

uitkomst hiervan is dat deze klachten niet kunnen leiden tot vernietiging van die uitspraak. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie artikel 81, lid 1, van de Wet op de rechterlijke organisatie).

3.4. De uitspraak van het Hof kan niet in stand blijven. De Hoge Raad kan de zaak afdoen. Van de kosten die belanghebbende heeft opgesomd in zijn bij het Hof ingediende beroepschrift, komen volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht alleen de reis- en verletkosten in verband met het bijwonen van de zittingen voor vergoeding in aanmerking. Daarbij kunnen kosten van parkeren niet tot de reiskosten worden gerekend (artikel 2, lid 1, letter d, van het Besluit proceskosten bestuursrecht in verband met artikel 11, lid 1, letter c, van het Besluit tarieven in strafzaken 2003). De reiskosten voor het bijwonen van de zitting van de Rechtbank heeft belanghebbende geraamd op € 39, en voor het bijwonen van de zitting van het Hof op € 22. Aangezien deze berekening niet is bestreden, zal de Hoge Raad daarvan uitgaan. Als verletkosten kan, met toepassing van het zojuist genoemde Besluit, voor de zittingen van Rechtbank en Hof tezamen € 64 worden toegekend.

#### 4. Proceskosten

De Hoge Raad ziet geen aanleiding voor een veroordeling in de proceskosten.

#### 5. Beslissing

De Hoge Raad:

- verklaart het beroep in cassatie gegrond,
- vernietigt de uitspraak van het Hof, maar uitsluitend voor zover het verzoek om vergoeding van proceskosten voor het hoger beroep is afgewezen en een beslissing omtrent vergoeding van het door belanghebbende bij de Rechtbank betaalde griffierecht ontbreekt,
- draagt de Staatssecretaris van Financiën op aan belanghebbende te vergoeden het griffierecht dat belanghebbende voor de behandeling van het beroep in cassatie heeft betaald van € 136, te vermeerderen met wettelijke rente vanaf vier weken na openbaarmaking van dit arrest,
- draagt de Inspecteur op aan belanghebbende te vergoeden het bij de Rechtbank betaalde griffierecht ter zake van de behandeling van de zaak

voor de Rechtbank van € 47, te vermeerderen met wettelijke rente vanaf vier weken na openbaarmaking van dit arrest, en

- veroordeelt de Inspecteur in de kosten van het beroep en het hoger beroep aan de zijde van belanghebbende, vastgesteld op € 61 voor reiskosten en € 64 verletkosten, derhalve in totaal € 125.

## 108

**Rechtens onaantastbare voorschriften kunnen worden gehandhaafd. Een uitzondering op deze regel is mogelijk als evident is dat het voorschrift niet gesteld had mogen worden**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

22 maart 2023, nr. 202006302/1/R4,  
ECLI:NL:RVS:2023:1141

(mr. Jurgens, mr. Van Veldhuizen,  
mr. Bangma)

Noot T.N. Sanders

**Last onder dwangsom. Overtreding rechtens onaantastbaar maatwerkvoorschrift. Voorschrift niet evident onrechtmatig.**

[Awb art. 5:32, 5:37]

*Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling kunnen voorschriften waartegen beroep heeft opengestaan, worden gehandhaafd zonder dat alsnog de vraag behoeft te worden beantwoord of die voorschriften rechtmatig zijn vastgesteld. Het belang van de rechtszekerheid, dat er mee is gediend dat van de rechtsgeldigheid van voorschriften wordt uitgegaan als deze niet zijn herroepen of vernietigd in de daarvoor bedoelde bezwaar- of beroepsprocedure, verlangt dat voorschriften die in rechte onaantastbaar zijn geworden handhaafbaar zijn. De Afdeling wijst in dit verband op haar uitspraken die zijn genoemd in noot 40 van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven van 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2557. Dit zijn de uitspraken van 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9954, 24 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6851, en 7 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8064. Een uitzondering op*

*de regel dat rechtens onaantastbare voorschriften afdwingbaar zijn, is evenwel niet uitgesloten indien wordt vastgesteld dat evident is dat dit voorschrift niet gesteld had mogen worden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 24 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6851). Dit zogenoemde evidentie criterium houdt in dat er bij voorbaat, zonder dat daartoe nader onderzoek is vereist, dan wel slechts na summier onderzoek, geen twijfel over bestaat dat het desbetreffende voorschrift niet gesteld had mogen worden.*

Uitspraak op het hoger beroep van:

*Maltha Glasrecycling Nederland B.V.* (hierna: Maltha), gevestigd te Heijningen, gemeente Moerdijk, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 15 oktober 2020 in zaak nr. 20/362 in het geding tussen:

*Maltha*

en

het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk.

#### *Procesverloop*

Bij besluit van 3 juli 2019 heeft het college Maltha onder oplegging van een dwangsom gelast om twee overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 5 december 2019 heeft het college het door Maltha daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 3 juli 2019 gedeeltelijk herroepen door één van de twee lasten, betreffende het in de buitenlucht emitteren van afgezogen lucht uit de fabriekshal, in te trekken.

Bij besluit van 23 april 2020 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van de door Maltha verbeurde dwangsom van € 2.000.

Bij uitspraak van 15 oktober 2020 heeft de rechtbank het door Maltha tegen het besluit van 5 december 2019 en het besluit van 23 april 2020 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft Maltha hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Maltha heeft nadere stukken ingediend.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

Bij besluit van 19 mei 2022 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van de door Maltha verbeurde dwangsommen van € 4.000.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 september 2022, waar Maltha, vertegenwoordigd door mr. A. Danopoulos, advocaat te Rotterdam, [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], allen werkzaam bij Maltha, en het college, vertegenwoordigd door S. de Groot en P. Dikmans, beiden werkzaam bij de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, zijn verschenen.

#### *Overwegingen*

##### *Inleiding*

1. Maltha is gevestigd op het perceel Glasweg 7 te Heijningen (hierna: het perceel) en richt zich op de voorbereiding van de recycling van glasafval. Op het perceel wordt onder andere glasafval, glasproduct, KSP (Keramiek, Steen en Porselein) en KSP-glas opgeslagen. Bij besluit van 1 oktober 2018 heeft het college aan Maltha op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, c en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) een omgevingsvergunning verleend ten behoeve van de bedrijfsvoering. Het college heeft in dit besluit maatwerkvoorschriften gesteld om stofemissie te voorkomen. In maatwerkvoorschrift 7.2.2 is ten aanzien van stofemissie het volgende bepaald: ‘Ter plaatse van de rijpaden, uitpandige opslagen van (niet) inert glas(afval) en overslagactiviteiten van (niet) inert glas(afval) dienen maatregelen te worden getroffen (bijvoorbeeld door te sproeien, te benevelen, af te dekken etc.) zodat geen visuele stofemissie optreedt op 2 meter van de bron.’

Een toezichthouder van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant heeft tijdens een controle op 18 februari 2019 geconstateerd dat in het silogebouw op het perceel veel stof aanwezig is, dat op sommige plaatsen vele centimeters dik is. Ook lijkt het er volgens de toezichthouder op dat er naast waternevel stof naar buiten komt via een deur van het silogebouw. Auto's in de directe omgeving van het bedrijf waren bedekt met een laag stof, aldus de toezichthouder. Op 23 april 2019 heeft een toezichthouder geconstateerd dat op het perceel een berg met glasstof aanwezig was, die niet was gespreoid of afgedekt. De stof verwaaide bij een windvlaag in westelijke richting. Ook werd er volgens de toezichthouder op het perceel een

schip beladen, wat voor behoorlijk wat stof zorgde in westelijke richting.

Naar aanleiding van deze controles heeft het college bij besluit van 3 juli 2019 aan Maltha twee lasten onder dwangsom opgelegd. De eerste last betreft het beëindigen en beëindigd houden van de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. De tweede last betreft het beëindigen en beëindigd houden van de overtreding inhoudende handelen in strijd met maatwerkvoorschrift 7.2.2. Het college heeft aan de tweede last een dwangsom verbonden van € 2.000 per constatering (maximaal één constatering per dag) met een maximum van € 10.000. Bij besluit van 5 december 2019 heeft het college de eerste last ingetrokken en de tweede last in stand gelaten.

Maltha kan zich niet verenigen met de uitspraak van de rechtbank. Volgens Maltha kleven er gebreken aan het besluit van 3 juli 2019. Ook is volgens Maltha de dwangsom niet verbeurd, omdat de last volgens haar niet is overtreden.

Bij besluit van 19 mei 2022 heeft het college besloten opnieuw over te gaan tot invordering van een tweetal verbeurde dwangsommen. Dit besluit is volgens Maltha ook gebrekkig.

2. Gelet op artikel 5:39 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft het hoger beroep van Maltha mede betrekking op het invorderingsbesluit van 19 mei 2022.

### *Hoger beroep*

#### *Rechtmatigheid van het gehandhaafde voorschrift*

3. Maltha betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat maatwerkvoorschrift 7.2.2 evident onrechtmatig is en dat het college daarom bij besluit van 5 december 2019 de last onder dwangsom die betrekking heeft op het overtreden van dat voorschrift, niet in stand had mogen laten. Hiertoe voert zij aan dat de door het college gekozen grondslag voor dit voorschrift, namelijk artikel 2.7 lid 2 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit), niet de mogelijkheid biedt om maatwerkvoorschriften te stellen afwijkend van het bepaalde in artikel 3.32 van het Activiteitenbesluit. Ook voert Maltha hiertoe aan dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet de juiste procedure heeft gevolgd voor de vaststelling van het maatwerkvoorschrift 7.2.2. Volgens Maltha heeft het college in strijd gehandeld met het rechtszekerheidsbeginsel door

het voorschrift in de revisievergunning op te nemen, omdat onduidelijk is welk wettelijk kader van toepassing is op de vaststelling, wijziging en handhaving van dit voorschrift. Ook is maatwerkvoorschrift 7.2.2. volgens Maltha rechtsonzeker omdat dit maatwerkvoorschrift volgens haar voor wat betreft de opslag van inerte goederen een maatwerkvoorschrift lijkt te zijn, maar voor wat betreft de opslag van niet-inerte goederen een vergunningvoorschrift lijkt te zijn. Daardoor is volgens haar onduidelijk op welke bevoegdheidsgrondslag maatwerkvoorschrift 7.2.2. rust. Tot slot voert Maltha aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het voorschrift daarnaast evident onrechtmatig is omdat dit voorschrift in strijd is met artikel 8.42 van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm), artikel 8.40, tweede lid, van de Wm en artikel 2.7, leden 3 tot en met 8, van het Activiteitenbesluit doordat de toelichting die op grond van deze bepalingen is vereist, ontbreekt.

3.1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling kunnen voorschriften waartegen beroep heeft opengestaan, worden gehandhaafd zonder dat alsnog de vraag behoeft te worden beantwoord of die voorschriften rechtmatig zijn vastgesteld. Het belang van de rechtszekerheid, dat er mee is gediend dat van de rechtsgeldigheid van voorschriften wordt uitgegaan als deze niet zijn herroepen of vernietigd in de daarvoor bedoelde bezwaar- of beroepsprocedure, verlangt dat voorschriften die in rechte onaantastbaar zijn geworden handhaafbaar zijn. De Afdeling wijst in dit verband op haar uitspraken die zijn genoemd in noot 40 van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven van 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2557. Dit zijn de uitspraken van 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9954, 24 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6851, en 7 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8064. Een uitzondering op de regel dat rechtens onaantastbare voorschriften afdwingbaar zijn, is evenwel niet uitgesloten indien wordt vastgesteld dat evident is dat dit voorschrift niet gesteld had mogen worden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 24 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6851). Dit zogenoemde evidentie criterium houdt in dat er bij voorbaat, zonder dat daartoe nader onderzoek is vereist, dan wel slechts na summier onderzoek, geen twijfel over bestaat dat het desbetreffende voorschrift niet gesteld had mogen worden.

3.2. De Afdeling is van oordeel dat wat Maltha heeft aangevoerd, niet kan leiden tot het oordeel dat maatwerkvoorschrift 7.2.2 evident onrechtmatig is. De argumenten die Maltha heeft aangevoerd, hebben betrekking op de grondslag van dit maatwerkvoorschrift. Maltha stelt de vraag aan de orde of dit maatwerkvoorschrift in relatie tot de daaraan ten grondslag liggende bevoegdheid, wel op deze wijze in de vergunning mocht worden opgenomen. Deze argumenten leiden in dit geval niet bij voorbaat, zonder dat daartoe nader onderzoek is vereist, dan wel slechts na summier onderzoek, tot de conclusie dat er geen twijfel bestaat dat het voorschrift niet gesteld had mogen worden.

Het betoog slaagt niet.

#### *Duidelijkheid van de last*

4. Maltha betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college in het besluit van 3 juli 2019 onvoldoende heeft verduidelijkt hoe Maltha zou kunnen voldoen aan de opgelegde last.

4.1. Artikel 5:32a, eerste lid, van de Awb, luidt: 'Een last onder dwangsom omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.'

4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in haar uitspraken van 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2795 en 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:169) vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat een last zodanig duidelijk en concreet geformuleerd wordt dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over wat gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen.

4.3. Op 18 februari 2019 heeft het college geconstateerd dat de rijpaden op het buitenterrein waren bedekt met stof. Ook ontstond er stofemissie naar buiten toe tijdens de verlading van vrachtauto's in het silogebouw en bij het ontdoen van het vulgat van een geladen vrachtauto van glasdeeltjes op het buitenterrein.

Maltha is na deze constatering bij besluit van 3 juli 2019 gelast de overtreding van maatwerkvoorschrift 7.2.2 te beëindigen en beëindigd te houden. De dwangsom wordt verbeurd zodra een nieuwe overtreding van dat voorschrift wordt geconstateerd.

In beginsel kan een bevoegd gezag kiezen voor een last die aansluit bij de formulering van het overtreden voorschrift. In dit geval is dat naar het oordeel van de Afdeling echter anders. Maatwerkvoorschrift 7.2.2 verbiedt bij de daarin genoemde

locaties en activiteiten in de inrichting iedere visuele stofemissie op 2 meter of meer van de bron. Weliswaar noemt het maatwerkvoorschrift maatregelen die daartoe getroffen zouden kunnen worden, maar het betreft slechts voorbeelden, die niet afdoen aan de in het maatwerkvoorschrift opgenomen strikte resultaatsverplichting dat geen visuele stofemissie optreedt op 2 meter of meer van de bron. Gelet op de bedrijfsvoering van Maltha, zoals vergund door het college met de aan Maltha verleende omgevingsvergunning, kan niet worden uitgesloten dat Maltha, zelfs als zij alle als voorbeeld genoemde maatregelen treft, toch niet voldoet aan de strikte resultaatsverplichting in het maatwerkvoorschrift en dus, ondanks het treffen van al die maatregelen, de opgelegde last overtreedt en een dwangsom verbeurt. De rechtszekerheid vereist in dit geval een expliciete vermelding in de last wat door Maltha moet worden gedaan of nagelaten om verbeurde van een dwangsom te voorkomen. Het college heeft dit nagelaten.

De last is dus onvoldoende duidelijk. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat de last wel voldoende duidelijk is.

Het betoog slaagt.

5. Gelet op wat hiervoor is overwogen, komt de Afdeling niet toe aan een beoordeling van de andere gronden die Maltha heeft aangevoerd.

#### *Conclusie*

6. Het hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, verklaart de Afdeling het beroep tegen het besluit van 5 december 2019 gegrond. Het besluit van 5 december 2019 dient te worden vernietigd, voor zover daarin de last betreffende het beëindigen en beëindigd houden van de overtreding inhoudende handelen in strijd met maatwerkvoorschrift 7.2.2, in stand is gelaten. De Afdeling zal met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb het besluit van 3 juli 2019 herroepen voor zover het de hiervoor genoemde last betreft en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit van 5 december 2019. Het beroep tegen het invorderingsbesluit van 23 april 2020 is gegrond. Het invorderingsbesluit van 23 april 2020 dient te worden vernietigd. Ook het beroep tegen het invorderingsbesluit van 19 mei

2022 is gegrond. Dit besluit dient te worden vernietigd.  
7. Het college moet de proceskosten vergoeden.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van Maltha Glasrecycling B.V. gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 15 oktober 2020 in zaak nr. 20/362;
- III. verklaart het beroep van Maltha Glasrecycling B.V. tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk van 5 december 2019, kenmerk 19022122, gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk van 5 december 2019, kenmerk 19022122, voor zover daarin de last betreffende het beëindigen en beëindigd houden van de overtreding, inhoudende handelen in strijd met maatwerkvoorschrift 7.2.2, in stand is gelaten;
- V. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk van 3 juli 2019 in zoverre;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaatst treedt van het vernietigde deel van het besluit van 5 december 2019, kenmerk 19022122;
- VII. verklaart het beroep van Maltha Glasrecycling B.V. tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk van 23 april 2020, gegrond;
- VIII. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk van 23 april 2020;
- IX. verklaart het beroep van Maltha Glasrecycling B.V. tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk van 19 mei 2022, kenmerk D2022-05-015639, gegrond;
- X. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk van 19 mei 2022, kenmerk D2022-05-015639;
- XI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk tot vergoeding van bij Maltha Glasrecycling B.V. in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 5.022 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- XII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk aan Maltha Glasrecy-

cling B.V. het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 886 voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

### NOOT

1. In deze uitspraak staat de nieuwe standaardoverweging van de Afdeling over de vraag wanneer een uitzondering kan worden gemaakt op de formele rechtskracht van onaantastbare vergunningsvoorschriften. Dat is dus een interessante uitspraak voor de praktijk en daarom verschijnt hij in dit tijdschrift.
2. De formele rechtskracht houdt in dat als tegen een besluit geen gewone rechtsmiddelen meer openstaan, dat besluit dan onaantastbaar is (ook wel: 'onherroepelijk'). Het besluit wordt dan geacht rechtsgeldig en rechtmatig te zijn, zowel qua inhoud als qua wijze van totstandkoming (zie ook: T.N. Sanders, 'Liever rechtszekerheid dan rechtvaardigheid?' in: *VAR Preadviezen, De toekomst van de formele rechtskracht*, Den Haag: Boom juridisch 2019). De formele rechtskracht kan soms heel hard uitpakken als iemand te laat is met zijn bezwaar of beroep. Daarom is er bij ketenbesluitvorming sinds een paar jaar een ontspanningsluisje ingebouwd in de leer van de formele rechtskracht: het zogenaamde evidentie criterium (ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466, «JB» 2019/75 m.nt. L.J.M. Timmermans). Het evidentie criterium houdt in dat als blijkt dat een eerder in rechte onaantastbaar besluit 'evident' onrechtmatig is, de bestuursrechter kan ingrijpen door het daaropvolgende besluit te vernietigen omdat het uitvoeren van het onderliggende (onaantastbare) besluit onrechtmatig is. Dat gebeurt zeer zelden, zo blijkt uit de toepassing van het criterium in de praktijk (zie T.N. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, Den Haag: Boom 2022, p. 403 e.v.).
3. We komen het evidentie-criterium verder ook tegen bij de vraag of (en wanneer) een bestuursorgaan moet terugkomen van een onaantastbaar besluit naar aanleiding van een verzoek daartoe (zie daarover: CRvB 31 januari 2018, «JB» 2018/59 en AB 2018/308, m.nt. A.T. Marseille en ABRvS 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1033): dat moet het bestuursorgaan doen als het besluit om dat niet te doen 'evident' onredelijk is. Overigens hangt hier nog de conclusie van A-G Wattel van 6

december 2022 (ECLI:NL:CRVB:2022:2623) boven de markt. Die conclusie gaat over wanneer het evident onredelijk is om niet terug te komen van een onaantastbaar boetesluit. Daar zal de CRvB dus nog een ei over gaan leggen.

4. In deze uitspraak komt het evidentie-criterium – na de LPG-tankwagens zaak (EHvJ 20 mei 2021, ECLI:EU:C:2021:398, O&A 2021/21 m.nt. T.N. Sanders en «JB» 2021/154 m.nt. L.J.M. Timmermans)

– voor het eerst in de vorm van een standaardoverweging terug. Dat is als zodanig dus zeker vermeldenswaardig in «JB» en de overweging zal in de praktijk regelmatig worden aangehaald.

5. Op zich is de materiële inhoud van deze overweging niet nieuw, zoals de Afdeling al signaleert aan het begin door te vermelden dat het om 'vaste rechtspraak' gaat. In de LPG-tankwagens zaak ging het ook om een onaantastbare omgevingsvergunning en de vraag of een bepaald onaantastbaar vergunningvoorschrift wel gehandhaafd kon worden. Daar formuleerde de Afdeling in haar prejudiciële vragen ook al het bestaan van de uitzondering voor evident onrechtmatige omgevingsvergunningvoorschriften (zie: ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:260 voor het eerste deel r.o. 35 en voor de laatste zin r.o. 46.1). In de einduitspraak kwam de Afdeling hier verder niet op terug (ABRvS 12 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2022:11), zodat die zaak nog niet leidde tot een 'standaardoverweging'. Die geeft de Afdeling nu dus wel.

6. Het tweede interessante is dat de Afdeling hier het 'evidentie-criterium' terugbrengt tot een hupklare brok. Wat is een evident onrechtmatig besluit? Een besluit is evident onrechtmatig als *'er bij voorbaat, zonder dat daartoe nader onderzoek is vereist, dan wel slechts na summier onderzoek, geen twijfel over bestaat dat het desbetreffende voorschrift niet gesteld had mogen worden'*. Ook dit stond op zich al in de LPG-tankwagens verwijzingsuitspraak, maar de Afdeling brengt het in deze uitspraak terug tot een soort 'kern-criterium'. Niet dat we daar heel erg veel mee opschieten overigens, omdat je nog steeds niet echt vooraf kan voorspellen wanneer iets evident onrechtmatig is. Dat ligt echter ook aan de aard van het beestje denk ik. Het evidentie-criterium is nu eenmaal een uitzondering voor gevallen waarin iets heel erg onrechtmatigs er tussendoor is geglipt. Het valt in zijn algemeenheid niet echt te zeggen wanneer dat aan de orde is.

7. Dan de toepassing van het criterium in deze casus. De overtreder betoogt in dit geval dat hij niet gehouden kan worden aan het vergunningvoorschrift nu het evident nooit gesteld had mogen worden. Het voorschrift is immers niet goed handhaafbaar: onduidelijk zou zijn welk wettelijk kader van toepassing is op de vaststelling, wijziging en handhaving van het voorschrift. Daar is de Afdeling het niet mee eens – het voorschrift is niet evident onrechtmatig. Vervolgens zegt de Afdeling echter dat, omdat het voorschrift niet voldoende duidelijk is, de last onder dwangsom niet gekoppeld had mogen worden aan dat voorschrift zonder nadere toelichting. Immers, zo weet de overtreder nog steeds niet wat hij moet doen. *'De rechtszekerheid vereist in dit geval een expliciete vermelding in de last wat door Maltha moet worden gedaan of nagelaten om verbeurte van een dwangsom te voorkomen.'*

8. Het aardige hieraan is dat het laat zien dat de lat voor het doorbreken van de formele rechtskracht in dit soort omstandigheden hoog ligt. Het bestreden voorschrift wordt feitelijk als niet handhaafbaar beoordeeld door de Afdeling. Immers, het is om die reden dat de Afdeling het college dwingt om uit te gaan leggen hoe de overtreder aan het voorschrift kan voldoen. De onduidelijkheid van het voorschrift is dus voldoende om de last wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel te vernietigen. In het verlengde daarvan zou deze onduidelijkheid waarschijnlijk ook voldoende zijn geweest om – als de vergunninghouder daar tijdig tegen op was gekomen – het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning op dit punt te laten vernietigen door de bestuursrechter. De onduidelijkheid is echter niet genoeg om de formele rechtskracht te doorbreken. Dat laat heel mooi zien dat niet iedere geconstateerde onrechtmatigheid in een vergunningvoorschrift leidt tot de conclusie dat die onrechtmatigheid 'evident' is.

T.N. Sanders

Advocaat en partner bij AKD Benelux Lawyers.

## 109

**Aan VvE zelf kan geen ontheffing van het parkeerverbod worden verleend omdat zij geen bestuurder van een voertuig kan zijn. Haar aanvraag kan echter worden aangemerkt als een aanvraag voor de individuele leden van de VvE. Definitieve geschilbeslechting ondanks niet-ontvankelijkverklaring bezwaar VvE**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
12 april 2023, nr. 202004494/1/A2,  
ECLI:NL:RVS:2023:1447  
(mr. Daalder)

**Afwijzing aanvraag ontheffing parkeerverbod. Aanvraag VvE aan te merken als aanvraag voor individuele leden. Bundeling van individuele belangen. VvE belanghebbende. Definitieve beslechting geschil. Behoorlijke procesvoering.**

[Awb art. 1:2, 4:84, 8:41a; Wegenverkeerswet 1990 art. 2; Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 art. 24, 87; Beleidsregels Verkeersontheffingen Gemeente Tilburg 2018 art. 1, 2, 4, 5; Nadere beleidsregels verkeersontheffingen parkeren voor in- en uitritten art. 1, 2]

*Het college heeft zich in het besluit op bezwaar terecht op het standpunt gesteld dat aan de VvE zelf geen ontheffing kan worden verleend omdat zij nooit als bestuurder van een voertuig aan te merken is. (...)*

*De rechtbank heeft met het college echter miskend dat het verzoek van de VvE kan worden aangemerkt als een aanvraag van een ontheffing voor de individuele leden, waaronder appellant, voor wier belang zij opkomt. Het besluit van 14 februari 2019 kan worden aangemerkt als een afwijzing van een ontheffing voor alle individuele leden van de VvE. De VvE, komt blijkens haar doelstelling op voor de belangen van bewoners van het appartementencomplex. (...) De VvE kan daarom als belanghebbende bij de afwijzing van*

*de aanvraag om ontheffing die zij namens haar leden heeft ingediend worden aangemerkt. (...)*  
*Op grond van art. 8:41a Awb beslecht de rechtbank het hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk definitief. In het licht daarvan bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte is overgegaan tot inhoudelijke behandeling van het geschil over het parkeren van auto's voor de garageboxen van het appartementencomplex op basis van de gronden die tegen het besluit van 14 februari 2019 en het besluit van 18 juli 2019 zijn aangevoerd, zoals appellant en de VvE stellen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het bij de rechtbank bestreden besluit van 18 juli 2019 weliswaar strekte tot niet-ontvankelijkverklaring, maar het college daarin – ten overvloede – een inhoudelijk standpunt heeft gegeven over de bezwaren die door appellant namens de VvE naar voren zijn gebracht tegen het besluit van 14 februari 2019. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de VvE door de handelwijze zodanig is geschaad in haar mogelijkheden haar standpunt naar voren te brengen, dat geen sprake is geweest van een behoorlijke procesvoering. Daar komt bij dat de VvE in hoger beroep in de gelegenheid is gesteld haar standpunt ten volle te bepleiten.*

Uitspraak op het hoger beroep van:  
[appellant], wonende te Tilburg, en de Vereniging van Eigenaars Bisschop Zwijzenstraat te Tilburg (hierna: de VvE), gevestigd te Boxtel, appellanten, tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 1 juli 2020 in zaak nr. 19/4543 in het geding tussen:  
[appellant]  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Tilburg.

#### Procesverloop

Bij besluit van 14 februari 2019 heeft het college een door de VvE, mede namens [appellant], ingediende aanvraag voor ontheffing van een parkeerverbod afgewezen.

Bij besluit van 18 juli 2019 heeft het college het door de VvE, mede namens [appellant], daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 1 juli 2020 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 22 juli 2019