

Bodem



Jelle Kuijer
Schaap Advocaten Notarissen

Is er een nieuwe grondslag voor kostenverhaal bij gedumpt drugsafval? Is kostenverhaal bij gedumpt drugsafval op een verhurende grondeigenaar makkelijker dan op een niet-verhurende grondeigenaar?

Aanleiding

In een eerdere bijdrage in dit tijdschrift¹ heb ik de uitspraken van de Afdeling² van 27 februari 2019³ en van 6 mei 2015⁴ besproken. In die uitspraken heeft de Afdeling de meest voor de hand liggende grondslagen voor het verhalen van de kosten voor het opruimen van gedumpt drugsafval op de grondeigenaar die van niets weet afgewezen.

De grondslagen die zijn afgewezen zijn: artikel 1a lid 1 Woningwet (zorgplicht voor het behoud van een goede staat van bouwwerken, erven en terreinen ter voorkoming van gezondheids- en veiligheidsgevaaren), artikel 1.1a lid 1 en 2 Wet milieubeheer (gebod tot het voorkomen, beperken en ongedaan maken van nadelige milieugevolgen), artikel 2.1 lid 1 sub c Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbod op het gebruik van gronden in strijd met het bestemmingsplan) en artikel 13 Wet bodembescherming (zorgplicht voor het voorkomen en ongedaan maken van bodemverontreiniging).

Voor gemeenten is het hierdoor moeilijker geworden om de kosten voor het opruimen van gedumpt

drugsafval te verhalen op de grondeigenaar die niet weet dat er drugsafval is gedumpt op zijn terrein. De belangrijkste reden voor deze koers van de Afdeling lijkt te zijn dat het niet redelijk (rechtvaardig) is om de hoge opruimingskosten te verhalen op de grondeigenaar die van niets weet en die ook weinig kan doen tegen het dumpen van drugsafval op zijn terrein.

Op 12 mei 2021 heeft de Afdeling echter een uitspraak gedaan die: (1) een nieuwe grondslag introduceert voor het verhalen van de opruimingskosten op een grondeigenaar en (2) impliceert dat het verhalen van de opruimingskosten op een grondeigenaar wel mogelijk is, als op het perceel grond een opstal staat (zoals een woning of een schuur of loods) die verhuurd wordt en de huurder het drugsafval heeft gedumpt.

Het overtrederschap kon in deze zaak niet meer aan de orde komen omdat niet het besluit tot oplegging van de last onder bestuursdwang (het bestuursdwangbesluit) ter beoordeling voorlag, maar het besluit tot invordering van de kosten van bestuursdwang (de invorderingsbeschikking). De conclusies en overwegingen van de Afdeling in deze zaak laten echter wel doorschemeren, dat een verhurende grondeigenaar eerder verantwoordelijk gehouden kan worden voor wat er op zijn perceel grond gebeurt, dan een niet-verhurende grondeigenaar. De volgende drie situaties lijken daarbij te kunnen worden onderscheiden:

1. de nietsvermoedende niet-verhurende grondeigenaar die constateert dat drugsafval is gedumpt op zijn terrein;
2. de nietsvermoedende wel-verhurende grondeigenaar die constateert dat drugsafval is gedumpt op zijn terrein; en
3. de nietsvermoedende wel-verhurende grondeigenaar die het perceel grond zelf ook gebruikt/bewoont en die constateert dat drugsafval is gedumpt op zijn terrein.

Wat speelde er in de uitspraak van 12 mei 2021?⁵

In de uitspraak van de Afdeling van 12 mei 2021 was het volgende aan de hand. Op een perceel grond met daarop een woning en een schuur met mestkelders in de gemeente Voorst, is op 10 januari 2018 een drugslaboratorium ontdekt. In het drugslaboratorium werd amfetamine geproduceerd. Geconstateerd is dat drie ruimten inclusief mestgoten in de schuur (ca. 60 m² vloeroppervlak) en twee mestkelders onder de schuur (ca. 45 m³ inhoud) vervuild zijn met drugsafval afkomstig van de amfetamineproductie. Het drugsafval werd in een van de twee mestkelders gedumpt en van daaruit met behulp van pompmachines gedeeltelijk verder in het riool geloosd en in een nabijgelegen sloot.

De eigenaren van het perceel grond met de woning en bijbehorende schuur met mestkelders (een man en een vrouw) woonden zelf in de woning en verhuurden de schuur met mestkelders aan drie mannen die het drugslaboratorium in de schuur vestigden en exploiteerden. De rechtbank Gelderland heeft bij vonnis van 27 maart 2019 alle vijf personen als medeplegers veroordeeld tot (on)voorwaardelijke gevangenisstraffen wegens overtreding van artikel 2 sub b en c Opiumwet en artikel 6.2 en 6.8 Waterwet. Twee mannen wordt verweten eigenaar te zijn van het drugslaboratorium, één man leverancier en de man en de vrouw wordt verweten de schuur met mestkelders ter beschikking te hebben gesteld.

Aan de vrouw is bij besluit van 30 januari 2018 een last onder bestuursdwang opgelegd waarbij zij is aangemerkt als overtreder van artikel 13 Wet bodembescherming, artikel 1.1a Wet milieubeheer en artikel 1b lid 2 Woningwet in samenhang met artikel 7:22 Bouwbesluit 2012. De vrouw heeft te kennen gegeven niet te kunnen voldoen aan de last onder bestuursdwang, maar heeft daartegen geen rechtsmiddelen aangewend. Na uitvoering van de last onder bestuurs-

dwang door de gemeente Voorst is aan de vrouw bij besluit van 8 maart 2019 een invorderingsbeschikking gestuurd waarbij de kosten van de toegepaste bestuursdwang (€ 28 942,81) zijn ingevorderd. De vrouw is het niet eens met deze invorderingsbeschikking.

De vrouw is van mening dat de kosten voor toepassing van bestuursdwang niet op haar verhaald kunnen worden. Zij meent geen overtreder te zijn in de zin van artikel 5:1 lid 2 Algemene wet bestuursrecht, omdat zij de overtreding niet (bewust en fysiek zelf) heeft gepleegd en anderen daarvoor strafrechtelijk zijn veroordeeld. Zij meent verder dat zij in bestuursrechtelijke zin ook geen medepleger is, omdat zij geen intellectuele en/of materiële bijdrage van voldoende gewicht heeft geleverd, nu zij alleen de schuur ter beschikking heeft gesteld. Voorts meent zij dat de gevorderde kosten te hoog zijn omdat kosten in rekening zijn gebracht die niet gemaakt hadden hoeven te worden.

Ten aanzien van het standpunt dat de vrouw geen overtreder is, oordeelt de Afdeling dat de vrouw dat in een bezwaar- en/of beroepsprocedure tegen het bestuursdwangbesluit aan de orde had moeten stellen. Volgens de Afdeling is het bestuursdwangbesluit inmiddels onherroepelijk waardoor het overtrederchap niet meer in het kader van de toetsing van de invorderingsbeschikking aan de orde kan komen. De Afdeling overweegt dat alleen in uitzonderlijke gevallen beroepsgronden, die niet tegen de last onder dwangsom of bestuursdwang naar voren zijn gebracht, nog naar voren kunnen worden gebracht tegen de invorderingsbeschikking, maar dat van zo'n uitzonderlijk geval hier geen sprake is.

Ten aanzien van het standpunt dat de vrouw geen bewuste bijdrage heeft geleverd aan de 'drugsactiviteiten' die hebben geleid tot de bodemverontreiniging, merkt de Afdeling op dat de vrouw als eigenaresse en verhuurster verantwoordelijk is voor wat er op het perceel grond en in de schuur heeft plaatsgevonden en haar kan worden verweten dat zij niet de nodige maatregelen heeft getroffen om nadelige milieugevolgen zoveel moge-

lijk te voorkomen, beperken en ongedaan te maken.

Is er een nieuwe kostenverhaalsgrondslag?

Interessant is dat in deze zaak het verhalen van de kosten voor het opruimen van gedumpte drugsafval op de grondeigenaar (mede) is gebaseerd op artikel 1b lid 2 Woningwet in verbinding met artikel 7:22 Bouwbesluit 2012.⁶ In de eerste plaats omdat artikel 1b lid 2 Woningwet met artikel 7:22 Bouwbesluit 2012 als kostenverhaalsgrondslag in dit kader nog niet eerder in de jurisprudentie van de Afdeling aan de orde is gekomen.⁷ In de tweede plaats omdat de combinatie van artikel 1b lid 2 Woningwet en artikel 7:22 Bouwbesluit als kostenverhaalsgrondslag heeft stand gehouden bij de Afdeling. In zoverre lijkt er dus sprake te zijn van een nieuwe en kansrijke kostenverhaalsgrondslag bij gedumpte drugsafval. De vraag rijst wel waarom de Woningwet als kostenverhaalsgrondslag in deze zaak wel stand houdt terwijl de Woningwet als kostenverhaalsgrondslag in de zaak in de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2019 geen stand hield.

Een mogelijke verklaring is wellicht het verschil tussen artikel 1a lid 1 Woningwet en artikel 1b lid 2 Woningwet. Het verschil tussen deze twee wetsbepalingen is echter niet zo groot. In ieder geval niet zodanig dat het goed kan verklaren waarom de Woningwet in deze zaak wel kan dienen als kostenverhaalsgrondslag en in die andere zaak niet. Beide wetsbepalingen richten zich op min of meer dezelfde normadressaten (de eigenaar of de gebruiker (of anderszins bevoegde) van een bouwwerk, erf of terrein) en beide wetsbepalingen hebben min of meer dezelfde strekking (voorkomen dat de staat van het bouwwerk, erf of terrein gevaren veroorzaakt). Artikel 1a lid 1 Woningwet is wel ruimer van opzet dan artikel 1b lid 2 Woningwet, waarin meer concrete vormen van gevaar en hinder worden genoemd. Maar ook dat lijkt nou niet bepaald goed te kunnen verklaren waarom de Woningwet in deze zaak wel als kostenverhaalsgrondslag kan dienen en in die andere zaak niet.

Een waarschijnlijker verklaring is de omstandigheid dat op het perceel grond bouwwerken staan (de woning en bijbehorende schuur met mestkelders). In de uitspraak van 27 februari 2019 heeft de Afdeling immers geoordeeld dat overtreding van artikel 1a lid 1 Woningwet niet als kostenverhaalsgrondslag kon dienen, als het drugsafval is gedumpte op een onbebouwd perceel grond. Volgens de Afdeling kwalificeren onbebouwde percelen grond niet als terrein in de zin van de Woningwet waardoor geen sprake is van overtreding van de Woningwet. In mijn eerdere bijdrage over die uitspraak in dit tijdschrift⁸ merkte ik daarover al op dat die conclusie enigszins opvallend is, omdat het suggereert dat kostenverhaal op de grondeigenaar wellicht wel mogelijk is, als het drugsafval is gedumpte op een bebouwd perceel grond. Deze uitspraak lijkt dat dus te bevestigen. Dat zou overigens mogelijk ook betekenen dat hier artikel 1a lid 1 Woningwet eventueel als kostenverhaalsgrondslag gebruikt had kunnen worden.

Is er een onderscheid tussen een verhurende en niet-verhurende grondeigenaar?

Interessant is ook dat in deze zaak het verhalen van de kosten voor het opruimen van gedumpte drugsafval op de grondeigenaar (die niet bekend was met de illegale drugsactiviteiten) slaagt. Zowaar op de kostenverhaalsgrondslagen die de Afdeling in de uitspraak van 27 februari 2019 nog had afgewezen. De vraag rijst waarom in deze zaak kostenverhaal op deze kostenverhaalsgrondslagen wel mogelijk is.

De verklaring daarvoor ligt waarschijnlijk in de omstandigheid dat de grondeigenaar door het verhuren (ter beschikking stellen) van de schuur met mestkelders, door de strafrechter is veroordeeld als medepleger voor overtreding van de Opiumwet en de Waterwet en door de bestuursrechter is aangemerkt als overtreder van de Wet bodembescherming, Wet milieubeheer en Woningwet. De 'verhuurrelatie' lijkt dus met zich te brengen dat een grondeigenaar die zijn perceel grond met opstal verhuurt in beginsel verantwoordelijk is voor wat de huurder doet op het perceel grond en in beginsel aangemerkt kan worden

als overtreder van de Wet bodembescherming, Wet milieubeheer en de Woningwet als de huurder drugsafval op het perceel grond heeft gedumpt. De Afdeling benoemt deze verantwoordelijkheid en zorgplicht van de grondeigenaar ook uitdrukkelijk in deze uitspraak.⁹ Het is ook in lijn met eerdere rechtspraak van de Afdeling.¹⁰ Het algemene uitgangspunt is dat de eigenaar-verhuurder van een gebouw zich behoort te informeren over het gebruik daarvan door de huurder en alleen dan niet verantwoordelijk gehouden kan worden voor het onrechtmatige gebruik van het gebouw als aannemelijk is dat de eigenaar-verhuurder daarvan niets wist en ook niets kon weten.

De uitspraken van de Afdeling lijken erop te wijzen, dat bij het kostenverhaal bij gedumpt drugsafval en de kans van slagen daarvan er een onderscheid bestaat tussen (1) de niet-verhurende grondeigenaar die van niets weet, (2) de wel-verhurende grondeigenaar die van niets weet en (3) de wel-verhurende grondeigenaar die van niets weet, maar die wel het perceel grond mede gebruikt/bewoont. De uitspraken van de Afdeling lijken er daarbij ook op te wijzen, dat de verantwoordelijkheid van de grondeigenaar en de kostenverhaalsmogelijkheid op de grondeigenaar bij gedumpt drugsafval groter worden naarmate de grondeigenaar een grotere rol heeft ten aanzien van het (gebruik van het) perceel grond waarop het drugsafval is gedumpt.

Dit 'situationele onderscheid' en de 'graduele kostenverhaalsmogelijkheid' valt goed te begrijpen. Het is goed te verdedigen dat de nietsvermoedende niet-verhurende grondeigenaar niet aangemerkt wordt als overtreder. Hem valt in zo'n situatie weinig te verwijten. Hij is er niet bij betrokken en kan er weinig tegen doen. Minder goed te verdedigen is het als de nietsvermoedende wel-verhurende grondeigenaar niet als overtreder wordt aangemerkt. Van hem mag verwacht worden dat hij verantwoordelijkheid draagt voor wat de huurder doet op het perceel grond (mede vanwege het genot van de huuropbrengsten dat hij heeft). Nog minder goed te verdedigen is het als de nietsvermoedende wel-verhurende

grondeigenaar die het perceel grond mede gebruikt/bewoont niet als overtreder wordt aangemerkt. Van hem mag niet alleen verwacht worden dat hij verantwoordelijkheid draagt voor wat de huurder doet op het perceel grond, hij mag ook geacht worden het beste in staat te zijn erop toe te zien dat het perceel grond rechtmatig gebruikt wordt.

Volledigheidshalve kan hier wel opgemerkt worden dat hierover ook anders gedacht kan worden en er argumenten te bedenken zijn voor het standpunt, dat de situatie van een verhurende grondeigenaar en van een niet-verhurende grondeigenaar niet zodanig verschillen en het 'situationele onderscheid' en de 'graduele kostenverhaalsmogelijkheid' daarom niet gerechtvaardigd is. Niet geheel onterecht kan betoogd worden dat ook de niet-verhurende grondeigenaar verantwoordelijkheid draagt voor wat er op zijn perceel grond gebeurt en ook hij diverse genotsvoordelen heeft zoals opbrengsten uit het verhypothekeren of verpanden van de grond en eventuele waardeinstijgingen. Voor de niet-verhurende grondeigenaar is het mogelijk iets makkelijker om toezicht te houden op zijn perceel grond nu hij niet (of in ieder geval minder) gehinderd wordt door de regels van het huurrecht en het privacyrecht.

Afronding

Zoals gezegd lijkt deze uitspraak te impliceren dat het verhalen van de kosten voor het opruimen van gedumpt drugsafval op de grondeigenaar op grond van de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer in samenhang met de Woningwet en het Bouwbesluit 2012 wel mogelijk is in de situatie waarin het gaat om een perceel grond met een opstal zoals een woning, schuur of loods dat verhuurd wordt en waarbij de huurder het drugsafval heeft gedumpt.

Voor gemeenten betekent dit dat zij niet te snel af moeten zien van kostenverhaal bij gedumpt drugsafval. Als op het perceel grond waarop het drugsafval is gedumpt een bouwwerk staat, dan is het verhalen van de opruimingskosten daarvan op de grondeigenaar waarschijnlijk al mogelijk. Eens te meer als dat bouwwerk wordt verhuurd en de huurder het drugsafval

heeft gedumpt. Voor kostenverhaal bij gedumpt drugsafval is het dus van belang om goed de feitelijke situatie te inventariseren (wat is het voor een perceel grond, is het bebouwd, waarvoor wordt het gebruikt, van wie is het en door wie wordt het gebruikt en wie hadden toegang) en om goed te bedenken welke kostenverhaalsgrondslagen het meest geschikt zijn.

Voor grondeigenaren betekent dit dat zij erop bedacht moeten zijn eerder verantwoordelijk te zullen worden gehouden voor de opruimingskosten bij gedumpt drugsafval als zij hun perceel grond met opstal verhuren en de huurder daarop drugsafval heeft gedumpt. Eens te meer als de grondeigenaar het perceel grond zelf ook nog gedeeltelijk gebruikt/bewoont. De verhurende grondeigenaar zal dus actiever moeten gaan controleren wat er op het perceel grond gebeurt en zal eventueel daarover afspraken met de huurder moeten maken en vastleggen in de huurovereenkomst (met inachtneming van het huurrecht en privacyrecht).

1. J. Kuijer, 'Wie draait op voor de kosten van het opruimen van illegale drugsdumpingen', *VGR* 2019, afl. 3, p. 66-68.
2. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).
3. ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:622, m.nt. L.J.A. Damen.
4. ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1458, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.
5. De feiten in deze zaak zijn samengesteld uit de uitspraak van de Afdeling van 12 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:996) en uit het vonnis van de rechtbank Gelderland van 27 maart 2019 (ECLI:NL:RBGEL:2019:1510).
6. Artikel 1b lid 2 Woningwet en artikel 7.22 Bouwbesluit bevatten samengevat het verbod om een bouwwerk, erf of terrein in een staat te brengen, laten komen of houden door voorwerpen of stoffen daarop aan of in te brengen waardoor het bouwwerk, erf of terrein verontreinigd raakt met overlast (hinder/schade) voor de omgeving als gevolg.
7. In recente Afdelingsjurisprudentie ben ik deze specifieke combinatie van wetsbepalingen in het kader van kostenverhaal bij gedumpt drugsafval niet tegengekomen.
8. *VGR* 2019, afl. 3.
9. Zie ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:996, r.o. 5.4.
10. Vergelijk ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2332.