

12. Handreiking, p. 5.
 13. Paragraaf 4.1 Gids Proportionaliteit.
 14. *Kamerstukken II 2020/21, 34252*, nr. 21, p. 5 (Kamerbrief uitwerking van maatregelen voor verbeterde rechtsbescherming bij aanbesteden).
 15. Handreiking, p. 5.
 16. Handreiking, p. 5.
 17. HvJ EU 19 juni 2008, C-454/06.
 18. *Kamerstukken II 2020/21, 34252*, nr. 21, p. 5 (Kamerbrief uitwerking van maatregelen voor verbeterde rechtsbescherming bij aanbesteden).
 19. *Kamerstukken II 2020/21, 34252*, nr. 21, p. 4 (Kamerbrief uitwerking van maatregelen voor verbeterde rechtsbescherming bij aanbesteden).
 20. *Kamerstukken I 1998/99, 25837*, nr. 88b (MvA I).

Bodem



Jelle Kuijer

Schaap Advocaten Notarissen

De Afdeling bevestigt de verantwoordelijkheid van de grondeigenaar voor hetgeen anderen op zijn perceel grond met opstal doen en dat kostenverhaal bij gedumpt drugsafval op hem dan mogelijk is

Aanleiding

In een eerdere bijdrage in dit tijdschrift¹ heb ik de uitspraak van de Afdeling² van 12 mei 2021³ besproken. Enerzijds omdat de Afdeling daarin een niet eerder door haar geïstelde grondslag (artikel 1b lid 2 Ww⁴ in verbinding met artikel 7:22 Bouwbesluit⁵) aanvaardt voor het verhalen van de opruimingskosten bij gedumpt drugsafval op de grondeigenaar die daarbij niet betrokken is. Anderzijds omdat de Afdeling daarin aanvaardt dat het verhalen van de opruimingskosten van gedumpt drugsafval op de grondeigenaar mogelijk is, als daarop een opstal staat zoals een woning, schuur of loods die de eigenaar verhuurt aan een ander maar ook nog gedeeltelijk zelf gebruikt. De grondeigenaar wordt dan als (mede)overtreder van artikel 13 Wbb en artikel 5:1 Awb⁶ beschouwd.

De conclusies en overwegingen van de Afdeling in die zaak wijzen er in

ieder geval op dat de verhurende grondeigenaar eerder verantwoordelijk gehouden wordt voor wat er op zijn grond gebeurt, dan een niet-verhurende grondeigenaar en daarbij de volgende drie situaties onderscheiden kunnen worden:

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

Op 12 januari 2022 heeft de Afdeling twee samenhangende uitspraken gedaan, die bevestigen dat een eigenaar die zijn grond met opstal ter beschikking stelt aan een ander maar ook nog gedeeltelijk zelf gebruikt of bewoont, verantwoordelijk gehouden kan worden voor hetgeen op het perceel en in de opstal plaatsvindt en derhalve aangeschreven kan worden in het kader van bestuursdwang en kostenverhaal. Deze twee uitspraken bevatten daarnaast nog een aantal conclusies en overwegingen die het signaleren waard zijn.

Wat was er aan de hand in de twee Afdelingsuitspraken van 12 januari 2022?⁷

In de twee uitspraken speelde het volgende. Op een woonwagencentrum aan de Broekweg in de gemeente Waalre hebben gemeentelijke toezichhouders (met ondersteuning van de politie) op 3 september 2019 een bestuurlijke controle uitgevoerd naar het gebruik van een standplaats met daarop een woonwagen met bijge-

bouw. Tijdens deze controle zijn voorwerpen en stoffen aangetroffen waarvan bekend is dat die gebruikt worden voor de productie van drugs. De voorwerpen en stoffen zijn aangetroffen in het bijgebouw op de standplaats, op het bosperceel achter de standplaats (dat met een muur van het woonwagencentrum is afgescheiden) en op een nabij de standplaats gelegen perceel. Met bodemonderzoeken is vastgesteld dat de bodem en het grondwater van het bosperceel zijn verontreinigd met drugsafval.

De gemeente Waalre meent dat het aannemelijk is dat de bewoners van de standplaats betrokken waren bij de stort van de voorwerpen en stoffen op het bosperceel. Aan de bewoners van de standplaats, twee mannen en één vrouw (de vierde bewoner, de echtgenoot van de vrouw, is inmiddels overleden), zijn bij besluit van 14 juli 2020 vier lasten onder bestuursdwang opgelegd wegens overtreding van artikel 13 Wbb⁸ en artikel 10.1 lid 1 en 2 jo. artikel 10.2 lid 1 Wm⁹. De lasten houden in dat de bewoners gehouden zijn om een plan van aanpak voor de sanering van de bodem en het grondwater op te (laten) stellen, na goedkeuring daarvan binnen zes maanden de bodem- en grondwaterverontreiniging te (laten) saneren en daarna een evaluatierapport van de uitgevoerde sanering te overleggen.

De bewoners waren het niet eens met de lasten onder bestuursdwang. De twee mannen stelden zich op het standpunt dat zij niet konden worden aangemerkt als overtreders van artikel 13 Wbb en artikel 10.1 jo. artikel 10.2 Wm, omdat zij niet betrokken waren bij de productie van drugs en op hun standplaats geen voorwerpen zijn aangetroffen die bestemd waren voor de productie van drugs.

Zij voerden aan dat er geen feiten en omstandigheden zijn die erop wijzen dat zij drugs produceerden en er geen bewijs is dat zij drugsafval hebben gedumpt op het bosperceel (waarvan zij geen eigenaar zijn en dat voor iedereen toegankelijk is). Verder voerden zij aan dat de 2 reactieketels waren aangeschaft voor het opslaan van een verdelingsmiddel en de 44 jerrycans nieuw gekocht waren voor het opslaan van petroleum voor de kachel. Met betrekking tot de handschoenen stelden zij dat die niet van hen waren en zij die slechts gebruikt hadden voor het opruimen van het nabijgelegen perceel. De vrouw stelde zich ook op het standpunt niet als overtreder van artikel 13 Wbb en artikel 10.1 jo. artikel 10.2 Wm aangemerkt te kunnen worden. Zij voerde aan dat zij niets wist van de voorwerpen en stoffen in het bijgebouw. Daarnaast voerde zij aan dat er geen verband is aangetoond tussen de voorwerpen en stoffen die zijn aangetroffen in het bijgebouw en die zijn aangetroffen op het bosperceel (waarvan zij geen eigenaar is). Verder voerde zij aan dat zij door de strafrechter is vrijgesproken voor het (vermeend) aanwezig hebben van drugs.

Volgens de Afdeling zijn de twee mannen geen overtreder van artikel 13 Wbb en artikel 10.1 jo. artikel 10.2 Wm, omdat onvoldoende aannemelijk is dat zij zelf betrokken waren bij de productie van drugs op de standplaats en zelf de voorwerpen en stoffen op het bosperceel en het nabijgelegen perceel hebben gedumpt. De Afdeling overweegt dat de aangetroffen voorwerpen weliswaar geschikt zijn voor de productie van drugs en vaker worden aangetroffen bij drugslabs, maar dat dat onverlet laat dat op de standplaats géén drugs zijn aangetroffen en een deel van de aldaar aangetroffen voorwerpen nieuw, schoon en/of niet gebruikt waren. Volgens de Afdeling is hetgeen dat is aangetroffen op de standplaats onvoldoende om aan te nemen dat daar drugs geproduceerd zijn. Dat de aangetroffen voorwerpen en stoffen wel voldoende waren voor de sluiting van het bijgebouw maakt dat volgens de Afdeling niet anders, omdat bij een sluiting van een gebouw onder de Opw¹⁰ een ander toetsingskader geldt met een andere feitenbe-

oordeling dan bij de zorgplicht om de bodem te beschermen onder de Wbb. Met betrekking tot de handschoenen overweegt de Afdeling nog dat ook die onvoldoende aannemelijk maken dat de bewoner wiens DNA in de handschoenen is gevonden betrokkenheid heeft gehad bij de voorwerpen en stoffen, omdat daarin drie DNA-mengprofielen zijn afgelezen en niet vaststaat door wie en op welk moment de handschoenen zijn gedragen.

Volgens de Afdeling kan de vrouw wel als overtreder van artikel 13 Wbb worden aangemerkt, omdat voldoende aannemelijk is dat zij betrokken is geweest bij het produceren van drugs dat tot de storting van daaraan gerelateerde voorwerpen en stoffen op het bosperceel heeft geleid. De Afdeling overweegt dat het betoog van de vrouw dat zij niets wist van de druggerelateerde voorwerpen en stoffen in het bijgebouw niet overtuigend is. Volgens de Afdeling is daarvoor van belang dat het bijgebouw van binnenuit via de woonwagen is te bereiken en de vrouw regelmatig gebruikmaakte van een in dat bijgebouw geplaatste wasmachine alsmede dat in het bijgebouw een sterke chemische geur moet hebben gehangen, die ook bij de bestuurlijke controle is waargenomen en herkenbaar is als de geur die eigen is aan de productie van drugs. Dat de vrouw is vrijgesproken van drugsbezit door de strafrechter en daaruit afgeleid kan worden dat de vrouw feitelijk niet betrokken is geweest bij hetgeen in het bijgebouw is aangetroffen, betekent volgens de Afdeling niet dat de vrouw ten onrechte als overtreder van artikel 13 Wbb is aangemerkt. De vrouw kon immers weten dat het bijgebouw, gelet op de daar aangetroffen voorwerpen en stoffen, werd gebruikt voor de clandestiene productie en opslag van drugs. De vrouw heeft daarmee ook het risico aanvaard dat een storting van uit dat productieproces afkomstig drugsafval nabij haar standplaats zou plaatsvinden en door die storting de bodem en het grondwater zouden kunnen worden verontreinigd.

Waarom zijn deze twee samenhangende Afdelingsuitspraken van 12 januari 2022 interessant?

Deze twee uitspraken zijn interessant omdat die bevestigen dat een grondeigenaar die zijn perceel grond met opstal ter beschikking stelt aan een ander, maar dat perceel en opstal ook nog (gedeeltelijk) zelf gebruikt, eerder verantwoordelijk gehouden wordt voor al hetgeen dat op het perceel en in de opstal plaatsvindt. In het geval van gedumpt drugsafval kunnen op die grondeigenaar de opruimingskosten van gedumpt drugsafval ook eerder verhaald worden, omdat die grondeigenaar dan eerder vermoed wordt daarbij betrokken te zijn. Dat lijkt in ieder geval te volgen uit de uitdrukkelijke overweging van de Afdeling dat de vrouw als mede-huurder en bewoner van de standplaats overtreder is van artikel 13 Wbb, omdat aannemelijk is dat zij betrokken is bij de productie van drugs, aangezien het niet geloofwaardig is dat de vrouw niets wist van de drugsproductie in het bijgebouw, omdat het bijgebouw bereikbaar was van binnenuit de woonwagen, zij daar ook regelmatig kwam voor het gebruik van een daarin aanwezige wasmachine en de chemische geur van de drugsproductie voor haar als zodanig herkenbaar moet zijn geweest. Opvallend is echter wel dat deze overweging niet geldt ten opzichte van de twee mannen en zij anders dan de vrouw door de Afdeling niet zijn aangemerkt als overtreder van artikel 13 Wbb, terwijl de twee mannen ook in de woonwagen op die standplaats woonachtig zijn. Een goede verklaring daarvoor is moeilijk te geven en die volgt ook niet duidelijk uit de uitspraken. Wellicht omdat de twee mannen anders dan de vrouw niet verklaard hebben (regelmatig) in het bijgebouw te zijn geweest. Hetgeen overigens wel enigszins vreemd zou zijn, nu het bijgebouw ook voor hen van binnenuit de woonwagen bereikbaar was en het niet heel aannemelijk is dat zij daar nooit kwamen.

Interessant aan deze twee uitspraken is ook de overweging van de Afdeling waarop de vrouw verantwoordelijk wordt gehouden voor de drugsafval-dumping en de daardoor ontstane bodem- en grondwaterverontreiniging op het bosperceel. De Afdeling

overweegt dienaangaande namelijk dat de vrouw gelet op de voorwerpen en stoffen in het bijgebouw kon weten dat daar drugs geproduceerd werden en het afval van drugsproductie vaak illegaal gedumpt wordt en zij daarmee het risico aanvaard heeft op illegale dumping van uit dat productieproces afkomstig drugsafval in de directe nabijheid van haar standplaats met bodem- en grondwaterverontreiniging als gevolg. Hier wordt dus 'risicoaanvaarding' gebruikt als grondslag om de bodem- en grondwaterverontreinigende handelingen (het illegaal dumpen van drugsafval) toe te rekenen aan de vrouw. Hoewel het aanvaarden van het risico op overtreding van artikel 13 Wbb niet direct uit artikel 13 Wbb kan worden afgeleid als toerekeningsgrondslag, is toerekening op die grondslag niet nieuw. De Afdeling heeft eerder een overtreding van artikel 13 Wbb aan de niet feitelijk betrokken grondeigenaar toegerekend, omdat die zeggenschap kon uitoefenen met betrekking tot het perceel en door dat (bewust) niet te doen de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat de geconstateerde overtredingen zich zouden voordoen.¹¹ Deze twee uitspraken bevestigen in zoverre dus ook dat een overtreding van artikel 13 Wbb kan worden toegerekend wegens risicoaanvaarding van bodem- en grondwaterverontreiniging.

Tot slot kan over deze uitspraken nog opgemerkt worden dat het opvallend is dat de Afdeling uitdrukkelijk overweegt dat de strafrechtelijke vrijspraak van de vrouw voor vermeend drugsbezit niet meebrengt dat de vrouw artikel 13 Wbb niet heeft overtreden. In de uitspraak van de

Afdeling van 12 mei 2021 leek voor het aanmerken van een van de eigenaren van de schuur met mestkelders, waarin een drugsclub door de huurders werd geëxploiteerd, als overtreder van artikel 13 Wbb wel te hebben meegespeeld dat zij door de strafrechter als medepleger van overtreding van de Opiumwet was veroordeeld. Hieruit zou derhalve geconcludeerd kunnen worden: (1) dat in die zaak het misschien toch minder relevant was dat de grondeigenaar strafrechtelijk veroordeeld was wegens drugsbezit of (2) dat een strafrechtelijke veroordeling wegens drugsbezit het aannemen van een overtreding van artikel 13 Wbb kan ondersteunen, maar een strafrechtelijke vrijspraak daarentegen niet in de weg hoeft te staan aan het aannemen van een overtreding van artikel 13 Wbb.

Afronding

De uitspraken zijn interessant, omdat de Afdeling bevestigt dat een verhuurende grondeigenaar eerder verantwoordelijk gehouden wordt voor wat er op zijn grond gebeurt dan een niet-verhurende grondeigenaar en in het kader van illegaal gedumpt drugsafval het verhalen van de opruimingskosten op de grondeigenaar wel mogelijk is, als daarop een opstal staat zoals een woning, schuur of loods die de eigenaar beschikbaar stelt aan een ander maar ook nog gedeeltelijk zelf gebruikt. Deze uitspraken zijn ook interessant omdat de Afdeling tevens bevestigt dat een overtreding van artikel 13 Wbb kan worden toegerekend aan een grondeigenaar, als die grondeigenaar het risico op een bodem- en grondwaterverontreiniging van zijn perceel grond of een ander perceel grond bewust heeft aanvaard.

Voor gemeenten zal dit dus betekenen dat in het kader van illegale drugsafvaldumpingen niet te snel hoeft te worden afgezien van kostenverhaal, als het gaat om een perceel grond met een opstal. Eens te meer als de opstal verhuurd wordt en de eigenaar daar zelf ook nog gebruik van maakt. Voor grondeigenaren betekent dit dat zij zich moeten realiseren eerder verantwoordelijk te zullen worden gehouden voor de opruimingskosten bij gedumpt drugsafval, als zij hun perceel grond met opstal beschikbaar stellen aan een ander en die ander daar een drugsclub blijkt te exploiteren. Eens te meer als de eigenaar het perceel grond zelf ook nog gedeeltelijk gebruikt of bewoont.

1. J. Kuijjer, 'Is er een nieuwe grondslag voor kostenverhaal bij gedumpt drugsafval? Is kostenverhaal bij gedumpt drugsafval op een verhuurende grondeigenaar makkelijker dan op een niet-verhurende grondeigenaar?', *VGR* 2021, afl. 4, p. 129-131.
2. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).
3. ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:996.
4. Woningwet (Ww).
5. Bouwbesluit 2012.
6. Algemene wet bestuursrecht (Awb).
7. De feiten in deze zaken zijn samengesteld uit de met elkaar samenhangende uitspraken ABRvS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:80, ABRvS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:81 en ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2638.
8. Wet bodembescherming (Wbb).
9. Wet milieubeheer (Wm).
10. Opiumwet (Opw).
11. Zie ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2005, m.nt. D. van der Meijden.