

Invorderingsbeschikking. Afdeling oordeelt impliciet dat een invorderingsbeschikking geen stuitingshandeling is.

ABRvS 24-12-2013, ECLI:NL:RVS:2013:2626, m.nt. T.N. Sanders (verjaring dwangsom en derdebelanghebbende)

Essentie

Afdeling oordeelt ambtshalve dat de bevoegdheid tot invordering is verjaard. Nu binnen de verjaringstermijn wel een invorderingsbeschikking is genomen, oordeelt de Afdeling daarmee impliciet dat de invorderingsbeschikking geen stuitende werking heeft.

Samenvatting

De Afdeling overweegt ambtshalve als volgt. Het college heeft bij besluit van 3 januari 2012 belanghebbende gelast om het gebouw ten behoeve van de bedrijfsinstallatie op het perceel locatie-a te a-plaats vóór 9 januari 2012 te verwijderen, onder oplegging van een dwangsom van € 50.000 ineens. Vast staat dat belanghebbende op 9 januari 2012 niet aan de last had voldaan, zodat op die datum een dwangsom van € 50.000 is verbeurd. Voorts staat vast dat de verjaring niet is gestuit als bedoeld in artikelen 4:105 en 4:106 van de Algemene wet bestuursrecht of is verlengd als bedoeld in artikel 4:111 van de Awb. Uit het voorgaande volgt dat de bevoegdheid om in te vorderen ten tijde van de aangevallen uitspraak reeds was verjaard. Nu niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan een belang kan worden aangenomen bij een inhoudelijke beoordeling van de gronden van het hoger beroep, moet worden geoordeeld dat het belang bij beoordeling van die gronden is komen te vervallen.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, te gemeente Harderwijk, tegen de uitspraak van de Rechtbank Arnhem van 17 april 2013 in zaak nr. 12/1245 in het geding tussen:

appellant

en

het college van burgemeester en wethouders van Harderwijk.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 14 maart 2012 heeft het college geweigerd tot invordering van een dwangsom over te gaan, opgelegd aan belanghebbende.

Bij besluit van 10 juli 2012 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 april 2013 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant heeft een nader stuk ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 oktober 2013, waar appellant, bijgestaan door mr. M. Schouten, en het college, vertegenwoordigd door M. Huisman en M. Bakker, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1.

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

Ingevolge artikel 4:94, eerste lid, kan het bestuursorgaan de wederpartij uitstel van betaling verlenen.

Ingevolge artikel 4:105, eerste lid, wordt de verjaring gestuit door een daad van rechtsvervolging overeenkomstig artikel 316, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Ingevolge het tweede lid stuit erkenning van het recht op betaling de verjaring van de rechtsvordering tegen hem die het recht erkent.

Ingevolge artikel 4:106 kan het bestuursorgaan de verjaring ook stuiten door een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112, een beschikking tot verrekening of een dwangbevel dan wel door een daad van tenuitvoerlegging van een dwangbevel. Ingevolge artikel 4:111 wordt de verjaringstermijn van de rechtsvordering tot betaling aan een bestuursorgaan verlengd met de tijd gedurende welke de schuldenaar na de aanvang van die termijn uitstel van betaling heeft.

Ingevolge het tweede lid, is het eerste lid van overeenkomstige toepassing indien:

- a. de schuldenaar in surseance van betaling verkeert;
- b. de schuldenaar in staat van faillissement verkeert;
- c. ten aanzien van de schuldenaar de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is;
- d. de tenuitvoerlegging van een dwangbevel is geschorst ingevolge een lopend rechtsgeding, met dien verstande dat de termijn waarmee de verjaringstermijn wordt verlengd een aanvang neemt op de dag waarop het rechtsgeding door middel van dagvaarding aanhangig wordt gemaakt.

2.

De Afdeling overweegt ambtshalve als volgt.

Het college heeft bij besluit van 3 januari 2012 belanghebbende gelast om het gebouw ten behoeve van de bedrijfsinstallatie op het perceel locatie-a te a-plaats vóór 9 januari 2012 te verwijderen, onder oplegging van een dwangsom van € 50.000 ineens. Vast staat dat belanghebbende op 9 januari 2012 niet aan de last had voldaan, zodat op die datum een dwangsom van € 50.000 is verbeurd. Voorts staat vast dat de verjaring niet is gestuit als bedoeld in artikelen 4:105 en 4:106 van de Algemene wet bestuursrecht of is verlengd als bedoeld in artikel 4:111 van de Awb.

Uit het voorgaande volgt dat de bevoegdheid om in te vorderen ten tijde van de aangevallen uitspraak reeds was verjaard. Nu niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan een belang kan worden aangenomen bij een inhoudelijke beoordeling van de gronden van het hoger beroep, moet worden geoordeeld dat het belang bij beoordeling van die gronden is komen te vervallen.

3.

De Afdeling overweegt dat in gevallen als de onderhavige, waarin vast staat en niet in geschil is dat een dwangsom is verbeurd en het college weigert in te vorderen, degene die in bezwaar en beroep opkomt tegen de weigering om tot invordering over te gaan het college in verband hiermee kan verzoeken de verjaringstermijn te stuiten of de verjaringstermijn te verlengen door uitstel van betaling te verlenen, en bij afwijzing van dit verzoek de bevoegde rechter kan verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen tot verlenging van de verjaringstermijn of om het college op te dragen de verjaringstermijn te stuiten.

4.

Het hoger beroep is niet-ontvankelijk.


5.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende;
verklaart het hoger beroep niet-ontvankelijk.

Noot

Auteur: T.N. Sanders 

1.

Met deze uitspraak sluit de Afdeling aan bij de eerdere oordelen van lagere rechters dat de invorderingsbeschikking geen stuitingshandeling is. Het nemen van een invorderingsbeschikking stuit de verjaring van de bevoegdheid tot invordering dus niet. Daarnaast volgt uit deze uitspraak dat de Afdeling in het kader van de toetsing van het procesbelang van een appellent

nagaat of de invorderingsbevoegdheid is verjaard. Voorts lost de Afdeling met deze uitspraak een schot voor de boeg met betrekking tot de mogelijkheden voor derdebelanghebbenden om te voorkomen dat bestuursorganen de bevoegdheid tot invordering (moedwillig) laten verjaren.

2.

In deze zaak heeft verweerder blijkens de uitspraak binnen een jaar nadat de overtreder de dwangsom verbeurde een invorderingsbeschikking genomen. De Afdeling oordeelt echter dat *'vast[staat] dat de verjaring niet is gestuit'*. De Afdeling oordeelt daarmee dat de invorderingsbeschikking geen stuitingshandeling is en sluit dus aan bij de Rechtbank Gelderland (Rb. Gelderland 11 juli 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:1567), de Rechtbank Overijssel (Rb. Overijssel 16 december 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:3255) en het Gerechtshof 's-Hertogenbosch (Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 november 2013, zie AB 2014/56). Dit oordeel komt mij juist voor. In artikelen 4:105 en 4:106 Awb worden de mogelijkheden voor het bestuursorgaan om de verjaring te stuiten genoemd. 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) alsmede de erkenning van het recht op betaling en ingevolge artikel 4:106 Awb zijn dat de aanmaning, de beschikking tot verrekening en het dwangbevel. De invorderingsbeschikking wordt in artikelen 4:105 en 4:106 Awb niet genoemd als stuitingshandeling. Gelet op de expliciete bedoeling van de wetgever om de stuitingshandelingen van artikelen 4:105 en 4:106 Awb voor het bestuursorgaan limitatief te laten zijn (zie *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3*, p.53) lijkt het mij dan ook juist dat de invorderingsbeschikking niet alsnog als stuitingshandeling wordt aangemerkt. Ik begrijp dat de Afdeling met deze uitspraak haar lijn op dit vlak heeft bepaald. Wel merk ik op dat voor de hand had gelegen om dit oordeel te expliciteren en te motiveren (zie ook J.C.A. de Poorter & H.J.Th.M. van Roosmalen, *'Motivering van rechtsvormende uitspraken door de Afdeling bestuursrechtspraak'*, NTB 2009/30).

3.

Een tweede opvallend punt in deze uitspraak is de bevestiging dat de Afdeling de vraag of de invorderingsbevoegdheid is verjaard toetst in het kader van de ambtshalve toetsing van het procesbelang van appellanten. Eerder leek dat al te volgen uit een tweetal uitspraken (zie ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4960 en ABRvS 10 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7670) maar werd het niet geëxpliciteerd. Uit de hier geannoteerde uitspraak volgt expliciet dat de Afdeling de verjaring van de bevoegdheid tot invordering ambtshalve 'ex nunc' toetst. Blijkens deze uitspraak vervalt het procesbelang van een appellant indien de bevoegdheid tot invordering van het bestuursorgaan is verjaard hangende het beroep of hoger beroep. Deze ambtshalve toetsing in het kader van het procesbelang onderstreept een interessant verschil tussen de verjaring in het civiele recht en de verjaring bij een bestuursrechtelijke dwangsom. In het civiele recht moet een schuldenaar zich beroepen op de verjaring van de rechtsvordering. Ten aanzien van de invordering van bestuursrechtelijke dwangsommen toetst de rechter blijkens deze uitspraak ambtshalve of er sprake is van de verjaring van de bevoegdheid tot invordering, de schuldenaar hoeft zich er dus niet zelf op te beroepen.

4.

Ten derde is interessant de instructie van de Afdeling omtrent wat een derdebelanghebbende te doen staat indien de bevoegdheid tot invordering van een dwangsom staat te verjaren. In een eerdere annotatie signaleerde ik de mogelijkheid voor een bestuursorgaan om, indien het niet wenst in te vorderen, de bevoegdheid tot invordering moedwillig te laten verjaren (zie: AB 2013/82). De Afdeling opent nu een mogelijkheid voor een derdebelanghebbende om een dergelijke handelswijze te voorkomen. De Afdeling overweegt dat *'degene die in bezwaar en beroep opkomt tegen de weigering om tot invordering over te gaan [kan het bestuursorgaan] in verband hiermee [...] verzoeken de verjaringstermijn te stuiten of de verjaringstermijn te verlengen door uitstel van betaling te verlenen, en [kan] bij afwijzing van dit verzoek de bevoegde rechter [...] verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen tot verlenging van de verjaringstermijn of om het college op te dragen de verjaringstermijn te stuiten.'* Daarmee lijkt de Afdeling bij voorbaat de beslissing op het verzoek van een derde om te stuiten of te verlengen aan te merken als besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat. Hiermee geeft de Afdeling derdebelanghebbenden dus de mogelijkheid zich effectief te verweren tegen het moedwillig laten verjaren van de bevoegdheid tot invordering door het bestuursorgaan. Dat is lovenswaardig en het lijkt mij een goede oplossing. Wel heb ik nog een paar kanttekeningen.

5.

Ten eerste heb ik twee opmerkingen over de formulering. De Afdeling begint haar overweging met: *'in gevallen als de onderhavige, waarin vast staat en niet in geschil is dat een dwangsom is verbeurd en het college weigert in te vorderen [...]*'. Betekent dit dat de Afdeling een stuiting- of verlengingsverzoek als hier bedoeld alleen in die gevallen mogelijk acht? Een letterlijke lezing van deze overweging lijkt tot een bevestigend antwoord te leiden, maar dat lijkt mij niet de bedoeling van de Afdeling te zijn geweest — ik zie niet in waarom het verzoek om de verjaring te stuiten of om uitstel van betaling te verlenen alleen in gevallen waarbij niet wordt betwist dat de dwangsom is verbeurd mogelijk zou moeten zijn. Daarnaast

overweegt de Afdeling dat de derdebelanghebbende 'de bevoegde rechter kan verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen tot verlenging van de verjaringstermijn'. De Afdeling zal (denk ik) hebben bedoeld dat de derdebelanghebbende de voorzieningenrechter kan vragen om *aan het bestuursorgaan op te dragen* om de verjaringstermijn te verlengen door uitstel van betaling te verlenen, maar dat staat er nu niet. Op basis van een letterlijke interpretatie lijkt het nu alsof de Afdeling meent dat de voorzieningenrechter *zelf* de verjaringstermijn moet gaan verlengen door aan de overtreder uitstel van betaling te verlenen. Dat lijkt mij ook niet de bedoeling van de Afdeling.

6.

Ten tweede nog een opmerking over de geboden mogelijkheden voor de derde. De Afdeling biedt twee smaken aan voor het verzoek om een voorlopige voorziening: (i) het verzoeken om verlenging van de verjaringstermijn of (ii) het verzoeken om het bestuursorgaan op te dragen om de verjaringstermijn te stuiten. De eerste smaak (verlenging) heeft vanuit praktisch oogpunt mijn voorkeur. Verlenging van de verjaring zou bewerkstelligd kunnen worden doordat het bestuursorgaan de overtreder uitstel van betaling verleend (artikel 4:94 Awb). Uitstel van betaling verlengd vervolgens de verjaringstermijn met de tijd gedurende welke uitstel van betaling is verleend (artikel 4:111 Awb). Aan de duur van de verlenging stelt de wet geen limiet. De voorzieningenrechter kan dus bewerkstelligen dat de verjaringstermijn wordt verlengd tot 6 weken na de beslissing op bezwaar (of het beroep), door het bestuursorgaan op te dragen uitstel van betaling te verlenen aan de overtreder tot dat moment. Het opdragen aan het bestuursorgaan om een stuitingshandeling te verrichten zou daarentegen slechts tot een nieuwe verjaringstermijn van een jaar leiden (artikel 4:110 Awb). Duurt de behandeling van het bezwaar of het beroep langer dan een jaar, dan zal de derdebelanghebbende dus tweemaal in dezelfde procedure om een voorlopige voorziening moeten vragen. Dat lijkt mij onwenselijk. Verlenging ligt dus meer voor de hand. Wel merk ik nog op dat de figuur van uitstel van betaling lijkt te zijn bedacht door de wetgever om de schuldenaar tegemoet te kunnen komen (zie [Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3](#), p. 42). In gevallen zoals in deze uitspraak zullen voorzieningenrechters het voortaan kunnen inzetten *ten nadele* van de schuldenaar. Ik kan mij voorstellen dat een voorzieningenrechter dat misschien als bezwaarlijk ervaart, dus ik ben benieuwd naar de toepassing van deze mogelijkheid in de praktijk.

Voetnoten

[*]

Advocaat bij Stibbe en promovendus aan de Universiteit Leiden.