

## Conclusie Staatsraad A-G Wattel (ECLI:NL:RVS:2018:1152)

Bijzondere omstandigheden bij invordering dwangsommen en kostenverhaal bestuursdwang

### Dwars door de conclusie

- ⊖ Aanleiding: de casus
- ⊖ Vragen van de Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak
- ⊖ Handhavingssysteem Awb: bestuursdwang en dwangsom
- ⊖ Dwangsom-invorderingsbeschikking
- ⊖ Beschikking kostenverhaal
- ⊖ Antwoorden op de vragen
- ⊖ Het bonusantwoord
- ⊖ Conclusies t.a.v. de casus
- ⊖ Het vervolg ...

### Aanleiding: Casus

Casus:

- ⊖ Afvalstoffen van Ierland naar Nederland
- ⊖ Deel juist verwerkt; deel overgebracht naar Hardenberg
- ⊖ Gemeente Hardenberg en Ministerie (ILT) komen in actie
- ⊖ Eerst telefonisch contact; daarna voornemen tot opleggen dwangsom: geen reactie
- ⊖ Opleggen last onder dwangsom: geen bezwaar
- ⊖ Aanzeggen bestuursdwang: geen reactie
- ⊖ Last onder bestuursdwang: geen bezwaar
- ⊖ Uitvoering bestuursdwang
- ⊖ Invordering dwangsom + kostenverhaalsbeschikking

### Vervolg casus

Bezwaar:

- ⊖ Brieven initiële beslissingen nooit ontvangen
- ⊖ Kostenverhaal + dwangsominvordering onevenredig (ook nog strafrechtelijke vervolging)
- ⊖ Overmacht: lasten niet ontvangen, bedrijf + alternatieve locaties weigerden medewerking, en hij was op vakantie
- ⊖ Als hij zelf had weggehaald waren er minder kosten gemaakt (dan ILT maakte)
- ⊖ Niet in staat om kosten van bestuursdwang en dwangsom te voldoen

### Vervolg casus

In beroep:

- ⊖ Niet in staat dwangsom en kosten bestuursdwang te voldoen
- ⊖ Aan gemeente Hardenberg al eur 67.000 te voldoen
- ⊖ Persoonlijk faillissement of levenslang betalen: disproportioneel
- ⊖ Ook strafrechtelijk onderzoek
- ⊖ Tijdens lastentermijnen zakelijk en privé onder grote spanning

### Vragen van de Voorzitter

- ⊖ Met welke gestelde bijzondere omstandigheden moet het b.o. bij de voorbereiding tot invorderingsbeslissing rekening houden? Is financiële draagkracht onderdeel daarvan?
- ⊖ Dient het b.o. ook ambtshalve te onderzoeken? Dient b.o. onderzoek te doen naar evt. samenloop met maatregelen van andere bestuursorganen (incl. OM)?
- ⊖ Wat mag van de rechtszoekende worden verwacht tav tijdig stellen en aannemelijk maken?
- ⊖ Dient de bestuursrechter rekening te houden met bijzondere omstandigheden? (welke? Financieel? Ex nunc?)
- ⊖ Taak executierechter?
- ⊖ Verschil dwangsommen en kostenverhaal?

## Handhavingsstelsel Awb

Herstelsancties:

- ⊖ dwangsom in het kort
- ⊖ Bestuursdwang in het kort
- ⊖ Beginselplicht tot handhaving
- ⊖ Samenloop herstelsancties
- ⊖ Ex nunc of ex tunc toetsing in bezwaar?
- ⊖ Formele rechtskracht?
- ⊖ Horen over financiële beschikkingen?

## Dwangsom-invorderingsbeschikking

- ⊖ Verbeurte dwangsom(men) van rechtswege: betalingstermijn 6 weken
- ⊖ Beschikking tot invordering van de dwangsom:
- ⊖ Declaratoir: strekt tot toepassing van afd. 4.4.4 Awb om middels aanmaning en dwangbevel betaling te kunnen afdwingen
- ⊖ Constitutief: opeisbaarheid omzetten in afdwingbaarheid + bezwaar en beroep mogelijk.
- ⊖ Vooraf horen?
- ⊖ Geen punitief karakter!
- ⊖ Verjaring: 1 jaar!

## Beschikking kostenverhaal

- ⊖ Kostenverhaal aangezegd in last onder bestuursdwang
- ⊖ Beschikking kostenverhaal: vaststelling hoogte van verschuldigde kosten + verplichting tot betaling: ten laste van de overtreder
- ⊖ Vooraf horen?
- ⊖ Motivering?
- ⊖ Achterwege laten kostenverhaal mogelijk?
- ⊖ Verjaring: 5 jaar

## Antwoorden op de vragen

- ⊖ Ja, het b.o. moet bij het nemen van het besluit tot invordering c.q. kostenverhaal + in bezwaar rekening houden met gestelde bijzondere omstandigheden, waaronder financiële draagkracht wordt gerekend.
- ⊖ Art. 3:4 Awb + eigendomsgrondrecht eisen fair balance tussen algemeen belang bij effectieve handhaving en individuele belang bij respectering eigendomsrecht. Geen individual and excessive burdens.
- ⊖ Welke bijzondere omstandigheden? Dat verschilt: bij kostenverhaal en bij dwangsominvordering gelden genuanceerd andere situaties.

## Bijzondere omstandigheden kostenverhaal

- ⊖ (i) beperkte verwijtbaarheid overtreding
- ⊖ (ii) onredelijk hoge of onnodige kosten
- ⊖ (iii) te korte begunstigingstermijn
- ⊖ (iv) schending fundamentele rechten van de overtreder
- ⊖ (v) verwijtbaar handelen van het bestuursorgaan
- ⊖ (vi) schending vertrouwens- of gelijkheidsbeginsel
- ⊖ (vii) schending van het verdedigingsbeginsel
- ⊖ (viii) draagkracht, indien de overtreder onder de beslagvrije voet uitkomt of niet tot de WSNP wordt toegelaten
- ⊖ (ix) onevenredige cumulatie van herstelsancties

## Bijzondere omstandigheden dwangsominvordering

- ⊖ (i) overmacht
- ⊖ (ii) verwijtbaar handelen bestuursorgaan
- ⊖ (iii) schending vertrouwens- of gelijkheidsbeginsel
- ⊖ (iv) invordering te kwalificeren als misbruik van bevoegdheid
- ⊖ (v) materieel is er aan de last voldaan
- ⊖ (vi) draagkracht, indien de overtreder onder de beslagvrije voet uitkomt of niet tot de WSNP wordt toegelaten
- ⊖ (vii) onevenredige cumulatie van herstelsancties

## Vervolg antwoord vragen

Ambtshalve onderzoek?

- ⊖ Ja, voor zover in het toerekengebied van het b.o.
- ⊖ En nee, voor zover het op de weg van de belanghebbende ligt.

Spontaan onderzoek samenloop?

- ⊖ Nee, alleen als het b.o. op de hoogte was

Wat mag van de rechtzoekende worden verwacht?

- ⊖ Een actieve opstelling, maar hij moet wel in de gelegenheid gesteld worden de omstandigheden kenbaar te maken

## Vervolg antwoord vragen

Moet de bestuursrechter evenzeer rekening houden met bijzondere omstandigheden?

- ⊖ De bestuursrechter toetst de beslissing op bezwaar. Waar het b.o. daarin rekening moest houden, moet de rechter meenemen.

Of hoeft pas bij feitelijke invordering rekening te worden gehouden met bijzondere omstandigheden?

- ⊖ De executierechter gaat uitsluitend over de zuivere executiegeschillen, al zullen misbruik van bevoegdheid en schendig fundamentele rechter wel worden beoordeeld

## Vervolg antwoord vragen

- ⊖ Maakt het voor de antwoorden uit of het over dwangsominvordering of kostenverhaal gaat?
- ⊖ Ja, door het verschillende karakter van de twee beschikkingen maakt dat uit:
  - ⊖ Last onder dwangsom: helder wat hoogte bedrag is + wie overtreder is; Last onder bestuursdwang: overtrederschap soms nog onduidelijk en omvang kosten ook.
  - ⊖ Na spoedhandhaving groter risico op onevenredigheid
  - ⊖ Effect van handhavingsvormen verschillen: (schade)vergoeding bij kostenverhaal; effectieve handhaving (afschrikkeffect) bij dwangsominvordering
  - ⊖ Dwangsominvordering eerder individual excessive burden

## Bonusantwoord

*...Is bezwaar of beroep ingesteld tegen de initiële last, dan moet na onherroepelijk worden van die onherroepelijkheid uitgegaan worden, maar als in fase (i) geen rechtsmiddelen zijn gebruikt en in fase (ii) rijst gereede twijfel aan de rechtmatigheid van fase (i), dan zouden mijns inziens - uitsluitend voor de beoordeling van de redelijkheid van invordering en verhaal - in fase (ii) ook fase (i)-kwesties aan de orde moeten kunnen komen. ...*

Wordt hier aan de poten van de formele rechtskracht gezaagd?

## Conclusies t.a.v. de casus

- ⊖ Formele rechtskracht initiële lasten
- ⊖ Overmacht en persoonlijke omstandigheden
- ⊖ Omvang kosten bestuursdwang
- ⊖ Financiële situatie
- ⊖ Samenloop van sancties
- ⊖ Onevenredigheid

## En toen? ...

- ⊖ De uitspraak n.a.v. de conclusie? Die kwam er niet. Beroep is ingetrokken.
- ⊖ Wel: hoorplicht bij invorderings-/verhaalsbeschikking: ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2956
- ⊖ Ook: verjaringszaak: ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3467
- ⊖ En ook: matiging ondanks formele rechtskracht: ABRvS 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1616
- ⊖ Tevens: proefschrift mr. T.N. Sanders, Invordering door de overheid (de invordering van geldschulden uit herstelsancties onder de Awb)

## Vragen?

Marieke Dankbaar

[dankbaar@potjonker.nl](mailto:dankbaar@potjonker.nl)

023 5530236

0611002237