

## Geluid / Milieueffectrapportage

48

Evenemententerreinen – Dronten

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

29 februari 2012, nr. 201002029/1/R2, LJN BV7286

(mr. Van Buuren, mr. Simons-Vinckx, mr. Hagen)

Noot S.M. van Velsen

Noot F. Arents

**Milieuzonering. Maximale mogelijkheden. Doorwerking. Bestuurlijke lus. M.e.r. Geluidhinder evenemententerreinen. Recreatiewoningen. Geluidgevoelig.**

[MB art. 1.1 (oud); Wm 7.2 (oud), 7.26c lid 1 (oud); Awb art. 3:2; Wet RvS art. 46 lid 6]

*Bij besluit van 17 december 2009, kenmerk B09.000873, heeft de raad van de gemeente Dronten het bestemmingsplan "Ellerveld (8030)" vastgesteld. Het plan voorziet in de mogelijkheid om een evenemententerrein met gebouwen en andere bouwwerken, een bungalowpark met maximaal 350 vrijstaande recreatiewoningen met bijbehorende voorzieningen en twee ecologische verbindingszones te realiseren. Het plangebied grenst aan de provinciale weg N306 en ligt direct ten zuiden van het attractiepark Walibi World met het naastgelegen bestaande evenemententerrein.*

*Niet in geschil is dat de in het plan voorziene 350 recreatiewoningen weliswaar geen bescherming genieten ingevolge de Wet geluidhinder, maar dat dit niet betekent dat de recreatiewoningen in het geheel geen bescherming tegen geluidhinder toe-*

komt. Gezien het feit dat de toegekende bestemming "Recreatie-Verblifsrecreatie" onder andere nachtverblijf toestaat, is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een situatie waarin met een zekere regelmaat en gedurende langere tijd personen zullen verblijven in de recreatiewoningen. In het kader van een goede ruimtelijke ordening komt daarom aan de recreatiewoningen een zekere mate van bescherming tegen geluidhinder toe.

In het rapport 'Aanvullende informatie MER Ellerveld', is vermeld dat een aangepaste indicatieve evenementenkalender voor het nieuwe evenemententerrein voor de berekeningen met betrekking tot geluidhinder en verkeersaspecten als uitgangspunt is genomen. Hieromtrent overweegt de Afdeling dat aan de aangepaste indicatieve evenementenkalender geen bindende betekenis toekomt, aangezien hiernaar in de planregels niet wordt verwezen.

Uit eerdere uitspraken van de Afdeling volgt dat met betrekking tot een evenemententerrein het op de weg van de planwetgever ligt om onder meer ten aanzien van het aantal evenementen per jaar, het soort evenementen en de maximale bezoekersaantallen voorschriften te stellen, indien dat uit een oogpunt van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenemententerrein op een bepaalde locatie van belang is.

Anders dan bij de toepassing van de Wet milieubeheer (thans: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) is bij de vaststelling van een bestemmingsplan een beoordeling nodig 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. In dit verband acht de Afdeling van belang dat niet alle gevolgen die ruimtelijk relevant zijn, in de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo kunnen 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 betrokken worden. Bij die afweging zijn het aantal evenementen per jaar, het aantal bezoekers en de in dat kader te verwachten verkeersstromen niet zonder betekenis. Dat de cumulatieve geluidbelasting van het attractiepark van Walibi en het nieuwe evenemententerrein ingevolge de planregels binnen de bestaande

geluidruimte zoals opgenomen in de milieuvergunning van Walibi moet blijven, heeft tot gevolg dat de gestelde geluidgrenswaarden in de milieuvergunning eerder zullen worden bereikt dan als alleen met de geluidbelasting van Walibi World zelf rekening wordt gehouden. Bovendien kan in het geval van eventuele overschrijdingen van de geluidbelasting op de vastgestelde meetpunten zowel handhavend worden opgetreden tegen het attractiepark van Walibi als tegen de exploitant van het nieuwe evenemententerrein. Dit bezwaar voor Walibi klemt temeer nu Walibi geen invloed heeft op de naleving van de geluidvoorschriften van de nog te verlenen omgevingsvergunning voor het evenemententerrein, aangezien Walibi geen eigenaar of exploitant zal zijn van het nieuwe evenemententerrein.

De raad stelt zich dan ook ten onrechte op het standpunt dat de verwijzing in artikel 1.25 van de planregels naar de vigerende milieuvergunning uit 1999 van Walibi niet leidt tot een beperking van de bestaande bedrijfsvoering van haar attractiepark. Gelet op het voorgaande, acht de Afdeling een dergelijke koppeling in de planregels aan de vigerende milieuvergunning van Walibi geen acceptabele noch een adequate oplossing voor het beperken van de geluidhinder van het nieuwe evenemententerrein.

Volgens het deskundigenbericht kunnen de huidige geluidsniveaus in de omgeving alleen gelijk blijven indien de geluidgrenswaarden voor het nieuwe evenemententerrein minstens 10 dB(A) lager zijn dan de geluidgrenswaarden op de meetpunten die in de vigerende milieuvergunning van Walibi zijn opgenomen. Aangezien uit hetgeen is overwogen onder 2.15 volgt dat de geluidbelasting van het nieuwe evenemententerrein niet gekoppeld mag worden aan de geluidgrenswaarden van Walibi, dient de raad alsnog te motiveren of exploitatie van het nieuwe evenemententerrein mogelijk is bij dergelijke lagere grenswaarden voor geluid.

Tussenuitspraak met toepassing van art. 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Walibi World B.V.*, gevestigd te Biddinghuizen, gemeente Dronten,
2. de onderlinge waarborgmaatschappij *Coöperatieve Vereniging Bungalowpark De Boschberg U.A.*, gevestigd te Biddinghuizen, gemeente Dronten, en anderen,
3. het college van burgemeester en wethouders van *Elburg*,
4. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Handelscompagnie Cammingha B.V.*, gevestigd te Biddinghuizen, gemeente Dronten, thans: de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Oostappen Groep B.V., gevestigd te Asten, appellanten, en  
de raad van de gemeente Dronten, verweerder.

#### 1. Procesverloop

Bij besluit van 17 december 2009, kenmerk B09.000873, heeft de raad het bestemmingsplan "Ellerveld (8030)" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Walibi bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 5 maart 2010, De Boschberg en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 9 maart 2010, het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 10 maart 2010, en Cammingha bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 9 maart 2010, beroep ingesteld. Walibi heeft haar beroep aangevuld bij brief van 6 april 2010. De Boschberg en anderen hebben hun beroep aangevuld bij brief van 6 april 2010.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

Walibi, het college en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft SBA Projectontwikkeling B.V. een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De raad en De Boschberg en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 november 2011, waar (...; red.).

#### 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Ingetrokken beroepsgronden

2.2. Ter zitting heeft Oostappen de beroepsgrond die ziet op de ruimtelijke onderbouwing van het nut en de noodzaak van het nieuwe bungalowpark ingetrokken.

Planbeschrijving

2.3. Het plan voorziet in de mogelijkheid om een evenemententerrein met gebouwen en andere bouwwerken, een bungalowpark met maximaal 350 vrijstaande recreatiewoningen met bijbehorende voorzieningen en twee ecologische verbindingzones te realiseren. Het plangebied grenst aan de provinciale weg N306 en ligt direct ten zuiden van het attractiepark Walibi World met het naastgelegen bestaande evenemententerrein.

Milieuvergunning

2.5. Wat betreft het betoog van De Boschberg en anderen en het college dat voor het bestaande evenemententerrein en het nieuwe evenemententerrein één omgevingsvergunning dient te worden verleend en dat ten onrechte geen rekening wordt gehouden met een geluidtoeslag voor evenementen met muziek, overweegt de Afdeling dat deze beroepsgronden niet in een bestemmingsplanprocedure aan de orde kunnen worden gesteld en derhalve buiten beschouwing moeten worden gelaten. Deze aspecten kunnen worden aangevoerd bij een procedure betreffende de verlening van de omgevingsvergunning voor het nieuwe evenemententerrein.

Afstanden VNG-brochure

2.6. Walibi betoogt dat in het plan niet wordt voldaan aan de afstanden van de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (hierna: VNG-brochure), omdat een kartbaan aanwezig is in het attractiepark waarvoor een afstand van 1.000 meter moet worden aangehouden. De afstand tussen het nieuwe bungalowpark in het plan en het attractiepark is maar 600 meter, aldus Walibi.

2.7. Voor het attractiepark van Walibi geldt het bestemmingsplan "Six Flags Holland" van de gemeente Dronten. In dat bestemmingsplan is aan de gronden waarop het attractiepark is gevestigd de bestemming "Recreatieve doeleinden-attractiepark" (Rd-e) toegekend. Ingevolge artikel 5 van

de planvoorschriften van dat bestemmingsplan is overal binnen die bestemming een kartbaan toegestaan. Niet in geschil is dat de afstand tussen de bestaande kartbaan in het attractiepark van Walibi en het toekomstige bungalowpark ruim 1.100 meter bedraagt. Gelet op het voorgaande sluit het bestemmingsplan "Six Flags Holland" een verplaatsing van de bestaande kartbaan niet uit, waardoor de afstand tot het nieuwe bungalowpark kleiner zou kunnen worden dan de door de VNG-brochure aanbevolen richtafstand die varieert van 300 meter tot 1.000 meter.

De huidige ligging van de kartbaan maakt echter onderdeel van de aanvraag die aan de vigerende milieuvergunning van Walibi ten grondslag is gelegd en kan hierdoor niet verplaatst worden zonder deze milieuvergunning te wijzigen. In de concept-aanvraag van 26 mei 2009 voor een revisievergunning is een verplaatsing van de kartbaan niet voorzien en ter zitting is namens Walibi bevestigd dat ook geen voornemen bestaat tot verplaatsing van de kartbaan.

Nu in de bestaande situatie aan de indicatieve richtafstanden van de VNG-brochure wordt voldaan, van een concreet voornemen tot verplaatsing van de kartbaan geen sprake is en een eventuele verplaatsing niet zonder beoordeling in het kader van de Wet milieubeheer kan geschieden, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voldoende afstand kan worden gehouden tot de kartbaan om ter plaatse van het nieuwe bungalowpark een aanvaardbaar leefklimaat te waarborgen.

#### *Milieueffectrapportage*

2.8. Niet in geschil is dat voor de beoogde activiteiten binnen het plangebied een milieueffectrapportage moet worden verricht ingevolge onderdeel C, categorie 10.1, van de Bijlage behorende bij het Besluit milieueffectrapportage 1994, aangezien het plan recreatieve of toeristische voorzieningen mogelijk maakt die een oppervlakte van 50 hectare of meer beslaan. Hiertoe is ingevolge artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer - zoals dat luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit - de "Milieueffectrapportage Ellerveld" van 30 juni 2009 (hierna: het MER) door Grontmij Nederland B.V. opgesteld.

#### *Geluidsonderzoek*

2.9. De Boschberg en anderen betogen dat in het MER onvoldoende is onderbouwd dat de geluidvoorschriften van de vigerende milieuvergunning van Walibi waarnaar in de planregels wordt ver-

wezen, voor zover het betreft de toegestane maximale geluidhinder, genoeg ruimte bieden voor de beoogde activiteiten op het nieuwe evenemententerrein. De Boschberg en anderen verwijzen naar het Toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. (hierna: de Commissie), waarin dit betoog volgens De Boschberg en anderen wordt onderschreven door de Commissie. Omdat op het nieuwe evenemententerrein gebruik mag worden gemaakt van omroepinstallaties met een bronvermogen van 110 dB(A), leidt het plan volgens De Boschberg en anderen tot overschrijding van de vergunde geluidruimte aan Walibi.

Oostappen betoogt dat onduidelijk is of de berekende maximale geluidbelasting van het nieuwe evenemententerrein, gelet op de cumulatie met het attractiepark van Walibi, reëel is. Bovendien leidt het koppelen van het begrip 'geluidsneutraal evenement' aan de milieuvergunning van Walibi tot een onwerkbare situatie volgens Oostappen.

2.10. Walibi betoogt dat het plan leidt tot een beperking van de bedrijfsvoering van haar attractiepark en dat geen aanvaardbaar leefklimaat is gewaarborgd ter plaatse van het beoogde bungalowpark. Hiertoe voert zij onder andere aan dat de nieuwe recreatiewoningen ten onrechte niet als milieugevoelige objecten zijn aangemerkt en dat de hinder van Walibi World op deze recreatiewoningen niet is onderzocht. Tevens wordt volgens Walibi in de planregels ten onrechte verwezen naar de vigerende milieuvergunning van Walibi, omdat in het MER de bestaande geluidniveaus van haar attractiepark worden onderschat. Voorts is volgens haar onvoldoende verzekerd dat in combinatie met het nieuwe evenemententerrein de grenswaarden voor geluid van de vigerende milieuvergunning niet zullen worden overschreden. Het gemaakte MER had volgens Walibi dan ook niet aan het plan ten grondslag kunnen worden gelegd.

2.11. De raad stelt zich op het standpunt dat de in het plan voorziene recreatiewoningen geen geluidgevoelige objecten zijn in de zin van de Wet geluidhinder, maar dat desondanks aan deze recreatiewoningen toch een bepaalde mate van bescherming tegen geluidhinder toekomt. Volgens de raad blijft de geluidbelasting op het nieuwe bungalowpark onder de 50 dB(A) etmaalwaarde en is daarmee sprake van een acceptabel leefmilieu.

Voorts stelt de raad zich op het standpunt dat Walibi op de in de milieuvergunning vastgelegde meetpunten dezelfde geluidbelasting mag blijven produceren. De realisering van een nieuw bungalowpark brengt daar volgens de raad geen verandering in. Het nieuwe bungalowpark brengt daarom geen belemmering van de bedrijfsvoering van het attractiepark met zich en leidt evenmin tot een beperking van de geluidruimte van Walibi. Verder stelt de raad zich op het standpunt dat ingevolge de planregels uitsluitend geluidsneutrale evenementen op het nieuwe evenemententerrein mogen worden georganiseerd, wat inhoudt dat de geluidmissie van die evenementen binnen de geluidgrenswaarden van de vigerende milieuvergunning van Walibi uit 1999 dient te blijven. Tegen een eventuele overschrijding van deze geluidgrenswaarden door evenementen op het nieuwe terrein kan handhavend worden opgetreden in het kader van de nog te verlenen omgevingsvergunning voor het nieuwe evenemententerrein, aldus de raad.

2.12. Niet in geschil is dat de in het plan voorziene 350 recreatiewoningen weliswaar geen bescherming genieten ingevolge de Wet geluidhinder, maar dat dit niet betekent dat de recreatiewoningen in het geheel geen bescherming tegen geluidhinder toekomt. Gezien het feit dat de toegekende bestemming "Recreatie-Verblijfsrecreatie" onder andere nachtverblijf toestaat, is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een situatie waarin met een zekere regelmaat en gedurende langere tijd personen zullen verblijven in de recreatiewoningen. In het kader van een goede ruimtelijke ordening komt daarom aan de recreatiewoningen een zekere mate van bescherming tegen geluidhinder toe.

2.12.1. Blijkens tabel 6.11 op bladzijde 98 van het MER is onder andere de geluidbelasting van het attractiepark, het bestaande evenemententerrein en het nieuwe evenemententerrein op het nieuwe bungalowpark bezien. Uit de gemaakte berekeningen blijkt dat uitsluitend tijdens het driedaagse festival Lowlands de grenswaarden voor de dag-, avond- en nachtperiode - fors - zullen worden overschreden ter plaatse van het nieuwe bungalowpark. Wat betreft de overige evenementen op het bestaande en nieuwe evenemententerrein is in het MER vermeld dat tijdens de dagperiode geen overschrijding van de grenswaarde van 50 dB(A) zal plaatsvinden.

In het rapport 'Aanvullende informatie MER El-lerveld', opgesteld door Grontmij, van 15 oktober 2009 (hierna: Aanvulling MER) is vermeld dat een aangepaste indicatieve evenementenkalender voor het nieuwe evenemententerrein voor de berekeningen met betrekking tot geluidhinder en verkeersaspecten als uitgangspunt is genomen. Hieromtrent overweegt de Afdeling dat aan de aangepaste indicatieve evenementenkalender geen bindende betekenis toekomt, aangezien hiernaar in de planregels niet wordt verwezen.

Bij de berekening van de geluidbelasting op het nieuwe bungalowpark is in het MER uitgegaan van beperkingen wat betreft het aantal evenementen en aantallen bezoekers zoals die in de aangepaste indicatieve evenementenkalender zijn opgenomen. Zo wordt in deze evenementenkalender voor het nieuwe evenemententerrein uitgegaan van maximaal 25 evenementen per jaar met in totaal 38 evenementendagen en maximale bezoekersaantallen die variëren van 2.000 mensen tot maximaal 10.000 mensen per evenementendag. Tevens wordt in de indicatieve evenementenkalender ervan uitgegaan dat op het nieuwe evenemententerrein uitsluitend kleinschalige en geluidarme evenementen zullen worden georganiseerd. Tevens is blijkens het MER en het verhandelde ter zitting beoogd om op het nieuwe evenemententerrein het ten gehore brengen van muziek niet toe te staan.

2.12.2. Wat betreft het nieuwe bungalowpark is tussen partijen niet in geschil dat het plangebied ter plaatse moet worden aangemerkt als het omgevingstype 'rustige woonwijk'. De daarbij behorende grenswaarde van 45 dB(A) voor de dagperiode komt niet overeen met het standpunt van de raad zoals verwoord onder 2.11 en strookt evenmin met het MER en het akoestisch onderzoek dat daaraan ten grondslag is gelegd, aangezien daarin voor het bungalowpark is uitgegaan van een voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A). Onverminderd hetgeen hiervoor onder 2.12 is overwogen is door de raad onvoldoende gemotiveerd dat uitgaande van de voorkeursgrenswaarde van 45 dB(A) en de berekende geluidbelasting in het MER ter plaatse van het bungalowpark een aanvaardbaar leefklimaat zal bestaan.

Voorts zijn de hierboven genoemde uitgangspunten in het MER waarop de berekende geluidbelasting voor het toekomstige bungalowpark is gebaseerd, niet vastgelegd in de planregels. De conclusies in het MER omtrent de berekende geluidbe-

lastig voor het bungalowpark tijdens de dag-, avond- en nachtperiode zijn dan ook onvoldoende gewaarborgd in het plan. Hiertoe overweegt de Afdeling als volgt.

2.13. Blijkens de verbeelding is aan het nieuwe evenemententerrein de bestemming "Cultuur en ontspanning-Evenemententerrein" (CO-EV) toegekend. Ingevolge artikel 3.1 van de planregels zijn gronden met deze bestemming onder andere bestemd voor evenementen, faciliterende voorzieningen zoals kamperen en parkeren voor het bestaande evenemententerrein en detailhandel, horeca en kamperen die verband houden met een evenement.

Ingevolge artikel 1.21 van de planregels wordt onder een evenement verstaan: "eendaagse, periodieke en/of meerdaagse geluidsneutrale manifestaties zoals tentoonstellingen en kleinere beurzen". Ingevolge artikel 1.25 van de planregels wordt onder geluidsneutraal verstaan: "evenementen die de geluidsgrenswaarden uit de milieuvergunning van Walibi World (99/3 d.d. 24-08-1999) niet overschrijden".

Ingevolge artikel 1.31 van de planregels wordt onder een kleinschalig evenement verstaan: "een evenement dat volledig binnen het gebied georganiseerd kan worden dat hiervoor binnen het bestemmingsplan is aangewezen, inclusief alle aanverwante voorzieningen zoals eventuele parkeergelegenheid, sanitaire voorzieningen, kampeervoorzieningen, etc."

Ingevolge artikel 3.5.2 van de planregels valt permanente bewoning alsmede horeca, detailhandel en kamperen voor zover deze geen verband houden met een evenemententerrein, onder gebruik dat in strijd is met de bestemming "Cultuur en ontspanning-Evenemententerrein".

2.14. Uit de hiervoor aangehaalde planregels vloeit voort dat het gebruik van het nieuwe evenemententerrein uitsluitend wordt beperkt door de geluidvoorschriften van de vigerende milieuvergunning van Walibi. In de planregels zijn geen bepalingen opgenomen wat betreft het aantal evenementendagen, het maximale aantal bezoekers, het soort evenementen dan wel het ten gehore brengen van muziek of het gebruik van versterkt geluid. De Afdeling stelt vast dat het begrip 'kleinschalig evenement' wel is gedefinieerd in de planregels, maar dat in artikel 3.1 uitsluitend het begrip 'evenement' wordt gebezigd. Het begrip 'kleinschalig evenement' is derhalve betekenisloos, omdat uit de definitie van 'evenement' in de

planregels op zichzelf niet volgt dat dit is beperkt tot kleinschalige evenementen. Anders dan de raad met de vaststelling van het plan heeft beoogd, volgt uit de planregels derhalve niet dat het gebruik van het nieuwe evenemententerrein is beperkt tot kleinschalige evenementen die volledig op het nieuwe evenemententerrein zelf kunnen worden georganiseerd.

Uit de uitspraken van de Afdeling van 5 januari 2011 in zaak nr. 200904136/1/R3, van 16 februari 2011 in zaak nr. 200903724/1/R3 en van 13 juli 2011 in zaak nr. 201008514/1/M3 volgt dat met betrekking tot een evenemententerrein het op de weg van de planwetgever ligt om onder meer ten aanzien van het aantal evenementen per jaar, het soort evenementen en de maximale bezoekersaantallen voorschriften te stellen, indien dat uit een oogpunt van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenemententerrein op een bepaalde locatie van belang is. Dat in onderhavig geval de gronden uitsluitend als evenemententerrein zijn bestemd en volgens de raad dit terrein een 'inrichting' wordt als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, betekent niet dat genoemde regels in een bestemmingsplan niet nodig zijn. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt.

Anders dan bij de toepassing van de Wet milieubeheer (thans: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; hierna: Wabo) is bij de vaststelling van een bestemmingsplan een beoordeling nodig 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. In dit verband acht de Afdeling van belang dat niet alle gevolgen die ruimtelijk relevant zijn, in de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo kunnen worden betrokken. Zo kunnen de gevolgen van het houden van evenementen voor de belasting van de aan- en afvoeren wel in de ruimtelijke afweging, maar niet in de beoordeling van de aanvraag voor de omgevingsvergunning betrokken worden. Bij die afweging zijn het aantal evenementen per jaar, het aantal bezoekers en de in dat kader te verwachten verkeersstromen niet zonder betekenis.

Voor zover de raad verwijst naar artikel 2.25 van de Algemene Plaatselijke Verordening 2011 van de gemeente Dronten (hierna: de APV), waarin een vergunningplicht voor evenementen is opgenomen, overweegt de Afdeling dat uit de drie hiervoor aangehaalde uitspraken volgt dat een evenementenvergunning ingevolge de APV 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. De omstandigheid 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.

2.15. Ten aanzien van de gestelde beperking van de geluidruimte van het attractiepark van Walibi, overweegt de Afdeling dat de raad niet heeft onderkend dat door de verwijzing in artikel 1.25 van de planregels naar de vigerende milieuvergunning van Walibi van 25 augustus 1999 de huidige bedrijfsvoering van het attractiepark kan worden geschaad.

In het deskundigenbericht is vermeld dat indien het attractiepark van Walibi en het nieuwe evenemententerrein gelijktijdig in gebruik zijn, dit kan leiden tot een verhoging met 3 dB(A) van de geluidsniveaus op de meetpunten die in de vigerende milieuvergunning zijn opgenomen. De Afdeling ziet geen aanleiding om te twijfelen aan hetgeen op dit punt is vermeld in het deskundigenbericht. Dat de cumulatieve geluidbelasting van het attractiepark van Walibi en het nieuwe evenemententerrein ingevolge de planregels binnen de bestaande geluidruimte zoals opgenomen in de milieuvergunning van Walibi moet blijven, heeft tot gevolg dat de gestelde geluidgrenswaarden in de milieuvergunning eerder zullen worden bereikt dan als alleen met de geluidbelasting van Walibi World zelf rekening wordt gehouden. Bovendien kan in het geval van eventuele overschrijdingen van de geluidbelasting op de vastgestelde meetpunten zowel handhavend worden opgetreden tegen het attractiepark van Walibi als tegen de exploitant van het nieuwe evenemententerrein. Dit bezwaar voor Walibi klemt temeer nu Walibi geen invloed heeft op de naleving van de geluidvoorschriften

van de nog te verlenen omgevingsvergunning voor het evenemententerrein, aangezien Walibi geen eigenaar of exploitant zal zijn van het nieuwe evenemententerrein.

De raad stelt zich dan ook ten onrechte op het standpunt dat de verwijzing in artikel 1.25 van de planregels naar de vigerende milieuvergunning uit 1999 van Walibi niet leidt tot een beperking van de bestaande bedrijfsvoering van haar attractiepark. Gelet op het voorgaande, acht de Afdeling een dergelijke koppeling in de planregels aan de vigerende milieuvergunning van Walibi geen acceptabele noch een adequate oplossing voor het beperken van de geluidhinder van het nieuwe evenemententerrein.

2.16. Nu de in artikel 1.25 van de planregels opgenomen wijze van beperken van de geluidbelasting vanwege het nieuwe evenemententerrein niet toelaatbaar is en in de planregels inzake het gebruik van het evenemententerrein geen andere beperkende bepalingen zijn opgenomen, zijn de uitgangspunten van het MER derhalve niet gewaarborgd in de planregels. Deze discrepantie tussen het gemaakte MER en de ruimtelijke ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt kunnen worden opgeheven door alsnog daartoe strekkende bepalingen in de planregels op te nemen.

Het voorgaande geldt evenzeer voor de bevindingen die in het MER zijn opgenomen ten aanzien van de berekende verkeersintensiteiten, de verwachte parkeerdruk, de verkeersafwikkeling en het verkeersgeluid. Deze bevindingen zijn blijkens paragraaf 5.1 van de Aanvulling MER immers ook gebaseerd op de eerdergenoemde indicatieve evenementenkalender en op dezelfde onder 2.12.1 genoemde uitgangspunten wat betreft de verwachte aantallen bezoekers van het evenemententerrein. Ter waarborging van de conclusies in het MER met betrekking tot de diverse verkeersaspecten, dienen deze uitgangspunten in de planregels te worden vastgelegd.

2.17. Volgens het deskundigenbericht kunnen de huidige geluidsniveaus in de omgeving alleen gelijk blijven indien de geluidgrenswaarden voor het nieuwe evenemententerrein minstens 10 dB(A) lager zijn dan de geluidgrenswaarden op de meetpunten die in de vigerende milieuvergunning van Walibi zijn opgenomen. Aangezien uit hetgeen is overwogen onder 2.15 volgt dat de geluidbelasting van het nieuwe evenemententerrein niet gekoppeld mag worden aan de geluidgrenswaarden van Walibi, dient de raad alsnog te mo-

tiveren of exploitatie van het nieuwe evenemententerrein mogelijk is bij dergelijke lagere grenswaarden voor geluid.

Hierbij is van belang dat blijkens de verbeelding de afstand tussen het nieuwe evenemententerrein en het toekomstige bungalowpark ongeveer 125 meter bedraagt. Nu in paragraaf 7.2 van de Aanvulling MER is vermeld dat het stemgeluid van 10.000 bezoekers op het nieuwe evenemententerrein reeds een bronvermogen heeft van 104 dB(A), het gebruik van een omroepinstallatie met een bronvermogen van 110 dB(A) niet is uitgesloten en uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat de 45 dB(A)-contour van het attractiepark van Walibi in de bestaande situatie reeds vlakbij het beoogde bungalowpark ligt, heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt dat als gevolg van cumulatie van deze geluidsbronnen voor het nieuwe evenemententerrein geluidgrenswaarden zijn vast te stellen die realistisch zijn gelet op het beoogde gebruik van het terrein en het verzekeren van een aanvaardbaar leefklimaat op het nieuwe bungalowpark.

2.18. In hetgeen Walibi, De Boschberg en anderen, het college en Oostappen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plandeel met de bestemming "Cultuur en ontspanning-Evenemententerrein" (CO-EV) is vastgesteld in strijd met artikel 7.26c, eerste lid, van de Wet milieubeheer - zoals dat luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit - en in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Hetgeen Walibi, De Boschberg en anderen, het college en Oostappen voor het overige ten aanzien van geluidhinder voor het Natura 2000-gebied "Veluwerandmeren" en de diverse verkeersaspecten hebben aangevoerd behoeft vooral nog geen bespreking, aangezien de beoordeling hiervan mede afhankelijk is van het nader door de raad te nemen besluit.

2.19. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op te dragen de geconstateerde gebreken in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen.

Gelet op hetgeen is overwogen onder 2.17 dient de raad, in het kader van de beantwoording van de vraag of het plan zoals voorzien wel uitvoerbaar is, alsnog te onderzoeken of ook zonder koppeling aan de vigerende milieuvergunning van het attractiepark van Walibi voor het nieuwe evenementen-

terrein dusdanige geluidgrenswaarden kunnen worden voorgeschreven dat het gebruik waarvan is uitgegaan in het MER en de Aanvulling MER zal kunnen plaatsvinden en op grond van de uitkomsten van dat onderzoek alsnog toereikend te motiveren dat - uitgaande van die geluidgrenswaarden en het omgevingstype 'rustige woonwijk' - ter plaatse van het toekomstige bungalowpark een aanvaardbaar leefklimaat is gewaarborgd.

Indien de raad naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek tot de conclusie komt dat het de voorkeur verdient het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ellerveld (8030)" in te trekken, dient hij daartoe te besluiten.

Voor zover de raad niet besluit tot intrekking, dient de raad met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 2.14 en 2.16 het bestreden besluit te wijzigen en alsnog planregels vast te stellen die het gebruik van het nieuwe evenemententerrein beperken overeenkomstig de uitgangspunten die aan het MER en de Aanvulling MER ten grondslag zijn gelegd, zonder dat daarbij toepassing behoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. De raad dient het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

2.20. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

### 3. *Beslissing*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

draagt de raad van de gemeente Dronten op om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak het besluit van 17 december 2009, kenmerk B09.00873, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ellerveld (8030)":

1. te herstellen door met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 2.17 te onderzoeken of voor het nieuwe evenemententerrein geluidgrenswaarden kunnen worden vastgesteld waarmee het gebruik waarvan is uitgegaan in het MER en de Aanvulling MER zal kunnen plaatsvinden en op grond van de uitkomsten van dat onderzoek alsnog toereikend te motiveren dat - uitgaande van die geluidgrenswaarden en het omgevingstype 'rustige woonwijk' - ter plaatse van het toekomstige bungalowpark een aanvaardbaar leefklimaat is gewaarborgd;

2. te wijzigen met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 2.14 en 2.16 en alsnog planregels vast te stellen die het gebruik van het nieuwe evenemententerrein beperken overeenkomstig de uitgangspunten die aan het MER en de Aanvulling MER ten grondslag zijn gelegd en dit nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
3. dan wel het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ellerveld (8030)" in te trekken en dit besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
4. de uitkomst aan de Afdeling mede te delen.

## NOOT

### Milieueffectrapportage

Voor dit project is een gecombineerd plan- en (toen nog geheten) 'besluit' (thans: 'project'-)MER en zijn twee aanvullingen op het MER gemaakt. De Commissie m.e.r. heeft in totaal twee adviezen gegeven (het toentertijd zogenoemde 'richtlijnenadvies' en een toetsingsadvies over het MER en de aanvullingen daarop). Op de website van de Commissie m.e.r. ([www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)) treft u de projectinformatie en adviezen aan onder projectnummer 2157. Op een van de aanvullingen gaat de Afdeling bestuursrecht-spraak uitgebreid in, namelijk op het rapport 'Aanvullende informatie MER Ellerveld', opgesteld door Grontmij, van 15 oktober 2009. Hierin is uitgegaan van een aangepaste indicatieve evenementenkalender voor het nieuwe evenemententerrein voor de berekeningen met betrekking tot geluidhinder en verkeersaspecten. Hieromtrent overweegt de Afdeling dat aan de aangepaste indicatieve evenementenkalender geen bindende betekenis toekomt, aangezien hiernaar in de planregels niet wordt verwezen. Vast komt te staan dat bij de berekening van de geluidbelasting op het nieuwe bungalowpark in het MER is uitgegaan van beperkingen wat betreft het aantal evenementen en de aantallen bezoekers zoals die in de aangepaste indicatieve evenementenkalender zijn opgenomen. Tevens gaat de indicatieve evenementenkalender ervan uit dat op het nieuwe evenemententerrein uitsluitend kleinschalige en geluidarme evenementen zullen worden georganiseerd. Ook is blijkens het MER en het verhandelde ter zitting beoogd om op het nieuwe evenemententerrein het ten

gehore brengen van muziek niet toe te staan. Volgens het deskundigenbericht van StAB kunnen de huidige geluidsniveaus in de omgeving alleen gelijk blijven, indien de geluidgrenswaarden voor het nieuwe evenemententerrein minstens 10 dB(A) lager zijn dan de geluidgrenswaarden op de meetpunten die in de vigerende milieuvergunning van Walibi zijn opgenomen. Zoals de Afdeling in rechtsoverweging 2.10 aangeeft, mag de geluidbelasting van het nieuwe evenemententerrein niet gekoppeld worden aan de geluidgrenswaarden van Walibi, zodat de gemeenteraad alsnog moet motiveren of exploitatie van het nieuwe evenemententerrein mogelijk is bij dergelijke lagere grenswaarden voor geluid.

Interessant voor m.e.r. is dat de Afdeling overweegt dat, als de uitgangspunten in het MER waarop de berekende geluidbelasting is gebaseerd niet zijn vastgelegd in de planregels, het MER niet ten grondslag mag liggen aan het bestemmingsplan. Een verwijzing naar de APV voor een nadere regeling hieromtrent volstaat niet. Immers, zo oordeelt de Afdeling, een evenementenvergunning ingevolge de APV is met name ingegeven vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde en vormt geen toetsingskader voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement of een evenemententerrein. De bepaling die zorgt voor 'planblokkerende werking' wordt in het leven geroepen. Deze was toentertijd te vinden in artikel 7.26c, eerste lid, Wm (oud). Eerder al ging een vaststellingsbesluit betreffende een bestemmingsplan op artikel 7.26c, eerste lid, Wm onderuit (ABRvS 17 augustus 2011, zaaknr. 201001918/1/M3, BR 2011, 186 m.nt. Breeman en Bäcker). Na 'Modernisering m.e.r.' per 1 juli 2010 is dit voor een plan-MER artikel 7.13, aanhef en onder a, Wm. Opvallend is dat de Afdeling niet ook verwijst naar artikel 7.27, eerste lid, (oud, thans: 7.36a, aanhef en onder a, Wm) dat van toepassing is op 'besluiten' als bedoeld in hoofdstuk 7 Wm. Een bestemmingsplan met 'eindbestemmingen' stond wat betreft recreatieve en toeristische voorzieningen in kolom 4 van Onderdelen C 10.1 en D 10.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 (oud) en daarmee zou sprake zijn van een 'besluit' en niet van een 'plan', al gaat het om een besluit om een plan vast te stellen (zie hiervoor artikel 7.1, tweede lid, aanhef en onder 2b en c, Wm). Na de wijziging van het Besluit m.e.r.

(nu zonder toevoeging '1994') per 1 april 2011 staan recreatieve en toeristische voorzieningen overigens als zodanig niet meer in Onderdelen C en D van de Bijlage bij het Besluit m.e.r., maar wel specifieke activiteiten als skihellingen (!), jachthavens, vakantiedorpen en kampeerterrijnen en dergelijke (Onderdeel D10). Opvallend is trouwens ook dat de Afdeling in rechtsoverweging 2.8 uitsluitend artikel 7.2, tweede lid, van de Wm (oud) noemt als grondslag van het MER, terwijl uitdrukkelijk ook artikel 7.2a Wm (oud en nieuw) aan de orde is vanwege (toen in elk geval) de combinatie met een passende beoordeling. Ook is niet langer terug te vinden dat sprake zou zijn van een gecombineerd MER zoals ten tijde van de m.e.r. aan de orde was. Artikel 7.2, tweede lid, Wm (oud en nieuw) gaat over kaderstellende plannen in kolom 3 waarvoor uitsluitend plan-m.e.r. aan de orde is. Als ik het goed zie op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) bevat het bestemmingsplan voor het evenemententerrein een niet verder uit te werken of te wijzigen bestemming, waardoor sprake zou zijn van een kolom 4-besluit en dus wat we nu project-m.e.r. noemen. Het blijft lastig als een bestemmingsplan zowel in kolom 3 als in kolom 4 staat. Of het in dit geval inhoudelijk veel had uitgemaakt is de vraag. Het detailniveau van de milieu-informatie zou mijns inziens min of meer gelijk zijn. Voor de vraag of de m.e.r.-plicht volledig is verwerkt kan het wel uitmaken, maar door de veranderingen in het Besluit m.e.r. en het overgangsrecht dienaangaande is dit ook een wat theoretisch probleem.

Het is vaste jurisprudentie dat voor de inhoud van het MER moet worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden (zie bijvoorbeeld ABRvS 9 september 2009, 200802966/1/R1, «JM» 2009/141, m.nt. Van Velsen en ABRvS 29 juni 2011, nr. 201101604/1/R2, «JM» 2011/94 m.nt. Hoevenaars) en dat gebeurt niet op het punt van de geluidsbelasting. Ook de definitie van 'kleinschalig evenement' in de planregels helpt hier niet, omdat in de bestemmingsregel (artikel 3.1) uitsluitend het begrip 'evenement' wordt gebezigd. De stap die de Afdeling vervolgens maakt is een duidelijke en deze wordt voor zover ik weet nooit expliciet gemaakt, namelijk dat de uitgangspunten van het MER niet gewaarborgd zijn in de planregels. Interessant is evenzeer dat deze discrepantie tussen het gemaakte MER en de ruimtelijke ontwikkelingen die het plan moge-

lijk maakt kunnen worden opgeheven door alsnog daartoe strekkende bepalingen in de planregels op te nemen. Het voorgaande geldt evenzeer voor de bevindingen die in het MER zijn opgenomen ten aanzien van de berekende verkeersintensiteiten, de verwachte parkeerdruk, de verkeersafwikkeling en het verkeersgeluid. Vervolgens wordt de bestuurlijke lus toegepast. Wat hierbij wat mij betreft in positieve zin opvalt, is dat de gemeenteraad bij tussenuitspraak de keuze krijgt om ofwel te zorgen voor voldoende onderzoek en borging in de planregels opdat een aanvaardbaar leefklimaat is gewaarborgd, ofwel tot de conclusie kan komen dat het de voorkeur verdient het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in te trekken en daartoe te besluiten. Dit doet mijns inziens recht aan het feit dat een aanvullend onderzoek in combinatie met een (thans) reële en uitvoerbare bestemming ertoe kan leiden dat moet worden afgezien van het project. Zie over toepassing van de bestuurlijke lus bij de m.e.r.-beoordeling de annotatie van Hoevenaars bij ABRvS 8 februari 2012, nr. 201010565/1, «JM» 2012/34. Verder zijn annotaties te vinden bij ABRvS 22 februari 2012, nr. 201110994/1 «JM» 2012/51, m.nt. Hoevenaars en ABRvS 29 februari 2012, nr. 201003801/1, «JM» 2012/52, m.nt. Hoevenaars, beide in deze «JM» opgenomen.

S.M. van Velsen

## NOOT

### Geluidhinder

De onderhavige casus is niet alleen een interessante uitspraak vanwege de m.e.r.-aspecten, maar ook door een aantal geluidhinderoverwegingen van de Afdeling. Enkele hiervan zijn hiervoor al in m.e.r.-verband aan de orde gekomen en zal ik niet in deze noot herhalen. Om te beginnen, de VNG-brochure Bedrijven en milieuzonering. Elders in de uitspraak wordt het algemene uitgangspunt genoemd, namelijk dat bij de beoordeling of een bestemmingsplan een goed woon- en leefklimaat kan garanderen gekeken moet worden naar de maximale mogelijkheden die het plan biedt en dus niet naar wat op het moment van vaststelling het voornemen is of de toevallige bestaande situatie. Op grond van het naastliggende bestemmingsplan kan de

kartbaan verplaatst worden richting het nieuw te realiseren bungalowpark en op een kortere afstand komen te liggen dan de aanbevolen richtafstand uit de brochure. Omdat de eigenaar Walibi aangeeft dat ze niet een voornemen heeft om de baan te verplaatsen en vooral omdat voor verplaatsing de bestaande milieuvergunning aangepast moet worden, kon de gemeente in redelijkheid concluderen dat een aanvaardbaar woonklimaat gegarandeerd is.

Dan de vraag of recreatiebungalows gezien moeten worden als geluidsgevoelig en dus beschermenswaardig. Omdat de recreatiewoningen ook gedurende langere tijd als verblijf zullen dienen, ook gedurende de nacht, komt, volgens de Afdeling, daaraan een zekere mate van bescherming tegen geluidhinder toe. Dit standpunt is niet nieuw en wordt ook toegepast op bijvoorbeeld woonschepen (tot nu toe, *Swung I* (Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid (hoofdstuk 11 Wm)) brengt hier verandering in, door woonschepen wel als geluidgevoelig aan te merken) die in de Wet geluidhinder niet als geluidgevoelige objecten worden aange-merkt. Of deze wat voorzichtige formulering – “een zekere mate van bescherming” – een stapje terug is ten opzichte van eerdere uitspraken denk ik echter niet. In één van de eerste uitspraken waarin dit inzicht geformuleerd werd, het KB van 10 december 1990, AB 1991, 201, m.nt. A.W. Klaassen, werd weliswaar gesteld dat recreatiewoningen veelal worden bewoond juist om rust te vinden, zodat de normen van de Wet geluidhinder zoveel mogelijke overeenkomstig moeten worden toegepast, maar nog steeds lijkt de waarborging van een goede ruimtelijke ordening uitgangspunt te zijn.

F. Arents