

85

Evenemententerreinen – Dronten

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

24 april 2013, 201002029/1/R2, LJN BZ8460
(mr. Van Buuren, mr. Simons-Vinckx, mr. Hagen)

Noot S.M. van Velsen
Noot F. Arents

Milieueffectrapportage. M.e.r. Maximale mogelijkheden. Evenemententerrein. Geluid. Bestuurlijke lus. Goede ruimtelijke ordening. Recreatiewoningen. Geluidgevoeligheid.

[Wm art. 7.26c lid 1; Awb art. 3:2, 6:19 (oud), 6:18 (oud); Wet RvS art. 46 lid 6 (oud)]

Het bestemmingsplan 'Ellerveld' (bij besluit van 17 december 2009 door de gemeenteraad van Dronten vastgesteld) 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. Bij tussenuitspraak van 29 februari 2012, nr. 201002029/1/T1/R2 («JM» 2012/48) heeft de Afdeling de gemeenteraad opgedragen om binnen 16

weken na de verzending van de tussenuitspraak de daarin omschreven gebreken in het besluit van 17 december 2009 te herstellen door het nemen van een nieuw besluit. Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft de raad nader onderzoek laten verrichten naar de verwachte geluidsbelasting van het nieuwe evenemententerrein op het toekomstige bungalowpark en de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan. Een aantal bestemmingsplanregels werd aangepast en bij besluit van 31 mei 2012 werd een partiële herziening van het bestemmingsplan "Ellerveld (8030)" vastgesteld. Dit besluit wordt ingevolge de artikelen 6:18, lid 1, en 6:19, lid 1, Awb (oud) geacht mede onderwerp te zijn van het geding. Walibi betoogt onder meer – de niet m.e.r.-gronden (behalve die met betrekking tot geluid, zie hieronder) blijven hier verder buiten beschouwing – dat met de toegevoegde beperkende planregels nog niet is aangesloten bij de uitgangspunten van het MER. Zo is niet uitgesloten, waarvan in de aanvulling op het MER wel is uitgegaan, dat verkeersbewegingen als gevolg van evenementen in de nachtperiode plaatsvinden. Dit betoog slaagt. De besluiten van 17 december 2009 en 31 mei 2012 zijn beide in strijd met artikel 3:2 Awb. Het besluit van 17 december 2009, voor zover dat ziet op de plandelen waaraan de bestemming "Cultuur en ontspanning - Evenemententerrein" (CO-EV) en de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" (R-VR) zijn toegekend, wordt vernietigd. In verband met het besluit van 31 mei 2012 wordt gezien of de Afdeling zelf in de zaak kan voorzien en of de rechtsgevolgen in stand kunnen blijven. Met betrekking tot geluid, komt de Afdeling tot het oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de geluidsbelasting op het toekomstige bungalowpark binnen de grenzen van het aanvaardbare blijft. In dit kader heeft de raad van belang mogen achten dat het gaat om recreatiewoningen, waarbij in de planregels de verplichting is opgenomen dat het toekomstige bungalowpark bedrijfsmatig dient te worden geëxploiteerd en dat tevens een verbod is opgenomen met betrekking tot permanente bewoning. Door deze omstandigheden zal het verblijf op het bungalowpark een relatief kortdurend karakter hebben, waardoor de weliswaar vrij forse geluidsbelasting als gevolg van grootschalige evenementen op het bestaande noordelijke terrein slechts in beperkte mate het leefklimaat van de tijdelijk verblijvende en steeds wisselende personen op het toekomstige bungalowpark zal aantasten. Bovendien kunnen eigenaren hun verblijf ter plaatse afstemmen op de evenementen, terwijl ook bij de verhuur hiermee rekening kan worden gehouden.

Voorts heeft de raad bij de belangenafweging in het kader van het plan in aanmerking mogen nemen dat in dit geval het aannemelijk is dat tijdens grootschalige evenementen op het noordelijke terrein een substantieel deel van het bungalowpark door bezoekers van het desbetreffende evenement zal worden bezet.

Uitspraak 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 *Oostappen Groep B.V.*, gevestigd te Assen, appellanten,
- en
de raad van de gemeente *Dronten*, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 december 2009, kenmerk B09.00873, heeft de raad het bestemmingsplan "Ellerveld (8030)" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Walibi, De Boschberg, het college van burgemeester en wethouders van Elburg (hierna: het college) en Oostappen beroep ingesteld. Walibi World en De Boschberg en anderen hebben hun beroep aangevuld.

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.*).

Bij tussenuitspraak van 29 februari 2012, nr. 201002029/1/T1/R2 heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 16 weken na de verzending van de tussenuitspraak de daarin omschreven gebreken in het besluit van 17 december 2009,

kenmerk B09.00873, te herstellen door het nemen van een nieuw besluit. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij brief van 19 juni 2012 heeft de raad meegedeeld dat hij nader onderzoek heeft verricht en dat hij bij besluit van 31 mei 2012, kenmerk B12.000638, een partiële wijziging heeft vastgesteld van het bestemmingsplan "Ellerveld (8030)", teneinde de gebreken die in de tussenuitspraak zijn genoemd te herstellen.

Partijen zijn door de Afdeling in de gelegenheid gesteld een zienswijze over het nadere onderzoek en het besluit van 31 mei 2012 naar voren te brengen. Walibi en De Boschberg en anderen hebben een zienswijze naar voren gebracht.

De raad heeft een nader verweerschrift ingediend. (...)

Overwegingen

Tussenuitspraak

1. Bij de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 16 weken het besluit van 17 december 2009, kenmerk B09.00873, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ellerveld (8030)" 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.

Daarnaast heeft de Afdeling de raad opgedragen om het genoemde besluit van 17 december 2009 te wijzigen met inachtneming van hetgeen in de tussenuitspraak 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.

Tussenconclusie besluit 17 december 2009

2. Gelet op de tussenuitspraak zijn de beroepen van Walibi, De Boschberg en anderen, het college en Oostappen tegen het besluit van 17 december 2009 gegrond. Dit besluit, voor zover dat ziet op de plandelen waaraan de bestemming "Cultuur en ontspanning - Evenemententerrein" (CO-EV)

en de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" (R-VR) zijn toegekend, dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

Het besluit van 31 mei 2012

3. Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft de raad nader onderzoek laten verrichten naar de verwachte geluidsbelasting van het nieuwe evenemententerrein op het toekomstige bungalowpark en de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan. De uitkomsten daarvan zijn neergelegd in paragraaf 5.6.1 van de plantoelichting. Voorts is de definitiebepaling van het begrip 'geluidsneutraal' in artikel 1.25 van de planregels vervallen.

Tevens heeft de raad bij besluit van 31 mei 2012 een partiële herziening van het bestemmingsplan "Ellerveld (8030)" vastgesteld. Daarbij zijn onder andere de definitiebepaling van 'evenement' in artikel 1.21 van de planregels aangepast, het begrip 'kleinschalig evenement' in artikel 1.31 van de planregels vervallen en de definitiepalingen vernummerd. Voorts zijn aan artikel 3.1, van de planregels bepalingen toegevoegd inzake het toegestane gebruik van de gronden als evenemententerrein.

4. Het besluit van 31 mei 2012 wordt ingevolge de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), zoals deze luiden ten tijde van belang, geacht mede onderwerp te zijn van het geding.

5. Ingevolge artikel 1.21 van de planregels wordt thans onder een evenement verstaan: "een tijdelijke activiteit in de openlucht en/of - al dan niet - in tijdelijke onderkomens, gericht op het bereiken van publiek voor commerciële, informerende, educatieve, culturele, sportieve, levensbeschouwelijke of daarmee gelijk te stellen doeleinden."

Artikel 3.1 van de planregels, voor zover van belang, luidt thans als volgt: "De voor 'Cultuur en ontspanning - Evenemententerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenementen' tevens voor evenementen, waarvoor geldt:

1. het aantal evenementen ten hoogste 25 per jaar bedraagt;
2. het aantal dagen waarop evenementen gehouden worden ten hoogste 38 per jaar bedraagt;
3. het aantal bezoekers per evenement ten hoogste 10.000 bedraagt;

4. evenementen alleen mogen plaatsvinden als er geen evenement wordt gehouden op het evenemententerrein van Walibi World ten noorden van de Spijkweg, waarbij het evenemententerrein faciliterend wordt gebruikt;

5. er geen muziek ten gehore mag worden gebracht;

6. evenementen worden gehouden in de dag- en avondperiode tussen 07.00 - 23.00 uur;

7. een omroepinstallatie met een bronvermogen van maximaal 110 dB(A) gedurende ten hoogste 25 % van de dag- en avondperiode (07.00 - 23.00 uur) in gebruik mag zijn; en

8. parkeren voor bezoekers van de evenementen uitsluitend plaatsvindt ter plaatse van de aanduiding 'parkeerterrein' op de verbeelding;

b. faciliterende voorzieningen voor grootschalige manifestaties die op het evenemententerrein ten noorden van het plangebied georganiseerd worden, zoals kamperen en parkeren;

c. (...)"

Planregels

6. Walibi betoogt dat met de toegevoegde beperkende planregels niet is aangesloten bij de uitgangspunten van het MER. Hiertoe voert Walibi aan dat in de planregels ten onrechte niet is uitgesloten dat het bestaande noordelijke evenemententerrein van Walibi en het nieuwe terrein gelijktijdig in gebruik mogen zijn. Bovendien klopt volgens Walibi de formulering van artikel 3.1, onder a, sub 4, van de planregels niet of is die op zijn minst onduidelijk, mede omdat faciliterend gebruik van het nieuwe evenemententerrein reeds is toegestaan ingevolge artikel 3.1, onder b, van de planregels.

Daarnaast wijst Walibi erop dat in het MER ervan is uitgegaan dat 's nachts geen verkeersbewegingen als gevolg van evenementen op het nieuwe terrein plaatsvinden en dat in het MER daarom geen rekenresultaten wat betreft de verwachte geluidhinder in de omgeving voor de nachtperiode zijn opgenomen. Volgens Walibi is dat uitgangspunt onvoldoende vastgelegd in de planregels, aangezien uit de wijze waarop die zijn geformuleerd niet volgt dat bezoekers van het nieuwe evenemententerrein vóór 23:00 uur zullen zijn vertrokken.

6.1. Anders dan Walibi betoogt, valt in het MER noch in de Aanvulling MER te lezen dat bij het verrichte onderzoek als een van de uitgangspunten is gehanteerd dat het noordelijke bestaande evenemententerrein en het nieuwe evenemententer-

rein niet gelijktijdig in gebruik zullen zijn. Dat dit wel een uitgangspunt zou zijn van de MER dan wel de Aanvulling MER volgt evenmin uit overweging 2.12.1 van de tussenspraak van de Afdeling van 29 februari 2012. In zoverre mist het betoog dan ook feitelijke grondslag.

6.2. Wat betreft de gestelde onjuiste of onduidelijke formulering van artikel 3.1, onder a, sub 4, van de planregels, overweegt de Afdeling als volgt. Ter zitting is namens de raad toegelicht dat met de gekozen formulering van deze bepaling is beoogd tot uitdrukking te brengen dat het nieuwe terrein uitsluitend niet in gebruik mag zijn voor evenementen gedurende de maximaal 12 dagen dat het nieuwe terrein faciliterend wordt gebruikt voor grootschalige evenementen op het bestaande noordelijke terrein, die vallen onder de niet-representatieve bedrijfssituatie van Walibi. Anders dan de raad stelt vloeit naar het oordeel van de Afdeling de gegeven uitleg over de strekking van deze bepaling niet voort uit de wijze waarop die is geformuleerd. Het betoog treft in zoverre dan ook doel.

6.3. In paragraaf 7.2 van de Aanvulling MER is vermeld dat als gevolg van het nieuwe evenemententerrein maximaal 2.800 verkeersbewegingen in de avondperiode zullen plaatsvinden. Voorts zijn in de tabel in paragraaf 7.3 van de Aanvulling MER voor de nachtperiode geen berekeningen opgenomen van de indirecte geluidhinder (wegverkeer). Uit hetgeen in artikel 3.1, onder a, sub 6, is bepaald omtrent de duur van evenementen op het nieuwe terrein in samenhang met de definitiebepaling van 'evenement' in artikel 1.21 van de planregels vloeit niet voort dat verkeersbewegingen als gevolg van evenementen in de nachtperiode zijn uitgesloten, waarvan in de Aanvulling MER wel is uitgegaan. Ter zitting is namens de raad meegedeeld dat dit een omissie in de planregels betreft. Derhalve slaagt dit betoog.

7. Verder voert Walibi aan dat in de aanhef van onderdeel a van artikel 3.1 van de planregels ten onrechte het woord "tevens" is opgenomen, omdat dit ten onrechte suggereert dat gronden met de bestemming "Cultuur en ontspanning - evenemententerrein" en de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenementen' ook gebruik dat past binnen deze bestemming in zijn algemeenheid is toegestaan.

7.1. De Afdeling volgt Walibi niet in het betoog dat taalkundig gezien uit het gebruik van het woord "tevens" in deze bepaling volgt dat ook ge-

bruik dat in zijn algemeenheid passend is binnen de bestemming "Cultuur en ontspanning - evenemententerrein" is toegestaan. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit de systematiek en formulering van artikel 3.1 van de planregels genoegzaam dat het houden van evenementen - met de daaraan gestelde beperkingen - uitsluitend is toegestaan op gronden waaraan de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenementen' is toegekend.

Hierbij is van belang dat de Afdeling de bepalingen van artikel 3.1 van de planregels, in hun onderlinge samenhang bezien, aldus leest dat onderdeel a van artikel 3.1 - door het gebruik van het woord "tevens" - een bijzondere regeling bevat omtrent de toegestane doeleinden ten opzichte van de doeleinden die zijn omschreven in de onderdelen b tot en met p van artikel 3.1. Gronden waaraan de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenementen' is toegekend zijn derhalve naast de doeleinden als omschreven in de onderdelen b tot en met p ook bestemd voor de doeleinden als omschreven in onderdeel a van artikel 3.1 van de planregels. Ter zitting is deze lezing van artikel 3.1 van de planregels namens de raad ook bevestigd.

Tussenconclusie besluit 31 mei 2012

8. Gelet op hetgeen is overwogen onder 6.2 en onder 6.3 is het besluit van 31 mei 2012, voor zover dat betrekking heeft op de vaststelling van artikel 3.1, onder a, sub 4 en sub 6, van de planregels, genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep van Walibi tegen dit besluit van 31 mei 2012 is gedeeltelijk gegrond. Dit besluit dient in zoverre eveneens wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

8.1. Wat betreft de onder 6.2 en onder 6.3 geconstateerde gebreken in artikel 3.1, onderdeel a, sub 4 en sub 6, van de planregels, ziet de Afdeling aanleiding om overeenkomstig artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder c, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van deze planonderdelen in de plaats treedt van het in zoverre vernietigde besluit. Hierbij betreft de Afdeling dat het niet aannemelijk is dat de belangen van derden worden geschaad door uitsluitend een verduidelijking aan te brengen in de formulering van artikel 3.1, onder a, sub 4 en sub 6, van de

planregels, in overeenstemming met door de raad reeds beoogde beperkingen van het gebruik van het nieuwe evenemententerrein.

8.2. De Afdeling zal hierna bezien of, en zo ja in hoeverre, de rechtsgevolgen van het besluit 17 december 2009 in stand kunnen blijven en of aan het besluit van 31 mei 2012 voor het overige nog gebreken kleven. Hierbij wordt uitgegaan van de tekst van artikel 3.1, onder a, sub 4 en sub 6 van planregels zoals die na deze uitspraak luidt.

Geluidhinder

Onderschatting geluidhinder

9. De Boschberg en anderen wijzen op een passage in het verslag van de raadsvergadering van 10 mei 2012, waarin volgens hen de wethouder erkent dat de feitelijke geluidsbelasting sinds de vigerende milieuvergunning van Walibi uit 1999 is toegenomen en dat dit wordt gedoogd. Omdat in het MER en de Aanvulling MER is uitgegaan van de vergunde situatie geven het MER en de Aanvulling MER hierdoor een onderschatting van de optredende geluidniveaus, aldus De Boschberg en anderen.

9.1. In het MER en de Aanvulling MER is bij de berekening van de (cumulatieve) geluidsbelasting terecht uitgegaan van de geluidsruimte zoals die is opgenomen in de vigerende milieuvergunning van Walibi uit 1999. Tegen eventuele overschrijdingen van de voorschriften van een milieuvergunning dient in beginsel handhavend te worden opgetreden en bij het uitvoeren van een milieueffectrapportage zijn eventuele overtredingen van een milieuvergunning niet maatgevend voor het beoordelen van de verwachte milieueffecten. Reeds hierom faalt dit betoog.

Bij het thans voorliggende plan is bij de berekeningen van de geluidsbelasting wel uitgegaan van de ontwerpvergunning van Walibi zoals die in april 2012 ter inzage is gelegd. Nu deze ontwerpvergunning dateert van bijna 3 jaar na het maken van het MER en de Aanvulling MER kan niet met vrucht staande worden gehouden dat deze beide rapporten ondeugdelijk zijn, omdat met de verruimde geluidsvoorschriften in deze ontwerpvergunning geen rekening is gehouden. In hetgeen De Boschberg en anderen op dit punt hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de nieuwe berekeningen van de geluidsbelasting zoals die in de plantoelichting zijn vermeld een onderschatting van de mogelijke toekomstige geluidsbelasting weergeven.

Uitgangspunten MER

10. De Boschberg en anderen betogen dat het uitgangspunt van het MER, namelijk dat de geluidsbelasting moet voldoen aan de 45 dB(A)-norm voor een 'rustige woonwijk', met het aangepaste plan is losgelaten. In dit kader voeren zij aan dat de geluidgrenswaarden uit de vigerende milieuvergunning van Walibi uit 1999 nog steeds als uitgangspunt zouden moeten gelden wat betreft de maximale geluidsbelasting voor de omgeving. Zij stellen dat in het MER wel een expliciete koppeling is gemaakt met de geluidsruimte in deze milieuvergunning van Walibi. Voorts wijzen zij erop dat door de ontwerp milieuvergunning voor Walibi uit 2012 de gecumuleerde geluidsniveaus op de grens van het nieuwe bungalowpark omhoog gaan naar waarden die variëren van 50,5 dB(A) tot 69 dB(A). Deze berekende geluidsbelasting wijkt volgens hen zodanig af van de 45 dB(A) waarvan in het MER en de Aanvulling MER is uitgegaan, dat het MER en de Aanvulling MER niet meer aan het plan ten grondslag kunnen worden gelegd.

Daarnaast wijzen De Boschberg en anderen erop dat de vuistregel die in het deskundigenbericht is vermeld, te weten dat de huidige geluidsniveaus in de omgeving alleen gelijk kunnen 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, nog steeds van toepassing is.

10.1. Wat betreft de door De Boschberg en anderen aangehaalde vuistregel over het gelijk blijven van de huidige geluidsniveaus, overweegt de Afdeling dat de in het deskundigenbericht vermelde vuistregel was gegeven voor de situatie dat het nieuwe terrein binnen de geluidsruimte van Walibi diende te blijven. Nu door het vervallen van het oorspronkelijke artikel 1.25 van de planregels van die planologische situatie thans geen sprake meer is, is deze vuistregel niet meer van belang.

10.2. De Afdeling volgt De Boschberg en anderen niet in hun stelling dat in het MER en de Aanvulling MER een koppeling is gemaakt met de vigerende milieuvergunning van Walibi uit 1999 in die zin dat daarin als uitgangspunt is genomen dat de geluidruimte die is opgenomen in de huidige milieuvergunning van Walibi als bovengrens dient te gelden voor het nieuwe evenemententerrein. Dat in het MER en de Aanvulling MER bij de berekening van de cumulatieve geluidsbelasting

de vigerende milieuvergunning van Walibi wel is betrokken betekent niet dat daarmee ook sprake is van de eerder bedoelde koppeling.

10.3. In de plantoelichting heeft de raad verantwoord waarom - ook zonder een koppeling aan de milieuvergunning van Walibi - de berekende geluidsbelasting ter plaatse van het toekomstige bungalowpark in onderhavig geval aanvaardbaar wordt geacht. In hetgeen De Boschberg en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Zij overweegt hiertoe als volgt.

Ingevolge artikel 3.1, onder a, sub 2, van de planregels mogen maximaal 38 dagen per jaar evenementen worden gehouden op het nieuwe terrein. Als gevolg van deze beperking in de planregels kan een cumulatie van geluid afkomstig van de inrichting van Walibi en het houden van een evenement op het nieuwe terrein derhalve slechts gedurende 38 dagen per jaar optreden.

In de ontwerpvergunning van Walibi uit 2012 is aangesloten bij de 'Handreiking industrielaawaai en vergunningverlening'. Tijdens de representatieve bedrijfssituatie van Walibi, waarbij uitsluitend het pretpark normaal in bedrijf is, bedraagt de geluidsbelasting op het toekomstige bungalowpark volgens de plantoelichting maximaal 46 dB(A). Voorts is daarin vermeld dat tijdens de representatieve bedrijfssituatie en het gelijktijdig houden van een evenement op het nieuwe terrein, de cumulatieve geluidsbelasting op het toekomstige bungalowpark maximaal 50,5 dB(A) bedraagt. Bij regelmatige afwijkingen van de representatieve bedrijfssituatie van Walibi, de zogenoemde '30 dagen-regeling', waarbij het pretpark aangepaste openingstijden en activiteiten heeft dan wel het bestaande noordelijke terrein voor minder luidruchtige evenementen wordt gebruikt, bedraagt de cumulatieve geluidsbelasting van het pretpark en enkel het bestaande evenemententerrein tezamen op het toekomstige bungalowpark maximaal 55 dB(A). In het geval van de regelmatige afwijkingen van de representatieve bedrijfssituatie van Walibi - zoals hiervoor beschreven - en het gelijktijdig houden van een evenement op het nieuwe zuidelijke terrein, neemt volgens de plantoelichting de cumulatieve geluidsbelasting toe tot maximaal 56 dB(A).

Als beide evenemententerreinen niet gelijktijdig worden gebruikt treedt volgens de plantoelichting de maximale cumulatieve geluidsbelasting van

50,5 dB(A) dan wel 55 dB(A) gedurende 38 dagen respectievelijk 30 dagen per jaar op. Zoals hiervoor onder 6.2 is overwogen is echter niet beoogd om gelijktijdig gebruik van het bestaande en nieuwe evenemententerrein uit te sluiten in de planregels tijdens de regelmatige afwijkingen van de representatieve bedrijfssituatie van Walibi, zoals opgenomen in haar ontwerpvergunning uit 2012. Als de activiteiten van die 30 dagen-regeling volledig overlappen met de 38 dagen waarop in het plan evenementen zijn toegestaan treedt volgens de plantoelichting de maximale cumulatieve geluidsbelasting van 50,5 dB(A) dan wel 56 dB(A) gedurende 8 dagen respectievelijk 30 dagen per jaar op.

10.4. Uit het voorgaande vloeit voort dat door de opgenomen beperking in de planregels gedurende 285 tot 315 dagen per jaar ter plaatse van het toekomstige bungalowpark de geluidsbelasting - uitsluitend vanwege het pretpark - niet meer zal bedragen dan 46 dB(A). Anders dan De Boschberg en anderen betogen, wijkt deze geluidsbelasting gedurende het merendeel van het jaar naar het oordeel van de Afdeling niet zodanig af van de richtwaarde van 45 dB(A) die wordt gehanteerd voor een 'rustige woonwijk', dat de raad niet in redelijkheid het MER en de Aanvulling MER aan het plan ten grondslag heeft kunnen leggen. Dit geldt temeer nu het in dit geval geluidsbelasting op recreatiewoningen betreft waaraan weliswaar een zekere mate van bescherming tegen geluidhinder toekomt, maar waaromtrent De Boschberg en anderen onvoldoende hebben aangevoerd om tot het oordeel te komen dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat maximaal 46 dB(A) uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, rekening houdend met deze omstandigheid, aanvaardbaar is.

Dat gedurende een aantal dagen per jaar de maximale cumulatieve geluidsbelasting op het toekomstige bungalowpark 50,5 dB(A) tot 56 dB(A) bedraagt geeft geen aanleiding voor een andersluidend oordeel, gelet op de bestemming als recreatiewoningen, het beperkte aantal dagen dat deze geluidsbelasting kan optreden en omdat de berekende cumulatieve geluidniveaus niet onaanvaardbaar hoog zijn.

10.5. Voor zover De Boschberg en anderen betogen dat een maximale geluidsbelasting van 69 dB(A) leidt tot een binnenwaarde in de toekomstige bungalows van 49 dB(A) en dat dit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening - mede

omdat niet verwacht mag worden dat recreanten in de zomer deuren en ramen gesloten houden - overweegt de Afdeling als volgt.

10.5.1. De Afdeling wijst er volledigheidshalve op dat de maximale geluidsbelasting van 69 dB(A) met een binnenwaarde van 49 dB(A) geen gevolg is van cumulatie van geluidhinder met evenementen op het nieuwe terrein. Die geluidsbelasting wordt immers volledig veroorzaakt door grootschalige, meerdaagse evenementen op het bestaande noordelijke terrein, dat geen onderdeel uitmaakt van het voorliggende plan.

Wat betreft de verwijzing door de raad naar de uitspraak van 4 augustus 2010 in zaak nr. 200902994/1/R1, overweegt de Afdeling dat aan het gegeven oordeel in die specifieke situatie over de toegestane maximale binnenwaarde niet de betekenis kan worden toegekend die de raad daaraan gehecht wil zien. Zowel de feitelijke situatie als de aard en omvang van de evenementen die in het bestemmingsplan mogelijk werden gemaakt dat in die procedure ter toetsing voorlag, verschillen van de onderhavige zaak. Reeds hierom kan uit de aangehaalde uitspraak niet zonder meer worden afgeleid dat onder andere omstandigheden eveneens een maximale binnenwaarde die niet meer dan 50 dB(A) bedraagt aanvaardbaar is.

10.5.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad door het acceptabel achten van een maximale binnenwaarde van 49 dB(A) etmaalwaarde in de toekomstige recreatiebungalows - gedurende een weliswaar beperkt aantal dagen per jaar - de grenzen verkend van hetgeen uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nog als aanvaardbaar kan worden aangemerkt. Daarbij betreft de Afdeling hetgeen is overwogen onder 10.5.1 alsmede dat, hoewel die grenswaarden niet direct van toepassing zijn in onderhavig geval, de berekende binnenwaarde de grenswaarden die zijn opgenomen in de Wet geluidhinder omtrent de toegestane binnenwaarde in geluidgevoelige objecten beduidend te boven gaat. De stelling van de raad dat op een aantal bestaande woningen in de omgeving de geluidsbelasting hoger is dan op het toekomstige bungalowpark, maakt dat niet anders aangezien een reeds bestaande situatie niet zonder meer als een maatgevende of aanvaardbare situatie kan worden aangemerkt voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Alle omstandigheden in aanmerking nemende komt de Afdeling echter tot het oordeel dat de raad zich in dit geval in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de geluidsbelasting op het toekomstige bungalowpark binnen de grenzen van het aanvaardbare blijft. In dit kader heeft de raad van belang mogen achten dat het gaat om recreatiewoningen, waarbij in de planregels de verplichting is opgenomen dat het toekomstige bungalowpark bedrijfsmatig dient te worden geëxploiteerd en dat tevens een verbod is opgenomen met betrekking tot permanente bewoning. Door deze omstandigheden zal het verblijf op het bungalowpark een relatief kortdurend karakter hebben, waardoor de weliswaar vrij forse geluidsbelasting als gevolg van grootschalige evenementen op het bestaande noordelijke terrein slechts in beperkte mate het leefklimaat van de tijdelijk verblijvende en steeds wisselende personen op het toekomstige bungalowpark zal aantasten. Bovendien kunnen eigenaren hun verblijf ter plaatse afstemmen op de evenementen, terwijl ook bij de verhuur hiermee rekening kan worden gehouden. Voorts heeft de raad bij de belangenafweging in het kader van het plan in aanmerking mogen nemen dat in dit geval het aannemelijk is dat tijdens grootschalige evenementen op het noordelijke terrein een substantieel deel van het bungalowpark door bezoekers van het desbetreffende evenement zal worden bezet.

10.5.3. Gezien het voorgaande geeft hetgeen De Boschberg en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de maximale geluidsbelasting gedurende maximaal 12 dagen per jaar op de recreatiewoningen zodanig hoog zal zijn dat dit vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onacceptabel is.

11. De Boschberg en anderen stellen dat de Libelle Zomerweek ten onrechte in de indicatieve evenementenkalender is opgenomen die als bijlage 2 bij de plantoelichting is gevoegd en waarop het MER is gebaseerd. Dit evenement past niet binnen de gestelde beperkingen in de planregels wat betreft aantal bezoekers en het niet toegestaan zijn van muziek. Het MER is volgens hen daarom ten onrechte aan het plan ten grondslag gelegd.

11.1. De Afdeling overweegt dat de uitgangspunten van het MER weliswaar mede gebaseerd zijn op de indicatieve evenementenkalender, maar in de tussenuitspraak is onder 2.12.1 overwogen dat aan de indicatieve evenementenkalender geen bindende betekenis toekomt, aangezien hiernaar

in de planregels niet wordt verwezen. Het raadsbesluit van 31 mei 2012 heeft hierin geen verandering gebracht noch wordt de Libelle Zomerweek vermeld in artikel 3.1 van de planregels. Door de raad is er dan ook terecht op gewezen dat de indicatieve evenementenkalender geen uitputtend overzicht geeft van alle evenementen die feitelijk op het nieuwe terrein zullen plaatsvinden. In zoverre kan aan de omstandigheid dat bepaalde evenementen bij naam worden genoemd in de evenementenkalender derhalve geen doorslaggevende betekenis worden toegekend. Voorts stelt de raad zich terecht op het standpunt dat alle toekomstige evenementen op het nieuwe terrein moeten voldoen aan de gestelde beperkingen in de planregels en dat overtreding daarvan een kwestie van handhaving is, wat in de onderhavige procedure niet aan de orde kan worden gesteld.

Bestaande recreatieparken

(...)

Bestaande woningen

(...)

Veluwemeer

(...)

Ecologische Hoofdstructuur

(...)

Wegverkeer

(...)

Woningen N309-N31

(...)

Lichthinder

(...)

Verkeersaspecten

(...)

Luchtqualiteit

(...)

Eindconclusie

28. In hetgeen Walibi voor het overige, De Boschberg en anderen, het college en Oostappen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het besluit van 31 mei 2012, inhoudende een partiële herziening van het bestemmingsplan "Elderveld (8030)", in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het besluit van 31 mei 2012 anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep van Walibi voor het overige, en de

beroeven van De Boschberg en anderen, het college en Oostappen tegen het besluit van 31 mei 2012 zijn ongegrond.

28.1. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 17 december 2009 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ellerveld (8030)" in stand te laten, uitgezonderd artikel 1.21, artikel 1.25 en artikel 1.31 van de planregels zoals die in dat besluit waren vervat.

28.2. 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 de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

(...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen tegen het besluit van 17 december 2009, kenmerk B09.000873, gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Dronten van 17 december 2009, kenmerk B09.000873, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ellerveld (8030)" voor zover dat ziet op de plandelen waar de bestemming "Cultuur en ontspanning - Evenemententerrein" (CO-EV) en de bestemming "Recreatie - Verbljfsrecreatie" (R-VR) aan zijn toegekend;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven, met uitzondering van artikel 1.21, artikel 1.25 en artikel 1.31 van de planregels zoals die in dat besluit waren vervat;

IV. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Walibi World B.V. tegen het besluit van de raad van de gemeente Dronten van 31 mei 2012, kenmerk B12.000638, gedeeltelijk gegrond;

V. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Dronten van 31 mei 2012, kenmerk B12.000638, voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 3.1, onder a, sub 4 en sub 6, van de planregels;

VI. bepaalt dat artikel 3.1, onder a, sub 4 en sub 6 van de planregels als volgt komen te luiden: "4. evenementen alleen mogen plaatsvinden als op het evenemententerrein ten noorden van het plangebied geen evenementen worden gehouden die vallen onder de niet-representatieve bedrijfs-situatie - de zogenoemde 12-dagen-regeling - van de aan Walibi World B.V. verleende vergunning;" en "6. evenementen worden gehouden in de dagen avondperiode tussen 07.00 - 23.00 uur, met dien verstande dat de aankomst en het vertrek van bezoekers eveneens binnen dit tijdvak plaatsvindt;"

VII. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van de raad van de gemeente Dronten van 31 mei 2012, kenmerk B.12.000368;

VIII. draagt de raad van de gemeente Dronten op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel VI wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IX. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Walibi World B.V. voor het overige, en de beroepen van de onderlinge waarborgmaatschappij de vereniging Coöperatieve Vereniging Bungalowpark De Boschberg U.A. en anderen, het college van burgemeester en wethouders van Elburg en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Oostappen Groep B.V. tegen het besluit van de raad van de gemeente Dronten van 31 mei 2012, kenmerk B12.000638, geheel ongegrond; (red.)

NOOT

Milieueffectrapportage

In «JM» 2012/48 aanoteerde ik samen met Frank Arents de tussenuitspraak van 29 februari 2012 inzake 'Ellerveld' ('evenemententerreinen Dronten'). Ook in ons pas verschenen *Katern bij het boek 'Bestemmingsplan en procedures'* (Sdu 2013) besteden we uitgebreid aandacht aan de problematiek van de 'maximale mogelijkheden' en de noodzaak tot het beperken van gebruik in het bestemmingsplan om daarmee de reikwijdte van het onderzoek te kunnen beperken (zie ook mijn artikel *Representatieve invulling*

van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan, TBR 2013/65, deel 2 volgt in het volgende nummer van TBR) en andersom om het MER ten grondslag te kunnen leggen aan het besluit. De belangrijkste conclusie van de tussenuitspraak is immers dat indien de uitgangspunten in het MER waarop bijvoorbeeld de berekende geluidbelasting is gebaseerd niet zijn vastgelegd in de planregels, het MER niet ten grondslag mag liggen aan het bestemmingsplan. Dit levert strijd op met artikel 7.26c, lid 1, Wm (oud). De gemeenteraad kon er op basis van de tussenuitspraak voor kiezen, om ofwel te zorgen voor voldoende onderzoek en borging in de planregels, opdat een aanvaardbaar leefklimaat is gewaarborgd, ofwel tot de conclusie komen dat het de voorkeur verdient het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in te trekken en daartoe te besluiten. Ze koos voor het eerste, maar slaagde er niet in het nieuwe vaststellingsbesluit de eindstreep te doen halen. In de planregels waren weliswaar behoorlijk wat gebruiksbeperkingen toegevoegd, maar dit bleek nog niet voldoende. Toegevoegd werd dat de voor 'Cultuur en ontspanning - Evenemententerrein' aangewezen gronden bestemd zijn voor "ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenementen' tevens voor evenementen, waarvoor geldt" dat het aantal evenementen ten hoogste 25 per jaar bedraagt; het aantal dagen waarop evenementen gehouden worden ten hoogste 38 per jaar bedraagt; het aantal bezoekers per evenement ten hoogste 10.000 bedraagt; evenementen alleen mogen plaatsvinden als er geen evenement wordt gehouden op het evenemententerrein van Walibi World ten noorden van de Spijkweg, waarbij het evenemententerrein faciliterend wordt gebruikt; er geen muziek ten gehore mag worden gebracht; evenementen worden gehouden in de dag- en avondperiode tussen 07.00 - 23.00 uur; een omroepinstallatie met een bronvermogen van maximaal 110 dB(A) gedurende ten hoogste 25 % van de dag- en avondperiode (07.00 - 23.00 uur) in gebruik mag zijn; en parkeren voor bezoekers van de evenementen uitsluitend plaatsvindt ter plaatse van de aanduiding 'parkeerterrein' op de verbeelding. Walibi krijgt echter gelijk met het betoog, dat ten onrechte niet is uitgesloten dat 's nachts verkeersbewegingen als gevolg van evenementen op het nieuwe terrein plaatsvinden en dat in het

MER geen rekenresultaten wat betreft de verwachte geluidhinder in de omgeving voor de nachtperiode zijn opgenomen. Volgens Walibi is dat uitgangspunt onvoldoende vastgelegd in de planregels, aangezien uit de wijze waarop die zijn geformuleerd niet volgt dat bezoekers van het nieuwe evenemententerrein vóór 23:00 uur zullen zijn vertrokken. In paragraaf 7.2 van de Aanvulling MER is inderdaad vermeld dat als gevolg van het nieuwe evenemententerrein maximaal 2.800 verkeersbewegingen in de avondperiode zullen plaatsvinden. Voorts zijn in de tabel in paragraaf 7.3 van de Aanvulling MER voor de nachtperiode geen berekeningen opgenomen van de indirecte geluidhinder (wegverkeer). Uit de planregels vloeit niet voort dat verkeersbewegingen als gevolg van evenementen in de nachtperiode zijn uitgesloten, waarvan dus in de Aanvulling MER wel is uitgegaan. Ter zitting is namens de raad meegedeeld dat dit een omissie in de planregels betreft. Het aardige is dat de Afdeling zelf voorzien in de zaak aan de planregel, waarin staat dat evenementen alleen worden gehouden tussen 07.00 en 23.00 uur, toevoegt: "met dien verstande dat de aankomst en het vertrek van bezoekers eveneens binnen dit tijdvak plaatsvindt." Dit lijkt me mede reden voor een vertegenwoordiger van de gemeenteraad om goed voorbereid ter zitting te verschijnen en er in elk geval voor te zorgen dat er voldoende mandaat is om ervoor te zorgen dat de bestuursrechter zijn middelen ter finale geschilbeslechting adequaat kan inzetten. Wat overigens opvalt in de einduitspraak is dat artikel 7.26c Wm (oud), anders dan in de tussenuitspraak, niet genoemd wordt. Strijd met artikel 3:2 Awb is natuurlijk voldoende om het besluit van 17 december 2009 te vernietigen, maar Walibi roept, als ik het goed begrijp, de bijzondere bepaling van hoofdstuk 7 Wm in. Overigens merkte ik in mijn annotatie bij de tussenuitspraak op dat ook artikel 7.27, lid 1, (oud) van toepassing is.

Het opstellen van een bestemmingsplan is geen sinecure. Als het gaat om het beperken van (ongewenst) gebruik zijn er legio voorbeelden van hoe het niet moet. Uit een uitspraak van 6 juni 2012, hoewel geen m.e.r.-uitspraak, blijkt ook dat niet alleen de hoeveelheid vierkante meters voor evenementen en de frequentie moet worden vastgelegd, maar ook bijvoorbeeld het aantal bezoekers (ABRvS 6 juni 2012, nr.

201106567/1/R1, LJN BW7617). Mocht hier nog aan getwijfeld worden, regels waarin het maximum aantal bezoekers worden gereguleerd, zijn ruimtelijk relevant (zo ook H.J. de Vries bij ABRvS 5 december 2012, nr. 201200385/1/R2, TBR 2013/70). Het blijkt verder helaas maar al te vaak dat bepaald gebruik (onbedoeld) niet is uitgesloten. Ik roep een uitspraak van 17 oktober 2012 in herinnering over het bestemmingsplan voor het glastuinbouwgebied Tinte te Westvoorne, waarbij onder 'collectieve agrarische voorzieningen', zo bleek nadien, ook biovergisters hadden moeten worden begrepen. Aangezien het onderzoek zich daarop niet richtte was in dit onderzoek ten onrechte niet uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan (ABRvS 17 oktober 2012, nr. 201105599/1/R2, *BR* 2013, 9, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker en «JM» 2012/155, m.nt. S.M. van Velsen). Zie ook bijvoorbeeld ABRvS 19 december 2012, nr. 201012525/1/R3 (bijvoorbeeld r.o. 19.3), waarin (de vertegenwoordiger van) de raad moest toegeven dat hoewel uitsluitend een paardenbak beoogd was toe te laten, ook bouw van bijvoorbeeld een antenne of zelfs een windturbine van 12 meter hoog, silo's van 15 meter hoog en bedrijfsgebouwen van 11 meter hoog mogelijk waren. Helaas loopt dit zelden goed af. Zie ook een uitspraak van 15 mei 2013, nr. 201203598/1/R4, LJN CA0161, waarin het aantal kampeerplaatsen ten onrechte niet in het bestemmingsplan is beperkt. Reden waarom het belangrijk is om goed te bezien welk gebruik niet is beoogd en dit ook uit te sluiten in definitiebepalingen en gebruik goed te reguleren, waarbij wordt uitgegaan van de uitgangspunten in het (MER-)onderzoek.

S.M. van Velsen