

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:311

Datum uitspraak

30 januari 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 28 november 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van Baarle-Nassau aan [verzoekster A] en [verzoeker B] een last onder dwangsom opgelegd om herhaling van eerder geconstateerde overtredingen te voorkomen. [verzoeker B] is bestuurder, directeur en enig aandeelhouder van [verzoekster A]. [verzoekster A] exploiteert een kalverhouderij op het perceel [locatie] in Baarle-Nassau. [verzoekster A] is onder meer eigenaar van een tussen het Gorpeind en de Zondereigensebaan in Baarle-Nassau gelegen akker met de kadastrale aanduidingen Q802, Q870 en Q921. Op 18 maart 2024 heeft de politie Zeeland-West-Brabant een anonieme melding ontvangen over dumping van met drugsafval verontreinigde mest op een akker aan de Eerste Dreef in Baarle-Nassau. Die akker is geen eigendom van, en wordt niet gebruikt door, [verzoekster A] of [verzoeker B]. Uit een rapport van het Nederlands Forensisch instituut van 30 april 2024 blijkt dat die akker op 20 maart 2024 is bemonsterd en dat in een van de genomen monsters metamfetamine is aangetoond in een concentratie die wijst op een lozing van afvalstoffen die verband houden met de productie van metamfetamine.

Volledige tekst

202407589/1/R4.

Datum uitspraak: 30 januari 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de

Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)) hangende het bezwaar van:
[verzoekster A], gevestigd in Baarle-Nassau, en [verzoeker B], wonend in Baarle-Nassau,
verzoekers,

tegen het besluit van 28 november 2024 van het college van burgemeester en wethouders
van Baarle-Nassau,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 november 2024 heeft het college aan [verzoekster A] en [verzoeker B] een
last onder dwangsom opgelegd om herhaling van eerder geconstateerde overtredingen te
voorkomen.

Tegen dit besluit hebben [verzoekster A] en [verzoeker B] bezwaar gemaakt.

[verzoekster A] en [verzoeker B] hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige
voorziening te treffen.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[verzoekster A] en [verzoeker B] hebben een nader stuk ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek op een zitting behandeld op 10 januari 2025, waar
[verzoekster A] en [verzoeker B], vertegenwoordigd en bijgestaan door mr. J.J.J. de Rooij,
advocaat te Tilburg, en het college, vertegenwoordigd door mr. L.P. van der Roest, vergezeld
door L. Bosua, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [verzoeker B] is bestuurder, directeur en enig aandeelhouder van [verzoekster A].
[verzoekster A] exploiteert een kalverhouderij op het perceel [locatie] in Baarle-Nassau.
[verzoekster A] is onder meer eigenaar van een tussen het Gorpeind en de
Zondereigensebaan in Baarle-Nassau gelegen akker met de kadastrale aanduidingen Q802,
Q870 en Q921 (hierna: de akker).

Op 18 maart 2024 heeft de politie Zeeland-West-Brabant een anonieme melding ontvangen
over dumping van met drugsafval verontreinigde mest op een akker aan de Eerste Dreef in
Baarle-Nassau. Die akker is geen eigendom van, en wordt niet gebruikt door, [verzoekster A]
of [verzoeker B]. Uit een rapport van het Nederlands Forensisch instituut (hierna: het NFI) van
30 april 2024 blijkt dat die akker op 20 maart 2024 is bemonsterd en dat in een van de
genomen monsters metamfetamine is aangetoond in een concentratie die wijst op een
lozing van afvalstoffen die verband houden met de productie van metamfetamine. Naar
aanleiding daarvan heeft het Arrondissementsparket Zeeland - West-Brabant opdracht
gegeven voor een breder onderzoek naar drugsafval op akkers in Baarle-Nassau. In dat kader
zijn op 21 mei 2024 in totaal 21 akkers bemonsterd, waaronder één akker van [verzoekster
A], te weten de akker. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het rapport
'Onderzoek naar de aanwezigheid van afvalstoffen gerelateerd aan de productie van
synthetische drugs in Baarle-Nassau' van het NFI van 15 augustus 2024.

Besluit van 28 november 2024

2. Gelet op het NFI-rapport van 15 augustus 2024 heeft college het in het besluit van 28 november 2024 aannemelijk geacht dat in opdracht van [verzoekster A] met drugsafval vervuilde mest op de akker is uitgereden. Door het op de akker aanbrengen van aldus verontreinigde mest zijn volgens het college één of meer dan één van de volgende bepalingen overtreden: artikel 3.40c, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal), gelezen in samenhang met artikel 3.40b, eerste lid, van het Bal, artikel 2.11 van het Bal, gelezen in samenhang met artikel 2.2 van het Bal, artikel 10.1, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer, artikel 1.6 van de Omgevingswet (hierna: Ow), artikel 1.7 van de Ow en artikel 1.7a van de Ow, gelezen in samenhang met artikel 1.3 van het Omgevingsbesluit. Het college acht aannemelijk dat de verboden handeling is verricht door één of meer dan één loonwerker die door [verzoekster A] en [verzoeker B] is ingehuurd. Het college heeft [verzoekster A] en [verzoeker B] als overtreders aangemerkt, omdat zij volgens het college als functioneel plegers kunnen worden aangemerkt. Het college heeft daarvoor relevant geacht dat [verzoekster A] en [verzoeker B] kunnen beschikken over de akker en één of meer dan één loonwerker hebben toegestaan om mest over de akker uit te rijden. Volgens het college hebben [verzoekster A] en [verzoeker B] de overtreding van voormelde bepalingen aanvaard, omdat zij onvoldoende toezicht hebben gehouden op de betreffende loonwerker of loonwerkers. Volgens het college hadden [verzoekster A] en [verzoeker B] toezicht kunnen houden door steeds direct voorafgaand aan de bemesting van de akker de betreffende giertank van de loonwerker te laten bemonsteren door een erkende instelling. [verzoekster A] en [verzoeker B] hebben volgens het college te veel vertrouwen gesteld in de door hen ingehuurde loonwerkers en hebben daardoor niet alles gedaan wat redelijkerwijs van hen mag worden verwacht om de verboden handeling te voorkomen.

Om herhaling van deze overtredingen te voorkomen heeft het college [verzoekster A] en [verzoeker B] gelast ervoor te zorgen dat geen van de hiervoor vermelde bepalingen opnieuw worden overtreden. Indien zij niet of niet volledig aan deze last voldoen, verbeuren zij een dwangsom van € 150.000,00 ineens. Het college heeft geen begunstigingstermijn aan de last verbonden.

Het verzoek

3. [verzoekster A] en [verzoeker B] hebben de voorzieningenrechter verzocht om bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van 28 november 2024 te schorsen.

Spoedeisend belang

4. Anders dan het college is de voorzieningenrechter van oordeel dat [verzoekster A] en [verzoeker B] een spoedeisend belang hebben bij hun verzoek. De voorzieningenrechter neemt daarbij in aanmerking dat de last betrekking heeft op bedrijfsactiviteiten die [verzoekster A] en [verzoeker B] op korte termijn willen uitvoeren of laten uitvoeren en het college geen begunstigingstermijn aan de last heeft verbonden. Zo willen [verzoekster A] en [verzoeker B] vanaf half februari weer hun akkers laten bemesten.

Beoordeling van het verzoek

5. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend.

6. [verzoekster A] en [verzoeker B] betogen dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de verweten handeling heeft plaatsgevonden. Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat er drugsafval in de mest zat die in hun opdracht op de akker is uitgereden.

6.1. In het NFI-rapport van 15 augustus 2024 staat dat op een klein deel van de akker sporen

van mestinjecties zichtbaar waren en dat alleen op dat deel grondmonsters zijn genomen. Uit het NFI-rapport blijkt dat in die grondmonsters geen drugsgerelateerde afvalstoffen zijn aangetoond. Daarnaast vermeldt dat rapport dat op twee plekken op de akker mest aan het oppervlak zichtbaar was. Daarvan zijn mestmonsters genomen. Uit het NFI-rapport blijkt dat in één van die mestmonsters metamfetamine is aangetoond in een concentratie die wijst op een lozing van afvalstoffen die verband houden met de productie van metamfetamine. [verzoekster A] en [verzoeker B] hebben op de zitting toegelicht dat zij hun akkers door loonwerkers laten bemesten met mest die afkomstig is van hun eigen kalveren en dat die mest daarbij in de bodem wordt geïnjecteerd. Gelet op de omstandigheid dat geen drugsafval is aangetroffen in de bodemmonsters die zijn genomen op de plek waar mest in de bodem was geïnjecteerd, doet zich de vraag of de met drugsafval verontreinigde mest die op het oppervlak is aangetroffen daar als gevolg van de in opdracht van [verzoekster A] en [verzoeker B] uitgevoerde bemestingswerkzaamheden is terechtgekomen. Omdat uit het NFI-rapport niet blijkt of de verontreinigde mest is aangetroffen op het gedeelte van de akker waar sporen van injectie zichtbaar waren, acht de voorzieningenrechter niet op voorhand door het college aannemelijk gemaakt dat de verweten handeling, te weten het in opdracht van [verzoekster A] op de akker uitrijden van mest die verontreinigd is met drugsafval, heeft plaatsgevonden.

7. [verzoekster A] en [verzoeker B] betogen verder dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zij als functioneel plegers kunnen worden aangemerkt. [verzoekster A] en [verzoeker B] voeren aan dat zij nooit hebben aanvaard dat met drugsafval verontreinigde mest op de akker zou worden uitgereden en dat van hen niet kan worden verwacht dat zij onafgebroken toezicht houden op alle akkers van [verzoekster A], dan wel op ingehuurde loonwerkers. Volgens [verzoekster A] en [verzoeker B] is er geen reden om loonwerkers op voorhand te wantrouwen en is het onuitvoerbaar en in de praktijk ongebruikelijk om een giertank van een loonwerker, vlak voordat deze op de akker wordt uitgereden, door een erkende instelling te laten bemonsteren op drugsgerelateerde afvalstoffen. Volgens [verzoekster A] en [verzoeker B] duurt het ongeveer tien werkdagen om een giertank te laten bemonsteren en de monsters te laten analyseren, waardoor de betreffende giertank tien dagen ongebruikt en afgesloten op de akker zou moeten blijven staan.

7.1. Ingevolge artikel 5:1, tweede lid, van de Awb wordt onder overtreder verstaan degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is overtreder in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek verricht. Voor beantwoording van de vraag of een ander dan degene die de verboden handeling fysiek verricht als functionele pleger van de overtreding kan worden aangemerkt, is de Afdeling aangesloten bij de criteria van de Hoge Raad voor de toerekening van verboden gedragingen aan rechtspersonen, waarbij van belang is of een gedraging heeft plaatsgevonden in de sfeer van de rechtspersoon. Daarvan kan sprake zijn indien zich een of meer van de navolgende omstandigheden voordoen:

- a) het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon,
- b) de gedraging past in de normale bedrijfsvoering of taakuitoefening van de rechtspersoon,
- c) de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf of in diens taakuitoefening,
- d) de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou

plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard, waarbij onder bedoeld aanvaarden mede begrepen is het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging. Vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2067](#) en het arrest van de Hoge Raad van 21 oktober 2003, [ECLI:NL:HR:2003:AF7938](#) (Drijfmest-arrest), zoals verduidelijkt in het arrest van de Hoge Raad van 26 april 2016, [ECLI:NL:HR:2016:733](#).

7.2. Het bestuursorgaan moet aannemelijk maken dat aan de criteria voor functioneel plegerschap is voldaan.

7.3. Gelet op het besluit, het verweerschrift en het verhandelde ter zitting gaat het college uit van de mogelijkheid dat schone mest, nadat die door een loonwerker uit de mestputten van [verzoekster A] is gehaald, buiten het zicht van [verzoekster A] en [verzoeker B] is vermengd met drugsafval en dat de aldus verontreinigde mest vervolgens door een loonwerker op de akker is uitgereden. Gelet daarop lag het volgens het college op de weg van [verzoekster A] en [verzoeker B] om voldoende toezicht te houden op de door hen ingeschakelde loonwerkers. Volgens het college kunnen [verzoekster A] en [verzoeker B] als functioneel plegers worden aangemerkt, omdat zij dat hebben nagelaten. Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat dit scenario zich heeft voorgedaan. De voorzieningenrechter heeft geen stukken in het dossier aangetroffen over het inschakelen van loonwerkers, over de periodes waarin mest zou zijn uitgereden en of dat uitrijden ook is gebeurd op de akker. Ook op de zitting is daarvoor niet meer onderbouwing gegeven. Dat [verzoekster A] en [verzoeker B] erkennen dat zij loonwerkers inschakelen voor het uitrijden van mest is daarvoor onvoldoende. Zelfs al zou het door het college geschetste scenario wel aannemelijk zijn, valt zonder nadere motivering niet in te zien dat in het kader van de te betrachten zorg in redelijkheid van [verzoekster A] en [verzoeker B] mag worden verwacht dat zij, nadat schone mest door een loonwerker is opgezogen uit hun mestkelders om te worden uitgereden, die mest nog laten onderzoeken om na te gaan of intussen vermenging met drugsafval heeft plaatsgevonden. Hierbij neemt de voorzieningenrechter ook in aanmerking dat het college op de zitting heeft onderkend dat een dergelijke wijze van toezicht op praktische bezwaren stuit, maar dat het desgevraagd niet concreet heeft kunnen maken op welke manier [verzoekster A] en [verzoeker B] wel toezicht op de loonwerkers hadden moeten houden. Voor zover, gelet op wat hiervoor onder 6.1 is overwogen, aannemelijk kan worden geacht dat de verweten handeling heeft plaatsgevonden, heeft het college naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter niet aannemelijk gemaakt dat [verzoekster A] en [verzoeker B], in zijn hoedanigheid als bestuurder, directeur en enig aandeelhouder van [verzoekster A], als functioneel plegers van de hiervoor onder 2 vermelde bepalingen kunnen worden aangemerkt.

8. Gelet op wat hiervoor onder 6.1 en 7.3 is overwogen, ziet de voorzieningenrechter aanleiding om de hierna te melden voorlopige voorziening te treffen. Wat [verzoekster A] en [verzoeker B] overigens hebben aangevoerd, behoeft geen bespreking.

9. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. wijst het verzoek toe;

II. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van het college van burgemeester

en wethouders van Baarle-Nassau van 28 november 2024, kenmerk D2024-00208000, tot zes weken nadat het besluit op het daartegen door [verzoekster A] en [verzoeker B] gemaakte bezwaar is bekendgemaakt;

III. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Baarle-Nassau tot vergoeding van bij [verzoekster A] en [verzoeker B] in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.814,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IV. gelast dat het college van burgemeester en wethouder van Baarle-Nassau aan [verzoekster A] en [verzoeker B] het door hen voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht ten bedrage van € 371,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. W.J.C. Robben, griffier.

w.g. De Moor-van Vugt
voorzieningenrechter

w.g. Robben
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 januari 2025

610-947