

AB 2015/382: Ongeoorloofde samenloop herstelsancties.

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	5 augustus 2015
Magistraten:	Mrs. J.A.W. Scholten-Hinlopen, F.C.M.A. Michiels, G.M.H. Hoogvliet	Zaaknr:	201406288/1/A4
Conclusie:	-		
Noot:	T.N. Sanders	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2015:2523, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 05-08-2015		
Wetingang:	Art. 4:94, 5:6, 5:35, 5:37 Awb		
Brondocument:	ABRvS, 05-08-2015, nr. 201406288/1/A4		

Essentie

Last onder bestuursdwang met daaraan gekoppeld een last onder dwangsom. Ongeoorloofde cumulatie van herstelsancties in strijd met art. 5:6 Awb.

Samenvatting

(...) Zoals appellante 2 terecht aanvoert, staat artikel 5:6 van de Awb er wel aan in de weg dat terzake van het puin breken in de open lucht zonder vergunning in de besluiten van 18 juli 2013 gelijktijdig zowel een last onder bestuursdwang als een last onder dwangsom is opgelegd. Weliswaar treedt de oplegde last onder dwangsom, zoals het college ter zitting heeft toegelicht, eerst in werking als in strijd met de uitgeoefende bestuursdwang handelingen worden verricht, maar dat neemt niet weg dat beide lasten wegens dezelfde overtreding, namelijk het buitengebruik van de puinbreker zonder vergunning, gelijktijdig zijn opgelegd. Artikel 5:6 staat deze cumulatie van herstelsancties niet toe.

Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het college),
2. appellante 2, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: appellante 2), appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 30 juni 2014 in zaken nr. 13/7040, 13/8142 en 13/10084 in het geding tussen:

appellante 2

en

het college.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluiten van 30 november 2012 heeft het college appellante 2 onder oplegging van een dwangsom gelast het zonder vergunning breken van puin in de open lucht op het perceel locatie-a te a-plaats (hierna: het perceel) te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 11 juli 2013 heeft het college de door appellante 2 daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij besluiten van 18 juli 2013 heeft het college appellante 2 onder aanzegging van bestuursdwang gelast het breken van puin in de open lucht uiterlijk op 24 juli 2013 te beëindigen en beëindigd te houden. Om te voorkomen dat de uitoefening van bestuursdwang wordt gefrustreerd, heeft het college appellante 2 tevens onder oplegging van een dwangsom gelast de verankering van de puinbreker niet te verbreken noch op andere wijze het breken van puin in de open lucht voort te zetten.

Bij besluit van 5 september 2013 heeft het college besloten tot invordering van door appellante 2 verbeurde dwangsommen ten bedrage van in totaal € 50.000.

Bij besluit van 12 december 2013 heeft het college de door appellante 2 tegen de besluiten van 18 juli 2013 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 juni 2014 heeft de rechtbank de door appellante 2 tegen de besluiten van 11 juli 2013 en 12 december 2013 ingestelde beroepen ongegrond verklaard en het beroep tegen het besluit van 5 september 2013 niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben het college en appellante 2 hoger beroep ingesteld.

Appellante 2 en het college hebben een verweerschrift ingediend.

Appellante 2 en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 april 2015, waar appellante 2, vertegenwoordigd door drie gemachtigden, bijgestaan door mr. R.G.J. Laan, advocaat te Hoorn, en het college, vertegenwoordigd door mr. W.J. Bosma, advocaat te Den Haag, zijn verschenen. Voorts is als belanghebbende het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht, vertegenwoordigd door E.A. Logtenberg, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 19 juli 2010 heeft het college een oprichtingsvergunning verleend voor afvalverwerking en productie, opslag en verkoop van bouwstoffen en bestratingsmaterialen op het perceel. Naast de opslag- en overslagactiviteiten is vergunning verleend voor een in pandig opgestelde puinbreker.
Op 30 september 2010 heeft appellante 2 een revisievergunning gevraagd voor het naar buiten verplaatsen van de puinbreker, uitbreiding van de inrichting met een betoncentrale en uitbreiding van het hallencomplex. Bij besluit van 20 oktober 2011 heeft het college geweigerd deze vergunning te verlenen. Het daartegen ingestelde beroep heeft de Afdeling bij uitspraak van 5 februari 2014 in zaak nr. 201112690/1/A4, ongegrond verklaard.
Aan de besluiten van 30 november 2012 heeft het college ten grondslag gelegd dat tijdens controlebezoeken op 15 juli 2011, 24 november 2011, 12 september 2012, 22 september 2012 en 6 november 2012 door toezichthouders van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (hierna: OZH) is geconstateerd dat een mobiele puinbreker in werking was op het buitenterrein van de inrichting. Een kraan was bezig met het voeden van de puinbreekinstallatie met grof puin. De puinbreekinstallatie was hoorbaar en zichtbaar in bedrijf. Bij de puinbreekinstallatie werden diverse deelstromen zoals gebroken puin, zeeffracties en metalen aangetroffen. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is het verboden zonder omgevingsvergunning een inrichting te veranderen of in werking te hebben. Er is derhalve sprake van een overtreding, aldus het college.
Op 13 februari 2013 heeft appellante 2 een aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning ingediend. Het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht heeft op 30 december 2013 het voornemen geuit deze vergunning te weigeren. Ter zitting bij de Afdeling heeft het college van burgemeester en wethouders nader toegelicht dat het thans voornemens is positief op deze aanvraag te beslissen en dat een ontwerpbesluit in voorbereiding is.

Het hoger beroep van het college

Ontvankelijkheid

2. Appellante 2 heeft ter zitting aan de orde gesteld dat het college niet-ontvankelijk moet worden verklaard in zijn hoger beroep, omdat artikel 6.7 van het Besluit omgevingsrecht per 1 januari 2014 is komen te vervallen en de bevoegdheid tot handhavend optreden op dat moment is overgegaan op het college van burgemeester en wethouders. Zij wijst in dit verband op de bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 26 november 2013, kenmerk IENM/BSK-2013/265651, waarin staat dat handhavingsbesluiten van het college van gedeputeerde staten die op 1 januari 2014 nog niet geëffectueerd zijn, opnieuw moeten worden voorbereid namens het nieuwe bevoegde gezag. Aangezien er voor het college geen handhavingsbevoegdheid meer resteert, kan niet meer tot invordering van de dwangsommen worden overgegaan. Het belang bij een oordeel over de invorderingsbevoegdheid van het college is daarmee komen te vervallen, aldus appellante 2.
 - 2.1. Vast staat dat het college ten tijde van het nemen van het besluit van 11 juli 2013 op

grond van artikel 6.7 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) mede handhavingsbevoegd was met betrekking tot de inrichting. Artikel 6.7 van het Bor is per 1 januari 2014 komen te vervallen. De bevoegdheid tot handhavend optreden berust vanaf dat moment uitsluitend bij het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht. Dit maakt echter niet dat de voor 1 januari 2014 door het college bevoegd opgelegde en in bezwaar gehandhaafde last onder dwangsom, op grond waarvan het college tot invordering is overgegaan, zijn rechtskracht heeft verloren. Hetzelfde geldt voor de eveneens voor 1 januari 2014 bevoegdelyk genomen invorderingsbeschikking. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het college, behoudens verjaring van de bevoegdheid, in dit geval niet tot feitelijke invordering van het verschuldigde bedrag kan overgaan. Ook de bijlage bij de door appellante 2 genoemde brief van de staatssecretaris, wat daar verder van zij, moet zo worden begrepen dat de staatssecretaris niet heeft bedoeld dat voor 1 januari 2014 de feitelijke invordering moet hebben plaatsgevonden. Voor het oordeel dat aan het hoger beroep het procesbelang zou zijn komen te ontvallen, bestaat geen grond.

Verjaring bevoegdheid tot invordering

3. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het de verbeurde dwangsommen niet meer kan invorderen nu de bevoegdheid daartoe is verjaard. Het college stelt zich primair op het standpunt dat de bestuursrechter niet bevoegd is om uitspraak te doen over verjaring van het recht van invordering. Het verwijst daarvoor naar de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 25 februari 2014 in zaak nr. 13/2702 (ECLI:NL:RBGEL:2014:1145). Ter beoordeling van de bestuursrechter staat slechts of ten tijde van het nemen van het invorderingsbesluit sprake was van verjaring. Dat was niet het geval, zodat de rechtbank het beroep tegen het invorderingsbesluit ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Subsidiair voert het college aan dat de verjaringstermijn van de bevoegdheid tot invordering is verlengd, doordat in het kader van de voorlopige voorzieningprocedure uitstel van betaling is verleend, dan wel gestuit door erkenning van het recht op betaling.
- 3.1. 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.
- 3.2. De Afdeling stelt voorop dat om een rechtsingang te hebben bij de bestuursrechter vereist is dat de desbetreffende appellant procesbelang heeft. Dit staat ter zelfstandige beoordeling van de bestuursrechter ten tijde van de beoordeling van het rechtsmiddel. In het geval van een aanhangig beroep tegen een invorderingsbesluit speelt, ter voorkoming van het geven van een rechtsoordeel over uitsluitend een theoretische kwestie, hierbij een rol of de bevoegdheid tot invordering inmiddels is verjaard. Is dat het geval, dan kan de overtreder door het bestuursorgaan niet meer langs bestuursrechtelijke weg worden gedwongen om de dwangsom te betalen. Het belang bij een oordeel over de rechtmatigheid van het invorderingsbesluit vervalft dan, tenzij appellant aannemelyk maakt dat er nog procesbelang bij een beoordeling aanwezig is. De rechtbank heeft zich derhalve terecht gebogen over de vraag of de invorderingsbevoegdheid is verjaard.
- 3.3. Vast staat dat de bevoegdheid om tot invordering over te gaan, uitgaande van de

verbeurte van dwangsommen op 4, 6, 13, 17 en 18 mei 2013, ten tijde van het invorderingsbesluit van 5 september 2013, gelet op artikel 5:35 van de Awb, nog niet was verjaard.

- 3.4.** De rechtbank heeft bij beantwoording van de vraag of appellante 2 ten tijde van de behandeling van het beroep nog procesbelang had bij beoordeling van het invorderingsbesluit terecht niet alleen betrokken of het invorderingsbesluit voor het einde van de termijn als genoemd in artikel 5:35 is genomen, maar ook of het college binnen één jaar na de laatste constatering van 18 mei 2013 feitelijk tot invordering is overgegaan. Onder 'bevoegdheid tot invordering' als bedoeld in artikel 5:35 van de Awb moet immers niet alleen de bevoegdheid tot het nemen van het invorderingsbesluit, zoals neergelegd in artikel 5:37 van de Awb, worden verstaan, maar ook de bevoegdheden tot aanmaning en verrekening en het uitvaardigen en tenuitvoerleggen van een dwangbevel als bedoeld in artikel 4:104, tweede lid van de Awb. Indien het bestuursorgaan niet tijdig tot stuiting of verlenging van de verjaringstermijn is overgegaan, is het na verjaring van de bevoegdheid tot invordering niet langer bevoegd een invorderingsbesluit te nemen alsmede dwangmiddelen in te zetten teneinde tot inning van de geldschuld over te gaan. Het primaire betoog faalt.
- 3.5.** Ingevolge artikel 4:94, eerste lid, van de Awb, kan het bestuursorgaan de wederpartij uitstel van betaling verlenen.
Ingevolge het derde lid vermeldt de beschikking tot uitstel van betaling de termijn waarvoor het uitstel geldt.
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 rechtsovereenkomst 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, eerste lid, wordt de verjaringstermijn van de rechtsovereenkomst tot betaling aan een bestuursorgaan verlengd met de tijd gedurende welke de schuldenaar na de aanvang van die termijn uitstel van betaling heeft. Dit uitstel kan het bestuursorgaan krachtens artikel 4:94, eerste lid, verlenen.
- 3.6.** Het college heeft, nadat het invorderingsbesluit was genomen, bij brief van 8 oktober 2013, verzonden op 16 oktober 2013, aan de voorzieningenrechter van de rechtbank meegedeeld dat het invorderingstraject (aanmaning en indien noodzakelijk het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder) wordt opgeschort totdat uitspraak is gedaan op het beroep tegen het besluit van 11 juli 2013. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen betreft dit geen uitstel van betaling als bedoeld in artikel 4:94, eerste lid, van de Awb (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 april 2014 in zaak nr. 201308941/1/A4). Het opschorten van het invorderingstraject doet aan de van rechtswege ontstane betalingsverplichting immers niet af. Daargelaten de vraag of de brief van 16 oktober 2013 een termijn bevat zoals op grond van het derde lid van

artikel 4:94 is vereist, kan deze brief bovendien niet worden aangemerkt als een aan appellante 2 gerichte beschikking, maar een aan de rechtbank gerichte reactie op het verzoek om voorlopige voorziening die overigens ook geen rechtsmiddelenclausule bevat. Het college heeft de verjaringstermijn daarmee derhalve niet verlengd. Zoals de rechtbank voorts terecht heeft overwogen hebben geen stuitingsacties plaatsgevonden binnen één jaar na de laatste constatering van 18 mei 2013. Anders dan het college aanvoert, doet erkenning van het recht op betaling als bedoeld in artikel 4:105, tweede lid, van de Awb zich hier niet voor. Appellante 2 heeft de erkenning betwist door erop te wijzen dat zij de opgelegde last onder dwangsom bestrijdt. Indien de last geen stand houdt, zijn er geen dwangsommen verbeurd en vervalt ook haar betalingsverplichting. De in hoger beroep overgelegde aanmaning dateert van 18 augustus 2014 en derhalve van meer dan een jaar na de dag waarop de laatste dwangsom is verbeurd, zodat ook hiermee de verjaring niet tijdig is gestuit. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat de bevoegdheid tot invordering is verjaard en appellante 2 geen belang meer heeft bij een inhoudelijke beoordeling van het beroep tegen het invorderingsbesluit. Het subsidiaire betoog van het college faalt eveneens.

Het hoger beroep van appellante 2

4. Appellante 2 betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college heeft gehandeld in strijd met artikel 5:6 van de Awb. Als verjaring van de invorderingsbevoegdheid wordt vastgesteld, is de bij besluiten van 30 november 2012 opgelegde dwangsom volgens haar nog niet uitgewerkt. Verder is het gelijktijdig opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom in de besluiten van 18 juli 2013 volgens haar niet toelaatbaar. Beide lasten zien immers op dezelfde overtreding, aldus appellante 2.
 - 4.1. Ingevolge artikel 5:6 van de Awb legt het bestuursorgaan geen herstelsanctie op zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is.
 - 4.2. Voor zover het college er op heeft gewezen dat dit punt eerst ter zitting is aangevoerd en derhalve buiten beschouwing moet worden gelaten, wordt dit niet gevolgd. In het hogerberoepschrift wordt reeds geklaagd over de hoogte van de dwangsom in combinatie met de opgelegde last onder bestuursdwang. Anders dan appellante 2 betoogt, zijn de besluiten van 30 november 2012, met het verbeuren van de vijfde dwangsom op 18 mei 2013 en derhalve het maximale dwangsombedrag, uitgewerkt. Dat de bevoegdheid tot invordering van de verbeurde dwangsommen inmiddels is verjaard, doet daar niet aan af. Zoals appellante 2 terecht aanvoert, staat artikel 5:6 van de Awb er wel aan in de weg dat terzake van het puin breken in de open lucht zonder vergunning in de besluiten van 18 juli 2013 gelijktijdig zowel een last onder bestuursdwang als een last onder dwangsom is opgelegd. Weliswaar treedt de oplegde last onder dwangsom, zoals het college ter zitting heeft toegelicht, eerst in werking als in strijd met de uitgeoefende bestuursdwang handelingen worden verricht, maar dat neemt niet weg dat beide lasten wegens dezelfde overtreding, namelijk het buitengebruik van de puinbreker zonder vergunning, gelijktijdig zijn opgelegd. Artikel 5:6 staat deze cumulatie van herstelsancties niet toe. Het betoog slaagt.
5. Appellante 2 betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college

terecht heeft geconcludeerd dat er ten tijde van de beslissingen op bezwaar van 11 juli 2013 en 12 december 2013 geen sprake was van concreet zicht op legalisatie. Daartoe voert zij aan dat in de procedure die heeft geleid tot de in r.o. 1 vermelde uitspraak van de Afdeling van 5 februari 2014 is gebleken dat het college in 2011 ten onrechte heeft geweigerd vergunning te verlenen voor de activiteit puin breken op het buitenterrein. Ten tijde van het besluit van 30 november 2012 werden constructieve gesprekken met het bevoegde gezag gevoerd en was reeds een aanvraag ingediend voor een milieuneutrale wijziging van de vergunning. In elk geval vanaf 13 februari 2013, het moment waarop een nieuwe aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning is ingediend, bestaat volgens haar concreet zicht op legalisatie. Op dat moment was er nog geen sprake van dat de aanvraag getoetst zou worden aan de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). Het enkele feit dat later is geconstateerd dat in het kader van de Wet Bibob nader onderzoek nodig is, leidt er volgens haar niet toe dat er geen concreet zicht meer was op legalisatie. Zij verwijst daarvoor naar het advies van de bezwarencommissie van 1 juli 2013. Er bestond volgens appellante 2 bovendien onvoldoende grond voor het vragen van een Bibob-advies. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat een eerdere Bibob-toetsing niet aan vergunningverlening in de weg heeft gestaan, aldus appellante 2.

- 5.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het uitvoeren van een Bibob-toets standaardprocedure is bij een afvalinzamelend en -verwerkend bedrijf. Dit is in het overleg met appellante 2 medegedeeld en verzocht is om aanlevering van de gegevens. Op basis van het uitgebrachte advies van het Landelijke Bureau Bibob (hierna: LBB) is de voor de vergunningverlening benodigde verklaring van geen bedenkingen geweigerd. Er kan dan ook niet worden staande gehouden dat ten tijde van de besluiten op bezwaar sprake was van concreet zicht op legalisatie, aldus het college.
- 5.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 28 juli 2004 in zaak nr. 200308823/1, is voor de beantwoording van de vraag of concreet zicht bestaat op legalisatie het moment van de beslissing op bezwaar beslissend.
Zoals de Afdeling voorts eerder heeft overwogen (uitspraak van 1 juli 2009 in zaak nr. 200805262/1/M2) is voor concreet zicht op legalisatie niet vereist dat reeds volledig inzicht bestaat in de van de aangevraagde inrichting te duchten milieugevolgen en de ter beperking van deze gevolgen aan een eventueel te verlenen vergunning te verbinden voorschriften. Vereist is in de regel dat een vergunningaanvraag strekkende tot legalisatie van de illegale situatie is ingediend die volgens het bevoegd gezag voldoende gegevens bevat voor een goede beoordeling van de gevolgen van de inrichting voor het milieu en dat het bevoegd gezag geen beletselen ziet voor verlening van de gevraagde vergunning.
Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 13 februari 2008 in zaak nr. 200704260/1 bestaat in het algemeen geen concreet zicht op legalisatie, indien een bestuursorgaan twijfelt aan de integriteit van een vergunningaanvrager en zijn zakelijke relaties en meent dat daarnaar nader onderzoek moet worden gedaan. Concreet zicht op legalisatie kan wel bestaan, indien geen redelijke grond voor zodanige twijfel bestaat en nader onderzoek derhalve niet nodig is.
- 5.2. Uit het dossier is de Afdeling gebleken dat de door appellante 2 op 13 februari 2013 ingediende aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning voldoende gegevens

bevatte en door het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht in behandeling is genomen. Op 18 maart 2013 heeft de OZHZ de aangeleverde stukken betreffende de bedrijfsvoering en de financiering van het bedrijf getoetst. Naar aanleiding van deze toets is het Regionaal informatie en expertisecentrum (hierna: RIEC) op 19 maart 2013 om advies gevraagd. Op 10 juni 2013 is het advies van het RIEC ontvangen. Het RIEC heeft, zo volgt uit de beslissing op bezwaar van 11 juli 2013, op grond van diverse overtredingen geadviseerd het LBB om advies te vragen. Reeds hierom bestaat geen grond voor het oordeel dat er geen redelijke grond voor twijfel aan de integriteit van vergunningaanvrager bestond. Het LBB is op 14 juni 2013 om advies gevraagd en heeft op 21 juni 2013 een ontvangstbevestiging toegezonden. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank, gezien het voorgaande, terecht heeft overwogen dat het feit dat appellante 2 een ontvankelijke vergunningaanvraag heeft ingediend, in dit geval niet voldoende is om aan te nemen dat ten tijde van het besluit van 11 juli 2013 concreet zicht op legalisatie bestond. Het advies van het LBB is op 3 september 2013 ontvangen. Het college heeft vervolgens besloten de verklaring van geen bedenkingen te weigeren en heeft deze weigering op 16 oktober 2013 aan het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht gezonden. De conclusies van het LBB zijn voor het college van burgemeester en wethouders aanleiding geweest een eigen Bibob-onderzoek te starten. In dat kader is appellante 2 opnieuw een Bibob-vragenformulier toegezonden. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat ook ten tijde van het besluit van 12 december 2013 geen concreet zicht op legalisatie bestond.

Het betoog faalt.

6. Voorts betoogt appellante 2 dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet is gebleken van een aan het college toe te rekenen concrete ondubbelzinnige toezegging dat na indiening van de aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning niet meer handhavend zou worden opgetreden tegen het breken van puin op het buitenterrein. Daartoe voert zij aan dat op uitdrukkelijk verzoek van de OZHZ veelvuldig overleg is gevoerd tussen partijen. Tijdens de besprekingen zijn afspraken gemaakt en deze zijn door de OZHZ neergelegd in een e-mail van 25 januari 2013. De afspraken hielden onder meer in dat appellante 2 een nieuwe aanvraag om verlening van een vergunning zou indienen en dat over het concept daarvan nog overleg met de OZHZ zou worden gevoerd. Toetsing aan de Wet Bibob maakte geen deel uit van de afspraken. Op 8 februari 2013 heeft een bespreking plaatsgevonden waarin de OZHZ heeft aangegeven dat de ontwerpaanvraag ontvankelijk was en dat de ontwerpvergunning op 22 april 2013 gepubliceerd zou kunnen worden. Appellante 2 heeft er derhalve op mogen vertrouwen dat bij een ontvankelijke aanvraag van handhaving zou worden afgezien.
- 6.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de e-mail van 25 januari 2013 niet kan worden aangemerkt als een ondubbelzinnige toezegging dat het enkele indienen van een ontvankelijke aanvraag voldoende is om af te zien van handhaving.
- 6.2. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (in onder meer de uitspraak van 31 augustus 2011 in zaak nr. 201100003/1/H1), nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren

verwachtingen kunnen worden ontleend. De rechtbank heeft in hetgeen appellante 2 heeft aangevoerd terecht geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat het college bij haar het gerechtvaardigde vertrouwen heeft gewekt dat het niet tot handhavend optreden zou overgaan. Daarbij heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat uit de overgelegde e-mail van 25 januari 2013 slechts volgt dat het college de handhaving alleen dan niet langer doorzet indien de aanvraag op alle onderdelen voldoende gegevens bevat om positief te besluiten en de reactie van OZHZ en het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht op de geleverde stukken positief is. De stelling dat in het overleg van 8 februari 2013 is afgesproken dat op 22 april 2013 een ontwerpvergunning gepubliceerd zou kunnen worden, heeft appellante 2 niet onderbouwd.

Het betoog faalt.

7. Appellante 2 betoogt ten slotte dat de bij het besluit van 12 december 2013 gehandhaafde last onder bestuursdwang met een zeer korte begunstigingstermijn en de in aanvulling daarop opgelegde last onder dwangsom van € 250.000 buitenproportioneel zijn, nu het enkel gaat om puin breken op het buitenterrein in aanloop naar een vergunning. Die vergunning had bij besluitvaardig optreden van het bevoegd gezag bovendien allang verleend kunnen zijn.
- 7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de eerder opgelegde last onder dwangsom appellante 2 er niet van heeft weerhouden de puinbreekactiviteiten op het buitenterrein van de inrichting voort te zetten. De voorzieningenrechter van de rechtbank heeft de opgelegde last onder dwangsom ter voorkoming van het frustreren van de uitoefening van bestuursdwang niet disproportioneel geacht. De aan de last onder bestuursdwang verbonden begunstigingstermijn van een week kan, gelet op de voorgeschiedenis, bovendien niet als onredelijk kort worden aangemerkt, aldus het college.
- 7.2. De Afdeling ziet in het betoog van appellante 2 geen grond voor het oordeel dat de gevolgen van de last onder bestuursdwang zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het college daarvan had behoren af te zien. Het college heeft bij het bestreden besluit zijn aanvankelijke besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang dan ook terecht gehandhaafd. Het betoog over de daaraan verbonden begunstigingstermijn slaagt, gezien de voorgeschiedenis, evenmin. Het betoog dat de eveneens bij het besluit van 12 december 2013 gehandhaafde last onder dwangsom van € 250.000 buitenproportioneel is, behoeft, gezien hetgeen in r.o. 4.2 is overwogen, geen bespreking meer.

Conclusie

8. Het hoger beroep van het college is ongegrond.
9. Het hoger beroep van appellante 2 is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank het beroep tegen het besluit van 12 december 2013 ongegrond heeft verklaard en dit besluit in stand heeft gelaten. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het besluit van 12 december 2013 alsnog vernietigen. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien. De primaire besluiten van 18 juli 2013 zullen worden herroepen voor zover het college appellante 2 daarbij onder oplegging van een dwangsom heeft gelast de verankering van de puinbreker niet te verbreken, noch op andere wijze het breken van puin in de open lucht voort te zetten. Voor het overige worden de besluiten van 18 juli 2013 in stand gelaten.

De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

10. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van appellante 2 en anderen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 30 juni 2014 in zaken nrs. 13/7040, 13/8142 en 13/10084, voor zover de rechtbank het beroep tegen het besluit van 12 december 2013 ongegrond heeft verklaard;
- III. verklaart het door appellante 2 en anderen bij de rechtbank ingestelde beroep tegen het besluit van 12 december 2013 gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 12 december 2013, kenmerk PZH-2013-445817160;
- V. herroept de besluiten van 18 juli 2013, kenmerken 2013017667/DNT, 2013017665/IST en 2013017656/IST, voor zover het college appellante 2 en anderen onder oplegging van een last onder dwangsom heeft gelast de verankering van de puinbreker niet te verbreken noch op andere wijze het breken van puin in de open lucht voort te zetten;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VII. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;
- VIII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij appellante 2 en anderen in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 980 (zegge: negenhonderdentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IX. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij appellante 2 en anderen in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.960 (zegge: negentienhonderdzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- X. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan appellante 2 en anderen het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 811 (zegge: achthonderdelf euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Noot

Auteur: T.N. Sanders 

1. Als ik mijn annotaties zou schrijven in de geest van een boekrecensie dan zou ik mijn commentaar bij deze uitspraak beginnen met de vermelding: '5 uit 5 griffels: ik kon de uitspraak niet wegleggen' of wellicht toepasselijker: '5 uit 5 Polakken: zeer de moeite waard'. In deze uitspraak komen namelijk meerdere handhavingsrechtelijke leerstukken voorbij in een zodanige vorm dat het telkens tot een interessante overweging van de Afdeling leidt.
2. In de uitspraak komen aan de orde: (i) wat de gevolgen zijn voor een handhavingstraject als het

bevoegd gezag tussentijds wijzigt, (ii) waarom de Afdeling zich gerechtigd acht ambtshalve de verjaring van de invorderingsbevoegdheid te toetsen, (iii) wat de gevolgen zijn van een toezegging van het bestuursorgaan aan de voorzieningenrechter om niet in te vorderen hangende de uitspraak van de voorzieningenrechter, (iv) een zeldzaam geval van strijd met artikel 5:6 Awb (het cumulatieverbod bij herstelsancties), (v) wanneer sprake is van concreet zicht op legalisatie bij milieuvergunningen als er nog een nader Bibob onderzoek moet worden uitgevoerd en, tot slot, (vi) een mooi voorbeeld van (de beperkte werking van) het vertrouwensbeginsel in het handhavingsrecht. Mijn conclusie bij deze uitspraak: een helder gemotiveerde uitspraak en uitstekend collegemateriaal.

3. Eerst een korte schets van de casus. Appellante heeft een niet-vergunde puinbreker in de buitenlucht binnen de inrichting in werking. Verweerder treedt hier handhavend tegen op. Bij besluit van 18 juli 2013 legt verweerder aan appellante een last onder bestuursdwang op met daaraan gekoppeld een last onder dwangsom. De last onder bestuursdwang houdt in dat appellante het gebruik van de puinbreker in de buitenlucht dient te beëindigen en beëindigd dient te houden. De last onder dwangsom houdt in dat het gebruik van de puinbreker in de buitenlucht niet mag worden hervat in strijd met de last onder bestuursdwang. Hierna ga ik puntsgewijs in op de interessante overwegingen van de Afdeling in deze zaak.
4. Ad (i). Wijziging van het bevoegd gezag bij handhavingstrajecten. Appellante was tot 1 januari 2014 een voormalige provinciale inrichting ex art. 6.7 Bor (oud) ten aanzien waarvan verweerder gerechtigd was om een verklaring van geen bedenkingen te geven en daarmee dus ook medehandhavingsbevoegd was. Met het schrappen van art. 6.7 Bor (oud) per 1 januari 2014 verviel dit recht en was verweerder dus niet meer medehandhavingsbevoegd. Appellante bepleit daarom dat met ingang van die datum de handhavingsbeschikkingen van verweerder hun rechtskracht hebben verloren. De Afdeling wijst dit betoog van de hand nu de beschikkingen voor de wijziging in het bevoegd gezag tot stand zijn gekomen. Interessant is dat de Afdeling lijkt te insinueren dat als de invorderingsbeschikking niet vóór de wijziging van het bevoegd gezag zou zijn genomen, de dwangsom in het geheel niet meer zou kunnen worden ingevorderd. Dat is op zich logisch omdat om tot dwanginvordering over te kunnen gaan er een invorderingsbeschikking moet zijn genomen, terwijl de bevoegdheid om die nog te nemen ontbreekt als het bestuursorgaan op het moment van het nemen van die beschikking niet meer het bevoegd gezag van de inrichting is. Als er dus geen invorderingsbeschikking is genomen voor de wijziging in het bevoegd gezag, dan kunnen verbeurde dwangsommen dus niet meer worden ingevorderd. Dat is interessant omdat het afwijkt van art. 5.2 lid 2, Wabo. In dat artikel is namelijk bepaald dat als door een wijziging in het *project* het bevoegd gezag wijzigt, het oude bevoegd gezag bevoegd blijft met betrekking tot de handhaving totdat (onder meer) de dwangsom is ingevorderd. In dat geval kan dus nog een invorderingsbeschikking worden genomen na de wijziging in het bevoegd gezag. Een interessant verschil en nuttig voor de praktijkbeoefenaar om op het netvlies te hebben.
5. Ad (ii). Ambtshalve toetsing van de invorderingsbevoegdheid. Bij uitspraak van 5 maart 2014 (AB 2014/246 met mijn noot) liet de Afdeling blijken dat zij van oordeel is dat de bestuursrechter ambtshalve moet toetsen of er sprake is van verjaring van de invorderingsbevoegdheid als bedoeld in art. 5:35 Awb. Deze toetsing vindt plaats in het kader van de vraag of appellante nog (proces)belang heeft. Dit is anders dan in het civiele recht, waar de rechter niet ambtshalve mag toetsen. In mijn annotatie voor dit blad bij de uitspraak van 5 maart 2014 merkte ik op dat de Afdeling van de 'rechterlijke opstand' door de rechtbank Gelderland in een andere zaak (waarbij de

rechtbank expliciet afweek van eerdere Afdelingsjurisprudentie omdat zij het principiële oneens was met de Afdeling) helaas niet zou kunnen vinden omdat er geen hoger beroep tegen die uitspraak was ingesteld. In de hier geannoteerde uitspraak noemt de Afdeling de uitspraak van 25 februari 2014 van de Rechtbank Gelderland (ECLI:NL:RBGEL:2014:1145) echter met naam en toenaam om vervolgens kraakhelder uit te leggen waarom de bestuursrechter de verjaring van de invorderingsbevoegdheid ambtshalve moet toetsen. Voor een nadere beschouwing van het debat hierover verwijs ik korthedshalve naar mijn noot bij AB 2014/246. Mij valt hier vooral aan op dat de Afdeling een reeds bestaande jurisprudentielijn opeens van een motivering voorziet (die hiervoor bij de impliciete oordelen ontbrak). Dat kan ik alleen maar toejuichen, maar de reden om deze jurisprudentielijn alsnog te motiveren ontgaat mij. Had de Afdeling behoefte om haar ongenoegen over de rechterlijke opstand duidelijk te laten blijken?

6. Ad (iii). Niet-invorderen hangende het verzoek om voorlopige voorziening. Verweerder had naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening van appellante aan de voorzieningenrechter een brief gestuurd waarin hij toezegde dat *'het invorderingstraject (aanmaning en indien noodzakelijk het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder) [zou worden] opgeschort totdat uitspraak is gedaan op het beroep'*. Dergelijke goedbedoelde mededelingen van bestuursorganen komen vaak terug om het bestuursorgaan te bijten als moet worden beoordeeld of de invorderingsbevoegdheid is verjaard. Het bestuursorgaan veronderstelt namelijk vaak dat met zijn mededeling alles wordt 'gepauzeerd' — inclusief de verjaring. Maar de Afdeling heeft al tweemaal eerder uitgemaakt dat een dergelijke toezegging (zie AB 2014/246 en AB 2013/285 beiden met mijn noot) geen uitstel van betaling behelst zodat de verjaring gewoon doorloopt. In dit geval wijst de Afdeling er daarenboven op dat nu de brief aan de rechtbank is gericht, het niet een aan appellante gerichte beschikking is zodat reeds daarom geen sprake is van uitstel van betaling ex art. 4:94, lid 3, Awb. Leek de brief dusdanig veel op uitstel van betaling dat die toevoeging noodzakelijk was? Mijn conclusie naar aanleiding van deze derde uitspraak is dat het bestuursorgaan dat nu nog in deze valkuil trapt in ieder geval zijn jurisprudentie niet goed bijhoudt en het bijna verdient om de dwangsommen mis te lopen. Terzijde merk ik nog op dat de Afdeling in r.o. 3.6. het oordeel van de Hoge Raad dat van erkenning ex art. 4:105, lid 2, Awb slechts sprake is als de overtreder niet alleen *het verbeuren* van de dwangsom erkent, maar ook het recht van het bestuursorgaan om deze *op te eisen* impliciet bevestigt (zie HR 3 april 2015, AB 2015/213 met mijn noot). De Afdeling voegt daar nog aan toe dat als de overtreder alleen de last onder dwangsom bestrijdt en niet de invorderingsbeschikking, ook dan geen sprake kan zijn van erkenning.
7. Ad (iv). Verboden cumulatie van herstelsancties. Dit is wat mij betreft de kers op de taart. Strijd met art. 5:6 Awb wordt namelijk (vrijwel) nooit aangenomen. Het enkele feit dat het in deze uitspraak wél wordt aangenomen maakt de uitspraak al het annoteren waard. Er is echter nog iets opvallends aan het oordeel. De casuïstiek en de redenering van de Afdeling is namelijk zeer goed vergelijkbaar met de zogenaamde 'bouwstop jurisprudentie'. Alleen in die jurisprudentie komt de Afdeling nu juist steevast tot de conclusie dat er *geen* sprake is van strijd met art. 5:6 Awb. Dat maakt dit oordeel dat er *wel* sprake is van strijd met art. 5:6 Awb des te interessanter. Eerst schets ik de kaders van art. 5:6 Awb en daarna ga ik in op het oordeel van de Afdeling.
8. Art. 5:6 Awb bepaalt: "[h]et bestuursorgaan legt geen herstelsanctie op zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is." Een van de weinige voorbeelden van een schending van deze bepaling is te vinden in ABRvS 23 februari 2005 (ECLI:NL:RVS:2005:AS7207). In die casus werd er voor een illegaal gebouwde badkamer zowel

een last onder bestuursdwang als een last onder dwangsom opgelegd ten einde af te dwingen dat deze zou worden afgebroken. Het betrof (i) dezelfde feitelijke handeling, (ii) een overtreding van dezelfde wettelijke bepaling en (iii) meerdere sancties die tegelijkertijd van kracht waren. Dit zijn cumulatieve voorwaarden, zoals blijkt uit ABRvS 25 januari 2006, AB 2006/229, m.nt. F.C.M.A. Michiels. In die uitspraak overweegt de Afdeling dat hoewel de opgelegde sancties beiden zien op een overtreding van hetzelfde (geluids)voorschrift, terwijl de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom ook nog eens bij hetzelfde besluit zijn opgelegd, de twee sancties op twee verschillende feitelijke handelingen zien zodat geen sprake is van strijd met art. 5:6 Awb. Een (ogenschijnlijke) uitzondering op het cumulatieverbod is de zogenaamde 'bouwstop jurisprudentie'. In het bouw- en woningtoezicht is het bij het stilleggen van illegale bouwwerkzaamheden een gangbare praktijk dat er een last onder bestuursdwang wordt opgelegd ter onmiddellijke stillegging van de illegale bouwwerkzaamheden (art. 5.17 Wabo), met daaraan gekoppeld een last onder dwangsom om te voorkomen dat de bouwwerkzaamheden worden hervat. Men zou kunnen betogen dat dit een schending van art. 5:6 Awb is (immers, het betreft dezelfde feitelijke handeling, hetzelfde wettelijk voorschrift en een gelijktijdige oplegging), maar dat wijst de Afdeling van de hand in ABRvS 26 januari 2006, AB 2005/60, m.nt. A.G.A. Nijmeijer. Daarin overweegt de Afdeling: "[a]nders dan appellanten aanvoeren is niet in strijd met [art. 5:6 Awb] ter zake van dezelfde overtreding zowel bestuursdwang toegepast als een last onder dwangsom opgelegd. Door de stillegging van de bouw is een op dat moment plaatsvindende overtreding met onmiddellijke ingang beëindigd. De last onder dwangsom is opgelegd ter voorkoming van een nieuwe overtreding in de toekomst." In zijn annotatie bij AB 2006/229 interpreteert Michiels deze overweging zo dat de Afdeling meent dat er twee feitelijke handelingen zijn: het plegen van de overtreding die moet worden beëindigd en vervolgens het begaan van een nieuwe overtreding door de werkzaamheden te hervatten. Het oordeel van de Afdeling wringt en dan met name het onderscheid dat de Afdeling aanbrengt tussen de 'beëindigde' en de 'nieuwe' overtreding. Het is namelijk erg lastig om vast te stellen of de bouwwerkzaamheden voortduren of zijn hervat. Als men 's avonds de bouwwerkzaamheden pauzeert om te gaan slapen en 's ochtends vervolgens opnieuw begint — zijn de bouwwerkzaamheden dan hervat of duren die voort? Gedurende hoeveel tijd moeten er geen feitelijke handelingen worden verricht voordat er geen sprake meer is van het voortduren van de overtreding en dus van een 'nieuwe' overtreding? Ik zie de twee verschillende overtredingen die de Afdeling in de bouwstop jurisprudentie onderscheidt niet. Het betreffen volgens mij dezelfde bouwwerkzaamheden en hetzelfde overtreden voorschrift, terwijl er ontegenzeggelijk twee herstelsancties van kracht zijn. Het is volgens mij dus gewoon een overtreding van art. 5:6 Awb — maar niet volgens de Afdeling. Hoe dan ook, het is duidelijk dat op de bouwstop jurisprudentie iets af te dingen valt, terwijl de motivering van die jurisprudentie te wensen over laat.

9. Dan het oordeel van de Afdeling in deze zaak. Er is een last onder bestuursdwang opgelegd ertoe strekkende dat appellante "*het breken van puin in de open lucht uiterlijk op 24 juli 2013 [dient] te beëindigen en beëindigd te houden.*" Tegelijkertijd wordt appellante, "[o]m te voorkomen dat de uitoefening van bestuursdwang wordt gefrustreerd (...) onder oplegging van een dwangsom gelast de verankering van de puinbreker niet te verbreken noch op andere wijze het breken van puin in de open lucht voort te zetten." Het betreft hier dus (i) dezelfde feitelijke handeling (een puinbreker die buiten wordt gebruikt), (ii) een overtreding van hetzelfde wettelijke voorschrift (in strijd met art. 2.1, lid 1, onder e, Wabo geen omgevingsvergunning voor de activiteit) en (iii) twee herstelsancties die tegelijkertijd van kracht zijn. De Afdeling concludeert daarom dat

“[w]eliswaar treedt de opgelegde last onder dwangsom (...) eerst in werking als in strijd met de uitgeoefende bestuursdwang handelingen worden verricht, maar dat neemt niet weg dat beide lasten wegens dezelfde overtreding, namelijk het buitengebruik van de puinbreker zonder vergunning, gelijktijdig zijn opgelegd. Artikel 5:6 staat deze cumulatie van herstelsancties niet toe.”

10. Het oordeel van de Afdeling lijkt mij juist. Ik vind het echter een uitdaging om het verschil tussen deze casus en de ‘bouwstop jurisprudentie’ uit te leggen. Sterker nog — ik meen dat er eigenlijk geen verschil is. In beide gevallen is er namelijk sprake van een last onder bestuursdwang om de ‘bestaande’ overtreding te beëindigen en een last onder dwangsom om een ‘nieuwe’ overtreding te voorkomen, maar in dit geval is deze combinatie wél een schending van art. 5:6 Awb terwijl het bij een bouwstop *geen* schending van art. 5:6 Awb is. Dat is vreemd. Een mogelijk verschil tussen deze uitspraak en de bouwstop jurisprudentie zou nog kunnen zijn dat nu in deze casus de bestuursdwang niet alleen strekt tot het beëindigen, maar ook tot het ‘beëindigd houden’ van de overtreding, het denkbaar is dat wordt geoordeeld dat de last onder bestuursdwang ziet op zowel de *bestaande*, als de *nieuwe* overtreding (waar de last onder dwangsom ook op ziet) en dat er daarom sprake is van strijd met art. 5:6 Awb. Dat zegt de Afdeling alleen niet. Bovendien wijst de Afdeling het betoog van verweerder dat de last onder dwangsom pas in werking treedt als er een ‘nieuwe’ overtreding wordt begaan van de hand omdat beide lasten *gelijktijdig zijn opgelegd*. Daaruit leid ik af dat het onderscheid tussen de ‘bestaande’ en de ‘nieuwe’ overtreding voor de Afdeling niet relevant is in deze zaak. Omdat ik dus geen relevant verschil bespeur tussen deze uitspraak en de ‘bouwstop jurisprudentie’, terwijl er wel twee wezenlijk verschillende uitkomsten zijn, meen ik dat er twee mogelijke interpretaties van deze uitspraak zijn. Of de Afdeling heeft met deze uitspraak de ‘bouwstop jurisprudentie’ verlaten, of de Afdeling heeft de toepassing van de ‘bouwstop jurisprudentie’ met deze uitspraak willen beperken tot enkel en alleen de bouw van illegale bouwwerken. Ik kan mij niet voorstellen dat de Afdeling in een zaak waar geen bouwstop aan de orde is ervoor zou kiezen om een dergelijke (voor de praktijk belangrijke) lijn op deze manier te verlaten. Ik meen daarom dat de Afdeling met deze uitspraak een streep in het zand heeft willen trekken. Alleen bij de bouwstop is aanvaardbaar dat er bij dezelfde feitelijke handeling en hetzelfde overtreden wettelijk voorschrijft tegelijkertijd een herstelsanctie gericht op het ‘beëindigen’ van een overtreding én een herstelsanctie gericht op het voorkomen van een ‘nieuwe’ overtreding van kracht kunnen zijn.
11. Ad (v). Concreet zicht op legalisatie. De overwegingen van de Afdeling met betrekking tot concreet zicht op legalisatie zijn los van elkaar niet nieuw, maar het is wel interessant om de verhouding tussen de twee jurisprudentielijnen te zien. Kan er sprake zijn van concreet zicht op legalisatie als het bevoegd gezag de aanvraag om een omgevingsvergunning voor milieu op zich vergunbaar acht, maar nog twijfels heeft over de integriteit van de aanvrager? Het (begrijpelijke) antwoord op die vraag is dus nee. De overwegingen daaromtrent zijn behulpzaam voor de praktijk.
12. Ad (vi). Het vertrouwensbeginsel. De tendens in het algemene bestuursrecht is dat het vertrouwensbeginsel weinig waarde heeft (ik verwijs in algemene zin naar de noten van L.J. Damen daarover). Ook in deze uitspraak wordt er een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel en — zoals zo vaak — loopt die beroepsgrond op niets uit. Meestal stuit een dergelijk beroep echter al af op het feit dat het bevoegde bestuursorgaan geen toezegging heeft gedaan. Dan heeft (bijvoorbeeld) slechts een lid van het bestuursorgaan (denk aan een individuele wethouder — zie AB 2014/139), of een daartoe niet bevoegde ambtenaar (zie AB 2013/399) een toezegging gedaan. In dit geval gaat de Afdeling echter nader in op de inhoud van een e-mail waarin afspraken zijn

opgenomen en concludeert de Afdeling dat de afspraken niet inhouden dat wordt afgezien van handhaving. Wat mij hier voornamelijk aan opvalt is dat de Afdeling de zaak niet afdoet op het feit dat de vermeende toezegging niet afkomstig is van het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan. De e-mail is naar ik meen afkomstig van een ambtenaar van de omgevingsdienst. Ik neem niet aan dat in de e-mail een besluit van verweerder zit met daarin de afspraken. Zodoende zou je direct al kunnen concluderen dat ingevolge de 'harde' lijn van de Afdeling met betrekking tot het vertrouwensbeginsel reeds daarom geen geslaagd beroep mogelijk is. Misschien meende de Afdeling dat gelet op het uitvoerige overleg en het karakter van de gemaakte afspraken, een dergelijk kort oordeel in dit geval wellicht iets te burger-onvriendelijk zou zijn geweest.

Voetnoten

 Advocaat bij AKD en promovendus aan de Universiteit Leiden.