

Invorderingsbeschikking. Afdeling oordeelt dat het uitstellen van het nemen van de invorderingsbeschikking geen stuitingshandeling is en geen uitstel...

ABRvS 19-06-2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3682, m.nt. T.N. Sanders (Excluton Druten)

Essentie

Beslissing om dwangsommen niet te innen hangende onherroepelijkheid van de last onder dwangsom is geen stuitingshandeling en behelst geen uitstel van betaling ex artikel 4:111 Awb. Invorderingsbevoegdheid is verjaard.

Samenvatting

Als het college wel krachtens artikel 4:94, eerste lid, van de Awb uitstel van betaling had verleend, dan zou daardoor ingevolge artikel 4:94, tweede lid, en artikel 4:111 van de Awb van rechtswege ook de in artikel 5:35 van de Awb neergelegde verjaringstermijn voor het nemen van een invorderingsbeschikking zijn verlengd met de termijn waarvoor het uitstel van betaling was verleend.

Nu het college geen uitstel van betaling heeft verleend, is op 24 augustus 2011 de ingevolge artikel 5:35 van de Awb geldende verjaringstermijn voor het nemen van invorderingsbeschikkingen verlopen. Nu het college de invorderingsbeschikking op 15 november 2011 heeft genomen, heeft het in strijd met artikel 5:35 van de Awb gehandeld.

Partij(en)

De besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Excluton B.V. en Excluton Beheer B.V., beide te Druten, appellanten,
tegen
het college van gedeputeerde staten van Gelderland, verweerder.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluiten van 10 augustus 2010 en 11 augustus 2010 heeft het college twee lasten onder dwangsom opgelegd aan Excluton Beheer B.V. wegens het zonder de daarvoor ingevolge artikel 8.1 van de Wet milieubeheer vereiste vergunning plaatsen van stoominstallaties in een inrichting aan de Waalbandijk 155 te Druten.

Bij besluit van 12 oktober 2011 heeft het college het door Excluton Beheer B.V. gemaakte bezwaar tegen het besluit van 10 augustus 2010 ongegrond verklaard en haar bezwaar tegen het besluit van 11 augustus 2010 gegrond verklaard, en de door Excluton B.V. tegen deze besluiten gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard.

Bij besluit van 15 november 2011 heeft het college besloten tot invordering van op grond van de bij besluit van 10 augustus 2010 opgelegde last verbeurde dwangsommen.

Tegen het besluit van 12 oktober 2011 hebben Excluton B.V. en Excluton Beheer B.V. beroep ingesteld bij de Rechtbank Arnhem.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De rechtbank heeft zich bij uitspraak van 12 juni 2012 in zaak nr. 11/4921 onbevoegd verklaard en het beroep doorgezonden naar de Afdeling.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 maart 2013, waar Excluton B.V. en Excluton Beheer B.V., vertegenwoordigd door mr. R. Benhadi, advocaat te Nijmegen, en het college, vertegenwoordigd door mr. A.Th. Stapelkamp en mr. T.W.M. Bot, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

1.

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) in werking getreden. Bij de invoering

van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in artikel 1.6, eerste lid, van de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding, omdat de besluiten tot oplegging van lasten onder dwangsom voor de inwerkingtreding van de Wabo zijn genomen. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

Beroep Excluton B.V.

2.

Excluton B.V. betoogt dat het college ten onrechte heeft geoordeeld dat haar bezwaren niet-ontvankelijk zijn omdat zij geen belanghebbende is bij de besluiten waarbij aan Excluton Beheer B.V. lasten onder dwangsom zijn opgelegd. Daartoe stelt zij zich, onder verwijzing naar de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling van 14 april 2004 in zaak nrs. 200401463/1 en 200401463/2, op het standpunt dat zij belanghebbende is bij de aan Excluton Beheer B.V. opgelegde lasten omdat — naar de Afdeling begrijpt — Excluton Beheer B.V. bestuurder en aandeelhouder is van Excluton B.V.

2.1.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2.2.

De Afdeling merkt allereerst op dat de door Excluton B.V. aangehaalde uitspraak geen betrekking heeft op de vraag of — zoals hier in geschil is — een belang van een rechtspersoon rechtstreeks betrokken zou kunnen zijn bij een aan zijn bestuurder en aandeelhouder opgelegde last, maar op de omgekeerde situatie.

De lasten zijn niet opgelegd aan Excluton B.V. Voor haar vloeien uit de desbetreffende besluiten geen verplichtingen voort. Dat de lasten wel verplichtingen inhouden voor Excluton Beheer B.V., de bestuurder en aandeelhouder van Excluton B.V., maakt dat niet anders. In zoverre is er geen reden om aan te nemen dat de belangen van Excluton B.V. rechtstreeks betrokken zijn bij de aan haar bestuurder en aandeelhouder opgelegde lasten. Ook voor het overige is niet gebleken van feiten of omstandigheden die maken dat Excluton B.V. een rechtstreeks bij de besluiten tot oplegging van de lasten betrokken belang zou hebben.

2.3.

Gelet hierop heeft het college het door Excluton B.V. tegen de opgelegde lasten gemaakte bezwaar terecht niet-ontvankelijk verklaard vanwege het ontbreken van belanghebbendheid. Het door Excluton B.V. ingestelde beroep is dan ook ongegrond.

Beroep Excluton Beheer B.V.

Besluit van 10 augustus 2010

3.

Bij besluit van 15 november 2011 heeft het college besloten tot invordering van de op grond van de bij besluit van 10 augustus 2010 opgelegde last verbeurde dwangsommen. Dit besluit wordt, gelet op artikel 5:39, eerste lid, van de Awb, geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

4.

Excluton Beheer B.V. betoogt dat ten onrechte is ingevorderd, omdat de bevoegdheid tot invordering gelet op artikel 5:35 van de Awb was verjaard.

4.1.

Het college betwist dat de bevoegdheid tot invordering was verjaard, omdat het door bij brief van 12 november 2010 aan Excluton Beheer B.V. verleend uitstel van betaling de verjaringstermijn heeft verlengd.

4.2.

Ingevolge artikel 5:33 van de Awb moet een verbeurde dwangsom binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd worden betaald.

Ingevolge artikel 5:35 verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd.

Ingevolge artikel 4:111, eerste lid, wordt de verjaringstermijn verlengd met de tijd gedurende welke de schuldenaar uitstel

van betaling heeft. Dit uitstel kan het bestuursorgaan krachtens artikel 4:94, eerste lid, verlenen.

4.3.

In afdeling 4.4.4. van de Awb zijn regels opgenomen over de aanmaning en vervolgens invordering bij dwangbevel van geldschulden. Voor zover het gaat om invordering van dwangsommen, is in artikel 5:37, eerste lid, van de Awb aanvullend bepaald dat het bestuursorgaan pas mag aanmanen tot betaling van een dwangsom nadat bij beschikking over de invordering van die dwangsom is besloten.

4.4.

Door het niet naleven van de last onder dwangsom werd op 24 augustus 2010 het maximale bedrag aan dwangsommen van rechtswege verbeurd. Ingevolge artikel 5:33 ontstond door dit verbeuren van rechtswege de verplichting om de verbeurde dwangsom te betalen. Een dergelijke betalingsverplichting ontstaat niet pas door een invorderingsbeschikking. Een invorderingsbeschikking strekt er slechts toe met toepassing van afdeling 4.4.4. van de Awb de betaling af te dwingen. Ook in de wetsgeschiedenis is benadrukt dat de betalingsverplichting en het nemen van een beschikking over de invordering van elkaar moeten worden onderscheiden ([Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3](#), p. 102 en 113).

4.5.

In de brief van 12 november 2010 is meegedeeld:

“Wij zullen tijdens de behandeling van uw bezwaarschrift niet over gaan tot inning van verbeurde dwangsommen. In dat kader delen wij u mede dat wij het nemen van de invorderingsbeschikking uitstellen tot onze beslissing op het bezwaar.”

Deze mededeling hield slechts in dat het college vooralsnog niet met een invorderingsbeschikking de invorderingsprocedure krachtens afdeling 4.4.4. van de Awb zou starten voor het afdwingen van de betaling van de aan hem verschuldigde dwangsom. Deze mededeling hield niet in dat het college krachtens artikel 4:94 van de Awb uitstel van betaling van de van rechtswege ontstane verplichting tot betaling van de dwangsom verleende.

4.6.

Als het college wel krachtens artikel 4:94, eerste lid, van de Awb uitstel van betaling had verleend, dan zou daardoor ingevolge artikel 4:94, tweede lid, en artikel 4:111 van de Awb van rechtswege ook de in artikel 5:35 van de Awb neergelegde verjaringstermijn voor het nemen van een invorderingsbeschikking zijn verlengd met de termijn waarvoor het uitstel van betaling was verleend.

4.7.

Nu het college geen uitstel van betaling heeft verleend, is op 24 augustus 2011 de ingevolge artikel 5:35 van de Awb geldende verjaringstermijn voor het nemen van invorderingsbeschikkingen verlopen. Nu het college de invorderingsbeschikking op 15 november 2011 heeft genomen, heeft het in strijd met artikel 5:35 van de Awb gehandeld. De beroepsgrond slaagt. Het beroep tegen het besluit van 15 november 2011 is gegrond. Dit besluit dient te worden vernietigd.

4.8.

Ter zitting is door Excluton Beheer B.V. verklaard dat zij na vernietiging van het invorderingsbesluit geen belang heeft bij een verdere behandeling van haar beroep voor zover dat betrekking heeft op het aan die invordering ten grondslag liggende dwangsombesluit. Dit in aanmerking genomen is het beroep tegen het besluit van 12 oktober 2011, voor zover het ziet op het besluit van 10 augustus 2010, niet-ontvankelijk.

Besluit van 11 augustus 2010

5.

Bij het besluit van 11 augustus 2010 is een last opgelegd in verband met een dieselgestookte stoominstallatie die in 2010 zonder de daarvoor vereiste vergunning in de inrichting aanwezig is geweest.

De bezwaarschriftencommissie heeft geadviseerd, kort weergegeven, dit besluit te herroepen omdat het college er ruim voor het opleggen van de last al mee bekend was dat deze inmiddels verwijderde installatie niet voldeed en niet meer opnieuw zou worden geplaatst.

Bij het bestreden besluit heeft het college onder verwijzing naar het door de bezwaarschriftencommissie uitgebrachte advies vermeld dat het bezwaar gegrond wordt verklaard.

6.

Excluton Beheer B.V. betoogt dat het college ten onrechte het besluit van 11 augustus 2010 niet heeft herroepen en niet tevens heeft besloten op het verzoek om vergoeding van de kosten die zij in verband met de behandeling van het daartegen gemaakte bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken.

6.1.

Ingevolge artikel 7:11, tweede lid, van de Awb herroept het bestuursorgaan, voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit. Het college gaat, gezien onder meer hetgeen het in het verweerschrift en ter zitting heeft opgemerkt, ervan uit dat het besluit van 11 augustus 2010 bij het bestreden besluit is herroepen. Dit is niet juist. In het bestreden besluit heeft het college slechts vermeld dat het bezwaar tegen dit besluit gegrond wordt verklaard. In zoverre is het bestreden besluit in strijd met artikel 7:11, tweede lid, van de Awb.

Deze beroepsgrond slaagt. De Afdeling ziet aanleiding om zelf in de zaak te voorzien door het besluit van 11 augustus 2010 te herroepen.

6.2.

Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb worden de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Ingevolge het derde lid beslist het bestuursorgaan op het verzoek bij de beslissing op het bezwaar. Het college heeft bij het bestreden besluit, in strijd met artikel 7:15, derde lid, van de Awb, niet beslist op het verzoek om vergoeding van de kosten van Excluton Beheer B.V. in de bezwaarfase.

Deze beroepsgrond slaagt eveneens.

6.3.

Het college heeft betoogd dat het verzoek om vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten moet worden afgewezen. De herroeping van het besluit van 11 augustus 2010 die bij het bestreden besluit had moeten plaatsvinden, zou volgens het college niet het gevolg zijn van een aan het college te wijten onrechtmatigheid. Pas tijdens de hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie zou namelijk zijn gebleken dat niet hoefde te worden gevreesd voor terugplaatsing van de dieselgestookte stoominstallatie. Excluton Beheer B.V. gaf toen volgens het college te kennen dat de installatie kennelijk ongeschikt was, terwijl zij in haar zienswijze van 30 juni 2010 over het voornemen tot het opleggen van de last onder dwangsom het tegenovergestelde zou hebben beweerd.

6.4.

In de zienswijze van 30 juni 2010 en het daarbij gevoegd e-mailbericht van 11 juni 2010 heeft Excluton Beheer B.V. duidelijk vermeld dat de dieselgestookte stoominstallatie een proefopstelling is, die in praktijk niet blijkt te voldoen en die zal worden verwijderd en vervangen door een propaangestookte stoominstallatie. Gelet op deze zienswijze was het college er — zoals ook de bezwaarschriftencommissie heeft geconstateerd — ruim voor het opleggen van de last mee bekend dat de dieselgestookte stoominstallatie niet zou worden herplaatst. Het betoog van het college dat deze informatie die tot herroeping van de last heeft geleid, pas tijdens de hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie naar voren is gekomen, is dan ook onjuist. Ook voor het overige is er geen grond voor het oordeel dat het college niet de kosten van Excluton Beheer B.V. in de bezwaarfase zou moeten vergoeden.

7.

Het beroep van Excluton Beheer B.V. tegen het besluit van 12 oktober 2011, voor zover het ziet op het besluit van 11 augustus 2010, is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd. De Afdeling zal op na te melden wijze zelf in de zaak voorzien.

8.

Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.


Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:

- I. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Excluton B.V. ongegrond;
- II. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Excluton Beheer B.V. niet-ontvankelijk voor zover het de beroepsgronden over het besluit van 10 augustus 2010 betreft;
- III. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Excluton Beheer B.V. voor het overige gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 12 oktober 2011, kenmerk 2010-005661/MPM19670, voor zover daarbij het besluit van 11 augustus 2010 niet is herroepen en niet is beslist

- op het verzoek van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Excluton Beheer B.V. om vergoeding van de kosten die zij in verband met de behandeling van het bezwaar heeft moeten maken;
- V. herroept het besluit van 11 augustus 2010, kenmerk 2010-005661/MPM19670;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 12 oktober 2011 voor zover dit is vernietigd;
- VII. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 15 november 2011, kenmerk 2010-005661/MPM19670;
- VIII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Gelderland tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Excluton Beheer B.V. in verband met de behandeling van het bezwaar en beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.888 (zegge: achttienhonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IX. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Gelderland aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Excluton Beheer B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 298 (zegge: tweehonderdachtennegentig euro) vergoedt.

Noot

Auteur: T.N. Sanders 

1.

Deze uitspraak zal bij menig handhavingsjurist in dienst van de overheid het zweet doen uitbreken. De Afdeling bevestigt namelijk dat het uitstellen van het nemen van de invorderingsbeschikking geen uitstel van betaling in de zin van artikel 4:94 Awb behelst. De verjaring van de invorderingsbevoegdheid op grond van artikel 5:35 Awb wordt dus niet gestuit of opgeschort door een dergelijk uitstel. In de praktijk lijken bestuursorganen er echter vaak (onterecht) vanuit te gaan dat dit wel het geval is en dat zij de verjaring van de invorderingsbevoegdheid hebben gestuit danwel opgeschort. Er zullen dus waarschijnlijk een flink aantal verbeurde dwangsommen zijn die nooit ingevorderd zullen kunnen worden (als de overtreder of zijn gemachtigde de AB in de gaten houdt tenminste). Deze uitspraak lag in de lijn der verwachting maar vormt zonder twijfel een nuttige aanvulling voor de jurisprudentie op het gebied van de invorderingsbeschikking.

2.

Wat was er aan de hand? Navraag heeft mij het volgende geleerd. Excluton is een siertegel- en bestratingsfabrikant in Druten (nabij Nijmegen). Binnen de inrichting bevindt zich een propaangasstoominstallatie. Excluton heeft op een eerder moment geëxperimenteerd met een dieselstoominstallatie, maar deze is later verwijderd. Deze installaties zijn niet opgenomen in de voor de inrichting geldende milieuvergunning. Het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland ('GS') legt daarom aan Excluton een tweetal lasten onder dwangsom op inhoudende het verwijderen en verwijderd houden van de twee installaties. De eerste, d.d. 10 augustus 2010, ziet op de propaangasstoominstallatie en de tweede, d.d. 11 augustus 2010, ziet op de dieselstoominstallatie. Ik zal mij beperken tot het besluit d.d. 10 augustus 2010 en de daarop gebaseerde invorderingsbeschikking, nu het interessante gedeelte van de uitspraak van de Afdeling daarop ziet. Het besluit d.d. 10 augustus 2010 behelst een dwangsom van € 5.000 per dag dat de installatie in werking is, met een maximum van € 25.000. Op 24 augustus 2010 wordt door GS geconstateerd dat het maximale bedrag aan dwangsommen is verbeurd. Bij brief van 12 november 2010 verklaren GS (uit eigen beweging) dat zij de verbeurde dwangsommen hangende het bezwaar van Excluton tegen de last niet zullen invorderen: 'wij [stellen] het nemen van de invorderingsbeschikking uit [...] tot onze beslissing op bezwaar'. Na de beslissing op het bezwaar tegen de last onder dwangsom vorderen GS bij invorderingsbeschikking d.d. 15 november 2011 de dwangsommen in. Excluton stelt zich in de daarop volgende procedures op het standpunt dat de invorderingsbevoegdheid van GS is verjaard nu meer dan een jaar is verstreken vanaf de verbeurde van de dwangsommen (artikel 5:35 Awb): GS waren dus niet langer bevoegd om een invorderingsbeschikking te nemen. GS stellen echter dat de brief van 12 november 2010 een uitstel van betaling in de zin van artikel 4:94 Awb inhoudt en dat de verjaring van haar invorderingsbevoegdheid derhalve nog niet is ingetreden. De Afdeling oordeelt dat de brief van 12 november 2010 geen uitstel van betaling in de zin van artikel 4:94 Awb inhoudt. De invorderingsbevoegdheid is dus verjaard, aldus de Afdeling. Impliciet oordeelt de Afdeling daarmee ook dat de beslissing om het nemen van de invorderingsbeschikking uit te stellen (de brief van 12 november 2010) geen stuitingshandeling is. Nu de invorderingsbevoegdheid is verjaard kwam GS geen bevoegdheid meer toe om een invorderingsbeschikking te nemen, waardoor GS in strijd met artikel 5:35 Awb hebben gehandeld. De Afdeling vernietigt de invorderingsbeschikking dus en oordeelt dat, nu de installatie hangende hoger beroep alsnog is gelegaliseerd, Excluton ook geen belang meer heeft bij een beoordeling van haar beroep tegen de last onder dwangsom zelf. Excluton zal immers geen dwangsommen meer kunnen verbeuren. Het beroep tegen de last onder dwangsom wordt daarom niet-ontvankelijk verklaard wegens gebrek aan procesbelang.

3.

Het (impliciete) oordeel van de Afdeling dat de beslissing tot het uitstellen van het nemen van een invorderingsbeschikking geen stuitingshandeling is lijkt mij rechtens juist. In artikelen 4:105 en 4:106 Awb zijn de mogelijkheden voor het bestuursorgaan om de verjaring te stuiten *limitatief* genoemd ([Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 56](#)). Ingevolge artikel 4:105 Awb is dat een daad van rechtsvervolgning (bij de civiele rechter, zie [Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 56](#)) en ingevolge artikel 4:106 Awb zijn dat de aanmaning, de beschikking tot verrekening en het dwangbevel. De beslissing tot het uitstellen van het nemen van de invorderingsbeschikking is dus geen stuitingshandeling. Terzijde merk ik op dat de invorderingsbeschikking niet wordt genoemd in artikelen 4:105 en 4:106 Awb als stuitingshandeling. De invorderingsbeschikking zelf lijkt dus evenmin een stuitingshandeling te zijn. Tot dit oordeel kwam ook recent de Rechtbank Gelderland (Rb. Gelderland 11 juli 2013, [ECLI:NL:RBGEL:2013:1567](#)).

4.

De Afdeling oordeelt voorts dat de beslissing tot het uitstellen van het nemen van een invorderingsbeschikking geen uitstel van betaling in de zin van artikel 4:94 Awb behelst. Ook in dat oordeel van de Afdeling kan ik mij in vinden. Uit de wet en de wetsgeschiedenis volgt dat de *betalingsverplichting* (welke ingevolge artikel 5:33 Awb van rechtswege ontstaat bij verbeurte) los moet worden gezien van het *invorderingstraject* ([Kamerstukken II, 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 102 en 113](#)). De betalingsverplichting is dus de rechtsvordering en het invorderingstraject is het middel waarmee de rechtsvordering kan worden afgedwongen. Dat zijn twee verschillende dingen, aldus de Afdeling. Uit deze uitspraak volgt dat het uitstellen van de invordering (het afdwingen van de betalingsverplichting) geen gevolg heeft voor de betalingsverplichting zelf. Nu de verjaring in artikel 5:35 Awb is gekoppeld aan de betalingsverplichting zelf (de verbeurte van de dwangsom door de overtreder) en niet aan het afdwingen van de betalingsverplichting, loopt de verjaring dus door en is de bevoegdheid verjaard (zie ook: M.W. Scheltema, *Bestuursrechtelijke Geldschulden*, Deventer 2010, p. 104). Interessant is overigens dat de Afdeling ter voorlichting van de lezer een hypothetische casus behandelt in de uitspraak ('4.6. Als het college wel [...]') en alvast oordeelt dat uitstel van betaling ex artikel 4:94 Awb *wel* invloed heeft op de verjaringstermijn vervat in artikel 5:35 Awb. Uitstel van de betalingsverplichting *zelf* schort dus wel de verjaring van de invorderingsbevoegdheid op omdat de verjaring daaraan is gekoppeld.

5.

De regeling in de Awb met betrekking tot de verjaring van de invorderingsbevoegdheid is enigszins verwarrend vanwege de tekst van de bepaling. Ingevolge artikel 5:35 Awb *verjaart de bevoegdheid* van het bestuursorgaan om een verbeurde dwangsom in te vorderen een jaar na verbeurte. Dat is vreemd, nu bevoegdheden in de regel vervallen en rechtsvorderingen *verjaren* (zie: A.S. Hartkamp en C.H. Sieburgh, *Asser 6-II, De verbintenis in het algemeen*, 2013, nr. 432). De kruising van het vervallen van een bevoegdheid en het verjaren van een rechtsvordering in artikel 5:35 Awb lijkt niet een bewuste keuze van de wetgever te zijn geweest: de wetsgeschiedenis zwijgt hier namelijk over. Maar de kruising brengt wel een onduidelijkheid met zich mee. Verjaring heeft slechts tot gevolg dat iets (de rechtsvordering, of in dit geval: de invorderingsbevoegdheid) niet meer in rechte afdwingbaar is. Verval heeft tot gevolg dat iets niet meer bestaat. Het is dan ook logisch dat rechtsvorderingen in de regel verjaren en bevoegdheden vervallen. Een bevoegdheid die nog wel bestaat maar niet mag worden ingezet (verjaring) is immers zinloos. Een rechtsvordering die nog wel bestaat maar niet mag worden afgedwongen is dat niet: een schuldenaar kan de schuld namelijk nog steeds (vrijwillig) nakomen. Nu in artikel 5:35 Awb is bepaald dat de *bevoegdheid* om de rechtsvordering af te dwingen verjaart, betekent dat dus dat de bevoegdheid nog wel bestaat, maar niet inzetbaar is. Een rare constructie maar één die op het eerste gezicht niet bezwaarlijk lijkt: het bestuursorgaan is namelijk niet langer in staat om in te vorderen en daarmee is het doel van de regeling bereikt. Toch? Maar er schuilt een addertje onder het gras. Artikel 5:35 Awb bepaalt namelijk dat het artikel geldt '*in afwijking van artikel 4:104 Awb*', maar artikel 4:104 Awb regelt de verjaring van de *rechtsvordering* (vijf jaar) terwijl artikel 5:35 Awb de verjaring van de *invorderingsbevoegdheid* (een jaar) regelt. De *rechtsvordering* en de *invorderingsbevoegdheid* zijn echter twee verschillende dingen. Verdedigbaar is daarom dat de verjaring van de invorderingsbevoegdheid niet tot gevolg heeft dat de rechtsvordering is verjaard. Ingevolge artikel 4:124 Awb heeft het bestuursorgaan immers ook de bevoegdheden van een schuldeiser op grond van het privaatrecht ten aanzien van de invordering van geldschulden, *naast* de bevoegdheid om door middel van een dwangbevel in te vorderen. Het gebruik van deze privaatrechtelijke bevoegdheden staat voorts helemaal los van het gebruik van de publiekrechtelijke bevoegdheden ([Kamerstukken II, 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 68](#)). Dat lijkt erop te duiden dat, nu de rechtsvordering niet verjaart ingevolge artikel 5:35 Awb, maar alleen de *invorderingsbevoegdheid*, het bestuursorgaan de betaling alsnog bij de civiele rechter kan afdwingen door middel van een dagvaardingsprocedure. De keuze voor 'verjaring van de invorderingsbevoegdheid' in artikel 5:35 Awb betekent dus dat de vraag zich voor doet of de verjaring van artikel 5:35 Awb ook ziet op de *privaatrechtelijke* bevoegdheden van het bestuursorgaan. Kan het bestuursorgaan alsnog via de civiele rechter betaling van de dwangsommen in rechte afdwingen nadat de invorderingsbevoegdheid op grond van artikel 5:35 Awb is verjaard? De wetgever heeft hier helaas geen aandacht aan besteed in de wetsgeschiedenis. Er is dan ook geen eenduidig antwoord. Mij lijkt echter dat het niet de bedoeling van de

wetgever kan zijn geweest om na verjaring van de invorderingsbevoegdheid het alsnog mogelijk te maken dat het bestuursorgaan de dwangsom nog op een andere wijze invordert. Daarnaast duidt de terminologie in artikel 4:124 Awb (*'beschikt ten aanzien van de invordering ook over de bevoegdheden [...]'*) erop dat de privaatrechtelijke bevoegdheden om de dwangsom in te vorderen als een soort privaatrechtelijke invorderingsbevoegdheid moeten worden gezien en ook vallen onder het begrip *'de bevoegdheid tot invorderen'* in artikel 5:35 Awb. Dat zou betekenen dat artikel 5:35 Awb ook de verjaring van de *privaatrechtelijke* bevoegdheden van het bestuursorgaan inhoudt. Aan de andere kant wijs ik erop dat de verjaring van de privaatrechtelijke bevoegdheden van een schuldeiser (als bedoeld in artikel 4:124 Awb) geregeld is in het BW, dus dat het dan vreemd zou zijn dat de verjaring daarvan ook in de Awb is vastgelegd. Kortom: ik denk dat een redelijke wetsinterpretatie met zich meebrengt dat ook de *privaatrechtelijke* invorderingsbevoegdheden van bestuursorganen verjaren ingevolge artikel 5:35 Awb, maar zeker weten doe ik het niet.

Voetnoten



Mr. T.N. Sanders is advocaat bij Stibbe en promovendus aan de Universiteit Leiden.