

Bovendien roept het onderwerp tal van onbeantwoorde rechtsvragen op. Ik noem er hier een paar. Maakt de passage “in de mate waarin dat gepast is” dat de toezichthouder bij het behandelen van klachten prioriteiten mag stellen? In hoeverre speelt het effectiviteitsbeginsel een rol (vgl. HvJ EU 30 januari 2025, ECLI:EU:C:2025:42, r.o. 57)? In hoeverre speelt de vraag of de betrokkene tegen de verwerkingsverantwoordelijke een doeltreffende voorziening in rechte kan instellen, een rol (zie artikel 79 AVG; vgl. HvJ EU 4 september 2025, C-655/23, ECLI:EU:C:2025:655, r.o. 44)? In hoeverre moet prioriteringsbeleid met bepaalde waarborgen zijn omkleed? In hoeverre moet de rechter prioriteringsbeleid toetsen (vgl. HvJ EU 7 december 2023, C-26/22 en C-64/22, ECLI:EU:C:2023:958, AB 2024/249, m.nt. J.J.H. van Mil)?

In de wetsgeschiedenis is weinig over deze voor de praktijk wezenlijke rechtsvragen terug te vinden. Bovendien wordt er weinig over geprocedeerd en geschreven. En het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening tot vaststelling van aanvullende procedureregels met betrekking tot de handhaving van de AVG (COM/2023/348 final) van juli 2023 lijkt op het eerste oog ook niet voor de nodige verduidelijking te gaan zorgen.

Voor de rechtsvorming en rechtszekerheid is het wenselijk dat een nationale rechter binnen afzienbare termijn prejudiciële vragen stelt over het voeren van prioriteringsbeleid bij het behandelen van klachten van betrokkenen.  
J.J.H. van Mil

## AB 2025/248

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

4 juni 2025, nr. 202300767/1/R1  
(Mr. A. Kuijjer)  
m.nt. T. Groot

Art. 7.22 Bb 2012

ABkort 2025/106  
Milieurecht Totaal 2025/7841  
ECLI:NL:RVS:2025:2538

### Handhaving, overtreding artikel 7.22 Bouwbesluit 2012, restbepaling, gevaarzetting.

*Artikel 7.22 van het Bouwbesluit is, gelet op de nota van toelichting daarbij (Stb. 2011, 416, blz. 342–343), een restbepaling die het bevoegd gezag kan toepassen indien het naar zijn oordeel noodzakelijk is op te treden tegen het gebruik van een bouwwerk, open erf of terrein vanwege gevaarzetting, dreigende aantasting van de volksgezondheid of overmatige hinder, en meer specifieke bepalingen geen mogelijkheid bieden op te*

*treden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4032). De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat er een overtreding was van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet, gelezen in samenhang met artikel 7.22, aanhef en onder d, van het Bouwbesluit. In dit geval wordt de scheepselevator zelf niet in een staat gehouden waardoor gevaar ontstaat. Ook is er geen sprake van het nalaten van handelingen op of aan de scheepselevator. Het door het college gestelde gevaar wordt veroorzaakt door het gebruik dat onbevoegden zonder toestemming van wederpartij van de scheepselevator maken. Wanneer een willekeurig ander hoog bouwwerk wordt beklommen of wordt gebruikt om ervan af te springen kan dat gevaar eveneens ontstaan. In de nota van toelichting staat dat een beroep op artikel 7.22 van het Bouwbesluit gerechtvaardigd kan zijn indien materiaal op gevaarlijke wijze is gestapeld, bijvoorbeeld voor kinderen bereikbare vaten die kunnen gaan rollen. Volgens het college blijkt uit dat voorbeeld dat de eigenaar verantwoordelijk kan worden gehouden wanneer het gevaar niet door hemzelf wordt veroorzaakt. Naar het oordeel van de Afdeling is er geen sprake van een vergelijkbare situatie. Het plaatsen van voorwerpen in een bouwwerk waardoor gevaar wordt veroorzaakt, is namelijk een situatie die uitdrukkelijk in artikel 7.22 van het Bouwbesluit is genoemd. In dit geval gaat het echter om het voorkomen van het betreden van een bouwwerk, terwijl van dat bouwwerk, of van zich daarin bevindende voorwerpen, op zichzelf geen gevaarzetting uitgaat. In de nota van toelichting is bovendien vermeld dat het nadrukkelijk niet de bedoeling van deze bepaling is dat er op basis daarvan aanvullende of nadere eisen worden gesteld. De Afdeling begrijpt dit zo dat artikel 7.22 van het Bouwbesluit restrictief moet worden uitgelegd.*

Uitspraak op het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht, appellant, tegen de mondelinge uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 7 december 2022 in zaak nr. 21/4109 in het geding tussen:  
Wederpartij,  
en  
Het college.

### Procesverloop

Bij besluit van 23 februari 2021 heeft het college wederpartij onder oplegging van een dwangsom gelast voor 15 april 2021 de gevaarzettende gebruikerssituatie van de scheepselevator op te heffen door de toegang en daarmee het betreden van de scheepselevator voor het publiek geheel af te sluiten en afgesloten te houden middels het treffen van voorzieningen.

Bij besluit van 26 augustus 2021 heeft het college het door wederpartij daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij mondelinge uitspraak van 7 december 2022 heeft de rechtbank het door wederpartij daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het besluit van 23 februari 2021 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Wederpartij heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 maart 2025, waar het college, vertegenwoordigd door mr. M.J.W. Gorissen, mr. N. van Polanen en B. Wijburg, en wederpartij, zijn verschenen.

## Overwegingen

### *Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingsrecht*

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en vóór dat tijdstip een last onder dwangsom is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, dan blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die opgelegde last onder dwangsom het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last is opgeheven.

Bij besluit van 23 februari 2021 heeft het college aan wederpartij een last onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Woningwet, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

### *Inleiding*

2. Wederpartij is eigenaar van een scheepselevator die langs het Merwedekanaal staat ter hoogte van het Shakespearplein in Utrecht. De scheepselevator is een gemeentelijk monument. Volgens het college is de scheepselevator een veiligheidsrisico. De scheepselevator werd namelijk gebruikt door jongeren om erop te klimmen en ervan af te springen in het kanaal. Volgens het college is die gevaarlijke situatie een overtreding van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet, gelezen samen met artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012.

Het college heeft wederpartij gelast om de gevaarzettende situatie op te heffen door de toegang en daarmee het betreden van de scheepselevator voor het publiek geheel af te sluiten en afgesloten te

houden door het treffen van voorzieningen. Volgens het college kon aan de last worden voldaan door het plaatsen van niet overklauterbare hekken rondom de scheepselevator. De aan de last verbonden dwangsom heeft een hoogte van € 1.000 ineen. Niet in geschil is dat door wederpartij op 14 april 2021 hekken zijn geplaatst en dat daarmee tijdig aan de last is voldaan.

Wederpartij is het niet eens met de opgelegde last onder dwangsom. De rechtbank heeft zijn beroep gegrond verklaard en de besluitvorming ongedaan gemaakt, omdat zij oordeelde dat er geen overtreding was. Het college is het daarmee niet eens.

### *Relevante wettelijke bepalingen*

3. Artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet luidde:

"Het is verboden een bestaand bouwwerk, open erf of terrein in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de op de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel b, tweede lid, aanhef en onderdeel a, [...]."

Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, luidde:

"Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden technische voorschriften gegeven omtrent de staat van een bestaand bouwwerk."

Artikel 7.22, aanhef en onder d, van het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluit) luidde:

"Onverminderd het bij of krachtens dit besluit of de Wet milieubeheer bepaalde is het verboden in, op of aan een bouwwerk of op een open erf of terrein voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor: instortings-, omval- of ander gevaar wordt veroorzaakt."

### *Was er een overtreding?*

4. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat er geen overtreding was. Volgens het college verbiedt artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet in samenhang gelezen met artikel 7:22 van het Bouwbesluit dat de scheepselevator gevaar veroorzaakt. Het gevaar bestaat eruit dat jongeren de scheepselevator beklimmen en er vanaf springen, hetgeen ongelukken en verwondingen kan veroorzaken. Wederpartij had dit volgens het college dus onmogelijk moeten maken. Dat jongeren er zelf voor kiezen om de scheepselevator te beklimmen en ervan af te springen doet daaraan niet af, aldus het college.

4.1. Vast staat en niet in geschil is dat de scheepselevator een bouwwerk is. Artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet in samenhang gelezen met artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van de

Woningwet verbiedt bouwwerken in een staat te houden die niet in overeenstemming is met het Bouwbesluit. Tussen partijen is niet in geschil dat de scheepselevator op zichzelf voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit en constructief of anderszins niet onveilig of gevaarlijk is. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de scheepselevator gevaar veroorzaakt omdat er geen voorzieningen zijn getroffen om het betreden daarvan onmogelijk te maken. Volgens het college is de situatie daarom in strijd met artikel 7.22, aanhef en onder d, van het Bouwbesluit, dat verbiedt op of aan een bouwwerk handelingen na te laten waardoor gevaar wordt veroorzaakt.

4.2. Artikel 7.22 van het Bouwbesluit is, gelet op de nota van toelichting daarbij (*Stb.* 2011, 416, blz. 342–343), een restbepaling die het bevoegd gezag kan toepassen indien het naar zijn oordeel noodzakelijk is op te treden tegen het gebruik van een bouwwerk, open erf of terrein vanwege gevaarstelling, dreigende aantasting van de volksgezondheid of overmatige hinder, en meer specifieke bepalingen geen mogelijkheid bieden op te treden (vergeleijk de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4032). De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat er een overtreding was van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet, gelezen in samenhang met artikel 7.22, aanhef en onder d, van het Bouwbesluit. In dit geval wordt de scheepselevator zelf niet in een staat gehouden waardoor gevaar ontstaat. Ook is er geen sprake van het nalaten van handelingen op of aan de scheepselevator. Het door het college gestelde gevaar wordt veroorzaakt door het gebruik dat onbevoegden zonder toestemming van wederpartij van de scheepselevator maken. Wanneer een willekeurig ander hoog bouwwerk wordt beklommen of wordt gebruikt om ervan af te springen kan dat gevaar eveneens ontstaan. In de nota van toelichting staat dat een beroep op artikel 7.22 van het Bouwbesluit gerechtvaardigd kan zijn indien materiaal op gevaarlijke wijze is gestapeld, bijvoorbeeld voor kinderen bereikbare vaten die kunnen gaan rollen. Volgens het college blijkt uit dat voorbeeld dat de eigenaar verantwoordelijk kan worden gehouden wanneer het gevaar niet door hemzelf wordt veroorzaakt. Naar het oordeel van de Afdeling is er geen sprake van een vergelijkbare situatie. Het plaatsen van voorwerpen in een bouwwerk waardoor gevaar wordt veroorzaakt, is namelijk een situatie die uitdrukkelijk in artikel 7.22 van het Bouwbesluit is genoemd. In dit geval gaat het echter om het voorkomen van het betreden van een bouwwerk, terwijl van dat bouwwerk, of van zich daarin bevindende voorwerpen, op zichzelf geen gevaarzetting uitgaat. In de nota van toelichting is bovendien vermeld dat het nadrukkelijk niet de bedoeling van deze bepa-

ling is dat er op basis daarvan aanvullende of nadere eisen worden gesteld. De Afdeling begrijpt dit zo dat artikel 7.22 van het Bouwbesluit restrictief moet worden uitgelegd.

4.3. Gelet op het voorgaande onderschrijft de Afdeling het oordeel van de rechtbank in overweging 5.

Het betoog slaagt niet.

#### Conclusie

5. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

6. Het college moet de proceskosten van wederpartij vergoeden.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de uitspraak, voor zover aangevallen;
- II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Utrecht tot vergoeding van bij wederpartij in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 453,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- III. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht een griffierecht van € 548 wordt geheven.

#### Noot

1. Begaat de eigenaar van een scheepselevator langs het Merwedekanaal in Utrecht een overtreding door de toegang voor het publiek tot die scheepselevator niet geheel af te sluiten? Het college van burgemeester en wethouders van Utrecht beantwoordt die vraag bevestigend. De rechtbank Midden-Nederland (Rb. Midden-Nederland 7 december 2022, zaak nr. 21/4109, ECLI:NL:RBMNE:2022:6542) en de Afdeling zien dit anders. Wat was er aan de hand? Langs het Merwedekanaal ter hoogte van het Shakespeareplein in Utrecht staat een monumentale scheepselevator. Jongeren klimmen op de scheepselevator en springen ervan af in het kanaal. Het college bestempelt dit als een overtreding van artikel 1b, tweede lid, Woningwet in combinatie met artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 en legt de eigenaar een last onder dwangsom op. De last houdt in dat de toegang tot de scheepselevator blijvend dient te worden afgesloten, bijvoorbeeld door het plaatsen van niet-overklauterbare hekken. De eigenaar verzet zich hiertegen en zo komt bij de rechtbank en daarna de Afdeling principieel de vraag voor te liggen of deze

feiten kwalificeren als een overtreding van artikel 7.22 Bouwbesluit 2012.

2. Zoals gezegd, de Afdeling oordeelt dat de eigenaar niet in overtreding is. Volgens de Afdeling kan de gevaarlijke situatie niet aan de eigenaar worden verweten, maar ligt de verantwoordelijkheid bij de jongeren; zij zijn het die de scheepselevator zonder toestemming gebruiken op een gevaarlijke wijze. Dit komt met name tot uitdrukking in de zin:

“In dit geval gaat het echter om het voorkomen van het betreden van een bouwwerk, terwijl van dat bouwwerk, of van zich daarin bevindende voorwerpen, op zichzelf geen gevaarzetting uitgaat.”

De Afdeling voegt daar nog aan toe dat artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 een restbepaling is (zie eerder: ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3677; ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4319; ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3140 en ABRvS 16 december 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:3005; ook wel ‘vangnetbepaling’ ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4406) en restrictief moet worden uitgelegd.

3. De hier geannoteerde uitspraak is annotatiewaardig, omdat hierin helder naar voren komt dat artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 *restrictief* moet worden uitgelegd en dat een eigenaar op basis hiervan niet zonder meer verantwoordelijk kan worden gehouden voor gevaarlijk gebruik van zijn bouwwerk. Schending van dit artikel is slechts aan de orde indien het bouwwerk, of de zich daarin bevindende voorwerpen, *op zichzelf* een gevaarlijke situatie creëren of dat sprake is van *nalaten*. Hoewel artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 met enige regelmaat onderwerp is van een procedure bij de Afdeling (o.a. ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1483; ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1011; ABRvS 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2675; ABRvS 10 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2492; ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3723 en ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1569) is dit niet eerder zo principiële geoordeeld. Wél is eerder geoordeeld dat het artikel ook een basis biedt voor handhaving in de situatie dat een eigenaar niets doet, maar maatregelen had moeten treffen, namelijk in het geval dat een pand wordt gebruikt als laboratorium voor de productie van (meth)amfetamine (olie) (ABRvS 8 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4142, AB 2024/182 m.nt. Stijnen). Het verschil tussen de hier geannoteerde zaak en laatstgenoemde zaak is mij niet direct duidelijk. Ik vermoed dat het verschil zit in de ‘extra’ hoedanigheid van verhuurder naast die van eigenaar; de eigenaar van het pand dat als methlaboratorium werd gebruikt, was tevens verhuurder en liet dus gebruik van het pand toe, terwijl de eigenaar van de scheepselevator de scheepselevator niet in gebruik gaf aan de jongeren. In die redenering wordt onder ‘nalaten’

in de zin van artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 van een ‘blote’ eigenaar minder verwacht dan van een verhuurder. Of mijn analyse juist is zullen we wellicht nooit weten; immers, inmiddels geldt de Omgevingswet.

4. Daarmee rijst de vraag: heeft artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 een equivalent in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)? Het korte antwoord is: nee. Wél bevat de Bruidsschat omgevingsplan een specifieke zorgplicht voor het gebruik van bouwwerken in artikel 22.18, eerste lid, dat luidt:

“Degene die een bouwwerk gebruikt en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat dit gebruik tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid kan leiden, is verplicht alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren.”

En in het tweede lid voor onder andere het – kort gezegd – nalaten in te grijpen:

“Degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn handelen of nalaten in, op of aan een bouwwerk overlast of hinder veroorzaakt of kan veroorzaken voor de omgeving, is verplicht alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die overlast of hinder te voorkomen of niet te laten voortduren. Het gaat daarbij in elk geval om overlast of hinder door:

- a. het op hinderlijke wijze verspreiden van rook, roet, walm, stof, stank, vocht of irriterend materiaal;
- b. het veroorzaken van overlast door geluid, trilling, dieren of verontreiniging; en
- c. het nalaten van het normale onderhoud waardoor het bouwwerk zich niet in een zinnelijke staat bevindt.”

Totdat de gemeenteraad een eigen afweging maakt en een omgevingsplan vaststelt, geldt dus dit artikel in de Bruidsschat omgevingsplan (zie artikel 22.1 sub c en 22.2 Omgevingswet). Dit artikel lijkt iets ruimer (“degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden”) en lijkt derhalve meer mogelijkheden te bieden aan het college van burgemeester en wethouders van Utrecht om in dit geval handhavend op te treden. Of met dit artikel in de bruidsschat zonder meer een handhavingsgrondslag bestaat durf ik niet te zeggen; mijns inziens blijft de vraag of ‘nalaten’ tevens omvat dat je gebruik van jouw bouwwerk door anderen voorkomt (in de zin van actief bestrijdt). Bepleitbaar is dat gelet op de toevoeging ‘weet of redelijkerwijs kan vermoeden’ geldt dat als je weet of kon vermoeden dat jouw bouwwerk – kort gezegd – ‘gevaarlijk wordt gebruikt’, je als eigenaar artikel 22.18 Bruidsschat omgevingsplan overtreedt door na te laten dit gevaarlijke gebruik te stoppen.

T. Groot