

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:2675

Datum uitspraak

14 september 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 7 maart 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen [appellant] onder aanzegging van bestuursdwang gelast vrijgekomen asbest dat ligt op het perceel aan de [locatie] te Philippine volledig te laten verwijderen door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf. Daarbij heeft het college bepaald dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang voor rekening van [appellant] komen. [appellant] exploiteert aan de [locatie] een eenmanszaak. Het betreft een loon-en handelsbedrijf. [appellant] pacht het perceel voor het deponeren van snoeihout en takkenhout. Het perceel is eigendom van Staatsbosbeheer. Het college heeft op 27 februari 2019 een stookontheffing verleend aan [appellant] voor het verbranden van snoeihout en takkenhout van 1 januari 2019 tot en met 1 mei 2019. Tussen 1 september 2018 en 1 maart 2019 mag slootmaaisel worden verbrand. [appellant] wil op zijn perceel aan de [locatie] een oude schuur slopen en daarvoor in de plaats een nieuwe schuur bouwen.

Volledige tekst

202101091/1/R4.

Datum uitspraak: 14 september 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Philippine, gemeente Terneuzen, handelend onder de naam [bedrijf] (hierna: [appellant]),

en

het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 maart 2019 heeft het college [appellant] onder aanzegging van bestuursdwang gelast vrijgekomen asbest dat ligt op het perceel [...], sectie [...], perceelnummer [...] aan de [locatie] te Philippine (hierna: het perceel) volledig te laten verwijderen door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf. Daarbij heeft het college bepaald dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang voor rekening van [appellant] komen.

Bij besluit van 10 september 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.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 mei 2022, waar [appellant], bijgestaan door mr. P.M.C.M. Bogers, advocaat te Kruisland, en het college, vertegenwoordigd door L.M.F. van Damme-Braem, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] exploiteert aan de [locatie] een eenmanszaak. Het betreft een loon-en handelsbedrijf. [appellant] pacht het perceel voor het deponeren van snoeihout en takkenhout. Het perceel is eigendom van Staatsbosbeheer. Het college heeft op 27 februari 2019 een stookontheffing verleend aan [appellant] voor het verbranden van snoeihout en takkenhout van 1 januari 2019 tot en met 1 mei 2019. Tussen 1 september 2018 en 1 maart 2019 mag slootmaaisel worden verbrand.

[appellant] wil op zijn perceel aan de [locatie] een oude schuur slopen en daarvoor in de plaats een nieuwe schuur bouwen. Bij het dak van de te slopen schuur is asbest aangetroffen.

2. [appellant] heeft op 2 maart 2019 puin en afval van de oude schuur verbrand op het perceel. Op 4 maart 2019 heeft het college na een melding een asbestinventarisatie op het perceel laten uitvoeren door De Swart Asbest Advies & Begeleiding B.V. (hierna: De Swart). Uit deze inventarisatie volgt dat bij de brandlocatie fragmenten van asbestverdacht materiaal en asbesthoudende toepassingen van 2-5% chrysotiel terecht zijn gekomen. Er is geadviseerd om deze aangetroffen asbesthoudende materialen zo spoedig mogelijk te laten verwijderen.

Het college heeft onder aanzegging van bestuursdwang op 7 maart 2019 [appellant] gelast uiterlijk 15 maart 2019 de vrijgekomen asbest op het perceel te laten verwijderen door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf wegens overtreding van artikel 10.1, eerste lid van de Wet milieubeheer (hierna: de Wmb), artikel 1b, tweede lid van de Woningwet en artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012. Op 22 maart 2019 is [appellant] gestart met de sanering van de grond waarin asbest is aangetroffen. Op dezelfde dag heeft [appellant] besloten de sanering stop te zetten, omdat de hopen grond waar volgens het door hem ingehuurd Mitec Advies B.V. geen asbest aanwezig was, bereikt waren. Op 26 maart 2019 heeft het college medegedeeld aan [appellant] dat de sanering nog niet voltooid was. Het college heeft op 8

mei 2019 vervolgens te kennen gegeven dat aan de last onder bestuursdwang is voldaan. [appellant] bestrijdt onder andere dat hij de asbest verder heeft verspreid over het perceel en wijst er op dat het besluit een grote financiële en emotionele impact op hem heeft gehad.

3. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak, die van de uitspraak deel uitmaakt.

Nota van inlichtingen

4. [appellant] betoogt dat het college niet objectief en onzorgvuldig heeft gehandeld. Hiertoe voert hij aan dat de gang van zaken tijdens de bezwaarprocedure aanleiding geeft om te twifelen aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de bezwaarschriftencommissie. [appellant] stelt daartoe dat het college een nota van inlichtingen naar de bezwaarschriftencommissie heeft gestuurd, waarvan [appellant] niet op de hoogte was. Daarnaast is de tekst van het bijgevoegde verslag van het besloten gedeelte van de bijeenkomst van de bezwaarschriftencommissie qua tekst identiek aan de nota van inlichtingen die de secretaris namens het college heeft opgesteld, aldus [appellant].

4.1. Ter zitting heeft het college toegelicht dat voorafgaand aan een hoorzitting door de secretaris van de bezwaarschriftencommissie een nota van inlichtingen wordt opgesteld, die ter achtergrondinformatie wordt toegestuurd aan de commissie. De secretaris stelt deze nota van inlichtingen zelfstandig op, zonder tussenkomst van het college of de commissie voor bezwaarschriften. Het college heeft verder toegelicht ter zitting van de Afdeling dat de commissie voor bezwaarschriften niet gebonden is aan deze nota van inlichtingen. Zo staat het de commissie voor bezwaarschriften vrij om af te wijken van de nota van inlichtingen of deze integraal over te nemen, aldus het college.

Niet is gebleken dat de commissie niet voldoet aan de in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) gestelde vereisten voor adviescommissies. Dat de secretaris voorafgaand aan een hoorzitting aan de commissie voor bezwaarschriften een nota van inlichtingen stuurt, maakt niet dat het handelen van de commissie voor bezwaarschriften in deze zaak als subjectief en onzorgvuldig kan worden aangemerkt. De Afdeling overweegt dat in de voormelde handelswijze geen grond wordt gevonden voor het oordeel dat de leden van de bezwaarschriftencommissie vooringenomen of partijdig zijn en dat het college het advies om die reden niet aan zijn besluit op bezwaar ten grondslag heeft mogen leggen.

Het betoog slaagt niet.

Foutieve datum

5. [appellant] betoogt dat het besluit van 7 maart 2019 onzorgvuldig is omdat in de eerste alinea een onjuiste datum vermeld staat. Het besluit had volgens [appellant] moeten vermelden dat de controle van het perceel op 7 maart 2019 plaats had gevonden in plaats van 4 maart 2019.

5.1. In het besluit van 7 maart 2019 staat: "Deze controle heeft plaatsgehad op maandag 4 maart 2019 omstreeks 15.30 uur". Uit het rapport van bevindingen van het college volgt dat de controle van het perceel plaats heeft gevonden op dinsdag 5 maart 2019. De Afdeling overweegt dat dit echter niet betekent dat het besluit van 10 september 2019 onzorgvuldig tot stand is gekomen. Het college heeft abusievelijk een verkeerde datum in het primaire besluit genoemd, maar is bij de beoordeling van het besluit op bezwaar wel van de juiste gegevens uitgegaan, zodat het besluit op basis van de juiste feiten is genomen. De Afdeling ziet in het door [appellant] aangevoerde dan ook geen grond voor het oordeel dat het besluit

van 10 september 2019 in zoverre voor vernietiging in aanmerking zou komen.
Het betoog slaagt niet.

Overtreding en overtreder

6. [appellant] betoogt dat het college ten onrechte een last onder bestuursdwang heeft opgelegd. Daartoe voert hij aan dat het college in het besluit van 7 maart 2019 ten onrechte is uitgegaan van de verklaring van de toezichthouder, omdat de toezichthouder ten onrechte heeft gesteld dat hij heeft verklaard dat de op het perceel aanwezige houten balken en asbesthoudend plaatmateriaal van hem afkomstig zijn. [appellant] betoogt in beroep dat hij alleen schone houten balken van de te slopen schuur op de stookhoop heeft gelegd.

[appellant] betoogt voorts dat derden veelal afval storten op het perceel, omdat het perceel vrij toegankelijk is. Dit is volgens hem ook bevestigd door een Deskundig Inventariseerder Asbest. Zodoende staat niet vast dat hij het asbesthoudende plaatmateriaal heeft gestort op het perceel, aldus [appellant].

6.1. Het college stelt dat de toezichthouder de situatie ter plekke heeft bezocht en een rapport van bevindingen heeft opgemaakt. Volgens de toezichthouder heeft [appellant] verklaard dat hij sloopwerkzaamheden heeft verricht waarbij ook asbesthoudend plaatmateriaal is verwijderd. In de schuur waar de sloopwerkzaamheden hebben plaatsgevonden, stond een voorraadkist met daarin hetzelfde asbesthoudende plaatmateriaal wat ook op de dijk bij de stookplaats is aangetroffen. [appellant] heeft verklaard dat hij houten balken vanuit de schuur naar de stookplaats heeft gereden.

6.2. Het college dient op grond van artikel 3:2 van de Awb de relevante feiten vast te stellen op grond waarvan kan worden vastgesteld dat er sprake is van een overtreding. Het college heeft dat in dit geval ook gedaan door het laten verrichten van een controle op het perceel. Het is vervolgens aan de aangeschrevene om die feiten, indien daartoe aanleiding bestaat, te weerleggen of nader te verklaren, bij gebreke waarvan de bestuursrechter in beginsel van de juistheid van de feiten, zoals het college die heeft vastgesteld, dient uit te gaan.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:509), is de overtreder degene die het desbetreffende wettelijke voorschrift daadwerkelijk heeft geschonden.

Een bestuursorgaan mag, onverminderd de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het bewijs, in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtseer of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend rapport, voor zover deze eigen waarnemingen van de opsteller van het rapport weergeven. Indien die bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd.

6.3. Niet in geschil is dat [appellant] in strijd met de stookvergunning houten balken van zijn schuur naar de stookplaats heeft gereden om die daar te verbranden. Verder staat vast dat in de schuur waar de sloopwerkzaamheden hebben plaatsgevonden en de balken uit afkomstig waren, een voorraadkist stond met daarin hetzelfde asbesthoudende plaatmateriaal dat op de dijk bij de stookplaats door de toezichthouder is aangetroffen. Verder is volgens de toezichthouder door [appellant] verklaard dat het op het perceel aangetroffen afval afkomstig was uit de te slopen schuur. [appellant] heeft de juistheid van het verslag van de toezichthouder niet gemotiveerd bestreden. Verder is door [appellant] niet aannemelijk gemaakt aan de hand van concrete gegevens dat derden op het perceel hun afval hebben

gestort en dat juist dat afval asbesthoudend materiaal bevatte.

Omdat wat [appellant] naar voren heeft gebracht geen aanleiding geeft om te twijfelen aan de juistheid van het op ambtsbelofte opgemaakt controlerapport en gelet op de constatering van De Swart mocht het college bij de besluitvorming van de juistheid hiervan uitgaan en dit aan de besluitvorming ten grondslag leggen. Het college heeft zich naar het oordeel van de Afdeling, gelet op de voormelde verslagen en genoemde omstandigheden, terecht op het standpunt gesteld dat sprake is van een overtreding van de artikelen artikel 10.1, eerste lid van de Wmb, artikel 1b, tweede lid van de Woningwet en artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012.

Anders dan [appellant] betoogt, ziet de Afdeling in de door [appellant] aangevoerde omstandigheid dat de brandweer de storthoop uit elkaar zou hebben getrokken om de door hem aangestoken brandhoop te blussen, wat daar verder van zij, geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant] geen verwijt kan worden gemaakt voor de ontstane situatie. Het college heeft [appellant] gelet op het voorgaande terecht als overtreder aangemerkt en heeft kunnen overgaan tot het aanzeggen van het kostenverhaal.

Het betoog slaagt niet.

6.4. Gelet op het voorgaande was het college bevoegd jegens [appellant] handhavend op te treden wegens het overtreden van artikel 10.1, eerste lid, van de Wmb, artikel 1b, tweede lid van de Woningwet en artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012.

Gevolgen last

7. [appellant] betoogt dat de omvang van de vervuiling veel minder groot is dan is aangenomen in het aan het besluit ten grondslag gelegde onderzoek van De Swart. Uit dit onderzoek volgt volgens [appellant] dat hij ongeveer 500 m³ asbesthoudende grond moest saneren.

[appellant] betoogt daarnaast dat het besluit onevenredig is omdat het grote emotionele en financiële gevolgen heeft gehad. Daarbij wijst [appellant] er op dat hij is verhoord door de arbeidsinspectie en de politie.

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 14 oktober 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2430](#), vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat een last zodanig duidelijk en concreet geformuleerd dient te worden dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over wat gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen.

7.2. De Afdeling stelt vast dat [appellant] is gelast het vrijgekomen asbest dat ligt op het perceel volledig te laten verwijderen door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf. Daarmee is, zoals ter zitting van de Afdeling besproken, niet gelast dat [appellant] uitsluitend aan de last kan voldoen als hij de in het rapport van De Swart genoemde omvang van 500 m³ heeft verwijderd. De Afdeling overweegt dat de in de last omschreven maatregelen om de overtreding te herstellen duidelijk zijn. Er wordt uitsluitend concreet gelast dat het asbest door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf moet worden opgeruimd. In de door [appellant] overgelegde adviezen van de bedrijven Mitec Advies B.V. en Adviesbureau Flamant B.V. heeft het college terecht geen grond gezien voor een ander standpunt reeds omdat deze rapporten door de opstellers daarvan zijn ingetrokken.

Weliswaar begrijpt de Afdeling dat het besluit mogelijk financiële gevolgen heeft voor [appellant], maar het college heeft zich op het standpunt mogen stellen dat de door hem

genoemde omstandigheden geen bijzondere omstandigheden zijn die met zich brengen dat handhavend optreden onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Daarbij heeft het college een zwaarwegend gewicht kunnen toekennen aan het algemeen belang dat is gediend bij handhaving, onder andere bestaande uit de bescherming van het milieu.

De betogen slagen niet.

Slot en conclusie

8. Het beroep is ongegrond.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S. Vermeulen, griffier.

w.g. Hoekstra

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Vermeulen

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 september 2022

700-993

BIJLAGE

Artikel 5:24 Algemene wet bestuursrecht

1. De last onder bestuursdwang omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.

Artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht

1. Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld:

a. die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden,

b. waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en

c. die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen.

2. Indien een commissie over het bezwaar zal adviseren, deelt het bestuursorgaan dit zo spoedig mogelijk mede aan de indiener van het bezwaarschrift.

Artikel 10.1 Wet milieubeheer

1. Een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, is verplicht alle maatregelen te nemen of na te laten die redelijkerwijs van

hem kunnen worden geleverd, teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Artikel 10.2 Wet milieubeheer

1. Het is verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door deze - al dan niet in verpakking - buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden.

Artikel 1b Woningwet

(...)

2. 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, en vierde lid.

Artikel 7.22 Bouwbesluit 2012

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:

a. op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid;