

In Nederland vinden nog steeds met enige regelmaat branden plaats in een pand waarin asbest is verwerkt of waarbij er sprake is van een asbesthoudend dak. Bij die branden komt meestal asbest vrij. De asbestresten komen in de omgeving terecht waar ze een gevaar voor de gezondheid en het milieu zijn.

Asbestbrand, wie betaalt de opruimkosten?

Wilbert Kroon

Trefwoorden:

- **Asbestbrand**
- **Last onder bestuursdwang**
- **Kostenverhaal**



Mr. W.B. Kroon

Advocaat bij Kroon en de Keijzer Advocaten te Breda (wkroon@kroon-dekeijzer.nl)
Tel. 076-5310375

De kosten van het verwijderen van asbestdeeltjes kunnen aanzienlijk zijn en het opruimen complex, zeker als de deeltjes zich over een groot en bebouwd gebied hebben verspreid. In de praktijk blijkt vaak dat de verantwoordelijke persoon, veelal de eigenaar of gebruiker¹ van het afgebrande pand niet in alle gevallen snel het initiatief neemt tot het verwijderen van het asbest, niet alleen vanwege het feit dat een eigenaar of gebruiker ook met andere problemen wordt geconfronteerd, maar ook omdat de kosten van het verwijderen hoog zijn. Als er een verzekeraar bij betrokken is, neemt deze vaak nog kostbare tijd in om te beoordelen of die kosten al dan niet (geheel) onder de dekking vallen.

Het is daarom vaak het bevoegde gezag, in de meeste gevallen het college van burge-

meester en wethouders, die door middel van een last onder bestuursdwang, als eerste in actie komt. Als een eigenaar daarna niet alsnog direct handelt, geeft het college zelf opdracht tot het opruimen van de asbestverontreiniging. Bij het nemen van die verantwoordelijkheid spelen ongetwijfeld de mogelijke gevolgen van stilzitten voor de volksgezondheid en milieu een rol. Daarnaast zullen er ook negatieve publicitaire en politieke gevolgen voor het bestuur zijn als zij te lang blijft wachten op actie van een eigenaar of gebruiker van het afgebrande pand. De kosten van bestuursdwang kan zij vervolgens proberen te verhalen op de verantwoordelijke persoon.

In dit artikel beschrijf ik aan de hand van een aantal voorbeelden hoe het bestuur de gemaakte kosten bij een overtreder kan verhalen. Ik beperk me daarbij met name tot de keuze voor de meest haalbare bestuursrechtelijke grondslagen.

Er zijn ook voorbeelden in de jurisprudentie waarbij het bestuur via een civielrechtelijke procedure de gemaakte kosten probeerde te verhalen.

Uit de jurisprudentie en literatuur blijkt echter dat de kans op succes om die kosten via een civielrechtelijk procedure te verhalen niet groot zijn en bestuursrechtelijke kostenverhaal, gevolgd op (een last onder) bestuursdwang meer kans op succes biedt.^{2,3,4}

GRONDSLAGEN

Uit de jurisprudentie blijkt dat de bevoegde gezagen als grondslag voor de bestuursdwang doorgaans (een combinatie van) de zorgplichten gebruiken die in artikel 1.1a. en artikel 17.1 van de Wet milieubeheer alsook artikel 1a van de Woningwet en ar-

tikel 13 van de Wbb zijn vastgelegd. Er zijn nog andere grondslagen denkbaar maar ik beperk me in dit artikel tot deze meest gebruikte.

Uit de bij mij bekende jurisprudentie blijkt dat artikel 13 Wbb (bevat ook een zorgplicht) nog niet met succes ten grondslag is gelegd aan bestuursrechtelijke handhaving van asbestbranden.⁵ Het probleem van dat artikel is dat dat vereist dat een overtreder moet kunnen worden verweten een handeling als bedoeld in de artikelen 6-11 van de Wbb op of in de bodem te hebben verricht. Daarvan is doorgaans geen sprake. De brand zelf leidt bijvoorbeeld tot de verspreiding van asbest, niet het gebruiken van een pand waarin asbest is verwerkt of het laten liggen van asbestresten.

De bevoegde gezagen lijken er dus verstandiger aan te doen (ook) een andere bestuursrechtelijke grondslag voor effectief bestuurlijk handhaven en kostenverhaal te kiezen. Die mogelijke grondslagen zal ik hierna met behulp van enkele voorbeelden nader toelichten.

ARTIKEL 1.1A WET MILIEUBEHEER

Bij een asbestbrand in een sporthal De Hoekenhof in Vroomshoop in de nacht van 12 op 13 januari 2008 had het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Twenterand onder andere de eigenaresse en exploitant bestuursdwang aangezegd op grond van overtreding van de algemene zorgplicht voor het milieu van artikel 1.1a Wm.⁶ De vermeende overtreders voerden aan dat de brand niet door hun handelen of nalaten was veroorzaakt en hen dus niets kon worden verweten.

De Afdeling overwoog dat nu door het college voldoende aannemelijk was gemaakt dat

door het vrijkomen en de verspreiding van asbestvezels ten gevolge van de brand ernstige nadelige gevolgen zijn ontstaan of acuut dreigden te ontstaan voor mens en milieu, op grond van artikel 1.1a van die Wet op de aangeschreven personen de verplichting rustte direct na de brand het asbest op te ruimen of in ieder geval maatregelen te treffen om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Op 28 mei 2014 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zaanstad een last onder bestuursdwang opgelegd inzake een asbestverontreiniging op het volkstuintencomplex "De Uitkijk".⁷

Appellant was gebruiker van een tuinhuisje waarin in de nacht van 25 op 26 mei 2014 brand was uitgebroken en asbest was vrijgekomen in de nabijheid van de brandhaard.

De Afdeling overwoog dat om de vraag te kunnen beantwoorden of appellant een overtreder was van artikel 1.1a Wm het niet relevant was of hem een verwijt kon worden gemaakt.

Bepalend was of hij redelijkerwijs kon vermoeden dat door het niet treffen van maatregelen, nadelige gevolgen voor het milieu konden ontstaan. Daarvan was in dit geval sprake.

ARTIKEL 17.1 WET MILIEUBEHEER

Artikel 17.1 Wm ziet op ongewone voorvallen binnen een inrichting en bevat ook een zorgplicht voor de drijver van die inrichting.

In de nacht van 29 op 30 oktober 2012 had er een brand gewoed in een loods in Moergestel. Bij deze brand was onder meer asbest vrijgekomen op het naastgelegen perceel.

De Afdeling overwoog dat de brand in de loods als een ongewoon voorval diende te worden aangemerkt en dat de eigenaar van

de loods, als drijver van de inrichting, zorg moest dragen voor een algehele sanering van het asbest dat zich op het maaiveld van het perceel bevond. Nu deze dat had nagelaten had hij artikel 17.1 Wm overtreden.

Artikel 17.1 Wm richt zich uitsluitend op de drijver van een inrichting. Als er dus geen sprake is van een inrichting kan artikel 17.1 niet ten grondslag worden gelegd aan een handhavingsactie maar zal voor het toepassen van bestuursdwang een andere grondslag moeten worden gekozen.

ARTIKEL 1A VAN DE WONINGWET

In een uitspraak van 18 juni 2014⁸ was sprake van een brand waarbij asbest op een perceel was terechtgekomen. Het college had appellant op grond van een overtreding van artikel 13 Wbb en artikel 1a van de Woningwet een last onder bestuursdwang opgelegd, die er op neerkwam dat de vermeende overtreder de asbestdeeltjes door een asbestverwijderingsbedrijf moest laten verwijderen.

Van een overtreding van artikel 13 Wbb was volgens de Afdeling geen sprake.

Wel was er sprake van een overtreding van artikel 1a van de Woningwet waarin de eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein of degene die uit andere hoofde bevoegd is tot het daarna treffen van voorzieningen, er zorg voor dient te dragen dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein er geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

Omdat de aanwezigheid van asbestdeeltjes op het terrein gevaar voor de volksgezondheid opleverde, kwam de vermeende overtreder de zorgplicht van artikel 1a van de Woningwet niet na door die situatie te laten voortduren.

AFSLUITING

Bij asbestbranden draait in eerste instantie een gemeente vaak op voor de kosten van

het opruimen van de asbestresten omdat een gemeente doorgaans vaak het beste in staat is snel te reageren.

Uit de jurisprudentie blijkt dat om daarna de gemaakte kosten op de overtreder te kunnen verhalen, bestuursrechtelijk kostenverhaal naar aanleiding van een opgelegde last onder bestuursdwang, de grootste kans op succes biedt. Daarvoor dient wel vooraf aandacht te worden besteed aan de grondslag(en) van een bestuursrechtelijke handhavingsactie. In de praktijk blijken de zorgplichten van artikel 1a Woningwet, 1.1a Wm en 17.1 Wm daartoe de meest beaanbare weg te bieden.

NOTEN

1. *Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan een exploitant, een huurder of drijver van een inrichting.*
2. *Rechtbank Noord Nederland, 9 maart 2016 ECLI:NL:RBNNE:2016:998, JM 2016/109 m.nt H.J. Bos.*
3. *Zie voor een overzichtsartikel: Bestuursrechtelijk en privaatrechtelijk kostenverhaal bij asbestbranden. Wat is de stand van zaken?, E. Brans en K. Winterink, O&A 2016/76, afl. 4, december 2016, blz. 140-149.*
4. *Zie over de hiervoor aangehaalde uitspraak van de rechtbank Noord Nederland ook: Moeizaam privaatrechtelijk kostenverhaal bij asbestbrand, Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra, Tijdschrift Bodem 2016, nr 3, blz. 39-40.*
5. *Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 juni 2014, 201310740/1/A4, ECLI:NL:RVS:2014:2242.*
6. *ABRvS 25 november 2009, 200901919/1M2, ECLI:NL:RVS:2009:BK 4371.*
7. *ABRvS 21 december 2016, 201600491/1/A1, ECLI:NL:RVS:2016:3416.*
8. *ABRvS 18 juni 2014, 201310740/1/A4, ECLI:NL:RVS:2014:2242.*