

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:737
Datum uitspraak	11 maart 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 november 2012 heeft het college het verzoek van [appellant] om handhavend op te treden tegen Schutterij Sint Jan aan de Kromboschweg nummer 1 te Grubbenvorst (hierna: de Schutterij), afgewezen.

Volledige tekst

201403910/1/A4.

Datum uitspraak: 11 maart 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

[appellant] en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te Grubbenvorst, gemeente Horst aan de Maas,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 2 april 2014 in zaak nr. 13/1895 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas.

Procesverloop

Bij besluit van 29 november 2012 heeft het college het verzoek van [appellant] om handhavend op te treden tegen Schutterij Sint Jan aan de Kromboschweg nummer 1 te Grubbenvorst (hierna: de Schutterij), afgewezen.

Bij besluit van 7 mei 2013 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 april 2014 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Schutterij heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een schriftelijke uiteenzetting

gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 november 2014, waar [appellant], bijgestaan door mr. R.A.M. Verkoijen, advocaat te Helmond, en het college, vertegenwoordigd door G. Zoet, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de Schutterij, vertegenwoordigd door P.J.G. Relouw, gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.
 2. [appellant] heeft het college verzocht handhavend op te treden tegen de Schutterij wegens geluidhinder en gevaar voor de veiligheid door traditioneel schieten.
 3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college dit verzoek terecht heeft afgewezen, omdat overtreding van de voor de inrichting geldende veiligheidseisen niet is aangetoond, de Schutterij niet onmiskenbaar in strijd met de zogenoemde zorgplicht als geregeld in artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer handelt, niet gebleken is van zodanig bijzondere omstandigheden dat de Schutterij handelt in strijd met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) en het verzoek geen betrekking heeft op een mogelijke overtreding van het Bouwbesluit 2012 (hierna: het Bouwbesluit).
 4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de Schutterij handelt in strijd met de voor de inrichting geldende veiligheidsvoorschriften, omdat niet alle kogels in de kogelbakvangers terechtkomen. Hij stelt dat dit komt doordat de leden van de Schutterij bij het schieten bijna nooit gebruik maken van een affuit en bovendien niet is onderzocht of de affuiten zodanig zijn afgesteld dat, wanneer de affuiten wel gebruikt worden, de kogels altijd in de kogelbakvangers terechtkomen. [appellant] wijst er in dit kader op dat er een kogel in de tuin van appellanten [appellant] en H. [appellant]-Poels is gevonden.
 - 4.1. Ingevolge het op het Activiteitenbesluit milieubeheer gebaseerde artikel 3.114, vierde lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer dient het schieten op zodanige wijze plaats te vinden dat alle afgeschoten kogels worden opgevangen in een voorziening.
 - 4.2. Het college heeft adviesbureau ASA 1.1 opdracht gegeven de schietveiligheid van de Schutterij te beoordelen. In het door ASA 1.1 van deze beoordeling opgestelde rapport "beoordeling van de schietveiligheid van Schutterij St. Jan" van 1 mei 2014, is vermeld dat in het verleden niet alle kogels die op het perceel van de Schutterij zijn afgeschoten, in de kogelbakvangers terecht zijn gekomen doordat de affuiten niet of verkeerd zijn gebruikt. In het rapport is tevens vermeld dat het ondenkbaar is dat een kogel buiten de kogelbakvanger terechtkomt, indien op juiste wijze gebruikgemaakt wordt van een affuit. De Afdeling ziet geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid van deze conclusies.
- Ter zitting heeft de Schutterij gesteld dat ten tijde van het besluit op bezwaar alle oplegsteunen waren voorzien van een affuit en voorafgaand aan het gebruik de affuiten werden gecontroleerd en juist afgesteld. De Afdeling heeft geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid van deze stelling. Hoewel het op zichzelf aannemelijk is dat er in het verleden overtredingen van artikel 3.114, vierde lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer zijn begaan, is vanwege de geplaatste affuiten niet aannemelijk dat dit ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar ook nog het geval was.

De rechtbank heeft gelet hierop terecht geoordeeld dat het college bij het besluit op bezwaar in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat geen aanleiding bestond om alsnog handhavend op te treden vanwege overtreding van deze bepaling.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat wat geluid betreft de in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen zorgplicht wel degelijk is geschonden. Hij voert aan dat van de Schutterij meer geluidreducerende maatregelen mogen worden geëist dan de thans door de Schutterij toegepaste wattenbakkogelvangs en gemodificeerde buksen.

5.1. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voorkomt degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder f, wordt onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid verstaan het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het tot een aanvaardbaar niveau beperken van geluidhinder.

5.2. Met de zinsnede "die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels" in artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer heeft de wetgever tot uitdrukking willen brengen dat overtreding van de zorgplicht uitsluitend aan de orde is in gevallen waarvoor het Activiteitenbesluit milieubeheer geen uitputtende regeling bevat. Dit is het geval indien er ten aanzien van een omschreven situatie of activiteit geen limitatieve opsomming is opgenomen met eisen of voorschriften (nota van toelichting, blz. 114-115, Stb. 2007, 415).

Ingevolge artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder g, van het Activiteitenbesluit milieubeheer is het geluid veroorzaakt door traditioneel schieten volledig uitgezonderd van de geluidnormen zoals gesteld in het Activiteitenbesluit milieubeheer en kunnen algemene regels hiervoor slechts gesteld worden bij gemeentelijke verordening. In het Activiteitenbesluit milieubeheer is geluid veroorzaakt door traditioneel schieten dan ook uitputtend geregeld. De rechtbank is derhalve terecht, zij het op andere gronden, tot het oordeel gekomen dat het college op grond van de zorgplicht niet handhavend mag optreden ten aanzien van geluidhinder vanwege traditioneel schieten door de Schutterij.

Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de wetgever met vaststelling van het Activiteitenbesluit milieubeheer artikel 8 van het EVRM heeft geschonden, omdat hij niet heeft voorzien in een regeling met betrekking tot (geluid van) traditioneel schieten die waarborgt dat zijn recht op respect voor zijn privéleven, familie- en gezinsleven en woning voldoende wordt gerespecteerd.

6.1. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het EVRM heeft een ieder recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

6.2. De Afdeling stelt voorop dat in deze procedure ter beoordeling staat of het college handhavend dient op te treden vanwege overtreding door de Schutterij van een bij wettelijk

voorschrift gestelde norm. Bij deze beoordeling kan de vraag of [appellant] terecht betoogt dat artikel 8 van het EVRM ertoe dwingt om bij wetgeving verdergaande geluidvoorschriften te stellen dan thans voor de Schutterij gelden niet aan de orde komen. De vraag of de Staat der Nederlanden artikel 8 van het EVRM heeft geschonden door geen geluidnormen voor schutterijen in het Activiteitenbesluit milieubeheer op te nemen, kan in een procedure bij de burgerlijke rechter aan de orde worden gesteld.

Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt ten slotte dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zijn betoog over overtreding van het Bouwbesluit buiten beschouwing dient te worden gelaten. Hij wijst erop dat het college in het besluit van 7 mei 2013 op de toepasselijkheid van het Bouwbesluit is ingegaan.

7.1. [appellant] heeft verzocht om handhaving vanwege de door hem ondervonden geluidhinder van de Schutterij. Weliswaar heeft hij in dit verzoek gewezen op de in het Activiteitenbesluit milieubeheer gestelde regels, maar het college heeft gezien de motivering van het besluit van 7 mei 2013 het verzoek niet uitsluitend opgevat als een verzoek om handhaving van bepalingen over geluidhinder uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, maar tevens als een verzoek om handhaving van artikel 7.22 van het Bouwbesluit voor zover daarin het veroorzaken van overlast door gebruikers van een terrein is verboden.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college het handhavingsverzoek aldus mogen uitleggen. Daarmee is niet, zoals de rechtbank heeft geoordeeld, buiten de reikwijdte van het handhavingsverzoek getreden. De gedraging waartegen volgens het verzoek handhavend moet worden opgetreden - het veroorzaken van geluidhinder door de Schutterij - verandert immers niet. Bij de beoordeling van de vraag of die gedraging een bestuursrechtelijk handhaafbare overtreding meebrengt, is het bestuursorgaan niet gehouden uitsluitend acht te slaan op de door de verzoeker genoemde wettelijke bepaling(en).

De rechtbank heeft dan ook ten onrechte overwogen dat het betoog van [appellant] over de beweerdelijke overtreding van het Bouwbesluit buiten beschouwing dient te blijven.

Het betoog van [appellant] slaagt. De aangevallen uitspraak zal in de einduitspraak worden vernietigd.

8. Gelet hierop zal de Afdeling alsnog de in dit kader bij de rechtbank aangevoerde beroepsgrond inzake de gestelde overtreding van artikel 7.22 van het Bouwbesluit beoordelen, nu de rechtbank daaraan niet is toegekomen.

9. Ingevolge artikel 7.22 van het Bouwbesluit is het, onverminderd het bij of krachtens dit besluit of de Wet milieubeheer bepaalde, verboden in, op of aan een bouwwerk of op een open erf of terrein voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor:

- a. op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid;
- b. overlast wordt of kan worden veroorzaakt door de gebruikers van het bouwwerk, het open erf of terrein;
- c. op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze stank, stof of vocht of irriterend materiaal wordt verspreid of overlast wordt veroorzaakt door geluid en trilling, elektrische trilling daaronder begrepen, of door schadelijk of hinderlijk gedierte, dan wel door verontreiniging van het bouwwerk, open erf of terrein, of;

d. instortings-, omval- of ander gevaar wordt veroorzaakt.

10. Het college stelt zich op het standpunt dat artikel 7.22 van het Bouwbesluit niet van toepassing is op het door de Schutterij veroorzaakte geluid, omdat dit geluid al is beoordeeld bij de vaststelling van het ter plaatse geldende bestemmingsplan en bij de verlening van een omgevingsvergunning voor het plaatsen van twee extra schietbomen, waarbij gebruik is gemaakt van een in dat plan opgenomen afwijkmogelijkheid. Om deze reden heeft het college geoordeeld dat geen overtreding van artikel 7.22 aan de orde is.

10.1. Zoals blijkt uit de uitspraak van 1 oktober 2014 in zaak nr. 201311393/1/A1, is artikel 7.22 van het Bouwbesluit een restbepaling die door het bevoegd gezag kan worden toegepast indien het naar zijn oordeel noodzakelijk is in te grijpen in een specifieke situatie, waarin het gebruik van een bouwwerk, open erf of terrein leidt tot gevaarstelling, dreigende aantasting van de volksgezondheid of overmatige hinder, en meer specifieke bepalingen geen mogelijkheid bieden op te treden.

Met de verwijzing naar de planologische inpassing van de Schutterij in het bestemmingsplan heeft het college niet inzichtelijk gemaakt dat de Schutterij met het door haar ter plaatse feitelijk veroorzaakte geluid artikel 7.22 van het Bouwbesluit niet heeft overtreden. Dat de vestiging van de Schutterij planologisch is toegestaan, betekent niet dat zij niet behoort te voldoen aan op haar activiteiten van toepassing zijnde regelgeving. Dat van een overtreding geen sprake is, is evenmin inzichtelijk gemaakt met de verwijzing naar de verleende omgevingsvergunning.

10.2. Het besluit van 7 mei 2013, voor zover daarbij is besloten af te zien van handhavend optreden vanwege overtreding van artikel 7.22 van het Bouwbesluit, berust gelet hierop in strijd met artikel 7:12 van de Awb niet op een deugdelijke motivering.

11. Het college zal alsnog moeten motiveren waarom het door de Schutterij veroorzaakte geluid niet zodanig is, dat artikel 7.22 van het Bouwbesluit daarmee wordt overtreden. Bij deze beoordeling is van belang dat de wetgever er bij het vaststellen van artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder g, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor heeft gekozen om te bepalen dat het geluid veroorzaakt door traditioneel schieten volledig uitgezonderd is van de geluidnormen zoals gesteld in het Activiteitenbesluit. Ten aanzien van die vorm van geluid kan dan ook slechts in uitzonderlijke gevallen worden aangenomen dat zich overlast, als bedoeld in artikel 7.22 van het Bouwbesluit, voordoet (vergelijk de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2014).

Het college zal bij de beoordeling of zich een uitzonderlijk geval van overlast voordoet de ten gevolge van het gebruik van het schietterrein in de omgeving optredende geluidsniveaus en de duur en frequentie waarmee deze optreden, en de overige omstandigheden van dit specifieke geval, zoals de ter plaatse gemaakte planologische keuzen en de van de Schutterij te vergen maatregelen, moeten betrekken.

12. Het hoger beroep is gegrond. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling het college op de voet van artikel 8:51d van de Awb opdragen om binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak alsnog toereikend te motiveren waarom bij het besluit van 7 mei 2013 is afgezien van handhavend optreden vanwege overtreding van artikel 7.22 van het Bouwbesluit, dan wel een gewijzigd besluit te nemen en bekend te maken.

13. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas op om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen het gebrek in het besluit van 7 mei 2013, kenmerk 13/0036990/121070139, te herstellen en [appellant] en anderen en de Afdeling de uitkomst mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Van der Zijpp
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 maart 2015

262-811.