

## Asbestbrand. Spoedeisende bestuursdwang wegens overtreding van artikel 1.1a Wet milieubeheer. Geen aanleiding om af te zien van kostenverhaal.

ABRvS 06-05-2020, ECLI:NL:RVS:2020:1183, m.nt. C.M.M. van Mil & M.J.O. Copier

**Instantie**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

**Datum**

6 mei 2020

**Magistraten**

(Mrs. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, A.W.M. Bijloos en A.J.C. de Moor-van Vugt)

**Zaaknummer**

201808056/1/A1 en 201808487/1/A1

**Noot**

C.M.M. van Mil & M.J.O. Copier

**Annotatorprofiel**

C.M.M. van Mil

M.J.O. Copier

**JCDI**

JCDI:ADS206216:1

**Vakgebied(en)**

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Milieurecht / Bodem

Omgevingsrecht / Omgevingswet

Bestuursrecht algemeen (V)

Omgevingsrecht / Handhaving

**Brondocumenten**

ECLI:NL:RVS:2020:1183, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 06-05-2020

**Wetingang**

(Art. 1.1a, art. 17.1 Wm; art. 5:25 lid 1 Awb)

### Essentie

**Asbestbrand. Spoedeisende bestuursdwang wegens overtreding van artikel 1.1a Wet milieubeheer. Geen aanleiding om af te zien van kostenverhaal.**

### Samenvatting

*In het aan [appellant sub 2] gerichte besluit van 19 december 2016 heeft het college hem aangemerkt als overtreder van artikel 17.1 Wet milieubeheer. Het besluit van 19 december 2016 is onherroepelijk. [appellant sub 2] heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd op grond waarvan zou moeten worden geoordeeld dat sprake is van een uitzonderlijk geval als hiervoor bedoeld. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het college in beginsel mag afgaan op de inschrijving in het register van de Kamer van Koophandel. CRS Worldwide B.V. en Scooter Company stonden toentertijd ingeschreven op dat adres. Nu van het tegendeel niet was gebleken, kon het college ervan uitgaan dat zij – naast Dutch4Green B.V. – ter plaatse actief waren. Het college kon hen dus als (mede)drijvers van de inrichting aanmerken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1679) gaan bestuursdwang en kostenverhaal in de regel samen. Voor het maken van een uitzondering kan aanleiding bestaan indien de aangeschrevene van de ontstane situatie geen verwijt valt te maken en bij het ongedaan maken van de met het recht strijdige situatie het algemeen belang in die mate is betrokken, dat de kosten in redelijkheid niet of niet geheel voor rekening van de aangeschrevene behoren te komen. Verder kunnen andere bijzondere omstandigheden het bestuursorgaan nopen tot het geheel of gedeeltelijk afzien van kostenverhaal. Zoals hierna, onder 4.1, is overwogen moet [appellant sub 1] als overtreder van artikel 1.1a Wet milieubeheer worden aangemerkt. Door het nalaten van het treffen van saneringsmaatregelen en door het laten liggen van asbestresten konden nadelige gevolgen voor mens en milieu ontstaan. [appellant sub 1] heeft niet de*

*nodige maatregelen getroffen om deze gevolgen zo veel mogelijk te beperken. 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. Evenmin is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan moet worden geoordeeld dat de kosten van bestuursdwang redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van [appellant sub 1] zouden moeten komen.*

## Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

1. [appellant sub 1], wonend te Amsterdam, en
  2. [appellant sub 2A], Dutch4Green B.V., CRS Worldwide B.V. en Scooter Company, wonend respectievelijk gevestigd te Amsterdam (hierna: tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2])
- appellanten,  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,  
verweerder.

## Uitspraak

### Procesverloop

Zaak nr. 201808056/1/A1

Bij besluit van 1 december 2017 heeft het college de kosten van de spoedeisende bestuursdwang die is toegepast naar aanleiding van een brand in een loods aan de [locatie 1] te Amsterdam, vastgesteld en deze bij [appellant sub 1] verhaald. Tegen dit besluit heeft [appellant sub 1] bezwaar gemaakt.

Tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar heeft [appellant sub 1] beroep ingesteld.

Bij besluit van 11 september 2018, kenmerk 78368-UIT-18-04616, heeft het college het bezwaar van [appellant sub 1] gegrond verklaard en het in te vorderen bedrag gewijzigd.

Tegen dit besluit heeft [appellant sub 1] gronden ingediend.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

Zaak nr. 201808487/1/A1

Bij besluit van 4 december 2017 heeft het college de kosten van de hierboven genoemde toepassing van spoedeisende bestuursdwang vastgesteld en deze bij [appellant sub 2] verhaald.

Bij besluit van 11 september 2018, kenmerk NW18-02688-UIT-18-04623, heeft het college het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het in te vorderen bedrag gewijzigd.

Tegen dit besluit heeft [appellant sub 2] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken gevoegd ter zitting behandeld op 8 november 2019, waar zijn verschenen:

(...)

### Overwegingen

#### Inleiding

1.

Het college heeft op 28 oktober 2019 nadere stukken bij de Afdeling ingediend. Dit is in overeenstemming met artikel 8:58 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), op grond waarvan partijen tot 10 dagen voor de zitting nadere stukken kunnen indienen. De stukken bestaan uit een mandagenstaat en een werkplan asbestverwijdering van het reinigingsbedrijf VKS en zijn niet bepalend voor het vaststellen van de kosten van de toepassing van de spoedeisende bestuursdwang. Gelet hierop acht de Afdeling - anders dan [appellant sub 1] ter zitting heeft gesteld - het indienen van deze stukken niet in strijd met de goede procesorde. De Afdeling heeft deze stukken dan ook toegelaten.

2.

Het beroep van [appellant sub 1] tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar heeft ingevolge artikel 6.20, derde

lid, van de Awb mede betrekking op het besluit van het college van 11 september 2018, kenmerk 78368-UIT-18-04616. [appellant sub 1] heeft zijn beroep, voor zover dat betrekking heeft op het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar en op de Aanbestedingswet 2012 ter zitting ingetrokken.

### 3.

[appellant sub 1] is eigenaar en verhuurder van een loods op het perceel [locatie 1] te Amsterdam. [appellant sub 2A] is huurder van de loods en drijft de ondernemingen Dutch4Green B.V., CRS Worldwide B.V. en Scooter Company, die op dat adres stonden ingeschreven. In de nacht van 28 op 29 november 2016 is in de loods brand uitgebroken, waarbij zich asbestdeeltjes in de nabije omgeving hebben verspreid. In de nacht van 30 november op 1 december 2016 is het puin weer gaan branden, waarbij opnieuw asbestdeeltjes zijn vrijgekomen. Het college heeft spoedeisende bestuursdwang toegepast door opdracht te geven tot het saneren van de asbestverontreiniging in de directe omgeving van de loods. Bij afzonderlijke besluiten van 19 december 2016 heeft het college de toepassing van spoedeisende bestuursdwang jegens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] op schrift gesteld. Het college heeft aan het aan [appellant sub 1] gerichte besluit ten grondslag gelegd dat artikel 1.1a van de Wet milieubeheer is overtreden. Aan het besluit dat is gericht aan [appellant sub 2] heeft het college overtreding van artikel 17.1 van de Wet milieubeheer ten grondslag gelegd. Verder heeft het college in de besluiten van 19 december 2016 bepaald dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang voor rekening van [appellant sub 1] respectievelijk [appellant sub 2] komen. Tegen deze besluiten zijn geen rechtsmiddelen aangewend, zodat deze onherroepelijk zijn.

## Overtrederschap

### 4.

[appellant sub 1] betoogt dat het college hem in het besluit van 19 december 2016 niet als overtreder heeft aangemerkt en dat het college ook in de procedure tot kostenverhaal niet duidelijk heeft gemaakt op welke gronden hij niettemin overtreder zou kunnen zijn. Hij stelt dat hij artikel 1.1a van de Wet milieubeheer niet heeft overtreden omdat de loods voldeed aan de daaraan te stellen eisen en geen sprake was van een bijzonder risicovol gebruik van de loods, zodat de kans op asbestverspreiding zeer gering was. De kosten van de toepassing van bestuursdwang kunnen dan ook niet op hem worden verhaald. Hij verwijst in dit verband ook naar het arrest van de Hoge Raad van 15 juni 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2149. [appellant sub 2] betoogt dat het college hem in het besluit van 19 december 2016 ten onrechte als overtreder van artikel 17.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft aangemerkt. Daartoe voert hij aan dat CRS Worldwide B.V. en Scooter Company weliswaar staan ingeschreven op het adres [locatie 1], maar dat zij niet ter plaatse actief zijn. [appellant sub 2A] is weliswaar drijver van de inrichting van Dutch4Green B.V., die activiteiten in de loods uitoefent, maar het college heeft niet aangetoond dat de brand op die plek is ontstaan. Verder stelt [appellant sub 2] dat hij geen eigenaar is van de loods en hij het dus niet in zijn macht heeft het pand te slopen. De aanwezigheid van asbest is hem niet aan te rekenen. De eigenaar van de loods valt te verwijten dat er geen asbestsaneringsmaatregelen zijn genomen, aldus [appellant sub 2].

#### 4.1.

Zoals de Afdeling in de uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466, heeft overwogen, kan een belanghebbende in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom of bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat geen overtreding heeft plaatsgevonden en/of betrokkene geen overtreder is.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen in dit verband dat zij geen bezwaar en beroep tegen de besluiten van 19 december 2016 hebben ingesteld omdat zij ervan uit mochten gaan dat slechts een deel van kosten van de sanering op hen zou worden verhaald. Nog daargelaten dat dit niet uit de besluiten van 19 december 2016 kan worden afgeleid, maakt deze stelling niet dat sprake is van een uitzonderlijk geval als hiervoor bedoeld.

In het aan [appellant sub 1] gerichte besluit van 19 december 2016 heeft het college hem impliciet aangemerkt als overtreder van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. Het besluit van 19 december 2016 is onherroepelijk. [appellant sub 1] heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd op grond waarvan zou moeten worden geoordeeld dat sprake is van een uitzonderlijk geval als hiervoor bedoeld. Het door [appellant sub 1] genoemde arrest van de Hoge Raad heeft betrekking op civielrechtelijke aansprakelijkheid op grond van een onrechtmatige daad (artikel 6:112 van het Burgerlijk Wetboek) en is voor deze bestuursrechtelijke zaak niet relevant.

In het aan [appellant sub 2] gerichte besluit van 19 december 2016 heeft het college hem aangemerkt als overtreder van artikel 17.1 van de Wet milieubeheer. Het besluit van 19 december 2016 is onherroepelijk. [appellant sub 2] heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd op grond waarvan zou moeten worden geoordeeld dat sprake is van een uitzonderlijk geval als hiervoor bedoeld. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het college in beginsel mag afgaan op de inschrijving in het register van de Kamer van Koophandel. CRS Worldwide B.V. en Scooter Company stonden toentertijd ingeschreven op dat adres. Nu van het tegendeel niet was gebleken, kon het college ervan uitgaan dat zij - naast Dutch4Green B.V. - ter plaatse actief waren. Het college kon hen dus als (mede)drijvers van de inrichting aanmerken.

De betogen falen.

## **Spoedeisendheid bestuursdwang**

**5.**

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat ten aanzien van de sloop van het pand en de werkzaamheden na 2 december 2016 geen sprake was van spoedeisendheid. Pas op 14 december 2016 zijn de saneringswerkzaamheden weer begonnen; er was genoeg tijd zelf offertes aan te vragen en werkzaamheden uit te laten voeren. De kosten van de sloop en van de werkzaamheden die na 2 december 2016 zijn uitgevoerd kunnen dus niet op hen worden verhaald, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

**5.1.**

In de besluiten van 19 december 2016 staan de werkzaamheden vermeld waarop de spoedeisende bestuursdwang betrekking heeft. In de besluiten staat dat in de nacht van 30 november op 1 december 2016 het puin weer is gaan branden, waarbij opnieuw asbest is vrijgekomen. Op 2 december is begonnen met de sanering van het gebied rondom de brand; op 3 december in de namiddag zijn de werkzaamheden afgerond. Op 14 december is gestart met opruimwerkzaamheden aan en rondom de [locatie 2] en [locatie 1]. Ter zitting heeft het college toegelicht dat daarbij onder meer de loods is gesloopt en dat op 23 december 2016 het gebied asbestvrij is verklaard en is vrijgegeven. De vraag of ten aanzien van de werkzaamheden na 2 december 2016 sprake was van spoedeisendheid die de toepassing van bestuursdwang rechtvaardigde, kan in het kader van deze procedure niet meer aan de orde komen. Zoals hiervoor, onder 4.1, is overwogen zijn de besluiten van 19 december 2016 onherroepelijk en kan een belanghebbende in de procedure tegen de kostenverhaalsbeschikking alleen in uitzonderlijke gevallen met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Een dergelijk uitzonderlijk geval doet zich hier niet voor. Het betoog faalt.

## **De kosten van bestuursdwang**

**6.**

Artikel 5:25, eerste lid, van de Awb luidt: "De toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen."

Het tweede lid luidt: "De last vermeldt in hoeverre de kosten van bestuursdwang ten laste van de overtreder zullen worden gebracht."

**7.**

[appellant sub 1] betoogt dat reinigingsbedrijf VKS (hierna: VKS) dubbele kosten in rekening heeft gebracht, omdat VKS aan de gemeente heeft gefactureerd terwijl Milieu- en incident Management Wilchem B.V. (hierna: Wilchem) in een e-mail aan de gemeente heeft vermeld dat alle asbestwerkzaamheden door VKS aan Wilchem zijn doorbelast. Dat volgt ook uit de factuur van Wilchem van 31 januari 2017 aan de gemeente en de daaraan ten grondslag liggende factuur van VKS van 30 december 2016 aan Wilchem, aldus [appellant sub 1].

**7.1.**

De factuur van VKS van 30 december 2016 aan Wilchem gaat over werkzaamheden die VKS in opdracht van Wilchem heeft verricht in de periode van 29 november 2016 tot en met 12 december 2016. Wilchem heeft deze kosten doorbelast aan de gemeente. Nadien heeft VKS op basis van een offerte van 13 december 2016 rechtstreeks in opdracht van de gemeente werkzaamheden uitgevoerd. Deze werkzaamheden heeft VKS bij factuur van 4 januari 2017 bij de gemeente in rekening gebracht. Niet is gebleken dat kosten dubbel zijn gefactureerd.

Het betoog faalt.

**8.**

[appellant sub 1] betoogt dat hij ervan mocht uitgaan dat alleen de offerte van VKS van 13 december 2016 bij hem in rekening zou worden gebracht. Alleen deze offerte heeft hij destijds toegezonden gekregen. Achteraf is hij geconfronteerd met veel hogere kosten. Het verhalen van die hogere kosten is in strijd met het vertrouwensbeginsel, aldus [appellant sub 1].

**8.1.**

In het aan [appellant sub 1] gerichte besluit van 19 december 2016 staat dat de volgende maatregelen zijn dan wel worden genomen:

- het afzetten van het mogelijk besmette gebied
- het opstellen van een asbestinventarisatie en

- het door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf laten saneren en afvoeren van alle asbest en met asbestvezels verontreinigde goederen en stoffen.

Daarbij is vermeld dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang voor rekening van [appellant sub 1] komen. In het besluit staat verder dat op 3 december 2016 de saneringswerkzaamheden aan en rondom de [locatie 1] zijn afgerond en dat op 14 december 2016 is gestart met de opruimwerkzaamheden, waarbij de laatste asbestresten worden verwijderd en de omgeving wordt schoongemaakt. De offerte van VKS van 13 december 2016 gaat over werkzaamheden die na die datum worden uitgevoerd. Door het toezenden van die offerte is, gelet op de inhoud van het besluit van 19 december 2016, niet het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat alleen die kosten worden verhaald. Verder is niet gebleken van een toezegging van het college aan [appellant sub 1] met die strekking. Gelet hierop is het niet in strijd met het vertrouwensbeginsel om ook de andere kosten te verhalen.

Het betoog faalt.

## 9.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het college ten onrechte de kosten voor de sloop van de loods op hen heeft verhaald. Daartoe voeren zij aan dat de sloop van de loods niet is genoemd in de besluiten van 19 december 2016.

### 9.1.

De sloop van de loods staat vermeld op eerdergenoemde offerte van VKS van 13 december 2016 die bij factuur van VKS van 4 januari 2017 bij de gemeente in rekening is gebracht. Het college heeft ter zitting toegelicht dat de loods voor een groot deel was afgebrand; na 3 december 2016 stonden er nog resten overeind en was er een onveilige situatie ontstaan, zodat de loods tot de bovenzijde van de vloer is gesloopt. Naar het oordeel van de Afdeling kan de sloop worden begrepen onder het 'saneren en afvoeren van asbest en met asbestvezels verontreinigde goederen en stoffen', zoals dat in de besluiten van 19 december 2016 als een van de saneringsmaatregelen is genoemd. Het college kon derhalve de kosten van de sloop op goede gronden bij [appellant sub 1] en [appellant sub 2] in rekening brengen.

Het betoog faalt.

## 10.

[appellant sub 1] betoogt dat de kosten die verband houden met het tweede incident niet bij hem in rekening kunnen worden gebracht. Het gebied is op 29 november 2016, na de brand, vrijgegeven. Daarna, in de nacht van 30 november op 1 december 2016, is de brand opgelaaid door onkundig blussen van de brandweer. De na 29 november 2016 opgekomen kosten, ten bedrage van € 31.290,00, kunnen daarom niet op hem worden verhaald. Bij het besluit op bezwaar had het college vanwege fouten van de brandweer niet € 3.521,25 maar € 31.290,00 aan kosten in mindering moeten brengen, aldus [appellant sub 1]. Daarnaast betogen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat niet inzichtelijk is hoe het college het bedrag van € 3.521,25 heeft berekend.

### 10.1.

De werkzaamheden die na 29 november 2016 zijn uitgevoerd bestaan uit inventarisatie van asbest in de omgeving, asbestsanering van daken in de omgeving van de brandhaard en de sloop van de loods. Deze werkzaamheden hangen samen met het eerste incident, de brand in de nacht van 28 op 29 november 2016. Niet alleen direct na de brand, maar ook na een aantal dagen moesten werkzaamheden worden verricht om asbestrestanten te verwijderen. Verder is niet is gebleken dat het opnieuw oplaaien van de brand in de nacht van 30 november op 1 december 2016 het gevolg was van foutief blussen. De fout die de brandweer heeft gemaakt bestond uit het uitrijden van een shovel, die was gebruikt bij het nablussen en niet was schoongemaakt, zodat opnieuw asbesthoudend materiaal in de omgeving terecht kwam. De extra opruimkosten die daaruit voortvloeiden bedragen € 3.521,25 en zijn inzichtelijk gemaakt in het kostenoverzicht van Wilchem van 1 december 2016, dat als bijlage bij de factuur van Wilchem van 31 januari 2017 is gevoegd bij de invorderingsbesluiten van 1 en 4 december 2016. Die kosten zijn bij de besluiten op bezwaar in mindering gebracht. De overige door [appellant sub 1] bedoelde kosten van de werkzaamheden van na 29 november 2016 heeft het college in rekening kunnen brengen. Voor het in mindering brengen van een hoger bedrag dan € 3.521,25 bestond geen aanleiding. De betogen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] falen.

## 11.

[appellant sub 1] betoogt dat de factuur van VKS van 4 januari 2017 ten bedrage van € 34.485,00 niet is gespecificeerd. De werkplannen die VKS moet opstellen ter uitvoering van de asbestwerkzaamheden zijn niet overgelegd. Hierdoor is niet te controleren wanneer en welke werkzaamheden zijn verricht, aldus [appellant sub 1].

### 11.1.

In de factuur van VKS van 4 januari 2017 wordt verwezen naar de offerte van VKS van 13 december 2016. In die offerte staan de werkzaamheden beschreven. De betrokken werkplannen waren weliswaar niet ter beschikking van [appellant sub 1] gesteld - deze zijn eerst op 28 oktober 2019 bij de Afdeling ingediend - maar de werkplannen geven geen inzicht in en

dienen niet ter onderbouwing van de kosten. De werkplannen hebben als doel dat de werkzaamheden op de voorgeschreven wijze worden uitgevoerd. In hetgeen [appellant sub 1] betoogt ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het invorderingsbesluit op dit punt onzorgvuldig is voorbereid of niet deugdelijk is gemotiveerd. Het betoog faalt.

## 12.

[appellant sub 1] betoogt dat het door VKS gehanteerde uurtarief van € 80,00 buitensporig hoog is. Hij stelt dat een uurtarief van € 60,00 marktconform is en verwijst daarbij naar de kostenraming van Sloopcombinatie Laren B.V. van 18 september 2017.

### 12.1.

De factuur van VKS waar [appellant sub 1] op doelt is de factuur van 30 december 2016, ten bedrage van € 21.320,66. Sloopcombinatie Laren B.V. raamt de kosten van de door VKS uitgevoerde en gefactureerde werkzaamheden op € 17.204,50. Daarbij is uitgegaan van een lager uurtarief en van een lager aantal te declareren uren dan waar de factuur van VKS op is gebaseerd. Het enkele feit dat de kostenraming afwijkt van de factuur van VKS is onvoldoende voor het oordeel dat VKS te hoge tarieven heeft gehanteerd. Het betoog faalt.

## 13.

[appellant sub 1] betoogt dat de kostprijs van kleefmonsters die Oesterbaai Service & Consultancy B.V. in rekening heeft gebracht, te hoog is. De kosten bedragen € 145,00 per stuk terwijl volgens [appellant sub 1] € 70,00 marktconform is, rekening houdend met relatiekorting. Hij wijst hierbij op een e-mail van Laboratorium-Nomacoon B.V., waaruit blijkt dat een kleefmonster bij dat bedrijf € 85,00 per stuk kost.

### 13.1.

Uit de factuur van Oesterbaai van 28 december 2016 blijkt dat het gaat om werkzaamheden die met spoed zijn uitgevoerd. Mede gelet hierop heeft [appellant sub 1] niet aannemelijk gemaakt dat de door Oesterbaai in rekening gebrachte kosten dermate hoog zijn, dat deze in redelijkheid niet kunnen worden verhaald. Het enkele feit dat een ander bedrijf een prijs van € 85,00 per monster hanteert, is daarvoor onvoldoende. Overigens blijkt uit de e-mail van Laboratorium-Nomacoon B.V. dat voor het uitvoeren van analyses op bepaalde dagen en tijdstippen extra kosten worden berekend. Het betoog faalt.

## 14.

[appellant sub 1] betoogt verder dat een aantal kosten onnodig is gemaakt. Daarnaast is een aantal kosten te hoog dan wel niet inzichtelijk. Het gaat om de inzet van verkeersregelaars, het gebruik van een werkbus, de plaatsing van een schafkreet en het in rekening gebrachte 'kleefmonster school', aldus [appellant sub 1].

### 14.1.

Het college heeft de inzet van verkeersregelaars met het oog op de verkeersveiligheid in redelijkheid nodig kunnen achten. De werkzaamheden vonden verspreid over een relatief groot gebied plaats, waarbij de feitelijke werkplek en de daarmee samenhangende verkeersstromen snel wijzigden. Voor het vervoer van spullen en arbeidskrachten zijn werkbussen gebruikt. Gelet op de duur van de werkzaamheden is een schafkreet geplaatst. Deze voorzieningen houden direct verband met de saneringswerkzaamheden en kunnen dan ook als zodanig in rekening worden gebracht. De kosten 'kleefmonster school' betreffen de kosten van het verontreinigingsonderzoek op 29 november 2016 in het schoolgebouw aan de Akersluis 1a. [appellant sub 1] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de kosten van de hier genoemde werkzaamheden te hoog zijn. Het betoog faalt.

## 15.

[appellant sub 1] betoogt dat het college geen specificaties heeft verstrekt over de drie asbestinventarisaties die bij hem in rekening zijn gebracht. Een enkele verwijzing naar de rapportages is onvoldoende om de grote afwijkingen in de kosten te kunnen rechtvaardigen en accepteren, aldus [appellant sub 1].

### 15.1.

Het college heeft zich in het besluit op bezwaar gebaseerd op het advies van de bezwaarschriftencommissie. In dat advies is uiteengezet en ook nader toegelicht dat de drie asbestinventarisaties op verschillende momenten zijn uitgevoerd en in omvang verschillen. Daaruit vloeit voort dat de kosten van die inventarisaties van elkaar afwijken. [appellant sub 1] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de kosten van deze inventarisaties ondeugdelijk zijn. Het betoog faalt.

## 16.

[appellant sub 1] betoogt dat de sanering het algemeen belang dient en dat dit aanleiding had moeten zijn om de bij hem in rekening gebrachte kosten te matigen.

### 16.1.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 23 mei 2018; ECLI:NL:RVS:2018:1679) gaan bestuursdwang en kostenverhaal in de regel samen. Voor het maken van een uitzondering kan aanleiding bestaan indien de aangeschrevene van de ontstane situatie geen verwijt valt te maken en bij het ongedaan maken van de met het recht strijdige situatie het algemeen belang in die mate is betrokken, dat de kosten in redelijkheid niet of niet geheel voor rekening van de aangeschrevene behoren te komen. Verder kunnen andere bijzondere omstandigheden het bestuursorgaan nopen tot het geheel of gedeeltelijk afzien van kostenverhaal.

### 16.2.

Zoals hiervoor, onder 4.1, is overwogen moet [appellant sub 1] als overtreder van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer worden aangemerkt. Door het nalaten van het treffen van saneringsmaatregelen en door het laten liggen van asbestresten konden nadelige gevolgen voor mens en milieu ontstaan. [appellant sub 1] heeft niet de nodige maatregelen getroffen om deze gevolgen zo veel mogelijk te beperken. 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. Evenmin is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan moet worden geoordeeld dat de kosten van bestuursdwang redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van [appellant sub 1] zouden moeten komen.

Het betoog faalt.

## 17.

[appellant sub 2] betoogt dat de kosten op grond van het in artikel 3:4 van de Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel moeten worden gematigd wegens bijzondere omstandigheden. Zijn bedrijf is al eerder door brand getroffen en financiële middelen ontbreken, aldus [appellant sub 2].

### 17.1.

Zoals de Afdeling in de uitspraak van 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:437, heeft overwogen hoeft het bestuursorgaan bij een besluit over kostenverhaal in beginsel geen rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. De draagkracht van de overtreder kan immers in de regel pas in de executiefase ten volle worden gewogen en indien hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie hierover een oordeel te geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat slechts aanleiding, indien evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de te verhalen kosten van bestuursdwang (volledig) te betalen. [appellant sub 2] heeft die evidentie niet aangetoond.

Het betoog faalt.

## Slotsom

### 18.

De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] zijn ongegrond.

### 19.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:  
verklaart de beroepen ongegrond.

## Noot

**Auteur:** C.M.M. van Mil & M.J.O. Copiert<sup>1</sup>

## Noot

## 1.

De hierboven opgenomen uitspraak ziet op het verhaal van kosten na toegepaste spoedeisende bestuursdwang vanwege de sanering van asbestverontreiniging in de directe omgeving van een loods, nadat in deze loods brand was uitgebroken. Het puin is vervolgens weer gaan branden, waarbij opnieuw asbestdeeltjes zijn vrijgekomen. Tegen de besluiten waarbij de toepassing van spoedeisende bestuursdwang ter zake van de overtreding op grond van artikel 1.1a Wet milieubeheer ('Wm') op schrift zijn gesteld, zijn door de overtreeders geen rechtsmiddelen aangewend. Of ten aanzien van de werkzaamheden sprake was van spoedeisendheid die de toepassing van bestuursdwang rechtvaardigde, kan in het kader van deze procedure dan ook niet meer aan de orde komen. In de uitspraak komt aan bod in hoeverre deze overtreeders tegen de kostenverhaalsbeschikking nog kunnen aanvoeren dat het college hen ten onrechte als overtreeders heeft aangemerkt. Interessant is verder dat (in het kader van de sanering) ook de loods is gesloopt en dat de kosten daarvan bij de overtreder in rekening zijn gebracht. Er wordt in deze uitspraak uitvoerig ingegaan op de verschillende kostenposten, waarna de Afdeling concludeert dat de kosten terecht in rekening zijn gebracht en dat er geen aanleiding is om deze kosten te matigen. Op deze onderwerpen gaan wij in deze annotatie in.

## 2.

Het college heeft spoedeisende bestuursdwang toegepast jegens 1) de eigenaar en verhuurder van de loods en 2) de huurder van de loods en drijver van de op het adres ingeschreven ondernemingen. De kosten van de toepassing van bestuursdwang zijn eveneens op beide partijen verhaald. Beide appellanten voeren tegen de kostenverhaalsbeschikking aan dat zij door het college ten onrechte als overtreeders van de artikelen 1.1a Wm en 17.1 lid 1 Wm zijn aangemerkt. De mogelijkheid om rechtsmiddelen tegen de beschikkingen over spoedeisende bestuursdwang zelf aan te wenden, hebben appellanten aan zich voorbij laten gaan.

## 3.

In deze uitspraak herhaalt de Afdeling haar (inmiddels) standaardoverweging, dat in een procedure tegen een kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren kunnen worden gebracht die tegen de last naar voren gebracht hadden kunnen worden. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Dat is bijvoorbeeld het geval als evident is dat geen overtreding heeft plaatsgevonden en/of betrokkene geen overtreder is. De Afdeling gaat, als daartegen geen rechtsmiddelen zijn aangewend, kortom, in beginsel uit van de rechtmatigheid van de opgelegde lasten.

## 4.

De hiervoor aangestipte standaardoverweging is voor het eerst terug te vinden in de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:466, zie uitgebreid de annotatie van Sanders in AB 2019/436). Ook het CBb hanteert deze overweging (CBb 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:290). Aanleiding voor de uitspraak van 27 februari 2019 vormde de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel van 4 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1152) over invordering van geldbedragen na handhavingsbesluiten.

## 5.

Uit de standaardoverweging blijkt – kort gezegd – dat de vraag of sprake is van een overtreding of overtreder tegen een kostenverhaalsbeschikking niet ten volle (nogmaals) aan de orde gesteld kan worden. De Afdeling legt een 'evidentietoets' aan. Appellanten doorstaan de evidentietoets niet; zij hebben nagelaten feiten en omstandigheden naar voren te brengen waaruit zou volgen dat sprake is van een uitzonderlijk geval. Ons zijn sinds de introductie van de standaardoverweging op 27 februari 2019 geen voorbeelden bekend, waarin de Afdeling wél aannam dat sprake was van een dergelijk uitzonderlijk geval. Wel valt onder andere te wijzen op de uitspraak van de Afdeling van 20 september 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2547, AB 2017/356, m.nt. Sanders). In die uitspraak oordeelde de Afdeling dat het college niet mocht overgaan tot invordering van verbeurde dwangsommen, omdat appellant niet als overtreder kwalificeerde. Appellant had het (ontbreken van) overtrederschap niet tegen de last zelf aangevoerd. De Afdeling overwoog echter dat sprake was van bijzondere omstandigheden, omdat de Afdeling in andere vergelijkbare gevallen (inzake eenzelfde overtredingen op hetzelfde vakantiepark) geoordeeld dat die betrokkenen geen overtreder zijn.

## 6.

Ten aanzien van de sloop van de loods heeft het college toegelicht dat de loods voor een groot deel was afgebrand en dat er sprake was van een onveilige situatie omdat er enkel resten van de loods overeind stonden. Deze sloopkosten zijn ook vermeld in de offerte en factuur van het bedrijf dat de sloop heeft uitgevoerd. De Afdeling komt op grond hiervan tot het oordeel dat de sloop kan worden begrepen onder het 'saneren en afvoeren van asbest en met asbestvezels verontreinigde goederen en stoffen' (r.o. 9.1.), zodat het college de sloopkosten terecht in rekening heeft gebracht. Ook het betoog van appellanten dat een aantal andere kosten (de inzet van verkeersregelaars, werkbussen en een schafteet) onnodig zijn gemaakt wordt door de Afdeling niet gevolgd: ook die kosten houden volgens de Afdeling direct verband met de



saneringswerkzaamheden.

## 7.

Alle uitgevoerde saneringswerkzaamheden met bijbehorende voorzieningen en de daarmee gepaard gaande kosten worden daarmee in rekening gebracht. Dit oordeel is goed te volgen; de werkzaamheden en aanverwante voorzieningen zijn immers onderdeel van de (omvangrijke en langdurige) asbestsanering. Zie in vergelijkbare zin ook ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1198, r.o. 2.4., waarin de appelland in kwestie maar liefst drie offertes in de procedure had overgelegd om aan te tonen dat de verhaalde kosten te hoog waren. Ook in die zaak is de redenering van appelland niet gevolgd. De offertes zagen alleen op het verwijderen van asbest en niet op het beëindigen van de overige geconstateerde overtredingen. Daarnaast waren werkzaamheden noodzakelijk om het perceel toegankelijk te maken, was er sprake van onvoorziene omstandigheden omdat meer asbesthoudend materiaal aanwezig was en was er een extra kraan met rupsbanden gehuurd, omdat het terrein onverwacht drassig was. Kortom: dergelijke extra kosten worden in het algemeen geacht onderdeel te vormen van de (asbest)sanering als zodanig en komen voor rekening van de overtreder. Daarvoor is wel vereist dat is te herleiden of de kosten kunnen worden toegeschreven aan de verwijdering van asbest en daarmee aan de toegepaste bestuursdwang (vgl. ABRvS 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1392, r.o. 6.3.).

## 8.

Met betrekking tot het kostenverhaal wordt verder door appellanden aangevoerd dat de sanering het algemeen belang dient en dat dit aanleiding had moeten zijn om kosten te matigen. Onder verwijzing naar vaste rechtspraak (zie o.a. ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1679) overweegt de Afdeling dat bestuursdwang en kostenverhaal in de regel samengaan. Uitzonderingen hierop kunnen hooguit aan de orde zijn als de aangeschrevene geen verwijt valt te maken en bij het ongedaan maken van de strijdige situatie het algemeen belang in die mate is betrokken, dat de kosten in redelijkheid niet of niet geheel voor rekening van de aangeschrevene behoren te komen. Verder kunnen andere bijzondere omstandigheden maken dat geheel of gedeeltelijk van kostenverhaal moet worden afgezien.

## 9.

Uitzonderingen (als bedoeld in artikel 5:25 lid 1 Awb) in dit kader komen vrijwel nooit voor. Een uitzondering werd wel op zijn plaats geacht in de bekende 'kakkerlakkenjurisprudentie' (ARRvS 23 augustus 1983, AB 1984/17, m.nt. JHvdV; ARRvS 7 juni 1985, AB 1986/48, m.nt. PvB), waarin de Afdeling aansloot bij de rechtspraak van de Hoge Raad (HR 3 april 1981, NJ 1981/504). Ook in de 'vuilniszakkenjurisprudentie', wordt soms een uitzondering vanwege bijzondere omstandigheden c.q. verwijtbaarheid op zijn plaats geacht (o.a. ABRvS 9 april 2008, AB 2008/219, m.nt. F.C.M.A. Michiels; ABRvS 30 januari 2008, AB 2008/125 en ABRvS 21 december 2007, AB 2008/126, m.nt. F.C.M.A. Michiels). Ook het ontbreken van een machtiging tot binnentreden in een woning kan maken dat de kosten voor het toepassen van bestuursdwang redelijkerwijze niet ten laste van de overtreder kunnen komen (ABRvS 23 augustus 2017, AB 2017/349, m.nt. C.M.M. van Mil; ABRvS 31 oktober 2012, AB 2013/72, m.nt. F. Spijker en C.M.M. van Mil). Tot slot zijn hiervan voorbeelden te vinden in rechtspraak over weggesleepte of verkeerd geparkeerde auto's (zie o.a. ABRvS 17 juni 2009, AB 2010/65, m.nt. L.J.A. Damen; ABRvS 21 september 2005, AB 2005/393, m.nt. F.R. Vermeer). Een, meer recent, voorbeeld waarin kosten van spoedeisende bestuursdwang vanwege overtreding van artikel 1.1a Wm niet konden worden verhaald, is te vinden in ABRvS 27 februari 2019, AB 2019/153, m.nt. L.J.A. Damen, over drugsafvaldumping in een weiland. Niet vanwege bijzondere omstandigheden, maar omdat de eigenaren van het weiland niet als overtreders konden worden aangemerkt, omdat zij niet wisten en ook redelijkerwijs niet konden weten van het strijdige gebruik.

## 10.

Ten aanzien van de zorgplichtbepaling als bedoeld in artikel 1.1a Wm oordeelt de Afdeling dat door het nalaten van het treffen van saneringsmaatregelen en het laten liggen van asbestresten nadelige gevolgen voor mens en milieu konden ontstaan. De verhuurder heeft niet de nodige maatregelen getroffen om deze gevolgen zo veel mogelijk te beperken. 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 (gedeeltelijk) van kostenverhaal had moeten worden afgezien. De in artikel 1.1a Wm opgenomen zorgplicht geldt wanneer er ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden en de Wet milieubeheer er niet op andere wijze in voorziet om die gevolgen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken. In eerdere rechtspraak is in dit kader ook wel overwogen 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. Met het vrijkomen en de verspreiding van asbestresten (veelal ten gevolge van de brand) ontstaan (acuut) ernstige nadelige gevolgen voor mens en milieu. Artikel 1.1a Wm is dan van toepassing, zo volgt uit de rechtspraak (vgl. ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1679; ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1245, AB 2017/314, m.nt. C.M.M. van Mil; ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1246; ABRvS 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1568 en ABRvS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5997).

## 11.

In deze uitspraak komt de ruimte aan bod om gronden aan te voeren tegen een kostenverhaalsbeschikking, als tegen de daaraan ten grondslag liggende last geen rechtsmiddelen zijn aangewend. Die ruimte is zeer beperkt. Zo kan niet meer met succes opnieuw het overtredderschap aan de kaak gesteld worden. Dat ligt alleen in uitzonderlijke gevallen anders, bijvoorbeeld als evident is dat de betrokkene niet als overtreder kwalificeert. Wanneer daarvan sprake is, valt op basis van bestaande Afdelingsrechtspraak nog niet veel te zeggen. Daarnaast blijkt uit deze uitspraak dat als de toegepaste spoedeisende bestuursdwang bestaat uit asbestsaneringswerkzaamheden, ook de kosten van bijbehorende voorzieningen en werkzaamheden die direct verband houden met de saneringswerkzaamheden als gevolg daarvan in rekening kunnen worden gebracht. Dit kan zich zelfs uitstrekken tot de kosten van verkeersregelaars en schafketen.

Voetnoten

[1]

C.M.M. van Mil & M.J.O. Copier zijn beiden advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V. Merel Copier is tevens als docent bestuursrecht verbonden aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.