

Ruimtelijke ordening

28

Bestemmingsplan
evenementen – Son
en Breughel

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

26 november 2014, nr. 201400839/1/R3,

ECLI:NL:RVS:2014:4244

(mr. Koeman, mr. Pans, mr. Van Ravels)

Noot J.S. Haakmeester

Onderzoek. Evenementen. Milieueffecten. Incidenteel karakter. Maximale mogelijkheden van het plan. Parkeerdruk. Verkeersdruk.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan is een beoordeling nodig op basis van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. In dit geval zijn voor die beoordeling onder meer het aantal, de aard en de omvang van de voorziene evenementen en de in dat kader te verwachten parkeer- en verkeersdruk van belang. De gemeenteraad van de gemeente Son en Breugel heeft naar het oordeel van de Afdeling niet inzichtelijk gemaakt dat een beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van de maximale mogelijkheden van het plan. De stelling van de raad dat dit onderzoek achterwege kan blijven, gelet op het in beperkte mate toestaan van extra evenementen met een incidenteel karakter op de bestaande locaties, kan niet worden gevolgd. Nu dit plan voor het eerst 153 dagen per jaar evenementen ter plaatse van het Kerkplein toestaat, doet zich niet de situatie voor van het in beperkte mate toestaan van extra evenementen met een incidenteel karakter.

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Son, gemeente Son en Breugel,

en

de raad van de gemeente Son en Breugel, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 31 oktober 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Evenementen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en [appellant B] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant A] en [appellant B] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 september 2014, waar (...; red.).

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Het plan behelst een gedeeltelijke herziening van enkele bestemmingsplannen van de gemeente Son en Breugel en voorziet in een planologische regeling voor evenementen als aanvulling op de geldende bestemmingsplannen.

3. [appellant A] en [appellant B], die wonen aan de [locatie], komen in beroep tegen de vaststelling van de gebiedsaanduiding "evenemententerrein - 1" en artikel 3, onder f, sub 3 en 4, van de planregels. Zij stellen onaanvaardbare geluid-, parkeer- en verkeersoverlast te hebben ondervonden van de ter plaatse gehouden evenementen en stellen dat deze overlast door het plan nog meer zal toenemen. Volgens [appellant A] en [appellant B] leidt het plan tot een onaanvaardbare aantasting van hun woon- en leefklimaat. De evenementen die reeds plaatsvonden, waren niet eerder planologisch toegestaan en waren niet van eenzelfde omvang en frequentie als de evenementen waarin het plan voorziet. De raad heeft zich volgens hen dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat het plan slechts in beperkte mate extra evenementen met een incidenteel en lokaal karakter toestaat. De raad heeft volgens hen de gevolgen van de planologische mogelijkheden ten onrechte niet onderzocht, nu een akoestisch onderzoek en een verkeers- en parkeeronderzoek ontbreken. [appellant A] en [appellant B] hebben een notitie van bureau Peutz van 24 januari 2014 overgelegd en een verkeersrapport van bureau GlobalVision-Roermond van 16 maart 2012. De raad wijst volgens hen voor de geluidnormering ten onrechte

naar het gemeentelijke evenementenbeleid. Deze normering had volgens [appellant A] en [appellant B] moeten worden vastgelegd in het plan. De raad is voorts ten onrechte niet ingegaan op de door [appellant A] en [appellant B] voorgestelde locaties als alternatief voor het houden van evenementen. Zij stellen voorts dat het plan niet financieel uitvoerbaar is, omdat de in het verleden georganiseerde evenementen alleen met financiële hulp van het gemeentebestuur konden worden georganiseerd.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en wijst hiervoor naar hoofdstuk 4 van de plantoelichting. Volgens de raad is het bestaande gebruik van de gronden met de gebiedsaanduiding "evenemententerrein - 1" in het plan vastgelegd. Voorts is voorzien in een beperkt aantal extra evenementen. Nu de meeste evenementen al jaren worden gehouden, ligt een beperking volgens de raad niet voor de hand. Gelet op het in beperkte mate toestaan van extra evenementen met een incidenteel karakter op locaties waar al evenementen worden gehouden, kan volgens de raad het verrichten van onderzoek naar de gevolgen van het plan voor het woon- en leefklimaat en de parkeer- en verkeersdruk achterwege blijven. In de plantoelichting staat dat de parkeerbehoefte vanwege de evenementen kan worden opgevangen op de bestaande parkeerplaatsen, nu het houden van evenementen niet ten koste gaat van deze parkeerplaatsen. Voorts is volgens de raad niet eerder gebleken dat de evenementen leiden tot parkeer- en verkeersoverlast. De raad wijst op de door hem overgelegde notitie "Evenementen en parkeren". Volgens de raad is een goede ruimtelijke ordening gewaarborgd door in de planregels grenzen te stellen aan de aard, omvang en de duur van de evenementen. Daarnaast worden de geluidnormen, eindtijden en verkeersmaatregelen geregeld in de APV en het evenementenbeleid. Aan genoemde geluidnormen kan volgens de raad worden voldaan. De raad wijst op de in zijn opdracht door SRE Milieudienst verrichte geluidmetingen bij eerder gehouden evenementen. De raad heeft bij zijn belangenafweging een groot gewicht toegekend aan het maatschappelijk belang bij het houden van evenementen binnen de gemeente Son en Breugel. [appellant A] en [appellant B] hadden volgens de raad bij de aankoop van hun woning kunnen voorzien dat zij gelet op de ligging van deze woning in het cen-

trum enige overlast van evenementen zouden kunnen ervaren. Voorts is in het gemeentelijke beleid de ambitie opgenomen om het gebied rond het Kerkplein en het Raadhuisplein als evenemententerrein te benutten. In dit beleid is rekening gehouden met de belangen van omwonenden. Voorts is het Kerkplein vanwege de fysieke mogelijkheden en het ontbreken van direct aanwonenden volgens de raad het meest geschikt voor de mogelijk gemaakte evenementen.

3.2. Aan het gebied dat het Raadhuisplein, het Kerkplein, de Heistraat en een groot deel van de Nieuwstraat omvat, is de aanduiding "evenemententerrein - 1" toegekend.

Ingevolge artikel 1 van de planregels wordt in de planregels verstaan onder:

- evenement: een activiteit in de openlucht dan wel in al dan niet tijdelijke tenten of paviljoens, gericht op het bereiken van een algemeen of besloten publiek voor informerende, educatieve, sportieve, toeristisch-recreatieve, commerciële, sociale, culturele en/of levensbeschouwelijke doeleinden, alsmede kermissen, braderieën, snuffelmarkten, rommelmarkten, straatfeesten en festivals of daarmee te vergelijken activiteiten.

- evenement categorie A: een lokaal evenement met maximaal 5.000 bezoekers per dag.

- evenement categorie B: een lokaal evenement met maximaal 500 bezoekers per dag.

- jaarmarkt: een toeristisch-recreatief evenement al dan niet in combinatie met de verkoop van goederen/producten met maximaal 10.000 bezoekers per dag, dat eens per jaar plaatsvindt.

- lokaal evenement: een evenement dat qua karakter, uitstraling en werving voornamelijk gericht is op bezoekers uit de gemeente Son en Breugel. Ingevolge artikel 3, aanhef en onder f, wordt aan de regels van het bestemmingsplan "Son Centrum" toegevoegd:

3. aan artikel 10 (Verkeer), lid 10.1:

een nieuw sub i, inhoudende:

i. evenementen categorie B onder de volgende voorwaarde:

1. het aantal evenementen categorie B op het Kerkplein mag niet meer bedragen dan 20 per jaar met een maximumduur van 2 dagen inclusief opbouw- en afbouwdagen per evenement.

4. een nieuw artikel 21A (Algemene aanduidingsregels), inhoudende:

Ter plaatse van de aanduiding "evenemententerrein - 1" zijn toegestaan:

a. de weekmarkt ter plaatse van het Raadhuisplein;

b. de jaarmarkt;

c. tevens evenementen categorie A onder de volgende voorwaarden:

1. Het aantal evenementen categorie A mag niet meer bedragen dan 12 per jaar met een duur van maximaal 5 dagen per evenement, inclusief opbouw- en afbouwdagen, met dien verstande dat het Kerkplein bij maximaal 9 evenementen categorie A mag worden betrokken.

2. In afwijking van het bepaalde sub 1. mag de duur van:

- activiteiten in het kader van de winter-, kerst- en nieuwjaarsperiode (bijvoorbeeld mobiele ijsbaan of kerstmarkt), inclusief opbouw- en afbouwdagen, maximaal 36 dagen bedragen;

- activiteiten ten behoeve van carnaval in Son in een feesttent, inclusief opbouw- en afbouwdagen, maximaal 36 dagen bedragen;

- de kermis, inclusief opbouw- en afbouwdagen, maximaal 11 dagen bedragen.

4. In de uitspraak van de voorzieningenrechter van 5 juni 2014 in zaak nr. 201400839/4/R3, naar aanleiding van het verzoek om voorlopige voorziening van [appellant A] en [appellant B], is overwogen:

"De voorzitter neemt op grond van hetgeen partijen ter zitting hebben gesteld tot uitgangspunt dat ingevolge het plan ter plaatse van het Kerkplein 153 dagen per jaar evenementen zijn toegestaan, waarbij geen bepalingen zijn opgenomen wat betreft het ten gehore brengen van muziek of het gebruik van versterkt geluid. Zoals de Afdeling heeft overwogen in genoemde uitspraak van 23 mei 2012, zijn evenementen in het bestemmingsplan "Son Centrum" niet toegestaan. Het thans voorliggende plan voorziet derhalve voor het eerst in genoemde evenementen.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan is een beoordeling nodig op basis van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. In dit geval zijn voor die beoordeling onder meer het aantal, de aard en de omvang van de voorziene evenementen en de in dat kader te verwachten parkeer- en verkeersdruk van belang. De raad heeft naar het oordeel van de voorzitter evenwel niet inzichtelijk gemaakt dat een beoordeling heeft plaatsgevonden van de te verwachten geluidbelasting en de te verwachten parkeer- en verkeersdruk ten gevolge van de toegestane evenementen ter plaatse van het Kerkplein op basis van de maximale mogelijkheden van het plan. De stelling van de raad dat dit onderzoek achterwege kan blijven, gelet op

het in beperkte mate toestaan van extra evenementen met een incidenteel karakter op de bestaande locaties, kan niet worden gevolgd. Nu dit plan voor het eerst 153 dagen per jaar evenementen ter plaatse van het Kerkplein toestaat, doet zich niet de situatie voor van het in beperkte mate toestaan van extra evenementen met een incidenteel karakter. De stelling van de raad dat het houden van evenementen in het verleden niet tot parkeer- of verkeersoverlast heeft geleid en dat bij de reeds gehouden evenementen werd voldaan aan de geluidnormen in de APV, doet, wat daar ook van zij, hier niet aan af. De raad heeft geen concreet inzicht kunnen verschaffen in de bij eerder op het Kerkplein gehouden evenementen opgetreden parkeer- en verkeersdruk in verhouding tot de te verwachten druk ten gevolge van de aldaar in het plan voorziene evenementen. Voorts is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 19 februari 2012 in zaak nr. 201002029/1/T1/R2, een evenementenvergunning ingevolge de APV met name ingegeven uit het oogpunt van handhaving van de openbare orde en is een APV geen toetsingskader voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement of een evenemententerrein. Aan de omstandigheden dat een evenementenvergunning op grond van de APV nodig is en bij de in het verleden verleende vergunningen aan de opgelegde geluidnorm werd voldaan, kan dan ook niet de zekerheid worden ontleend dat alleen evenementen worden gehouden die vanuit planologisch oogpunt aanvaardbaar zijn. Ook aan het Evenementenbeleid kan die zekerheid niet worden ontleend, reeds omdat de daarin neergelegde uitgangspunten niet in rechte afdwingbaar zijn."

4.1. De Afdeling ziet geen aanleiding voor een ander oordeel dan dat van de voorzieningenrechter in genoemde uitspraak van 5 juni 2014. Het betoog slaagt. In hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van de gebiedsaanduiding "evenemententerrein - 1" en artikel 3, onder f, sub 3 en 4, van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

4.2. Naar aanleiding van genoemde uitspraak van 5 juni 2014 heeft de raad een aantal onderzoeksrapporten overgelegd. Het betreft de rapporten "Bestemmingsplannen Evenementen en Son Centrum Geluidonderzoek" van DPA Caubergh

Huygen van 1 september 2014 (hierna: het geluidrapport) en "Ruimtelijke onderbouwing Bestemmingsplan Evenementen Parkeren" en "Ruimtelijke onderbouwing Bestemmingsplan Evenementen Verkeer en bereikbaarheid", beide van Antegroup van 28 augustus 2014. De Afdeling ziet hierin aanleiding om te onderzoeken of met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb de rechtsgevolgen in stand kunnen blijven.

In de conclusie van het geluidrapport staat dat bij drie representatieve, voor het omgevingsgeluid maatgevende, evenementen kan worden voldaan aan de ingevolge het gemeentelijke evenementenbeleid toegestane langtijdgemiddelde geluidbelasting van 70 dB(A). Zoals de voorzieningenrechter in genoemde uitspraak van 5 juni 2014 heeft overwogen, kan aan de omstandigheid dat bij de in het verleden verleende vergunningen aan de opgelegde geluidnorm werd voldaan, echter niet de zekerheid worden ontleend dat alleen evenementen worden gehouden die vanuit planologisch oogpunt aanvaardbaar zijn. De raad heeft ook met het geluidrapport niet gemotiveerd dat rekening is gehouden met het totale aantal ingevolge het plan toegestane evenementen ter plaatse van de gebiedsaanduiding "evenementen -1" en dat dit in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Wat betreft het betoog van de raad dat hij een groter gewicht heeft toegekend aan het maatschappelijk belang bij het organiseren van evenementen in de gemeente Son en Breugel overweegt de Afdeling als volgt. Een dergelijke belangenafweging ontslaat de raad niet van de ingevolge artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening op hem rustende verplichting om een plan vast te stellen dat ook ter plaatse van de woning van [appellant A] en [appellant B] strekt tot een goede ruimtelijke ordening in die zin dat ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gewaarborgd, tevens rekening houdend met eventuele cumulatie met hinder van niet in dit plan geregelde activiteiten. Dat hiervan sprake is, heeft de raad niet onderzocht. Deze verplichting geldt voorts ongeacht de in het verleden gehouden evenementen. Hierbij dient de raad zich er onder meer rekenschap van te geven dat een langtijdgemiddelde geluidbelasting van 70 dB(A) zeer hoog te noemen is, met name gelet op het in het plan voorziene zeer grote aantal dagen waarop evenementen mogen worden gehouden. Dat, zoals de raad stelt in het verweerschrift, bij

het toegestane aantal dagen zowel opbouw- als afbouwdagen zijn inbegrepen, maakt dit niet anders. Daarbij is van belang dat het plan er niet aan in de weg staat dat zodanig langdurige evenementen worden gehouden dat het aantal opbouw- en afbouwdagen in verhouding beperkt zal zijn.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding te bepalen dat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in zoverre in stand blijven. Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden van [appellant A] en [appellant B] geen bespreking meer.

5. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde planonderdelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

De Afdeling ziet voorts aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb.

6. Met betrekking tot het verzoek van de raad om toepassing van de bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:51a van de Awb, overweegt de Afdeling dat gezien de aard en omvang van de geconstateerde gebreken, hiertoe geen aanleiding wordt gezien. Daarbij is nog van belang dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat waarschijnlijk voor de zomer van 2015 een nieuw plan kan worden vastgesteld. De geconstateerde gebreken kunnen daarbij worden hersteld.

7. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. (...; red.)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Son en Breugel van 31 oktober 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Evenementen", voor zover het betreft de gebiedsaanduiding "evenemententerrein - 1" en artikel 3, onder f, sub 3 en 4, van de planregels;
- III. draagt de raad van de gemeente Son en Breugel op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen

daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. bepaalt bij wijze van voorlopige voorziening dat tot het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe besluit zoals bedoeld onder III ter plaatse van de gronden waarop de vernietigde gebiedsaanduiding als bedoeld onder II betrekking heeft, het aantal nog te houden evenementen niet meer mag bedragen dan 35 dagen, inclusief opbouw- en afbouwdagen met dien verstande dat:

- alleen tussen 10.00 en 24.00 versterkt geluid mag worden geproduceerd;
- op maximaal 15 dagen het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ter plaatse van woninggevels niet meer bedraagt dan 70 dB(A) en op maximaal 20 dagen het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ter plaatse van woninggevels niet meer bedraagt dan 50 dB(A);

(red.)

NOOT

De evenementenregelingen in bestemmingsplannen zijn al een aantal jaar *trending topic* in het ruimtelijke orderingsrecht. Uit de verschenen jurisprudentie blijkt dat rondom evenementen een groot aantal vragen speelt. Tijd om de belangrijkste vragen eerst eens in een kort overzicht op een rij te zetten.

Het gaat onder meer om vragen over de plansystematiek, wat moet in een bestemmingsplan worden vastgelegd? Uit een groot aantal uitspraken van de Afdeling volgt dat in een bestemmingsplan regels moeten worden opgenomen over onder meer het aantal evenementen per jaar, het soort evenementen en het maximale bezoekersaantal, indien dat uit een oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid van belang is. Immers, het aantal evenementen, de soort en duur daarvan, beïnvloedt het woon- en leefklimaat van omwonenden. Verwezen wordt bijvoorbeeld naar de uitspraken; ABRvS 5 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO9802, ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4728, TBR 2011/99, m.nt. J.J. Scheltens-Fokke, ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2561, «JOM» 2014/109 en ABRvS van 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:986, «JM» 2014/49, m.nt. F. Arents. Die beperkingen in de planregels bepa-

len ook de onderzoeksomvang, ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2561, «JOM» 2014/104.

De eisen die de Afdeling aan onderzoek en planregeling (voor zover noodzakelijk uit ruimtelijke oogpunt) stelt, gelden niet alleen voor terreinen waar expliciet de bestemming evenemententerrein aan is gegeven. Deze gelden ook voor bijvoorbeeld wegen, parken, pleinen waar evenementen eveneens zijn toegelaten, zie bijvoorbeeld de uitspraak ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1941, en vergelijkbaar: ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2561, «JOM» 2014/104 over een hal waarin tevens evenementen zijn toegelaten.

De eis geldt ook voor kleine evenementen, zie bijvoorbeeld ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1136. In het bestemmingsplan werden zes evenementen ten behoeve van een schutterijvereniging toegelaten. De Afdeling overwoog dat de planregels geen beperkingen met betrekking tot de bij een evenement te houden activiteiten, de duur hiervan of het aantal bezoekers bevatten. Ook waren de ruimtelijke gevolgen van evenementen voor omwonenden niet afgewogen, waardoor de gemeenteraad niet inzichtelijk heeft gemaakt of omwonenden geen onevenredige geluidhinder en parkeeroverlast zullen ondervinden van te houden evenementen. Er lijkt wel een ondergrens te bestaan. Het bestemmingsplan verzet zich niet tegen kortdurend en incidenteel gebruik van een perceel in strijd met het bestemmingsplan, ABRvS 6 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7611, ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3702, BR 2015, nr. 4 m.nt. C.N.J. Kortmann, en ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4208. Twee kleinschalige evenementen per jaar (fairs) in een woonzorgcentrum vielen volgens de Afdeling onder dergelijk kortdurend en incidenteel gebruik, waarnaar geen extra onderzoek behoefde te worden uitgevoerd, ABRvS 15 januari 2014, nr. ECLI:NL:RVS:2014:68, «JOM» 2014/985. Dat deze planregeling, mits daartegen beroepsgronden zijn aangevoerd, zeer nauwgezet wordt nagelopen, volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3565, over het bestemmingsplan Park Berg en Bos en omgeving.

Ook is een uitspraak gewezen over de vraag of voor een evenemententerrein een M.e.r.-beoordeling moet worden uitgevoerd, zie onder meer

ABRvS 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:197, «JM» 2013/119, m.nt. S.M. van Velsen. In die uitspraak overwoog de Afdeling dat een evenemententerrein niet wordt genoemd onder onderdeel D van het Besluit m.e.r. Daarnaast zag de Afdeling ook geen grond voor het oordeel dat voor het evenemententerrein een vormvrije milieueffectrapportage zou moeten worden opgesteld. In de noot wordt door Van Velsen opgemerkt dat deze conclusie niet voor alle evenemententerreinen geldt. Een evenemententerrein kan onder omstandigheden volgens Van Velsen als een stedelijk ontwikkelingstraject worden aangemerkt. Als evenementen worden toegelaten, dienen de gevolgen van de evenementen voor het woon- en leefklimaat te worden onderzocht. In principe moet ook bij evenementen worden uitgegaan van de maximale planmogelijkheden, zie bijvoorbeeld bestemmingsplan Ellerveld ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, «JM» 2012/48, m.nt. S.M. van Velsen en F. Arents, ABRvS 28 november 2012,

ECLI:NL:RVS:2012:BY4439, «JM» 2013/12, m.nt. R. van Bommel, en ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2561, «JOM» 2014/109. Echter, onder omstandigheden mag ook van representatieve invulling worden uitgegaan, ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:986, «JM» 2014/49, m.nt. F. Arents.

In de uitspraak van ABRvS van 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:986, «JM» 2014/49, m.nt. F. Arents wordt het geluidonderzoek beoordeeld dat is opgesteld ten behoeve van een evenemententerrein waar in verschillende gebouwen en locaties in de buitenlucht evenementen kunnen plaatsvinden. In de directe nabijheid zijn woningen gelegen of voorzien. De Afdeling overweegt dat het onderzoek onvoldoende is, onder meer omdat de cumulatie van verschillende evenementen die tegelijkertijd kunnen plaatsvinden niet zijn onderzocht.

Vaste jurisprudentie is, dat door het verbinden van geluidsvoorschriften aan een evenementenvergunning op grond van de APV, het ontbreken van een planregeling voor een evenemententerrein, niet kan worden geheeld. Dat komt doordat een evenementenvergunning met name is ingegeven vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde en geen toetsingskader vormt voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement of een evenemententerrein, zie onder andere ABRvS 16 februari 2011,

ECLI:NL:RVS:2011:BP4728, TBR 2011/99, m.nt. J.J. Scheltens-Fokke, en ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, «JM» 2012/48, m.nt. S.M. van Velsen en F. Arents, ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1238. Wel is het mogelijk om grenswaarden in een bestemmingsplanregeling op te nemen. Verwezen wordt naar de uitspraak over toegangspoort Oerlandschap Holtingerveld, ABRvS 12 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2012:BX1876, M&R 2013, 88, m.nt. J.C. van Oosten. Dat geldt zowel voor geluidemissienormen, ABRvS 29 februari 2012, inzake het bestemmingsplan Ellerveld, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, «JM» 2012/48, m.nt. S.M. van Velsen en F. Arents, als voor geluidemissienormen, ABRvS 25 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH8622, AB 2003, 380, met annotatie door J. Struiksmā, en ABRvS 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7571, «JM» 2013/116, m.nt. F. Arents.

Uit de uitspraak van ABRvS van 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2435, blijkt verder dat ook bij evenemententerreinen onderzoek moet worden uitgevoerd naar de gevolgen voor flora en fauna. In die uitspraak was de Afdeling van mening dat – gezien de geringe toename van de verkeersintensiteit op een beperkt aantal dagen – geen relevante gevolgen van de verkeers- en lichthinder hoefde te worden verwacht.

Een andere vraag is of een evenement moet worden gezien als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. In de uitspraak van 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1230, inzake Evenementenpark Hilaria Eindhoven, kwam de Afdeling tot het oordeel dat daarvan geen sprake was. Relevant daarbij was dat de kermis 21 dagen, inclusief op- en afbouw duurde, de kermis sinds 2002 op verschillende data in augustus heeft plaatsgevonden en de omvang de afgelopen jaren nogal is gewijzigd.

Na dit overzicht ga ik terug naar de casus die in de opgenomen uitspraak speelde. In het bestemmingsplan Evenementen heeft de gemeenteraad de bestaande, jaarlijks terugkerende evenementen op het Kerkplein willen regelen. In het bestemmingsplan worden de soort evenementen, het aantal, de duur en de bezoekersaantallen vastgelegd. Onder meer zijn toegelaten een jaar- en weekmarkt, vijf onbenoemde evenementen van ieder negen dagen, maximaal 36 dagen activiteiten gedurende de winter en carnaval en gedurende elf dagen een kermis.

Het bestemmingsplan is eerder getoetst door de voorzieningenrechter van de Afdeling, 6 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2137. De raad heeft de te verwachten geluidbelasting en parkeer- en verkeersdruk ten gevolge van de toegestane evenementen niet onderzocht, omdat een beperkt aantal evenementen extra wordt toegestaan ten opzichte van de evenementen die feitelijk al worden georganiseerd. Deze activiteiten hebben in het verleden niet tot parkeer- of verkeersoverlast geleid en er werd voldaan aan de geluidsnormen die in de APV zijn vastgelegd. Echter, omdat deze evenementen niet eerder in een planregeling zijn opgenomen en het bestemmingsplan deze in totaal 153 dagen per jaar toestaat, is volgens de voorzitter van de Afdeling geen sprake van het in beperkte mate toestaan van extra evenementen met een incidenteel karakter. De Afdeling volgt de voorzieningenrechter in dit oordeel. Dit is in lijn met de eerder in deze noot aangehaalde uitspraken.

De gemeenteraad heeft naar aanleiding van de uitspraak van de voorzitter een aantal nieuwe onderzoeksrapporten laten opstellen en in de procedure ingebracht.

Echter, het geluidsonderzoek gaat niet uit van de maximale planmogelijkheden: alle evenementen die gedurende 153 dagen kunnen plaatsvinden. Er is een onderzoek gedaan bij drie verschillende evenementen die representatief zijn voor alle evenementen. Die evenementen voldoen aan de langtijdgemiddelde geluidbelasting van 70 dB(A) zoals die in het gemeentelijke evenementenbeleid is toegestaan.

De Afdeling stelt voorts vast dat een langtijdgemiddelde geluidbelasting van 70 dB(A) zeer hoog is, mede gelet op het in het plan voorziene zeer grote aantal dagen waarop evenementen mogen worden gehouden. Dat, zoals de raad stelt in het verweerschrift, bij het toegestane aantal dagen zowel opbouw- als afbouwdagen zijn inbegrepen, maakt dit niet anders. Daarbij is van belang dat het plan er niet aan in de weg staat dat zodanig langdurige evenementen worden gehouden dat het aantal opbouw- en afbouwdagen in verhouding beperkt zal zijn. Verder stelt de gemeenteraad dat een groter gewicht is toegekend aan het maatschappelijk belang bij het organiseren van evenementen in de gemeente Son en Breugel. De Afdeling is van mening dat deze belangenafweging de gemeenteraad niet ontslaat van de verplichting

om een plan vast te stellen waarmee ook ter plaatse van de woning van appellanten een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gewaarborgd. Dit had de gemeenteraad ten onrechte niet onderzocht. Ook dit oordeel van de Afdeling past in de vaste lijn in de jurisprudentie, zoals die in deze noot is weergegeven.

De uitspraak maakt duidelijk dat de Afdeling geen compassie heeft voor bestaande evenementen, hoe belangrijk ook voor de bewoners van gemeenten. De gevolgen voor het woon- en leefklimaat staan voorop. Onderzoek en planregeling moeten zijn gericht op het effectueren van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

J.S. Haakmeester