

AB 2014/32: Afwijzing van een verzoek om handhavend optreden wegens lichthinder. Handhaving eerst mogelijk indien de drijver van de inrichting onmi...

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	13 november 2013
Magistraten:	Mr. S.F.M. Wortmann	Zaaknr:	201300941/1/A4
Conclusie:	-		
Noot:	W.R. van der Velde ^[*]	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2013:1896, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 13-11-2013		

Wetgeving: Art. 2.1 Activiteitenbesluit milieubeheer

Brondocument: ABRvS, 13-11-2013, nr 201300941/1/A4

Essentie

Afwijzing van een verzoek om handhavend optreden wegens lichthinder. Handhaving eerst mogelijk indien de drijver van de inrichting onmiskenbaar in strijd met de zorgplicht handelt. Lichtuitstraling voldoet aan richtlijn van de NSVV; geen overtreding zorgplicht.

Samenvatting

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 augustus 2011 in zaak nr. 201012817/1/M1) kunnen bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen vanwege overtreding van de in artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit opgenomen zorgplicht, uitsluitend worden getroffen wanneer het handelen of nalaten van de drijver van de inrichting onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. Anders dan (appellant) beoogt, maakt de omstandigheid dat hij hinder ervaart van de lichtstraling van uit het bewegingscentrum noch de omstandigheid dat de door hem ervaren hinder eenvoudig kan worden opgelost dat het College daartegen zonder meer handhavend kon optreden. Daarmee is niet aannemelijk gemaakt dat de drijver van het bewegingscentrum onmiskenbaar in strijd met de zorgplicht handelt. Het biedt geen grond voor het college om handhavend op te treden.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van: appellanten (hierna tezamen en in enkelvoud: appellant), wonend te Voorschoten, tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 19 december 2012 in zaak nr. 12/5865 in het geding tussen:

appellant

en

het college van burgemeester en wethouders van Voorschoten.

Bewerkte uitspraak

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 15 februari 2012 heeft het college het verzoek van appellant tot handhavend optreden wegens lichthinder vanwege de binnenverlichting in het bewegingscentrum van Paulides + Partners, gevestigd op de eerste verdieping van het kantoorgebouw aan de Van Beethovenlaan 69B te Voorschoten, afgewezen.

Bij besluit van 26 juni 2012 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 december 2012 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

appellant en het college hebben nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 september 2013, waar appellant, bijgestaan door mr. J.

Zwiers, en het college, vertegenwoordigd door mr. C.H. Norde, advocaat te Leiden, zijn verschenen.

Overwegingen

1 Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) moet 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 voorkomen of beperken voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder h, 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 lichthinder.

2. appellant heeft het college om handhaving verzocht omdat hij in zijn woning hinder ondervindt van de lichtstraling afkomstig van de plafondarmaturen in het bewegingscentrum dat naast zijn woning is gelegen. Naar aanleiding van dit verzoek heeft het college een onderzoek naar de mate van lichthinder laten uitvoeren, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het 'Rapport lichthindermetingen Mozartlaan 23/Bewegingscentrum Paulides + Partners te Voorschoten' van 13 december 2011 van Lichtconsult.nl. In dit rapport zijn de gemeten verticale verlichtingssterkte op de vensters van appellant's woning en de luminantie op het matglas van de vensters van het bewegingscentrum getoetst aan de grenswaarden uit de 'Algemene richtlijn betreffende lichthinder' van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (hierna: NSVV). Volgens Lichtconsult.nl is de richtlijn weliswaar opgesteld voor buitenverlichting, maar kan zij analoog worden toegepast op binnenverlichting. De conclusie in het rapport is dat de grenswaarden uit de richtlijn van de NSVV niet worden overschreden. Gelet op deze conclusie heeft het college het verzoek om handhaving afgewezen.

3. appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat Paulides + Partners niet in strijd met de zorgplicht van artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit heeft gehandeld, zodat het niet bevoegd was handhavend op te treden. Daartoe voert hij onder verwijzing naar het rapport 'Second opinion lichthinderonderzoek Mozartlaan 23 te Voorschoten' van 14 maart 2013 van Grontmij aan dat de rechtbank er ten onrechte van uitgaat dat de richtlijn van de NSVV analoog kan worden toegepast op binnenverlichting.

Voorts betoogt appellant dat het college ten onrechte uitsluitend op grond van een rekenkundige vaststelling tot de conclusie is gekomen dat er geen lichthinder optreedt, terwijl hij daadwerkelijk hinder ervaart. Bovendien kan de hinder volgens hem eenvoudig worden opgelost door raambekleding aan te brengen voor de ramen van het bewegingscentrum.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 augustus 2011 in zaak nr. 201012817/1/M1) kunnen bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen vanwege overtreding van de in artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit opgenomen zorgplicht, uitsluitend worden getroffen wanneer het handelen of nalaten van

de drijver van de inrichting onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht.

3.2. Anders dan appelland betoogt, maakt de omstandigheid dat hij hinder ervaart van de lichtstraling vanuit het bewegingscentrum noch de omstandigheid dat de door hem ervaren hinder eenvoudig kan worden opgelost dat het college daartegen zonder meer handhavend kon optreden. Daarmee is niet aannemelijk gemaakt dat de drijver van het bewegingscentrum onmiskenbaar in strijd met de zorgplicht handelt. Het biedt geen grond voor het college om handhavend op te treden.

Het betoog faalt in zoverre.

3.3. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, staat in de Nota van Toelichting bij het Activiteitenbesluit (*Stb.* 2007, 415, blz. 181) dat de richtlijn van de NSVV als uitgangspunt kan worden gehanteerd bij de beantwoording van de vraag of er lichthinder optreedt.

Volgens het rapport van Lichtconsult.nl bedragen de in de richtlijn van de NSVV aanbevolen grenswaarden voor de verticale verlichtingssterkte op het venster van de gehinderde 10 lux in de dag en avond en 2 lux in de nacht en bedraagt de aanbevolen grenswaarde voor de luminantie van een oppervlak dat als secundaire lichtbron licht verstrooit 800 cd/m². In het rapport van Lichtconsult.nl is vermeld dat de metingen zijn uitgevoerd alsof de lichthinderbronnen buiten zijn aangebracht. De hoogste door Lichtconsult.nl gemeten verticale verlichtingssterkte is 0,6 lux en de hoogste gemeten luminantie 24,12 cd/m². Uit het rapport van Lichtconsult.nl volgt derhalve dat de in de richtlijn van de NSVV aanbevolen grenswaarden ruim worden onderschreden.

appelland heeft niet aannemelijk gemaakt dat het in dit geval voor de berekening van de geobjectiveerde lichthinder van binnenverlichting niet aanvaardbaar is de richtlijn van de NSVV toe te passen. Naar het oordeel van de Afdeling mocht het college zich aan de hand van de grenswaarden uit de richtlijn van de NSVV op het standpunt stellen dat de door Lichtconsult.nl gemeten waarden dusdanig laag zijn dat niet onmiskenbaar in strijd met de zorgplicht wordt gehandeld. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat, nu artikel 2.1, tweede lid, aanhef en onder h, van het Activiteitenbesluit niet is overtreden, het college niet bevoegd was handhavend op te treden, zodat het terecht het handhavingsverzoek van appelland heeft afgewezen.

Het betoog faalt ook in zoverre.

4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

recht doende:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Auteur: W.R. van der Velde 

1. Deze uitspraak gaat over de zorgplicht van art. 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Abm) die zelden leidt tot concrete handhavingsbesluiten, maar wel met enige regelmaat tot jurisprudentie daarover. De zorgplichtbepaling houdt — kort gezegd — in dat de drijver van een inrichting die weet of moet weten dat de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, moet zorgen dat die milieugevolgen worden voorkomen of beperkt, voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevergd. Concreet ging het in deze zaak over de vraag of de exploitant van een bewegingscentrum in strijd met de zorgplicht handelde doordat vanuit het bewegingscentrum in de woning van een buurman — volgens de buurman onaanvaardbare — lichthinder werd veroorzaakt.
2. De zorgplicht uit het Abm is een andere dan de zorgplicht van art. 1.1a Wm. De Abm-zorgplicht geldt alleen voor drijvers van inrichtingen. De zorgplicht van art. 1.1a Wet milieubeheer geldt voor een ieder. Wel hebben beide zorgplichten het vangnetkarakter gemeen: zij bieden slechts grondslag voor handhaving als het

desbetreffende onderwerp niet al elders is geregeld (zie voor de Abm-zorgplicht hierna nr. 7 en voor de zorgplicht van art. 1.1a Wm bijvoorbeeld ABRvS 10 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI7271, *M en R* 2009/48, m.nt. Arentz, ABRvS 9 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD6730 en ABRvS 3 september 2003, *AB* 2003/388, m.nt. Michiels).

3. Eerst iets over de achtergrond van de zorgplichtbepaling uit het Abm. Het Abm is — per 1 januari 2013 — van toepassing op circa 370.000 inrichtingen (Alders, 2008-2013: Vijf jaar Activiteitenbesluit, *BR* 2013/31). Het was en is natuurlijk onmogelijk om in het Abm alle theoretisch mogelijke milieugevolgen van alle denkbare inrichtingen te reguleren. Dat is ook helemaal niet de bedoeling van het Abm. Er is voor gekozen om in het Abm slechts die voorschriften op te nemen, die betrekking hebben op de meest voorkomende en meest milieurelevante activiteiten (*Stb.* 2007, 415, p. 113 en J. van den Broek, 'Zorgplicht, (g)een reden tot bezorgdheid?', *RegelMaat* 2008/4, p. 131). Voor minder milieurelevante activiteiten en voor de meer theoretische handelingen is als vangnet de zorgplichtbepaling van art. 2.1 Abm opgenomen. De zorgplicht van art. 2.1 Abm kan de grondslag vormen voor *handhavend optreden* én voor het stellen van *maatwerkvoorschriften* (art. 2.1 lid 3 Abm) als het gaat om de niet in het Abm gereguleerde en dus minder gebruikelijke milieuactiviteiten of milieuaspecten. Schending van de zorgplicht van art. 2.1 lid 1 Abm is voorts een *economisch delict* (art. 1.1a onder 1 WED) en kan leiden tot strafvervolgning. Dat laatste kan niet gesteld worden van de algemene zorgplicht van art. 1.1a Wm.
4. Handhaving van de zorgplichtbepaling — en zeker de strafrechtelijke variant daarvan — staat enigszins op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel. De zorgplicht is in art. 2.1 lid 1 Abm immers nogal vaag geformuleerd. Dat betekent — in de woorden van de Afdeling (ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631, *M en R* 2012/20, m.nt. Van 't Lam) dat niet in alle gevallen een eenduidig antwoord bestaat op de vraag waartoe de norm in een concreet geval exact verplicht. Die 'vaagheid' is ook onderkend in de Nota van Toelichting (*Stb.* 2007, 415, p. 115). Directe *handhaving* op grond van de zorgplichtbepaling is volgens de Nota van Toelichting eerst aan de orde als het belang van de bescherming van het milieu wordt geschaad als gevolg van handelen, waarbij de exploitant in redelijkheid had kunnen overzien dat er sprake is van strijd met de in de zorgplichtbepaling verwoorde belangen van de bescherming van het milieu. Of, in de woorden van de Afdeling in haar uitspraak van 10 augustus 2011: uitsluitend wanneer het handelen of nalaten van de drijver van de inrichting onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. Indien daarover twijfel kan bestaan, ligt het in de rede om niet direct te handhaven, maar de zorgplichtbepaling te concretiseren door het stellen van een *maatwerkvoorschrift* (op grond van art. 2.1 lid 3 Abm).
5. In de onderhavige uitspraak verzocht de buurman van een bewegingscentrum om handhaving op grond van de zorgplichtbepaling. Buurman stelde in zijn woning hinder te ondervinden van lichtstraling afkomstig van plafondarmaturen in het naastgelegen bewegingscentrum. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 10 augustus 2011 herhaalt de Afdeling dat handhaving op grond van de zorgplicht uitsluitend aan de orde is als het handelen of nalaten van de drijver van de inrichting onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. Daarvan was in dit geval geen sprake. Het enkele feit dat de buurman stelt dat hij hinder ervaart en dat die hinder eenvoudig kan worden opgelost, maakt niet dat de drijver onmiskenbaar in strijd met de zorgplicht handelt. Omdat voorts werd voldaan aan de richtlijn van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (NSVV), die krachtens de Nota van Toelichting als uitgangspunt kan gelden (*Stb.* 2007, 415, p. 181), acht de Afdeling ook om die reden aannemelijk dat de drijver van de inrichting niet handelde in strijd met de zorgplicht. Kortom, geen schending van de zorgplicht en derhalve geen bevoegdheid tot handhavend optreden. In ABRvS 18 december 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:2450) ging het ook om vermeende lichthinder, maar verzocht de buurman niet om *handhaving*, maar om een *maatwerkvoorschrift*. Ook in deze zaak stelde de Afdeling vast dat aan de NSVV norm was voldaan. De exploitant voldeed dus aan zijn zorgplicht en daarom was er geen reden voor het stellen van een maatwerkvoorschrift, aldus de Afdeling.
6. Een ander recent voorbeeld van — mislukte — handhaving op grond van de zorgplicht blijkt uit een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 26 juni 2013 (ECLI:NL:RBOBR:2013:2700). Aanleiding was het verzoek van het platform 'Stop Invasieve Exoten' om op grond van de zorgplicht handhavend op te treden en maatwerkvoorschriften vast te stellen jegens een bedrijf waar banden werden ingezameld uit landen waar de tijgermug voorkomt. Dat zou namelijk leiden tot gevaar voor de omgeving van de inrichting in de vorm van besmetting met tropische ziekten als knokkelkoorts. De rechtbank stelt vast dat schending van deze zorgplicht inderdaad kan leiden tot handhavend optreden of maatwerkvoorschriften, maar dat in dit concrete geval geen

- sprake is van schending van de zorgplicht. De enkele omstandigheid dat in het verleden tijgermuggen zijn aangetroffen binnen de inrichting is onvoldoende om aan te nemen dat de veiligheid van de mensen in de omgeving van de inrichting in gevaar is gekomen.
7. De onderwerpen lichthinder en gevaar voor de omgeving zijn niet uitputtend geregeld in het Abm. Daarom speelde in deze zaken — anders dan in veel andere zorgplichtdiscussies (bijvoorbeeld Rb. 's-Hertogenbosch 17 juni 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BQ9980) — niet de vraag of het betreffende milieuaspect uitputtend is geregeld. Handhavend optreden of het stellen van maatwerkvoorschriften op basis van de zorgplicht is namelijk slechts mogelijk in gevallen waarvoor het Abm geen uitputtende regeling bevat (*Stb.* 2007, 415, p. 114-115). Daarom kan bijvoorbeeld wel een maatwerkvoorschrift worden opgesteld ter beperking van trillingen in kantoorruimten, maar niet met het oog op trillingen in geluidsgevoelige ruimten. Die zijn namelijk al geregeld in art. 2.23 lid 1 Abm, maar de trillingen in kantoorruimten niet, zodat men daarvoor kan terugvallen op de zorgplicht (zoals blijkt uit ABRvS 20 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK4322). In een uitspraak van 19 juli 2013 (ECLI:NL:RBGEL:2013:2640) ging de Rechtbank Gelderland nauwkeurig na welke onderwerpen wél in het Abm waren geregeld (geurhinder door zeefdrukken) en welke niet (luchtverontreiniging en stofhinder door zeefdrukken). Ten aanzien van die laatste onderwerpen zou het dus mogelijk zijn om op basis van de zorgplichtbepaling te handhaven of maatwerkvoorschriften te stellen.
 8. Kortom: *handhaving* op grond van de Abm-zorgplichtbepaling is niet eenvoudig, maar vaak ook niet nodig. De rechtszekerheid brengt met zich dat handhaving pas aan de orde is wanneer het handelen of nalaten van de drijver van de inrichting onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht, hetgeen gelet op het vage karakter van de zorgplicht niet heel snel wordt aangenomen. Anderzijds laat de jurisprudentie wel zien dat er talloze milieuaspecten zijn die niet uitputtend zijn geregeld in het Abm en zich daarom lenen voor het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van de zorgplichtbepaling. Maar ook dat is niet eenvoudig; de jurisprudentie laat immers zien dat ook voor het stellen van een dergelijk maatwerkvoorschrift vereist is dat eerst sprake is van overtreding van de zorgplichtbepaling. Die overtreding is in de praktijk moeilijk hard te maken.
 9. Dat de Afdeling oordeelt dat voor het stellen van een maatwerkvoorschrift op grond van de zorgplichtbepaling eerst vast moet staan dat die plicht is overtreden, is merkwaardig. Blijkens de Nota van Toelichting (*Stb.* 2007, 415, p. 115) is de bevoegdheid een maatwerkvoorschrift te stellen in art. 2.1 lid 3 Abm namelijk niet bedoeld als reactie op een overtreding van de zorgplicht, maar om de 'vage' zorgplicht in concrete situaties, waarin een overtreding niet kan worden vastgesteld, te verduidelijken. Dat lijkt mij ook het juiste uitgangspunt. Juist wanneer een overtreding niet eenvoudig kan worden vastgesteld omdat vooraf niet helder is wat de zorgplicht nu exact inhoudt, kan er aanleiding zijn de zorgplicht via een maatwerkvoorschrift te concretiseren. De Afdeling lijkt er daarentegen vanuit te gaan dat een maatwerkvoorschrift pas kan worden vastgesteld, als éérst een overtreding van de zorgplicht is geconstateerd. Die benadering past dus niet bij de bedoeling van de wetgever, maar wel in de maatwerkvoorschriftjurisprudentie van de Afdeling. Die laat bevoegde gezagen immers een ruime mate aan beleidsvrijheid met betrekking tot de vraag of maatwerk geboden is. De Afdeling toetst terughoudend (zie daarover uitvoeriger ABRvS 8 december 2010, *M en R* 2011/49, m.nt. de Graaf en ABRvS 19 juli 2013, *AB* 2013/240, m.nt. Van der Velde).

Voetnoten

Voetnoten

- [*] Advocaat bestuursrecht bij PlasBossinade Advocaten en Notarissen te Groningen en docent bij de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.