

Spoedbestuursdwang. Ten onrechte niet horen voorafgaand aan kostenbesluit gepasseerd nu niet aannemelijk is dat appellante hierdoor is benadeeld.

CBb 23-07-2019, ECLI:NL:CBB:2019:296, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie

College van Beroep voor het bedrijfsleven

Datum

23 juli 2019

Magistraten

Mrs. S.C. Stuldreher, J.A.M. van den Berk, W.C.E. Winfield

Zaaknummer

18/1549, 18/1636, 18/2053 en 18/2054

Noot

C.M.M. van Mil

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS89205:1

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen)

Brondocumenten

ECLI:NL:CBB:2019:296, Uitspraak, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 23-07-2019

Wetingang

Art. 4:8 lid 1, 4:17, 5:25 lid 1, art. 5:29 lid 1, art. 5:31 lid 1, art. 5:31c, 6:20 lid 3, art. 6:22, 7:10, 7:13 Awb; art. 2.1 lid 1, art. 2.2 lid 8, art. 6.2 lid 1 Wet dieren; art. 6 lid 3, bijlage I, hoofdstuk II, par. 1 en 4 Verordening (EG) nr. 1/2005; art. 4.8. Regeling houders van dieren

Essentie

Niet aannemelijk dat appellante is benadeeld door het niet horen voorafgaand aan kostenbesluiten. In bezwaarprocedure konden bezwaren tegen kostenbesluiten kenbaar worden gemaakt.

Samenvatting

Voor zover appellante heeft gesteld dat zij ten onrechte niet is gehoord voorafgaand aan het nemen van de kostenbesluiten overweegt het College als volgt. Ingevolge artikel 4:8, eerste lid, van de Awb dient een belanghebbende voorafgaand aan een besluit tot vaststelling van de kosten van (spoed)bestuursdwang in de gelegenheid te worden gesteld om te worden gehoord. Daarbij is het aan de overtreder om bijzondere omstandigheden waarvan het bestuursorgaan niet al op de hoogte is of had moeten zijn, naar voren te brengen. Zij moet daartoe door het bestuursorgaan wel in staat worden gesteld. Het horen van de overtreder voorafgaand aan het nemen van het kostenbesluit is daar bij uitstek de manier voor (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2956). Naar het oordeel van het College is niet aannemelijk dat appellante hierdoor is benadeeld, nu zij door middel van de bezwaarprocedure de gelegenheid heeft gekregen haar bezwaren tegen de kostenbesluiten kenbaar te maken, wat zij met het aanvullend bezwaarschrift van 1 juni 2018 ook daadwerkelijk heeft gedaan, en over deze bezwaren een hoorzitting heeft plaatsgevonden. Hierbij is het beroep van appellante op vorengenoemde bijzondere omstandigheden uitdrukkelijk aan de orde geweest. In die zin is sprake van een andere situatie dan aan de orde was in vorengenoemde uitspraak van de Afdeling van 12 september 2018, waarin het betreffende bestreden besluit is vernietigd wegens strijd met artikel 4:8 van de Awb en is beoordeeld of de rechtsgevolgen van dit vernietigde besluit in stand kunnen worden gelaten.

Partij(en)

Uitspraak van de meervoudige kamer van 23 juli 2019 in de zaak tussen:
Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. te Amstelveen, appellante, (gem.: mr. F.A. Mulder),
en
De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder, (gem.: mr. A. Herczog).

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 11 augustus 2017 (het primaire besluit I) heeft verweerder zijn beslissing tot toepassing van spoedbestuursdwang op 29 juli 2017 ten aanzien van 386 schildpadden op schrift gesteld en bekendgemaakt. Bij besluit van 18 augustus 2017 (het primaire besluit II) heeft verweerder zijn beslissing tot toepassing van spoedbestuursdwang op 13 augustus 2017 ten aanzien van 440 schildpadden op schrift gesteld en bekendgemaakt. Bij besluit van 25 augustus 2017 (het primaire besluit III) heeft verweerder zijn beslissing tot toepassing van spoedbestuursdwang op 12 augustus 2017 ten aanzien van 5000 schildpadden op schrift gesteld en bekendgemaakt. Bij besluit van 25 augustus 2017 (het primaire besluit IV) heeft verweerder zijn beslissing tot toepassing van spoedbestuursdwang op 14 augustus 2017 ten aanzien van 5000 schildpadden op schrift gesteld en bekendgemaakt. Bij brief van 20 september 2017 heeft appellante bezwaar gemaakt tegen de primaire besluiten I tot en met IV. Bij vier afzonderlijke besluiten van 29 maart 2018 (kostenbesluiten) heeft verweerder de kosten van het toepassen van spoedbestuursdwang vastgesteld op respectievelijk € 22.213,57 (kostenbesluit I naar aanleiding van primair besluit I), € 15.252,58 (kostenbesluit II naar aanleiding van primair besluit II), € 243.238,91 (kostenbesluit III naar aanleiding van primair besluit III) en € 191.999,67 (kostenbesluit IV naar aanleiding van primair besluit IV). Bij brief van 8 mei 2018 heeft appellante bezwaar gemaakt tegen de kostenbesluiten. Bij brief van 1 augustus 2018 heeft appellante verweerder in gebreke gesteld in verband met het niet tijdig nemen van een beslissing op de door haar ingediende bezwaarschriften. Bij brief van 22 augustus 2018 heeft appellante beroep ingesteld tegen het niet tijdig beslissen op deze bezwaarschriften. Bij besluit van 28 augustus 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van appellante tegen de primaire besluiten I tot en met IV ongegrond verklaard. Verweerder heeft daarbij tevens de kostenbesluiten I, II en IV herzien en de kosten voor het toepassen van spoedbestuursdwang vastgesteld op respectievelijk € 21.679,65 (kostenbesluit naar aanleiding van primair besluit I), € 15.222,59 (kostenbesluit naar aanleiding van primair besluit II) en € 191.905,47 (kostenbesluit naar aanleiding van primair besluit IV). Verweerder heeft verder kostenbesluit III ongewijzigd in stand gelaten. Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend. Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 maart 2019. Appellante en verweerder hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigde. Voor appellante is tevens verschenen naam 1, naam 2 en naam 3. Voor verweerder is tevens verschenen naam 4, naam 5 en naam 6. Op verzoek van appellante is naam 7, dierenarts te plaats, gehoord als deskundige.

Overwegingen

1.1

Het College gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.2

Op 29 juli 2017 heeft een toezichthouder van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) een controle verricht in het KLM Dierenhotel naar een zending met 386 schildpadden, afkomstig uit Kenia en met eindbestemming Hong Kong. De bevindingen van deze controle zijn door de toezichthouder neergelegd in het rapport van bevindingen van 1 augustus 2018 (rapport van bevindingen I). Het rapport van bevindingen I vermeldt, voor zover hier van belang, de volgende constatering:

"Ik zag, dat zes (6) containers (kisten), als buitenmaat 90 cm lang, 73 cm breed en 13 cm hoog hadden. Eén (1) container had, als buitenmaat 132 cm lang, 92 cm breed en 30 cm hoog.

Container, genummerd 1, was voorzien van 20 vakken. In elk vak zag ik drie (3) schildpadden.

Container, genummerd 2, was voorzien van 12 vakken. Ik zag in elk vak zeven (7) schildpadden.

Container, genummerd 3, was voorzien van 12 vakken. Ik zag in elk vak zeven (7) schildpadden.

Container genummerd 4, was voorzien van 12 vakken. Ik zag in elk vak zeven (7) schildpadden.

Container, genummerd 5, was voorzien van 12 vakken. Ik zag drie (3) vakken met elk zes (6) schildpadden, vier (4) vakken

met elk vijf (5) schildpadden en vijf (5) vakken met elk drie (3) schildpadden.

Container, genummerd 6, was voorzien van 12 vakken. Ik zag in 10 vakken elk één schildpad, in één vak twee (2) schildpadden en in één (1) vak drie (3) schildpadden.

Container, nummer 7 was voorzien van zes (6) vakken. Ik zag in elk vak één schildpad.

Ik zag, dat de dieren in de containers 1, 2, 3, 4 en 5 over elkaar heen kropen en dat er dieren op hun rug lagen. Ook zag ik, dat er in container 6, in twee vakken, dieren over elkaar heen kropen. Ik zag dat één (1) dier klem zat in het vak. Dit dier bleek hoger te zijn, dan de binnen-hoogte van het vak. De binnen-hoogte van het vak was 11,5 cm en de schildpad was 13 cm hoog. Ook kon dit dier en nog één (1) ander dier in deze container de kop en poten niet strekken en in een natuurlijke houding liggen. Vervolgens zag ik, dat in container 7 vijf (5) dieren hun kop en poten niet konden strekken en niet in een natuurlijke houding konden liggen.

In totaal heb ik 386 schildpadden gezien, allen behorende tot de soort Panterschildpad (*Stigmochelys pardalis*). Dit is een beschermde diersoort.

Omstreeks 12:30 uur kwam de mij bekende dierenarts (...) ter plaatse. Hij heeft de zending opgenomen en geconstateerd, dat er hier sprake is van dierkwelling en het onthouden van de nodige zorg. Dierenarts (...) heeft een diergeneeskundige verklaring opgemaakt, welke hierbij is gevoegd. (...)

Ik zag aan de binnenzijde van container 4 spijkers, welke van buiten naar binnen waren geslagen. Dit kon de dieren verwonden. Bij container 7 zaten scherpe splinters aan de tussenschotten en zaten er spijkerpunten aan de binnenkant van het deksel. Dit kon de dieren verwonden. Er waren geen ventilatieopeningen in de tussenschotten van container 7, dit is geen verplichting volgens IATA-LAR, maar wordt wel geadviseerd.

Tevens zag ik, dat de draaglussen van alle containers waren gemaakt van kunststof touw. Deze touwen waren door gaten in de containers gestoken en aan de binnenkant door middel van een knoop in de touweinden bevestigd. Deze touweinden zijn rafelig en komen uit in de vakken waar schildpadden verblijven. Deze kunnen hiervan eten en daardoor gezondheidsschade oplopen.

De aangetroffen containers waren, gelet op het vorenstaande niet in overeenstemming met de IATA-LAR Algemene containervereisten voor het transport van reptielen, amfibieën en schaaldieren en CR 43. Dit is een overtreding van artikel 2.5, lid 1 van de Wet dieren, juncto artikel 6, lid 1 van de Verordening (EG) Nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004, inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (Transportverordening). Hierin wordt verwezen naar de bijlage I bij de Transportverordening. In hoofdstuk II, punt 4.1 van bijlage I, wordt voor luchtvervoer verwezen naar de in Bijlage VI vermelde versie van de IATA-LAR.

Door de schildpadden op de voormelde wijze te verpakken en te vervoeren is onnodig lijden aan de dieren toegebracht, waardoor de gezondheid en het welzijn van deze dieren is geschaad, hetgeen een overtreding is van artikel 2.1, lid 1 van de Wet dieren. Daarnaast is door deze handelswijze de nodige zorg aan de dieren onthouden. Dit is een overtreding van artikel 2.2, lid 8 van de Wet dieren.”

1.3

Op dezelfde dag heeft verweerder 386 schildpadden meegevoerd en opgeslagen op een opvangadres. Bij het primaire besluit I heeft verweerder deze toepassing van spoedbestuursdwang op schrift gesteld en aan appellante bekendgemaakt.

1.4

Op 13 augustus 2017 heeft een toezichthouder van de NVWA in het KLM Dierenhotel een controle verricht naar een zending met 440 schildpadden, afkomstig uit Peru met als eindbestemming Taiwan. De bevindingen van deze controle zijn door de toezichthouder neergelegd in het rapport van bevindingen van 15 augustus 2018 (rapport van bevindingen II). Het rapport van bevindingen II vermeldt, voor zover hier van belang, de volgende constateringen.

“Ik zag dat twee (2) containers (kisten), als buitenmaat 84 cm lang, 46 cm breed en 38 cm hoog hadden. Container, genummerd 1, hierin zaten, volgens opschrift, 280 schildpadden van de soort: *Chelus spp.* Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt. (...)

Container, genummerd 2, hierin zaten, volgens opschrift op de voorkant van de container, 160 schildpadden van de soort: *Platemys spp.* Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt. (...)

Na opening van buiten-container 1 zag ik, dat alle dieren in te krappe binnen-containers zaten. Geen van de dieren in deze binnen-containers konden de kop en poten strekken en in een natuurlijke houding liggen. Ik zag, dat de ventilatieopeningen in de binnen-containers scherpe randen hadden, waardoor de dieren zich konden verwonden. Ik zag, na opening van buiten-container 2, dat ook hier alle dieren in te krappe binnen-containers zaten. Geen van de dieren in deze binnen-containers konden de kop en poten strekken en in een natuurlijke houding liggen. Ik zag, dat de ventilatieopeningen in de binnen-containers scherpe randen hadden, waardoor de dieren zich konden verwonden.”

1.5

Op dezelfde dag heeft verweerder 440 schildpadden meegevoerd en opgeslagen op een opvangadres. Bij het primaire

besluit II heeft verweerder deze toepassing van spoedbestuursdwang op schrift gesteld en aan appellante bekendgemaakt.

1.6

Op 12 augustus 2017 heeft een toezichthouder van de NVWA in het KLM Dierenhotel een controle verricht naar een zending met 5000 schildpadden, afkomstig uit Peru en met als eindbestemming Hong Kong. De bevindingen van deze controle zijn door de toezichthouder neergelegd in het rapport van bevindingen van 15 augustus 2018 (rapport van bevindingen III). Het rapport van bevindingen III vermeldt, voor zover hier van belang, de volgende constatering.

“Ik zag, dat zes (6) containers (kisten) als buitenmaat 88 cm lang, 44,5 cm breed en 50,5 cm hoog hadden. Container, genummerd 1, hierin zaten, volgens opschrift, 908 schildpadden van de soort: Podocnemis unifilis. Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt.

Container, genummerd 2, hierin zaten, volgens opschrift, 908 schildpadden van de soort: Podocnemis unifilis. Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt.

Container, genummerd 3, hierin zaten, volgens opschrift, 908 schildpadden van de soort: Podocnemis unifilis. Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt.

Container, genummerd 4, hierin zaten, volgens opschrift, 908 schildpadden van de soort: Podocnemis unifilis. Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt.

Container, genummerd 5, hierin zaten, volgens opschrift, 684 schildpadden van de soort: Podocnemis unifilis. Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt.

Container, genummerd 6, hierin zaten, volgens opschrift, 684 schildpadden van de soort: Podocnemis unifilis. Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt.

Ik zag, dat alle dieren in deze binnen-containers strak tegen elkaar en op elkaar zaten. Geen van de dieren in deze binnen-containers konden de kop en poten strekken en in een natuurlijke houding liggen. Veel buiten-containers stonden bol, omdat deze te vol zaten. Veel dieren zaten met hun kop klem door de ventilatieopeningen, welke in deze binnen-containers waren gemaakt.

Dierenarts (...) heeft de zending opgenomen en geconstateerd, dat er hier sprake is van dierkwelling en het onthouden van de nodige zorg. Dierenarts (...) heeft een diergeneeskundige verklaring opgesteld, welke hierbij is gevoegd.”

1.7

Op dezelfde dag heeft verweerder 5000 schildpadden meegevoerd en opgeslagen op een opvangadres. Bij het primaire besluit III heeft verweerder deze toepassing van spoedbestuursdwang op schrift gesteld en aan appellante bekendgemaakt.

1.8

Op 14 augustus 2017 heeft een toezichthouder van de NVWA een controle verricht in het KLM Dierenhotel naar een zending schildpadden. De bevindingen van deze controle zijn door de toezichthouder neergelegd in het rapport van bevindingen van 15 augustus 2018 (rapport van bevindingen IV). Het rapport van bevindingen IV vermeldt, voor zover hier van belang, de volgende constatering.

“Ik zag, dat zes (6) containers (kisten), als buitenmaat 88 cm lang, 44,5 cm breed en 50,5 cm hoog hadden. Container, genummerd 1, hierin zaten, volgens opschrift, 908 schildpadden van de soort: Podocnemis unifilis. Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt.

Container, genummerd 2, hierin zaten, volgens opschrift, 908 schildpadden van de soort: Podocnemis unifilis. Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt.

Container, genummerd 3, hierin zaten, volgens opschrift, 908 schildpadden van de soort: Podocnemis unifilis. Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt.

Container, genummerd 4, hierin zaten, volgens opschrift, 908 schildpadden van de soort: Podocnemis unifilis. Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt.

Container, genummerd 5, hierin zaten, volgens opschrift, 684 schildpadden van de soort: Podocnemis unifilis. Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt.

Container, genummerd 6, hierin zaten, volgens opschrift, 684 schildpadden van de soort: Podocnemis unifilis. Deze schildpadden waren in binnen-containers (plastic bakjes) verpakt.

Ik zag, dat alle dieren in deze binnen-containers strak tegen elkaar en op elkaar zaten. Geen van de dieren in deze binnen-containers konden de kop en poten strekken en in een natuurlijke houding liggen. Veel binnen-containers stonden bol, omdat deze te vol zaten. Veel dieren zaten met hun kop klem door de ventilatieopeningen, welke in deze binnen-containers waren gemaakt.

Omstreeks 16:45 kwam NVWA-dierenarts (...) ter plaatse. Zij heeft de zending opgenomen en geconstateerd, dat er hier sprake is van dierkwelling en het onthouden van de nodige zorg. Dierenarts (...) heeft een diergeneeskundige verklaring opgesteld, welke hierbij is gevoegd.”

1.9

Op dezelfde dag heeft verweerder 5000 schildpadden meegevoerd en opgeslagen op een opvangadres. Bij het primaire besluit IV heeft verweerder deze toepassing van spoedbestuursdwang op schrift gesteld en aan appellante bekendgemaakt.

1.10

Bij de kostenbesluiten I tot en met IV heeft verweerder de daarin genoemde kosten van het toepassen van spoedbestuursdwang vastgesteld naar aanleiding van de primaire besluiten I tot en met IV.

2.1

Bij het bestreden besluit heeft verweerder de primaire besluiten I tot en met IV na bezwaar gehandhaafd. Verweerder heeft in het bestreden besluit geconcludeerd dat appellante door de wijze van verpakken en vervoeren onnodig lijden heeft toegebracht aan de schildpadden, waardoor de gezondheid en het welzijn van deze dieren is geschaad en de nodige zorg aan de dieren is onthouden. Volgens verweerder heeft appellante hiermee gehandeld in strijd met artikel 2.1, eerste lid, artikel 2.2, achtste lid en artikel 6.2, eerste lid van de Wet dieren in samenhang met artikel 4.8 van de Regeling houders van dieren en artikel 6, derde lid en bijlage I, hoofdstuk II, paragrafen 1 en 4 van Verordening (EG) nr. 1/2005. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het toepassen van spoedbestuursdwang noodzakelijk was omdat de containers waarin de schildpadden verbleven, ongeschikt waren voor het vervoer van de schildpadden, de schildpadden daarin niet langer konden worden gehouden zonder hun welzijn en gezondheid te benadelen, appellante desgevraagd niet in staat was de containers binnen de daarvoor gegeven tijd aan te passen, dan wel de schildpadden te verpakken in containers die wel aan de eisen voldeden, en de dieren op korte termijn de nodige verzorging geboden diende te worden.

2.2

Verweerder heeft bij het bestreden besluit de kostenbesluiten I, II en IV herzien en de betreffende kosten voor het toepassen van spoedbestuursdwang in zoverre gewijzigd vastgesteld op respectievelijk € 21.679,65 (kostenbesluit naar aanleiding van primair besluit I), € 15.222,59 (kostenbesluit naar aanleiding van primair besluit II) en € 191.905,47 (kostenbesluit naar aanleiding van primair besluit IV). Voorts heeft verweerder het naar aanleiding van primair besluit III genomen kostenbesluit, waarin de kosten voor het toepassen van de betreffende spoedbestuursdwang zijn vastgesteld op een bedrag van € 243.238,91, ongewijzigd gehandhaafd.

3.1

Appellante betoogt dat geen aanleiding bestond om bestuursdwang zonder voorafgaande last toe te passen. Daartoe voert appellante aan dat zij weliswaar niet in staat was om de schildpadden binnen een zeer korte tijdsperiode te verpakken in verbeterde containers, maar dat dit voor verweerder ook niet mogelijk was. De schildpadden moesten zo snel mogelijk uit de verpakking worden gehaald en tijdelijk worden opgevangen en verzorgd. Verweerder heeft ten onrechte nagelaten om te onderzoeken of de benodigde maatregelen door appellante zelf, in het KLM Dierenhotel, konden worden getroffen. Appellante stelt dat het herverpakken, de opvang en verzorging van de schildpadden had kunnen en moeten plaatsvinden in het KLM Dierenhotel en dat deze locatie hiervoor ook geschikt is. Het onmiddellijk meevoeren en elders opslaan van de schildpadden door verweerder was niet noodzakelijk, onzorgvuldig en onevenredig.

3.2

Ten aanzien van de besluiten die zien op het kostenverhaal voert appellante aan dat zij in strijd met artikel 4:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet is gehoord voorafgaand aan de kostenbesluiten. Voorts heeft verweerder miskend dat er (bijzondere) omstandigheden aanwezig zijn die ertoe nopen om geheel af te zien van kostenverhaal, althans de in rekening gebrachte kosten aanzienlijk te matigen.

Volgens appellante kan haar geen verwijt kan worden gemaakt van de overtredingen, nu zij er binnen haar mogelijkheden alles aan doet en heeft gedaan om te waarborgen dat de door de verzender gebruikte verpakkingen van dieren voldoen aan de richtlijnen van de International Air Transport Association (IATA-richtlijnen). Bovendien heeft verweerder niet gekozen voor de minst bezwarende wijze om de overtreding te beëindigen en zijn er onredelijk hoge en onnodige kosten gemaakt, aldus appellante. Appellante heeft hierbij gewezen op de aanzienlijk lagere kosten die het Herpetologisch Centrum Holland in rekening zou brengen voor het opvangen van schildpadden en bezien welke kosten appellante in rekening zou hebben gebracht als zij de schildpadden voor een derde in het eigen KLM Dierenhotel zou hebben ondergebracht. Voorts heeft appellante gewezen op de geringe waarde van de schildpadden.

4.

Nu het bestreden besluit niet geheel tegemoet komt aan het beroep van appellante, heeft het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op het bezwaar tegen de primaire besluiten I tot en met IV en de kostenbesluiten, ingevolge artikel 6:20, derde lid, van de Awb mede betrekking op het bestreden besluit. Het College zal eerst het beroep tegen het bestreden

besluit beoordelen en daarna het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar.

Spoedbestuursdwang

5.1

Het College stelt vast dat niet in geschil is dat appellante, gelet op de constatering in de rapporten van bevindingen I tot en met IV, artikel 2.1, eerste lid, artikel 2.2, achtste lid en artikel 6.2, eerste lid van de Wet dieren in samenhang met artikel 4.8 van de Regeling houders van dieren en artikel 6, derde lid en bijlage I, hoofdstuk II, paragrafen 1 en 4 van Verordening (EG) nr. 1/2005 heeft overtreden. Dit betekent dat verweerder bevoegd was om handhavend op te treden.

5.2.

Het College ziet zich vervolgens voor de vraag gesteld of verweerder in redelijkheid gebruik heeft mogen maken van de bevoegdheid om terstond bestuursdwang toe te passen, zonder voorafgaande last, door het meevoeren en opslaan van de schildpadden in een door verweerder aangewezen opvanglocatie. Het College beantwoordt deze vraag bevestigend en overweegt daartoe als volgt.

5.2.1

Ingevolge artikel 5:31, eerste lid, van de Awb kan een bestuursorgaan in spoedeisende gevallen besluiten dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. Ingevolge artikel 5:29, eerste lid, van de Awb kan het bestuursorgaan, voor zover de toepassing van bestuursdwang dit vergt, zaken meevoeren en opslaan.

5.2.2

Gelet op de constatering in de rapporten van bevindingen I tot en met IV en de vastgestelde overtredingen, is duidelijk dat de schildpadden waren verpakt op een dermate ondeugdelijke wijze dat hun gezondheid en welzijn hierdoor ernstig werd geschaad en hun de nodige zorg is onthouden. Naar aanleiding van elke controle heeft een diergeneeskundig onderzoek door een dierenarts plaatsgevonden naar de gezondheidstoestand van de schildpadden en heeft de dierenarts een verklaring opgesteld (dierenartsverklaring). Uit de dierenartsverklaringen komt naar het oordeel van het College het beeld naar voren dat direct ingrijpen nodig was om te voorkomen dat de gezondheidstoestand van de schildpadden verder zou verslechteren en er wellicht meer schildpadden zouden overlijden. Uit de verklaringen blijkt dat een aantal schildpadden ten tijde van het onderzoek reeds was overleden en dat een aantal levende schildpadden in een slechte voedingstoestand verkeerden en veel stress tijdens het transport hebben ondergaan. Verder vermeldt de dierenartsverklaring van 29 juli 2017 dat zich meerdere teken op de schildpadden bevonden en dat grote aantallen van drie soorten wormeieren van rondwormen zijn gevonden. Uit de dierenartsverklaring van 13 augustus 2017 komt naar voren dat het immuunapparaat na de blootstelling aan stress gedurende langere tijd is aangetast, waardoor eventueel aanwezige parasieten zich kunnen gaan vermenigvuldigen en tot ziekte, zoals maagdarmproblemen, kunnen leiden. De dierenartsverklaring van 16 augustus 2017 vermeldt naar aanleiding van de sectie op enkele overleden schildpadden dat deze waarschijnlijk door transportstress zijn gestorven en dat sterfte te verwachten is door het ondeugdelijke transport. Appellante heeft deze bevindingen niet gemotiveerd betwist. Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich naar het oordeel van het College terecht op het standpunt gesteld dat vanuit het oogpunt van de gezondheid, het welzijn en de verzorging van de schildpadden sprake was van een spoedeisende situatie waarbij direct ingrijpen noodzakelijk was.

5.2.3

Ten aanzien van het betoog van appellante dat toepassing van spoedbestuursdwang met betrekking tot de schildpadden niet nodig was, omdat het herverpakken en de verzorging in het KLM Dierenhotel had kunnen plaatsvinden, overweegt het College als volgt.

5.2.4

Ter zitting heeft appellante toegelicht dat zij weliswaar niet direct in staat was om de schildpadden op te vangen en te verzorgen, maar dat het op korte termijn mogelijk zou zijn geweest om alsnog passende huisvesting te realiseren. Appellante heeft in dit verband naar voren gebracht dat binnen 6 tot 12 uur passende maatregelen genomen konden worden.

5.2.5

Verweerder stelt zich op het standpunt dat het KLM Dierenhotel een locatie is waar dieren tijdelijk verblijven en na een korte import- of doorvoerinspectie doorgaan naar een volgende bestemming. Het is geen opvanglocatie waar zonder (ingrijpende) verbouwing grote hoeveelheden schildpadden opgevangen kunnen worden. Een verbouwing van het KLM Dierenhotel is geen volwaardig alternatief voor het opvangen van de schildpadden op een daartoe gespecialiseerde opvanglocatie, aldus verweerder. Verder stelt verweerder dat het niet aannemelijk is dat medewerkers van het KLM Dierenhotel 24 uur per dag de noodzakelijke specialistische zorg aan de schildpadden kunnen geven.

5.2.6

Het College stelt vast dat niet in geschil is dat er diverse gespecialiseerde voorzieningen nodig zijn voor de opvang van de schildpadden. De aangetroffen schildpadden zijn aan water gebonden dieren, waardoor de opvang enkel kan plaatsvinden in (grootschalige) waterbassins. Uit het verhandelde ter zitting blijkt dat dergelijke waterbassins met de daarbij benodigde voorzieningen ten tijde van de controles niet aanwezig waren in het KLM Dierenhotel. Appellante heeft in beroep weliswaar gesteld dat deze voorzieningen op korte termijn alsnog konden worden gerealiseerd, maar appellante heeft deze stelling naar het oordeel van het College onvoldoende onderbouwd en onvoldoende concreet gemaakt hoe deze voorzieningen binnen de door appellante genoemde tijd gerealiseerd hadden kunnen worden. Bovendien heeft appellante niet aannemelijk gemaakt dat zij in staat was om in het KLM dierenhotel de vereiste gespecialiseerde veterinaire zorg te bieden aan de schildpadden. De enkele stelling van appellante ter zitting dat zij te allen tijde externe deskundigen kan inschakelen om haar te ondersteunen, is daartoe onvoldoende. Daar komt bij dat appellante bij de controles, voorafgaande aan de toepassing van spoedbestuursdwang, heeft aangegeven dat het voor haar niet mogelijk was om de verpakkingen op korte termijn aan te passen en dat niet is gebleken dat appellante toen heeft laten weten dat zij in staat was om de dieren op te vangen en van de juiste verzorging te voorzien in het KLM Dierenhotel. Gelet op het voorgaande is het College van oordeel dat appellante niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij in staat was om de schildpadden op korte termijn op te vangen en van de juiste verzorging te voorzien. Mede gelet hierop heeft verweerder de situatie ten tijde van de controles als spoedeisend kunnen aanmerken en in redelijkheid bestuursdwang kunnen toepassen zonder voorafgaande last.

5.2.7

Voor zover appellante heeft aangevoerd dat het toepassen van spoedbestuursdwang disproportioneel is, gelet op de hoge kosten van het meevoeren en opslaan van de schildpadden, overweegt het College als volgt. Zoals hiervoor is overwogen in 5.2.2 tot en met 5.2.6 heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat sprake was van een spoedeisende situatie en heeft verweerder in redelijkheid bestuursdwang kunnen toepassen zonder voorafgaande last. Nog daargelaten of verweerder de te verwachten — en op appellante te verhalen — kosten van het meevoeren en opslaan van de schildpadden bij zijn besluit tot het toepassen van spoedbestuursdwang had behoren te betrekken, oordeelt het College dat reeds omdat er geen redelijk (geschikt) alternatief was voor opvang bij de door verweerder aangewezen opvanglocatie, appellante niet kan worden gevolgd in haar betoog dat verweerder vanwege de te verwachten kosten had moeten afzien van het meevoeren en opslaan van de schildpadden.

5.3

Voor zover appellante met betrekking tot de beslissingen waarbij de toepassing van spoedbestuursdwang op schrift is gesteld en bekend is gemaakt heeft aangevoerd dat de kosten van bestuursdwang redelijkerwijze niet, althans niet volledig ten laste van appellante behoren te komen, oordeelt het college dat deze grond niet kan slagen, reeds vanwege het feit dat de kosten van bestuursdwang niet bij vorengenoemde beslissingen, maar bij de kostenbesluiten zijn vastgesteld. Deze beroepsgrond zal worden betrokken bij de beoordeling van het bestreden besluit voor zover dit betrekking heeft op de kostenbesluiten.

5.4

Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat het beroep tegen het bestreden besluit voor zover dit betrekking heeft op de spoedbestuursdwang ongegrond is.

Kostenbesluiten

6.1

Het College ziet zich voor de vraag gesteld of verweerder de kosten van het toepassen van spoedbestuursdwang terecht met de kostenbesluiten bij appellante in rekening heeft gebracht. Ingevolge artikel 5:25, eerste lid, van de Awb geschiedt de toepassing van bestuursdwang op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen.

6.2

Ten aanzien van de kostenbesluiten voert appellante aan dat deze besluiten zijn gebaseerd op spoedbestuursdwangbesluiten die de rechtmatigheidstoets niet kunnen doorstaan en dat kostenverhaal daarom niet mogelijk is. Zoals volgt uit hetgeen is overwogen onder 5.1 tot en met 5.4 ziet het College geen aanleiding voor het oordeel dat de spoedbestuursdwangbesluiten niet in stand kunnen blijven. Deze beroepsgrond slaagt dan ook niet.

6.3

Voor zover appellante heeft gesteld dat zij ten onrechte niet is gehoord voorafgaand aan het nemen van de kostenbesluiten overweegt het College als volgt. Ingevolge artikel 4:8, eerste lid, van de Awb dient een belanghebbende voorafgaand aan

een besluit tot vaststelling van de kosten van (spoed)bestuursdwang in de gelegenheid te worden gesteld om te worden gehoord. Daarbij is het aan de overtreder om bijzondere omstandigheden waarvan het bestuursorgaan niet al op de hoogte is of had moeten zijn, naar voren te brengen. Zij moet daartoe door het bestuursorgaan wel in staat worden gesteld. Het horen van de overtreder voorafgaand aan het nemen van het kostenbesluit is daar bij uitstek de manier voor (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2956). Naar het oordeel van het College is niet aannemelijk dat appellante hierdoor is benadeeld, nu zij door middel van de bezwaarprocedure de gelegenheid heeft gekregen haar bezwaren tegen de kostenbesluiten kenbaar te maken, wat zij met het aanvullend bezwaarschrift van 1 juni 2018 ook daadwerkelijk heeft gedaan, en over deze bezwaren een hoorzitting heeft plaatsgevonden. Hierbij is het beroep van appellante op vorengenoemde bijzondere omstandigheden uitdrukkelijk aan de orde geweest. In die zin is sprake van een andere situatie dan aan de orde was in vorengenoemde uitspraak van de Afdeling van 12 september 2018, waarin het betreffende bestreden besluit is vernietigd wegens strijd met artikel 4:8 van de Awb en is beoordeeld of de rechtsgevolgen van dit vernietigde besluit in stand kunnen worden gelaten.

6.4.1

Appellante stelt dat verweerder vanwege drie bijzondere omstandigheden redelijkerwijs geheel of gedeeltelijk van kostenverhaal had moeten afzien. Daartoe voert appellante in de eerste plaats aan dat de overtredingen haar niet kunnen worden verweten, nu zij er binnen de haar ter beschikking staande mogelijkheden alles aan doet en heeft gedaan om te waarborgen dat de door de verzender gebruikte verpakkingen van dieren voldoen aan de IATA-richtlijnen. Appellante wijst erop dat zendingen enkel geboekt kunnen worden via daartoe geregistreerde agenten. Deze agenten hanteren de IATA-richtlijnen voor de wijze waarop levende dieren verpakt en vervoerd worden. De verzender dient met behulp van een 'Shipper's Certification for Live Animals' te verklaren dat de gebruikte verpakking voldoet aan de richtlijnen. Van alle zendingen schildpadden was er een 'Shipper's Certification for Live Animals' aanwezig zodat appellante ervan uit mocht gaan dat de verpakkingen voldeden aan de richtlijnen. In de tweede plaats voert appellante aan dat verweerder niet heeft gekozen voor de minst bezwarende wijze om de overtreding te beëindigen. Tot slot (in de derde plaats) stelt appellante dat er onredelijk hoge en onnodige kosten zijn gemaakt.

6.4.2

Het College ziet geen aanleiding voor het oordeel dat appellante in het geheel geen verwijt kan worden gemaakt ten aanzien van de overtredingen, zodat reeds daarom geen sprake is van een bijzondere omstandigheid als genoemd door appellante. Dat appellante derden heeft ingeschakeld om te controleren of de gebruikte verpakking voldoet aan alle richtlijnen komt voor haar rekening en risico. Bovendien had appellante zonder verder onderzoek reeds op basis van de schildpadden begeleidende certificaten kunnen vaststellen dat het aantal gebruikte containers in combinatie met het beperkte formaat daarvan (zoals beschreven in de rapporten van bevindingen I tot en met IV) bepaald ontoereikend was om dergelijke aantallen schildpadden op de voorgeschreven wijze te kunnen vervoeren.

6.4.3.

Zoals reeds onder 5.2.6 is overwogen, was er geen redelijk alternatief anders dan opvang in een door verweerder aangewezen opvanglocatie. Het betoog van appellante dat de kosten niet voor haar rekening behoren te komen omdat er een minder bezwarende mogelijkheid was om de overtreding te beëindigen slaagt niet.

6.4.4

Het betoog van appellante dat voor de opvang van de schildpadden onredelijk hoge en onnodige kosten zijn gemaakt, faalt eveneens. Verweerder heeft gemotiveerd toegelicht dat de opvang van dieren wordt ingekocht op basis van een openbare aanbesteding. Appellante heeft onvoldoende naar voren gebracht om de aldus vastgestelde hoogte van de hier gehanteerde tarieven onredelijk te achten. Appellante heeft in beroep de op haar verhaalde kosten van opvang vergeleken met de kosten die zij in rekening zou hebben gebracht als zij de schildpadden voor een derde in het KLM Dierenhotel zou hebben opgevangen. Ook heeft appellante een offerte van het Herpetologisch Centrum Holland (HCH) overgelegd. Zoals reeds onder 5.2.6 is overwogen, is het College van oordeel dat appellante niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij in staat was om de schildpadden op korte termijn op te vangen in het KLM Dierenhotel en van de juiste verzorging te voorzien. Uit de overgelegde offerte van HCH blijkt dat ook deze partij niet beschikte over de vereiste voorzieningen voor de opvang van (grote aantallen) schildpadden. In de overgelegde offerte zijn immers onder meer kostenposten opgenomen die zien op de aanschaf van quarantainebakken met opzetfilters en UV-C units. Aan deze door appellante overgelegde offerte kan daarom niet de door haar gewenste betekenis worden toegekend. Voor zover appellante heeft aangevoerd dat onnodige kosten zijn gemaakt heeft zij dat niet met feiten onderbouwd, zodat daaraan wordt voorbij gegaan. Het College ziet verder geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de kosten te hoog zijn doordat de schildpadden langer dan noodzakelijk in de opvanglocatie zijn gebleven.

6.4.5

Dit betekent dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan verweerder in redelijkheid geheel of

gedeeltelijk had moeten afzien van kostenverhaal. Van enige reden waarom de gemaakte kosten in dit geval niet ten volle in rekening gebracht zouden moeten worden is het College niet gebleken.

6.5

Met betrekking tot de stelling van appellante dat de in rekening gebrachte kosten van opvang onevenredig hoog zijn in verhouding tot de totale waarde van de dieren overweegt het College als volgt. Het transport van rechtmatig meegevoerde dieren, de opvang en medische verzorging brengen kosten met zich mee, die in beginsel voor rekening van appellant als overtreder behoren te komen. Het enkele feit dat de te verwachten opbrengst van de schildpadden volgens appellante lager is dan de kosten die in rekening zijn gebracht voor de opvang en verzorging van de schildpadden is in dit geval onvoldoende aanleiding voor het oordeel dat de hier gemaakte kosten redelijkerwijs niet voor rekening van appellante als overtreder behoren te komen.

6.6

Gelet op het vorenstaande is het beroep tegen het bestreden besluit voor zover dit betrekking heeft op de kostenbesluiten eveneens ongegrond.

Beroep niet tijdig nemen besluit op bezwaar

8.1

Appellante stelt dat verweerder aan haar een dwangsom is verschuldigd wegens het niet tijdig beslissen op de bezwaarschriften die zijn gericht tegen de primaire besluiten I tot en met IV en de kostenbesluiten, wat door verweerder wordt betwist. Appellante heeft het College verzocht de hoogte van deze dwangsom vast te stellen. Dit betekent dat appellante belang heeft behouden bij een beoordeling van het beroep tegen niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar.

8.2

Ingevolge artikel 7:10, eerste lid, van de Awb beslist het bestuursorgaan binnen zes weken of — indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb is ingesteld — binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Ingevolge het derde lid kan het bestuursorgaan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen. Ingevolge artikel 4:17, eerste lid, eerste volzin, van de Awb verbeurt het bestuursorgaan, indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, aan de aanvrager een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. In het derde lid is bepaald dat de eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is, de dag is waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen.

8.3

Het College stelt vast dat appellante op 20 september 2017 bezwaar heeft gemaakt tegen de primaire besluiten I tot en met IV. Ingevolge artikel 5:31c, eerste lid, van de Awb had dit bezwaar mede betrekking op de kostenbesluiten I tot en met IV, die werden genomen toen voormeld bezwaar nog aanhangig was. Appellante heeft bij brief van 1 augustus 2018 verweerder in gebreke gesteld wegens het uitblijven van een beslissing op het bezwaar. Deze ingebrekestelling heeft verweerder op 2 augustus 2018 ontvangen. Het College constateert dat op dat moment de beslistermijn voor het nemen van een beslissing op bezwaar zowel ten aanzien van de primaire besluiten I tot en met IV als ten aanzien van de kostenbesluiten I tot en met IV reeds ruimschoots was verstreken. Anders dan door verweerder is betoogd, blijkt uit de stukken niet dat appellante bij de hoorzitting heeft ingestemd met uitstel van de beslistermijn als bedoeld in artikel 7:10, vierde lid onder b, van de Awb. Gelet op artikel 4:17, derde lid, van de Awb, betekent dit dat verweerder voor de periode van 17 augustus 2018 tot en met 28 augustus 2018 (12 dagen) een dwangsom wegens het niet tijdig beslissen heeft verbeurd. Nu verweerder acht beslissingen op bezwaar moest nemen, wordt deze dwangsom vastgesteld op in totaal € 1920, te weten 8 x € 240 (12 dagen x € 20). Anders dan verweerder, ziet het College geen aanleiding voor het oordeel dat een redelijke toepassing van artikel 4:17 van de Awb in dit geval met zich meebrengt dat vanwege samenhang van de besluiten slechts éénmaal een dwangsom is verbeurd. In de door verweerder genoemde uitspraken van de Hoge Raad van 27 januari 2017 (ECLI:NL:HR:2017:82), het Gerechtshof Den Haag van 21 juni 2016 (ECLI:NL:GHDHA:2016:1783) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 mei 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1870) is sprake van onvergelykbare zaken.

8.4

Gelet op het vorenstaande zal het College het beroep tegen het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit op de bezwaren tegen de primaire besluiten I tot en met IV en de kostenbesluiten I tot en met IV gegrond verklaren, dit besluit vernietigen en de door verweerder verbeurde dwangsom vaststellen op € 1920.

Proceskosten

9.

In verband met het hiervoor geconstateerde gebrek met betrekking tot artikel 4:8 van de Awb en de gegrondverklaring van het beroep tegen het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit op de bezwaren tegen de primaire besluiten I tot en met IV en de kostenbesluiten I tot en met IV met vernietiging van dit besluit, zal het College verweerder veroordelen in de in verband met het beroep gemaakte proceskosten van appellante. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.024 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 512). Tevens dient verweerder het door appellante betaalde griffierecht ad € 1.352 (4 * € 338) aan haar te vergoeden.

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep tegen het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit op het bezwaar van appellante tegen de primaire besluiten I tot en met IV en de kostenbesluiten I tot en met IV gegrond;
- vernietigt dit besluit;
- stelt de door verweerder verbeurde dwangsom wegens het niet tijdig nemen van vorengenoemd besluit op bezwaar vast op € 1920;
- verklaart het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante ten bedrage van € 1.024;
- draagt verweerder op het griffierecht ten bedrage van € 1.352 aan appellante te vergoeden.

Noot

Auteur: C.M.M. van Mil

1.

In de onderhavige uitspraak staan vier kostenbesluiten en besluiten tot toepassing van spoedbestuursdwang centraal. Het ging in alle gevallen om toegepaste spoedbestuursdwang naar aanleiding van controles in het KLM Dierenhotel waarbij grote hoeveelheden schildpadden (twee keer maar liefst 5.000 stuks) bestemd voor verzending waren verpakt in, kort gezegd, te kleine containers onder voor de dieren gevaarlijke omstandigheden.

2.

Eerst komt de vraag aan de orde of in redelijkheid gebruik mocht worden gemaakt van de bevoegdheid om terstond bestuursdwang toe te passen, zonder daaraan voorafgaande last. Naar het oordeel van het College volgt uit de dierenartsverklaringen dat direct ingrijpen nodig was om te voorkomen dat de gezondheidstoestand van de schildpadden verder zou verslechteren en dat er mogelijk meer schildpadden zouden overlijden. Volgens appellante was het meevoeren van de schildpadden niet nodig, omdat herverpakken en verzorgen in het KLM Dierenhotel had kunnen plaatsvinden. Het CBb deelt dit standpunt niet. Zo waren de benodigde waterbassins met bijbehorende voorzieningen niet aanwezig. De enkele stelling dat deze voorzieningen op korte termijn alsnog konden worden gerealiseerd, was niet onderbouwd en wordt door het College dan ook gepasseerd. Dat wordt geoordeeld dat spoedbestuursdwang door middel van het meevoeren van dieren ten onrechte heeft plaatsgevonden, komt niet vaak voor. Voorbeelden hiervan zijn onder meer CBb 18 september 2018, *AB 2019/81*, (honden ten onrechte meegevoerd vanwege huisvestingssituatie) en CBb 26 april 2017, *AB 2017/361*, (niet bevoegd tot meevoeren vissen vanwege dreigende stroomafsluiting kwekerij).

3.

Verder wordt door appellante opgeworpen dat zij ten onrechte niet is gehoord voorafgaand aan het nemen van de kostenbesluiten. Het CBb verwijst naar aanleiding hiervan naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 12 september 2018, *ECLI:NL:RVS:2018:2956*, *ABkort 2018/417*. In laatstgenoemde uitspraak overwoog de Afdeling (r.o. 11.1.) dat het hebben van een gesprek voorafgaand aan een invorderingsbesluit niet van belang is voor de vraag over de bevoegdheid om tot invordering over te gaan. Naar aanleiding van de conclusie van Staatsraad Advocaat-Generaal mr. P.J. Wattel van 4 april 2018, *ECLI:NL:RVS:2018:1152*, en anders dan voorheen, wordt in die uitspraak vervolgens overwogen dat alvorens tot invordering over te gaan, een belanghebbende op grond van artikel 4:8 lid 1 Awb voorafgaand aan de dwangsominvordering in de gelegenheid dient te worden gesteld om te worden gehoord. Daarbij wordt van belang geacht dat het aan de overtreder is om bijzondere omstandigheden naar voren te brengen waarvan het bestuursorgaan niet al op de hoogte is of had moeten zijn. Hij moet daartoe door het bestuursorgaan wel in staat worden gesteld. Het horen van de

overtreder is daar bij uitstek de manier voor. Het invorderingsbesluit in die zaak werd vernietigd vanwege het niet horen. Omdat appelland in de beroepsprocedure alles heeft kunnen aanvoeren tegen dat besluit wat hij ook in het kader van artikel 4:8 Awb had kunnen doen en omdat hetgeen hiertegen is aangevoerd niet slaagt, worden de rechtsgevolgen van het besluit in stand gelaten. Ook in ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3806, ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1441 en ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2562, is bevestigd dat een belanghebbende op grond van artikel 4:8 lid 1 Awb voorafgaand aan de dwangsominvordering in de gelegenheid moet worden gesteld te worden gehoord.

4.

Het CBb vernietigt in de onderhavige zaak de kostenbesluiten niet, maar passeert het gebrek met toepassing van artikel 6:22 Awb. Volgens het CBb is het niet aannemelijk dat appellante door het niet horen is benadeeld. Appellante had de mogelijkheid om tegen het kostenbesluit bezwaar te maken en heeft van die mogelijkheid ook gebruik gemaakt. De situatie in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 12 september 2018 zou daarom een andere zijn. Ook anders aan de situatie is echter dat deze uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak zag op een invorderingsbesluit na verbeurte van dwangsommen. De hier opgenomen uitspraak van het CBb ziet op een kostenverhaalsbesluit na toegepaste spoedbestuursdwang.

5.

In ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2561, ging het net als in de hier gepubliceerde uitspraak van het CBb om kostenverhaal na toegepaste spoedbestuursdwang. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 12 september 2018 is aangevoerd dat het voorafgaand aan invordering horen van belanghebbende op grond van artikel 4:8 Awb naar analogie had moeten worden toegepast op het kostenverhaalsbesluit. De Afdeling laat de vraag of het college daarmee in strijd met artikel 4:8 Awb heeft gehandeld in het midden, omdat appellante in de bezwaarfase in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord en daarvan gebruik heeft gemaakt. De Afdeling acht daarmee een eventuele schending van de hoorplicht genoegzaam hersteld (r.o. 4.1). Volgens vaste rechtspraak kan het verzuim om een belanghebbende niet vooraf te horen, in bezwaar worden hersteld, vgl. ABRvS 3 december 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN9239.

6.

De Afdeling heeft zich nog niet expliciet uitgesproken over de vraag of appellanten ook voorafgaand aan het nemen van een kostenbesluit moeten worden gehoord. Met bovenstaande uitspraak heeft het CBb dit nu wel gedaan. Het niet horen als bedoeld in artikel 4:8 Awb voorafgaand aan een te nemen kostenbesluit is een gebrek in de besluitvorming. Dit gebrek kan echter zonder consequenties blijven als appellanten alsnog in de gelegenheid zijn geweest om in bezwaar of beroep hun standpunten naar voren te brengen. Dit kan op grond van artikel 6:22 Awb zoals in de onderhavige zaak is gebeurd, of door middel van instandlating van de rechtsgevolgen op grond van artikel 8:72 lid 3 Awb, zoals in ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2956 gebeurde ten aanzien van de invorderingsbeschikking.