

Handreiking evenementen in ruimtelijke ordening: overzicht van de jurisprudentie

Vrijwel dagelijks kunnen in Nederland een of meerdere evenementen worden bezocht. Kleinschalige evenementen met een lokaal karakter, zoals een straat- of dorpsfeest, binnenstedelijk, of in het buitengebied, maar ook grootschalige, meerdaagse festivals. Het karakter van de evenementen verschilt. Denk aan kleinschalige muziek- of theatervoorstellingen in een dorpscafé, of grote popconcerten op bijzondere locaties in de openlucht, zoals Paleis Soestdijk of aan de Noordzee. Bezoekers van grote evenementen zijn niet langer afkomstig uit de eigen omgeving, maar komen uit het hele land en in sommige gevallen uit het buitenland. Daardoor verandert het karakter van evenementen van "ons feest" naar een feest waar omwonenden zich niet meer in herkennen. Veelal zijn evenementen geconcentreerd in de zomermaanden, maanden waarin omwonenden vaak ook meer buiten zijn en gebruikmaken van tuinen, parken en natuur. Betrek daarbij dat op sommige plekken herhaaldelijk, grote evenementen plaatsvinden en bewoners tegelijkertijd ook last hebben van (geluid van) grote bouwwerkzaamheden, spoorlijnen of bedrijvigheid. Daarmee wordt het speelveld waarin gemeenten en evenementenorganisaties moeten opereren en tegelijkertijd ook de bezwaren van bewoners helder. Aan de gemeenteraad de taak om al deze belangen af te wegen en in bestemmingsplannen te borgen.

Al geruime tijd worden evenementen ruimtelijk relevant geacht en vaste jurisprudentie is dat evenementen expliciet in een bestemmingsplan moeten worden toegestaan.¹ Ik breng in herinnering de uitspraken die eerder al zijn gewezen over de "evenementenvrijstelling", opgenomen in art. 4.1.1 lid 1 aanhef en onder h Bro en art. 4 onderdeel 8 Bijlage II Bor(oud), die eveneens in dit artikel worden besproken. Met name vanwege de hoeveelheid evenementen en de vergaande invloed van evenementen op het woon- en leefklimaat lijkt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, hierna; "de Afdeling" in de uitspraak Rengerspark uit 2011 de lijnen strakker te hebben getrokken.² Sinds deze uitspraak is een gestage stroom jurisprudentie op gang gekomen, die zo langzaam maar zeker op hoofdlijnen lijkt te zijn uitgekristalliseerd.

In dit artikel zal de jurisprudentie vanaf de eerste richtinggevende uitspraken vanaf 2011 op een rij worden gezet. Het artikel spitst zich toe op evenementen in het ruimtelijke ordeningsspoor. Niet wordt ingegaan op de jurisprudentie die is gewezen over evenementen in het APV-spoor of evenementen die binnen inrichtingen plaatsvinden.

Kader

Binnen de ruimtelijke ordening staat het beschermen van een goed woon- en leefklimaat centraal. Er is geen duidelijke definitie van deze term, maar er wordt bedoeld op een afweging van alle bij een bepaald onderwerp betrokken belangen. Dat gaat verder dan alleen voldoen aan de normen. Ook als er voor bepaalde effecten geen normen in wet- of regelgeving zijn vastgelegd, moeten deze effecten toch in het onderzoek worden meegenomen.³ Daarbij geldt als vaste jurisprudentie dat de maximale gevolgen moeten worden onderzocht van hetgeen het bestemmingsplan mogelijk maakt.

¹ Zie bijvoorbeeld, ABRvS 30 juni 1990, nr. R03.88.6110, *BR* 1991/115, en vergelijkbaar ABRvS 5 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO9802, *MenR* 2011/61.

² ABRvS 16 februari 2011, nr. 200903724/1/R3, Bestemmingsplan 'Kenniscampus Rengerspark', *TBR* 2011/99, m.nt. J.J. Scheltens-Fokke en vergelijkbaar ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, «JM» 2012/48, m.nt. S.M. van Velsen en F. Arents, bestemmingsplan Ellerveld.

³ Zie bijv. ABRvS 19 oktober 2011, nr. 201001729/1/R2, ABRvS 30 januari 2013, nr. 201203524/1/R1, «JM» 2013/40, m. nt. F. Arents en ABRvS 23 oktober 2013, nr. 201301638/1/R1, m. nt. F. Arents, «JM» 2013/162, en geldt ook als er helemaal geen normen zijn, bijvoorbeeld voor geur van siervissenkwekerij, zie bijv. ABRvS 25 april 2012, nr. 201106872/1/R2.

De Afdeling eist dat in een bestemmingsplan beperkingen worden opgenomen voor het toegelaten gebruik, indien dat noodzakelijk is in verband met het waarborgen van een goed woon- en leefklimaat. Dit geldt ook in het geval een evenement in het bestemmingsplan wordt toegelaten. De toegelaten evenementen zijn bepalend voor de mate van overlast en daarmee de impact op het woon- en leefklimaat. De gemeenteraad moet in zijn besluit over de vaststelling de aanvaardbaarheid van de impact van de toegelaten evenementen op het woon- en leefklimaat afwegen. In de uitspraak Rengerspark overwoog de Afdeling dan ook dat in de voorschriften van een bestemmingsplan, gelet op de rechtszekerheid, een regeling moet worden opgenomen met betrekking tot de intensiteit waarmee het evenemententerrein mag worden gebruikt, zoals het maximaal aantal toegestane bezoekers per evenement en het aantal evenementen per jaar.⁴ Ook het soort evenementen moet worden gespecificeerd en inzichtelijk moet worden gemaakt welke aantallen evenementen zijn toegestaan. Deze verplichting geldt niet alleen voor een terrein waaraan de hoofdbestemming 'evenemententerrein' is toegekend, maar ook voor gebouwen, parken, pleinen en straten waarin – naast de hoofdbestemming – ook evenementen zijn toegelaten⁵ en evenementenhallen.⁶

In de eerste uitspraken worden door de gemeenteraden al verweren gevoerd die worden herhaald en in latere uitspraken terugkomen. Zo verweert de gemeenteraad van Leeuwarden in de procedure over het bestemmingsplan Rengerspark zich door te wijzen op de bevoegdheden van de burgemeester op grond van de APV. De gemeenteraad stelt dat de te verwachten milieuhinder via de APV kan worden gereguleerd. Dat argument overtuigt de Afdeling niet. Volgens de Afdeling ligt het op de weg van de planwetgever om omtrent het aantal evenementen per jaar, de soorten en de maximale bezoekersaantallen, voorschriften te stellen indien dat, uit een oogpunt van de besluitvorming omtrent de aanvaardbaarheid van een locatie als evenemententerrein, van belang is. Ook neemt de Afdeling geen genoegen met verweren waarin een goed woon- en leefklimaat wordt beargumenteerd met een beroep op ervaringen uit het verleden.⁷ In de uitspraak Ellerveld voegt de Afdeling daaraan toe dat een evenementenvergunning is ingegeven vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde en geen toetsingskader is voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement of een evenemententerrein. Ook het feit dat artikel 2.25 van de APV de mogelijkheid biedt om geluidvoorschriften te verbinden aan een evenementenvergunning, leidt niet tot een ander oordeel, omdat die evenmin zijn bedoeld om een goede ruimtelijke ordening te waarborgen. Dat evenementen mede worden gereguleerd door de APV kan derhalve geen reden zijn om een nadere regeling ten aanzien van evenementen in de planregels achterwege te laten.

In een andere procedure wordt door de gemeenteraad gemeld dat in het bestemmingsplan geen beperkingen hoeven te worden opgenomen, omdat evenementen onder een vergunningplicht zijn gebracht, waarmee de overlast van evenementen kan worden beperkt.⁸ De Afdeling gaat eveneens niet in dit verweer mee. Er dient in het bestemmingsplan zelf een afweging naar de toelaatbaarheid van evenementen en zo nodig een beperking te zijn opgenomen. Het feit dat evenementen alleen na het verlenen van een vergunning zijn toegestaan, doet daaraan niets af.

⁴ ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4728, bestemmingsplan 'Kenniscampus Rengerspark', Leeuwarden.

⁵ ABRvS 20 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8858, bestemmingsplan 'Emmen, De Verbinding' en vergelijkbaar ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2561, bestemmingsplan 'Thorbeckelaan Zuid' Barneveld.

⁶ ABRvS 23 april 2014 ECLI:NL:RVS:2014:1491 bestemmingsplan 'Kranenburg-Stadspark', drafbaan Groningen.

⁷ ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2561, bestemmingsplan Thorbeckelaan Zuid van de gemeente Barneveld.

⁸ ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2968, bestemmingsplan Lingewaard, gemeente Lingewaard.

⁹ ABRvS 17 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412, bestemmingsplan 'Tuibrug', Hoorn.

Het verbaast dan ook niet, dat ook een verwijzing naar een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu, niet slaagt.⁹ Daartoe overweegt de Afdeling dat, anders dan bij een omgevingsvergunning, bij de vaststelling van een bestemmingsplan een beoordeling nodig is op basis van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. Dit is onder meer van betekenis voor wat betreft het aantal, de aard en de omvang van de evenementen. Zonder een beperking in de planregels wat betreft het aantal, de aard en de omvang van de evenementen, is een dergelijke beoordeling van de maximale planologische mogelijkheden niet goed denkbaar. Bij een omgevingsvergunning daarentegen, kunnen niet alle gevolgen die ruimtelijk relevant zijn in de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning worden betrokken. Zo kunnen de gevolgen van het houden van evenementen voor de belasting van de aan- en afvoerwegen wel in de ruimtelijke afweging, maar niet in de beoordeling van de aanvraag voor de omgevingsvergunning worden meegenomen. Opmerkelijk in dat verband is de overweging van de Afdeling over het bestemmingsplan Ijsbaan van de gemeente Haarlem.¹⁰ Daarin wordt overwogen dat al jarenlang legaal een ijsbaan aanwezig is en op de ijsbaan evenementen worden georganiseerd die worden beperkt door de voorschriften uit de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu. De Afdeling overweegt dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de akoestische gevolgen van dit plan voldoende worden beperkt door de voorschriften uit de milieuvergunning en het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Uitzondering voor kortdurende en incidentele evenementen

De in een bestemmingsplan toegelaten functie verzet zich echter niet tegen kortdurende en incidentele evenementen. Daarvoor hoeft in een bestemmingsplan geen aparte evenementenregeling te worden opgenomen.¹¹ Als kortdurende en incidentele evenementen zijn de afgelopen jaren een aantal evenementen geaccepteerd. Het gebruik van een parkeerterrein ten behoeve van een "preuvenement" in Kelpen-Oler was in strijd met de ter plaatse geldende bestemming "Wonen (W)". Het preuvenement duurde inclusief op- en afbouw enkele uren en niet helemaal duidelijk was of er sprake was van een jaarlijks terugkerend evenement. Oudere uitspraken zijn eveneens illustratief. Verwezen wordt naar een uitspraak uit 2009 over het parkeren van auto's op gronden met een agrarische bestemming. De Afdeling was van mening dat het één tot tweemaal per jaar parkeren van auto's ten behoeve van de Weerselose markt op gronden met een agrarische bestemming, zo kortdurend en incidenteel was, dat de bestemmingsplanvoorschriften zich daartegen niet verzetten.¹² Ook het plaatsen van een mobiele kraan, enkele uren gedurende vier keer per jaar is aangemerkt als kortdurend en incidenteel gebruik.¹³

Eveneens is in de jurisprudentie ook een aantal activiteiten aan de orde gekomen die volgens de Afdeling niet kortdurend en incidenteel zijn. Voorbeelden daarvan zijn onder meer:

- een jaarlijks terugkerend, drie dagen durend schuttersfeest in Diepenheim, waarbij het op- en afbouwen meer dan een week duurde;¹⁴
- het Metaalfestival "Elsrock" op een terrein met een recreatieve bestemming in Rijssen. Het ging om een jaarlijks terugkerend festival dat één dag duurde en waarvan de op- en afbouw ongeveer negen dagen in beslag nam.¹⁵ In deze uitspraak overwoog de Afdeling dat, gelet op de toen bestaande

9 ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, «JM» 2012/48, m.nt. S.M. van Velsen en F. Arents, bestemmingsplan Ellerveld, vergelijkbaar: ABRvS 23 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2561, bestemmingsplan Thorbeckelaan Zuid, gemeente Barneveld, ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2476, bestemmingsplan Amsterdam Rai, gemeente Amsterdam.

10 ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:98.

11 ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3702 en vergelijkbaar, alhoewel niet over afwijkend gebruik ten behoeve van een evenement: ABRvS 6 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7611.

12 ABRvS 1 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH9229.

13 ABRvS 16 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2137.

14 ABRvS 13 april 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3708, «JM» 2005/67, m.nt. Wiggers.

15 ABRvS 3 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL6212, *MenR* 2010/ 38, m.nt. S. Hillegers.

mogelijkheid om voor een evenement een ontheffing van een bestemmingsplan op grond van art. 4.1.1 lid 1 aanhef en onder h Bro te verlenen, niet te snel moet worden aangenomen dat een activiteit kortdurend en incidenteel is;

- het opstijgen en landen van schervliegstuigen op gronden met een agrarische bestemming in Tholen, jaarlijks op 25 dagen 50 keer stijgen en landen. Niet van belang dat de start- en landingsgerelateerde activiteiten per vlucht niet veel tijd in beslag namen.¹⁶ Datzelfde gold ook voor de jaarlijkse popconcertenreeks gedurende twee dagen en zeven maandagavonden in het Wantijpark Dordrecht¹⁷ en het organiseren van vijf evenementen in een sporthal waarin evenementen niet waren toegelaten.¹⁸

In de lezenswaardige uitspraak over het festival Amsterdam Open Air, is geprobeerd om deze jurisprudentielijn te verbreden ten behoeve van het evenement Amsterdam Open Air.¹⁹ Amsterdam Open Air is een evenement met een maximum van 40.000 bezoekers. Het evenement vindt ieder jaar plaats en duurt twee dagen. Daarnaast wordt gedurende een onduidelijk aantal dagen ten behoeve van het evenement op- en afgebouwd. Op het terrein bevinden zich circa tien podia en een kampeerterrein waar drie nachten kan worden gekampeerd. De Afdeling overwoog, onder verwijzing naar de uitspraak over het Metaalfestival Elbrock, dat niet te snel moet worden aangenomen dat kortdurend en incidenteel gebruik aan de orde is. Dit geldt des te meer nu de mogelijkheid voor verlening van een omgevingsvergunning onder de Wabo aanzienlijk is verruimd.²⁰ Alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden aangenomen dat het bestemmingsplan zich niet verzet tegen kortdurend en incidenteel gebruik van gronden in strijd met het bestemmingsplan, in welk geval geen omgevingsvergunning nodig is.

Uit de hiervoor opgenomen jurisprudentie kan de conclusie worden getrokken dat alleen in uitzonderingssituaties evenementen niet in een bestemmingsplan behoeven te worden geregeld. Als al sprake is van een kortdurende en incidentele activiteit, dan lijkt niet zo zeer het jaarlijks terugkerende karakter, maar meer de duur en aard van de inbreuk op de planologisch toegelaten functie doorslaggevend te zijn.

Planregeling, welke onderwerpen

In alle gevallen waarin geen sprake is van een kortdurende en incidentele activiteit moet ofwel het evenement in een bestemmingsplan zijn toegelaten, ofwel moet een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan ex art. 4 onderdeel 11 bijlage II Bor zijn verleend. Uit de uitspraak Rengerspark volgt dat de gemeenteraad de aanvaardbaarheid van de toegelaten evenementen voor het woon- en leefklimaat van de in de omgeving gelegen woningen moet afwegen.²¹ Uit de uitspraak volgt dat de gemeenteraad het aantal evenementen per jaar, de soorten en de maximale bezoekersaantallen in voorschriften moet beperken, indien dat uit een oogpunt van de besluitvorming omtrent de aanvaardbaarheid van een locatie als evenemententerrein van belang is. Ontbreken deze beperkingen, maar zijn wel evenementen toegelaten, dan betekent dat 365 dagen per jaar, 24 uur per dag evenementen waar luide muziek ten gehore wordt gebracht, zijn toegestaan. Gezien de bevolkingsdichtheid zal dat in Nederland feitelijk nergens mogelijk zijn zonder dat er gevolgen voor het woon- en leefklimaat optreden. In het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Gulpen-Wittem heeft de Afdeling overwogen dat het benoemen van de naam van de toegelaten evenementen niet ruimtelijk relevant is, maar dat kan niet worden gezegd van de toegelaten hoeveelheid, soort en duur

16 ABRvS 6 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN9562.

17 ABRvS 29 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2014:710, BR 2015 nr. 51.

18 ABRvS 14 september 2016, nr. ECLI:NL:RVS:2016:2466.

19 ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2026, «JM» 2015/147, m.nt. Haakmeester.

20 Op grond van art. 4 onderdeel 11 Bijlage II Bor, kan voor een evenement een tijdelijke vergunning voor de duur van tien jaar worden verleend.

21 Zie voetnoot 4.

daarvan, welke medebepalend zijn voor het woon- en leefklimaat van omwonenden.²² De wijze waarop de gemeenteraad deze evenementen in het bestemmingsplan benoemt, lijkt de Afdeling terughoudend te toetsen. Indelingen in evenementen die een bepaalde mate van geluid produceren, komen voor en doorstaan de toets van de Afdeling.²³ Datzelfde geldt voor indelingen van evenementen waarin het aantal bezoekers bepalend is,²⁴ of alleen is gekozen voor een onderscheid in buiten- en binnenevenementen.²⁵

De hoeveelheid bezoekers die per evenement zijn toegestaan worden veelal in absolute getallen in de voorschriften opgenomen. De Afdeling vindt dergelijke regelingen aanvaardbaar.²⁶ Daarbij moet wel als kanttekening worden gemaakt dat het opnemen van dit soort gedetailleerde informatie in de planvoorschriften, waaronder heel nauwkeurig vastgelegde bezoekersaantallen, extra inzet van handhavingscapaciteit vereist.²⁷

In een opeenvolgende reeks van uitspraken heeft de Afdeling de onderwerpen die in bestemmingsplanvoorschriften moeten worden vastgelegd, verruimd. Ook de geluidhinder van evenementen, de berekende verkeersintensiteiten, de verwachte parkeerdruk, de verkeersafwikkeling en het verkeersgeluid moeten in de voorschriften worden opgenomen, zo bepaalde de Afdeling in de uitspraak over een nieuw evenemententerrein bij Walibi.²⁸ Terzijde wordt opgemerkt dat de Reparatiewet BZK 2014, waardoor stedenbouwkundige voorschriften uit de Bouwverordening zijn vervallen, het eveneens noodzakelijk maakt dat de parkeerbehoefte, -normen en de omvang van voldoende parkeerterrein in een bestemmingsplan worden opgenomen.²⁹ Ook de duur van het evenement,³⁰ de op- en afbouwperiode, de geluidhinder die deze activiteiten mogen veroorzaken³¹ en de tijden waarbinnen deze op- en afbouwwerkzaamheden kunnen worden uitgevoerd, moeten in bestemmingsplanvoorschriften worden vastgelegd, zo volgt uit het bestemmingsplan De Parken, Indische Buurt en Beekpark van de gemeente Apeldoorn. In de voorschriften verbonden aan dit bestemmingsplan, ontbraken begintijden, waardoor evenementen, maar ook de op- en afbouw, in de nachtelijke uren konden plaatsvinden.³² Een regeling waarin de tijden voor op- en afbouw tussen 8.00 en 19.00 uur gedurende drie dagen voorafgaand aan het evenement en twee dagen na het evenement met een maximale geluidbelasting van 55 dB(A) zijn opgenomen, is volgens de Afdeling

22 ABRvS 5 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO9802, inzake het bestemmingsplan buitengebied Gulpen-Wittem, en vergelijkbaar ABRvS van 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4728 en ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412.

23 Zie bijvoorbeeld bestemmingsplan Westerbork, Midden Drenthe, ABRvS 23 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3475 waarbij het vaststellingsbesluit wel werd vernietigd, maar niet ten aanzien van de indeling van de aard van de evenementen.

24 ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:986, Correctieve herziening DRU Industriepark Ulft, gemeente Oude IJsselstreek, idem ook hier werd het vaststellingsbesluit vernietigd, maar niet ten aanzien van de indeling van de aard van de evenementen.

25 ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1316, bestemmingsplan Fordmuseum uit Hillegom.

26 ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4728, bestemmingsplan 'Kenniscampus Rengerspark', Leeuwarden en vergelijkbaar: ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2644, bestemmingsplan De Parken, Indische buurt en Beekpark, gemeente Apeldoorn.

27 Zie bijvoorbeeld de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Nieuwe Rijn" van de gemeente Leiden, waarin bezoekersaantallen van 4755 en 7938 zijn vastgelegd, ABRvS 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2593.

28 ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, bestemmingsplan Ellerveld en vergelijkbaar ABRvS 10 juli 2013, bestemmingsplan Waterlaan VI gemeente Bergeijk, ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:986 inzake het bestemmingsplan DRU Industriepark Ulft, gemeente Oude IJsselstreek.

29 ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2772, bestemmingsplan "Verwoldseweg 26a Laren" gemeente Lochem

30 ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412, bestemmingsplan Tuibrug, gemeente Hoorn.

31 ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2986, bedrijventerrein Lingewaard, gemeente Lingewaard, r.o. 11.2.

32 ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2644, bestemmingsplan De Parken, Indische buurt en Beekpark, gemeente Apeldoorn, vergelijkbaar: tussenuitspraak ABRvS 1 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2016:1496, Recreatieterrein Karding Groningen.

wel acceptabel.³³ Op basis van de voorgaande jurisprudentie lijkt de conclusie gerechtvaardigd, dat vrijwel alle onderwerpen die bepalend zijn voor het woon- en leefklimaat van omwonenden, in de voorschriften in bestemmingsplan dienen te worden vastgelegd.³⁴

Planregeling uitgelicht: geluid

Bijzondere aandacht behoeft de regeling omtrent geluidhinder bij evenementen. Bij het vastleggen van de maximale toelaatbaarheid van geluidbelasting van evenementen, lopen de geluidonthefing op grond van de APV en de bestemmingsplanregeling parallel. Bij het verlenen van een evenementenvergunning op grond van de APV moet de burgemeester echter toetsen in hoeverre onduldbare hinder als gevolg van het evenement ontstaat. Bij de bestemmingsplanvoorschriften is het toetsingskader een goed woon- en leefklimaat.

Er is geen wetgeving die voorziet in harde normen waarbinnen een evenement een beperking oplevert voor het goede woon- en leefklimaat. Zo ontbreekt een regeling in het Activiteitenbesluit. De normen die wel in het Activiteitenbesluit zijn opgenomen, hebben betrekking op reguliere activiteiten in inrichtingen en niet op incidentele activiteiten zoals evenementen. Evenementen en andere incidentele bedrijfssituaties in inrichtingen zijn bovendien in artikel 2.21 uitgezonderd van de toetsing aan de geluidgrenswaarden zoals die zijn opgenomen in art. 2.17 Activiteitenbesluit.

De uitspraken laten zien dat de gemeenteraad bij het bepalen van de maximale geluidgrenswaarden zelf moet afwegen welke aantallen en soorten evenementen, bij welke tijdsduren en welke geluidgrenswaarden nog een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de aangrenzende woningen aanwezig is.³⁵

In de akoestische praktijk wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen de geluidbelasting die wordt gemeten in dB(A) en het geluid van bassen zoals dat bijvoorbeeld bij de muziekstijlen dance en house veel meer wordt ingezet. Dit muziekgeluid is niet alleen hoorbaar, maar ook voelbaar voor de bezoeker. Het lage basgeluid zorgt veelal voor de meeste overlast bij omwonenden omdat het geluid veel verder draagt en door de lange golflengte makkelijker door muren dringt dan de hogere frequenties met kortere golven die in dB(A) worden uitgedrukt. Naast de bestaande dB(A) norm is om deze reden een geluidnorm voor dB(C) geïntroduceerd. Er zijn nog geen uitspraken gewezen waarin de Afdeling de gemeenteraad verplicht om altijd dB(C) geluidgrenswaarden in een bestemmingsplan op te nemen. Echter, het is moeilijk voorstelbaar dat een goed woon- en leefklimaat kan worden geborgd indien evenementen met zwaar basgeluid in een bestemmingsplan worden toegestaan en de geluidhinder niet ook wordt gereguleerd door geluidgrenswaarden in dB(C) in de voorschriften op te nemen. Ook hier geldt dat de gemeenteraad van geval tot geval moet afwegen of het opnemen van een dB(C) norm, gelet op de aard van de toegelaten evenementen, noodzakelijk is.

Ondanks dat geen grenswaarden in de wetgeving zijn opgenomen, biedt de Nota "Evenementen met een luidruchtig karakter" van de Inspectie Milieuhygiëne Limburg van januari 1996 (hierna: de Nota) de gemeenteraden wel een houvast. In de Nota zijn echter alleen geluidgrenswaarden opgenomen uitgedrukt in dB(A). De zware basgeluiden die wij nu kennen, waren in

33 ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1530, Correctieve herziening DRU Industriepark Ulft, gemeente Oude IJsselstreek.

34 Zie voor een voorbeeld waarin de Afdeling de regeling voldoende rechtszeker vond, ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2104.

35 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1976, bestemmingsplan Leidschenhage, gemeente Leidschendam-Voorburg

1996 nog niet hoorbaar. De Afdeling is van mening dat de geluidgrenswaarden die in de Nota zijn opgenomen een goed aanknopingspunt vormen voor het borgen van een goed woon- en leefklimaat.³⁶

In de Nota wordt een geluidniveau van 50 dB(A) of meer in een woning beschouwd als onaanvaardbare hinder. Bij een hogere binnenwaarde wordt de spraakverstaanbaarheid onvoldoende. Om een binnenwaarde van ten hoogste 50 dB(A) te garanderen, mag de geluidbelasting op de gevel volgens de Nota maximaal 70 tot 75 dB(A) bedragen. Voor de nachtperiode vanaf 23.00 uur is volgens de Nota niet de spraakverstaanbaarheid, maar slaapverstoring doorslaggevend. Daarom wordt voor de nacht uitgegaan van een maximale binnenwaarde van 25 dB(A) en een maximale gevelbelasting van 45 tot 50 dB(A). Volgens de Nota is het echter onder omstandigheden aanvaardbaar om het tijdstip waarop de normstelling voor de nachtperiode ingaat te verschuiven naar 24.00 of 1.00 uur.

Belangrijk is om op te merken dat een goed woon- en leefklimaat volgens de Afdeling niet alleen afhankelijk is van een harde geluidgrenswaarde, maar ook hoe vaak deze geluidniveaus zich mogen voordoen, alsmede de eindtijden van de evenementen.³⁷ Diezelfde overweging kan ook worden gelezen in de uitspraak over een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan op grond van artikel 4 onderdeel 8 bijlage II Bor voor het Hardshock festival in Zwolle.³⁸ De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat een omwonende forse geluidhinder van het festival zal ervaren: gedurende de periode tussen 12.00 en 24.00 uur een equivalent geluidsniveau van 85 dB(A) op de gevel en een ernstige verstoring van de spraakverstaanbaarheid in pandig. De rechtbank heeft op grond hiervan geoordeeld dat de hinder niet duldbaar is. De Afdeling stelt daarentegen dat de omwonende aanzienlijke geluidhinder zal ondervinden indien de maximaal vergunde grenswaarde van 85 dB(A) van 12.00 uur tot 24.00 uur volledig zou worden benut, maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot het oordeel dat deze hinder onaanvaardbaar is. Dat oordeel is afhankelijk van het antwoord op de vraag of het college aan de belangen, die zijn gediend met de activiteit die dit geluid veroorzaakt, redelijkerwijs doorslaggevend gewicht heeft kunnen toekennen. Opmerkelijk is dat in deze uitspraak de geluidoverlast in de setting van onduldbare hinder lijkt te worden beoordeeld. Een term die wordt gebruikt voor het beoordelen van geluidhinder bij een evenementenvergunning op grond van de APV en een beperktere reikwijdte heeft dan de term goed woon- en leefklimaat, zoals die bij ruimtelijke besluiten als toetsingskader moet worden gehanteerd. Andere lessen die uit de uitspraken van de Afdeling kunnen worden getrokken zijn de navolgende. Als evenementen gelijktijdig kunnen plaatsvinden, dan dient in het akoestisch onderzoek de geluidbelasting te worden gecumuleerd, zo volgt uit het bestemmingsplan Westerbork, Midden Drenthe.³⁹ Verder is duidelijk dat in een bestemmingsplan niet meer geluidoverlast mag worden toegestaan dan waaraan het evenement behoefte heeft.⁴⁰ Ook mag voor wat betreft de maximale geluidbelasting worden verwezen naar beleidsregels, zo volgt uit de uitspraak inzake het bestemmingsplan Lekerstraat. Daarbij is wel van belang dat in de voorschriften het aantal toegelaten evenementen, de duur van de evenementen, de duur van de op- en afbouw en het bezoekersaantal zijn opgenomen. Over de maximale geluidbelasting op de gevel is opgenomen dat deze niet meer mag bedragen dan is aangegeven in de Beleidsregels evenemententerrein Lekerstraat 2014.⁴¹

36 Zie bijvoorbeeld, voetnoot 35.

37 Zie bijvoorbeeld voetnoot 35.

38 ABRvS 11 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1245.

39 ABRvS 23 september 2014, nr. 201304981/1/R4, r.o. 3.5.

40 ABRvS 11 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1245, inzake de omgevingsvergunning Wijthmenerplas, gemeente Zwolle, r.o. 7.3 en vergelijkbaar: ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1571, gemeente Voerendaal, bestemmingsplan Craubeek ten aanzien van de duur van evenementen.

41 ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2104, inzake bestemmingsplan Wish – Lekerstraat, gemeente Laarbeek

Overige aandachtspunten

Naast de specifieke voor evenementen van belang zijnde aandachtspunten, moeten bij evenementen ook de "gebruikelijke" aandachtspunten worden onderzocht. Zoals bijvoorbeeld de vraag of de belangen van flora en fauna in de weg staan aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.⁴² Daarvoor dient een flora- en fauna onderzoek te worden uitgevoerd, waarbij de gevolgen van bijvoorbeeld parkeren, licht- en geluidhinder die door een evenement worden veroorzaakt, worden beoordeeld.

Ook is van belang te noemen, dat de Afdeling een bedrijventerrein waar evenementen kunnen worden georganiseerd, als een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in art. 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening aanmerkt. Het bestemmingsplan zag op een functiewijziging naar onder meer evenementen en een aanzienlijke verruiming van de bebouwingsmogelijkheden in het plangebied.⁴³ De Afdeling overweegt dat de functie evenementen met een meer dan incidentele frequentie mag plaatsvinden, namelijk maximaal 45 keer per jaar op maximaal 90 evenementdagen. De gemeenteraad had volgens de Afdeling, voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan, de actuele regionale behoefte aan de evenementenlocatie moeten beoordelen.

Indien evenementen worden toegestaan in parken die als monument zijn aangewezen, moeten ook de effecten van de evenementen op deze monumenten worden beoordeeld, zo volgt uit de uitspraak van de Afdeling over het als rijksmonument aangewezen Frederikspark in Haarlem.⁴⁴ Op grond van het bestemmingsplan waren periodieke en/of incidentele evenementen, zoals sportmanifestaties, concerten, bijeenkomsten, voorstellingen, tentoonstellingen, shows, thematische beurzen en thematische markten, toegelaten. Derhalve diende de gemeenteraad ook de mogelijke schade voor de bodem en de bomen in het Frederikspark als gevolg van het houden van evenementen te onderzoeken.

Uit de uitspraak inzake Waterlaan VI van de gemeente Bergeijk volgt dat een evenemententerrein niet is genoemd in onderdeel D van het Besluit m.e.r., zodat op die grondslag geen (vormvrije) m.e.r.-beoordeling hoefde te worden opgesteld.⁴⁵ Interessant daarbij is te vermelden, dat dit wellicht anders zou kunnen worden indien een evenemententerrein onderdeel is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D11.2. Een stedelijk ontwikkelingsproject is ruim geformuleerd en daaronder vallen (combinaties van) bouwprojecten voor woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke.⁴⁶ Uiteraard is de vraag of een evenemententerrein onder deze categorie valt afhankelijk van de wijze van exploitatie van de evenemententerreinen.

Belanghebbendheid

Tot slot nog een laatste opmerking van processuele aard: wie is belanghebbend bij een besluit waarin toestemming wordt gegeven voor het houden van evenementen? In de afgelopen periode heeft de Afdeling ten aanzien van evenementen de jurisprudentielijnen gelijkgetrokken. De Afdeling had namelijk bij evenementenvergunningen en bestemmingsplannen in 2014 al bepaald dat, als een persoon zich in een procedure beroept op hinder, deze persoon als belanghebbende

42 ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2435 inzake het bestemmingsplan buitengebied, gemeente Raalte en vergelijkbaar: ABRvS 8 april 2015, nr. 201401619/1/R3.

43 ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2968, bedrijventerrein Lingewaard, gemeente Lingewaard.

44 ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1266, M en R 2013/57 m.nt. F.C.S. Warendorf, bestemmingsplan Frederikspark, gemeente Haarlem.

45 ABRvS 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:197, «JM» 2013/119, m.nt. S.M. van Velsen, bestemmingsplan Waterlaan VI, gemeente Bergeijk.

46 ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8002, «JM» 2013/ 42, m.nt. Bibi Krot.

kan worden aangemerkt indien deze hinder van enige betekenis ondervindt.⁴⁷ De Afdeling overweegt vervolgens dat uit een oogpunt van eenvormige toepassing van artikel 1:2 Awb bij de bepaling van de belanghebbendheid bij milieuomgevingsvergunningen wordt aangesloten bij deze uitspraken.⁴⁸ In deze uitspraak komt de vraag aan de orde of een appellant die op vijf kilometer afstand woont, als belanghebbende valt aan te merken. Daarbij spitst de discussie zich toe op de vraag hoeveel overlast een persoon moet ervaren om belanghebbend te zijn. De Afdeling overweegt in deze uitspraak, dat weliswaar aannemelijk is dat bij muziek- en dance-evenementen bastonen bij de woning van appellant te horen zijn, maar dat onvoldoende vaststaat dat de woning hinder van enige betekenis zal ondervinden.

Omgevingswet

Verwacht mag worden dat ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet de discussie over de aanvaardbaarheid van evenementen zal voortduren. Het bestemmingsplan vervalt, maar daarvoor in de plaats komt het omgevingsplan. Anders dan in een bestemmingsplan waarin gemeenten expliciet gebruik moeten toelaten, moet de gemeenteraad in een omgevingsplan expliciet een verbodsbepaling met beperkingen opnemen, waarin bijvoorbeeld algemene regels kunnen worden opgenomen waaraan evenementen moeten voldoen, of een vergunningplicht voor bijvoorbeeld grotere evenementen. De gemeenteraden zijn vrij, zoals nu het geval is, om zelf af te wegen welke beperkingen in een omgevingsplan moeten worden opgenomen en bijvoorbeeld welke geluidhinder wordt toegelaten.

Het Activiteitenbesluit vervalt eveneens. Wel worden op rijksniveau instructieregels in paragraaf 5.1.4.2. Ontwerp Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: "Bkl") opgenomen die gaan over geluid en trillingen. Deze instructieregels zijn volgens art. 5.42 lid 1 Bkl van toepassing op bedrijfsmatige activiteiten en daarmee niet op evenementen, die niet binnen de grenzen van het huidige inrichtingenbegrip vallen. Gemeenten blijven bevoegd om in het omgevingsplan ook voor niet-bedrijfsmatige activiteiten regels over geluid op te nemen in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Het stelsel van de Omgevingswet kent nog wel emissienormen als gevolg van bedrijfsmatige activiteiten, zo volgt uit art. 5.44 en 5.49 Bkl. Deze emissienormen zijn opgenomen in dB(A) op de gevel van de geluidgevoelige bestemming. Deze zijn opgenomen in de tabellen A en B van bijlage XV Bkl en zijn in grote lijnen gebaseerd op de normen uit artikel 2.17 Abm en daarmee waarschijnlijk te laag om ook als toetsingskader voor het geluid van evenementen van nut te zijn.

Belangrijk aandachtspunt is verder dat nog geen definitief besluit is genomen of delen van de APV, die gaan over openbare orde met raakvlakken aan de fysieke leefomgeving, alsnog onder de Omgevingswet gebracht gaan worden. Wordt daar niet voor gekozen, dan blijft het huidige onderscheid tussen evenementenvergunningen op grond van de APV en bestemmingsplannen gehandhaafd. Met name voor geluidhinder ligt hier een mooie kans voor de wetgever om de wetgeving eenvoudiger te maken. Geluidhinder die in het kader van een evenementenvergunning moet worden beoordeeld op duldbaarheid, kan heel goed via een omgevingsplan worden beoordeeld.

47 ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812, AB 2015/32, m.nt. H.D. Tolsma, evenementenvergunning inzake Paaspop, gemeente Schijndel en ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4434, bestemmingsplan Bedrijventerrein Delft Noord, gemeente Delft

48 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, «JM» 2016/48, m.nt. J.S. Haakmeester, JG 2016/24, m.nt. prof. mr. T. Barkhuysen en mr. P.M.J.J. Swagemakers, OGR-Updates.nl 2016-0081, m.nt. V. van 't Lam, R. Bruijnsteen, AB 2016/256, m.nt. H.D. Tolsma, Gst. 2016/96, m.nt. S. Hilligers, MenR 2016/94, m.nt. W. Claassen-Dales, omgevingsvergunning Walibi, gemeente Dronten.

Tot slot

Het feit dat ook de Omgevingswet geen kader biedt voor het reguleren van lokale hinder, maakt dat het belangrijk blijft om als gemeenteraad een goed toetsingskader op te stellen waaraan evenementen moeten voldoen. Beleid dat dient als toetsingskader voor het afwegen van nu nog een goed woon- en leefklimaat en in een omgevingsplan voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Beleid waarin onder meer keuzes worden gemaakt op welke locatie welke evenementen toelaatbaar zijn, welke maximale geluidsniveaus acceptabel zijn, de maximale bezoekersaantallen, alsmede de vraag of deze al dan niet via een vergunningplicht moeten worden gereguleerd of rechtstreeks in een bestemmingsplan zijn toegestaan. Dit beleid kan worden geïntegreerd in evenementenbeleid dat veelal is opgesteld in het kader van de evenementenvergunning op grond van de APV.

J.S. Haakmeester