

Het opruimen van drugsafval in het buitengebied

mr. J.S.J. Kuijer en prof. mr. G.A. van der Veen¹

1. Aanleiding

Het illegaal dumpen van drugsafval is al langere tijd een bekend probleem in Nederland. Met name in de natuurgebieden in het zuiden en het oosten van Nederland wordt drugsafval gedumpt. Het aantal dumpingen neemt alleen maar toe en steeds vaker wordt drugsafval ook gedumpt in bewoonde gebieden. Drugsafval wordt regelmatig aangetroffen bij afvalcontainers en bij flatgebouwen of in autobusjes die in een woonwijk zijn achtergelaten en in brand zijn gestoken.

Gemeenten ruimen het drugsafval vaak direct op wegens het acute gevaar voor mens, dier en milieu. De gassen die kunnen vrijkomen zijn (zeer) giftig en de bodem raakt (ernstig) verontreinigd als de stoffen de grond insijpelen. De vraag waarvoor gemeenten zich gesteld zien is voor wiens rekening en risico de kosten van het opruimen moeten komen. Uiteraard zouden de kosten verhaald moeten worden op de dader, maar die is in de meeste gevallen onvindbaar. Wie blijven er dan nog over: de overheid en de eigenaar van het terrein waar het drugsafval is gedumpt.

Erzijds kan betoogd worden dat de overheid de kosten voor haar rekening moet nemen. Het is een maatschappelijk probleem en het is nogal zuur als een nietsvermoedende grondeigenaar, die er verder ook weinig tegen kan doen, opdraait voor de kosten. De gemiddelde grondeigenaar kan vaak ook de kosten voor het opruimen niet betalen. Anderzijds kan betoogd worden dat het voor de overheid ook zuur en problematisch is als zij de rekening krijgt gepresenteerd. Met name kleine gemeenten kunnen de kosten van het opruimen van drugsafval nauwelijks dragen.

Met de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2019² is duidelijk geworden dat de mogelijkheden om de kosten van het opruimen van gedumpt drugsafval op de grondeigenaar beperkt zijn, als de grondeigenaar van niets wist en er niet bij betrokken was. De grondeigenaar kan dan veelal niet aangemerkt worden als overtreder en dan is het

verhalen van de opruimingskosten in principe niet mogelijk.

Hoewel de uitspraak vrij duidelijk is, lijkt de uitspraak nog mogelijkheden open te laten voor het verhalen van de kosten op de betreffende grondeigenaar. In dit artikel worden deze 'mogelijkheden' nader beschouwd. In dit artikel staat dan ook de vraag centraal of en in hoeverre er na de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2019 nog mogelijkheden zijn om de kosten van het opruimen van drugsafval te verhalen op de grondeigenaar.

In dit verband is misschien ook de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2019³ interessant. In die uitspraak lijkt de Afdeling namelijk 'het aanvaarden van de aanmerkelijke kans op het voordoen van een overtreding' te introduceren als grondslag voor toerekening van niet-handelen aan degene die de verboden handeling niet zelf feitelijk heeft verricht. Dat doet de vraag rijzen of grondeigenaren in het kader van illegaal gedumpt drugsafval niet toch rekening moeten (gaan) houden met een soort risicoaansprakelijkheid ten aanzien van hun perceel grond en mogelijkheden om maatregelen te treffen.

In dit artikel worden eerst de belangrijkste handhavinginstrumenten en handhavinggrondslagen besproken die gemeenten kunnen inzetten bij het opruimen van illegaal gedumpt drugsafval. Daarna komt de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2019 aan de orde. Daarbij zal nader ingegaan worden op de overwegingen van de Afdeling waarom de drie belangrijkste handhavinggrondslagen in dat specifieke geval geen soelaas boden. Daarna worden art. 13 van de Wet Bodembescherming (hierna: Wbb) als handhavinggrondslag en de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2019 besproken. Dit artikel wordt afgerond met een conclusie en enkele slotopmerkingen.

2. De belangrijkste handhavinginstrumenten en handhavinggrondslagen bij het opruimen van illegaal gedumpt drugsafval

Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente kan bij het opruimen van illegaal

1. Jelle Kuijer is advocaat bij AKD advocaten & notarissen in Rotterdam, Gerrit van der Veen is advocaat en partner bij AKD advocaten & notarissen in Rotterdam en hoogleraar Milieurecht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.
2. ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:622.

3. ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2005.

gedumpt drugsafval kiezen tussen twee handhavingsinstrumenten: de last onder bestuursdwang (art. 5:21 Awb) en de last onder dwangsom (art. 5:31d Awb). Bij de last onder bestuursdwang wordt dan de last opgelegd om het drugsafval binnen een bepaalde termijn en op een bepaalde wijze op te ruimen. Als dat niet (tijdig) of onjuist gebeurt, dan ruimt de gemeente het drugsafval op waarbij de kosten van bestuursdwang worden verhaald op de overtreder. Bij de last onder dwangsom wordt ook de last opgelegd om het drugsafval binnen een bepaalde termijn en op een bepaalde wijze op te ruimen. Maar als dat niet (tijdig) of onjuist gebeurt, dan is de overtreder verplicht een geldsom te betalen en nog steeds gehouden om het drugsafval op te ruimen. In de praktijk wordt vaak gekozen voor de (spoedeisende) last onder bestuursdwang. In de eerste plaats omdat de acute gevaren voor mens, dier en milieu ertoe nopen dat het drugsafval direct wordt opgeruimd. In de tweede plaats omdat een last onder bestuursdwang, in tegenstelling tot de last onder dwangsom, niet alleen aan de overtreder maar ook aan de rechthebbende van de zaak kan worden opgelegd (art. 5:24 Awb). De kosten van bestuursdwang, dus de kosten voor het opruimen van het drugsafval, kunnen echter alleen op de overtreder verhaald worden (art. 5:25 Awb). Als dus een last onder bestuursdwang wordt opgelegd aan de eigenaar van de grond waar het drugsafval is gedumpt en de gemeente de kosten van bestuursdwang op hem wil verhalen, dan moet aangetoond worden dat die grondeigenaar ook overtreder is.

De overtreder is degene die de overtreding pleegt en/of medepleegt (art. 5:1 Awb). De Afdeling heeft in dit verband herhaaldelijk de volgende standaardoverweging (of een variant daarop) aangehaald: *'de overtreder is, gelet op artikel 5:1, tweede lid van de Awb, degene die het desbetreffende wettelijke voorschrift schendt. Dit is in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk begeeft, doch aan wie de verboden handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt.'* Iemand hoeft dus niet de verboden handeling zelf feitelijk te hebben verricht. Iemand kan dus ook overtreder zijn als de verboden handeling aan hem kan worden toegerekend. Bijvoorbeeld omdat de handeling voor of ten behoeve van hem of haar zijn verricht of onder diens verantwoordelijkheid vallen.⁴

Wie precies overtreder is, volgt uiteindelijk uit het wettelijk voorschrift dat aan de last ten grondslag is gelegd. De belangrijkste wettelijke voorschriften waarop de last in dit soort gevallen kan worden gebaseerd zijn: art. 1a lid 1 van de Woningwet (hierna: Wonw.), art. 2.1 lid 1 onderdeel c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en art. 1.1a lid 1 en 2 van de Wet milieubeheer (hier-

na: Wm). Een grondeigenaar kan, indien voldaan is aan de voorwaarden, overtreder zijn van deze voorschriften.

3. De uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2019: de grondeigenaar die van niets wist, draait niet op voor de kosten van bestuursdwang

De uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2019 wijst erop dat in het geval van illegaal gedumpt drugsafval de grondeigenaar niet opdraait voor de kosten van het opruimen daarvan, als hij van niets wist. In deze uitspraak heeft de Afdeling namelijk de drie belangrijkste grondslagen voor kostenverhaal afgewezen en overwogen dat een grondeigenaar die van niets wist en niet betrokken was bij het gedumpte drugsafval, geen overtreder kan zijn van art. 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo en art. 1.1a lid 1 en 2 Wm.

De casus

In de uitspraak speelde het volgende. Toezichthouders hebben op 28 september 2016 en weer op 8 augustus 2017 in brand gestoken drugsafval aangetroffen op een omheind stuk weiland in de gemeente Nuenen. Het weiland kwam toe aan de erfgenamen van de overleden eigenaar van het weiland en zij wisten beide keren niet dat drugsafval op hun weiland was gedumpt. Het college van burgemeester en wethouders heeft in beide gevallen spoedeisende bestuursdwang toegepast en daarbij de erfgenamen aangemerkt als overtreders. Het college van burgemeester en wethouders heeft aan de toepassing van bestuursdwang overtreding van art. 1a lid 1 Wonw, art. 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo en art. 1.1a lid 1 en 2 Wm ten grondslag gelegd. De Afdeling oordeelde uiteindelijk dat de erfgenamen geen overtreder waren omdat zij de gestelde overtredingen niet begaan hebben en zodoende de kosten van spoedeisende bestuursdwang in beide gevallen niet op hen verhaald konden worden.

Overtreding art. 1a lid 1 Wonw

Volgens de Afdeling was in deze zaak geen sprake van een overtreding van art. 1a lid 1 Wonw omdat het betreffende weiland niet kwalificeerde als 'terrein' zoals bedoeld in de wet. Art. 1a lid 1 Wonw verplicht ertoe dat de eigenaar van een terrein ervoor moet zorgen dat de staat van dat terrein geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid oplevert. Volgens de Afdeling volgt uit het Bouwbesluit dat het bij het begrip terrein gaat om een perceel grond dat ten dienste staat aan het daarop gebouwde bouwwerk. Een weiland met alleen een omheining zoals hier aan de orde, kan volgens de Afdeling niet als zodanig worden aangemerkt. Het weiland staat namelijk niet ten dienste aan de omheining.

Gelet op de systematiek van de wet en de formulering van de definities is deze redenering niet onlogisch. Deze benadering is wel opvallend. Het suggereert namelijk dat wel sprake zou (kunnen) zijn van een overtreding en kostenverhaal op de grondeige-

4. Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2978 en ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1458.

naar dus mogelijk zou (kunnen) zijn, als het drugsafval is gedumpt op een bebouwd perceel grond waarbij de grond ten dienste staat aan het bouwwerk. Het ministerie van Justitie en Veiligheid lijkt daar in ieder geval van uit te gaan.⁵ De vervolgvraag die dan rijst is wanneer een perceel grond ten dienste staat aan het bouwwerk.⁶ Is dat alleen het geval als op het perceel grond een gebouw staat zoals een woning of ook als daarop een bouwwerk staat zoals een paardenbak? Vervolgens kan dan ook nog de vraag gesteld worden in welke staat het gebouw/bouwwerk moet verkeren? Mag het bijvoorbeeld gaan om een oud houten schuurtje dat niet meer in gebruik is of moet het echt gaan om een functioneel gebouw/bouwwerk dat in gebruik is?

De vraag is overigens wel of deze benadering wel rechtvaardig is. Het is natuurlijk opmerkelijk dat het antwoord op de vraag of een grondeigenaar in dit soort gevallen wel of geen overtreder is en dus wel of niet gehouden is de kosten van bestuursdwang te betalen, afhankelijk is van de omstandigheid of het perceel bebouwd is. In beide gevallen kan de eigenaar immers vrij weinig doen tegen het dumpen van drugsafval.

Wellicht ten overvloede, maar het is niet helemaal zeker of de grondeigenaar dan inderdaad als overtreder kan worden aangemerkt en de kosten van bestuursdwang dus op hem verhaald kunnen worden. De Afdeling heeft zich er immers niet over uitgelaten of bij een overtreding van art. 1a lid 1 Wovw relevant is of de grondeigenaar wel of niet bekend was met en/of betrokken was bij het gedumpte drugsafval. Het is niet uitgesloten dat de (on)bekendheid geen rol speelt.⁷ In een kwestie van illegaal gedumpt drugsafval waar art. 13 Wbb aan de handhaving ten grondslag was gelegd speelde de bekendheid met het gedumpte drugsafval ook geen rol.⁸

Overtreding art. 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo

Volgens de Afdeling waren in deze kwestie de erfgenamen ook geen overtreders van art. 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo. Op grond van dat artikel is het verboden om zonder omgevingsvergunning een perceel grond in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken. Op grond van de agrarische bestemming van het weiland was het niet toegestaan om ter plaatse drugsafval te verbranden en/of te storten. Er was dus sprake van met het bestemmingsplan strijdig gebruik. Maar de Afdeling overwoog dat van strijdig gebruik met het bestemmingsplan alleen kan worden gesproken, als de overtreder wist of re-

lijkerwijs kon weten van het strijdige gebruik. Dat was hier niet aannemelijk. De erfgenamen wisten niet dat drugsafval op het weiland was gedumpt. Uit deze overwegingen volgt onmiskenbaar dat bij een overtreding van art. 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo relevant is of de grondeigenaar bekend was met het gedumpte drugsafval en/of daarbij betrokken was. Als dat niet het geval is, dan is geen sprake van met het bestemmingsplan strijdig gebruik en dus geen sprake van een overtreding.

Overtreding art. 1.1a lid 1 en 2 Wm

Volgens de Afdeling hadden de erfgenamen in dit geval ook niet art. 1.1a lid 1 en 2 Wm overtreden. In dat artikel is bepaald dat iedereen die weet of redelijkerwijs kon vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan, gehouden is dergelijk handelen achterwege te laten en maatregelen te nemen die de nadelige milieugevolgen voorkomen, beperken en/of ongedaan maken. Volgens de Afdeling brengt deze zorgplicht niet mee dat de erfgenamen het dumpen van drugsafval op het weiland actief hadden moeten verhinderen vanwege de enkele omstandigheid dat eerder op het weiland drugsafval was gedumpt. Volgens de Afdeling gaat deze zorgplicht ook niet zover dat de eigenaar van een perceel grond al gelijk in overtreding is zodra een onbekende derde een milieudelict begaat op het perceel grond zonder dat de grondeigenaar daarvan op de hoogte is.

Gelet op de overwegingen speelt bij overtreding van art. 1.1a lid 1 en 2 Wm ook een rol of de grondeigenaar bekend was met en/of betrokken was bij het illegaal gedumpte drugsafval. Het is echter niet uitgesloten dat een grondeigenaar in dit soort gevallen toch als overtreder van art. 1.1a lid 1 en 2 Wm kan worden aangemerkt. De Afdeling heeft immers uitdrukkelijk overwogen dat overtreding van art. 1.1a lid 1 en 2 Wm niet ondenkbaar is in dergelijke gevallen. Concrete voorbeelden noemt de Afdeling niet. Mogelijk kan hier gedacht worden aan de reguliere last onder bestuursdwang met een begunstigingstermijn waarbinnen de grondeigenaar het drugsafval moet opruimen.⁹ De 'onbekendheidsproblematiek' lijkt dan ondervangen te zijn. De grondeigenaar is er dan namelijk mee bekend geworden dat op zijn terrein drugsafval is gedumpt en dan kan betoogd worden dat de grondeigenaar verplicht is om maatregelen te nemen om de nadelige milieugevolgen te voorkomen, beperken en/of ongedaan te maken.

De vraag is wel of dit rechtvaardig is. De nietsvermoedende en niet betrokken grondeigenaar raakt dan op de hoogte van de overtreding via overheids-handelen en zou door dat overheids-handelen vervolgens aangemerkt kunnen worden als overtreder en dus moeten opdraaien voor de kosten van het opruimen van het drugsafval. Dat lijkt toch niet helemaal de bedoeling te zijn.¹⁰ De strekking van de

5. Zie *Handelingen II* 2018/19, 2530, p. 2.

6. Zie ook H.E. Woldendorp, 'Drugsafval: terreineigenaren en gemeenten als vuilnismannen van de drugscriminelen', *MenR* 2019/71. Zie ook F.C.S. Warendorf in zijn noot bij deze uitspraak (ABRvS 27 februari 2019, *MenR* 2019/44).

7. Zie ook R. Benhadi, 'Kostenverhaal bij gedumpt drugsafval: de stand van zaken', *Praktisch Bestuursrecht*, afl. 2019/51.

8. Vergelijk ABRvS 6 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2015:1458, r.o. 4.3.

9. Zie ook G.A. van der Veen, 'Gemeenten en drugsafval: einde aan kostenverhaal?', *Gemeentestem*, afl. 2019/59.

10. Zie in dit verband ook de kritiek van mr. M.A.J. West

uitspraak van de Afdeling lijkt immers te zijn dat de grondeigenaar die van niets weet en niet betrokken is niet aangesproken kan worden en het opruimen van drugsafval vooral in het algemeen belang is. Daarnaast is de begunstigingstermijn nog een punt van aandacht. Het drugsafval zal waarschijnlijk vrij snel moeten worden opgeruimd. In verband met volksgezondheidsbelangen en milieubelangen moet dat misschien wel binnen 24 uur gebeuren. De gemiddelde grondeigenaar zal zeer waarschijnlijk niet weten wat hij moet doen en zal waarschijnlijk dus niet zo snel aan de last kunnen voldoen (terwijl snel handelen in dit soort gevallen wel gewenst is). Het is dan ook twijfelachtig of deze situaties wenselijk zijn.

4. De uitspraak van de Afdeling van 6 mei 2015: Art. 13 Wbb is niet van toepassing als de grondeigenaar niet betrokken was bij het gedumpte drugsafval

Een andere handhavingsgrondslag die uitkomst zou kunnen bieden bij illegaal gedumpt drugsafval zou art. 13 Wbb kunnen zijn. In dat artikel is bepaald dat een ieder die op of in de bodem handelingen verricht zoals bedoeld in art. 6 t/m 11 Wbb en waarvan hij weet of redelijkerwijs kon vermoeden dat de bodem daardoor kan worden verontreinigd of aangetast, verplicht is om maatregelen te nemen om de verontreiniging en aantasting van de bodem te voorkomen, beperken en/of ongedaan te maken. De overtreding van art. 13 Wbb zou dan kunnen liggen in de omstandigheid dat de bodem mogelijk verontreinigd is door het drugsafval en de grondeigenaar niets doet en het laat liggen.

De uitspraak van de Afdeling van 16 mei 2015 wijst er echter op dat art. 13 Wbb niet van toepassing is als de grondeigenaar niet betrokken is geweest bij het dumpen van het drugsafval, ongeacht of de grondeigenaar er wel of niet mee bekend was.¹¹ De grondeigenaar heeft dan namelijk geen handeling verricht zoals bedoeld in art. 6 t/m 11 Wbb en dan kan ook geen sprake zijn van een overtreding van art. 13 Wbb.

Casus

In de uitspraak was het volgende aan de hand. Tijdens een controle op 22 januari 2014 heeft een toezichthouder geconstateerd dat in een paardenstal in de gemeente Helmond 50 vaten en 25 jerrycans met drugsafval waren opgeslagen. De paardenstal werd verhuurd. De grondeigenaar gebruikte de grond en de paardenstal niet zelf en was ook niet

betrokken bij de opslag van het drugsafval. Het college van burgemeester en wethouders paste spoedeisende bestuursdwang toe en merkte de grondeigenaar aan als overtreder van art. 13 Wbb en art. 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo. De Afdeling oordeelde dat de grondeigenaar geen overtreder was van art. 13 Wbb omdat hij geen handelingen had verricht en dus ook geen handelingen zoals bedoeld in art. 6 t/m 11 Wbb had verricht. Dat de grondeigenaar op de hoogte was van de opslag, leidde er volgens de Afdeling evenmin toe dat de handelingen zoals bedoeld in de art. 6 t/m 11 Wbb aan de grondeigenaar konden worden toegerekend. Volgens de Afdeling was de grondeigenaar wel overtreder van art. 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo. De grondeigenaar wist van de opslag van het drugsafval en door niet te handelen heeft hij het perceel grond in strijd met het bestemmingsplan laten gebruiken.

Overtreding art. 13 Wbb

De conclusie dat geen sprake kan zijn van een overtreding van art. 13 Wbb als de grondeigenaar niet betrokken was en geen handelingen heeft verricht zoals bedoeld in art. 6 t/m 11 Wbb is op zichzelf logisch. In deze zaak is deze conclusie echter wel opvallend nu verondersteld werd dat de grondeigenaar (al enige tijd) bekend was met het drugsafval. Naar onze mening had hier net zo goed betoogd kunnen worden dat de 'bekendheid' ertoe noopte dat de grondeigenaar actie had moeten ondernemen en het nalaten daarvan een overtreding is van art. 13 Wbb. Het laten staan van drugsafval en het laten lekken van drugsafval in de bodem kwalificeert naar onze mening immers als een handeling onder art. 6 Wbb. Wellicht ten overvloede, maar de zorgplicht in art. 13 Wbb is niet alleen gericht op degene die feitelijk in staat is om een verontreiniging of aantasting van de bodem te voorkomen, beperken en/of ongedaan te maken.

5. De uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2019: toerekening van niet-handelen wegens aanvaarden aanmerkelijke kans op overtreding

Op 26 juni 2019 heeft de Afdeling nog een interessante uitspraak gedaan met betrekking tot het toerekenen van niet-handelen onder art. 13 Wbb aan de eigenaar van een perceel grond met een opstal. Het ging in deze zaak niet om drugsafval. Het ging om een oude varkensstal en achter die stal sijpelde hemelwater vervuild met niet opgeruimde mest vanuit de stal de bodem in. De eigenaresse van de varkensstal meende dat geen sprake was van een toerekenbare overtreding omdat zij geen handelingen heeft verricht en zij niet bekend was met de overtreding. De Afdeling oordeelde dat de eigenaresse overtreder was van art. 13 Wbb, nu zij het feitelijk en juridisch in haar macht had om de overtreding te doen (laten) beëindigen en door dat niet te doen de aanmerkelijke kans op overtreding van art. 13 Wbb had aanvaard.

over 'het moment van wetenschap als omslagpunt' in zijn noot bij deze uitspraak (ABRvS 27 februari 2019, Gst. 2019/124). Zie in dit verband ook mr. L.J.A. Damen in zijn noot bij deze uitspraak (ABRvS 27 februari 2019, AB 2019/153).

11. Zie ook ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2978.

Met deze uitspraak lijkt de Afdeling het toerekenen van niet-handelen op grond van het aanvaarden van een aanmerkelijke kans op overtreding van art. 13 Wbb te introduceren. De vraag rijst natuurlijk of deze uitspraak relevant kan zijn als het gaat om illegaal gedumpt drugsafval. Onder omstandigheden kan dat misschien het geval zijn. Bijvoorbeeld in de situatie waarin de grondeigenaar bekend is met het feit dat drugsafval op zijn terrein is gedumpt en geen actie onderneemt. In de kwestie van de paardenstal, waar de grondeigenaar op een gegeven moment wist van de opslag van drugsafval, zou dan wellicht geoordeeld kunnen worden dat de eigenaar de aanmerkelijke kans aanvaardt op een overtreding van art. 13 Wbb zolang hij geen actie onderneemt. Voor zover niet al sprake is van een overtreding, omdat hij bewust een overtreding van art. 13 Wbb laat voortbestaan.

In dit verband moet wel opgemerkt worden dat illegale drugsdumpingen eigenlijk buiten de invloedssfeer liggen van de grondeigenaar en het derhalve misschien niet redelijk is om het niet-handelen van de grondeigenaar aan hem toe te rekenen op grond van aanvaarding van een aanmerkelijke kans op overtreding van art. 13 Wbb. In de kwestie van de varkensstal ging het immers om een overtreding van art. 13 die in de invloedssfeer lag van de eigenaresse en dat is toch een wezenlijk verschil.

Toerekening wordt sowieso lastiger als de grondeigenaar van niets wist. In het licht van de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2019 zou misschien betoogd kunnen worden dat een grondeigenaar ingevolge de algemene zorgplicht in art. 13 Wbb zijn terrein met enige regelmaat moet controleren en als hij dat heeft nagelaten, hij daarmee de aanmerkelijke kans op overtreding van art. 13 Wbb heeft aanvaard. Eens te meer nu alom bekend is dat drugsafval vaak te pas en te onpas wordt gedumpt. Het verzaken van een dergelijke 'controleplicht' kwalificeert echter niet als een handeling zoals bedoeld in de art. 6 t/m 11 Wbb. Hier kan ook nog tegen ingebracht worden dat dit tot allerlei bewijsproblemen leidt en niet in lijn is met de geest van de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2019. Het actief verhinderen van het dumpen van drugsafval door het nemen van maatregelen zoals het plaatsen van hekken en andere beveiligingsmaatregelen gaat waarschijnlijk ook te ver. In de uitspraak van 27 februari 2019 heeft de Afdeling ten aanzien van art. 1.1a lid 1 en 2 Wm ook overwogen dat de enkele omstandigheid dat eerder op het weiland drugsafval was gedumpt niet meebrengt dat de grondeigenaar gehouden was het dumpen van drugsafval actief te verhinderen.

6. Afronding

In de uitspraak van 27 februari 2019 maakt de Afdeling duidelijk dat de mogelijkheden voor het verhalen van de kosten van het opruimen van illegaal gedumpt drugsafval op de grondeigenaar zeer beperkt zijn, als de grondeigenaar van niets wist en er niet bij betrokken was. In ieder geval bieden art.

2.1 lid 1 onderdeel c Wabo en art. 1.1a lid 1 en 2 Wm geen uitkomst voor kostenverhaal als de betreffende grondeigenaar van niets wist en verder ook niet betrokken was bij het dumpen van het drugsafval. Gelet op de overwegingen van de Afdeling laat de uitspraak nog wel mogelijkheden open voor het verhalen van de kosten van het opruimen op de betreffende grondeigenaar.

De eerste mogelijkheid is art. 1.1a lid 1 en 2 Wm. De Afdeling heeft immers uitdrukkelijk overwogen dat het niet ondenkbaar is dat een grondeigenaar bij illegaal gedumpt drugsafval toch als overtreder van art. 1.1a lid 1 en 2 Wm kan worden aangemerkt. Hier kan wellicht gedacht worden aan de reguliere last onder bestuursdwang met een begunstigingstermijn waarbinnen de grondeigenaar het drugsafval moet hebben opgeruimd. De 'onbekendheidsproblematiek' lijkt dan immers ondervangen te zijn. De grondeigenaar is er dan namelijk mee bekend geworden dat op zijn terrein drugsafval is gedumpt en zou dan verplicht zijn om maatregelen te nemen.

De tweede mogelijkheid is art. 1a lid 1 Wonw. De Afdeling heeft overwogen dat art. 1a lid 1 Wonw niet van toepassing is als drugsafval is gedumpt op een perceel grond dat niet ten dienste staat aan de bebouwing. Dit suggereert dat wel sprake zou (kunnen) zijn van een overtreding en de kosten verhaald kunnen worden op de grondeigenaar, als het drugsafval is gedumpt op een bebouwd perceel grond waarbij de grond ten dienste staat aan het bouwwerk. Het is niet zeker of grondeigenaar dan zonder meer als overtreder kan worden aangemerkt en de kosten op hem verhaald kunnen worden. De Afdeling heeft zich er niet over uitgelaten of daarbij nog relevant is of de grondeigenaar wel of niet bekend was met en/of betrokken was bij het gedumpte drugsafval. Het is niet uitgesloten dat de (on)bekendheid geen rol speelt aangezien dat ook geen rol speelt bij art. 13 Wbb.

De derde mogelijkheid is misschien nog art. 13 Wbb. Recentelijk lijkt de Afdeling aanvaard te hebben dat niet-handelen kan worden toegerekend op grond van het aanvaarden van een aanmerkelijke kans op overtreding van art. 13 Wbb. Dit zou misschien aan de orde kunnen zijn als bijvoorbeeld de grondeigenaar bekend is met het feit dat drugsafval op zijn terrein is gedumpt en geen actie onderneemt. Betoogd zou dan kunnen worden dat hij de aanmerkelijke kans aanvaardt op (het laten voortbestaan van) een overtreding van art. 13 Wbb zolang hij geen actie onderneemt. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat (1) betwist kan worden of dit wel kwalificeert als een handeling zoals bedoeld in de art. 6 t/m 11 Wbb en (2) het dumpen van drugsafval een handeling is die buiten de invloedssfeer ligt van de grondeigenaar en het daarom misschien niet redelijk is om het niet-handelen van de grondeigenaar aan hem toe te rekenen op grond van aanvaarding van een aanmerkelijke kans op overtreding van art. 13 Wbb.

Het is moeilijk in te schatten of deze 'mogelijkheden' inderdaad uitkomst bieden voor het verhalen van de kosten van het opruimen van het drugsaf-

val op de betreffende grondeigenaar. De boodschap van de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2019 lijkt immers te zijn dat een nietsvermoedende grondeigenaar niet opdraait voor de opruimingskosten. Voor gemeentebesturen is het wellicht het proberen waard.