

JM 2014/145 RvS, 15-10-2014 Handhaving, Last onder dwangsom, Schriftelijke vastlegging, Mondelinge last onder dwangsom, Schriftelijke last onder dwangsom, Spoed, Asbestverwijdering, Asbest, Verbeurde dwangsom

Wetsbepaling(en):

[AWB artikel 5:31](#), [AWB artikel 5:32](#)

Ook gepubliceerd in:

[ECLI:NL:RVS:2014:3698](#), [JB 2014/227](#), [JBO 2014/218](#), [JOM 2014/1048](#), [JOM 2015/1](#), [BR 2015/8](#), [Gst. 2015/18](#), [NJB 2014/1971](#), [ABkort 2014/369](#)

JM 2014/145, Raad van State, 15-10-2014, ECLI:NL:RVS:2014:3698, 201311735/1/A1 (annotatie)

Inhoudsindicatie

Handhaving, Last onder dwangsom, Schriftelijke vastlegging, Mondelinge last onder dwangsom, Schriftelijke last onder dwangsom, Spoed, Asbestverwijdering, Asbest, Verbeurde dwangsom

Ga direct naar

- [Samenvatting](#)
- [Uitspraak](#)
- [Beslissing/besluit](#)
- [Noot](#)

Gegevens

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum uitspraak	15-10-2014
Publicatie	JM 2014/145 (Sdu Jurisprudentie Milieurecht), aflevering 11, 2014
Annotator	• T.N. Sanders
ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:3698
Zaaknummer	201311735/1/A1
Overige publicaties	<ul style="list-style-type: none">• ECLI:NL:RVS:2014:3698• JB 2014/227• JBO 2014/218 met annotatie van D. van der Meijden• JOM 2015/1• JOM 2014/1048• Milieurecht Totaal 2014/5879

- ABkort 2014/369
- NJB 2014/1971
- Omgevingsvergunning in de praktijk 2015/6446
- BR 2015/8 met annotatie van I.M. van der Heijden
- Gst. 2015/18 met annotatie van P.C.M. Heinen

Rechtsgebied	Milieurecht
Rubriek	Bestuursrecht / Handhaving
Rechtters	<ul style="list-style-type: none">• mr. Van der Beek-Gillessen• mr. Hoogvliet• mr. Van den Broek
Partijen	Uitspraak op het hoger beroep van: [appellant], wonend te [woonplaats], tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland van 18 november 2013 in zaken nrs. 13/985 en 13/986 in het geding tussen: [appellant] en het college van burgemeester en wethouders van Groningen.
Regelgeving	<ul style="list-style-type: none">• Awb - 5:31• Awb - 5:32

Samenvatting

Appellant verwijdert asbest uit zijn pand zonder te voldoen aan de geldende voorschriften. Het bevoegd gezag treedt op door middel van het opleggen van een mondelinge last onder dwangsom. Voordat de last onder dwangsom op schrift wordt gesteld, overtreedt appellant de last. De Afdeling oordeelt dat er geen dwangsom is verbeurd, omdat een last onder dwangsom niet mondeling kan worden opgelegd (ook niet in spoedeisende gevallen). Een last onder dwangsom zal dus altijd schriftelijk moeten worden vastgelegd.

Uitspraak

Procesverloop

Op 6 augustus 2012 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom van € 20.000,00 mondeling gelast de werkzaamheden in en aan het pand op het perceel [locatie] (hierna: het pand) te staken en gestaakt te houden en het pand niet te (laten) betreden totdat een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf het aanwezige asbest op basis van de uitkomsten van een asbestinventarisatierapport heeft verwijderd en het perceel is vrijgegeven.

Op 7 augustus 2012 heeft het college voormelde last op schrift gesteld en aan [appellant] overhandigd.

Bij besluit van 7 augustus 2012 heeft het college besloten tot invordering van de dwangsom.

Bij besluit van 29 juli 2013 heeft het college, voor zover thans van belang, het door [appellant] tegen de invordering van 7 augustus 2012 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 november 2013 heeft de voorzieningenrechter het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 augustus 2014, waar (...; red.).

Overwegingen

1. Op 6 augustus 2012 om ongeveer 13:30 uur hebben toezichthouders van de gemeente geconstateerd dat een niet-gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf dakplaten met daarin vermoedelijk asbest van het pand verwijderde zonder dat daarvan een melding aan het college was gedaan.

Tevens hebben de toezichthouders geconstateerd dat een deel van het materiaal van het dak waarin vermoedelijk asbest was verwerkt in kleine stukken was verspreid over het perceel.

Naar aanleiding hiervan hebben de toezichthouders om gezondheidsrisico's te vermijden het perceel verzegeld door een asbestlint te spannen. Daarbij hebben de toezichthouders [appellant], voor zover thans van belang, mondeling de hiervoor vermelde last opgelegd.

Op 6 augustus 2012 om ongeveer 17:30 uur hebben toezichthouders van de gemeente geconstateerd dat de verzegeling was verbroken en [appellant] en andere personen het perceel hadden betreden.

2. De voorzieningenrechter heeft overwogen dat het besluit op bezwaar van 29 juli 2013 ziet op de ongegrondverklaring van het gemaakte bezwaar tegen het invorderingsbesluit van 7 augustus 2012 en niet op het eerder op die dag genomen besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom. Voorts heeft de voorzieningenrechter overwogen dat uit het e-mailbericht van [appellant] van 25 oktober 2012 niet is gebleken dat hij heeft beoogd tegen de last bezwaar te maken en dat, ook als dat wel het geval zou zijn geweest, het bezwaar niet-ontvankelijk zou zijn geweest vanwege overschrijding van de bij de wet daarvoor gestelde termijn.

3. [appellant] betoogt dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat het college ten onrechte heeft besloten tot invordering van de dwangsom. Voorts betoogt hij dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de last neergelegd in de brief van 7 augustus 2012 niet in rechte onaantastbaar is geworden.

3.1. De voorzieningenrechter heeft terecht geoordeeld dat [appellant] tegen het besluit van 7 augustus 2012, waarbij de last onder dwangsom op schrift is gesteld, geen bezwaar heeft gemaakt. Anders dan [appellant] stelt, staat dit besluit derhalve in rechte vast.

De voorzieningenrechter heeft echter niet onderkend dat geen dwangsom is verbeurd. Op 6 augustus 2012 is [appellant] mondeling gelast de activiteiten te staken zoals hiervoor in het procesverloop omschreven. Bij afzonderlijke besluiten van 7 augustus 2012 heeft het college deze last op schrift gesteld en de dwangsom ingevorderd. De dwangsom is volgens het college verbeurd omdat [appellant] op 6 augustus 2012 na oplegging van de last daaraan niet heeft voldaan. De op 6 augustus 2012 opgelegde mondelinge last is echter geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, omdat het geen schriftelijke maar een mondelinge beslissing is.

Het standpunt van het college dat uit artikel 5:32 van de Awb gelezen in samenhang met artikel 5:31, tweede lid, van de Awb, volgt dat het college vanwege de spoedeisende situatie ter plekke een mondelinge last onder dwangsom kon opleggen, wordt niet gevolgd. Dat het college ingevolge artikel 5:32 van de Awb in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom kan opleggen,

maakt niet dat de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op een last onder bestuursdwang ook onverkort gelden voor een last onder dwangsom.

Eerst bij besluit van 7 augustus 2012 is derhalve een last onder dwangsom opgelegd. De rechtbank heeft miskend dat geen dwangsom kan worden verbeurd voordat de last is opgelegd. Nu geen dwangsom is verbeurd, was het college niet bevoegd de invorderingsbeschikking te nemen.

Het betoog slaagt.

4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep gegrond verklaren, het besluit van 29 juli 2013, voor zover het ziet op het invorderingsbesluit van 7 augustus 2012 vernietigen en dat besluit, zelf voorzien, herroepen.

De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 29 juli 2013, voor zover dat is vernietigd.

5. Het college zal op na te vermelden wijze tot vergoeding in de kosten worden veroordeeld die bij [appellant] in verband met de behandeling van zijn beroep en hoger beroep zijn opgekomen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 18 november 2013 in zaken nrs. 13/985 en 13/986;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Groningen van 29 juli 2013, kenmerk DI 13.3797052 voor zover het ziet op het invorderingsbesluit van 7 augustus 2012;

V. herroept dat besluit van 7 augustus 2012;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 29 juli 2013, kenmerk DI 13.3797052 voor zover dat is vernietigd;

(red.)

Noot

Als er met spoed handhavend moet worden opgetreden (niet zelden het geval binnen het milieurecht) dan is het middel van bestuursdwang daarvoor het meest geschikt. Deze uitspraak bevestigt dat. Verweerder wenst per direct een overtreding te (doen) beëindigen. Dat doet verweerder door een last onder dwangsom mondeling op te leggen, waarbij de last de volgende dag op schrift wordt gesteld. Verweerder meent dat de last onder dwangsom – naar analogie van de voorschriften in artikel 5:31 ten aanzien van de last onder bestuursdwang – in spoedeisende gevallen namelijk mondeling kan worden opgelegd, waarna zo spoedig mogelijk alsnog de schriftelijke last volgt. De Afdeling kan zich in het betoog van verweerder echter niet vinden. Een last onder dwangsom moet namelijk in alle gevallen eerst schriftelijk worden vastgelegd alvorens deze van kracht wordt.

Op 6 augustus 2012 constateren toezichhouders dat er asbest wordt verwijderd bij het pand van appelland. Dit wordt echter in strijd met de daartoe geldende voorschriften gedaan. Zo is er geen voorafgaande melding verricht, is er geen asbestinventarisatierapport opgesteld en worden de werkzaamheden niet verricht door een gecertificeerd bedrijf. De toezichhouders leggen daarom de werkzaamheden stil en leggen aan appelland een mondelinge last onder dwangsom op inhoudende dat hij het pand niet mag (laten) betreden totdat er een rapport is opgesteld. Daarnaast verzegelen ze het pand. Later op dezelfde dag komen zij terug en constateren zij dat de verzegeling is verbroken en dat appelland het pand heeft betreden. Op 7 augustus 2012 overhandigen de toezichhouders de inmiddels op schrift gestelde last onder dwangsom. Verweerder vordert vervolgens de dwangsom in nu appelland de last heeft overtreden door het pand te betreden op 6 augustus 2012. Appelland komt op tegen zowel de last als de invorderingsbeschikking. De Afdeling oordeelt dat de last onder dwangsom van 7 augustus 2012 onherroepelijk is nu daar niet tijdig bezwaar tegen in is gediend. Het bezwaar tegen de invordering is echter wel tijdig ingediend. De Afdeling oordeelt daaromtrent dat de invorderingsbeschikking ten onrechte is genomen nu er geen dwangsom is verbeurd. De overtreding vond immers plaats op 6 augustus 2012. Toen gold nog geen last onder dwangsom. *“De op 6 augustus [...] opgelegde mondelinge last is [namelijk] geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, omdat het geen schriftelijke maar een mondelinge beslissing is”*. Vervolgens maakt de Afdeling korte metten met het argument van verweerder dat de voorschriften inzake spoedeisende bestuursdwang ook van toepassing zijn bij de last onder dwangsom. Daarvoor is namelijk geen enkele basis in de wet. Een terecht oordeel lijkt mij. Bij spoed kan bij besluit (dus schriftelijk) direct bestuursdwang worden toegepast zonder voorafgaande last. Indien de situatie zo spoedeisend is dat zelfs niet op het besluit kan worden gewacht, dan kan bestuursdwang ook worden toegepast zonder voorafgaand besluit (dus mondeling), zolang daarna de last maar zo snel mogelijk alsnog op schrift wordt gesteld. Dat is bepaald in artikel 5:31 Awb als *lex specialis* voor bestuursdwang. Dit voorschrift is echter alleen van toepassing bij bestuursdwang en niet bij een dwangsom. Bij de last onder dwangsom moet dus in alle gevallen de last eerst op schrift worden gesteld alvorens deze van kracht kan zijn.

Overigens is nog interessant om op te merken dat in dit geval ook bestuursdwang is toegepast.

De werkzaamheden zijn namelijk stilgelegd en het pand is verzegeld. Deze bestuursdwang is echter nadien niet op schrift gesteld en speelt verder ook geen rol in deze procedure. Slechts de invordering van de dwangsom staat namelijk ter discussie, omdat de last zelf onherroepelijk is. Als de last echter niet onherroepelijk was geweest dan is niet ondenkbaar dat de Afdeling van oordeel zou zijn geweest dat artikel 5:6 Awb in de weg stond aan de oplegging van een last onder dwangsom in dit geval. Het is immers niet toegestaan om gelijktijdig bestuursdwang toe te passen en een dwangsom op te leggen voor dezelfde overtreding.

Kortom, geen verrassende uitspraak van de Afdeling, maar wel een nuttige toevoeging aan de jurisprudentie. Voor de handhavers onder ons wijs ik er nog op dat deze uitspraak onderstreept dat bij (ernstige) spoed alleen bestuursdwang echt geschikt is om de overtreding direct te (doen) beëindigen. Een last onder dwangsom moet immers altijd eerst op schrift worden gesteld (waarbij de overtreder in beginsel ook een begunstigingstermijn moet worden geboden) en daar is bij spoed meestal geen tijd voor.

T.N. Sanders, Advocaat bij AKD te Breda en promovendus aan de Universiteit Leiden