

# UPDATE

## HANDHAVING EN OPENBARE ORDE

november\_2023

Onder redactie van:



**Chantal van Mil**

Advocaat  
024 - 381 83 12  
c.van.mil@hekkelman.nl



**Franc Pommer**

Advocaat  
024 - 382 83 89  
f.pommer@hekkelman.nl

### 1. Zorgplichten. Eigenaar pand overtreder.

[ABRvS 8 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4142](#)

Drugslab huurder. Eigenaar pand overtreder van artikel 1.1a Wm, 1b Wonw, 10.1 Wm. Ook verboden om niets te doen.

[lees verder...](#)

### 2. Overtreder. Eigenaar die laat gebruiken is pleger.

[ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4233](#)

Overtreder. Eigenaar die 'laat gebruiken' is zelf overtreder. Niet vereist dat hij zelf de overtreding fysiek heeft begaan.

[lees verder...](#)

### 3. Handhavingsverzoek hinder houtkachel. Geen objectieve waarneming toezichthouder.

[ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4319](#)

Constatering toezichthouders van bijna 3 jaar voor oplegging last niet voldoende voor oordeel dat sprake is van overmatige hinder.

[lees verder...](#)

### 4. Handhaving niet onevenredig. Overtreding niet gering.

[ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4321](#)

College heeft slechts een afweging tussen belangen overtreder en belangen verzoeker om handhaving gemaakt. Dat volstaat niet. Algemeen belang dat is gediend met handhaving is onvoldoende meegewogen.

[lees verder...](#)

### 5. Ontheffing Opiumwet geweigerd.

[ABRvS 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4414](#)

Regelingen van de Gwm en de Opiumwet kunnen naast elkaar bestaan en tegelijk van toepassing zijn. De minister heeft de juiste bepalingen van de Opiumwet toegepast en mocht de ontheffing weigeren.

[lees verder...](#)

### 6 Wet Bibob. Splitsingsvergunning ten onrechte geweigerd. Geen ernstig gevaar dat vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

[ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4327](#)

Wederpartij heeft weliswaar de Huisvestingswet overtreden, maar poogt een nieuwe overtreding daarvan nu te voorkomen door een vergunning aan te vragen. Er is bovendien niet gebleken dat wederpartij vaker overtredingen van de Huisvestingswet heeft gepleegd, terwijl hij beroepsmatig actief is op de woningmarkt. Om die reden geen ernstig gevaar op grond waarvan de splitsingsvergunning moest worden geweigerd.

[lees verder...](#)

## 7. Sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet voor de duur van zes maanden niet onevenredig.

[ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4036](#)

Dat appellanten deel uitmaken van een kleine, zeer hechte gemeenschap is onvoldoende om een bijzondere binding met het perceel aan te nemen.

[lees verder...](#)

### PLATFORM

#### *Handhaving en toezicht in de fysieke leefomgeving*

Als lid van dit landelijke platform is jouw organisatie voor **€ 699,-** per jaar verzekerd van exclusieve toegang tot actuele kennis, innovatie en intervisie op het vlak van handhaving en toezicht.

[lees verder...](#)

# 1. Zorgplichten. Eigenaar pand overtreder..

*[ABRvS 8 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4142](#)*

Drugslab huurder. Eigenaar pand overtreder van artikel 1.1a Wm, 1b Wovw, 10.1 Wm. Ook verboden om niets te doen.

“3.3. De eerste last houdt in dat [appellant] alle in het pand aanwezige kwik(II)chloride moet laten verwijderen door middel van het op professionele wijze laten reinigen van de wanden, vloeren en overige horizontale oppervlakten in het pand. Deze werkzaamheden moeten worden uitgevoerd door een deskundig daartoe erkend bedrijf. De werkzaamheden moeten worden uitgevoerd onder begeleiding van een hogere veiligheidkundige. Het bij het reinigen van het pand verzamelde kwik(II)chloride moet worden afgevoerd naar een inzamelaar die is erkend voor de inname van kwik(II)chloride.

Aan deze last heeft het college ten grondslag gelegd dat [appellant] in strijd met artikel 1.1a, tweede lid, van de Wm en artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet, gelezen in samenhang met artikel 7.22 van het Bouwbesluit, heeft gehandeld, omdat hij niets heeft gedaan tegen de aanwezigheid van kwik(II)chloride in zijn pand.

3.4. Dat [appellant] zelf niet betrokken is geweest bij de productie van (meth)amfetamine(olie), maakt niet dat hij geen overtreder kan zijn. Op grond van sommige wettelijke bepalingen is het onder bepaalde omstandigheden ook verboden om niets te doen. Artikel 1.1a, tweede lid, van de Wm bevat zo'n bepaling. Op grond van dat artikel

is een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht 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.

[appellant] is eigenaar van het pand waar de verontreiniging is aangetroffen. Hij heeft het pand verhuurd aan de derden die daarin een laboratorium voor de productie van (meth)amfetamine(olie) hebben opgezet. Niet in geschil is dat door die verontreiniging nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt. [appellant] is als eigenaar in beginsel gehouden om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen door het pand schoon te (laten) maken. Dat heeft hij niet gedaan. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant] dat hij niet zelf in het pand een laboratorium voor de productie van (meth)amfetamine(olie) heeft opgezet aldus, dat [appellant] daarmee stelt dat hij de zorgplicht niet heeft overtreden, omdat het opruimen van de verontreiniging die door zijn huurders is veroorzaakt redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd. De Afdeling overweegt daarover het volgende.

Op de zitting is gebleken dat [appellant] verschillende panden verhuurt. In zoverre is hij dus een professionele verhuurder, van wie mag worden aangenomen dat hij weet dat bedrijfspanden mogelijk worden gehuurd om daarin aan drugs gerelateerde activiteiten te ontplooiën, zoals de exploitatie van een drugslab of een wietplantage. De verhuur werd via internet geregeld door de zoon van [appellant]. [appellant] en zijn zoon hebben geen antecedentenonderzoek gedaan naar de potentiële huurder(s). De betaling die heeft plaatsgevonden, is gedaan met contant geld. Er was daarnaast (nog) geen schriftelijke huurovereenkomst, terwijl het bedrijfspand al wel in gebruik was genomen. [appellant] heeft niet gecontroleerd waarvoor het pand werd gebruikt door de huurder(s). Naar eigen zeggen heeft [appellant] na de ingebruikname van het bedrijfspand eenmaal aangebeld, maar deed niemand open. Daarna heeft hij niet meer gecontroleerd.

Gelet op het feit dat [appellant] een professionele verhuurder is, hij de huurder(s) voorafgaand aan het sluiten van de huurovereenkomst niet zelf ontmoet heeft, hij destijds ook geen antecedentenonderzoek heeft gedaan naar de huurder(s), de huurders alleen contant hebben betaald, er ten tijde van de ingebruikneming van het pand door de huurder(s) (nog) geen schriftelijke huurovereenkomst was en [appellant], na aanvang van het gebruik van het pand door de huurder(s), niet of nauwelijks toezicht heeft gehouden op het feitelijk gebruik van het pand door zijn huurders, kan [appellant] naar het oordeel van de Afdeling ervoor verantwoordelijk worden gehouden dat zijn pand als laboratorium voor de productie van (meth)amfetamine(olie) is gebruikt. Naar het oordeel van de Afdeling is [appellant] onder

deze omstandigheden overtreder van artikel 1.1a, tweede lid, van de Wm. [appellant] had er niet voor mogen kiezen om niets te doen.

Ook artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet bevat een bepaling die het onder bepaalde omstandigheden verbiedt om niets te doen. Op grond van dat artikel is het verboden om een bestaand bouwwerk in een staat te houden die niet voldoet aan de op de staat van dat bouwwerk van toepassing zijnde voorschriften. In artikel 7.22 van het Bouwbesluit zijn voorschriften gegeven voor bestaande bouwwerken. Op grond van dat artikel is het verboden om stoffen in een bouwwerk te hebben en om handelingen na te laten waardoor overlast wordt of kan worden veroorzaakt voor de gebruikers van het bouwwerk of gevaar wordt veroorzaakt. De aanwezigheid van kwik(II)chloride in het pand kan overlast voor gebruikers van het pand en gevaar veroorzaken. Ook op grond van de Woningwet en het Bouwbesluit mocht [appellant], als eigenaar en verhuurder van het pand, er daarom niet voor kiezen om niets te doen, maar had hij maatregelen moeten nemen tegen de aanwezigheid van kwik(II)chloride in zijn pand.

Het college heeft [appellant] daarom terecht aangemerkt als overtreder van artikel 1.1a, tweede lid, van de Wm en artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet, gelezen in samenhang met artikel 7.22 van het Bouwbesluit.

3.5. De tweede last houdt in dat [appellant] de in het pand aanwezige (restanten van de) actieve koolfilters en overig gevaarlijk afval moet laten verzamelen en op verantwoorde wijze moet laten afvoeren naar een daartoe erkende verwerker.

Aan deze last heeft het college ten grondslag gelegd dat [appellant] in strijd met artikel 10.1, eerste lid, van de Wm handelt door afvalstoffen die negatieve gevolgen voor het milieu kunnen hebben in zijn pand te laten liggen.

3.6. Ook artikel 10.1, eerste lid, van de Wm bevat een bepaling die het onder bepaalde omstandigheden verbiedt om niets te doen. Op grond van dat artikel is een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, verplicht alle maatregelen te nemen of na te laten die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevolgen zoveel

mogelijk te voorkomen of te beperken. Niet in geschil is dat als gevolg van de productie van (meth)amfetamine(olie) (gevaarlijke) afvalstoffen in het pand aanwezig zijn die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Naar het oordeel van de Afdeling mocht [appellant], vanwege de omstandigheden zoals deze reeds uiteen zijn gezet onder overweging 3.4, als eigenaar en verhuurder van het pand aan de personen die de verontreiniging hebben veroorzaakt, er niet voor kiezen om niets te doen, maar had hij maatregelen moeten nemen tegen de aanwezigheid van de afvalstoffen.

Het college heeft [appellant] daarom terecht aangemerkt als overtreder van artikel 10.1, eerste lid, van de Wm.”

## 2. Overtreder. Eigenaar die laat gebruiken is pleger.

*ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4233*

Overtreder. Eigenaar die 'laat gebruiken' is zelf overtreder. Niet vereist dat hij zelf de overtreding fysiek heeft begaan.

“4. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college hem ten onrechte als overtreder heeft aangemerkt. Hij voert aan dat een ander het perceel in erfpacht heeft en hij daarom niet verantwoordelijk en aansprakelijk is voor wat er op het perceel gebeurt.

4.1. De Afdeling overweegt ten eerste dat de enkele omstandigheid dat [appellant] het perceel niet zelf in strijd met het bestemmingsplan gebruikt, niet betekent dat hij niet als overtreder kan worden aangemerkt. De Afdeling wijst er in dit verband op dat, gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, onder “gebruiken van gronden” als bedoeld in deze bepaling mede moet worden verstaan het “laten gebruiken van gronden” (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 94). De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraak van 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1458, onder 5.2.

4.2. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat [appellant] het perceel in strijd met de planregels laat

gebruiken en daarmee handelt in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Voor het laten gebruiken van een perceel is namelijk niet vereist dat [appellant] zelf de overtreding fysiek heeft begaan. Het is daarvoor voldoende als [appellant] het perceel laat gebruiken (door anderen) voor verboden opslag. [appellant] heeft naar het oordeel van de Afdeling bovendien niet aannemelijk gemaakt dat hij niet wist en niet kon weten dat het perceel in strijd met het bestemmingsplan werd gebruikt. Daarbij betreft de Afdeling dat het ging om een grote hoeveelheid materialen die in de open lucht waren opgeslagen en dat [appellant], zoals hij tijdens de zitting heeft verklaard, de op het perceel aanwezige materialen zelf aan de feitelijk gebruiker van het perceel heeft verkocht. Ook de omstandigheid dat de daadwerkelijke gebruiker van het perceel mogelijk ook overtreder is, betekent niet dat [appellant] niet (ook) als overtreder kan worden aangemerkt. Dit betekent dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college [appellant] terecht als overtreder heeft aangemerkt.”

### 3. Handhavingsverzoek hinder houtkachel. Geen objectieve waarneming toezichthouder.

*[ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4319](#)*

Constatering toezichthouders van bijna 3 jaar voor oplegging last niet voldoende voor oordeel dat sprake is van overmatige hinder.

“2.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3295, is artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012, gelet op de nota van toelichting bij dit artikel (Stb. 2011, 416, blz. 342-343), een restbepaling die door het bevoegd gezag kan worden toegepast, indien naar zijn oordeel optreden tegen het gebruik van een bouwwerk, open erf of terrein vanwege gevaarstelling, dreigende aantasting van de volksgezondheid of overmatige hinder noodzakelijk is en meer specifieke bepalingen geen soelaas bieden. Uit artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 vloeit niet voort wanneer moet worden gesproken van overmatige hinder. Het is aan het college om dit in een concrete situatie vast te stellen.

2.4. De Afdeling overweegt, anders dan de rechtbank, dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat sprake is van een overtreding van artikel 7.22, aanhef en onder a, van het Bouwbesluit 2012. Het college dient op basis van hetgeen hij bij het besluit heeft betrokken vast te kunnen stellen dat sprake is van overmatige hinder in de zin van artikel 7.22 aanhef en onder a, van het Bouwbesluit 2012. Naar het oordeel van de Afdeling is het college daarin echter niet geslaagd.

Het college betreft in zijn besluit gegevens van de familie [verzoeker] zoals klachten, filmpjes, foto's en een agenda met een logboek van de overlast. Daarnaast betreft het college een rapport van de toezichthouders waarbij op 4 januari 2018 zwarte rook en geur is geconstateerd. Na de constatering van 4 januari 2018 is de houtkachel voor een periode verzegeld geweest. Tijdens de verzegeling zijn er geen klachten bij het college binnengekomen, na het verbreken van de verzegeling wel, ook deze klachten heeft het college bij het besluit betrokken. Daarnaast heeft het college de constateringen van de toezichters neergelegd in de rapporten over de controles van 9 oktober 2020, 10 oktober 2020, 5 november 2020 en 19 november 2020 en 7 december 2020 bij zijn besluit betrokken.

De Afdeling stelt vast dat blijkens het rapport over de controle van 9 oktober geen rook en geur is waargenomen. In de rapporten over de controles op 10 oktober en 5 november is geconstateerd dat er is gestookt in strijd met de stookwijzer. Het college heeft zich echter op grond daarvan niet op het standpunt kunnen stellen dat daarom al sprake was van overmatige hinder. De toezichthouder heeft blijkens die rapporten toen geen dan wel een klein beetje geur



waargenomen. Ook is toen geen dan wel met tussenpozen witte rook waargenomen. Evenmin zijn roetdeeltjes gezien. Bij de andere controles zijn ook geen rookgeur, rookoverlast of roetdeeltjes waargenomen. Aan de informatie van [verzoeker] kon het college niet de betekenis toekennen die het daaraan heeft toegekend, omdat die informatie

niet is bevestigd met objectieve waarnemingen van de toezichthouder. De Afdeling is van oordeel dat de enkele constatering van de toezichthouders van 4 januari 2018 van bijna drie jaar voor de oplegging van de last niet voldoende is voor het oordeel dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van overmatige hinder.”

## 4. Handhaving niet onevenredig. Overtreding niet gering.

*[ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4321](#)*

College heeft slechts een afweging tussen belangen overtreder en belangen verzoeker om handhaving gemaakt. Dat volstaat niet. Algemeen belang dat is gediend met handhaving is onvoldoende meegewogen.

“4. De rechtbank stelt in rechtsoverweging 4 vast dat het college niet in beeld heeft gebracht wat de publiekrechtelijke overtreding is. Volgens de rechtbank biedt het college daarmee onvoldoende grondslag voor het standpunt dat publiekrechtelijk gezien sprake is van een geringe overtreding. Bovendien noopt een publiekrechtelijke overtreding als regel tot handhaving behoudens bijzondere gevallen. Volgens de rechtbank volstaat voor het aannemen van een bijzonder geval een enkele belangenafweging tussen burens niet. Daarbij weegt het college het financiële belang van [appellant] zwaar zonder enig inzicht te bieden in dit belang. Volgens de rechtbank is daarom de motivering dat sprake is van een bijzonder geval ontoereikend.

4.1. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat sprake is van een motiveringsgebrek. De rechtbank heeft miskend dat [appellant] onevenredig benadeeld zou worden als het college handhavend zou optreden en had voldoende gegevens om dat te kunnen vaststellen. Volgens [appellant] is er geen belang bij het optreden tegen de overtreding. [appellant] voert aan dat het belang van [partij] bij handhaving beperkt is vanwege de planologische mogelijkheden op haar perceel. Het perceel heeft volgens [appellant] een tuin-

bestemming waardoor [partij] hier niet kan bouwen. Hierdoor belemmert de overschrijding van de schuur de uitoefening van de rechten van [partij] niet. [appellant] geeft aan dat de belangen van [partij] niet zodanig zijn geschaad dat dit het deels afbreken en verplaatsen van de schuur zou rechtvaardigen. Daarbij acht [appellant] het ook van belang dat feitelijk gezien de grond van [partij] op die plek niet wordt gebruikt of bewerkt. [appellant] geeft aan dat de financiële nadelen die hij ondervindt wanneer het college zou handhaven, in combinatie met alle andere omstandigheden van het geval, bijzondere omstandigheden opleveren op grond waarvan zou moeten worden afgezien van handhaving.

4.2. De Afdeling overweegt dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college in het besluit op bezwaar van 6 juli 2021 onvoldoende heeft gemotiveerd dat publiekrechtelijk gezien sprake is van een geringe overtreding. In dat besluit richt het college zich voornamelijk op de privaatrechtelijke verhoudingen tussen [appellant] en [partij] en gaat daarbij niet in op de publiekrechtelijke grondslag voor handhaving. In wat [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel.

Daarnaast heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat niet deugdelijk is gemotiveerd dat sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor handhaving niet evenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college slechts een afweging tussen enerzijds de belangen van [appellant] en anderzijds de belangen van [partij] heeft gemaakt en dat dat niet volstaat. Het algemeen belang dat is gediend met handhaving is onvoldoende meegewogen (vgl. uitspraak van de Afdeling van 9 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ7196). [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het college

dat algemene belang wel bij zijn besluitvorming heeft betrokken. Het college stelt in het besluit dat het gedeeltelijk afbreken van de schuur voor [appellant] een onevenredig grotere schade of benadeling zal opleveren dan [partij] ondervindt door niet handhavend op te treden. Daarbij betreft het college dat de overschrijding van de perceelsgrens ten opzichte van de totale oppervlakte van het perceel van [partij] gering is en dat de zaak privaatrechtelijk kan worden opgelost. Welke (financiële) gevolgen handhavend optreden precies voor [appellant] zou hebben, maakt het college in dat besluit niet inzichtelijk.”

## 5. Ontheffing Opiumwet geweigerd.

*[ABRvS 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4414](#)*

Regelingen van de Gwm en de Opiumwet kunnen naast elkaar bestaan en tegelijk van toepassing zijn. De minister heeft de juiste bepalingen van de Opiumwet toegepast en mocht de ontheffing weigeren.

“6.4. Titel IV van de Richtlijn gaat over het maken van geneesmiddelen en werkzame stoffen en de invoer daarvan. Over werkzame stoffen staat in Titel IV dat de lidstaten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de vervaardiging, invoer en distributie daarvan beantwoordt aan de goede praktijken bij vervaardiging en distributie. Werkzame stoffen mogen uitsluitend worden ingevoerd als aan de in de Richtlijn genoemde voorwaarden is voldaan (zie artikel 46 ter). Fabrikanten van werkzame stoffen moeten hun activiteit melden bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat (zie artikel 52 bis).

Bij de uitleg van deze verplichtingen gaat de Afdeling uit van de doelstelling van de wijzigingsrichtlijn om geneesmiddelenvervalsing tegen te gaan. Het vierde lid van artikel 52 bis van de Richtlijn voorziet in de mogelijkheid van de bevoegde autoriteit om een inspectie uit te voeren en bepaalt wanneer de aanvrager in dat geval mag starten met de activiteit. De in dit artikellid van de Richtlijn geregelde inspectie is nodig om vervalste werkzame stoffen te ontdekken en eventueel uit de handel te halen. Dit geeft uitvoering aan de verplichting uit artikel 46 ter, eerste lid, van de Richtlijn om passende maatregelen te nemen voor een goede

vervaardiging en distributie van werkzame stoffen. De Afdeling concludeert dat de bepalingen alleen maar het toezichtkader voor werkzame stoffen met het oog op de productveiligheid en het tegengaan van vervalsing harmoniseert en dus niet een uitputtende harmonisatie beoogt van alle mogelijke voorwaarden die aan de handel van werkzame stoffen kunnen worden gesteld. Dit laat ruimte voor toezicht op de handel in werkzame stoffen, die ook met een ander doel kunnen worden geteeld en verhandeld. De rechtbank komt terecht tot dit oordeel.

Is de Opiumwet van toepassing?

7. De Afdeling beantwoordt deze vraag met ja.

De Opiumwet bevat bepalingen over het voorkomen van de productie, de handel en het gebruik van in de wet genoemde verboden middelen. Daarmee geeft de Opiumwet invulling aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Enkelvoudig Verdrag en sluit het aan bij onder meer het Kaderbesluit 2004/757/JBZ en de verplichtingen uit hoofdstuk 6 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst.

In de toelichting bij de Opiumwet staat dat

het doel van de wet is het beschermen van de volksgezondheid door het gebruik van verdovende middelen tegen te gaan. In het verlengde daarvan wil de Opiumwet de georganiseerde criminaliteit aanpakken, de openbare orde en veiligheid beschermen en voorkomen dat verdovende middelen in het illegale circuit terechtkomen. Bescherming van de openbare orde en veiligheid is een ander doel dan het doel van de Richtlijn en de wijzigingsrichtlijn, Richtlijn 2011/62/EU. Voor de bescherming van de openbare orde en veiligheid tegen drugs heeft de Europese Unie gekozen voor andere instrumenten. De Opiumwet reguleert dus een ander, niet in de Richtlijn en de wijzigingsrichtlijn geregeld, aspect van medicinale cannabis. De eisen van de Opiumwet, kunnen daarom worden gesteld naast de eisen die voortvloeien uit de Gmw omdat de eisen van de Opiumwet niet dienen om de veiligheid of de werkzaamheid van geneesmiddelen te waarborgen, maar mede om de openbare orde en veiligheid te beschermen.

Het betoog van FYTA dat de rechtbank ten onrechte het Enkelvoudig Verdrag bij de beoordeling heeft betrokken, slaagt niet. De rechtbank oordeelt terecht dat het feit dat het Enkelvoudig Verdrag wordt genoemd in de considerans en in enkele artikelen in hoofdstuk VI van de Richtlijn niet betekent dat de Richtlijn beoogt ook te voldoen aan de verplichtingen van dat verdrag. En dus niet afdoet aan haar oordeel dat de Gmw en de Opiumwet naast elkaar kunnen bestaan. Daarmee geeft de rechtbank een reactie op wat FYTA heeft aangevoerd over het uitsluitend van toepassing zijn van de Richtlijn.

7.1. Het betoog van FYTA dat de Opiumwet niet van toepassing is omdat medicinale cannabis niet voorkomt op lijst II bij die wet,

slaagt ook niet. De Opiumwet maakt geen onderscheid tussen medicinale en niet-medicinale cannabis. Het product dat FYTA wil bereiden bestaat uit de gedroogde bloemtoppen van de vrouwelijke hennepplant. Dit deel van de hennepplant staat op lijst II en bevat dezelfde grondstof als de hennep die voor recreatieve doeleinden wordt gebruikt.

Is sprake van strijd met het vrij verkeer van goederen?

8. De Afdeling oordeelt van niet.

Voor deze beoordeling beziet de Afdeling of sprake is van een kwantitatieve uitvoerbeperking of maatregel van gelijke werking (zie artikel 35 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie). Dergelijke maatregelen zijn tussen lidstaten verboden als de export wordt benadeeld ten opzichte van de handel op nationaal niveau (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 18 september 2019, *VIPA Kereskedelmi és Szolgáltató Kft*, ECLI:EU:C:2019:751, vanaf punt 61, en het arrest van 8 november 1979, *Groenveld BV*, ECLI:EU:C:1979:253, punt 7). Daarvan is in dit geval niet gebleken. De regelingen voor het telen en vervoeren van cannabis, het beleid dat de minister daarover heeft vastgesteld en de handelwijze van de minister treffen zowel de interne, nationale, handel als de handel met andere lidstaten. Ook als FYTA de werkzame stoffen voor medicinale cannabis zou willen telen om te verkopen aan een geneesmiddelenfabrikant in Nederland zou zij zowel een API-registratie als een ontheffing op grond van de Opiumwet nodig hebben. In zoverre wordt geen onderscheid gemaakt. Dus is er geen kwantitatieve uitvoerbeperking of maatregel van gelijke werking en dus ook niet van strijd met het vrij verkeer van goederen tussen de

lidstaten volgens het Unierecht. De rechtbank heeft dit, weliswaar op andere gronden, ook geoordeeld.

9. Tot slot oordeelt de Afdeling net als de rechtbank dat de minister voor het overige niet in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur handelt door van FYTA naast de API-registratie ook een ontheffing op grond van de Opiumwet te verlangen. Het betoog slaagt niet.

[...]

12.2. FYTA heeft gevraagd om ontheffing voor de handel met de geneesmiddelenfabriek in Duitsland waarmee zij een overeenkomst heeft. FYTA heeft daarbij gewezen op artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, sub 5, van de Opiumwet. FYTA heeft ontheffing aangevraagd voor de teelt en levering van cannabis. Dit betekent dat op haar aanvraag ook artikel 8, tweede lid, van de Opiumwet van toepassing is en dat haar aanvraag mede met inachtneming van de specifieke regelingen van artikel 8i en artikel 8h over de teelt van cannabis moet worden beoordeeld. Omdat de Opiumwet specifieke regels geeft voor de teelt van cannabis, is voor een ontheffing daarvan niet voldoende dat FYTA al een intentieovereenkomst heeft met een geneesmiddelenfabrikant in Duitsland en daarmee voldoet aan de voorwaarde genoemd in artikel 8, eerste lid. De minister heeft terecht de aanvraag getoetst aan de voorwaarden voor het verlenen van een ontheffing voor

de teelt van cannabis en niet slechts aan artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, sub 5, van de Opiumwet. De rechtbank heeft op goede gronden hetzelfde geoordeeld.

Mocht de minister de ontheffing weigeren?

13. FYTA heeft geen overeenkomst met de minister voor de teelt van medicinale cannabis. Dat een overeenkomst met de minister nodig is voor het verkrijgen van een ontheffing staat niet alleen in artikel 8i van de Opiumwet maar volgt ook uit het Enkelvoudig Verdrag. De minister kan zo controle houden op de handelingen die derden verrichten met cannabis. De minister heeft ervoor gekozen om eerst met maar één bedrijf en later met twee bedrijven een overeenkomst te sluiten. Hij heeft deze keuze niet vastgelegd in een wettelijke regeling, maar is tot de overeenkomsten gekomen na een aanbestedingsprocedure. De keuze voor een beperkt aantal bedrijven en de keuze om via een aanbestedingsprocedure die bedrijven te selecteren, is in dit geval aan de minister. Voor zover FYTA vindt dat de keuzes van de minister niet de juiste zijn en dat de aanbestedingsprocedures niet goed zijn verlopen, had zij daarover kunnen procederen bij de civiele rechter.

Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen heeft de minister de ontheffing terecht geweigerd omdat FYTA geen overeenkomst met hem heeft.”

## 6. Splitsingsvergunning ten onrechte geweigerd. Geen ernstig gevaar dat vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

*[ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4327](#)*

Wederpartij heeft weliswaar de Huisvestingswet overtreden, maar poogt een nieuwe overtreding daarvan nu te voorkomen door een vergunning aan te vragen. Er is bovendien niet gebleken dat wederpartij vaker overtredingen van de Huisvestingswet heeft gepleegd, terwijl hij beroepsmatig actief is op de woningmarkt. Om die reden geen ernstig gevaar op grond waarvan de splitsingsvergunning moest worden geweigerd.

“5.4.1. De bestuurlijke boetes zijn opgelegd wegens het zonder vergunning onttrekken van woningen aan de bestemming tot bewoning. Dat is een overtreding van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet. Naar het oordeel van de Afdeling liggen de activiteiten waarvoor de splitsingsvergunning is aangevraagd in het verlengde van deze overtreding. Die vergunning moet namelijk ook op grond van de Huisvestingswet worden aangevraagd. Dat de splitsingsvergunning, zoals [wederpartij sub 1] beoogt, op grond van een andere titel van de Huisvestingswet is aangevraagd, betekent niet dat geen samenhang bestaat. Artikel 3, derde lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob bepaalt immers niet dat het moet gaan om dezelfde soort overtredingen of strafbare feiten. De splitsingsvergunning maakt het mogelijk om vier woningen te realiseren. Die woningen kunnen vervolgens aan de bestemming tot bewoning worden onttrokken. Zoals dus ook in het advies van het LBB van 25 september 2020 staat beschreven, hangen de overtredingen van de Huisvestings-

wet samen met de activiteiten waarvoor de splitsingsvergunning is aangevraagd.

Bestaat ernstig gevaar dat de vergunning mede wordt gebruikt om strafbare feiten te plegen?

5.5. De Afdeling is van oordeel dat het college niet redelijkerwijs het standpunt kon innemen dat sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob.

5.5.1. Weliswaar heeft [wederpartij sub 1] de Huisvestingswet overtreden, maar een nieuwe overtreding daarvan poogt hij nu te voorkomen door een vergunning aan te vragen. [wederpartij sub 1] heeft door overlegging van twee concept-koopcontracten aannemelijk gemaakt dat hij de appartementen na splitsing direct wilde verkopen. Die verkoop is, zo is ter zitting gebleken, niet doorgedaan, maar [wederpartij sub 1]

heeft opnieuw betoogd dat hij geen nieuwe overtredingen van de Huisvestingswet wilde plegen met de splitsingsvergunning. Er is bovendien niet gebleken dat [wederpartij sub 1] vaker overtredingen van de Huisvestingswet heeft gepleegd, terwijl hij beroepsmatig actief is op de woningmarkt. Om deze redenen kan in dit geval dan ook geen ernstig gevaar bestaan op grond waarvan de

splitsingsvergunning moest worden geweigerd.

5.5.2. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat geen ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Het college had daarom de splitsingsvergunning moeten verlenen.”



## 7. Sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet voor de duur van zes maanden niet onevenredig.

*[ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4036](#)*

Dat appellanten deel uitmaken van een kleine, zeer hechte gemeenschap is onvoldoende om een bijzondere binding met het perceel aan te nemen.

“5.3. De Afdeling begrijpt dat [appellanten] de woningsluiting ervaren als een straf. Maar zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, is de sluiting een herstelsanctie die betrekking heeft op de woning als zodanig en de bekendheid van deze woning als drugspan in het drugscircuit en in mindere mate op de bij de drugshandel betrokken personen. De woningsluiting op grond van artikel 13b Opiumwet dient dus een ander doel dan een strafrechtelijke procedure en kan alleen al om die reden niet daarmee worden vergeleken. De omstandigheid dat het Openbaar Ministerie niet tot vervolging is overgegaan, is in zoverre niet relevant.

5.4. De burgemeester heeft in zijn afwijging rekening gehouden met de te verwachten gevolgen van de sluiting van het perceel voor [appellanten]. Zo heeft hij hen gewezen op de mogelijkheid van vervangende huisvesting. Daarbij heeft hij hen verwezen naar het Centrum voor Maatschappelijke Deelname. De stelling van [appellanten] dat zij door hun slechte financiële positie niet ergens anders iets konden huren, hebben zij niet nader onderbouwd. Aan die stelling komt dan ook geen betekenis toe. Verder is

van belang dat [appellanten] niet hebben ontkend dat zij op de hoogte waren van de in de schuur aangetroffen zaken. Bovendien is de andere schuur op het perceel in 2019 ook gesloten op grond van overtreding van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet. Daarbij heeft [appellant A] strafrechtelijke antecedenten op het gebied van de Opiumwet. Hen valt dus een verwijt te maken. Dat [appellant B] geen antecedenten op het gebied van de Opiumwet heeft, doet hier niet aan af. Daarnaast is niet gebleken dat [appellanten] en hun kinderen, een bijzondere binding met het perceel hadden. Dat zij zijn opgegroeid in een kleine, zeer hechte gemeenschap is onvoldoende om bijzondere binding aan te nemen.

De sluiting is een sanctie die gaat over het perceel en de omstandigheid dat het gezin deel uit maakt van die gemeenschap, betekent niet dat er tegenover hen anders moet worden opgetreden dan tegenover anderen. Op de zitting bij de Afdeling heeft de burgemeester toegelicht dat hij zich bij het nemen van het besluit ervan heeft vergewist dat de kinderen tijdens de sluiting naar dezelfde school konden blijven gaan. Of de huur-overeenkomst ontbonden zal worden, was op het moment van het besluit op bezwaar

een onzekere factor. Overigens heeft de gemachtigde van [appellanten] op de zitting bij de Afdeling meegedeeld dat met de verhuurder een vaststellingsovereenkomst is afgesloten op grond waarvan [appellanten] de woning kunnen blijven huren. De rechtbank

heeft, gezien de hiervoor genoemde feiten en omstandigheden, terecht geoordeeld dat sluiting van het perceel voor zes maanden niet onevenredig was in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.”

# PLATFORM

## HANDHAVING EN TOEZICHT IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

Als lid van dit landelijke platform is jouw organisatie voor €699,- per jaar verzekerd van exclusieve toegang tot actuele kennis, innovatie en intervisie op het vlak van handhaving en toezicht. Zeker na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het van groot belang om goed op de hoogte te zijn van de laatste nieuwe rechtspraak op het gebied van handhaving en toezicht. Met jouw deelname aan het platform zorgen wij ervoor dat je niets mist en blijf je up-to-date.

### Platformleden krijgen exclusieve toegang tot:

- ✓ **Vier keer per jaar webinar 'Kwartaalupdate handhaving en toezicht'**  
Chantal organiseert **4 keer** per jaar een webinar over de belangrijkste ontwikkelingen in de rechtspraak op het gebied van handhaving en toezicht. Met ruimte om tijdens het webinar vragen te stellen, of na afloop telefonisch of per e-mail één op één een concrete casus te bespreken.
- ✓ **Een jaarlijkse fysieke studiebijeenkomst**  
Jaarlijks verzorgt Chantal een **verdiepende studiebijeenkomst** over een specifiek thema in het vakgebied handhaving en toezicht. Toegespitst op de actualiteit, zoals bijvoorbeeld handhaving onder de Omgevingswet.
- ✓ **Nieuwe publicaties & blogs**  
**Als eerste** ontvang je de nieuwste publicaties en blogs van Chantal over handhaving en toezicht direct in je mailbox.
- ✓ **Een maandelijkse nieuwsbrief**  
Chantal stuurt je **iedere maand** een nieuwsbrief met de belangrijkste uitspraken.
- ✓ **De besloten LinkedIn groep**  
Via een besloten groep houdt Chantal je op de hoogte van recente rechtspraak, geeft ze updates over haar promotieonderzoek met als onderwerp het evenredigheidsbeginsel en beantwoordt vragen. Daarnaast kunnen vakgenoten met elkaar de discussie aangaan.



**Meer informatie of direct aanmelden?**  
[platformhandhavingentoezicht@hekkelman.nl](mailto:platformhandhavingentoezicht@hekkelman.nl)



**Chantal van Mil** | Advocaat  
024 - 382 83 12 | [c.van.mil@hekkelman.nl](mailto:c.van.mil@hekkelman.nl)

**Hekkel  
man** advocaten | notarissen