

In Juridisch Actueel is de afgelopen jaren een aantal keer geschreven over de zorgplicht ten aanzien van “nieuwe gevallen” van bodemverontreiniging. Nieuwe gevallen zijn gevallen, die ná 1 januari 1987 zijn veroorzaakt. Deze zorgplicht, opgenomen in artikel 13 Wbb, betreft een “dubbele zorgplicht”: een preventieve en een repressieve plicht. In deze bijdrage staat centraal een uitspraak van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de toepassing van spoedeisende bestuursdwang wegens overtreding van de preventieve zorgplicht.

DE ZORGPLICHT EN SPOEDEISENDE BESTUURSDWANG

Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra

Trefwoorden:

- **Wet bodembescherming**
- **Zorgplicht**
- **Algemene wet bestuursrecht**
- **Spoedeisende bestuursdwang**



Prof. Mr G.A. van der Veen (rechts) is als advocaat verbonden aan AKD in Rotterdam en als bijzonder hoogleraar Milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Mr J.J. Hoekstra (links) is advocaat bij Straatman Koster Advocaten in Rotterdam. Zij zijn onder meer werkzaam op het gebied van bodemverontreiniging (e-mail: gvanderveen@akd.nl en j.hoekstra@straatmankoster.nl)

INHOUD ZORGPLICHT

De “dubbele zorgplicht” van artikel 13 Wbb laat zich als volgt samenvatten. De eerste – preventieve – plicht brengt met zich dat iedereen die op of in de bodem handelingen

verricht als bedoeld in artikel 6 tot en met 11 Wbb en die weet of zou moeten weten dat daardoor de bodem kan worden verontreinigd, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd ter voorkoming daarvan. De tweede – repressieve – plicht komt er kort gezegd op neer dat wanneer zich toch verontreiniging voordoet, de plicht geldt om gevolgen van de verontreiniging te beperken en/of ongedaan te maken. De zorgplicht kan worden gehandhaafd door het bevoegd gezag door toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom.

In oktober 2014 schreven wij in dit tijdschrift al over de preventieve zorgplicht. In het bijzonder schreven wij over een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (“de Afdeling”), waaruit volgt dat voor een overtreding van artikel 13 Wbb niet is vereist dat zich daadwerkelijk verontreiniging van de bodem moet hebben voorgedaan.¹

Eind 2015 oordeelde de Afdeling over de toepassing van spoedeisende bestuursdwang wegens overtreding van de preventieve zorgplicht. Artikel 5:31 Awb maakt het mogelijk dat in spoedeisende gevallen bestuursdwang wordt uitgeoefend zonder dat eerst een last wordt opgelegd. Het bevoegd gezag dient niet te gemakkelijk aan te nemen dat een dergelijke situatie zich voordoet. In zeer spoedeisende gevallen kan het bestuursorgaan onmiddellijk met bestuursdwang optreden of doen optreden, zelfs nog voordat een schriftelijke beslissing tot toepassing van bestuursdwang is genomen. Een bekend voorbeeld van toepassing van spoedeisende bestuursdwang uit de praktijk (buiten de Wbb) be-

treft de procedure in verband met de brand op het bedrijfsterrein van Chemiepack, waarin spoedeisende bestuursdwang was aangezegd naar aanleiding van verontreinigd oppervlaktewater, waterbodem en oever.²

DE UITSPRAAK³

Bij besluit van 13 februari 2014 heeft het college van burgemeester en wethouders (“het college”) – achteraf – de beslissing op schrift gesteld om op 11 februari 2014 spoedeisende bestuursdwang toe te passen ter verwijdering van een voormalige SRV-wagen op een trailer, wegens overtreding van de zorgplicht van artikel 13 Wbb. Bij besluit van 21 februari 2014 heeft het college medegedeeld dat een bedrag van € 1.217,90 aan kosten voor de toepassing van bestuursdwang voor rekening kwam van de appellant, die – zo volgt uit de uitspraak – de trailer ter plaatse had achtergelaten. Bij besluit van 9 juli 2014 heeft het college de door appellant tegen deze besluiten gemaakte bezwaren ongegrond verklaard. Tegen dit besluit heeft appellant beroep bij de rechtbank Gelderland ingesteld. De rechtbank heeft zich bij uitspraak van 17 maart 2015 onbevoegd verklaard en de zaak naar de Afdeling doorgezonden (die op grond van de Wbb bevoegd is rechtstreeks omtrent dit beroep te oordelen).

Blijkens het proces-verbaal hebben twee toezichthouders van Bureau Toezicht en Handhaving te Nijmegen op 11 februari 2014 aan de Koopvaardijweg een trailer met daarop een SRV-wagen aangetroffen zo volgt uit de uitspraak. De SRV-wagen was met de achterzijde gedeeltelijk van de trailer afgevalen en de voorkant van de SRV-wagen stond op de voorzijde van de trailer. De toezicht-

houders zagen dat aan de voorzijde van de SRV-wagen zwarte olie uit het motorblok door de houten bodem van de trailer lekte en op de openbare weg viel. Ook zagen zij dat er al zwarte olie op het wegdek lag. Aan de achterzijde van de trailer zagen zij dat er benzine uit de kapotte benzinetank lekte op de houten bodem van de trailer en vanaf die bodem rechtstreeks in de hemelwaterafvoer liep. Gelet op deze constatering achtte het college het risico aanwezig dat de bodem ter plaatse zou worden verontreinigd. Het college heeft vervolgens wegens overtreding van artikel 13 Wbb de trailer met wagen met toepassing van spoedeisende bestuursdwang laten verwijderen om verontreiniging van de bodem te voorkomen.

Het college meent dat de zorgplicht is overtreden omdat er vloeistoffen, te weten benzine en motorolie, op of in de bodem zijn gelekt die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten. Dat vloeistoffen die de bodem kunnen verontreinigen op of in de bodem zijn terecht gekomen, is volgens het college een nevengevolg, als bedoeld in artikel 10 lid 1 Wbb⁴, van het stallen van de trailer met daarop het voertuigwrak van de SRV-wagen. Het college stelt dat de overtreding van artikel 13 Wbb door appellant is begaan, omdat hij de trailer met daarop de wagen, in de staat waarin die verkeerde, voor langere tijd onbeheerd op de desbetreffende locatie heeft achtergelaten, terwijl de wagen onvoldoende gezekeerd was.

De appellant betoogt dat het college hem ten onrechte als overtreder heeft aangemerkt van de zorgplicht. Aan dit betoog legt hij ten grondslag dat hij niet heeft veroorzaakt dat uit de wagen vloeistoffen zijn gaan lekken. Hij stelt hiertoe dat hij op 5 januari 2014 de wagen "in volle glorie" op de trailer heeft achtergelaten en dat toen in de wagen geen vloeistoffen meer aanwezig konden zijn vanwege een brand die daarin heeft gewoed. Als verklaring voor de aangekomen benzine en motorolie heeft hij gesteld dat onbekende derden benzine in de benzinetank en olie in het motorblok hebben gedaan en de achterzijde van de wagen van de trailer hebben geduwd. Verder stelt hij dat de gemeente de Koopvaardijweg heeft aangewezen voor het parkeren van grote voertuigen en dat de gemeente aansprakelijk is voor alle schade die daar ontstaat.

De Afdeling oordeelt hier als volgt over. Vast staat dat appellant eigenaar is van een voormalige SRV-wagen, waarin in het verleden een brand heeft gewoed. Verder staat vast dat verder appellant deze wagen op een trailer, volgens eigen zeggen op 5 januari 2014, aan de Koopvaardijweg heeft neerge-

zet en achtergelaten, waarna deze aldaar op 11 februari 2014 is aangetroffen met de achterzijde deels van de trailer.

Appellant heeft niet het standpunt van het college bestreden dat ten tijde van de op 11 februari 2014 gedane constatering de bodem ter plaatse kon worden verontreinigd, als gevolg van het lekken van olie vanuit het motorblok en benzine vanuit de benzinetank van de wagen. De stelling van appellant dat in de wagen toen hij deze daar neerzette geen brandbare stoffen meer aanwezig waren, wordt niet door de Afdeling gevolgd. Appellant wordt in dit verband door de Afdeling verweten dat het rapport waaruit hij stelt dit te hebben afgeleid niet heeft overgelegd en niet zelf heeft gecontroleerd of er nog brandbare stoffen in de wagen aanwezig waren. Ook is niet aannemelijk dat de onbekende derden de benzinetank met benzine hebben gevuld, respectievelijk olie in het motorblok hebben gegoten en de wagen gedeeltelijk van de trailer hebben geduwd. Uit het proces-verbaal, in het bijzonder de daarbij behorende foto's, blijkt dat de wagen op 11 februari 2014 zwaar beschadigd was en slechts met dunne riemen op de trailer zonder opstaande randen was bevestigd.

Nu appellant had gesteld dat hij de wagen na de brand niet heeft hersteld – en in een eerdere uitspraak van de Afdeling van 21 september 2011⁵ reeds is vastgesteld dat het voertuig door de brand ernstige schade heeft opgelopen – is aannemelijk dat de wagen toen appellant deze op 5 januari 2014 aan de Koopvaardijweg heeft neergezet en achtergelaten, ook al zwaar beschadigd was, zo oordeelt de Afdeling. De Afdeling neemt op grond van het voorgaande aan dat appellant de wagen in zwaar beschadigde toestand en zonder deze deugdelijk aan de trailer te bevestigen aan de Koopvaardijweg heeft neergezet en daar gedurende langere tijd heeft achtergelaten. Vastgesteld moet dan ook worden dat appellant heeft nagelaten voldoende voorzorgsmaatregelen te treffen teneinde te voorkomen dat als nevengevolg van het op de hiervoor omschreven wijze onbeschermd achterlaten van een zwaar beschadigd voertuig olie en benzine uit dit voertuig op of in de bodem zouden terechtkomen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft appellant redelijkerwijze kunnen vermoeden dat als nevengevolg van dit handelen de wagen in een toestand terecht zou kunnen komen waarbij de desbetreffende vloeistoffen op of in de bodem terecht kunnen komen en dat daardoor de bodem ter plaatse zou kunnen worden verontreinigd. Het college heeft derhalve terecht dit handelen als een handeling als bedoeld in artikel 10 lid 1 Wbb

aangemerkt, zo concludeert de Afdeling. In het licht van voorgaande oordeelt de Afdeling dat het college terecht heeft geoordeeld dat appellant door het niet nemen van maatregelen om verontreiniging van de bodem te voorkomen in strijd heeft gehandeld met de (preventieve) zorgplicht van artikel 13 Wbb. Ook de kosten van de toepassing van de bestuursdwang komen voor rekening van de appellant.⁶

CONCLUSIE

Deze uitspraak illustreert op welke wijze het bevoegd gezag in (zeer) spoedeisende gevallen kan omgaan met een gebleken schending van de preventieve zorgplicht van artikel 13 Wbb. Ook maakt de uitspraak duidelijk dat de (zorg)plicht om voldoende voorzorgsmaatregelen te treffen teneinde te voorkomen dat verontreiniging ontstaat, bepaald niet lichtvaardig moet worden opgevat. De eigenaar van de (on)roerende zaak, van waaruit de verontreiniging kan (of is) ontstaan, kan zich in ieder niet zomaar verschuilen achter (mogelijk) handelen van derden dat daaraan heeft bijgedragen. Naar onze mening is deze uitspraak in lijn met de strekking van de preventieve zorgplicht. Deze zorgplicht betekent immers dat iedereen die weet of zou moeten weten dat door bepaalde handelingen de bodem **kan** worden verontreinigd, verplicht is adequate maatregelen ter voorkoming daarvan. Het onbeschermd achterlaten van een zwaar beschadigd voertuig, waaruit olie en benzine kan lekken, zal in de regel als onvoldoende adequaat kwalificeren.

NOTEN

1. Zie G.A. van der Veen en J.J. Hoekstra, *Tijdschrift Bodem*, nummer 5, oktober 2014, over ABRvS, 8 juni 2014, 201309093/1/A4.
2. ABRvS 22 januari 2014, JM 2014, 25.
3. ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3753.
4. Op grond van artikel 10 lid 1 Wbb kunnen bij algemene maatregel van bestuur (hierna: "AMvB") in het belang van de bescherming van de bodem regels worden gesteld met betrekking tot het verrichten van handelingen waarbij als nevengevolg stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten, op of in de bodem geraken. Deze AMvB is overigens nog niet vastgesteld.
5. ABRvS 21 september 2011, 201101496/1/H3.
6. Op grond van artikel 5:25 lid 1 Awb geschiedt de toepassing van bestuursdwang op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen.