

Indien een gemeente na een asbestbrand de door haar gemaakte kosten van asbestverwijdering wil verhalen op de eigenaar van de desbetreffende onroerende zaak, kan de gemeente verschillende routes kiezen. In onze bijdrage Juridisch actueel van juni 2016 beschreven wij een poging van een gemeente tot kostenverhaal via de burgerlijke rechter.¹ Dit liep voor de gemeente in kwestie niet goed af: de rechtbank wees alle verdederingen af. Wij merkten in onze bijdrage al op dat de gemeente door middel van een passende bestuursrechtelijke handhavingsactie op basis van de zorgplicht uit de Wet milieubeheer ("Wm") meer kan van slagen zou hebben gehad. In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("ABRVs") van medio 2017 staat een poging tot kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg centraal.²

Publiekrechtelijk kostenverhaal bij asbestbrand

Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra

Trefwoorden:

- **Wet milieubeheer**
- **Algemene wet bestuursrecht**
- **(Spoedeisende) bestuursdwang**
- **Kostenverhaal**
- **Asbest**



Prof. Mr G.A. van der Veen (rechts) is als advocaat verbonden aan AKD in Rotterdam en als bijzonder hoogleraar Milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen

Mr J.J. Hoekstra (links) is advocaat bij Straatman Koster Advocaten in Rotterdam.

Zij zijn onder meer werkzaam op het gebied van bodemverontreiniging (e-mail: gvanderveen@akd.nl en j.hoekstra@straatmankoster.nl)

DE FEITEN

In de nacht van 12 op 13 januari 2015 is brand uitgebroken in een loods, die dienst deed als bedrijfsverzamelgebouw, aan een locatie te Wateringen in gemeente Westland. Het gebouw, waarvan het dak een oppervlakte had van ongeveer 1600 m², is geheel afgebrand. De dakbedekking van het gebouw bestond uit asbestplaten waardoor een aanzienlijke hoeveelheid asbest in de omgeving, onder meer op het grondgebied van gemeente Den Haag, is terechtgekomen. De loods heeft twee eigenaren: de ene eigenaar (1) is voor 95% eigenaar van de bedrijfsloods; de andere eigenaar (2) voor 5% eigenaar.

Het college van burgemeester en wethouders heeft op 13 januari 2015, onmiddellijk na de brand, spoedeisende bestuursdwang toegepast door een asbestinventarisatie te laten opstellen en een bedrijf opdracht te geven van de aantal maatregelen te nemen om asbestverontreiniging tegen te gaan. Die maatregelen betreffen in hoofdzaak: het verwijderen van asbestresten in de openbare ruimte op de wegen, de trottoirs, de parkeervakken, de opritten, de paden en het nabij gelegen groen op de Menno ter Braakstraat en het Marsmanplantsoen. Beide eigenaren gaan in bezwaar tegen de spoedeisende bestuursdwang.

Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 10 februari 2015 heeft het college zijn beslissing tot toepassing van *spoedeisende be-*

stuursdwang op schrift gesteld. Daarbij heeft het college bepaald dat de kosten van de toepassing van de spoedeisende bestuursdwang voor rekening van de eigenaren komen. Eveneens bij besluit van 10 februari 2015 heeft het college aan de eigenaren een last onder bestuursdwang opgelegd ter zake van de asbestverontreiniging. Daarbij heeft het college bepaald dat (ook) de kosten van de toepassing van de *reguliere* bestuursdwang voor rekening van de eigenaren komen. Bij besluit van 23 november 2016 heeft het college de hoogte van de kosten van de toepassing van de spoedeisende en reguliere bestuursdwang vastgesteld en deze op de eigenaren verhaald; het gaat hierbij om enkele tonnen.

HET BETOOG VAN DE EIGENAREN

Eigenaar 1 betoogt – samengevat – dat het college ten onrechte spoedeisende bestuursdwang heeft toegepast omdat niet aan het vereiste van spoedeisendheid is voldaan. Hij stelt dat op het grondgebied van de gemeente Den Haag slechts een geringe hoeveelheid asbest terecht is gekomen. Verder wijst hij er op dat de brandweer de ergste verontreiniging direct na de brand heeft opgeruimd en in de media steeds is bericht dat er geen risico's voor de gezondheid bestaan. Voorts blijkt uit het asbestinventarisatierapport dat kon worden volstaan met het nemen van maatregelen op korte termijn, hetgeen ruimte laat voor enig uitstel, aldus de eigenaren. Hij stelt ten slotte dat het college hem had moeten informeren en

vervolgens gelegenheid had moeten bieden zelf maatregelen te nemen of de inmiddels ingezette sanering over te nemen. Nu het college de uitoefening van de spoedeisende bestuursdwang hem te laat bekend had gemaakt, was dat niet meer mogelijk. Eigenaar 2 stelt in het bijzonder nog dat op hem, als eigenaar van slechts 5% van de loods, geen volledig kostenverhaal kan plaatsvinden.

HET OORDEEL VAN DE BESTUURSRECHTER

Aan haar (kosten)verhaal legt het college ten grondslag de schending van artikel 1.1a Wm. Dat artikel bevat een zorgplicht en luidt als volgt:

“1. Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht.

2. De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.”

De in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer vervatte zorgplicht geldt in beginsel slechts in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden, terwijl de Wet milieubeheer er niet op andere wijze in voorziet om die gevolgen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken.³

De ABRvS stelt voorop dat het een feit van algemene bekendheid is dat asbest een gevaarlijke stof is en dat de verspreiding van asbestdeeltjes nadelige gevolgen heeft voor het milieu en risico's voor de gezondheid met zich brengt. Mede op basis van een uitgevoerde asbestinventarisatie heeft het college volgens de ABRvS aannemelijk gemaakt dat door het vrijkomen en de verspreiding van asbestresten ten gevolge van de brand in de loods ernstige nadelige gevolgen zijn ontstaan of acuut dreigden te ontstaan voor mens en milieu, en dat in een geval als dit geen andere regels dan artikel 1.1a van de Wet milieubeheer het treffen van maatregelen vorderen teneinde die gevolgen te voorkomen. Verder heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake was van een spoedeisende

situatie die het terstond toepassen van bestuursdwang rechtvaardigde.

Verder overweegt de ABRvS dat de eigenaren, gelet op de situering van de loods nabij de gemeentegrens met Den Haag, de omvang van de brand en de weersomstandigheden, redelijkerwijs hadden kunnen weten dat asbestdeeltjes op Haags grondgebied terecht zouden komen. De eigenaren kan dan ook worden verweten dat zij niet de nodige maatregelen hebben getroffen. Reeds hierom kan de mate waarin het algemeen belang is betrokken bij het ongedaan maken van de situatie, geen aanleiding geven voor het oordeel dat het college geheel of gedeeltelijk van kostenverhaal had behoren af te zien. Verder kan de financiële draagkracht van de aangeschrevene in beginsel niet als bijzondere omstandigheid gelden die grond biedt om geheel of gedeeltelijk van kostenverhaal af te zien. Dat de financiële draagkracht onvoldoende is en het publiek belang bij de sanering is betrokken, maakt – anders dan de eigenaren stellen – niet dat het volledig doorbelasten van de kosten onevenredig is.

So far, so good voor het college. Maar dan het betoog van eigenaar 1 dat de uitoefening van de spoedeisende bestuursdwang te laat bekend is gemaakt. Hieraan wijdt de ABRvS de meest interessante overweging van de uitspraak. Allereerst ter achtergrond: het college heeft de spoedeisende bestuursdwang eerst op 10 februari 2015 op schrift gesteld en bekendgemaakt, hetgeen in strijd is met artikel 5.31 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb), aldus eigenaar 1. Dit artikel bepaalt dat zo spoedig mogelijk na het toepassen van bestuursdwang alsnog een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt bekendgemaakt. De ABRvS overweegt hierover als volgt. De spoedeisende bestuursdwang is tussen 13 januari en 19 januari 2015 uitgeoefend. Op 5 februari 2015 is aan de eigenaren een “vooraankondiging last onder bestuursdwang” verzonden. Die vooraankondiging betreft het voornemen van het college om een (reguliere) last onder bestuursdwang op te leggen ten aanzien van nog uit te voeren saneringswerkzaamheden. Anders dan waar het college in het van uitgaat, is die vooraankondiging geen bekendmaking van het besluit tot toepassen van spoedeisende bestuursdwang, als bedoeld in de Awb. Eerst op 10 februari 2015 is het besluit tot toepassing van de spoedeisende bestuursdwang bekendgemaakt. Dat is vier weken nadat het college was begonnen met de uitoefening van de spoedeisende bestuursdwang. Hiermee is niet voldaan aan de in artikel

5.31 lid 2 Awb neergelegde verplichting om het besluit zo spoedig mogelijk bekend te maken. Door deze gang van zaken is aan de eigenaren de mogelijkheid ontnomen om in de periode van 13 januari tot 19 januari de sanering geheel of gedeeltelijk over te nemen. Naar het oordeel van de ABRvS behoren de kosten van de spoedeisende bestuursdwang daarom redelijkerwijs niet geheel ten laste van de eigenaren te komen. Het besluit van het college is op dit punt in strijd met artikel 5:31 lid 2 Awb en wordt in zoverre vernietigd. De ABRvS stelt ten slotte zelf de hoogte van de te verhalen kosten vast op een bedrag van minder dan 50 % van de verhaalde kosten.

Het betoog van eigenaar 2, die zich op het standpunt stelt dat op hem als eigenaar van 5% van de loods geen kostenverhaal kan plaatsvinden, faalt overigens; er staat geen rechtsregel aan in de weg om iedere aangeschrevene hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor betaling van de kosten van de uitoefening van bestuursdwang, aldus de ABRvS.

Ten aanzien van het verhaal van kosten van de toegepaste reguliere bestuursdwang loopt het voor het college beter af. Deze mochten wel op de eigenaren worden verhaald, nu door de eigenaren geen maatregelen zijn genomen en hem dit kan worden verweten. Anders dan eigenaren dus betogen, kan de mate waarin het algemeen belang is betrokken bij het ongedaan maken van de situatie, geen aanleiding geven voor het oordeel dat van kostenverhaal afgezien zou moeten worden.

CONCLUSIE

Het verhaal van kosten na saneringswerkzaamheden in verband met asbestbranden, is en blijft een aandacht vragende zaak. Wij constateerden eerder al in dit tijdschrift dat privaatrechtelijk kostenverhaal een moeilijk begaanbare weg is. Publiekrechtelijk optreden biedt meer kansen, maar ook dan blijft waakzaamheid en alertheid geboden. De hierboven besproken uitspraak toont dat. Huiselijk geformuleerd, had het college meer vaart moeten maken met de besluitvorming. Dat kost de gemeente onnodig veel geld en verdient voor sanerende overheden geen navolging.

NOTEN

1. *Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra, Tijdschrift Bodem juni 2016, p. 38-39.*
2. *ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1245.*
3. *Zie onder meer ABRvS 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1568.*