

ANNOTATIE

Hans Paul Nijhoff

Annotatie bij Raad van State, 09-11-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3716 (OGR-2011-0021)

Zowel de voorzieningenrechter van de rechtbank Alkmaar als – in hoger beroep – de Afdeling bestuursrechtspraak zijn van oordeel dat er beoordelingsvrijheid voor het college van burgemeester en wethouders van Niedorp (hierna: het college) bestaat om bij de beoordeling of sprake is van geluidshinder het maximale geluidsniveau (hierna: het piekniveau) van het blaffen van honden buiten beschouwing te laten. Die beoordeling dient volgens de Afdeling terughoudend te worden getoetst door de rechter.

Het oordeel van de rechter kan op twee manieren worden gezien, namelijk vanuit maatschappelijk oogpunt en vanuit het perspectief van het desbetreffende artikel van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Vanuit de maatschappelijke kant gezien, is dit oordeel pragmatisch te noemen.

Volgens het college betekent het uitgaan van de normen voor het piekniveau dat vrijwel nergens in de gemeente hobbymatig honden kunnen worden gehouden. Het is te begrijpen dat het college terugschrikt voor een besluit met dergelijke maatschappelijke consequenties. Daarbij past wel enig voorbehoud. Volgens appellant had de buurman op een bepaald moment minstens vier honden in zijn bezit die in hokken op zijn terrein werden gehouden (r.o. 2.5). Onder deze omstandigheden komt de vraag naar voren of er nog sprake is van het hobbymatig houden van honden dan wel van het houden van honden in een bedrijfsmatige omvang in de zin van de definitie van het begrip inrichting in artikel 1.1. lid 1 van de Wet milieubeheer. Het in de buitenlucht houden van honden in een bedrijfsmatige omvang is vergunningplichtig op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (categorie 8.3, onder a, van onderdeel C van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht). In het geval van vergunningplicht op grond van de Wabo worden piekniveaus bij de beoordeling betrokken. De eventuele

vergunningplicht is in dit geschil kennelijk niet aan de orde gesteld.

Vanuit het perspectief van de desbetreffende bepaling van de APV Niedorp is het oordeel van de rechter minder goed te volgen. In de APV-bepaling staat dat ‘degene die de zorg heeft voor een dier moet voorkomen dat dit voor een omwonende of overigens voor de omgeving (geluids-)hinder veroorzaakt’. Deze (imperatieve) tekst laat op zich weinig ruimte over voor beoordelingsvrijheid. Voor zover er ruimte is voor beoordelingsvrijheid kan dit alleen betrekking hebben op de invulling van het begrip ‘geluidshinder’.

Hoewel de Afdeling terecht constateert dat in de APV niet nader is gedefinieerd wanneer sprake is van ‘geluidshinder’ (r.o. 2.2.) is dit begrip door middel van rijksoverheidsbeleid (i.c. de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening 1998 van het ministerie van VROM) en jurisprudentie dermate geobjectiveerd dat zonder meer kan worden vastgesteld bij welke geluidsniveaus daarvan sprake is. Uit de uitspraak blijkt dat in feite bij de voorbereiding van het besluit van het college is onderzocht of sprake is van geluidshinder. De Afdeling overweegt immers dat de akoestisch adviseur van het college voor de beantwoording van de vraag wanneer sprake is van geluidshinder aansluiting heeft gezocht bij de Handleiding (bedoeld is de Handreiking) industrielawaai en vergunningverlening 1998 van de minister van VROM (r.o. 2.2). Deze Handreiking (paragraaf 3.2) hanteert grenswaarden voor het piekniveau van ten hoogste 70, 65 en 60 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode. Deze grenswaarden worden zowel bij milieuvergunningen op grond van de Wm/Wabo alsook in de algemene regels van het Activiteitenbesluit (art. 2.17) gehanteerd. In constante jurisprudentie van de Afdeling over milieuvergunningen wordt aansluiting gezocht bij deze grenswaarden uit de Handreiking. Daarmee kan worden vastgesteld dat bij overschrijding van deze waarden in objectieve zin kan worden gesproken van ‘geluidshinder’.

Volgens de uitspraak (r.o. 2.4.1) heeft het college bij de beantwoording van de vraag of geluidshinder optreedt uitsluitend mogen toetsen aan het zogeheten langtijdgemiddelde beoordelingsniveau. Bij deze toets wordt per etmaalperiode (dag, avond en nacht) het gemiddelde geluidsniveau berekend. Omdat de tijdsduur dat honden blaffen (de blaftijd) doorgaans niet hoger zal zijn dan 5% van de desbetreffende etmaalperiode (dit uitgangspunt wordt in de meeste akoestische literatuur over dit onderwerp aangehouden) moet een zogeheten bedrijfsduurcorrectie in decibels worden toegepast. Deze correctie kan dermate hoog zijn dat de uitkomst van de berekening niet (alleen) maatgevend is voor de beoordeling of sprake is van geluidshinder. Ter toelichting het volgende voorbeeld: indien een hond verspreid over de gehele dagperiode 5% van de tijd blaft (= 36 minuten) kan dit veel hinder en ergernis voor de omgeving veroorzaken, zonder dat dit vanzelfsprekend tot gevolg heeft dat de gemiddelde geluidsnorm wordt overschreden.

In de praktijk zijn het dan ook vooral de piekniveaus van hondengeblaf die door de omgeving als storend worden ervaren, omdat door deze hoge niveaus schrikreacties kunnen optreden. Afhankelijk van de soort honden kunnen door het blaffen bronsterktes optreden van 100-114 dB(A). Zeker indien sprake is van het houden van honden op een terrein (erf/tuin) met nabijgelegen woningen van derden worden bij deze bronsterktes de grenswaarden die de Handreiking nog juist aanvaardbaar acht, zodanig overschreden dat onaanvaardbare geluidshinder optreedt. Dat zich dit vermoedelijk ook in het onderhavige geschil voordeed, wordt bevestigd door de toelichting van het college waarin het aangeeft dat bij de beoordeling of sprake is van geluidshinder niet de normen voor de piekniveaus als uitgangspunt zijn genomen, omdat hondengeblaf deze normen veelvuldig overschrijdt (r.o. 2.4.1).

Het voorgaande in aanmerking genomen, vraag ik mij af aan welk deel van de tekst van de desbetreffende APV-bepaling de rechter beoordelingsvrijheid ontleent, zeker nu die vrijheid zo ver strekt dat – in weerwil van de tekst – de eigenaar/verzorger van een hond de facto niet hoeft te worden aangesproken op hinderlijk blafgedrag van zijn dier. De rechter had ook kunnen kiezen voor een andere uitkomst die mijns inziens meer recht doet aan de tekst van de APV-bepaling. In dat geval zou het college zijn genoodzaakt om de eigenaar/verzorger van de hond(en) te bewegen tot het treffen van maatregelen om geluidshinder te voorkomen of – als dit zou leiden tot ongewenste maatschappelijke consequenties – de tekst van de bepaling zodanig aan te passen dat daarmee in ieder geval ‘het houden van een huisdier’ niet onmogelijk wordt gemaakt. Nu deze keuze niet is gemaakt, blijft voor de rechtzoekende een tamelijk rechtsonzekere APV-bepaling bestaan.