

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:616
Datum uitspraak	15 februari 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 september 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Sint-Michielsgestel besloten tot invordering van door Politiehondendresseervereniging "Steeds Vooruit" verbeurde dwangsommen van in totaal € 2.000,00. Bij besluit van 19 januari 2021 heeft het college het door de vereniging daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 27 december 2021 heeft de rechtbank het door de vereniging daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft de vereniging hoger beroep ingesteld.

Volledige tekst

202200672/1/R4.

Datum uitspraak: 15 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Politiehondendresseervereniging "Steeds Vooruit" (hierna: de vereniging), gevestigd te Gemonde, gemeente Sint-Michielsgestel,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 27 december 2021 in zaak nr. 21/521 in het geding tussen:

de vereniging

en

het college van burgemeester en wethouders van Sint-Michielsgestel.

Procesverloop

Bij besluit van 1 september 2020 heeft het college besloten tot invordering van door de vereniging verbeurde dwangsommen van in totaal € 2.000,00.

Bij besluit van 19 januari 2021 heeft het college het door de vereniging daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 december 2021 heeft de rechtbank het door de vereniging daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de vereniging hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 juli 2022, waar de vereniging, vertegenwoordigd door haar [bestuursleden], bijgestaan door mr. M.M. Breukers, werkzaam bij DAS rechtsbijstand, en het college, vertegenwoordigd door ing. A.F.P. van den Meerendonk, mr. B.M.E. Mallens, mr. V.AJ.M.E.P. D'Elfant en mr. S.E.J. Hendricksen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De vereniging is gevestigd aan de Gemondsedijk 5a in Gemonde (hierna: het perceel). Op het perceel traint de vereniging honden. Daarvoor zijn op het perceel onder meer een clubgebouw, hondenhokken en vastlegplekken voor honden aanwezig. De trainingen van de honden vinden zowel overdag als in de avond plaats op het grasveld aan de noordoostzijde van de bebouwing op het perceel.

Het college heeft bij besluit van 24 januari 2018 vastgesteld dat de vereniging de geluidnormen in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) heeft overtreden. Daarbij heeft het college de vereniging onder oplegging van een dwangsom gelast de overtreding binnen twee maanden na het van kracht worden van dat besluit te beëindigen en beëindigd te houden. De hoogte van de dwangsom is € 1.000,00 per overtreding met een maximum van € 24.000,00. Bij besluit van 22 november 2018 heeft het college het maximum verlaagd naar € 10.000,00 en de last voor het overige gehandhaafd. Dat besluit is onherroepelijk geworden, omdat daartegen geen beroep is ingesteld.

Het college is bij het besluit van 1 september 2020, gehandhaafd bij het besluit van 19 januari 2021, overgegaan tot invordering van twee verbeurde dwangsommen van € 1.000,00 per stuk. Het college heeft daaraan een rapport van 17 juli 2020 van de Omgevingsdienst Brabant Noord (hierna: het akoestisch rapport) ten grondslag gelegd. Uit het akoestisch rapport blijkt dat geluidsmetingen zijn uitgevoerd aan de zijgevel van de woning aan de Gemondsedijk 6 in Gemonde en dat daarbij op 9 juli 2020 als gevolg van hondengeblaf een maximaal geluidsniveau, een zogenoemd piekgeluidsniveau, is gemeten van 67 dB(A) om 19.37 uur. Voorts blijkt daaruit dat op 14 juli 2020 als gevolg van hondengeblaf een maximaal geluidsniveau is gemeten van 70 dB(A) om 20.04 uur en van 70 dB(A) om 20.29 uur. Volgens het college heeft de vereniging tijdens deze twee trainingsavonden het op grond van artikel 2.17, eerste lid, van het Activiteitenbesluit maximaal toegestane geluidsniveau van 65 dB(A) overschreden.

Toepasselijke regelgeving

2. Artikel 2.17, eerste lid, van het Activiteitenbesluit luidt:

"Voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau (LAr,LT) en het maximaal geluidsniveau

L_{Amax}, veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige installaties en toestellen, alsmede door de in de inrichting verrichte werkzaamheden en activiteiten en laad- en losactiviteiten ten behoeve van en in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting, geldt dat:

a. de niveaus op de in tabel 2.17a genoemde plaatsen en tijdstippen niet meer bedragen dan de in die tabel aangegeven waarden;

Tabel 2.17a			
	[...]	19:00–23:00 uur	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]
L_{Amax} op de gevel van gevoelige gebouwen	[...]	65 dB(A)	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]

[...]."

Artikel 2.18, eerste lid, luidt:

"Bij het bepalen van de geluidsniveaus, bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a dan wel 2.20, blijft buiten beschouwing:

a. het stemgeluid van personen op een onverwarmd en onoverdekt terrein, dat onderdeel is van de inrichting, tenzij dit terrein kan worden aangemerkt als een binnenterrein; [...]"

Het derde lid van dat artikel luidt:

"Bij het bepalen van het maximaal geluidsniveau (L_{Amax}), bedoeld in artikel 2.17, 2.17a dan wel 2.20, blijft buiten beschouwing het geluid als gevolg van:

[...]

b. het verrichten in de open lucht van sportactiviteiten of activiteiten die hiermee in nauw verband staan; [...]."

Artikel 2.20, vijfde lid, luidt:

"Het bevoegd gezag kan bij maatwerkvoorschrift bepalen welke technische voorzieningen in de inrichting worden aangebracht en welke gedragsregels in acht worden genomen teneinde aan geldende geluidsnormen te voldoen."

Het beroep tegen de formele rechtskracht

3. De vereniging betoogt dat artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit niet op haar van toepassing kan zijn omdat zij geen inrichting drijft en dat de rechtbank ten onrechte heeft nagelaten dit te beoordelen. De vereniging voert aan dat het college andere in de gemeente gevestigde hondensportverenigingen niet als drijvers van een inrichting aanmerkt. Gelet daarop had de rechtbank aanleiding moeten zien om de formele rechtskracht te doorbreken van de eerder aan de vereniging opgelegde last onder dwangsom, zo betoogt de vereniging. De vereniging verwijst daarbij naar de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel van

4 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1152](#), in het bijzonder de onderdelen 8.9 en 8.10.

3.1. 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 vaststaat dat er geen overtreding is gepleegd of betrokkene geen overtreder is. Dat heeft de Afdeling eerder, mede naar aanleiding van voormelde conclusie van 4 april 2018, overwogen in haar uitspraak van 27 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:466](#).

3.2. De rechtbank heeft onder verwijzing naar voormelde conclusie van 4 april 2018 overwogen dat zich in dit geval geen uitzonderlijke omstandigheden voordoen die de doorbreking van de formele rechtskracht van het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom rechtvaardigen, omdat de vereniging in de procedure tegen die last heeft kunnen aanvoeren dat zij geen inrichting drijft en de vereniging dat heeft nagelaten. Om die reden heeft de rechtbank geen aanleiding gezien in te gaan op het door het college weersproken standpunt van de vereniging dat zij geen inrichting drijft.

3.3. Voor zover de vereniging klaagt dat de rechtbank ten onrechte heeft nagelaten te beoordelen of evident is dat de vereniging artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit niet heeft overtreden, is de klacht terecht voorgedragen, maar leidt deze niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak. Daartoe is van belang dat de rechtbank terecht, zij het op onjuiste gronden, heeft geoordeeld dat zich geen uitzonderlijke omstandigheden voordoen die een doorbreking van de formele rechtskracht in dit geval rechtvaardigen. De vraag of sprake is van een inrichting, is op zichzelf van betekenis voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een overtreding. Het college heeft zich in deze procedure op het standpunt gesteld dat de vereniging op het perceel propaan opslaat in een opslagtank en afvalwater behandelt, alsmede dat de vereniging in het verleden zelf een melding onder het Activiteitenbesluit heeft gedaan. Met haar niet onderbouwde stelling dat het college andere in de gemeente gevestigde hondensportverenigingen niet als drijvers van een inrichting aanmerkt, heeft de vereniging die standpunten van het college niet weerlegd. Alleen al daarom is het naar het oordeel van de Afdeling niet evident dat de vereniging geen inrichting drijft waarop artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit van toepassing kan zijn. In zoverre is geen sprake van een uitzonderlijk geval.

Het betoog treft geen doel.

De geluidmeting

4. De vereniging betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het zorgvuldigheidsbeginsel met zich brengt dat het college de vereniging in de gelegenheid had moeten stellen om de geluidopnamen, die gebruikt zijn om het akoestisch rapport op te stellen, te beluisteren. Zij verwijst in dat verband naar de uitspraak van de Afdeling van 14 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3700](#).

Verder betoogt de vereniging dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college heeft aangetoond dat de overschrijding van het maximaal toegestane geluidsniveau specifiek is toe te schrijven aan het geblaf van honden. Omdat de relevante geluidmetingen met een onbemande geluidmeter zijn uitgevoerd, is volgens de vereniging niet uitgesloten dat die overschrijding is veroorzaakt door menselijk stemgeluid dat op grond van artikel 2.18, eerste lid, onder a, van het Activiteitenbesluit buiten beschouwing moet worden gelaten. Het akoestisch rapport kan daarom niet ten grondslag worden gelegd aan het besluit tot

invordering, zo betoogt de vereniging.

4.1. In het akoestisch rapport staat dat in de periode van 4 juli 2020 tot en met 14 juli 2020 met een onbemande geluidmeter geluidmetingen zijn uitgevoerd. Die geluidmeter is bij de woning aan de Gemondsedijk 6 geplaatst. De meetdata en bijbehorende geluidopnames zijn vervolgens geanalyseerd. De resultaten en conclusie van die analyse zijn neergelegd in het akoestisch rapport. In het rapport is geconcludeerd, zoals gezegd, dat de grenswaarde voor het maximaal geluidsniveau uit artikel 2.17, eerste lid, van het Activiteitenbesluit op donderdagavond 9 juli 2020 en dinsdagavond 14 juli 2020 tot 5 dB is overschreden door het geblaf van honden.

4.2. In de uitspraak van de Afdeling van 14 november 2018, waar de vereniging naar heeft verwezen, heeft de Afdeling overwogen dat het zorgvuldigheidsbeginsel met zich brengt dat als onbemande metingen aan een belastend besluit ten grondslag worden gelegd, de vermeende overtreder, op verzoek, in de gelegenheid dient te worden gesteld om de desbetreffende geluidopname te beluisteren en analyseren. Niet in geschil is dat de vereniging een verzoek als hier bedoeld in bezwaar, beroep, noch in hoger beroep bij het college heeft ingediend. Het zorgvuldigheidsbeginsel strekt niet zo ver dat het college uit eigen beweging de geluidopnamen aan de vereniging had moeten verstrekken. Dat de vereniging, zoals zij op de zitting heeft gesteld, pas bekend werd met de geluidopnamen op de zitting bij de rechtbank acht de Afdeling niet aannemelijk, omdat in het invorderingsbesluit staat dat geluidmetingen zijn verricht en het akoestisch rapport als bijlage bij dat besluit is bijgevoegd.

In zoverre slaagt het betoog niet.

4.3. Over de geluidmetingen overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt voorop dat de omstandigheid dat de geluidmetingen met een onbemande geluidmeter zijn verricht niet betekent dat de metingen om die reden onbetrouwbaar zijn en het akoestisch rapport daarom niet ten grondslag kan worden gelegd aan het invorderingsbesluit. Op betrouwbare wijze vaststellen door welke gebeurtenis een geluidpiek is veroorzaakt, kan ook op een andere manier dan door directe waarneming door een toezichthouder. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:503, onder 5.1. In het akoestisch rapport is onderscheid gemaakt tussen verschillende geluidsbronnen. Zo is onderscheid gemaakt tussen menselijk stemgeluid en het blaffen van honden. Een overschrijding van het maximaal toegestane geluidsniveau op dinsdagavond 7 juli 2020 is buiten beschouwing gelaten, omdat deze overschrijding werd veroorzaakt door menselijk stemgeluid. Gelet hierop ziet de Afdeling in wat de vereniging heeft aangevoerd geen reden voor twijfel aan de juistheid van de conclusies in het akoestisch rapport. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college dat rapport aan het invorderingsbesluit ten grondslag heeft mogen leggen.

Het betoog slaagt niet.

Het maximaal geluidsniveau

5. De vereniging betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het gemeten geluid, voor zover dat aan de invordering ten grondslag is gelegd, afkomstig is van een sportactiviteit. Volgens de vereniging bestaan haar activiteiten uit het trainen van honden in de open lucht en zijn die activiteiten aan te merken als sportactiviteiten als bedoeld in artikel 2.18, derde lid, aanhef en onder b, van het Activiteitenbesluit. Gelet daarop had het college het geluid dat tijdens die activiteit door blaffende honden is veroorzaakt buiten beschouwing moeten laten bij het bepalen van het maximaal geluidsniveau. Om die reden is geen dwangsom verbeurd en is het college ten onrechte tot invordering overgegaan, aldus de vereniging.

5.1. In het Activiteitenbesluit is niet omschreven wat onder "sportactiviteiten" moet worden verstaan. Ook de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2.18 van het Activiteitenbesluit geeft niet voldoende aanknopingspunten om zondermeer te kunnen bepalen wat daaronder moet worden verstaan. Niettemin is de Afdeling van oordeel dat de hondentrainingen op het perceel niet kunnen worden aangemerkt als sportactiviteiten als bedoeld in artikel 2.18, derde lid, aanhef en onder b. Daarover overweegt de Afdeling het volgende.

Met ingang van 1 januari 2016 heeft de regelgever het Activiteitenbesluit gewijzigd door daaraan onder meer paragraaf 3.8.5 'Fokken, houden of trainen van vogels of zoogdieren' toe te voegen. Uit de toelichting bij deze wijziging (Stb. 2015, 337, pp. 193-194) blijkt dat de regelgever zich ervan heeft vergewist dat het fokken, houden of trainen van vogels of zoogdieren tot geluidsoverlast kan leiden. Volgens die toelichting behoren honden tot de dieren die in de buitenlucht het meest hoorbaar zijn. De regelgever heeft daarbij uitdrukkelijk toegelicht dat bij zodanige geluidsoverlast de mogelijkheid bestaat om met toepassing van artikel 2.20, vijfde lid, van het Activiteitenbesluit maatwerkvoorschriften aan de betreffende inrichting op te leggen. Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat het begrip "sportactiviteiten" in artikel 2.18, derde lid, aanhef en onder b, niet zo ruim moet worden uitgelegd dat daaronder ook moet worden verstaan het trainen van honden in de buitenlucht. Een andere uitleg zou immers met zich brengen dat, anders dan de regelgever heeft beoogd, geen maatwerkvoorschriften kunnen worden opgelegd om overschrijding van het maximaal geluidsniveau door hondengeblaf tijdens hondentrainingen te kunnen voorkomen, omdat de uitzondering in artikel 2.18, derde lid, aanhef en onder b, ook geldt als toepassing wordt gegeven aan artikel 2.20. De Afdeling merkt daarbij nog op dat de bepalingen over het trainen van zoogdieren uit paragraaf 3.8.5 zijn ondergebracht in afdeling 3.8 'Overige activiteiten', en niet onder de daaraan voorafgaande afdeling 3.7 over sport en recreatie.

Het voorgaande betekent dat de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat het college bij het bepalen van het maximaal geluidsniveau het hondengeblaf vanuit de inrichting terecht niet buiten beschouwing heeft gelaten. Gelet daarop heeft de vereniging twee dwangsommen verbeurd en was het college bevoegd over te gaan tot invordering daarvan.

Het betoog slaagt niet.

Invordering onevenredig?

6. De vereniging betoogt dat invordering van de dwangsommen in dit geval onevenredig is. Dit omdat volgens de vereniging de verweten overschrijding van het maximaal toegestane geluidsniveau slechts twee keer is voorgevallen en zeer kortdurend en incidenteel van aard is. Daarbij is volgens de vereniging ook van belang dat met de invordering geen belangen van derden gediend zijn.

6.1. Bij een besluit over invordering van een verbeurde dwangsom moet aan het belang van die invordering een zwaarwegend 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.

6.2. Het maximaal geluidsniveau heeft betrekking op piekgeluiden. De gestelde korte duur

van de geconstateerde overschrijdingen van het maximaal geluidsniveau is niet zo bijzonder dat het college daarom had moeten afzien van invordering. Uit het akoestisch onderzoek blijkt dat de overschrijding van het maximaal geluidsniveau door hondengeblaf zich binnen een periode van één week drie keer heeft voorgedaan. Die omstandigheid kan naar het oordeel van de Afdeling evenmin als bijzonder worden aangemerkt. Voorts hebben, anders dan de vereniging stelt, derden in dit geval belang bij adequate handhaving, omdat in het invorderingsbesluit staat dat naar aanleiding van frequente klachten van omwonenden geluidmetingen zijn verricht. Gelet daarop geeft het aangevoerde geen aanleiding om de invordering onevenredig te achten. Het college mocht daarom overgaan tot invordering van de verbeurde dwangsommen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

8. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.J.C. Robben, griffier.

w.g. Polak
voorzitter

w.g. Robben
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2023

610-971