

AB 2024/263**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE**

3 juli 2024, nr. 202206249/1/R1

(Mr. B. Meijer)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 6.1, 6.8 Wtw; art. 4:86, 5:25, 5:31 Awb

Milieurecht Totaal 2024/7702

ECLI:NL:RVS:2024:2705

Welke bewijsmaatstaf geldt er bij zeer spoedeisende bestuursdwang?

Het dagelijks bestuur heeft het volgende toegelicht over de gebeurtenissen rondom de besluitvorming om zeer spoedeisende bestuursdwang toe te passen. Op 17 februari 2021 is een toezichthouder van het dagelijks bestuur, de heer Veenstra, ingelicht over het gezonken schip. Veenstra was rond 10.00 uur op 17 februari 2024 aanwezig op de kade bij het gezonken schip. Al aanrijdend had hij de brandweer verzocht om schermen rondom het schip te plaatsen zodat de olie zich zo min mogelijk over het water zou verspreiden. Appellant kwam enkele minuten later aan en heeft tegen Veenstra onder meer gezegd dat er weinig brandstof in de tanks zit. Veenstra nam op dat moment echter waar dat er nog steeds een oliehoudende stof uit het schip naar boven dreef. Hij had daarom de redelijke veronderstelling dat er nog meer oliehoudende stof in het schip aanwezig was, met als gevaar dat die olie zich verder zou verspreiden bij veranderende weersomstandigheden of het dieper zinken van het schip, zoals is besproken onder 4.1 van deze uitspraak.

De Afdeling is van oordeel dat het dagelijks bestuur zich onder deze omstandigheden op het standpunt heeft mogen stellen dat de situatie zo spoedeisend was dat onmiddellijk handelen was vereist om de gelekte olie te ruimen en de bron van de olie lekkage weg te nemen. Anders dan appellant betoogt, was het dagelijks bestuur niet gehouden om te wachten op handelingen en oplossingen van hem. Niet in geschil is dat Veenstra op de ochtend van 17 februari 2021 aan appellant heeft gevraagd wat hij aan de situatie zou doen en dat hij aan appellant heeft verteld dat het waterschap genoodzaakt zou zijn om in te grijpen. Appellant heeft na het uitwisselen van telefoonnummers geen contact meer opgenomen met het dagelijks bestuur. De Afdeling stelt vast dat appellant na het zinken van het schip heeft geprobeerd om het schip te verkopen in de hoop dat een eventuele koper dit zou bergen en de overtreding daarmee zou beëindigen. Op het moment dat het dagelijks bestuur moest beslissen om wel of geen spoedeisende bestuursdwang toe te passen, was het echter niet duidelijk of het appellant zou lukken om een koper te vinden die daartoe bereid

en in staat was. Evenmin was aannemelijk dat die koper in staat zou zijn geweest om de al gelekte olie van het oppervlak van het water te ruimen, zoals uiteindelijk door HEBO is gedaan. Ook heeft zich geen ander moment voorgedaan waarop appellant een concreet vooruitzicht bood op het zelfstandig beëindigen van de overtreding. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat het dagelijks bestuur bevoegd was om zeer spoedeisende bestuursdwang toe te passen.

Het betoog slaagt niet.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 21 september 2022 in zaak nr. 21/3765 in het geding tussen:

Appellant,

en

Het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân.

Procesverloop

Bij besluit van 2 maart 2021 heeft het dagelijks bestuur zijn beslissing van 17 februari 2021 tot het toepassen van spoedeisende bestuursdwang ter zake het verwijderen van verontreinigende stoffen en het bergen van het schip "naam-a" op schrift gesteld. Daarbij heeft het dagelijks bestuur vermeld dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang voor rekening van appellant komen.

Bij besluit van 28 oktober 2021 heeft het dagelijks bestuur het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat besluit in stand gelaten.

Bij besluit van 24 december 2021 heeft het dagelijks bestuur de kosten van de bestuursdwang vastgesteld op € 31.440,79, te vermeerderen met de kosten van de voortdurende opslag van het schip, en besloten om al deze kosten op appellant te verhalen.

Bij uitspraak van 21 september 2022 heeft de rechtbank het door appellant tegen de besluiten van 28 oktober 2021 en 24 december 2021 ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het dagelijks bestuur heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 juni 2024, waar het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door L. Veenstra, bijgestaan door mr. E.E. van der Kamp, advocaat te Leeuwarden, is verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Voor de beoordeling van het hoger beroep

blijft het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing.

Inleiding

2. Appellant was op 17 februari 2021 de eigenaar van het schip naam-a (hierna: het schip). Op 17 februari 2021 is het schip gezonken terwijl het was afgemeerd in de Houkesloot in Sneek. Het schip was niet volledig gezonken maar een deel van de stuurhut dreef nog boven de waterlijn.

Het dagelijks bestuur heeft zich op het standpunt gesteld dat het lekken van olie uit het schip in het water een spoedeisend gevaar op verontreiniging opleverde en een overtreding was van de artikelen 6.2 en 6.8 van de Waterwet. Daarom heeft het dagelijks bestuur op 17 februari 2021 besloten om spoedeisende bestuursdwang toe te passen en de kosten daarvan te verhalen op appellant. In dat kader heeft het dagelijks bestuur HEBO Maritiemservice (hierna: HEBO) de opdracht gegeven om de gelekte olie te ruimen en verdere lekkage van olie tegen te gaan. HEBO heeft de al gelekte olie geruimd en het schip op 20 februari 2021 geborgen. Het dagelijks bestuur heeft zijn beslissing om spoedeisende bestuursdwang toe te passen op 2 maart 2021 op schrift gesteld. Bij besluit van 28 oktober 2021 heeft het dagelijks bestuur het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Op 24 december 2021 heeft het dagelijks bestuur besloten de kosten die zijn gemaakt bij het ruimen van de olie en de berging en opslag van het schip op appellant te verhalen. De kosten zijn in dat besluit vastgesteld op € 31.440,79, te vermeerderen met € 133 per week vanaf week 50 van het jaar 2021, voor de voortdurende opslag van het schip.

Bij uitspraak van 21 september 2022 heeft de rechtbank het beroep van appellant tegen het besluit op bezwaar en het kostenbesluit ongegrond verklaard.

Relevante wettelijke bepalingen

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

Was er sprake van een overtreding?

4. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat er een overtreding van artikel 6.8 van de Waterwet was. Volgens appellant was er namelijk geen risico op verontreiniging of aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam. De brandweer had namelijk schermen rondom het schip geplaatst, zodat de olie zich niet zou verspreiden over het water. Daarnaast waren er nauwelijks dieselolie of andere oliehoudende middelen in het schip aanwezig, zo stelt appellant.

4.1. De rechtbank heeft terecht geconcludeerd dat het dagelijks bestuur aannemelijk heeft gemaakt dat er een overtreding was van artikel 6.8 van de Waterwet. Op foto's in de rapportage van HEBO is te zien dat er een oliehoudende stof boven het schip drijft tussen de door de brandweer geplaatste schermen. Het dagelijks bestuur heeft op de zitting toegelicht dat die schermen een noodmaatregel waren en dat er geen zekerheid bestond dat die schermen de verspreiding van de gelekte olie voor langere tijd zouden voorkomen. Zo hadden aantrekkende wind en toegenomen golfslag alsnog kunnen resulteren in de verspreiding van de olie naar de oever en bodem. Daarnaast bestond het gevaar dat de nog uit het schip lekkende olie onder de schermen door zou wegstromen. Dat gevaar had zich in het bijzonder voorgedaan als het schip dieper was gezonken. Appellant had onder deze omstandigheden redelijkerwijs moeten vermoeden dat er een kans bestond dat de bodem of oever zou worden verontreinigd.

Daarnaast maakt de omstandigheid dat er volgens appellant slechts een kleine hoeveelheid dieselolie aan boord was — volgens hem enkele liters — niet dat er geen gevaar bestond op verontreiniging van de oevers of bodem. Artikel 6.8 van de Waterwet kent namelijk geen minimale hoeveelheid verontreinigende stof. Bovendien staat in de rapportage van HEBO dat er na de berging 250 l smeeroilie in het schip is aangetroffen.

Het betoog slaagt niet.

Was het dagelijks bestuur het bevoegde bestuursorgaan?

5. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het dagelijks bestuur bevoegd was om bestuursdwang toe te passen. Hij wijst in dit kader op de Vaarwegverordening Fryslân 2014 (hierna: de vaarwegverordening), waarin de provincie Fryslân (hierna: de provincie) is aangewezen als vaarwegbeheerder van de Houkesloot. Appellant stelt zich daarom op het standpunt dat niet het waterschap, maar de provincie bevoegd was om bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen te nemen.

5.1. Uit artikel 8.1 van de Waterwet volgt dat de beheerder is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van artikelen 6.2 en 6.8 van de Waterwet. In artikel 3.2, eerste lid, van de Waterwet is bepaald dat bij provinciale verordening het overheidslichaam wordt aangewezen dat met het beheer is belast. In artikel 1.2 van de Waterverordening provincie Fryslân is bepaald dat het waterschap is belast met het beheer van het watersysteem, zoals dat is omschreven in artikel 4 van het reglement voor het betreffende waterschap; en in artikel 4 van het Reglement van Wetterskip Fryslân, is bepaald dat de taak van het waterschap is de waterstaatkundige verzorging van zijn gebied, en dat die taak omvat de

zorg voor de watersystemen, met uitzondering van het vaarwegbeheer waarvoor bij of krachtens wet of bij provinciale verordening een andere beheerder is aangewezen.

De Houkesloot behoort tot het beheersgebied van het waterschap. Daarom is het waterschap de beheerder van het watersysteem waar de Houkesloot onderdeel van uitmaakt in de zin van de Waterwet. Het waterschap was daarom in dit geval bevoegd om handhavend op te treden. Dit heeft de rechtbank terecht overwogen.

Dat de provincie de vaarwegbeheerder in de Houkesloot is, maakt dit niet anders. Uit artikel 1.1, onder w, van de vaarwegenverordening volgt dat het vaarwegbeheer een beperkt onderdeel van het beheer van een watersysteem is. Dat is erop gericht het profiel van de vaarweg in stand te houden. Het waterschap behoudt de taak en de daarmee samenhangende bevoegdheden ten aanzien van het overige beheer van het watersysteem. De bevoegdheid van de provincie ten aanzien van het vaarwegbeheer is daarom niet in de plaats gekomen van de bevoegdheid van het waterschap.

Het betoog slaagt niet.

Mocht het dagelijks bestuur zeer spoedeisende bestuursdwang toe passen?

6. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het dagelijks bestuur bevoegd was om spoedeisende bestuursdwang toe te passen. Volgens appellant was de situatie namelijk niet zeer spoedeisend. Hij stelt dat er niet of nauwelijks oliehoudende stoffen in het schip aanwezig waren, en dat dit bekend was bij de toezichthouder ter plaatse omdat hij dit aan hem op 17 februari 2021 heeft medegedeeld. Verder stelt hij dat de door de brandweer getroffen maatregelen voor het moment voldoende waren en dat de situatie met het schip stabiel was. Daarom had het dagelijks bestuur hem de kans moeten geven om zelf het schip te bergen, zo voert hij aan.

6.1. Het dagelijks bestuur heeft het volgende toegelicht over de gebeurtenissen rondom de besluitvorming om zeer spoedeisende bestuursdwang toe te passen. Op 17 februari 2021 is een toezichthouder van het dagelijks bestuur, de heer Veenstra, ingelicht over het gezonken schip. Veenstra was rond 10.00 uur op 17 februari 2024 aanwezig op de kade bij het gezonken schip. Al aanrijdend had hij de brandweer verzocht om schermen rondom het schip te plaatsen zodat de olie zich zo min mogelijk over het water zou verspreiden. Appellant kwam enkele minuten later aan en heeft tegen Veenstra onder meer gezegd dat er weinig brandstof in de tanks zit. Veenstra nam op dat moment echter waar dat er nog steeds een oliehoudende stof uit het schip naar boven dreef. Hij had daarom de redelijke veronderstelling dat er nog meer oliehoudende stof

in het schip aanwezig was, met als gevaar dat die olie zich verder zou verspreiden bij veranderende weersomstandigheden of het dieper zinken van het schip, zoals is besproken onder 4.1 van deze uitspraak.

De Afdeling is van oordeel dat het dagelijks bestuur zich onder deze omstandigheden op het standpunt heeft mogen stellen dat de situatie zo spoedeisend was dat onmiddellijk handelen was vereist om de gelekte olie te ruimen en de bron van de olielekage weg te nemen. Anders dan appellant betoogt, was het dagelijks bestuur niet gehouden om te wachten op handelingen en oplossingen van hem. Niet in geschil is dat Veenstra op de ochtend van 17 februari 2021 aan appellant heeft gevraagd wat hij aan de situatie zou doen en dat hij aan appellant heeft verteld dat het waterschap noodzaak zou zijn om in te grijpen. Appellant heeft na het uitwisselen van telefoonnummers geen contact meer opgenomen met het dagelijks bestuur. De Afdeling stelt vast dat appellant na het zinken van het schip heeft geprobeerd om het schip te verkopen in de hoop dat een eventuele koper dit zou bergen en de overtreding daarmee zou beëindigen. Op het moment dat het dagelijks bestuur moest beslissen om wel of geen spoedeisende bestuursdwang toe te passen, was het echter niet duidelijk of het appellant zou lukken om een koper te vinden die daartoe bereid en in staat was. Evenmin was aannemelijk dat die koper in staat zou zijn geweest om de al gelekte olie van het oppervlak van het water te ruimen, zoals uiteindelijk door HEBO is gedaan. Ook heeft zich geen ander moment voorgedaan waarop appellant een concreet vooruitzicht bood op het zelfstandig beëindigen van de overtreding. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat het dagelijks bestuur bevoegd was om zeer spoedeisende bestuursdwang toe te passen.

Het betoog slaagt niet.

Heeft het dagelijks bestuur HEBO mogen kiezen als uitvoerder van de bestuursdwang?

7. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de door het dagelijks bestuur getroffen maatregelen niet onredelijk zijn. Het dagelijks bestuur had volgens appellant namelijk ook een ander bedrijf kunnen inschakelen dat voor een lager bedrag hetzelfde als HEBO had kunnen bereiken.

7.1. De rechtbank heeft in wat door appellant is betoogd, terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de keuze van het dagelijks bestuur voor HEBO als uitvoerder van de bestuursdwang onredelijk is. Het dagelijks bestuur heeft zich op het standpunt mogen stellen dat het bij spoedeisende situaties in het algemeen niet mogelijk is om verschillende offertes aan te vragen en daaruit het beste aanbod te kiezen. Het dagelijks bestuur heeft

toegelicht dat het in dit geval voor HEBO als uitvoerder van de bestuursdwang heeft gekozen omdat het op dat moment daarmee een raamovereenkomst had in het kader van een Europese aanbesteding. De enkele stelling van appelland dat een ander bedrijf de werkzaamheden voor een lager bedrag had kunnen uitvoeren, maakt niet dat de keuze voor HEBO onredelijk is. Bovendien is met het door appelland ingediende aanbod afkomstig van Zijlsing en Zonen BV, dat dateert van na de berging van het schip door HEBO, niet aangetoond dat dat bedrijf vergelijkbare werkzaamheden had kunnen verrichten voor een lager tarief. Het aanbod ziet namelijk niet op alle werkzaamheden die door HEBO zijn verricht, zoals het ruimen van olie. Verder is onduidelijk welk tarief er wordt gehanteerd voor het bergen van het schip en de aan- en afvoerkosten.

Het betoog slaagt niet.

Mag het dagelijks bestuur alle kosten van de bestuursdwang op appelland verhalen?

8. Appelland betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het dagelijks bestuur niet alle kosten die zijn gemaakt bij de bestuursdwang op hem kan verhalen. Hij wijst erop dat hij bij brief van 19 maart 2021 aan het dagelijks bestuur heeft aangeboden om het schip te verkopen, zodat in ieder geval vanaf dat moment de kosten voor de opslag van het schip niet verder zouden oplopen. Doordat het dagelijks bestuur niet op dat aanbod is ingegaan zijn de kosten van de bestuursdwang onnodig doorgelopen.

8.1. Voor zover appelland in dit kader betoogt dat de door HEBO gemaakte kosten niet op hem verhaald mogen worden, kan dat betoog niet slagen. Zoals hiervoor onder 7.1 is overwogen, heeft het dagelijks bestuur ervoor kunnen kiezen om HEBO in te schakelen. Voor het overige heeft appelland niet onderbouwd waarom het oordeel van de rechtbank over het kostenoverzicht van HEBO onjuist is.

De rechtbank heeft ook terecht overwogen dat het dagelijks bestuur de kosten die zijn gemaakt in verband met de opslag van het schip redelijkerwijs op appelland mag verhalen. De motivering daarvoor is als volgt.

Over het aanbod van appelland van 19 maart 2021 heeft het dagelijks bestuur toegelicht dat het niet bereid was om het schip te verkopen voor € 6.500 aan een derde, omdat het aanbod van appelland erin voorzag dat de koopsom op een derdenrekening zou worden gestort. Het aanbod voorzag er dus niet in dat de koopsom rechtstreeks aan het waterschap zou worden voldaan ter verrekening van de kosten van de bestuursdwang. Daarnaast heeft het dagelijks bestuur erop gewezen dat het schip later is getaxeerd op € 9.500. Het dagelijks bestuur heeft daarmee, mede in het licht van het korte tijdsverloop tussen de berging van het schip en het aanbod tot verkoop, voldoende gemotiveerd

waarom het op dat moment niet heeft meegewerkt aan de verkoop onder de door appelland gestelde voorwaarden.

Het dagelijks bestuur heeft verder gemotiveerd dat het het schip daarna had willen verkopen met toepassing van artikel 5:30, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), maar dat dit werd bemoedigd doordat er beslag op het schip lag, er een hypotheekrecht op rustte en dat het tijd heeft gekost om deze beletselen weg te nemen. Daarnaast heeft het dagelijks bestuur toegelicht dat appelland de verkoop van het schip zelf heeft belemmerd. Omdat het schip een te boek gestelde zaak is, was het voor verkoop vereist dat hij het eigendomsbewijs zou afgeven of zou verklaren afstand te doen van het eigendomsrecht van het schip. Het dagelijks bestuur heeft appelland daar ook bij brief van 23 december 2022 op gewezen. Op de zitting van de Afdeling heeft het dagelijks bestuur toegelicht dat appelland hieraan geen gehoor heeft gegeven en dat het schip daarom in maart 2023 is vernietigd met toepassing van artikel 5:30, vijfde lid, van de Awb, om een einde te maken aan de oplopende kosten van de opslag van het schip. De rechtbank heeft onder deze omstandigheden terecht geen aanknopingspunten gezien voor het oordeel dat het dagelijks bestuur het schip onnodig lang zou hebben opgeslagen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

10. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Bijlage

De volgende wettelijke bepalingen luiden op het moment van de besluitvorming van het dagelijks bestuur, voor zover relevant, als volgt:

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:25

1. De toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen.

2. De last vermeldt in hoeverre de kosten van bestuursdwang ten laste van de overtreder zullen worden gebracht.

3. Tot de kosten van bestuursdwang behoren de kosten van voorbereiding van bestuursdwang, voor zover deze zijn gemaakt na het verstrijken van de termijn waarbinnen de last had moeten worden uitgevoerd.

4. De kosten van voorbereiding van bestuursdwang zijn ook verschuldigd, voor zover als gevolg van het alsnog uitvoeren van de last geen bestuursdwang is toegepast.

5. Tot de kosten van bestuursdwang behoren tevens de kosten van vergoeding van schade ingevolge artikel 5:27, zesde lid.

6. Het bestuursorgaan stelt de hoogte van de verschuldigde kosten vast binnen vijf jaar nadat de bestuursdwang is toegepast.

Artikel 5:29

1. Voor zover de toepassing van bestuursdwang dit vergt, kan het bestuursorgaan zaken meevoeren en opslaan.

2. Het bestuursorgaan doet van het meevoeren en opslaan proces-verbaal opmaken. Een afschrift van het proces-verbaal wordt verstrekt aan degene die de zaken onder zijn beheer had.

3. Het bestuursorgaan draagt zorg voor de bewaring van de opgeslagen zaken en geeft deze zaken terug aan de rechthebbende.

4. Het bestuursorgaan kan de teruggave opschorten totdat de ingevolge artikel 5:25 verschuldigde kosten zijn voldaan.

5. Indien de rechthebbende niet tevens de overtreder is, kan het bestuursorgaan de teruggave opschorten totdat de kosten van bewaring zijn voldaan.

Artikel 5:30

1. Indien een meegevoerde en opgeslagen zaak niet binnen dertien weken nadat zij is meegevoerd, kan worden teruggegeven, kan het bestuursorgaan de zaak verkopen.

2. Het bestuursorgaan kan de zaak eerder verkopen, zodra de ingevolge artikel 5:25 verschuldigde kosten, vermeerderd met de voor de verkoop geraamde kosten, in verhouding tot de waarde van de zaak onevenredig hoog worden.

3. Verkoop vindt evenwel niet plaats binnen twee weken na de verstrekking van het afschrift van het proces-verbaal van meevoeren en opslaan, tenzij het gevaarlijke stoffen of eerder aan bederf onderhevige stoffen betreft.

4. Gedurende drie jaren na het tijdstip van verkoop heeft degene die op dat tijdstip eigenaar was, recht op de opbrengst van de zaak onder aftrek van de ingevolge artikel 5:25 verschuldigde kosten en de kosten van de verkoop. Na het verstrijken van deze termijn vervalt een batig saldo aan het bestuursorgaan.

5. Indien naar het oordeel van het bestuursorgaan verkoop niet mogelijk is, kan het de zaak om niet aan een derde in eigendom overdragen of laten vernietigen. Het eerste tot en met het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5:31

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in spoedeisende gevallen besluiten dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. Artikel 5:24, eerste en derde lid, is op dit besluit van overeenkomstige toepassing.

2. Indien de situatie zo spoedeisend is, dat een besluit niet kan worden afgewacht, kan terstond bestuursdwang worden toegepast, maar wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog een besluit als bedoeld in het eerste lid bekendgemaakt.

Waterwet

Artikel 3.2

1. Bij provinciale verordening worden voor de regionale wateren overheidslichamen aangewezen die geheel of gedeeltelijk zijn belast met het beheer, met inachtneming van artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet.

Artikel 6.2

1. Het is verboden om stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij:

- a. een daartoe strekkende vergunning is verleend door Onze Minister of, ten aanzien van regionale wateren, het bestuur van het betrokken waterschap;
- b. daarvoor vrijstelling is verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur;
- c. artikel 6.3, eerste tot en met derde lid, van toepassing is. [...]

Artikel 6.8

Ieder die handelingen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen of het nalaten daarvan de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

Artikel 8.1

1 De beheerder heeft tot taak:

a. zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 6 of krachtens artikel 10.1 bepaalde, voor zover betrekking hebbend op de door hem beheerde watersystemen en de daarbij behorende beschermingszones en van het bij of krachtens titel 12.3 van de Wet milieubeheer bepaalde met betrekking tot het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam; [...]

Waterverordening provincie Fryslân**Artikel 1.2**

Het waterschap is belast met het beheer van het watersysteem, zoals omschreven in artikel 4 van het reglement voor het betreffende waterschap.

Reglement van Wetterskip Fryslân

1. De taak van het waterschap is de waterstaatkundige verzorging van zijn gebied, voor zover deze taak niet aan andere publiekrechtelijke lichamen is opgedragen. [...]

Vaarwegenverordening Fryslân**Artikel 1.1**

[...]

w. vaarwegbeheer: overheidszorg gericht op de instandhouding, bruikbaarheid en bescherming van het profiel van een vaarweg, behoudens het beheer van de sluizen en de bruggen; [...]

Noot

1. Als er zeer spoedeisende bestuursdwang wordt toegepast, dan gaat het vaak om een 'split-second decision' in een crisissituatie. Een gebouw dreigt in te storten, de boel dreigt te ontploffen of de bodem dreigt verontreinigd te raken. Het bestuursorgaan moet dan onder druk een knoop doorhakken of zij meteen gaat ingrijpen of niet. Daarbij kan het bestuursorgaan vaak niet uitgebreid de tijd nemen om de situatie te onderzoeken en te beoordelen. Daar is de bestuursrechter zich ook van bewust. Zij zal daarom niet met de wijsheid van achteraf oordelen bij zeer spoedeisende bestuursdwang. De bestuursrechter beoordeelt of, gelet op de ten tijde van de besluitvorming bij het bestuursorgaan aanwezige kennis en ter beschikking staande gegevens, het bestuursorgaan ervan mocht uitgaan dat zich een overtreding voordeed die zodanig gevaarlijk was dat (zeer) spoedeisende bestuursdwang nodig was (zie: ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2830, AB 2018/82 m.nt. T.N. Sanders). Die rechtspraak heeft de Afdeling ontwikkeld

bij de toepassing van zeer spoedeisende bestuursdwang in het kader van instortende gebouwen, maar lijkt ook toe te worden gepast in andere situaties. Zoals bijvoorbeeld in de hier geannoteerde uitspraak: een zinkend schip date een oppervlaktewater dreigt te verontreinigen. Daarbij is interessant dat hier voldoende was de 'redelijke verwachting' dat het oppervlaktewater verontreinigd zou kunnen raken als er niet zou worden ingegrepen. Dat zou bij reguliere handhaving vermoedelijk niet toerekenend zijn, wat deze uitspraak interessant maakt bij het duiden van de bewijsmaatstaf die de bestuursrechter hanteert bij de toepassing van zeer spoedeisende bestuursdwang. Wat deze uitspraak verder interessant maakt, is dat de Afdeling het inschakelen van een uitvoerder met een raamovereenkomst met het bestuursorgaan (dus zonder dat er andere offertes opgevraagd worden) aanvaardbaar acht. Tot slot is de gang van zaken bij de opslag en verkoop van het schip boeiend — zij het zeer casuïstisch. De overtreder kon het schip direct na het incident voor € 6.500 verkopen, maar het bestuursorgaan weigerde aan die verkoop mee te werken. In de plaats daarvan is het schip twee jaar lang opgeslagen (op kosten van de overtreder) en vervolgens vernietigd. De overtreder is dus zo'n € 20.000 duurder uit dan wanneer het schip wel meteen was verkocht. Dat klinkt wat onredelijk, maar dat is het volgens de Afdeling niet. Hoe dat zit, leg ik nog uit.

2. Appellant is eigenaar van een schip dat begin 2021 ervoor kiest om op te houden met drijven. Alleen de stuurhut steekt nog boven het water uit. Een schip dat zinkt, lekt nogal eens milieuverontreinigende stoffen. De brandweer plaatst daarom rondom het schip schermen om dat te voorkomen. De toezichthouder van het waterschap verschijnt vervolgens ter plekke, waarop de eigenaar hem mededeelt dat er niet of nauwelijks oliehoudende stoffen aanwezig zouden zijn in het schip. De toezichthouder werpt een blik op het schip en constateert dat er "nog steeds een oliehoudende stof uit het schip" komt. Op basis van die constatering past het waterschap zeer spoedeisende bestuursdwang toe door opdracht te geven "om de gelekte olie te ruimen en verdere lekkage van olie tegen te gaan". Het schip wordt vervolgens afgevoerd en opgeslagen. Kosten: rond de € 30.000 plus € 133 per week dat het schip in de opslag van het waterschap zou blijven.

3. Dit is een typisch voorbeeld van een lastige beslissing die moet worden genomen zonder volledige kennis van zaken. Als wat de eigenaar zegt daadwerkelijk klopt (dat er bijvoorbeeld maar enkele liters dieselolie in het schip waren), dan was de situatie wellicht beheersbaar en hoefden er niet zulke drastische maatregelen genomen te worden. Dan volstonden de schermen van de brandweer wellicht wel om de situatie te beheersen en kon de overtre-

der een (korte) termijn worden gegund om zelf het probleem op te lossen. Dat durfde het waterschap echter niet aan, omdat de weersomstandigheden zouden kunnen wijzigen en het niet zeker was dat er inderdaad niet of nauwelijks olie aan boord was. Bovendien zou het verder zinken van het schip ertoe kunnen leiden dat olie onder de schermen door zou drijven. Dat kan de Afdeling wel begrijpen. Daarbij merkt de Afdeling op dat de toezichthouder zag dat er een oliehoudende stof uit het schip dreef, zodat hij daarom “de redelijke veronderstelling” had dat er nog meer oliehoudende stoffen in het schip aanwezig waren, met als gevaar dat die olie zich verder zou verspreiden bij veranderende weersomstandigheden of het dieper zinken van het schip. Dat past goed in de eerdergenoemde rechtspraak van de Afdeling om niet al te kritisch te zijn in dit soort situaties (zie in dat kader verder: T.N. Sanders, *Handboek handhaving, toezicht en invordering*, 2024, p. 274–275).

4. Interessant is hier in het bijzonder dat de Afdeling hier de ‘redelijke veronderstelling’ van het gevaar toereikend acht voor de toepassing van zeer spoedeisende bestuursdwang. Hoe de ‘redelijke veronderstelling’ zich precies verhoudt tot de aannemelijkheidsmaatstaf die geldt bij reparatoire sancties, is mij niet duidelijk. Ik neem aan dat de ‘redelijke veronderstelling’ een lagere maatstaf is dan het feit ‘aannemelijk maken’, maar dat weet ik niet zeker (zie over de aannemelijkheidsmaatstaf: Y. E. Schuurmans, ‘aannemelijkheid in het bestuursrecht’, *RMThemis* 2023-5, p. 259 e.v.). Hetzelfde geldt overigens voor de maatstaf in de standaardoverweging: namelijk of “het bestuursorgaan ervan mocht uitgaan dat zich een overtreding voordeed die zodanig gevaarlijk was dat (zeer) spoedeisende bestuursdwang nodig was” (zie: *AB* 2018/82). Hoe ‘ervan mocht uitgaan’ zich verhoudt tot ‘aannemelijk maken’ is mij evenmin duidelijk. Ook daar lijkt de drempel dus wat lager te worden gelegd. Dat lijkt mij overigens op zich ook wel redelijk. Het is moeilijk om van het bestuursorgaan te vergen dat alles onderzocht wordt in een zeer spoedeisende situatie.

5. Naast de gehanteerde bewijsmaatstaf viel mij op dat de Afdeling hier informatie van *na* het moment van de besluitvorming meeweegt bij haar beoordeling. Achteraf is immers gebleken dat “250 l smeerolie in het schip is aangetroffen”, dus heeft het waterschap terecht ingegrepen (aldus de Afdeling). Dat is gevoelsmatig wel begrijpelijk (‘zie je wel, er zat echt wel olie in dat schip’), maar het wringt met de beoordeling die moet worden verricht. Er moet namelijk een oordeel worden gegeven op basis van wat er ‘ten tijde van de besluitvorming’ bekend was bij het bestuursorgaan. Nu blijkt de toezichthouder het achteraf goed te hebben ingeschat, maar zou de Afdeling het achteraf ontbreken van de smeerolie hebben aangegrepen om te oordelen dat de zeer

spoedeisende bestuursdwang daarom onterecht was? Ik betwijfel dat, omdat het geen informatie was die het bestuursorgaan wist of had kunnen weten op dat moment.

6. Vanuit het perspectief van kostenverhaal is deze uitspraak ook de moeite waard. Het eerste interessante punt is dat de Afdeling kan leven met het voor de uitvoering van de bestuursdwang inschakelen van een partij met een vooraf afgesloten raamovereenkomst die is afgesloten na een Europese aanbesteding. Eerder oordeelde de Afdeling al een keer dat een partij met een eerder (onderhands) afgesloten raamovereenkomst mocht worden ingeschakeld voor het toepassen van bestuursdwang (zonder dat andere offertes zouden worden opgevraagd — zie ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1919, *AB* 2016/272 m.nt. C.M.M. van Mil). In dat geval was de toetsing van de kosten op het oog wel wat indringender dan in deze uitspraak. Ik interpreteer deze uitspraken zo dat het uitgangspunt is dat een raamovereenkomst die is afgesloten na een Europese aanbesteding in beginsel redelijke tarieven oplevert, zodat de Afdeling die niet direct al te kritisch zal gaan toetsen. Als dat zo is, lijkt mij dat een redelijk uitgangspunt. Wellicht kan de Afdeling dat dan eens expliciteren en gelijk mooi aansluiten bij de rechtspraak van het CbB op dit punt:

“Zoals het College al eerder heeft geoordeeld (bijvoorbeeld in zijn uitspraak van 22 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:173), is het niet onredelijk om de kosten te baseren op de uitkomst van een openbare aanbestedingsprocedure.” (Cbb 6 augustus 2024, ECLI:NL:CBB:2024:546).

7. Tot slot: het wat wonderlijke verhaal over de gepoogde verkoop en het uiteindelijk vernietigen van het schip. Na de toepassing van bestuursdwang, is het schip opgeslagen door het waterschap — à raison de € 133 per week (of € 6.916 per jaar). De overtreder heeft vrij snel na het bergen van het schip (een maand daarna, om precies te zijn), voor het schip een koper gevonden die kennelijk bereid was om € 6.500 te betalen. Dat heeft het waterschap geweigerd, omdat de koopsom dan op de derdenrekening (van een notaris, neem ik aan) zou worden gestort en de getaxeerde waarde van het schip € 9.500 bedroeg (dus dat de koopprijs wat aan de lage kant was). Het waterschap zou die koopsom dus niet direct krijgen en vond het bedrag bovendien te hoog. Het waterschap heeft daarom geweigerd mee te werken aan de verkoop. Dat snapt de Afdeling. Ik weet alleen niet of ik het daarmee eens ben. Het verschil tussen verkoopwaarde en getaxeerde waarde is er inderdaad, maar is niet astronomisch. Een lagere verkoopprijs is verder primair ten nadele van de overtreder — en pas in het verlengde daarvan ten nadele van het waterschap. Waarom zou het waterschap dan de doorslaggeven-

de stem hier moeten krijgen? Is het verder echt te veel gevraagd dat de koopsom in depot wordt gesteld bij de notaris? Ik heb daar in de praktijk bij bestuursdwang wel vaker mee gewerkt bij teruggave van door het bestuursorgaan in beslag genomen goederen. Als de overtreder de kosten voor de notaris draagt en de geldsom komt vrij op het moment dat de kostenverhaalsbeschikking onherroepelijk wordt, is dat op zich niet zo'n probleem — zeker als er ook rente over het bedrag wordt bedongen. Tegelijkertijd snap ik de opstelling van de overtreder ook niet zo goed. Het restitutierisico is bij een bestuursorgaan vrijwel nihil. Als het bestuursorgaan niet met een depot wil werken, dan zou ik het als overtreder niet enkel daarom laten aankomen op een procedure, maar gewoon betalen. Dat gevoel dat hier iets mis is gegaan aan beide kanten, wordt bij mij versterkt als ik lees dat het schip uiteindelijk is vernietigd en er twee jaar opslagkosten worden verhaald. De kosten hadden aanzienlijk beperkt kunnen worden door het schip te verkopen voor € 6.500 in maart 2021. Voor wat er zich daarna heeft voorgedaan heb ik overigens wel wat meer begrip voor de opstelling van het waterschap. De verkoop via de bestuursdwangregeling in de Awb heeft immers geen titelzuiverende werking. Als er dus een hypothec op het goed rust, dan zal je daar rekening mee moeten houden. Het weigeren van de overtreder om het eigendomsbewijs af te staan om verkoop onmogelijk te maken is kinderachtig en zeker ook iets wat je hem kunt aanrekenen wat mij betreft. T.N. Sanders

AB 2024/264

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

8 mei 2024, nr. 23/2117 WSF

(Mrs. H.G. Rottier, J.C. Boeree, D. Hardonk-Prins)
m.nt. L.J.A. Damen

Art. 6:11 Awb

ABkort 2024/108

ECLI:NL:CRVB:2024:935

Op het verkeerde been gezet; termijnoverschrijding slechts in geringe mate verwijtbaar.

Beoordeling van het voorliggende geval

De Raad stelt voorop dat appellanten zich in deze procedure niet heeft laten bijstaan door een rechtshulpverlener of andere derde.

Met wat appellant naar voren heeft gebracht, is aannemelijk geworden dat de bij de inleiding beschreven samenloop van besluitvorming, met vier besluiten en op dezelfde datum een voornemen voor een boete, later gevolgd door brieven van de minister en het CJIB

over dezelfde kwestie, bij hem voor verwarring heeft gezorgd. Dat appellant in verwarring verkeerde volgt bijvoorbeeld onder meer uit het feit dat zijn brief van 31 maart 2022 als kenmerk heeft "Bezwaarschrift boete DUO" terwijl op dat moment nog geen boete was opgelegd, maar alleen een voornemen tot oplegging kenbaar was gemaakt. Ook is niet onbegrijpelijk dat appellant, in de overtuiging dat nog niet op alles wat hij naar voren had gebracht was gereageerd, nog een nadere reactie van de minister verwachtte. Daarbij is ook van belang dat de minister appellant naar aanleiding van zijn brief van 31 maart 2022 heeft bericht dat deze werd gezien als reactie op de herziening of het voornemen om een boete op te leggen en dat de brief in behandeling was genomen als bezwaarschrift. De beslissing op bezwaar vermeldt alleen de kenmerken van de herziening en terugvordering. Met de ingezonden bewijsstukken is niet zichtbaar iets gedaan in het kader van het voornemen om een boete op te leggen, terwijl in het besluit van 12 april 2022 is vermeld dat appellant geen reactie heeft ingezonden op het voornemen om een boete op te leggen.

Gelet op deze bijzondere omstandigheden, het feit dat het hier gaat om een geringe termijnoverschrijding in een geschil waarin geen belangen van derden zijn betrokken en in het licht van de onder 4.2 genoemde uitspraak en de in 4.2.3 weergegeven overweging over het voorkomen van termijnoverschrijding, wordt de rechtbank niet gevolgd in haar oordeel dat het voor risico van appellant moet komen dat hij zich niet (tijdig) over de procedure heeft laten informeren en dat hij geen (juridische) hulp heeft gezocht. Dit geheel aan feiten en omstandigheden brengt de Raad integendeel tot het oordeel dat de termijnoverschrijding appellant slechts in een zo geringe mate kan worden verweten dat deze hem niet mocht worden toegerekend. De termijnoverschrijding is daarom verschoonbaar. De minister heeft het bezwaar van appellant tegen het besluit van 12 april 2022 ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 31 mei 2023, 22/5906 (aangevallen uitspraak) in het geding tussen:

Appellant,

en

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (minister).

Samenvatting

In deze zaak gaat het om de vraag of de minister mocht beslissen dat het bezwaarschrift van appellant niet inhoudelijk hoefde te worden behandeld omdat dat te laat was ingediend en de termijnoverschrijding niet verschoonbaar was. De Raad beantwoordt deze vraag ontkennend. Gelet op de aange-