongeldig was verklaard en de betrokkene niet deelneemt aan het ASP (om welke reden dan ook) niet was voorzien in (verdere) besluitvorming over het voortduren van de ongeldigheid van het rijbewijs binnen de periode van vijf jaar (overweging 3.3), zodat de civiele rechter als restrechter was aangewezen.

4.6 Anders dan toen, is thans door het CBR naar voren gebracht dat er bij een verzoek om een verklaring van geschiktheid ex artikel 97 RR van een niet-deelnemer aan het ASP wel eerder dan na vijf jaar een rechtsingang voor het krijgen van het rijbewijs is, dus ook in de gevallen waarin de betrokkene geen 103codering heeft (gehad). Het CBR neemt dan een besluit of weigert te besluiten, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is; hangende bezwaar en beroep kan een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter worden gevraagd. Dit betoog is gegrond.

4.7 Dit zo zijnde, maakt dat er voor appellant een mogelijkheid is om zijn zaak aan de bestuursrechter voor te leggen op grond van de bijzondere regelgeving van artikel 97 RR. De bestuursrechtelijke rechtsgang betreft een met voldoende waarborgen omklede, effectieve rechtsgang waarin met voldoende spoed en in overeenstemming met van toepassing zijnde verdragen, wetten en rechtsbeginselen kan worden beslist, waarbij alle relevante omstandigheden van appellant (inclusief voor hem al dan niet klemmende, onevenredige gevolgen) kunnen worden betrokken. Dat betekent dat de burgerlijke rechter als rest rechter zich moet terugtrekken.

5.1 Het voorgaande leidt tot het oordeel dat appellant voor de burgerlijke rechter niet-ontvankelijk is in zijn vordering tegen het CBR. Het bestreden vonnis wordt dan ook bekrachtigd.

5.2 In beginsel past daarbij een veroordeling van appellant in de proceskosten van het CBR. Echter, door aan appellant mede te delen dat het CBR de Eigen verklaring tot vijf jaar na het opgelegde ASP-besluit niet in behandeling neemt en geen Verklaring van geschiktheid afgeeft en dat het rijbewijs ongeldig

blijft totdat appellant aan de voorwaarden uit het ASP-besluit heeft voldaan (dus aan het ASP deelneemt), heeft het CBR zijn kosten van een procedure voor de civiele (rest-)rechter naar het oordeel van het hof mede zelf nodeloos veroorzaakt. Daarom zal het hof de proceskosten die het CBR in het hoger beroep heeft gemaakt, voor eigen rekening laten.

Beslissing

Het hof:

- bekrachtigt het bestreden vonnis;

- bepaalt dat iedere partij de eigen proceskosten van het geding in hoger beroep draagt.

Dit arrest is gewezen door mrs. G. Dulek-Schermers, M.A.F. Tan-de Sonnaville en S.A. Boele en is uitgesproken ter openbare terechtzitting van 26 april 2016 in aanwezigheid van de griffier.