

ECLI:NL:RVS:2018:3462

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	24-10-2018
Datum publicatie	24-10-2018
Zaaknummer	201709524/1/A1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit, verzonden op 7 juli 2016, heeft het college besloten tot invordering van dwangsommen ter hoogte van 60.000,00 bij Alliander.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JBO 2018/263 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden JOM 2019/10 JOM 2019/818

Uitspraak

201709524/1/A1.

Datum uitspraak: 24 oktober 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Alliander N.V. en Liander N.V., gevestigd te Arnhem,
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit, verzonden op 7 juli 2016, heeft het college besloten tot invordering van dwangsommen ter hoogte van 60.000,00 bij Alliander.

Bij besluit, verzonden op 24 november 2016, heeft het college het door Alliander en Liander hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben Alliander en Liander beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

Alliander en Liander hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 augustus 2018, waar Alliander en Liander, vertegenwoordigd door mr. V.R.C. van Ahee en mr. J.M.Y. van Beijeren, beiden advocaat te Rotterdam, vergezeld door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. M. Bekooy, advocaat te Deventer, vergezeld door G.J.R. Lutje Schipholt en T. Bakker, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Alliander is een netwerkbedrijf dat een groot deel van Nederland van energie voorziet. Tot de bedrijfsgroep van Alliander behoren onder andere Liandon en Liander. Liander is netbeheerder van het elektriciteitsnet en het gasnet en draagt de verantwoordelijkheid voor de aanleg en het onderhoud van het net dat bij haar in beheer is.

Volgens het college hebben controleurs van de provincie Noord-Holland in de periode van december 2010 tot en met november 2011 geconstateerd dat door (of in opdracht van) Alliander, Liander en Liandon op verschillende locaties graafwerkzaamheden in de bodem werden verricht, terwijl er in strijd met de Wet bodembescherming (hierna: de Wbb) en het Besluit uniforme saneringen (hierna: het Bus) geen of in onvoldoende mate onderzoek was gedaan naar de aanwezigheid van verontreinigingen in de bodem, er geen melding bij het bevoegd gezag was gedaan en er geen maatregelen waren getroffen ter bescherming van de gezondheid van medewerkers. Dit is voor het college aanleiding geweest om bij besluit, verzonden op 14 mei 2012, een last onder dwangsom op te leggen om de overtredingen van de artikelen 13, 27, 28 en 39 van de Wbb en artikel 39b van de Wbb in samenhang met de artikelen 5 en 6 van het Bus te beëindigen en beëindigd te houden. Aan deze last is een dwangsom verbonden van 20.000,00 per overtreding van een van voornoemde wettelijke bepalingen tot een maximum van 200.000,00.

2. Volgens het college is op 14 april 2016 tijdens een controle op de locatie Floralaan 2 te Hilversum door toezichthouders van de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek vastgesteld dat in opdracht van Alliander ter plaatse graafwerkzaamheden werden verricht terwijl in strijd met de Wbb geen Bus-melding/startmelding was gedaan, verschillende grondlagen niet waren gescheiden en ter plaatse geen milieukundige begeleiding aanwezig was. Dit is voor het college aanleiding geweest om het besluit van 7 juli 2016 te nemen.

Beroep Liander

3. De Afdeling overweegt ambtshalve het volgende. Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:1, eerste lid, van die wet, kan uitsluitend een belanghebbende tegen een besluit bezwaar maken. Het besluit van 7 juli 2016 is niet gericht aan Liander. Voor haar vloeit uit het besluit geen verplichting tot betaling van een dwangsom voort. In zoverre is er geen reden om aan te nemen dat de belangen van Liander rechtstreeks betrokken zijn bij het besluit. Ook voor het overige is niet gebleken van feiten of omstandigheden die maken dat Liander een rechtstreeks bij dat besluit betrokken belang zou hebben. Gelet hierop heeft het college niet onderkend dat Liander geen belanghebbende is bij het besluit van 7 juli 2016. Het college had het bezwaar van Liander om die reden niet-ontvankelijk moeten verklaren. Het door Liander ingestelde beroep tegen het besluit op bezwaar van 24 november 2016 is dan ook gegrond.

Beroep Alliander

4. Alliander betoogt dat bij haar geen dwangsommen kunnen worden ingevorderd. Zij voert hiertoe aan dat de last onder dwangsom bij het besluit van 14 mei 2012 slechts aan Liander, en niet aan haar, is opgelegd. Ter onderbouwing van dit standpunt verwijst Alliander onder meer naar de adressering en aanhef van dat besluit, waarin slechts (de directie van) Liander wordt genoemd. Volgens Alliander kan zij niet zodanig met Liander worden vereenzelvigd dat de aan Liander opgelegde last mede geacht moet worden aan haar te zijn opgelegd. Voorts is het dwangsombesluit, indien desalniettemin moet worden

aangenomen dat de last toch aan haar is opgelegd, niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 3:41 van de Awb aan haar bekendgemaakt, zodat het besluit jegens haar niet in werking is getreden, aldus Alliander.

4.1. In het besluit van 14 mei 2012 tot oplegging van de last onder dwangsom is onder het kopje "Last onder dwangsom" het volgende opgenomen: "Gelet op het vorenstaande en het bepaalde in artikel 122 van de Provinciewet juncto artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht gelasten wij hierbij Alliander NV, Liander NV en Liandon NV om de overtredingen van de artikelen 13, 27, 28, 39 van de Wet bodembescherming (Wbb) en 39b Wbb, in samenhang met de artikelen 5 en 6 van het Besluit Uniforme Saneringen te beëindigen en beëindigd te houden." Hieruit volgt naar het oordeel van de Afdeling dat, anders dan Alliander betoogt, het besluit van 14 mei 2012 niet alleen strekt tot oplegging van een last onder dwangsom aan Liander, maar tevens aan Alliander en Liandon.

4.2. De vraag die vervolgens aan de orde komt, is of het besluit van 14 mei 2012 op de juiste wijze aan Alliander is bekendgemaakt. Ingevolge artikel 3:40 van de Awb treedt een besluit niet in werking voordat het is bekendgemaakt. Ingevolge artikel 3:41 van de Awb geschiedt de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, door toezending of uitreiking aan hen.

4.3. Het besluit is op 14 mei 2012 per aangetekende post toegezonden aan Liander. Het college voert weliswaar onder verwijzing naar een ambtelijk voorstel aan dat het aannemelijk is dat het dwangsombesluit ook per aangetekende post aan Alliander is verstuurd, maar de omstandigheid dat in dat voorstel staat dat het college besluit om Alliander, Liander en Liandon een dwangsom op te leggen en dat na besluitvorming overeenkomstig het voorstel drie aangetekende brieven moeten worden verzonden, is onvoldoende - nu bewijsstukken van die verzending ontbreken - om aan te nemen dat dat ook daadwerkelijk is gebeurd.

De Afdeling is voorts van oordeel dat, anders dan het college stelt, geen sprake was van een zodanige verbondenheid tussen Liander en Alliander dat de verzending op 14 mei 2012 aan Liander tevens heeft te gelden als een verzending aan Alliander. De onderlinge verbondenheid waarvan sprake was in de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:720, waarnaar het college in dit verband verwijst, doet zich in de onderhavige zaak niet voor. Het ging in die zaak om de vraag of toezending van een ontwerpbesluit aan Merwede Group B.V. tevens had te gelden als toezending aan Repomain 2 B.V. Dit was volgens de Afdeling het geval, omdat Merwede Group B.V., via Repomain B.V., enig bestuurder van Repomain 2 B.V. was, de persoon ter attentie van wie het ontwerpbesluit was gericht zowel gevolmachtigde van Merwede Group B.V. als vertegenwoordiger van Repomain 2 B.V. was en de B.V.s hetzelfde adres en hetzelfde telefoon- en faxnummer hadden. Diezelfde omstandigheden doen zich in onderhavige zaak niet voor. Weliswaar behoorde één bestuurder van Liander tevens tot de Raad van Bestuur van Alliander en waren beide vennootschappen gevestigd op hetzelfde adres, maar dat is niet voldoende voor het oordeel dat de verzending aan Liander tevens heeft te gelden als een verzending aan Alliander.

4.4. De Afdeling overweegt voorts dat niet is gebleken dat het besluit van 14 mei 2012 voorafgaand aan de beweerdelijke constatering van de overtreding op 14 april 2016 alsnog door verzending of uitreiking aan Alliander is bekendgemaakt. Voor zover het college betoogt dat het besluit in het kader van de onderhavige invorderingsprocedure aan Alliander is uitgereikt en dus bekendgemaakt, merkt de Afdeling op dat, daargelaten of die uitreiking ook heeft te gelden als een bekendmaking in de zin van artikel 3:41 van de Awb, dit na 14 april 2016 heeft plaatsgevonden, zodat op die datum geen dwangsommen kunnen zijn verbeurd door Alliander. Op die datum was immers in ieder geval nog geen sprake van een jegens Alliander in werking getreden last. Reeds daarom kon het college niet tot invordering overgaan en had het college in het besluit op bezwaar het besluit van 7 juli 2016 moeten herroepen.

Het betoog slaagt. Het beroep van Alliander is gegrond. Hetgeen Alliander voor het overige heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking.

Conclusie

5. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is het beroep van Liander en Alliander tegen het besluit van 24 november 2016 gegrond. Dat besluit dient te worden vernietigd. De Afdeling zal zelf voorziend het bezwaar van Liander tegen het besluit van 7 juli 2016 niet-ontvankelijk verklaren, het bezwaar van Alliander tegen dat besluit gegrond verklaren, dat besluit herroepen en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

6. 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 beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland, verzonden op 24 november 2016, kenmerk 849146/886801;

III. verklaart het bezwaar van Liander N.V. tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland, verzonden op 7 juli 2016, kenmerk 139441/CHZ_OC_BSA-46637-03, niet-ontvankelijk;

IV. verklaart het bezwaar van Alliander N.V. tegen dat besluit gegrond;

V. herroept dat besluit;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland tot vergoeding van bij Alliander N.V. en Liander N.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VIII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland aan Alliander N.V. en Liander N.V. het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. H. Bolt, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Van Grinsven
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 oktober 2018

462-842.