

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:5187
Datum uitspraak	29 oktober 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 oktober 2022, verzonden 17 oktober 2022, heeft het college van burgemeester en wethouders van Breda De Eland gelast de overtredingen van artikel 55b van de Wet bodembescherming, in samenhang gelezen met artikel 37, tweede lid, en 39a, van de Wbb op het perceel Aardenhoek 10 te Breda te beëindigen en beëindigd te houden. Bij besluit van 26 april 2023 heeft het college het daartegen door De Eland gemaakte bezwaar, onder aanvulling van de motivering met betrekking tot de hoogte van de dwangsom, ongegrond verklaard. Bij besluit van 3 mei 2023 is het college overgegaan tot invordering van de door De Eland verbeurde dwangsommen met een totale hoogte van € 25.000,00. De Eland heeft op het perceel Aardenhoek 10 in Breda een chemische wasserij geëxploiteerd. Er is geconstateerd dat op het perceel sprake is van een bodemverontreiniging met perchloorethyleen die is veroorzaakt door deze wasserij. De exploitatie van de wasserij is gestaakt. De Eland verhuurt het perceel thans aan een textieldrukkerij.

Volledige tekst

202304059/1/R1.

Datum uitspraak: 29 oktober 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Chemisch Reinigen "De Eland" B.V., gevestigd in Breda,
appellante,

en

het college van burgemeester en wethouders van Breda,

verweerder.
Procesverloop

Bij besluit van 6 oktober 2022, verzonden 17 oktober 2022, heeft het college De Eland gelast de overtredingen van artikel 55b van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb), in samenhang gelezen met artikel 37, tweede lid, en 39a, van de Wbb op het perceel Aardenhoek 10 te Breda te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 26 april 2023 heeft het college het daartegen door De Eland gemaakte bezwaar, onder aanvulling van de motivering met betrekking tot de hoogte van de dwangsom, ongegrond verklaard.

Bij besluit van 3 mei 2023 is het college overgegaan tot invordering van de door De Eland verbeurde dwangsommen met een totale hoogte van € 25.000,00.

Tegen het besluit van 26 april 2023 heeft De Eland beroep bij de rechtbank ingesteld. De rechtbank heeft dit beroep, gelet op artikel 6:15 van de Algemene wet bestuursrecht, ter behandeling aan de Afdeling doorgezonden. De Eland heeft bezwaar gemaakt bij het college tegen het besluit van 3 mei 2023. Het college heeft dit bezwaarschrift aan de Afdeling doorgezonden ter behandeling als beroepsschrift.

Bij besluit van 3 augustus 2023 is het college overgegaan tot invordering van de door De Eland verbeurde dwangsom van € 450.000,00.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 11 maart 2025, waar De Eland B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], en het college, vertegenwoordigd door Y.G.E. Weijns-Maréchal en mr. M.J. van Leeuwen, 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 last onder dwangsom is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, dan blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die opgelegde last onder dwangsom het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last is opgeheven.

Bij besluit van 6 oktober 2022 heeft het college aan De Eland een last onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Wbb zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. De Eland heeft op het perceel Aardenhoek 10 in Breda (hierna: het perceel) een chemische wasserij geëxploiteerd. Er is geconstateerd dat op het perceel sprake is van een bodemverontreiniging met perchloorethyleen die is veroorzaakt door deze wasserij. De

exploitatie van de wasserij is gestaakt. De Eland verhuurt het perceel thans aan een textieldrukkerij.

Bij besluit van 14 september 2010 is vastgesteld dat sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging als bedoeld in artikel 29 van de Wbb, waarvan de bron op het perceel ligt. In dit besluit is tevens vastgesteld dat sprake is van een noodzaak tot spoedige sanering zoals bedoeld in artikel 37 van de Wbb. In het besluit is het volgende bepaald:

- binnen een jaar na de datum van inwerkingtreding van deze beschikking dient een aanvullend nader bodemonderzoek en een saneringsplan aan het college zijn overgelegd;
- met de sanering dient voor 2015 gestart te worden.

Er zijn geen rechtsmiddelen aangewend tegen het besluit van 14 september 2010 zodat dit besluit onherroepelijk is.

Beroep De Eland

Last onder dwangsom

3. Tussen partijen is niet in geschil dat sprake is van een overtreding en dat het college bevoegd was om handhavend op te treden.

4. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:678](#), geldt bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak (uitspraak van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#)). Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan.

Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is.

Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

5. De Eland betoogt dat het college heeft miskend dat handhavend optreden onevenredig is. Volgens De Eland beschikt zij niet over de financiële middelen om aan de last te voldoen en kan het doel, de sanering van het perceel, met de last onder dwangsom niet worden bereikt omdat zij niet in staat is om te voldoen aan de last althans niet zonder dat dat tot een faillissement leidt. Zij stelt dat ook het college niet gebaat is bij een faillissement, omdat de gemeente dan verder zal moeten overleggen met een curator met eigen belangen ter afwikkeling van het faillissement. De Eland stelt zich op het standpunt dat het meer voor de hand ligt om een alternatieve oplossing te zoeken in overleg met haar, nu de vennootschap nog bestaat. De Eland stelt dat deze (in haar ogen reële en uitvoerbare) mogelijkheid bestaat in de vorm van woningbouw op het perceel. Volgens De Eland heeft het bestreden besluit op dit punt een motiveringsgebrek omdat het college niet op dit alternatief ingaat. Verder is, in het theoretische geval dat zij wel aan de last zou voldoen, na de voorgestelde sanering nog steeds sprake van een vervuild perceel met gevolgen voor de verkoopbaarheid en de waarde van het perceel, aldus De Eland.

5.1. Naar het oordeel van de Afdeling is geen sprake van bijzondere omstandigheden waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken.

De Eland is al sinds het besluit van 14 september 2010, waartegen zij geen bezwaar heeft gemaakt, bekend met de saneringsplicht, die zij niet betwist. Vaststaat dat nadien veelvuldig overleg tussen De Eland en het college heeft plaatsgevonden, waarbij het college verschillende oplossingen heeft aangedragen, maar dat De Eland niet is overgegaan tot een begin van de sanering van het perceel. Het college heeft in dit kader toegelicht dat De Eland wel een aanvullend nader bodemonderzoek door Wematech Bodem Adviseurs B.V. heeft laten uitvoeren, waarvan de bevindingen in een rapport van 21 februari 2018 zijn neergelegd. Dit was bedoeld om de verontreiniging volledig in beeld te brengen om een geschikte saneringsmethode te kunnen selecteren en een saneringsplan te kunnen opstellen. Nadien heeft De Eland echter geen saneringsplan ter instemming voorgelegd. Het college heeft verder toegelicht dat het ook de Stichting Bodembeheer Nederland heeft benaderd en dat deze stichting aan De Eland een offerte heeft voorgelegd voor de totale afkoop van de bodemsanering. Tevens is De Eland verwezen naar taxateurs om de waarde van het huidige pand en het perceel vast te laten leggen. Aan de hand van de taxatie zouden het pand en het perceel verkocht kunnen worden en met de opbrengst hiervan de sanering betaald kunnen worden, aldus het college. Uit de overlegde gegevens bleek dat met de verkoop van het pand en het perceel de benodigde bodemsanering (inclusief afkoop) bekostigd zou kunnen worden en dat er door gebruik te maken van de geboden subsidieregeling nog een redelijk bedrag zou overblijven. Er was volgens het college zelfs een geïnteresseerde koper aanwezig, maar De Eland is niet tot verkoop overgegaan.

De Eland heeft ter zitting te kennen gegeven niets meer te zullen ondernemen wat de sanering van het perceel betreft en daarmee een faillissement als gevolg van de te betalen dwangsommen, als deze in stand blijven, te accepteren. De enkele stelling dat voldoen aan de last mogelijk leidt tot een faillissement van De Eland is onvoldoende voor het oordeel dat handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat het college daarvan moest afzien. Daargelaten of De Eland aannemelijk heeft gemaakt dat handhavend optreden zal leiden tot haar faillissement, heeft zij door na het aanvullende bodemonderzoek van Wematech Bodem Adviseurs in 2018 verder geen enkele stap meer te zetten om te komen tot de sanering van het perceel, zoals het indienen van een saneringsplan, het risico genomen dat handhavend zou worden opgetreden tegen de bodemverontreiniging met de financiële consequenties van dien. Vergelijk bijvoorbeeld ook de uitspraak van de Afdeling van 26 januari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:256](#), onder 3.2).

Voor zover De Eland heeft gewezen op de door haar gewenste woonbestemming van het perceel, dat nu een bedrijfsbestemming heeft, overweegt de Afdeling dat die kwestie niet in deze procedure voorligt. Dat het college dan wel de raad van de gemeente niet aan woningbouw willen meewerken is, wat daar verder van zij, niet relevant voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de last onder dwangsom.

Voor zover De Eland stelt dat na de door het college voorgestelde sanering nog steeds sprake is van een vervuild perceel met gevolgen voor de verkoopbaarheid en de waarde van het perceel, overweegt de Afdeling dat de omvang van de sanering aan de orde komt bij de beoordeling van een saneringsplan en dat De Eland nog geen saneringsplan ter instemming heeft voorgelegd en zij ook te kennen heeft gegeven dit niet te zullen doen. Dat nog sprake zou zijn van restvervuiling na de door het college gewenste sanering, maakt, wat daar verder van zij, niet dat het college van handhavend optreden af had moeten zien.

Het betoog slaagt niet.

6. De Eland betoogt dat de opgelegde dwangsommen te hoog zijn. De Eland voert aan dat, omdat zij niet aan de last kan voldoen en dwangsommen gelet daarop niet het geijkte middel zijn om De Eland tot sanering te bewegen, de dwangsommen niet in redelijke verhouding tot de beoogde werking van de last onder dwangsom staan, als bedoeld in artikel 5:32b, derde lid, van de Awb.

6.1. Artikel 5:32b van de Awb luidt:

"1. Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.

2. Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

3. De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom."

6.2. Zoals hiervoor is overwogen onder 5.1 is handhavend optreden niet onevenredig. Het door De Eland aangevoerde biedt dan ook geen grond voor het oordeel dat de dwangsommen niet in redelijke verhouding staan tot de beoogde werking van de dwangsom, nu haar standpunt uitsluitend rust op de stelling dat zij niet aan de last kan voldoen en daarvan gelet op wat in 5.1 is overwogen niet is gebleken.

Het betoog slaagt niet.

7. Waar De Eland voor het overige verzoekt de inhoud van haar zienswijze en bezwaarschrift als herhaald en ingelast in haar beroep te beschouwen, overweegt de Afdeling dat het college in de zienswijzennota en het besluit op bezwaar is ingegaan op de zienswijze respectievelijk het bezwaarschrift. De Eland heeft geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de zienswijze en het bezwaarschrift onjuist of onvolledig zou zijn.

Invorderingsbesluiten 3 mei 2023 en 3 augustus 2023

8. Bij een besluit over invordering van een verbeurde dwangsom moet aan het belang van die invordering veel gewicht worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van de oplegging van een last onder dwangsom. Ook de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115) gaat hiervan uit. Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dat verbeurde dwangsommen dus worden ingevorderd. Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

Een belanghebbende kan in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan alleen in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen als evident is dat er geen overtreding is gepleegd of betrokkene geen overtreder is. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 27 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:466](#).

Het bestuursorgaan hoeft bij invordering van de verbeurde dwangsom in beginsel geen rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. De draagkracht van de

overtreder kan namelijk in de regel pas in de executiefase ten volle worden gewogen. Als hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie hierover een oordeel te geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat alleen aanleiding als evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen. De overtreder moet aannemelijk maken dat dit het geval is. Hij moet daarvoor informatie verstrekken waaruit blijkt dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben.

9. De Eland betoogt dat het college van invordering had moeten afzien. Volgens De Eland heeft zij niet voldoende financiële middelen om de dwangsom te kunnen betalen en zal invordering leiden tot een faillissement.

9.1. Het door De Eland aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van invordering had moeten afzien. De Eland heeft geen stukken over haar actuele financiële situatie ingediend. Het college heeft zich verder op het standpunt kunnen stellen dat de omstandigheid dat er veel overleg heeft plaatsgevonden, dat oplossingen zijn voorgelegd die door De Eland zijn afgewezen en dat De Eland een lange tijd heeft gehad om de overtreding te beëindigen, maakt dat, wat er verder zij van het door De Eland aangevoerde over haar financiële draagkracht, geen sprake is van een situatie waarin een uitzondering gemaakt moet worden op het beginsel dat het bestuursorgaan bij invordering van de verbeurde dwangsom geen rekening hoeft te houden met de financiële draagkracht van de overtreder.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. De beroepen tegen de besluiten van 3 mei 2023 en 3 augustus 2023 zijn ongegrond.

11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen tegen de besluiten van 3 mei 2023 en 3 augustus 2023 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. A.B. Blomberg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Kos, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Kos
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 oktober 2025

580