

## Invorderingsbeschikking. Procesbelang vervalt bij verjaring bevoegdheid tot invordering.

ABRvS 05-03-2014, ECLI:NL:RVS:2014:789, m.nt. T.N. Sanders

**Instantie**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

**Datum**

5 maart 2014

**Magistraten**

Mrs. J.H. van Kreveld, N.S.J. Koeman, R. Uylenburg

**Zaaknummer**

201307336/1/A4

**Noot**

T.N. Sanders

**Vakgebied(en)**

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Bestuursprocesrecht / Algemeen

**Brondocumenten**

ECLI:NL:RVS:2014:789, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 05-03-2014

**Wetgeving**

Art. 5:35, 5:37 Awb

### Essentie

Invorderingsbeschikking. Procesbelang vervalt bij verjaring bevoegdheid tot invordering.

### Samenvatting

*North Refinery stelt dat de bevoegdheid tot invordering van de dwangsommen ingevolge art. 5:35 van de Awb is verjaard, hetgeen de staatssecretaris ter zitting heeft bevestigd. Dit betekent dat thans met betrekking tot de verbeurde dwangsommen waarop de in bezwaar gehandhaafde invorderingsbeschikking ziet, geen bevoegdheid tot invorderen meer bestaat. Derhalve is aan het beroep voor zover het tegen het handhaven van die invorderingsbeschikking is gericht het procesbelang ontvallen en is het beroep in zoverre niet-ontvankelijk.*

### Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

Refining & Trading Holland N.V., handelend onder de naam North Refinery, gevestigd te Farmsum, gemeente Delfzijl, appellante,

en

de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, verweerder.

### Uitspraak

#### Procesverloop

Bij vier onderscheiden besluiten van 4 februari 2013, met kenmerk nrs. 72542, 72554, 72557 en 72561, heeft de staatssecretaris besloten tot invordering van door North Refinery verbeurde dwangsommen.

Bij besluit van 8 juli 2013 heeft de staatssecretaris het door North Refinery tegen deze besluiten gemaakte bezwaar gegrond verklaard voor zover het de besluiten met kenmerk nrs. 72554, 72557 en 72561 betreft en deze herroepen. Het bezwaar is ongegrond verklaard voor zover dat is gericht tegen het besluit met kenmerk nr. 72542.

Tegen dit besluit heeft North Refinery beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 januari 2014, waar North Refinery, vertegenwoordigd door haar

bestuurder, bijgestaan door K.D. Siebert en mr. J.C. Ozinga, advocaat te Den Haag, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. J.J. Kerssemakers, drs. P.J.M. van Oosterhout en J. Roosma, allen werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

## Overwegingen

### 1.

North Refinery exploiteert een afvalverwerkingsbedrijf te Farmsum, gemeente Delfzijl. Bij besluit van 9 november 2011 heeft de staatssecretaris North Refinery een last onder dwangsom opgelegd. Hieraan heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat North Refinery afvalstoffen heeft overgebracht op een wijze die feitelijk niet overeenstemt met de kennisgeving of vervoersdocumenten als bedoeld in de Verordening (EG) 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (*PB* 2006 L 190; hierna: de Verordening), zodat zij artikel 10.60, tweede lid, van de Wet milieubeheer, gelezen in samenhang met artikel 2, aanhef en onder 35, aanhef en onder d, van de Verordening heeft overtreden.

De last houdt in dat de overtreding onmiddellijk dient te worden beëindigd. Per geconstateerde overtreding wordt een dwangsom verbeurd, die is vastgesteld op € 0,30 per kilogram afval met een maximum te verbeuren bedrag van € 4.000.000. Tegen dit besluit heeft North Refinery beroep ingesteld, dat de Afdeling bij uitspraak van 23 mei 2012, in zaak nr. 201203577/1/A4 en 201203577/2/A4, ongegrond heeft verklaard, zodat de last onder dwangsom thans in rechte onaantastbaar is.

### 2.

Bij vier onderscheiden besluiten van 4 februari 2013 heeft de staatssecretaris besloten tot invordering van verbeurde dwangsommen, omdat tijdens controles van 30 oktober tot en met 2 november 2012 is geconstateerd dat North Refinery in strijd met de haar opgelegde last heeft gehandeld. Aan de invorderingsbeschikking met kenmerk nr. 72542 heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat bij een zestal afvaltransporten het vervoersdocument eerder bij de bevoegde autoriteiten is ingediend dan de daadwerkelijke verwerking heeft plaatsgevonden, zodat dwangsommen van in totaal € 39.396 zijn verbeurd. Aan de invorderingsbeschikkingen met kenmerk nrs. 72554, 72557 en 72561 heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat overgebracht materiaal door een andere verwerker is verwerkt dan die in de kennisgeving is opgegeven, zodat dwangsommen van in totaal € 30.228 zijn verbeurd.

De staatssecretaris heeft in bezwaar aannemelijk geacht dat de verwerking van overgebracht materiaal in overeenstemming met de kennisgeving niet naar een andere verwerker is vervoerd. Om die reden heeft hij bij het bestreden besluit de invorderingsbeschikkingen met kenmerk nrs. 72554, 72557 en 72561 herroepen. De dwangsommen waarop de drie herroepen invorderingsbeschikkingen zien, zijn vanwege dat herroepen niet verbeurd. De invorderingsbeschikking met kenmerk nr. 72542 is bij dat besluit gehandhaafd.

### 3.

Ingevolge artikel 5:35 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom in afwijking van artikel 4:104 door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd.

Ingevolge artikel 5:37, eerste lid, beslist het bestuursorgaan, alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom.

#### 3.1.

North Refinery stelt dat de bevoegdheid tot invordering van de dwangsommen ingevolge artikel 5:35 van de Awb is verjaard, hetgeen de staatssecretaris ter zitting heeft bevestigd. Dit betekent dat thans met betrekking tot de verbeurde dwangsommen waarop de in bezwaar gehandhaafde invorderingsbeschikking ziet, geen bevoegdheid tot invorderen meer bestaat. Derhalve is aan het beroep voor zover het tegen het handhaven van die invorderingsbeschikking is gericht het procesbelang ontvallen en is het beroep in zoverre niet-ontvankelijk.

### 4.

North Refinery betoogt dat de staatssecretaris haar verzoek om vergoeding van de kosten die zij in verband met de behandeling van het bezwaar heeft moeten maken, bij het bestreden besluit ten onrechte heeft afgewezen.

#### 4.1.

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.

#### 4.2.

De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat North Refinery niet voor vergoeding van de door haar in bezwaar gemaakte kosten in aanmerking komt. In dat verband stelt de staatssecretaris dat de herroeping van de invorderingsbeschikkingen met kenmerk nrs. 72554, 72557 en 72561 niet het gevolg is van een aan hem te wijten onrechtmatigheid. Volgens de staatssecretaris was de in het administratiesysteem van North Refinery gebruikte terminologie ten tijde van de controles achterhaald, zodat het niet aan de staatssecretaris te wijten is dat hij er vanuit ging dat overgebracht materiaal door een andere verwerker is verwerkt dan die in de kennisgeving was opgegeven.

#### 4.3.

Blijkens het bestreden besluit zijn de invorderingsbeschikkingen met kenmerk nrs. 72554, 72557 en 72561 in strijd met artikel 3:2 van de Awb genomen, omdat in onvoldoende mate kon worden bewezen dat de daarin gestelde overtredingen zich hebben voorgedaan. Hieruit leidt de Afdeling af dat die beschikkingen vanwege onrechtmatigheid zijn herroepen. Met betrekking tot de vraag of deze onrechtmatigheid aan de staatssecretaris is te wijten, overweegt de Afdeling als volgt. De staatssecretaris stelt in het bestreden besluit dat hij, nadat hij de stukken in bezwaar nader had bestudeerd en inlichtingen bij de betrokken toezichthouders had ingewonnen, zijn standpunt wat betreft deze drie invorderingsbeschikkingen heeft gewijzigd. Ter zitting heeft North Refinery daartegenover gesteld dat de juiste verwerker al voor het nemen van de invorderingsbeschikkingen in het gebruikte administratiesysteem was vermeld en de staatssecretaris deze gegevens bij onderzoek van dat systeem eenvoudig had kunnen ontsluiten. De staatssecretaris heeft dit niet betwist. De Afdeling overweegt dat, toen de staatssecretaris voornemens was invorderingsbeschikkingen te nemen omdat hij vermoedde dat het overgebrachte materiaal in strijd met de opgelegde last door een andere verwerker was verwerkt dan in de kennisgeving was opgenomen, hij door zorgvuldig onderzoek had dienen te verifiëren of zijn vermoeden terecht was. Nu de staatssecretaris bij zijn onderzoek hiernaar geen gebruik heeft gemaakt van alle vanuit het administratiesysteem eenvoudig ontsluitbare, relevante gegevens, is de onrechtmatigheid van de invorderingsbeschikkingen met kenmerk nrs. 72554, 72557 en 72561 aan de staatssecretaris te wijten. Het verzoek om vergoeding van de ter zake in bezwaar gemaakte proceskosten is dan ook ten onrechte afgewezen. De beroepsgrond slaagt.

#### 5.

Het beroep is niet-ontvankelijk voor zover het is gericht tegen het handhaven van invorderingsbeschikking met kenmerk nr. 72542. Het beroep is voor het overige gegrond. Het bestreden besluit moet, voor zover daarbij het verzoek om vergoeding van de proceskosten in bezwaar is afgewezen, wegens strijd met artikel 7:15, tweede lid, van de Awb worden vernietigd.

#### 6.

De staatssecretaris dient op na te melden wijze te worden veroordeeld in de kosten van het beroep en bezwaar.

#### 7.

Gelet hierop hoeft de staatssecretaris niet opnieuw te beslissen op het verzoek van North Refinery om vergoeding van de in bezwaar gemaakte proceskosten.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

- I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover bij het besluit van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 8 juli 2013, met kenmerk nr. 72542/72554/72557/72561, de invorderingsbeschikking met kenmerk nr. 72542 is gehandhaafd;
- II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;
- III. vernietigt het besluit van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 8 juli 2013, met kenmerk nr. 72542/72554/72557/72561, voor zover daarbij het verzoek van de naamloze vennootschap Refining & Trading Holland N.V., handelend onder de naam North Refinery, om vergoeding van de in bezwaar gemaakte proceskosten is afgewezen;
- IV. veroordeelt de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu tot vergoeding van bij de naamloze vennootschap Refining & Trading Holland N.V., handelend onder de naam North Refinery, in verband met de behandeling van het bezwaar en beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1948 (zegge: negentienhonderdachtenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- V. gelast dat de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de naamloze vennootschap Refining & Trading Holland N.V., handelend onder de naam North Refinery, het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318 (zegge: driehonderdachttien euro) vergoedt.

## Noot

Auteur: T.N. Sanders 

### 1.

De Afdeling smooit met deze uitspraak de rechterlijke opstand van de Rechtbank Gelderland in de kiem. In deze uitspraak herhaalt de Afdeling — ditmaal in meervoudige samenstelling — dat de vraag of de invorderingsbevoegdheid is verjaard in het kader van de toetsing van het procesbelang (en dus ambtshalve) moet worden getoetst door de bestuursrechter. Ik behandel eerst de uitspraak en ga daarna in op de opstand.

### 2.

In de uitspraak van 24 december 2013 (AB 2014/57) oordeelde de (enkelvoudige kamer van de) Afdeling ambtshalve dat de verjaring van de invorderingsbevoegdheid getoetst dient te worden in het kader van de toetsing door de bestuursrechter of een appellant voldoende procesbelang heeft. In deze uitspraak bevestigt (een meervoudige kamer van) de Afdeling de lijn dat indien de invorderingsbevoegdheid is verjaard, aan een beroep “*het procesbelang [ontvalt] en [...] het beroep in zoverre niet ontvankelijk [is]*”. De Afdeling overweegt dus niet expliciet dat dit ambtshalve moet worden getoetst, maar dit volgt wel uit het feit dat de vraag of de invorderingsbevoegdheid is verjaard volgens de Afdeling van invloed is op de vraag of een appellant procesbelang heeft. De vraag of een appellant procesbelang heeft toetst de Afdeling immers ambtshalve. Dat deze herhaling van een eerdere lijn van de Afdeling (ook zonder dat er sprake is van enige nadere precisering) in de AB wordt geannoteerd hangt samen met het feit dat de eerdere uitspraak van de enkelvoudige kamer van de Afdeling wel is gezien, maar niet is gevolgd door lagere rechters. De bevestiging dat ook een meervoudige kamer van de Afdeling deze lijn volgt is dus van belang voor de rechtspraktijk. In dat verband merk ik op dat de Afdeling deze lijn inmiddels ook heeft gevolgd in nog twee uitspraken, beiden van 9 april 2014 (de eerste is hierna opgenomen als AB 2014/247, ECLI:NL:RVS:2014:1268 en de tweede is ECLI:NL:RVS:2014:1264).

### 3.

Is de invorderingsbevoegdheid verjaard, dan kan de overtreder niet meer worden gedwongen om de dwangsom te betalen. Het bestuursorgaan is dan immers niet (meer) bevoegd om betaling van de dwangsom te eisen. Het nut van een oordeel van de Afdeling over de rechtmatigheid van een invorderingsbeschikking (en daarmee het procesbelang) valt daarmee — in beginsel — weg. In sommige gevallen is dat anders. Zo oordeelt de Afdeling in de uitspraak van 9 april 2014 (zie AB 2014/247, ECLI:NL:RVS:2014:1268) dat de invorderingsbevoegdheid in dat geval was verjaard maar dat er toch procesbelang werd aangenomen omdat: “[i]ndien de Afdeling in deze uitspraak tot het oordeel komt dat het aan de bij het besluit van 21 juni 2011 opgelegde last verbonden maximale dwangsombedrag op 16 mei 2012 nog niet was verbeurd, dan zou die last nog niet zijn uitgewerkt, en zou het college niet de bij het besluit van 20 november 2012 opgelegde last hebben kunnen opleggen. Derhalve heeft appellante nog wel belang bij een inhoudelijke beoordeling van het hoger beroep.” Is er dus een opeenvolgende identieke last opgelegd en zou er dus sprake kunnen zijn van strijd met artikel 5:6 Awb indien de dwangsommen niet blijken te zijn verbeurd, dan heeft een appellant procesbelang bij een rechtmatigheidsoordeel omtrent de invorderingsbeschikking. Overigens is het natuurlijk ook mogelijk dat de overtreder nog procesbelang heeft met betrekking tot andere aspecten, zoals de proceskosten (zie o.a. ABRvS 7 december 2011, AB 2012/34, m.nt. R. Ortlep). Zo is er in de hier geannoteerde uitspraak geen procesbelang met betrekking tot een oordeel omtrent de invorderingsbeschikking, maar wel een procesbelang omdat de overtreder graag zijn kosten in bezwaar vergoed ziet. Er is natuurlijk ook nog procesbelang in het geval dat ook de — nog niet uitgewerkte of ‘volgelopen’ — last onder dwangsom wordt bestreden (zie ABRvS 19 juni 2013, AB 2013/285).

### 4.

Dan de rechterlijke opstand. In de uitspraak van 25 februari 2014 (ECLI:NL:RBGEL:2014:1145) overweegt de Rechtbank Gelderland dat zij kennis heeft genomen van het oordeel van de Afdeling (AB 2014/57) maar dat zij toch van oordeel is dat de verjaring niet in het kader van het procesbelang getoetst dient te worden, maar als onderdeel van de rechtmatigheidstoetsing van de invorderingsbeschikking. Indien de verjaring van de invorderingsbevoegdheid dus ná de totstandkoming van de beslissing op bezwaar intreedt, dan is dat voor het (bestuursrechtelijke) oordeel dus niet relevant: toen de beslissing op bezwaar werd genomen was het bestuursorgaan immers gewoon bevoegd, aldus de Rechtbank Gelderland. De rechtbank motiveert dit oordeel door te betogen dat het niet zo kan zijn dat de bestuursrechter zich in het

vaarwater van de civiele rechter begeeft door de 'verjaring van de rechtsvordering' [sic] te toetsen. De ambtshalve toetsing van de verjaring door de bestuursrechter — terwijl dat de civiele rechter niet is toegestaan — kan de rechtbank zich ook niet mee verenigen. In de uitspraak van de rechtbank zijn geen uitroepstekens te vinden, maar het is duidelijk dat de Rechtbank Gelderland vindt dat de Afdeling een flagrante misdaad begaat ten opzichte van het civiele recht en dat dit de rechters van de Rechtbank Gelderland aan het hart gaat. Helaas voor de Rechtbank Gelderland blijkt amper een week na haar principiële uitspraak uit de hier geannoteerde uitspraak dat de Afdeling het duidelijk niet met haar eens is. Dat lijkt mij ook terecht.

## 5.

De argumenten van de Rechtbank Gelderland tegen de lijn van de Afdeling snijden naar mijn mening geen hout. Het argument dat de bestuursrechter zich dient te onthouden van de toetsing van de verjaring is weinig overtuigend. De bestuursrechter bemoeit zich wel vaker met civiele vraagstukken (zoals de vraag of er sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering — zie bijvoorbeeld ABRvS 16 juni 2010, AB 2010/191, m.nt. A.J. de Gier). Bovendien staat de verjaring van de invorderingsbevoegdheid gewoon in de Awb, dus waarom de toetsing van de verjaring van de invorderingsbevoegdheid zou moeten worden voorbehouden aan de civiele rechter is mij niet helemaal duidelijk. Ook het argument van de Rechtbank Gelderland dat de ambtshalve toetsing van de verjaring in het bestuursrecht niet zou moeten kunnen omdat dit in het civiele recht ook niet mogelijk is ('quod non licet jovi, non licet bovi' lijkt de rechtbank te hebben gedacht) overtuigt niet. Weliswaar moet worden voorkomen dat er nodeloze verschillen ontstaan tussen het civiele recht en het bestuursrecht (zie [Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3](#), p. 14), maar de notie dat de bestuursrechter iets niet zou mogen omdat de civiele rechter dat ook niet mag komt mij vreemd voor. Een dergelijke opvatting miskent het feit dat er sprake is van twee verschillende rechtsgebieden met twee verschillende rechterlijke toetsingsmodellen. Voor wat betreft de interpretatie van de Rechtbank Gelderland dat artikel 5:35 Awb zo moet worden gelezen dat naast de invorderingsbevoegdheid ook de rechtsvordering tot betaling van de dwangsom verjaart merk ik op dat de wens de vader van het oordeel lijkt te zijn. Hoe vreemd artikel 5:35 Awb ook lijkt (een bevoegdheid die verjaart is een weinig gangbaar figuur), en hoe graag ik ook zou willen dat artikel 5:35 Awb afgestemd zou zijn op artikel 4:104 Awb zodat ook in artikel 5:35 Awb de rechtsvordering verjaart (zie mijn nog te verschijnen artikel in de *JBplus* 2014/2) — er staat toch echt dat de invorderingsbevoegdheid verjaart, niet de rechtsvordering. Er staat al helemaal niet dat de rechtsvordering én de invorderingsbevoegdheid verjaren. Sterker nog, in artikel 5:35 Awb staat dat het geldt *in afwijking* van artikel 4:104 Awb. De Rechtbank Gelderland lijkt daar nu maar gemakshalve van te maken dat de wetgever vast zal hebben bedoeld '*in aanvulling*' op. Helaas kan ik — zelfs met de beste wil — deze interpretatie van de Rechtbank Gelderland niet volgen.

## 6.

Naar ik begrijp hebben de partijen in de zaak van de Rechtbank Gelderland geen hoger beroep ingesteld. De Afdeling krijgt dus niet de kans om iets van de redenering van de Rechtbank Gelderland te vinden. De hier geannoteerde uitspraak van de Afdeling — en de uitspraken van 9 april 2014 — doen mij echter vermoeden dat de Afdeling het niet eens zou zijn geweest met de Rechtbank Gelderland. Overigens kan ik de lezer verzekeren dat het oordeel van de Rechtbank Gelderland omtrent de toetsing van de verjaring van de invorderingsbevoegdheid materieel geen gevolgen had voor de partijen in die zaak. Er zijn dus geen slachtoffers te betreuren bij de opstand.

Voetnoten



Advocaat bij AKD en promovendus aan de Universiteit Leiden.