

JM 2017/121

Goede ruimtelijke ordening, Evenementen, Hoogfrequent geluid, Laagfrequent geluid, Geluid, Geluidisolatie gevels, Geluidisolatie gevels, Geluidbelasting

GEGEVENS

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum uitspraak	23-08-2017
Publicatie	JM 2017/121 (Sdu Jurisprudentie Milieurecht), aflevering 9, 2017
Annotator	J.S. Haakmeester
ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:2269
Zaaknummer	201607013/1/R3
Overige publicaties	ECLI:NL:RVS:2017:2269 JOM 2017/889
Rechtsgebied	Omgevingsrecht
Rubriek	Ruimtelijke ordening
Rechters	mr. Van Diepenbeek mr. Kramer mr. Koeman
Partijen	Uitspraak in het geding tussen: [appellant], wonend te Groningen, en de raad van de gemeente Groningen, verweerder.
Regelgeving	Wro - 3.10

SAMENVATTING

De raad van de gemeente Groningen heeft op 29 juni 2016 een bestemmingsplan vastgesteld waarin een regeling voor evenementen op de drafbaan in het Stadspark is opgenomen. Tegen dit besluit heeft appellant beroep ingesteld.

In de planregeling zijn volgens appellant evenementen onvoldoende geborgd. De raad heeft de verschillende soorten evenementen verdeeld in drie categorieën. De categorie evenementen die potentieel de minste hinder veroorzaakt is qua toegelaten aantallen niet in lijn met het

gemeentelijke beleid, de nota Evenementenlocatie Stadspark-Drafbaan, en het in de omgevingsvergunning toegestane aantal bezoekers. Ook de planregel voor de twee andere categorieën wordt vernietigd. Onder meer omdat niet voldoende is gemotiveerd waarom tussen de evenementen geen rustperiode wordt opgenomen, niet duidelijk is gedurende welke periode hogere geluidwaarden gelden en niet is vermeld dat de geluidnormen zijn vastgelegd in een equivalent geluidniveau. Daarmee heeft de raad niet nauwkeurig genoeg vastgelegd wat de raad heeft beoogd. Verder is niet gemeten wat de geluidbelasting in de woningen bedraagt als gevolg van laagfrequent geluid, dB (C).

De Afdeling verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit.

UITSPRAAK

Procesverloop

Bij besluit van 29 juni 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Partiële herziening bestemmingsplan Kranenburg-Stadspark-de Drafbaan en de Kring" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant] en de raad hebben zienswijzen daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 juli 2017, waar (...; red.).

Overwegingen

1. Bij besluit van 26 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Kranenburg-Stadspark" vastgesteld. Op 23 juni 2014 heeft de Afdeling dit besluit vernietigd voor zover het de regeling van evenementen op de drafbaan in het Stadspark van Groningen betreft.

Dit plan vormt een reparatieplan voor het bestemmingsplan "Kranenburg-Stadspark" en voorziet in een regeling voor evenementen op de drafbaan in het Stadspark en een regeling voor de woonwagenlocatie De Kring ten westen van het Stadspark.

2. [appellant] woont op ongeveer 450 m afstand van de drafbaan in het Stadspark en richt zich in beroep tegen de regeling voor evenementen die ten behoeve van de drafbaan in het plan is opgenomen. Hij vreest geluidhinder als gevolg daarvan.

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

4. De regelgeving die relevant is voor de hierna volgende overwegingen is opgenomen in de uitspraak dan wel, in de bijlage bij deze uitspraak die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Geluidrapport

5. [appellant] stelt dat het geluidrapport waarop de raad zich bij het vaststellen van de geluidnormen in de planregels heeft gebaseerd, onvolledig en ondeugdelijk is. Hierdoor berusten de geluidnormen op onjuiste gronden. [appellant] voert aan dat in het geluidrapport ten onrechte is gerekend met één centrale geluidbron, terwijl de ervaring leert dat bij evenementen op de drafbaan regelmatig met meer muziekpodia wordt gewerkt. Voorts betoogt [appellant] dat de evenementen waarvoor bezoekersaantallen van 30.000 - 75.000 zijn toegestaan, zullen leiden tot een toename van stemgeluid, verkeersbewegingen en cumulatie van geluidbronnen en dat deze aspecten niet zijn betrokken in het geluidrapport. Ook de cumulatie van gelijktijdig te houden muziek-evenementen in het Stadspark is ten onrechte niet betrokken in het geluidrapport, aldus [appellant].

5.1. De raad heeft zich bij het vaststellen van de geluidnormen in dit plan gebaseerd op het door dbCAre opgestelde rapport "Prognose muziekgeluid, geluidsystemen en toepassingen locaties Roodehaan, Kardingerplas, Damsterplein, Drafbaan," van 2 augustus 2014 (hierna: Geluidrapport). Dit Geluidrapport is opgesteld in opdracht van de gemeente Groningen om een beeld te kunnen krijgen van de geluidbelasting op de omgeving tijdens een evenement.

In dit Geluidrapport is per evenementenlocatie onderzocht welke categorieën evenementen daarvoor geschikt zijn. In het Geluidrapport zijn drie varianten geluidsystemen doorgerekend. Alle berekeningen zijn met een A- en C-weging uitgevoerd. Voor de drafbaan is uitgegaan van geluidsvermogen niveau LWR voor variant 1 van 139 dB(A) en 155 dB(C), voor variant 2 van 131 dB(A) en 147 dB(C) en voor variant 3 van 131 dB(A) en 147 dB(C). Bij de gehanteerde uitgangspunten is uitgegaan van een worstcase benadering. De geluidberekeningen zijn uitgevoerd overeenkomstig de Handleiding meten en rekenen industriellawaai 1999, aldus het Geluidrapport.

In de conclusie van het Geluidrapport staat dat op de drafbaan een evenement kan worden gehouden dat in maximale omvang overeenkomt met een klein popfestival, zoals beschreven in de destijds geldende Nota "Feesten in balans II". Voor een klein popfestival gaat deze Nota uit van een bronvermogen van 130 dB(A) en van geluidwaarden van 99 dB(A) op een afstand van 10 m, 92 dB(A) op een afstand van 25 m, 85 dB(A) op een afstand van 50 m, 78 dB(A) op een afstand van 100 m en 71 dB(A) op een afstand van 200 m. Evenementen met een grotere omvang en met een hogere geluidbelasting zijn in beginsel niet mogelijk op de drafbaan, aldus het Geluidrapport.

5.2. In het deskundigenbericht staat dat een geluidniveau op verschillende manieren kan worden gewogen. Gebruikelijk is toepassing van de A-weging; deze weging sluit bij relatief lage geluidniveaus goed aan bij het frequentieafhankelijke verloop van de gemiddelde gehoordrempel. Bij hogere geluidniveaus sluit de C-weging beter aan. Met de C-weging worden daarnaast de lage frequenties, de bastonen, minder gedempt dan bij de A-weging, waardoor een norm in dB(C) een betere bescherming biedt voor het begrenzen van de bastonen bij muziek dan een norm in dB(A). De verhouding tussen de dB(A)- en dB(C)-waarde is afhankelijk van het muziekspectrum pop, dance, house, ultrabas, waarbij de dB(C)-waarde altijd hoger is dan de dB(A)-waarde. Voor muziek met het standaard housemuziekspectrum is het verschil 14 dB.

In het deskundigenbericht staat dat de drafbaan is omsloten via stroomwegen (zuidelijke en westelijke ringweg). [appellant] woont op relatief grote afstand van deze wegen. Deze wegen zijn in de huidige situatie druk bereden. Het extra verkeer dat gebruik zal maken van deze wegen zal daarom niet leiden tot een toename van de geluidbelasting op de meest

belaste gevel van de woning van [appellant], aldus het deskundigenbericht.

5.3. De Afdeling stelt vast dat in het Geluidrapport is onderzocht welke categorieën evenementen geschikt zijn voor de drafbaan. Daarbij is uitgegaan van zowel een A-weging als een C-weging. De raad heeft aan de hand van de conclusie van het Geluidrapport dat op de drafbaan een evenement kan worden gehouden, dat in maximale omvang overeenkomt met een klein popfestival, de geluidnormen in dit plan vastgesteld.

Voor zover [appellant] aanvoert dat een aantal aspecten, zoals invulling met meer podia op de drafbaan, stemgeluid en de cumulatie van geluid onder meer als gevolg van elders in het park gehouden evenementen, niet in dit onderzoek zijn betrokken, overweegt de Afdeling dat met deze aspecten in de in het plan vastgestelde geluidnormen rekening is gehouden. Wanneer er een evenement wordt gehouden gelden deze geluidnormen, ook bij een invulling met meer podia of meer evenementen. Dat deze aspecten niet zijn betrokken in het Geluidrapport, doet aan de gelding van deze geluidnormen niet af.

Nu [appellant] overigens geen concrete bezwaren naar voren heeft gebracht tegen de methode aan de hand waarvan dB(A) de geluidbelasting van de verschillende doorgerekende varianten van evenementen heeft bepaald, ziet de Afdeling in zoverre geen aanleiding het Geluidrapport ondeugdelijk te achten. Er is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich bij het vaststellen van de geluidnormen in dit plan en de keuze voor de evenementen niet op de informatie uit het Geluidrapport heeft mogen baseren.

Het betoog faalt.

Planregels

6. [appellant] betoogt dat het plan ten onrechte 100 categorie 1-evenementen toelaat, terwijl in 2016 slechts 4 categorie 1-evenementen op de drafbaan zijn gehouden en elders in het park 6 categorie 1-evenementen. Voorts laat het plan voor categorie 1-evenementen maximaal 30.000 bezoekers toe, terwijl het door de Afdeling vernietigde deel van het bestemmingsplan "Kranenburg-Stadspark" maximaal 8.000 bezoekers per dag toeliet. De raad heeft volgens [appellant] niet inzichtelijk gemaakt waarop het aantal van 100 categorie 1-evenementen met maximaal 30.000 bezoekers is gebaseerd en welke

afweging is gemaakt om dit ruimtelijk aanvaardbaar te achten.

6.1. De raad stelt een beperking van het aantal categorie 1-evenementen niet nodig te achten, omdat categorie 1-evenementen moeten voldoen aan de standaardgeluidnormen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. De toegestane geluidproductie op de meest belaste gevel van woningen bedraagt dan maximaal 45 dB(A) en 60 dB(C) en is na 23:00 uur maximaal 40 dB(A) en 55 dB(C). Een dergelijk geluidniveau zal geen hinder voor de omgeving opleveren, aldus de raad.

6.2. Aan de gronden van de drafbaan is de bestemming "Sport", de gebiedsaanduiding "overige zone-Sport" en de functieaanduiding "evenemententerrein" toegekend. Ingevolge artikel 2, aanhef en onder c, onder 1, van de planregels zijn ter plaatse van de aanduiding "evenemententerrein" evenementen van categorie 1 maximaal 100 dagen per jaar toegestaan. In artikel 1.7 is aangegeven om welk soort evenementen het gaat en in artikel 1.8 is onder meer bepaald dat het aantal bezoekers niet meer dan 30.000 bedraagt.

6.3. In de plantoelichting staat dat voor evenementen in Groningen beleid is opgesteld dat is weergegeven in de nota Strategisch Evenementenbeleid stad Groningen van 16 september 2014, met voorkeurslocaties voor grote evenementen in de stad. Dit beleid is uitgewerkt in locatieprofielen.

Voor de drafbaan is een locatieprofiel opgesteld dat is weergegeven in de Nota Evenementenlocatie Stadspark-Drafbaan van maart 2016. In dit locatieprofiel is een richtlijn voor het maximaal aantal bezoekers opgenomen. Voor categorie 1-evenementen geldt een richtlijn van maximaal 8.000 bezoekers per dag.

6.4. In het deskundigenbericht staat dat voor het houden van evenementen op de drafbaan door het college van burgemeester en wethouders van Groningen bij besluit van 14 juni 2000 een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer (nu: omgevingsvergunning) is verleend. In die omgevingsvergunning is geen beperking gesteld aan het aantal categorie 1-activiteiten. Wel is daarin bepaald dat voor categorie 1-activiteiten maximaal 8000 bezoekers per dag is toegestaan.

6.5. De Afdeling stelt vast dat het plan op 100 dagen per jaar categorie 1-evenementen toelaat en dat dit een beperking betekent ten opzichte van de verleende (en geldende) omgevingsvergunning waarin een onbeperkt aantal categorie 1-activiteiten was toegestaan. Dat er feitelijk minder categorie 1-activiteiten hebben plaatsgevonden, doet er niet

aan af dat deze reeds onbeperkt waren toegestaan. De afstand tussen de woning van [appellant] en de drafbaan bedraagt ongeveer 450 m. Gelet op deze afstand en gelet op de in het plan opgenomen geluidnormen voor categorie 1-evenementen, heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat categorie 1-evenementen niet tot onaanvaardbare hinder voor [appellant] zullen leiden. De raad heeft in redelijkheid ervoor kunnen kiezen om 100 categorie 1-evenementen toe te staan.

Het betoog faalt in zoverre.

6.6. De raad heeft in dit plan ervoor gekozen om voor categorie 1-evenementen een maximum van 30.000 bezoekers toe te staan. Dit zijn 22.000 bezoekers meer dan het in de nota Evenementenlocatie Stadspark-Drafbaan en het in de omgevingsvergunning toegestane aantal bezoekers. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom deze toename aanvaardbaar is. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom voor dit plan is afgeweken van geldend, recent opgesteld, gemeentelijk beleid dat voor categorie 1-evenementen een maximum van 8.000 bezoekers per dag toestaat. Voorts heeft de raad nagelaten om in artikel 1.8 van de planregels aan te geven dat het maximum aantal bezoekers ziet op het toegestane aantal per dag.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in zoverre in strijd met artikel 3:46 en artikel 3:2 van de Awb heeft vastgesteld.

Het betoog van [appellant] slaagt in zoverre.

7. [appellant] stelt dat het aantal in dit plan toegestane categorie 2- en 3-evenementen sterk afwijkt van het werkelijk gehouden aantal evenementen op de drafbaan. Er werden hooguit 3 of 4 categorie 2-evenementen gehouden en 1 categorie 3-evenement. Nu worden in totaal 17 evenementen toegestaan, waarvan 5 met 75.000 bezoekers. [appellant] voert aan dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt welke afweging daartoe is gemaakt en waarom dit ruimtelijk aanvaardbaar is. Dat de raad stelt dat het om een toplocatie gaat, acht [appellant] daartoe onvoldoende.

7.1. De raad heeft ter zitting toegelicht dat categorie 3-evenementen zien op evenementen met een groot aantal bezoekers. Het gaat dan veelal niet om een

muziekevenement, maar bijvoorbeeld een huldiging van een voetbalelftal, of een grote markt. Een markt behoort qua geluidproductie tot een categorie 1-evenement. Als er 75.000 of meer bezoekers verwacht worden, zoals bij een pasar malam, wordt de markt op grond van dit bezoekersaantal aangemerkt als categorie 3-evenement. Dit evenement zal echter niet tot meer geluidhinder voor de omwonenden leiden dan wanneer de markt met minder bezoekers als categorie 1-evenement wordt aangemerkt, aldus de raad.

7.2. In de nota Strategisch Evenementenbeleid staat dat muziekevenementen doorgaans maximaal twaalf keer per jaar op één locatie georganiseerd kunnen worden.

In de nota Evenementenlocatie Stadspark-Drafbaan staat dat de drafbaan een toplocatie is voor grootschalige evenementen in een ruime variëteit, zoals grote (pop)concerten, het bevrijdingsfestival en volksfeesten.

In de plantoelichting staat in paragraaf 3.1 dat een evenement van categorie 2 onder andere middelgrote feesten, met name muziekfeesten, betreffen. Voorts staat er dat categorie 3-evenementen sporadisch voorkomen. Dit betreffen huldigen na (inter)nationale kampioenschappen en de incidentele mega-muziekevenementen.

7.3. De Afdeling stelt voorop dat de feitelijke situatie, het werkelijk gehouden aantal evenementen waar [appellant] op wijst, niet richtinggevend is voor wat planologisch mag worden toegestaan. De Afdeling dient de maximale planologische mogelijkheden die het plan biedt en de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan te beoordelen.

Uit artikel 2, aanhef en onder c, sub 4 en 5 van de planregels volgt dat evenementen van categorie 2 en 3 muziekevenementen mogen zijn, met dien verstande dat deze maximaal 12 dagen per jaar zijn toegestaan en dat van de 12 muziekevenementen er maximaal 6 dance-evenementen zijn toegestaan. Dit is in overeenstemming met de geldende omgevingsvergunning, de nota Strategisch Evenementenbeleid en de nota Evenementenlocatie Stadspark-Drafbaan. De raad heeft daarnaast ervoor gekozen om 5 extra categorie 2- of categorie 3-evenementen toe te staan. Dit mogen geen muziekevenementen zijn. Zoals de raad heeft toegelicht betreft dit incidentele evenementen zoals een huldiging van een voetbalelftal of een pasar malam met veel bezoekers. Gezien de aard van deze evenementen en de omstandigheid dat het daarbij gaat om incidentele evenementen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in

redelijkheid ervoor heeft kunnen kiezen om naast de 12 muziekevenementen nog 5 grootschalige incidentele evenementen toe te staan.

Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt dat het plan 11 dagen onafgebroken muziekfestivals toestaat, omdat voor muziekevenementen, anders dan voor dance-evenementen, geen maximale duur, rustperiode en aanvangstijd in de planregels is opgenomen. Hij voert aan dat voor dance-evenementen een rustperiode van 2 weken in de planregels is opgenomen en dat dit voor de overige muziekevenementen ontbreekt. De raad stelt weliswaar dat een rustperiode voor de overige muziekevenementen niet gewenst en niet nodig is, omdat uit de analyse van de klachten die zijn ingediend bij het Meldpunt overlast en Zorg over de afgelopen 3 jaar blijkt dat alle klachten vanwege muziek op de drafbaan dancefeesten betreffen, maar een feitelijke onderbouwing van dit standpunt ontbreekt, aldus [appellant].

[appellant] stelt voorts dat in het plan een definitie van het begrip dag ontbreekt en dat de raad ten onrechte geen regeling in het plan heeft opgenomen voor de op- en afbouw van evenementen, met name wat betreft de tijdstippen waarop de op- en afbouwwerkzaamheden mogen plaatsvinden. Het ontbreken van een aanvangstijd en het ontbreken van een definitie van het begrip dag, leiden ertoe dat evenementen ook in de vroege nachtelijke uren kunnen plaatsvinden.

[appellant] betoogt tevens dat de in de planregels opgenomen geluidnormen voor categorie 2- en 3-evenementen onzorgvuldig tot stand zijn gekomen. Hij voert daartoe aan dat onduidelijk is of met de aangegeven normen getallen bedoeld worden die zijn gebaseerd op LAeq of LCeq metingen, of op LMax of LCmax. Als in de planregels is uitgegaan van het equivalente geluidniveau is het van belang om te weten over welke tijdsduur het gemiddelde moet worden bepaald, want hoe langer de tijdsduur waarover het gemiddelde wordt bepaald, des te meer geluidpieken zijn toegestaan. Deze informatie ontbreekt ten onrechte in de planregels, aldus [appellant].

8.1. De raad stelt dat vanuit een oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid ervoor is gekozen voor dance-evenementen een rustperiode van minimaal 2 weken en een maximale duur van 8 uur vast te leggen in het plan. Een uitbreiding van deze regeling naar alle muziekevenementen is niet nodig, omdat er volgens de raad geen onaanvaardbare hinder optreedt als gevolg van niet-dance-evenementen.

Ter onderbouwing daarvan wijst de raad op een klachtenoverzicht en de uitspraak van de Afdeling op 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:415.

De raad heeft ter zitting medegedeeld dat meerdaagse evenementen niet zijn toegestaan, omdat voor alle evenementen een begin- en eindtijd geldt. Volgens de raad zal de op- en afbouw van evenementeninstallaties geen voor de omgeving waarneembaar geluid met zich meebrengen. Daarom is daarvoor in het plan geen afzonderlijke regeling getroffen.

De raad stelt dat de in de planregels 1.8, 1.9 en 1.10 opgenomen geluidnormen zien op het langtijd beoordelingsgemiddelde, het equivalente geluidniveau LAeq en LCeq. De raad erkent dat is nagelaten dit in de planregels op te nemen.

De raad stelt ten slotte dat overeenkomstig gemeentelijk beleid het geluidniveau wordt gemeten over drie minuten. De geluidmeting en het bepalen van het equivalente geluidniveau tijdens evenementen zijn volgens de raad uitvoeringsaspecten. De wijze waarop het equivalente geluidniveau moet worden bepaald, wordt vastgelegd in de vergunning voor het houden een evenement.

8.2. In paragraaf 3.1 van de plantoelichting staat dat dance-muziek een hoge frequentie aan lage tonen kent en dat lage bastonen een grote invloed hebben op de hinderbeleving. Geluidoverlast als gevolg van muziekevenementen, niet zijnde dance-evenementen, is volgens de plantoelichting gering. Daarom is ervoor gekozen om voor dance-evenementen een maximale duur en een rustperiode van 2 weken tussen dance-evenementen op te nemen, aldus de plantoelichting.

8.3. In het deskundigenbericht staat dat het plan een aantal dagen achter elkaar (muziek)evenementen, niet zijnde dance-evenementen, toelaat, omdat een aanvangstijd en maximale duur voor deze evenementen ontbreekt. Hierdoor kan de hinder van deze evenementen meer geconcentreerd optreden. Volgens het deskundigenbericht kan in het algemeen gesteld worden dat meerdaagse evenementen hinderlijker zijn dan een eendaags evenement. In de door gemeenten in dit soort situaties veel toegepaste nota "Evenementen met een luidruchtig karakter" is aangegeven dat naast de relatie tussen geluidproductie en hinder, de mate van hinder mede afhankelijk is van het aantal evenementen per jaar, het aantal dagen per evenement en het sluitingstijdstip.

Volgens het deskundigenbericht is niet uit te sluiten dat tijdens het opbouwen en afbreken hinder voor de omgeving kan ontstaan. De mate van hinder hangt voor een belangrijk deel samen met het aantal dagen dat nodig is voor het opbouwen en afbreken en de perioden van de dag waarbinnen de werkzaamheden worden uitgevoerd. [appellant] woont echter op een dusdanige afstand van de drafbaan dat niet gevreesd hoeft te worden voor hinder van op- en afbouwactiviteiten, aldus het deskundigenbericht.

8.4. [appellant] woont op een afstand van ongeveer 450 m van de drafbaan. Deze afstand is naar het oordeel van de Afdeling te groot om hinder van op- en afbouwactiviteiten te kunnen ondervinden.

8.5. In de voor de drafbaan geldende omgevingsvergunning is een rustperiode van 2 weken voorgeschreven voor het houden van categorie 2- en 3-evenementen, met de mogelijkheid dat hiervan in bijzondere gevallen ontheffing wordt verleend.

In de nota Strategisch evenementenbeleid staat dat evenementen waarvan naar verwachting (geluid) overlast kan optreden afhankelijk van het locatieprofiel kunnen worden beperkt in aantal (bijvoorbeeld maximaal 4), duur (bijvoorbeeld maximaal 8 uur) en in tijd worden gespreid (bijvoorbeeld minimaal 2 weken tussen 2 evenementen van hetzelfde type).

8.6. De Afdeling overweegt dat in de planregels voor categorie 1- , categorie 2- en categorie 3-evenementen een aanvangstijd ontbreekt, dat voor alle categorie 1-evenementen en voor 5 categorie 2- en 3-evenementen, niet zijnde muziek-evenementen, een eindtijd en maximale duur ontbreken en dat voor 6 muziek-evenementen een maximale duur ontbreekt.

De Afdeling stelt vast dat in artikel 2, aanhef en onder c, onder 6 van de planregels voor dance-evenementen een rustperiode van 2 weken tussen 2 dance- evenementen is opgenomen, maar dat een dergelijke regeling voor de overige categorie 2- en 3-evenementen ontbreekt.

Voorts is in de planregels die betrekking hebben op categorie 2- en 3-evenementen geen onderscheid gemaakt tussen dag-, avond- en nachtperiode, zodat onduidelijk is gedurende welke periode de toegestane hogere geluidwaarden gelden.

Voorts overweegt de Afdeling dat nu in de artikelen 1.8, 1.9 en 1.10 van de planregels niet is vermeld dat

de geluidnormen zien op het equivalente geluidniveau en evenmin is vermeld hoe dit niveau dient te worden gemeten, de raad ten aanzien van deze geluidnormen niet precies genoeg heeft geregeld wat hij heeft beoogd.

8.7. Als gevolg van het ontbreken van de hiervoor genoemde aspecten in de planregeling laat het plan, anders dan de raad heeft betoogd en beoogd, meerdaagse evenementen toe. De raad heeft het plan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld.

In het licht van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het voor dance-evenementen wel noodzakelijk is om een maximale duur en rustperiode voor te schrijven en voor andere muziek-evenementen niet. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het plan voor alle categorie 2- en 3-evenementen hogere geluidwaarden toelaat en dat in de planregeling voor alle evenementen naast een dB(A)- ook een dB(C)-waarde voor de bastonen is vastgesteld. Gelet hierop heeft de raad het plan in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

9. [appellant] stelt dat het plan voor categorie 3-evenementen ten onrechte toestaat de geluidnorm 4 keer per jaar te verhogen tot 75 dB(A) en 90 dB(C).

9.1. Artikel 1.10 van de planregels luidt:

"evenement van categorie 3:

een evenement waarbij:

- de geluidproductie op de meest belaste gevel van alle omliggende woningen maximaal 70 dB(A) en maximaal 85 dB(C) bedraagt, met dien verstande dat de geluidproductie gemeten op 15 meter vanaf het podium maximaal 100 dB(A) en 115 dB(C) mag bedragen en met dien verstande dat de geluidproductie gedurende maximaal 4 uur maximaal 75 dB(A) en/of 90 dB(C), gemeten op de meest belaste gevel van alle omliggende woningen, mag bedragen [...]"

9.2. De Afdeling stelt vast dat uit artikel 1.10 van de planregels volgt dat de geluidproductie gemeten op 15 meter vanaf het podium bepalend is voor de toegestane maximale geluidproductie op de woningen. Deze geluidproductie is vastgesteld op maximaal 100 dB(A) en 115 dB(C) en hiervoor zijn geen hogere normen vastgesteld. De in artikel 1.10 toegestane verhoging gedurende maximaal 4 uur is hierdoor, anders dan de raad meent, niet mogelijk.

Een verhoging als door [appellant] gevreesd is derhalve niet mogelijk.

10. [appellant] stelt dat onvoldoende onderzoek is uitgevoerd naar de gevolgen van de in het plan vastgestelde geluidnormering op de omliggende woningen. Hij wijst erop dat in het Geluidrapport staat dat het geluidniveau op de omliggende woningen over het algemeen maximaal 60 dB(A) zal zijn en alleen in zeer ongunstige situaties, dus bij hoge uitzondering 65 dB(A) zal bedragen. In dat kader stelt hij dat een maximum van 60 dB(A) in de planregels had moeten worden vastgesteld. Nu dit niet is gebeurd en nu onvoldoende onderzoek is uitgevoerd, is volgens [appellant] onduidelijk wat de effecten zullen zijn op zijn woon- en leefklimaat.

10.1. Dit plan laat voor categorie 2- en 3-evenementen geluidwaarden toe van maximaal 70 dB(A) en 85 dB(C) op de meest belaste gevel van alle woningen en maximaal 100 dB(A) en 115 dB(C) gemeten op een afstand van 15 m vanaf het podium. In de nota Strategisch evenementenbeleid staat dat voor muziekevenementen geluidnormen gelden van 85 dB(A) en 100 dB(C), gemeten op de gevel van de meest dichtbij gelegen woning.

In aanvulling op het Geluidrapport heeft dbCAre in opdracht van de gemeente een nadere berekening uitgevoerd om te bepalen wat de effecten zijn van de in het plan toegestane geluidwaarden op de omliggende woningen. Daarbij is uitgegaan van een geluidproductie van maximaal 100 dB(A) en 115 dB(C) gemeten op 15 m vanaf het podium. De resultaten daarvan zijn weergegeven in figuur 1 in paragraaf 3.1 van de plantoelichting. Uit die resultaten volgt dat bij de maximale toegestane geluidproductie, het equivalente geluidniveau op de gevel van de woning van [appellant] 60 dB(A) zal bedragen.

In het deskundigenbericht staat dat uitgaande van een conventioneel geluidstelsel en een bronvermogen van 131 dB(A) een waarde van 70 dB(A) op de gevels van de woningen rond de drafbaan niet wordt gehaald.

10.2. De in het plan opgenomen geluidnormen zijn een invulling van het gemeentelijk beleid. Volgens dit beleid zijn normen van 85 dB(A) en 100 dB(C) toegestaan, gemeten op de gevel van de meest dichtbij gelegen woning. In dit geval staan de woningen op relatief grote afstand van de drafbaan. Indien de raad de geluidnormen uit het gemeentelijk beleid zou hanteren, zou dit tot extreme waarden leiden. De raad heeft er daarom voor gekozen om geluidwaarden van 70 dB(A) en 85 dB(C) toe te staan op de meest belaste gevel van alle woningen. De Afdeling ziet in het licht van het gemeentelijk beleid

geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad dit niet in redelijkheid heeft kunnen doen.

Uit de nadere berekening van dbCAre volgt dat de in het plan opgenomen geluidnormen zullen leiden tot een geluidbelasting van 60 dB(A) op de meest dichtbij gelegen gevel van de woning van [appellant]. Het betoog van [appellant] dat de gevolgen van de toegestane geluidnormen voor categorie 2- en 3-evenementen niet zijn onderzocht en dat onduidelijk is wat de effecten daarvan zullen zijn op zijn woon- en leefklimaat, mist derhalve feitelijke grondslag.

Het betoog faalt.

Laagfrequent geluid

11. [appellant] vreest voor de effecten van laagfrequent geluid op zijn woning als gevolg van de muziekevenementen. Hij stelt dat bastonen de huizen sterker binnendringen dan midden- en hoge tonen en dat de demping ervan door de gevels van de huizen lager is dan de algemene dempingsnorm van 20 dB(A). [appellant] wijst ter onderbouwing van dat standpunt onder meer op het onderzoek van het RIVM, Factsheet LFG, van 3 juni 2013 over laagfrequent geluid (hierna: Factsheet LFG). Het vastgestelde geluidbelastingniveau van 70 dB(A) op de gevel zal als gevolg van laagfrequent geluid tot een binnenniveau van minimaal 53 of 54 dB(A) leiden. Dit tast de spraakverstaanbaarheid binnenshuis aan en zal tot een onaantvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat leiden, aldus [appellant].

11.1. In het Factsheet LFG staat dat laagfrequent geluid ziet op geluid met een frequentie onder de 100/125 Hz. Bijna alle geluidbronnen produceren naast hoger frequent geluid ook laagfrequent geluid. In de meeste gevallen wordt het laagfrequent geluid door het hoger frequente geluid overstemd en dan wordt het niet als zodanig waargenomen. Laagfrequent geluid dempt op grotere afstand minder uit dan geluid met hogere frequenties. Op afstanden van meer dan 5 km van sterke geluidbronnen blijft alleen de laagfrequente component over. Laagfrequent geluid is meestal niet als tonaal te herkennen en het is niet bekend of tonaliteit een rol speelt in de hinderlijkheid van laagfrequent geluid. De geluidisolatie van een gevel voor laagfrequent geluid is geringer en als er sprake is van laagfrequent geluid blijft dus meer geluid binnen over dan bij 'gewoon' geluid.

11.2. De Afdeling stelt vast dat er geen wettelijk voorgeschreven richtlijn bestaat voor het vaststellen van normen voor acceptabel laagfrequent geluid.

Zoals hiervoor is vermeld, heeft de raad met het oog op de effecten voor omwonenden als gevolg van laagfrequent geluid naast een dB(A) ook een dB(C) norm opgenomen. In de nadere berekening zijn de effecten van 'gewoon' geluid op de omliggende woningen weergegeven in dB(A), een zogenoemde A-weging. In dit geval zal de geluidbelasting op de meest dichtbij gelegen gevel van de woning van [appellant] 60 dB(A) bedragen als gevolg van de in het plan opgenomen geluidnormen. Uitgaande van een gevelisolatie van 20 dB(A) zal dit tot een binnenwaarde van 40 dB(A) leiden.

De Afdeling constateert met [appellant] dat in de nadere berekening niet inzichtelijk is gemaakt wat het effect is van de in de planregels opgenomen dB (C) normen op de binnenwaarde van de woning van [appellant], terwijl de geluidisolatie van een gevel voor laagfrequent geluid geringer is dan voor 'gewoon geluid'. Het besluit is ook in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld.

De beroepsgrond slaagt.

Gronden met bestemming Groen

12. [appellant] stelt dat uit de plantoelichting volgt dat op gronden waaraan de bestemming "Groen" is toegekend in het geldende plan "Kranenburg-Stadspark" ook evenementen zullen worden gehouden, terwijl een planologische basis hiervoor ontbreekt. [appellant] stelt dat de gevolgen daarvan ten onrechte niet zijn onderzocht en acht de omstandigheid dat de gemeente hiervoor beleid zal ontwikkelen onvoldoende.

12.1. Voor zover [appellant] erop wijst dat in de plantoelichting staat dat elders in het park ook evenementen kunnen worden gehouden, overweegt de Afdeling dat de plantoelichting geen onderdeel uitmaakt van het plan, zodat daaraan geen bindende betekenis kan worden toegekend.

Voorts moet worden vastgesteld dat de door [appellant] bedoelde gronden geen onderdeel uitmaken van het bestreden plan. Deze beroepsgrond dient daarom buiten inhoudelijke beschouwing te blijven.

Conclusie

13. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover dat betrekking heeft op de regeling die in het plan is opgenomen voor evenementen. Dit betreft het plandeel met de

aanduiding "evenemententerrein" en de planregels die daarop betrekking hebben.

14. De raad dient zich naar aanleiding van deze uitspraak te beraden over een nieuwe planregeling voor evenementen op de drafbaan in het Stadspark van Groningen. Ten aanzien van een eventueel nieuw te nemen besluit hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast.

15. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

16. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Groningen van 29 juni 2016, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Partiële herziening bestemmingsplan Kranenburg-Stadspark-de Drafbaan en de Kring" voor zover het betreft:

- de aanduiding "evenemententerrein" die aan de gronden van de drafbaan is toegekend;

- de planregels die betrekking hebben op de aanduiding "evenemententerrein" die aan de gronden van de drafbaan is toegekend en die betrekking hebben op evenementen;

III. draagt de raad van de gemeente Groningen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke <http://www.ruimtelijkeplannen.nl> voorziening;

(red.)

NOOT

Een goede planregeling opstellen voor evenementen blijft ingewikkeld, zo laat deze uitspraak zien. Dat heeft in dit geval niet alleen te maken met de inhoudelijke discussie, maar ook de verwevenheid van dit onderwerp tussen het beleid dat is opgesteld in het kader van de APV en de ruimtelijke ordening.

Daarnaast moet de planregeling technisch vastleggen wat de gemeenteraad heeft beoogd en bovendien speelt er ook het probleem van het ontbreken van normen voor laagfrequent geluid. Maar de uitspraak laat zien dat langzaam maar zeker wel progressie wordt geboekt, want het grootste deel van de planregeling voor evenementen acht de Afdeling aanvaardbaar. Duidelijk is dat de raad van de gemeente Groningen het onderwerp evenementen serieus heeft aangepakt, zo is er een geluidonderzoek gebaseerd op een worst-case studie, de geluidnormen zijn berekend in dB (A) en dB (C), en het geluidonderzoek is volgens de Raad van State juist uitgevoerd. Ook zijn de aantallen evenementen, aantallen bezoekers en ten dele de eind- en begintijden van evenementen vastgelegd. Tot slot zijn ook de soort en aard van de evenementen in categorieën ingedeeld en in de planregels vastgelegd. Een aantal overwegingen over deze evenementenregeling wordt hieronder nader toegelicht.

Ten aanzien van categorie 1, de evenementen die potentieel de minste hinder opleveren, speelt een discussie ten aanzien van de aantallen evenementen. Hoewel feitelijk minder evenementen worden georganiseerd, is door de gemeenteraad het aantal evenementen gemaximeerd op 100. In de omgevingsvergunning zijn deze aantallen niet beperkt. Dat feit en omdat de hinder voor de omwonenden als gevolg van deze categorie evenementen beperkt is, maakt dat de keuze van de gemeenteraad om het aantal evenementen te beperken tot 100 aanvaardbaar is. Desondanks gaat het toch nog mis. Het maximum aantal bezoekers wijkt aanzienlijk af van de aantallen die zijn vermeld in het gemeentelijk evenementenbeleid, opgenomen in de nota Evenementenlocatie Stadspark-Drafbaan. De raad heeft niet toegelicht waarom deze toename ten opzichte van het in het gemeentelijke beleid vastgelegde aantal aanvaardbaar is en verder nagelaten om de maximering van het aantal bezoekers per dag vast te leggen. De les die hieruit kan worden getrokken is dat de planregeling ofwel dient aan te sluiten bij het gemeentelijk beleid, dan wel de afwijking ervan moet worden gemotiveerd.

Ook de planregeling voor categorie 2 en 3 evenementen haalt de eindstreep niet. Wel gaat het goed bij de aantallen evenementen die in deze

categorieën afwijken van het aantal dat in een gemeentelijke beleidsnota 'Strategisch Evenementenbeleid' is vastgelegd. In dit geval kan de gemeenteraad de afwijking verantwoorden. De raad heeft gekozen om vijf extra evenementen ten opzichte van het aantal uit de beleidsnota Strategisch Evenementenbeleid toe te staan voor incidentele evenementen, niet zijnde muziekevenementen, zoals de huldiging van een voetbalelftal of een evenement dat veel bezoekers trekt. Die keuze acht de Afdeling aanvaardbaar. De planregeling deugt echter niet voor wat betreft het vastleggen van de aanvangstijden en maximale duur van evenementen die geen dance-event zijn. Hierdoor kunnen deze evenementen, anders dan dance-events, gedurende een aantal dagen plaatsvinden. De gemeenteraad onderbouwt zijn keuze met een verwijzing naar de klachten in de afgelopen jaren. De meeste klachten zijn ingediend over dance-events. De Afdeling verwijst naar de Nota Limburg en stelt dat een van de aspecten die de hinder van een evenement bepaalt, het aantal dagen is dat een evenement plaatsvindt. Verder staat in de gemeentelijke nota Strategisch evenementenbeleid dat evenementen waar geluidsoverlast door kan optreden in aantal en tijd worden gespreid. De Afdeling is daarom van mening dat in de planregeling had moeten worden voorzien in een regeling waarin de duur per evenement voor alle categorieën wordt beperkt.

De Afdeling beschrijft in rechtsoverweging 11 de problemen met betrekking tot laagfrequent geluid. Het laagfrequente geluid, uitgedrukt in dB (C)) neemt op grotere afstand minder af dan geluid met hogere frequenties, uitgedrukt in dB (A). Daarbij isoleert een gevel het laagfrequente geluid minder goed, waardoor meer laagfrequent geluid de woning binnendringt. Ook wordt nog eens vastgesteld dat er geen wettelijke richtlijn bestaat die bepaalt welk geluidniveau aan laagfrequent geluid nog aanvaardbaar is. Aan deze rij van aandachtspunten voegt de Afdeling er in deze uitspraak één toe. Net als de maximale geluidnormen die in dB (A) en dB (C) zijn uitgerekend, moet ook het geluid in de woning worden berekend voor hoogfrequent geluid en voor laagfrequent geluid.

J.S. Haakmeester