Uitspraak 202000593/1/R4

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1159
Datum uitspraak	2 juni 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 mei 2019 heeft het college zijn beslissing van 16 februari 2019 tot het toepassen van zeer spoedeisende bestuursdwang ter zake van een asbestverontreiniging als gevolg van een brand in een bedrijfspand aan de [locatie] in [plaats], op schrift gesteld. Daarbij heeft het college bepaald dat de kosten van deze spoedeisende bestuursdwang voor rekening van [appellant] komen en besloten over te gaan tot invordering van een bedrag van € 233.079,40. Op 16 februari 2019 woedde er een brand in het bedrijfspand van [appellant]. Door de brand is er asbest vrijgekomen op het perceel, dat verspreid is in de omgeving. Omdat het vrijgekomen asbest een gevaar oplevert voor de volksgezondheid en het milieu, heeft het college zeer spoedeisende bestuursdwang toegepast. Het heeft aan een gespecialiseerd bedrijf opdracht gegeven te starten met het verwijderen van asbestvezels en mogelijk asbesthoudende afvalstoffen door middel van asbestsanering. Het college heeft [appellant] als overtreder aangemerkt.

Volledige tekst

202000593/1/R4.
Datum uitspraak: 2 juni 2021

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Bergambacht,

en

het college van burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 mei 2019 heeft het college zijn beslissing van 16 februari 2019 tot het toepassen van zeer spoedeisende bestuursdwang ter zake van een asbestverontreiniging als gevolg van een brand in een bedrijfspand aan de [locatie] in [plaats] (hierna: het perceel), op schrift gesteld. Daarbij heeft het college bepaald dat de kosten van deze spoedeisende bestuursdwang voor rekening van [appellant] komen en besloten over te gaan tot invordering van een bedrag van € 233.079,40.

Bij besluit van 18 december 2019 heeft het college het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 23 maart 2021 behandeld, waar [appellant], bijgestaan door mr. K.L. Westerbaan en mr. M. Ripmeester, beiden advocaat te Rotterdam, en [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door F.L. Oudshoorn, bijgestaan door mr. T.N. Sanders, advocaat te Breda, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 16 februari 2019 woedde er een brand in het bedrijfspand van [appellant] op het perceel. Door de brand is er asbest vrijgekomen op het perceel, dat verspreid is in de omgeving. Omdat het vrijgekomen asbest een gevaar oplevert voor de volksgezondheid en het milieu, heeft het college zeer spoedeisende bestuursdwang toegepast. Het heeft aan een gespecialiseerd bedrijf opdracht gegeven te starten met het verwijderen van asbestvezels en mogelijk asbesthoudende afvalstoffen door middel van asbestsanering. Het college heeft [appellant] als overtreder van de artikelen 1.1a en 10.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer en artikel 1a, eerste lid, van de Woningwet aangemerkt. Om die reden heeft het college de kosten van de toepassing van de spoedeisende bestuursdwang in de directe omgeving van het perceel op hem verhaald.

[appellant] stelt dat hij na overleg met de gemeente zijn pand zelf mocht laten slopen en zijn perceel mocht laten saneren. De sanering van de omgeving mocht hij niet op zich nemen. Daarom betoogt hij dat hij niet als overtreder van de door het college vermelde artikelen kan worden aangemerkt. In het geval wordt geoordeeld dat [appellant] als overtreder kon worden aangemerkt, betoogt hij dat het college hem een begunstigings-termijn had moeten geven om de sanering zelf op te pakken. Er was volgens hem geen grond voor het toepassen van zeer spoedeisende bestuursdwang.

Beroep

2. [appellant] betoogt dat het college ten onrechte zeer spoedeisende bestuursdwang heeft toegepast. Hij stelt dat er geen sprake is van een overtreding van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 10.1 van de Wet milieubeheer en artikel 1a van de Woningwet, omdat er geen sprake is van het nalaten om maatregelen te treffen. [appellant] heeft het college namelijk laten weten bereid en in staat te zijn om onmiddellijk maatregelen te nemen om nadelige gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Nu er geen sprake was van een overtreding, kon [appellant] niet als overtreder worden aangemerkt. Het college heeft hem de mogelijkheid tot het nemen van maatregelen ontnomen door hem niet toe te staan om een opdracht tot sanering van de omgeving te geven. Het college wilde de asbestsanering in eigen hand houden en heeft een opdracht tot sanering gegeven, waarmee pas uren later is gestart. Voor zover er al sprake zou zijn van een overtreding, stelt [appellant] zich op het standpunt dat het college hem een begunstigingstermijn had moeten geven, zodat hij de sanering van de omgeving van het perceel zelf op korte termijn had kunnen oppakken.

2.1. Artikel 5:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt."

Artikel 5:31, eerste lid, luidt: "Een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in spoedeisende gevallen besluiten dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. Artikel 5:24, eerste en derde lid, is op dit besluit van overeenkomstige toepassing."

Het tweede lid luidt: "Indien de situatie zo spoedeisend is, dat een besluit niet kan worden afgewacht, kan terstond bestuursdwang worden toegepast, maar wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog een besluit als bedoeld in het eerste lid bekendgemaakt."

Artikel 1.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer luidt: "Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht."

Het tweede lid luidt: "De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken."

Artikel 10.1, tweede lid, luidt: "Het is een ieder bij wie afvalstoffen ontstaan, verboden handelingen met betrekking tot die afvalstoffen te verrichten of na te laten, waarvan hij weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan."

Artikel 1a, eerste lid, van de Woningwet luidt: "De eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt."

2.2. Partijen zijn het erover eens dat door de verspreiding van asbesthoudend materiaal, afkomstig van het dak van het bedrijfspand van [appellant], gevaar voor de volksgezondheid en het milieu in de omgeving van het perceel kon ontstaan, zodat spoedige asbestsanering noodzakelijk was.

[appellant] is eigenaar van het bedrijfspand waarin de brand heeft gewoed. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1245) kan een eigenaar van een pand die na het vrijkomen en de verspreiding van asbest ten gevolge van een brand in zijn pand nalaat maatregelen te treffen om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken, redelijkerwijs vermoeden dat door dit nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt.

[appellant] betwist niet dat het nalaten van het treffen van maatregelen om de asbestverontreiniging te beperken en ongedaan te maken een overtreding van de onder 2.1 vermelde artikelen oplevert. [appellant] stelt echter dat hij het college heeft laten weten bereid en in staat te zijn om de sanering van de omgeving van het perceel te (laten) uitvoeren. Het college heeft hem echter niet toegestaan om die sanering op zich te nemen. Om die reden is volgens [appellant] geen sprake van een nalaten zoals bedoeld in voormelde artikelen en kan hij niet als overtreder worden aangemerkt.

2.3. Op zaterdag 16 februari 2019 is in de vroege ochtend brand uitgebroken op het perceel van [appellant]. Uit de inzetrapportage Bevolkingszorg van 16 februari 2019 blijkt dat het college om 12:00 uur tot het toepassen van spoedeisende bestuursdwang heeft besloten. Op de zitting is bevestigd dat de sanering, nadat de brand op het perceel was geblust, tussen 15:00 uur en 16:00 uur is gestart. In het bestreden besluit stelt het college dat voor de omliggende percelen werd gevreesd voor de volksgezondheid en dat het potentiële besmettingsbied door de calamiteitendienst werd geschat op 3.600 m2. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het zich daarom niet kon veroorloven om [appellant] een begunstigingstermijn te geven voor het saneren van de omliggende percelen. Het college stelt dat [appellant] zich niet heeft verzet tegen de mededeling dat het college de sanering van de omgeving van het perceel zou laten uitvoeren. In reactie hierop heeft [appellant] verklaringen overgelegd van [huurder] van zijn pand, Niels de Zeeuw van Troostwijk Expertises B.V., de salvagecoördinator Eric van Steen en Marcel Haaksman, manager bij Dolmans Milieu Techniek B.V. (hierna: Dolmans). Zoals in het advies van de bezwaarschriftencommissie staat vermeld, blijkt uit de door [appellant] overgelegde verklaringen dat hij rond 08:00 uur, maar ook daarna heeft laten weten bereid en in staat te zijn om de asbestsanering te laten uitvoeren. Daarin werd hij bijgestaan door Niels de Zeeuw die Dolmans al had ingeschakeld voor de asbestsanering. Ook blijkt uit de verklaringen dat [appellant] voor 12:00 uur niet is toegelaten bij gesprekken van de gemeente over de aanpak van de gevolgen van de brand. Uiteindelijk mocht [appellant] onder voorwaarden alleen zijn eigen perceel laten saneren door Dolmans. De sanering van de omgeving van het perceel mocht hij niet op zich nemen.

2.4. Uit wat onder 2.3 is overwogen, blijkt dat [appellant] aan het college heeft laten weten bereid en in staat te zijn om de asbestsanering van de omgeving van zijn perceel op zich te nemen. Dolmans stond klaar om met de sanering aan de slag te gaan. Het college ziet in de offerte van Dolmans van 19 februari 2019 de bevestiging dat Dolmans niet in staat was de sanering ook in de avonduren en weekenden uit te voeren, zodat het naar zijn oordeel terecht zeer spoedeisende bestuursdwang heeft toegepast. Deze offerte ziet echter op de sanering van het perceel van [appellant]. Daarom kan aan de offerte niet de betekenis worden gehecht die het college daaraan wil geven. Verder heeft het college de door [appellant] overgelegde verklaringen niet gemotiveerd weerlegd. Het enkel op de zitting in twijfel trekken van de verklaringen is onvoldoende. Dat het college vreesde voor een ernstige bedreiging van de volksgezondheid was een reden om de situatie spoedeisend te achten, maar betekent niet dat het college de sanering niet aan [appellant] kon overlaten. Nu [appellant] de sanering van

de omgeving op zich wilde nemen en gebleken is dat hij hiertoe in staat was, had het college voorwaarden kunnen verbinden aan de sanering en daarop toezicht kunnen houden. Het college heeft [appellant] echter de mogelijkheid ontnomen om de sanering van de omgeving van het perceel op zich te nemen. Daarom is geen sprake van het nalaten om maatregelen te treffen die redelijkerwijs van [appellant] konden worden gevergd, zoals bedoeld in de artikelen 1.1a, tweede lid, en 10.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Om diezelfde reden is ook geen sprake van een laten voortduren van het gevaar voor de volksgezondheid zoals bedoeld in artikel 1a, eerste lid, van de Woningwet. Het college heeft [appellant] daarom ten onrechte als overtreder van deze artikelen aangemerkt.
Het betoog slaagt.

3. De overige beroepsgronden over de spoedeisende bestuursdwang en het kostenverhaal behoeven geen bespreking.

Slotoverwegingen

4. Het beroep is gegrond. Het besluit van 18 december 2019 moet worden vernietigd. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien. Het primaire besluit van 13 mei 2019 zal worden herroepen. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

5. Het college moet de proceskosten van [appellant], zoals hierna bepaald, betalen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard van 18 december 2019, kenmerk 19-0030690;

III. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard van 13 mei 2019, kenmerk SXO-20190700-001;

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

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.068,00 (zegge: duizendachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 5.369,27 (zegge: vijfduizend driehonderdnegenenzestig euro en zevenentwintig cent), waarvan € 1.068,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.T. de Jong, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 2 juni 2021

628.