

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4486

Datum uitspraak

6 november 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 15 september 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bergeijk besloten over te gaan tot invordering van een volgens het college door [appellante] verbeurde dwangsom van € 50.000,00. [appellante] is eigenares van het perceel en de opstallen aan de [locatie] te Westerhoven. Bij het onherroepelijk geworden besluit van 20 april 2021 heeft het college een last onder dwangsom aan [appellante] opgelegd van € 50.000,00 ineens wegens overtreding van de Woningwet, het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Bouwbesluit 2012. [appellante] verbeurt deze dwangsom indien: (a) sloopwerkzaamheden worden verricht anders dan door een gecertificeerd bedrijf; (b) sloopwerkzaamheden worden uitgevoerd zonder dat een volledige melding, inclusief een actueel asbestinventarisatierapport, is gedaan en deze melding is geaccepteerd; (c) [appellante] het met asbest besmette gedeelte van het perceel weer betreedt of toestaat dat dit wordt betreden voordat sanering genoemd onder b is uitgevoerd. In dat besluit staat dat toezichthouders door het spannen van afzetlinten kenbaar hebben gemaakt wat het besmette gebied is dat niet mag worden betreden.

Volledige tekst

202300381/1/R4.

Datum uitspraak: 6 november 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Westerhoven, gemeente Bergeijk,

appellante,
tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 30 november 2022 in zaak nr. 22/696
in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Bergeijk.

Procesverloop

Bij besluit van 15 september 2021 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van een volgens het college door [appellante] verbeurde dwangsom van € 50.000,00.

Bij besluit van 3 februari 2022 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 november 2022 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 14 augustus 2024, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. W. Koster, werkzaam bij Achmea Rechtsbijstand, vergezeld door [persoon], de echtgenoot van [appellante], en het college, vertegenwoordigd door mr. A. Poetai, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

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 en de invordering daarvan 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 20 april 2021 heeft het college aan [appellante] de last onder dwangsom opgelegd die ten grondslag ligt aan het invorderingsbesluit van 15 september 2021. Dat betekent dat in dit geval het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellante] is eigenares van het perceel en de opstallen aan de [locatie] te Westerhoven (hierna: het perceel). Bij het onherroepelijk geworden besluit van 20 april 2021 heeft het college een last onder dwangsom aan [appellante] opgelegd van € 50.000,00 ineens wegens overtreding van de Woningwet, het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Bouwbesluit 2012 (hierna: het Bouwbesluit). [appellante] verbeurt deze dwangsom indien: (a) sloopwerkzaamheden worden verricht anders dan door een gecertificeerd bedrijf; (b)

sloopwerkzaamheden worden uitgevoerd zonder dat een volledige melding, inclusief een actueel asbestinventarisatierapport, is gedaan en deze melding is geaccepteerd; (c) [appellante] het met asbest besmette gedeelte van het perceel (zoals omschreven in de asbestinventarisatie van juni 2018, kenmerk GS-A-3049 (hierna: het besmette gebied)) weer betreedt of toestaat dat dit wordt betreden voordat sanering genoemd onder b is uitgevoerd. In dat besluit staat dat toezichthouders door het spannen van afzetlinten kenbaar hebben gemaakt wat het besmette gebied is dat niet mag worden betreden. Op het gele afzetlint staat de tekst 'verboden toegang asbest'. In het besmette gebied staan onder meer loodsen die aan derden worden verhuurd.

De besluiten

3. Bij het invorderingsbesluit van 15 september 2021 heeft het college besloten tot invordering van een dwangsom van € 50.000,00 die [appellante] volgens het college op 3 mei 2021 heeft verbeurd, omdat [appellante] heeft laten gebeuren dat andere personen het besmette gebied hebben betreden.

Bij het besluit van 3 februari 2022 heeft het college het invorderingsbesluit in stand gelaten onder aanvulling van de motivering. Volgens het college heeft de last onder c betrekking op de zorgplichten van [appellante] uit het Bouwbesluit en de Woningwet en is in het besluit van 20 april 2021 vermeld dat toezichthouders [appellante] eerder hebben gesommeerd ervoor te zorgen dat personen, waaronder zichzelf, het met linten afgezette gebied niet betreden. Volgens het college heeft [appellante] de last onder c niet nageleefd, omdat op 3 en 31 mei 2021 en 18 en 25 juni 2021 anderen dan [appellante] zich in het besmette gebied hebben opgehouden en [appellante] er onvoldoende zorg voor heeft gedragen om dit te voorkomen. [appellante] had dit moeten voorkomen door verdergaande maatregelen te treffen, aldus het college in dit besluit.

De aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [appellante] de last onder c niet heeft nageleefd. Naar het oordeel van de rechtbank omvat het woord 'toestaan' meer dan alleen de uitdrukkelijke toestemming van [appellante] om het besmette gebied te betreden. Het omvat volgens de rechtbank ook dat [appellante] dat gebied niet laat betreden en dat zij daartoe de noodzakelijke maatregelen had moeten treffen. Dat [appellante] haar echtgenoot de huurders telefonisch op de hoogte heeft laten brengen van het verbod om het met linten afgezette besmette gebied te betreden, is volgens de rechtbank onvoldoende. [appellante] had volgens de rechtbank brieven of e-mailberichten naar de huurders kunnen sturen met de mededeling dat het niet is toegestaan het besmette gebied te betreden op straffe van opzegging of opschorting van de huurovereenkomst. Verder kan gedacht worden aan fysieke maatregelen zoals het innemen van de sleutels van de verhuurde loodsen in het besmette gebied, een verdergaande afscherming van dat gebied met hekken, dan wel het houden van (camera)toezicht. De rechtbank heeft vastgesteld dat [appellante] dergelijke maatregelen niet heeft getroffen. De vraag of [appellante] de zorgplichten uit het Bouwbesluit en de Woningwet heeft nageleefd, is volgens de rechtbank niet bepalend voor de vraag of [appellante] de last heeft nageleefd, omdat die zorgplichten geen onderdeel uitmaken van de last onder c.

Het hoger beroep

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij de last onder c niet heeft nageleefd. [appellante] voert in de eerste plaats aan dat zij niemand heeft toegestaan om het besmette gebied te betreden, omdat zij op geen enkele manier heeft

goedgevonden of ermee heeft ingestemd dat dit gebied werd betreden. Volgens [appellante] heeft de rechtbank een betekenis aan het woord 'toestaan' gegeven die onjuist is en niet strookt met het gebruik van dat woord in de Nederlandse taal. Wat in het besluit van 20 april 2021 is vermeld over eerdere sommaties van toezichthouders maakt geen onderdeel uit van de last onder c en kan derhalve niet leiden tot het verbeuren van een dwangsom, zo stelt [appellante]. Volgens [appellante] heeft de rechtbank terecht overwogen dat de last onder c niet de zorgplichten omvat als bedoeld in het Bouwbesluit en de Woningwet. Voor zover de rechtbank een juiste betekenis aan het woord 'toestaan' heeft gegeven, voert [appellante] in de tweede plaats aan dat voldoende maatregelen waren genomen om te voorkomen dat andere personen het besmette gebied zouden betreden. [appellante] wijst erop dat haar echtgenoot alle huurders telefonisch op de hoogte heeft gebracht van het verbod om het besmette gebied te betreden vanwege asbestgevaar. Ook wijst [appellante] erop dat het besmette gebied was afgezet met linten, zodat voor eenieder kenbaar was dat het gebied achter de linten niet mocht worden betreden vanwege asbestgevaar. Indien het nodig was geweest om verdergaande maatregelen te nemen, had dit volgens [appellante] uitdrukkelijk in de last moeten worden opgenomen.

5.1. In een op 4 mei 2021 door toezichthouders van de gemeente opgesteld controleverslag staat dat deze toezichthouders op 3 mei 2021 hebben vastgesteld dat een aanhanger in het besmette gebied stond die daar op 20 april 2021 nog niet aanwezig was. In een op 3 juni 2021 door toezichthouders van de gemeente opgesteld controleverslag staat dat op 31 mei 2021 controle is ingesteld na een recente melding van vrijgave na asbestsanering door het asbestsaneringsbedrijf AVD waarvan op 28 mei 2021 de certificering is ingetrokken. De toezichthouders hebben op 31 mei 2021 geconstateerd dat afzetlinten waren verwijderd en dat in het gebied waarop de melding betrekking had nog asbestresten aanwezig waren. Direct na deze constatering zijn opnieuw afzetlinten aangebracht. In een op 28 juni 2021 door toezichthouders van de gemeente opgesteld controleverslag staat dat door de politie op 18 juni 2021 en door toezichthouders op 25 juni 2021 is geconstateerd dat meer dan één persoon zich in een loods in het besmette gebied bevond en dat afzetlinten waren verwijderd. Na deze constatering zijn de afzetlinten zo nodig opnieuw aangebracht.

5.2. [appellante] heeft gesteld dat op 3 mei 2021 een aanhanger van een huurder is aangetroffen en dat zij die huurder geen toestemming heeft gegeven om die aanhanger daar neer te zetten. Op de zitting heeft de echtgenoot van [appellante] toegelicht dat AVD de afzetlinten vlak voor de controle op 31 mei 2021 heeft verwijderd na het afronden van de asbestsaneringswerkzaamheden en dat om die reden op 31 mei 2021 geen afzetlinten zijn aangetroffen. Verder heeft [appellante] gesteld dat zij ten tijde van belang niet wist dat personen zich in het besmette gebied ophielden en dat zij geen toestemming heeft gegeven om daar aanwezig te zijn. De echtgenoot van [appellante] heeft op de zitting aan de hand van een luchtfoto van het perceel toegelicht dat de woning op het perceel door een tuin en beplanting is afgescheiden van het besmette gebied, dat tussen die woning en de loods waar op 18 en 25 juni 2021 personen, waaronder huurders, zijn aangetroffen een bouwwerk en beplanting staan en dat die personen niet langs de woning zijn gekomen toen zij vanaf de Borkelsedijk naar die loods gingen.

Het college heeft niet bestreden wat [appellante] aldus heeft gesteld en wat de echtgenoot van [appellante] op de zitting heeft toegelicht over de inrichting van het perceel. Op de zitting heeft het college erkend dat de afzetlinten die op 31 mei 2021 waren verdwenen, vlak daarvoor kunnen zijn verwijderd door AVD. Volgens het college had [appellante] kunnen verwachten dat de huurders het besmette gebied zouden betreden. Daarom vindt het college dat [appellante] aanvullende maatregelen had moeten treffen om te vermijden dat die

verwachting zou uitkomen.

5.3. Uit de onderscheiden controleverslagen blijkt niet dat [appellante] anderen uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven om het besmette gebied te betreden. Ook heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat [appellante] ten tijde van belang ervan op de hoogte was dat andere personen het besmette gebied wilden betreden of daar aanwezig waren. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking wat de echtgenoot van [appellante] op de zitting heeft toegelicht over de inrichting van het perceel. Ook heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat andere personen het besmette gebied hebben betreden nadat de afzetlinten door een aan [appellante] te verwijten omstandigheid waren verwijderd. De stelling van het college dat [appellante] kon verwachten dat huurders het besmette gebied zouden betreden, maakt, wat daarvan ook zij, niet aannemelijk dat [appellante] huurders heeft toegestaan het besmette gebied te betreden. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de last onder c niet zover strekt dat [appellante], naast de afzetlinten en het informeren van de huurders, aanvullende maatregelen had moeten treffen om te voorkomen dat huurders of anderen het besmette gebied op het perceel zouden betreden. Gelet hierop heeft de rechtbank niet onderkend dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat [appellante] de last onder c niet heeft nageleefd.

Het betoog slaagt.

Slotsom

6. Het hoger beroep is gegrond. Hetgeen [appellante] overigens in hoger beroep heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 3 februari 2022 alsnog gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. De Afdeling zal voorts zelf in de zaak voorzien door het invorderingsbesluit van 15 september 2021 te herroepen en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

7. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 30 november 2022 in zaak nr. 22/696;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Bergeijk van 3 februari 2022, kenmerk 22UT000970/C21003070;

V. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Bergeijk van 15 september 2021, kenmerk BER-2021-1027-001 / 21UTO05161;

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

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Bergeijk tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.248,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Bergeijk tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.500,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Bergeijk aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 458,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W.J.C. Robben, griffier.

w.g. Borman
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Robben
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 november 2024

610-1110