

De evenredigheid van een (handhavings)besluit

**JURIDISCHE BIJDRAGE – Wilbert van Eijk,
Van Iersel Luchtman Advocaten**

“Pure willekeur!”, brieft een omwonende die na een lange procedure de vergunning van een nabijgelegen puinbreker in stand zag blijven. “De rechter heeft mijn belang gelukkig goed meegewogen!”, glimlachte een plasticrecycler die een handhavingsbesluit met succes aanvocht bij de bestuursrechter. Twee totaal verschillende zaken met één belangrijke overeenkomst: de bestuursrechter toetste de evenredigheid van het besluit dat het bevoegd gezag had genomen. Door een uitspraak van de hoogste bestuursrechter uit 2022 toetst de bestuursrechter het evenredigheidsbeginsel anders dan voorheen het geval was. Een aardverschuiving of een (logische) evolutie? In dit artikel staat de auteur stil bij deze nieuwe lijn in de rechtspraak, toegespitst op handhavingskwesties.



Evenredigheid

De Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een besluit van de overheid evenredig moet zijn. Dat houdt kort gezegd in dat de effecten van het besluit in verhouding tot het doel van het besluit redelijk moeten zijn. In 2022 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een belangrijke uitspraak over de toepassing van het evenredigheidsbeginsel. Omdat de hoogste bestuursrechter de daarin uitgezette lijn voor het eerst toepaste in een zaak die speelde in de gemeente Harderwijk, is de uitspraak in de juridische handhavingspraktijk de Harderwijkuitspraak gaan heten.

Evenredigheid oude stijl

Tot de Harderwijkuitspraak waren er voor de bestuursrechter twee smaken om te beoordelen of een besluit evenredig was. De rechter toetste volledig of terughoudend. Voor besluiten waarbij het bevoegd gezag afwegingsruimte had (ook wel beleidskeuze genoemd), toetste de bestuursrechter slechts marginaal aan het evenredigheidsbeginsel. De toets was op willekeur. Anders gezegd: de bestuursrechter stelde zich de vraag of de weging van de betrokken belangen door de overheid al dan niet onevenwichtig was.

Evenredigheid nieuwe stijl

Met de Harderwijkuitspraak is er een glijdende schaal geïntroduceerd die van 'vol' naar 'terughoudend' gaat. De bestuursrechter toetst met variërende intensiteit de geschiktheid, noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van het besluit. De 'glijbaan' wordt daarmee bepaald door (a.) de mate waarin de overheid vrij is een besluit te nemen, (b.) hoe belangrijk het doel van het besluit is, en (c.) wiens belangen (en hoe zwaar die) worden geraakt.

De nieuwe toets van de evenredigheid van een besluit houdt daarmee kort gezegd in dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding met de belangen die het besluit dient. Daarbij spelen de aard en het gewicht van de betrokken belangen een belangrijke rol. Daarnaast is van belang de mate waarin het besluit ingrijpt op de fundamentele rechten van de belanghebbende.

Toch is het geen mathematisch gegeven dat de rechter alle stappen telkens doorloopt. In sommige gevallen spreekt geschiktheid of noodzakelijkheid voor zich. Denk aan een zaak waarin een bedrijf de milieuregels overtreedt. Dan spreekt het voor zich dat de overheid daartegen mag (en zelfs moet) optreden met een handhavingsbesluit. In een dergelijke situatie zal dan met name de evenwichtigheid een rol spelen; geschiktheid en noodzakelijkheid zijn dan een gegeven. Hoe zwaarder een besluit ingrijpt, des te indringender de bestuursrechter het besluit toetst. Ook beleidsregels worden voortaan aan dezelfde maatstaven getoetst.

Aardverschuiving?

Toch zal de nieuwe lijn niet tot een aardverschuiving leiden. In de handhavingspraktijk neemt evenredigheid al een belangrijke plaats in. De bestuursrechter toetste aan de hand van het hiervoor genoemde willekeur-beginsel al vrij indringend of het betrokken besluit de belangen van de betrokkenen wel voldoende afwoog. Ook houdt de Afdeling in de Harderwijkuitspraak de deur voor de (oude) willekeursoetsing open.

Praktijkvoorbeeld

In een zaak die in november 2022 voor de bestuursrechter van de rechtbank Oost-Brabant kwam, paste de rechter de Harderwijklijn toe in een handhavingszaak van een schrootverwerker. De provincie Noord-Brabant had het bedrijf een last onder dwangsom opgelegd omdat het meer schroot opsloeg dan was vergund. De provincie hield het bedrijf in de opgelegde last onder dwangsom strikt aan de destijds in een tabel in de aanvraag opgegeven opslagcapaciteit. Deze opslagcapaciteit was echter nooit in de vergunning vastgelegd. Het was het bedrijf ook niet opgevallen dat het een vrij beperkte hoeveelheid had aangevraagd. Dat berustte op een vergissing.

De rechter oordeelde dat strikte handhaving op deze hoeveelheid niet evenredig is. Daarbij nam de rechtbank in aanmerking dat het een oude vergunning betrof (bijna twintig jaar oud) en de provincie al die jaren nooit op dit volume had gecontroleerd of gehandhaafd. De aanvraag was weer uit de provinciale archieven opgedoken na een aantal branden op het terrein van de schrootverwerker. Tot dat moment was voor de provincie alleen de in de vergunning opgenomen maximale jaarlijkse bewerkingscapaciteit en maximale opslaghoogte van schroot leidend geweest.

De rechtbank komt in deze zaak tot het oordeel dat handhavend optreden in de door de provincie gekozen vorm onevenredig is. De vergunde bewerkingscapaciteit kan het bedrijf nu niet benutten. Ook is het bedrijf meer tijd kwijt aan het organiseren van het logistieke proces. De rechtbank oordeelt dat de provincie deze omstandigheden had moeten betrekken bij de vraag of het onverkort handhaven op een enkel getal in een tabel, bij een vergunning van 20 jaar oud, wel de beste manier is om het beoogde doel, het beperken van ernstige gevolgen van brand, te beperken. Voorts oordeelt de rechtbank dat de provincie onvoldoende heeft gemotiveerd dat het begrenzen van de opslagcapaciteit noodzakelijk is om verdere risico's voor de brandveiligheid te voorkomen. De rechtbank vindt dat de belangen van het bedrijf onvoldoende aan bod zijn gekomen in de belangenafweging. Zij betreft daarin ook de financiële positie van het bedrijf en het maatschappelijk belang van de verwerking van schroot.

Tot slot

Mocht u te maken krijgen met een besluit van de overheid waarbij u twijfelt of het besluit wel evenredig is en of uw belangen voldoende zijn gewogen, dan kan de Harderwijkuitspraak een houvast bieden. Neemt u gerust contact op met de auteur als u vragen heeft.