

Gst. 2024/20

Zorgplichten. Eigenaar bedrijfspand overtreder van artikel 1.1a en 10.1 Wm en artikel 1b Woningwet vanwege drugslab huurder. Geen ongeoorloofde cumulatie herstelsancties.

ABRvS 08-11-2023, ECLI:NL:RVS:2023:4142, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	8 november 2023
Magistraten	Mrs. R. Uylenburg, G.T.J.M. Jurgens en B.P.M. van Ravels
Zaaknummer	202201144/2/R4
Noot	C.M.M. van Mil
JCDI	JCDI:ADS945540:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Afval Milieurecht / Milieugevaarlijke stoffen Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen Bestuursrecht algemeen / Algemeen Milieurecht / Algemeen Vastgoedrecht (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2023:4142, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 08-11-2023

Essentie

Zorgplichten. Eigenaar bedrijfspand overtreder van artikel 1.1a en 10.1 Wm en artikel 1b Woningwet vanwege drugslab huurder. Geen ongeoorloofde cumulatie herstelsancties.

Samenvatting

Dat appelland 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 de zitting is gebleken dat appelland 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 appelland.

Gelet op het feit dat appelland 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 appelland, 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 appelland 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 appelland 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 appelland, 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 appelland 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.

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 appelland, 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 appelland daarom terecht aangemerkt als overtreder van artikel 10.1, eerste lid, van de Wm.

De last onder bestuursdwang waarnaar [appellant] verwijst, hield de sluiting van het bedrijfspand in. Die sluiting is een onmiddellijke beheersmaatregel waarmee wordt voorkomen dat personen worden blootgesteld aan kwik(II)chloride. De lasten onder dwangsom zijn herstelmaatregelen en zijn opgelegd om de kwik(II)chloride en de overige gevaarlijke afvalstoffen te laten opruimen door een erkend bedrijf en te laten afvoeren naar een erkende verwerker. De lasten onder dwangsom zijn daarmee gericht op het beëindigen van de overtredingen. Naar het oordeel van de Afdeling staat artikel 5:6 van de Awb niet in de weg aan deze combinatie van een onmiddellijke beheersmaatregel en een herstelmaatregel. Er is daarom geen strijd met dat artikel.

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Didam, gemeente Montferland,

en

het college van burgemeester en wethouders van Montferland,

verweerder.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 7 februari 2022 heeft het college onder oplegging van een dwangsom gelast dat [appellant] de overtreding van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) en artikel 1b van de Woningwet in samenhang met artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 beëindigt en beëindigd houdt en de overtreding van artikel 10.1 van de Wm beëindigt en beëindigd houdt.

Tegen dit besluit heeft [appellant] bezwaar gemaakt. Op grond van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft hij het college verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de Afdeling.

Het college heeft ingestemd met rechtstreeks beroep en heeft het bezwaarschrift doorgezonden aan de Afdeling.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij uitspraak van 4 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1285, heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling het besluit van 7 februari 2022 geschorst.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 31 juli 2023, waar [appellant], bijgestaan door B.A.M. Kolle, rechtsbijstandverlener in Arnhem, en het college, vertegenwoordigd door L.J. Oude Lenferink en N. Wierenga, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1.

[appellant] is eigenaar van het bedrijfspand aan de [locatie] in Didam. In dit pand is door derden een laboratorium opgezet voor de productie van (meth)amfetamine(olie). Als gevolg hiervan is het pand verontreinigd geraakt met kwik(II)chloride. Het college heeft [appellant] twee lasten onder dwangsom opgelegd. Last 1 strekt ertoe dat hij de overtreding van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer en artikel 1b van de Woningwet in samenhang met artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 beëindigt en beëindigd houdt. Daartoe moet hij alle in het pand aanwezige kwik(II)chloride uit zijn pand laten verwijderen. Last 2 sterkt ertoe dat hij de overtreding van artikel 10.1 van de Wet milieubeheer beëindigt en beëindigd houdt. Daartoe moet hij de in zijn pand aanwezige (restanten van de) actieve koolfilters en overige gevaarlijke afvalstoffen laten afvoeren naar een daartoe erkende verwerker. De kosten van deze sanering zijn geschat op € 45.000. De hoogte van de dwangsom is per last bepaald op € 25.000 ineens.

Wettelijk kader

2.

De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Is [appellant] overtreder?

3.

[appellant] betoogt dat het college hem ten onrechte als overtreder heeft aangemerkt. Daartoe voert hij aan dat hij niet betrokken is geweest bij de productie van (meth)amfetamine(olie).

3.1.

Het college heeft aan [appellant] twee lasten opgelegd. De Afdeling zal hierna per last beoordelen of het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [appellant] overtreder is.

3.2.

Op 10 april 2020 heeft de landelijke recherche het pand onderzocht. Daarbij is een laboratorium voor de productie van (meth)amfetamine(olie) aangetroffen dat was opgezet door personen die het pand van [appellant] hadden gehuurd. Het drugslaboratorium is op dezelfde dag door de politie ontmanteld. In de maanden daarna zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd. Uit een onderzoek van SGS Search van 31 maart 2021, waarvan de resultaten zijn neergelegd in een rapportage van 14 april 2021, is gebleken dat in het pand kwik(II)chloride aanwezig is. Dat is een zeer giftige stof. [appellant] is hiervan op de hoogte gesteld, maar hij heeft vervolgens de kwik(II)chloride niet laten verwijderen.

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 veiligheidskundige. 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.

3.7.

Gelet op het voorgaande heeft het college [appellant] in het besluit van 7 februari 2022 terecht als overtreder aangemerkt.

Het betoog slaagt niet.

Een last onder bestuursdwang met kostenverhaal op de voormalige huurders?

4.

[appellant] betoogt dat het college voor een last onder bestuursdwang had moeten kiezen in plaats van aan hem een last onder dwangsom op te leggen. Daarmee had het college een titel gehad om zelf op te treden en het pand schoon te (laten) maken. De kosten van bestuursdwang zouden dan verhaald moeten worden op de exploitanten van het drugslaboratorium. Die exploitanten zijn immers de feitelijke overtreders. [appellant] stelt dat hij part noch deel heeft aan de illegale situatie aan de Endepoelstraat 2a te Didam. [appellant] wijst ten slotte nog op zijn slechte financiële situatie.

4.1.

Het college stelt dat [appellant] als overtreder kan worden aangemerkt en dat daarom terecht aan hem een last onder dwangsom is opgelegd. Het college heeft op de zitting nader toegelicht dat bewust gekozen is voor het opleggen van een last onder dwangsom aan [appellant] als eigenaar van het pand, omdat hij ook profiteert van de verhuur van een (bedrijfs)pand. Het college acht het onwenselijk dat de eigenaar van een pand alleen de lusten van de verhuur geniet, maar de gemeenschap moet opdraaien voor de lasten van de verhuur. Volgens het college horen zowel de lusten als de lasten thuis bij de eigenaar van een pand.

4.2.

In 3.7 is geoordeeld dat [appellant] terecht als overtreder is aangemerkt, zodat het betoog dat [appellant] part noch deel aan de illegale situatie heeft hier niet verder meer hoeft te worden besproken. De Afdeling oordeelt verder dat het in beginsel vrij staat aan een bestuursorgaan dat over zowel de bestuursdwang- als de dwangsombevoegdheid beschikt om uit deze sancties te kiezen. Weliswaar bepaalt artikel 5:32, tweede lid, van de Awb dat voor een last onder dwangsom niet wordt gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet. Die situatie doet zich hier echter niet voor. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het college het pand met toepassing van bestuursdwang heeft gesloten en niet in geschil is dat er na de sluiting van het pand geen sprake was van acuut gevaar voor de omgeving of het milieu. Dat het college bij het opleggen van een last onder bestuursdwang ook de mogelijkheid zou hebben om de kosten te verhalen op de voormalige exploitanten van het drugslab, brengt niet mee dat het college ook voor die mogelijkheid had moeten kiezen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het college heeft onderbouwd waarom het voor een last onder dwangsom aan [appellant] heeft gekozen. Ook is van belang dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen onder 8 van de uitspraak van 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2005, de financiële middelen van de betrokkene(n) geen rol spelen bij de keuze tussen een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

Het betoog slaagt niet.

Strijd met artikel 5:6 Awb?

5.

[appellant] betoogt dat het college in strijd met artikel 5:6 van de Awb een herstelsanctie heeft opgelegd terwijl een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is. Volgens hem is al eerder een last onder bestuursdwang opgelegd.

5.1.

Op grond van artikel 5:6 van de Awb mag een bestuursorgaan geen herstelsanctie opleggen zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is.

5.2.

De last onder bestuursdwang waarnaar [appellant] verwijst, hield de sluiting van het bedrijfspand in. Die sluiting is een onmiddellijke beheersmaatregel waarmee wordt voorkomen dat personen worden blootgesteld aan kwik(II)chloride. De lasten onder dwangsom zijn herstelmaatregelen en zijn opgelegd om de kwik(II)chloride en de overige gevaarlijke afvalstoffen te laten opruimen door een erkend bedrijf en te laten afvoeren naar een erkende verwerker. De lasten onder dwangsom zijn daarmee gericht op het beëindigen van de overtredingen. Naar het oordeel van de Afdeling staat artikel 5:6 van de Awb niet in de weg aan deze combinatie van een onmiddellijke beheersmaatregel en een herstelmaatregel. Er is daarom geen strijd met dat artikel.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6.

Het beroep is ongegrond.

7.

Gelet op de ongegrondverklaring van het beroep en het vervallen van de eerder door de voorzieningenrechter van de Afdeling getroffen voorlopige voorziening, zal [appellant] als gevolg van de uitspraak in deze bodemzaak onmiddellijk de aan de lasten verbonden dwangsommen verbeuren. Om dit gevolg te voorkomen, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van 7 februari 2022 met terugwerkende kracht te schorsen tot zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak. Dit betekent dat [appellant] tot zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak de tijd heeft om aan de lasten te voldoen en dat hij, indien hij dat niet binnen die zes weken doet, dwangsommen verbeurt.

8.

Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep ongegrond;

- II. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Montferland van 7 februari 2022, kenmerk 22uit01050, met terugwerkende kracht tot zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak.

Noot

Auteur: C.M.M. van Mil^[1]

Naschrift

1.

De hierboven opgenomen uitspraak is om een aantal redenen van belang voor de praktijk. In de eerste plaats vanwege het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak over de vraag of appellant als eigenaar en verhuurder van een bedrijfspand als overtreder kan worden aangemerkt bij de overtreding van de zorgplichten uit de artikelen 1.1a en 10.1 Wet milieubeheer en 1b Woningwet in samenhang met artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 naar aanleiding van een door zijn huurder in het verhuurde pand opgezet drugslab. Daarbij wordt ook ingegaan op de positie van appellant als professioneel verhuurder en het onderzoek dat hij moet verrichten naar zijn huurder (ook voorafgaand aan het sluiten van de huurovereenkomst). Daarnaast wordt ingegaan op de keuze van het bevoegd gezag voor het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Tot slot is het oordeel ten aanzien van de samenloop als bedoeld in artikel 5:6 Awb een nadere beschouwing waard.

2.

Niet in geschil is dat appellant (de eigenaar van het pand) niet zelf het drugslab heeft opgezet, maar dat een huurder dit heeft gedaan. Appellant stelt dat hij de zorgplichten niet heeft overtreden en niet als overtreder kan worden aangemerkt. In de voorlopige voorzieningprocedure (zie ABRvS 4 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1285) oordeelde de voorzieningenrechter nog dat er voorshands wel enige twijfel bestond of het college wel deugdelijk had gemotiveerd dat de overtredingen aan appellant kunnen worden toegerekend (r.o. 3). De voorzieningenrechter overwoog echter dat die procedure zich minder goed leende voor de beoordeling of het college appellant terecht heeft aangemerkt als overtreder. Het verzoek is daarom beoordeeld aan de hand van een belangenafweging. De lasten zijn vervolgens geschorst.

3.

In de bodemprocedure lijkt van twijfel zoals deze bij de voorzieningenrechter nog leefde in het geheel geen sprake. De Afdeling gaat eerst uitvoerig in op de feitelijke situatie en het onderzoek dat appellant heeft gedaan naar de huurder voorafgaand aan de verhuur en oordeelt vervolgens dat hij onvoldoende toezicht heeft gehouden (r.o. 3.4). De Afdeling concludeert dat appellant een professionele verhuurder is omdat hij meerdere panden verhuurt. Daarom mag van hem worden verwacht dat hij bekend is met het klappen van de zweep (vgl. o.a. ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1301). De verantwoordelijkheid van een verhuurder weegt zwaar. Het is aan hem om zich tot op zekere hoogte te informeren over het gebruik dat van het door hem verhuurde pand wordt gemaakt (vgl. ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0180, zie ook C.N.J. Kortmann, 'Meer rechtseenheid in het overtrederbegrip? Over functioneel ouderschap en overtredingen in concernverband', *NTB* 2017/21). Uit de hierboven opgenomen uitspraak volgt dat met het 'tot op zekere hoogte' informeren niet wordt bedoeld één keer aanbellen en het er vervolgens bij laten zitten als niet wordt opgedaan (r.o. 3.4). Vervolgens gaat de Afdeling in op de schending van de zorgplichten die aan de lastoplegging ten grondslag liggen. Overwogen wordt dat artikel 1.1a lid 2 en 10.1 Wm en artikel 1b lid 2

Woningwet bepalingen bevatten die het onder bepaalde omstandigheden verbieden om niets te doen. Daarvan is in dit geval sprake. Door geen maatregelen te nemen tegen de aanwezigheid van kwik(II)chloride en afvalstoffen in zijn pand, heeft de eigenaar/verhuurder de betreffende zorgplichten geschonden. In dit geval is er voldaan aan de IJzerdraad-criteria (conform de uitspraken van de Afdeling van 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2071 en ECLI:NL:RVS:2023:2067). Er was immers sprake van beschikkingsmacht en er is voldaan aan het aanvaardingsvereiste.

4.

In r.o. 4.2 gaat de Afdeling nog in op het betoog van appellant dat in dit geval voor oplegging van een last onder bestuursdwang had moeten worden gekozen. Het staat een bestuursorgaan in beginsel vrij om te kiezen voor ofwel een last onder bestuursdwang, ofwel een last onder dwangsom. In de uitspraak van de Afdeling van 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1259, oordeelde de Afdeling al dat de enige beperking die de Awb stelt aan de keuze tussen een last onder dwangsom of onder bestuursdwang, voortvloeit uit artikel 5:32 lid 2 Awb. Het bestuursorgaan mag niet voor een last onder dwangsom kiezen als het belang van het betrokken voorschrift zich daartegen verzet. De Afdeling noemt hierbij als voorbeeld de situatie dat niet het risico kan worden genomen dat de overtreder zich niets aantrekt van de indirecte financiële prikkel van een dwangsom en daardoor een onaanvaardbare of gevaarlijke situatie ontstaat. Daarbij werd in die uitspraak ook overwogen dat het risico dat de kosten van een last onder bestuursdwang moeilijk kunnen worden verhaald op de overtreder, mag meespelen bij de afweging om eerst met een last onder dwangsom te proberen de overtreding te beëindigen, mits niet op voorhand duidelijk is dat wegens gebrek aan financiële middelen niet aan de last onder dwangsom kan worden voldaan (r.o. 8.1). In de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2005, waarnaar in de onderhavige uitspraak wordt verwezen, oordeelde de Afdeling in r.o. 8.1 dat uit artikel 5:32 lid 2 Awb volgt dat de financiële middelen van appellanten geen rol spelen bij de keuze tussen een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Dat oordeel wordt in de hier gepubliceerde uitspraak bevestigd. Daarbij speelt dat het pand in dit geval al met toepassing van bestuursdwang was gesloten en dat er na de sluiting van het pand geen sprake was van acuut gevaar voor de omgeving of voor het milieu.

5.

Interessant is ook het oordeel over de gestelde schending van het cumulatieverbod als bedoeld in artikel 5:6 van de Awb, nu er al eerder een last onder bestuursdwang was opgelegd die zag op sluiting van het pand. Het cumulatieverbod is niet van toepassing wanneer het om verschillende gedragingen en om verschillende overtredingen gaat, ook al betreffen de te onderscheiden overtredingen hetzelfde voorschrift. Als het gaat om feiten of handelingen waarbij de afzonderlijke gedragingen hetzelfde zijn én hetzelfde voorschrift wordt overtreden, geldt het cumulatieverbod wel. Het oordeel van de Afdeling is kort en duidelijk: artikel 5:6 Awb staat in dit geval niet in de weg aan de combinatie van een onmiddellijke beheersmaatregel en een herstelmaatregel. De last onder bestuursdwang hield de sluiting van het bedrijfspand in en dat is een onmiddellijke beheersmaatregel waarmee wordt voorkomen dat personen worden blootgesteld aan kwik(II)chloride. De lasten onder dwangsom zijn daarentegen herstelmaatregelen die zijn gericht op het beëindigen van de overtredingen. Deze zijn opgelegd om de kwik(II)chloride en overige gevaarlijke afvalstoffen te laten opruimen en afvoeren.

6.

Hoewel de concrete inhoud van de last onder bestuursdwang niet uit de uitspraak blijkt (en dus niet bekend is welke gedragingen en overtredingen hieraan ten grondslag lagen en of deze hetzelfde waren), lijkt schending van het cumulatieverbod op het eerste oog niet uitgesloten. Het gaat in dit geval immers om twee herstelsancties die kennelijk tegelijkertijd van kracht waren en die in elk geval zagen op (de gevolgen van) het drugslab. Bovendien kan bij een overtreding van een zorgplicht vanwege acuut gevaar ook een

beheersmaatregel worden getroffen (zie bijvoorbeeld ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1067). Het is dus niet uitgesloten dat het om dezelfde gedraging en om overtreding van hetzelfde wettelijk voorschrift ging. Het was voor de praktijk nuttig geweest als uit de uitspraak was af te leiden of het in dit geval al dan niet dezelfde feitelijke gedraging(en) en overtreding van hetzelfde voorschrift betrof. Die discussie gaat de Afdeling hier helaas uit de weg (zie hierover uitgebreid ABRvS 25 januari 2006, AB 2006/229, m.nt. F.C.M.A. Michiels en ABRvS 5 augustus 2015, AB 2015/382, m.nt. T.N. Sanders). Er wordt hier gekeken naar de maatregel zelf en naar het doel van de sanctie: bestuursdwang voor het (onmiddellijk) beheersen van de overtreding en een dwangsom gekoppeld aan het herstel van de rechtmatige toestand. Dit is geen ongeoorloofde cumulatie, aldus de Afdeling. Hoewel het in deze uitspraak gemaakte onderscheid werkbaar en begrijpelijk lijkt, is het bij gebrek aan toelichting eigenlijk niet duidelijk waarom in dit geval geen sprake was van een schending van het cumulatieverbod.

C.M.M. van Mil

Voetnoten

[1] Chantal van Mil is advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V.