

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:3855
Datum uitspraak	13 augustus 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 februari 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zwolle zijn beslissing om [appellante] op 11 februari 2021 mondeling te gelasten de sloopwerkzaamheden op het perceel aan de [locatie] in Zwolle stil te leggen, op schrift gesteld, en haar onder oplegging van een dwangsom gelast om de uitvoering van de sloopwerkzaamheden te staken en gestaakt te houden. [appellante] is een bedrijf dat sloopwerkzaamheden verricht en is gecertificeerd voor het verwijderen van asbest. Op 15 december 2020 is een sloopmelding gedaan voor het slopen van het bedrijfsgebouw aan de [locatie] in Zwolle en het daarbij verwijderen van asbest. Het college is bij brief van 19 januari 2021 onder voorwaarden akkoord gegaan met de aangevraagde werkzaamheden. Op 4 februari 2021 is [appellante] gestart met de asbestverwijderingswerkzaamheden.

Volledige tekst

202303597/1/R4.

Datum uitspraak: 13 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd in [plaats],
appellante,

en

het college van burgemeester en wethouders van Zwolle,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 februari 2021 heeft het college zijn beslissing om [appellante] op 11 februari 2021 mondeling te gelasten de sloopwerkzaamheden op het perceel aan de [locatie] in

Zwolle stil te leggen, op schrift gesteld, en haar onder oplegging van een dwangsom gelast om de uitvoering van de sloopwerkzaamheden te staken en gestaakt te houden.

Bij besluit van 17 februari 2022 heeft het college het door [appellante] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en daarbij de wettelijke grondslag en de motivering van het besluit van 12 februari 2021 aangevuld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 juni 2025, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. S. van Gent, advocaat in Zwolle, en [persoon], en het college, vertegenwoordigd door mr. J.A.H. Renger, mr. F. van der Spek en H.J. Zonnebeld, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en vóór dat tijdstip een bestuurlijke sanctie is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, dan blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die bestuurlijke sanctie het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de beschikking onherroepelijk is geworden en volledig is uitgevoerd of ten uitvoer is gelegd of de beschikking is ingetrokken of is komen te vervallen, of - als het gaat om een last onder dwangsom - de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last is opgeheven.

Bij besluit van 12 februari 2021 heeft het college de één dag eerder mondeling opgelegde sloopstop op schrift gesteld en een last onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval het Bouwbesluit 2012 zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellante] is een bedrijf dat sloopwerkzaamheden verricht en is gecertificeerd voor het verwijderen van asbest. Op 15 december 2020 is een sloopmelding gedaan voor het slopen van het bedrijfsgebouw aan de [locatie] in Zwolle en het daarbij verwijderen van asbest. Het college is bij brief van 19 januari 2021 onder voorwaarden akkoord gegaan met de aangevraagde werkzaamheden. Op 4 februari 2021 is [appellante] gestart met de asbestverwijderingswerkzaamheden.

Op 11 februari 2021 hebben toezichthouders van de Omgevingsdienst IJsselland een controle uitgevoerd en daarbij onder meer geconstateerd dat zowel verwijderde als nog te verwijderen asbesthoudende sandwichpanelen waren beschadigd en gebroken. Vanwege het niet zorgvuldig omgaan met asbesthoudende afvalstoffen waardoor gevaar is ontstaan voor de directe leefomgeving, hebben zij de sloopwerkzaamheden mondeling stilgelegd.

Bij het besluit van 12 februari 2021 heeft het college de sloopstop op schrift gesteld en aan [appellante] een last onder dwangsom opgelegd wegens het overtreden van de artikelen 1.26

en 8.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 en artikel 10.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Bij het besluit van 17 februari 2022 heeft het college het bezwaar van [appellante] ongegrond verklaard en de motivering van het besluit van 12 februari 2021 aangevuld met het verslag van bevindingen van 17 februari 2021, dat de toezichthouders hebben opgemaakt van de controle op 11 februari 2021. Daarnaast heeft het college de overtreding van artikel 1.29, derde lid, van het Bouwbesluit 2012 als grondslag toegevoegd aan het besluit van 12 februari 2021.

Bevoegdheden toezichthouders

3. [appellante] betoogt dat het verslag van bevindingen van bewijsvoering moet worden uitgesloten, omdat de toezichthouders tijdens de controle op 11 februari 2021 in strijd met artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) hebben gehandeld. Zij voert aan dat de toezichthouders buiten hun bevoegdheid zijn getreden door toezicht te houden op het Arbeidsomstandighedenbesluit, terwijl zij niet bevoegd waren om daar toezicht op te houden. Daarnaast hebben de toezichthouders volgens [appellante] geen gericht toezicht gehouden, maar een zogenoemde fishing expedition uitgevoerd door zoveel mogelijk beweerdelijke overtredingen in het verslag van bevindingen op te nemen, terwijl een aantal van de vermelde wetsartikelen niet op [appellante] van toepassing zijn.

3.1. Artikel 5:13 van de Awb luidt: "Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is."

3.2. Deze procedure gaat over de rechtmatigheid van het handhavend optreden door het college wegens overtredingen van het Bouwbesluit 2012 en de Wet milieubeheer. Het verslag van bevindingen van de controle op 11 februari 2021 is enkel relevant voor zover dat verslag en de daarin geconstateerde feiten en omstandigheden ten grondslag zijn gelegd aan de opgelegde sloopstop en last onder dwangsom. Anders dan [appellante] veronderstelt, ligt het verslag van bevindingen op zichzelf niet ter beoordeling voor in deze procedure. [appellante] betwist niet dat de toezichthouders bevoegd waren om toezicht te houden op het Bouwbesluit 2012 en de Wet milieubeheer. Voor zover het verslag van bevindingen betrekking heeft op die overtredingen, mocht het dan ook ten grondslag worden gelegd aan de sloopstop en de last onder dwangsom. Voor het overige is het verslag van bevindingen niet van belang in deze procedure en hoeft wat [appellante] daarover aanvoert, niet te worden besproken.

Het betoog faalt.

Vooringenomenheid toezichthouder

4. [appellante] betoogt dat het college in strijd heeft gehandeld met artikel 2:4, eerste lid, van de Awb, doordat één van de toezichthouders, de heer Bruens, vooringenomen was jegens [appellante]. Hij heeft namelijk tijdens de controle op 11 februari 2021 tegen medewerkers van [appellante] gezegd dat hij "helemaal klaar was met [appellante]". Volgens [appellante] is om die reden het verslag van bevindingen onrechtmatig tot stand gekomen en had het college het verslag daarom niet aan de besluitvorming ten grondslag mogen leggen.

4.1. Artikel 2:4, eerste lid, van de Awb luidt: "Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid."

4.2. Het verslag van bevindingen is opgesteld door de toezichthouders J. Zonnebeld en J. Erkens, die op 11 februari 2021 om 10:50 uur een reguliere controle op de locatie hebben

uitgevoerd en naar aanleiding van hun bevindingen de sloopwerkzaamheden om 12:30 uur tijdelijk hebben stilgelegd. Het besluit van het college van 12 februari 2021 is namens het college ondertekend door de teammanager Toezicht en Handhaving van de Omgevingsdienst IJsselland en het besluit op bezwaar van 17 februari 2022 is namens het college ondertekend door het hoofd afdeling Juridische Zaken. Bruens is niet verantwoordelijk voor de op 11 februari 2021 uitgevoerde controle en het daarvan opgemaakte verslag van bevindingen of voor het besluit van 12 februari 2021 of voor het besluit van 17 februari 2022. Alleen al hierom bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat het college zijn taak niet zonder vooringenomenheid heeft vervuld, daargelaten of uit de uitlating van Bruens volgt dat hij vooringenomen was jegens [appellante].

Het betoogt faalt.

Voringenomenheid in de bezwaarfase

5. [appellante] betoogt verder dat het besluit van 17 februari 2022 op het door haar gemaakte bezwaar in strijd met artikel 2:4, eerste lid, van de Awb is genomen, doordat mevrouw J. Renger in de bezwaarfase zowel de reactie op het bezwaarschrift ten behoeve van de hoorzitting heeft geschreven, als de hoorzitting heeft voorgezeten en doordat het voorlopige oordeel in haar schriftelijke reactie vervolgens als motivering in het besluit van 17 februari 2022 is opgenomen. Volgens [appellante] volgt uit die schriftelijke reactie dat Renger al voorafgaand aan de hoorzitting haar oordeel klaar had over het gemaakte bezwaar en is daarmee in ieder geval de schijn van vooringenomenheid gewekt. Verder is hierdoor volgens [appellante] in strijd met artikel 7:5 van de Awb gehandeld.

[appellante] betoogt verder dat de toezichthouders betrokken waren bij de voorbereiding van het besluit van 17 februari 2022 en dat ook daarom dat besluit in strijd met artikel 2:4 van de Awb tot stand is gekomen.

5.1. Artikel 7:5, eerste lid, van de Awb luidt: "Tenzij het horen geschiedt door of mede door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan, geschiedt het horen door:

- a. een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest, of
- b. meer dan een persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest."

5.2. Aangezien Renger niet betrokken is geweest bij de voorbereiding van het in bezwaar bestreden besluit van 12 februari 2021, is het horen door haar geschied in overeenstemming met artikel 7:5, eerste lid, van de Awb.

De omstandigheid dat Renger de reactie op het bezwaarschrift heeft geschreven en het horen in de bezwaarfase door haar is geschied, betekent verder niet dat het besluit van 17 februari 2022 in strijd met artikel 2:4, eerste lid, van de Awb is genomen. Blijkens het verslag van de hoorzitting heeft [appellante] daar haar bezwaren naar voren kunnen brengen, en was het college dus bekend met de weergave daarvan in het verslag. Ook de omstandigheid dat de motivering van het besluit op bezwaar inhoudelijk overeenkomt met de onderbouwing in de schriftelijke reactie van Renger, betekent niet dat dat besluit met vooringenomenheid is genomen.

Tot slot maakt ook de stelling dat er contact is geweest tussen de toezichthouders en degene die het besluit op bezwaar heeft opgesteld, op zichzelf niet dat dat besluit met vooringenomenheid is genomen. Het is niet ongebruikelijk dat voorafgaand aan het nemen

van een besluit op bezwaar informatie wordt ingewonnen bij de toezichthouder, omdat dit kan bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming. [appellante] heeft geen omstandigheden aangevoerd die aanleiding geven voor het oordeel dat er in dit geval contact is geweest dat ertoe heeft geleid dat het besluit op bezwaar met vooringenomenheid jegens haar is genomen.

Het betoog faalt.

Overtredingen

6. [appellante] betoogt dat zowel in het besluit van 12 februari 2021 als in het besluit van 17 februari 2022 niet duidelijk is gemaakt welke concrete gedragingen aan welke overtredingen ten grondslag liggen. Volgens haar zijn deze besluiten daarom onvoldoende gemotiveerd. Vervolgens betwist zij dat zij de artikelen 1.26 en 8.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 en artikel 10.1 van de Wet milieubeheer heeft overtreden. De Afdeling zal dit betoog hierna per bepaling bespreken.

Overtreding van artikel 1.26 van het Bouwbesluit 2012

7. Artikel 1.26, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 luidt: "Het is verboden om zonder of in afwijking van een sloopmelding te slopen indien daarbij asbest wordt verwijderd of [...]."

7.1. [appellante] betoogt dat zij deze bepaling niet heeft overtreden, omdat het aantreffen van een nieuwe potentiële asbestverontreiniging bij de werkzaamheden, niet maakt dat zij in afwijking van de sloopmelding heeft gehandeld en een nieuwe sloopmelding moest doen. Ter onderbouwing hiervan verwijst zij naar de uitspraak van de Afdeling van 26 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:241](#), waarin onder 10.1 is overwogen dat de betrokkene in die zaak geen nieuwe sloopmelding had hoeven doen nadat zij extra asbest had aangetroffen.

Daarnaast betoogt [appellante] dat zij niet in afwijking van de sloopmelding heeft gehandeld door onder risicoklasse 2 te saneren in plaats van onder risicoklasse 1. Volgens haar laat het asbestinventarisatierapport ten eerste ruimte om onder risicoklasse 2 te saneren en mag een saneerder ten tweede altijd onder een hogere klasse saneren dan in het rapport is weergegeven, omdat daaraan zwaardere eisen zijn verbonden en daarmee dus de veiligheid wordt verhoogd.

Tot slot voert [appellante] aan dat de toezichthouders niet zelf hebben gezien dat haar medewerkers onvoorzichtig met de sandwichpanelen zijn omgegaan, maar dat zij daar zonder meer van zijn uitgegaan bij de controle op 11 februari 2021, toen er vanwege het slechte weer al zes dagen lang geen medewerkers op de locatie waren geweest. Volgens haar kunnen er gedurende die dagen onbevoegden in het gebouw zijn geweest en staat daarom niet vast dat zij de overtreder is. Zij oppert de mogelijkheid dat koperdieven hebben geprobeerd om koper los te maken van de sandwichpanelen en dat er daardoor beschadigingen zijn ontstaan.

7.2. Bij de sloopmelding van 15 december 2020 was het asbestinventarisatierapport van Buro PEAR van 3 december 2020 gevoegd. Dat rapport is op 22 januari 2021 aangevuld op verzoek van het college. In het aangevulde asbestinventarisatierapport staat dat er verschillende asbesthoudende materialen, waaronder sandwichpanelen, in risicoklasse 1 aanwezig zijn en dat de sanering daarvan kan worden uitgevoerd onder risicoklasse 1 indien de toepassing als geheel wordt verwijderd. In het rapport is toegelicht dat in risicoklasse 1 onder andere intacte, hechtgebonden asbesthoudende materialen vallen die zonder bewerking aan het asbesthoudend materiaal kunnen worden verwijderd, verpakt en afgevoerd.

In het besluit van 12 februari 2021 staat onder meer dat de werkzaamheden aangaande de asbesthoudende sandwichpanelen onder risicoklasse 1 waren uitgevoerd, maar hadden moeten worden uitgevoerd onder risicoklasse 2, gezien de aangetroffen beschadigingen aan de sandwichpanelen en de stukken en schilfers afkomstig van de beschadigde en de reeds verwijderde sandwichpanelen. Verder staat er dat de asbestverwijdering niet is opgeschaald naar risicoklasse 2 na de vaststelling dat de sandwichpanelen niet in het geheel verwijderd konden worden en dat de werkzaamheden niet zijn gestaakt toen geconstateerd werd dat de bevestiging van de sandwichpanelen niet overeenkwam met de bevestigingsmethode zoals omschreven in het asbestinventarisatierapport. Over de beschadigingen staat in het besluit dat deze zijn ontstaan door het met kracht verwijderen van de op de sandwichpanelen geschroefde kabelgoten, leidingwerk, beugels en gevelkachels. Ook staat er dat is geconstateerd dat op en aan de schroeven asbesthoudend materiaal zat en dat op verschillende plekken schilfers en stukjes van de sandwichpanelen op de grond lagen. Hieruit blijkt duidelijk dat in afwijking van de sloopmelding en het bijbehorende asbestinventarisatierapport niet uitsluitend intacte asbesthoudende materialen als geheel zijn verwijderd. Doordat [appellante] ook beschadigde of beschadigd geraakte sandwichpanelen heeft verwijderd, heeft zij in afwijking van de sloopmelding gesaneerd, ongeacht onder welke risicoklasse zij die sanering heeft uitgevoerd.

Anders dan [appellante] betoogt, laat het asbestinventarisatierapport geen ruimte voor het saneren van niet-intacte asbesthoudende materialen onder risicoklasse 2, aangezien daarover niets is vermeld in het rapport. Daargelaten of het juist is dat een saneerder altijd onder een hogere klasse mag saneren, zoals [appellante] stelt, betekent dat niet dat beschadigde of gebroken materialen mogen worden verwijderd of dat materialen mogen worden beschadigd of gebroken als in het asbestinventarisatierapport enkel staat vermeld dat intacte materialen als geheel worden verwijderd.

De uitspraak van 26 januari 2022, waar [appellante] naar verwijst, ging over de situatie dat extra asbesthoudende bronnen waren aangetroffen die niet waren opgenomen in het asbestinventarisatierapport. In dit geval is de situatie aan de orde dat de sandwichpanelen wel waren opgenomen in het asbestinventarisatierapport, maar dat zij, anders dan daarin stond vermeld, niet als geheel verwijderd konden worden. Dat in de situatie in de eerdere uitspraak geen nieuwe sloopmelding hoeft te worden gedaan, betekent dus niet dat [appellante] in dit geval niet in afwijking van de sloopmelding van 15 december 2020 en het bijbehorende asbestinventarisatierapport heeft gehandeld.

Tot slot is het college er terecht van uitgegaan dat [appellante] verantwoordelijk is voor de aangetroffen beschadigingen aan de sandwichpanelen. Op basis van het verslag van bevindingen en de foto's daarbij, is het aannemelijk dat de beschadigingen zijn ontstaan bij de sloop van het gebouw. Op de foto's is bijvoorbeeld op het binnenterrein een asbestcontainer met daarin gebroken sandwichpanelen te zien. [appellante] was de uitvoerder van de sloopwerkzaamheden en was verantwoordelijk voor het saneren van de asbesthoudende materialen. Het door haar geschetste scenario dat koperdieven of andere onbevoegden de sandwichpanelen hebben beschadigd, heeft zij niet onderbouwd en is ook niet aannemelijk op basis van wat de toezichthouders hebben aangetroffen. [appellante] heeft verder ook geen aangifte gedaan van bijvoorbeeld diefstal. Bovendien heeft zij niet inzichtelijk gemaakt welke sloopwerkzaamheden zij heeft verricht aan het gebouw, hoe zij daarbij te werk is gegaan en in hoeverre dat wat de toezichthouders hebben aangetroffen niet door haar zou zijn veroorzaakt.

Gelet op het voorgaande heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat

[appellante] artikel 1.26 van het Bouwbesluit 2012 heeft overtreden en heeft het college al in het besluit van 12 februari 2021 toereikend gemotiveerd welke concrete gedragingen daaraan ten grondslag liggen.

Het betoog faalt.

Overtreding van artikel 8.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012

8. Artikel 8.1 van het Bouwbesluit 2012 luidt:

"1. De uitvoering van bouw- en sloopwerkzaamheden is zodanig dat voor de omgeving een onveilige situatie of voor de gezondheid of bruikbaarheid nadelige hinder zoveel mogelijk wordt voorkomen.

2. Aan de in het eerste lid gestelde eis wordt voldaan door toepassing van de voorschriften in deze afdeling."

Artikel 8.2, eerste lid, luidt:

"1. Bij het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden worden maatregelen getroffen ter voorkoming van:

a. letsel van personen op een aangrenzend perceel of een aan het bouw- of sloopterrein grenzende openbare weg, openbaar water of openbaar groen;

b. letsel van personen die het bouw- of sloopterrein onbevoegd betreden, en

c. [...]."

8.1. [appellante] voert aan dat in de besluiten van 12 februari 2021 en 17 februari 2022 niet is gemotiveerd welke maatregelen zij volgens het college had moeten nemen en ten onrechte zou hebben nagelaten. Volgens haar heeft het college in die besluiten dan ook niet aannemelijk gemaakt dat zij artikel 8.1, eerste lid, in samenhang met artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van het Bouwbesluit 2012 heeft overtreden.

Verder betwist zij het standpunt van het college in zijn verweerschrift van 7 februari 2023, dat zij deze bepalingen heeft overtreden door asbest in risicoklasse 2 te verwijderen zonder containment, te weten een constructie die de plek afschermt en waarin onderdruk wordt gecreëerd. Volgens [appellante] betrof het verwijderen van de sandwichpanelen van de buitenkant van het gebouw namelijk een buitensanering, waarbij containment niet vereist is.

8.2. In het besluit van 12 februari 2021 staat onder meer dat er geen werkgebied was ingericht zoals omschreven staat in de risicoclassificatie SMART van risicoklasse 1, om derden van de saneringslocatie te weren. Verder bevat het besluit een opsomming van ruimten op de begane grond en de eerste verdieping waar beschadigde sandwichpanelen of resten van sandwichpanelen, zoals stukjes en schilfers, zijn aangetroffen. Er staat dat door het breken en zwaar beschadigen van de sandwichpanelen er vezelemisatie is ontstaan en daardoor sprake is van een potentiële verontreiniging in deze ruimten. Ook staat er dat er vanaf de buitenzijde sandwichpanelen zijn verwijderd, terwijl de schroeven en de kabelgoot aan de binnenzijde nog asbesthoudend materiaal bevatten en dat er aan de buitenzijde van het gebouw een gebroken sandwichpaneel zit en de restanten hiervan onder de beschadiging op de grond liggen. Het verslag van bevindingen bevat ook foto's van beschadigde sandwichpanelen en stukjes en schilfers van die panelen op verschillende plekken in het gebouw. Hieruit blijkt duidelijk dat de sloopwerkzaamheden niet zodanig zijn uitgevoerd dat letsel van personen zoveel mogelijk wordt voorkomen, zodat [appellante]

artikel 8.1, eerste lid, in samenhang met artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van het Bouwbesluit 2012 heeft overtreden. Het college heeft zich dan ook terecht op dat standpunt gesteld en heeft al in het besluit van 12 februari 2021 toereikend gemotiveerd welke concrete gedragingen aan die overtreding ten grondslag liggen.

Hoewel de asbesthoudende sandwichpanelen aan de buitenkant van het gebouw zaten, zijn deze op zodanige wijze verwijderd dat aan de binnenkant van het gebouw resten, stukjes en schilfers van deze panelen op de vloer terecht zijn gekomen of zijn achtergebleven aan de schroeven van het ijzerwerk dat daar zat vastgeschroefd aan de panelen. Gelet hierop is het betoog van [appellante] dat de verwijdering van de sandwichpanelen enkel een buitensanering betrof, onjuist.

Het betoog faalt.

Overtreding van artikel 10.1 van de Wet milieubeheer

9. Artikel 10.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer luidt: "Een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, is 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."

9.1. [appellante] betoogt dat zij deze bepaling niet heeft overtreden, omdat zij wel zorgvuldig is omgegaan met het asbest. Daarnaast stelt zij dat het college enkel op grond van deze bepaling kan handhaven als het niet op een specifiekere grondslag kan handhaven. Ter onderbouwing verwijst zij naar de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 10.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Kamerstukken II 1999/2000, 26 638, nr. 8, blz. 4) waarin staat: "Met behulp van dit artikel kan worden opgetreden bij in de handhavingspraktijk gebleken onzorgvuldig omgaan met afvalstoffen, waarbij niet op basis van een specifieke bepaling kan worden opgetreden." [appellante] wijst erop dat in het verslag van bevindingen een groot aantal overtreden bepalingen staat vermeld, zodat het college dus handhavend kon optreden op grond van die specifieke bepalingen en dus niet ook op grond van artikel 10.1 van de Wet milieubeheer.

9.2. Zoals hiervoor onder 7.2 en 8.2 is geconcludeerd, heeft [appellante] de artikelen 1.26 en 8.1, eerste lid, in samenhang met artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van het Bouwbesluit 2012 overtreden bij het uitvoeren van de sloopwerkzaamheden aan het bedrijfsgebouw aan de [locatie]. Alleen al daarom was het college bevoegd om handhavend op te treden tegen die sloopwerkzaamheden door middel van het opleggen van een sloopstop en een last onder dwangsom. De vraag of het college ook bevoegd was om daartegen handhavend op te treden op grond van artikel 10.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, kan daarom in het midden blijven.

Artikel 5:31d van de Awb

10. [appellante] betoogt dat de opgelegde last in strijd is met artikel 5:31d van de Awb, omdat de last niet strekt tot herstel van de overtreding, maar is gericht op het hervatten van de werkzaamheden nadat afspraken zijn nagekomen. Ter onderbouwing hiervan verwijst zij naar de uitspraak van de Afdeling van 28 maart 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1057](#), waarin onder 4.3 en 4.4 is overwogen dat de in die zaak opgelegde lasten om een plan van aanpak en om een geactualiseerde asbestinventarisatie aan te leveren, zijn gericht op een hervatting van de sloopwerkzaamheden in de toekomst en daarmee dus niet strekken tot herstel van de door het college gestelde overtredingen.

10.1. Artikel 5:31d van de Awb luidt: "Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd."

In artikel 5:2, eerste lid, aanhef en onder b, is bepaald dat onder herstelsanctie wordt verstaan: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

10.2. De bij het besluit van 12 februari 2021 opgelegde last luidt: "Op grond van genoemde bepalingen gelasten wij u, onder het opleggen van een last onder dwangsom, de uitvoering van de werkzaamheden te staken en gestaakt te houden tot het moment dat u bovengenoemde afspraken bent nagekomen en onderhavig besluit is ingetrokken." Anders dan [appellante] betoogt, strekt deze last slechts tot herstel van de overtreding, namelijk tot het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling daarvan. Op grond van de last moet [appellante] namelijk de uitvoering van de werkzaamheden staken en gestaakt houden. Met de overweging van het college dat [appellante] daaraan moet voldoen tot het moment dat zij bepaalde afspraken is nagekomen en het besluit is ingetrokken, zegt het college weliswaar iets over de hervatting van de sloopwerkzaamheden, maar de opgelegde last is niet daarop gericht.

In de uitspraak van 28 maart 2018, waar [appellante] naar verwijst, was de betrokkene ten eerste gelast om de werkzaamheden te staken en gestaakt te houden en was zij daarnaast afzonderlijk gelast om een plan van aanpak en een geactualiseerde asbestinventarisatie aan te leveren. Daardoor zou de betrokkene dwangsommen verbeuren als zij die documenten niet zou aanleveren, ook als zij haar werkzaamheden niet zou hervatten. Dat is een andere situatie dan hier aan de orde. Als [appellante] de in het besluit vermelde afspraken niet was nagekomen, had het college het besluit niet ingetrokken, zodat de last was blijven gelden. In dat geval mocht [appellante] de werkzaamheden niet hervatten, maar zou zij ook geen dwangsommen verbeuren zolang zij de werkzaamheden niet zou hervatten.

Het betoog faalt.

Conclusie

11. Het beroep is ongegrond.

12. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. L.S. Kors, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Kors

griffier
Uitgesproken in het openbaar op 13 augustus 2025
687-1142