

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Leeuwarden

Bestuursrecht

zaaknummers: LEE 16/2468
LEE 16/2475

uitspraak van de meervoudige kamer van 16 november 2017 in de zaak tussen

Stichting Groene Ster Duurzaam!, te Leeuwarden, eiseres 1 (LEE 16/2468)
(gemachtigde: mr. drs. _____) en
_____, te Leeuwarden, eiseres 2 (LEE 16/2475)
(gemachtigde: mr. _____)

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leeuwarden, verweerder
(gemachtigde: mr. drs. _____).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: Stichting Psy-Fi,
(gemachtigde: _____).

Procesverloop

Bij besluit van 21 juli 2015 (het primaire besluit) heeft verweerder aan derde-partij op grond van artikel 4:6, eerste lid, van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) ontheffing verleend voor het ten gehore brengen van versterkt geluid op het festival Psy-Fi 2015 'Out of the Void' (festival) in het recreatiegebied De Groene Ster (De Groene Ster) te Leeuwarden.

Bij besluit van 10 mei 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseressen ongegrond verklaard.

Eiseressen hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 4 juli 2017. Namens eiseres 1 zijn haar gemachtigde en ir. _____ verschenen.

Eiseres 2 is verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, door _____ endoor ing. _____.

Derde-partij Stichting Psy-Fi heeft zich laten vertegenwoordigen door _____ en _____.

Overwegingen

1. Ter zitting zijn tevens zeven andere beroepen van eiseressen behandeld die

betrekking hebben op besluiten over het in 2015 gehouden festival Psy-Fi. In de procedures LEE 16/2470 en LEE 16/2476 heeft de rechtbank op 14 juli 2017 uitspraak gedaan. Over de overige beroepen, voor zover gehandhaafd, wordt heden uitspraak gedaan.

2.1. In maart 2015 heeft verweerder de 'Beleidsregel geluid bij evenementen in de open lucht in de gemeente Leeuwarden' (Beleidsregel 2015) vastgesteld.

2.2. Bij besluit van 13 augustus 2015 heeft verweerder de bij het primaire besluit verleende ontheffing geluid aangepast. Aanleiding hiervoor was de uitspraak van de voorzieningenrechter van deze rechtbank van 10 augustus 2015 (procedures LEE 15/2874, LEE 15/2926, LEE 15/2929, LEE 15/2930, LEE 15/2931 en LEE 15/2932).

2.3. Toezichthouders hebben namens verweerder van 26 augustus 2015 tot en met 31 augustus 2015 geluidsmetingen verricht en contact onderhouden met de betrokkenen.

2.4. Op 13 oktober 2015 hebben eiseressen stukken aan verweerder toegezonden, waaronder een rapport van de Nederlandse Stichting Geluidshinder (NSG) van 8 oktober 2015 betreffende geluidsmetingen van het festival van 27 augustus 2015 tot en met 31 augustus 2015.

2.5. Bij memo van 19 oktober 2015 heeft verweerder gereageerd op het rapport van de NSG.

2.6. De tegen voormelde besluiten ingediende bezwaren zijn behandeld op zittingen van de adviescommissie bezwaarschriften (commissie) van 28 oktober 2015 en 13 januari 2016. De commissie heeft op 23 maart 2016 advies uitgebracht. In afwijking van dit advies heeft verweerder in het bestreden besluit de bezwaren ongegrond verklaard.

3.1. In de eerdere procedures LEE 16/1102, LEE 16/4864 en LEE 16/4869 hebben eiseressen beroep ingesteld tegen besluiten op bezwaren waarmee verweerder (onder meer) een geluidsontheffing heeft verleend voor het ten gehore brengen van versterkt geluid op de festivals Welcome to the Village 2015 en Welcome to the Village 2016 in De Groene Ster.

3.2. Op 28 februari 2017 heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) advies uitgebracht aan de rechtbank. In een aanvullende rapportage van 27 maart 2017 heeft de StAB zich uitgelaten over de reacties van partijen.

3.3. Op 26 juni 2017 heeft de meervoudige kamer van deze rechtbank uitspraak gedaan in de in 3.1. genoemde procedures. In die beroepsprocedures beperkte het geschil zich tot de verleende geluidsontheffingen.

4. De rechtbank ziet geen aanleiding om in de nu voorliggende procedures tot een geheel andere beoordeling te komen dan in de uitspraak van 26 juni 2017. De rechtbank zal die uitspraak kort samenvatten en in het licht van de huidige beroepsgronden waar nodig aanvullen. Voor een meer uitgebreide motivering verwijst de rechtbank naar de overwegingen in de uitspraak van 26 juni 2017.

5.1. Ingevolge artikel 4:6, eerste lid, van de APV is het verboden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer of het Besluit toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten op een zodanige wijze dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt. Ingevolge het tweede lid kan verweerder van

het verbod ontheffing verlenen.

Ingevolge artikel 1:8 van de APV kan de vergunning of ontheffing door het daartoe bevoegde gezag worden geweigerd in het belang van:

- a. de openbare orde;
- b. de openbare veiligheid;
- c. de volksgezondheid;
- d. de bescherming van het milieu.

Het beleid

5.2. In de uitspraak van 26 juni 2017 overweegt de rechtbank dat verweerder een ruime beleidsvrijheid heeft wat betreft de bevoegdheid om ontheffing te verlenen. De rechtbank heeft geoordeeld dat verweerder geen kennelijk onredelijke invulling van zijn beleidsvrijheid heeft gegeven met de Beleidsregel 2015, die verwijst naar de 'Nota Evenementen met een luidruchtig karakter' van de Regionale Milieu-inspectie Limburg (Nota Limburg).

5.3. Over de verhouding tussen de normen voor de referentiepunten en de normen voor de binnenruimten oordeelt de rechtbank dat verweerder ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de gevelwering van de woningen ter plaatse van de referentiepunten. Om die reden kan er niet van worden uitgegaan dat met de vaststelling van de geluidsnormen op de referentiepunten ook wordt voldaan aan de in de Nota Limburg gestelde grenswaarden binnen de woning. De beroepsgrond die zich richt op dit punt, slaagt.

5.4. De rechtbank oordeelt dat de beroepsgrond dat sprake zal zijn van ondukbare geluidshinder tijdens de nachtrustperiode die loopt van 23.00 uur tot 07.00 uur, faalt. De reden hiervoor is dat uit de Nota valt af te leiden dat het tijdstip van het ingaan van de nachtperiode met maximaal 1 tot 2 uur mag worden opgeschoven. Daarna zou ter voorkoming van slaapstoornissen slechts 'achtergrondmuziek' (45-50 dB(A)) ten gehore mogen worden gebracht, uitgaande van een geluidsniveau binnen in een woning van 25 dB(A). Doelstelling is uiteindelijk dat na het stoppen van de muziek een voldoende lange tijd zal resteren voor omwonenden om de mogelijke slaapverstoringen te kunnen compenseren (het zogeheten uitslapen). In de Beleidsregel 2015 en de door verweerder verleende geluidsontheffingen zijn tot 24.00 uur muziekgeluidsniveaus van 75 dB(A) toegestaan. Dat betekent dat het ingaan van de nachtperiode met één uur is opgerekt, hetgeen past binnen de Nota Limburg. Tot 03.00 uur is een muziekgeluidsniveau van 50 dB(A) vergund en na 03.00 uur is een periode van meer dan 8 uur in voorschrift 2.1 opgenomen waarbinnen geen muziek ten gehore mag worden gebracht, hetgeen eveneens past binnen de Nota Limburg.

5.5. Als beroepsgrond hebben eiseressen aangevoerd dat voor de normen voor geluid op de gevel uitgegaan moet worden van geopende ramen. Deze beroepsgrond slaagt niet. Naar het oordeel van de rechtbank is de keuze van verweerder om in navolging van de Handleiding meten en rekenen industrielawaai 1999 uit te gaan van metingen met gesloten ramen, niet kennelijk onredelijk. Hetgeen door eiseressen nog aanvullend is aangevoerd over de noodzaak van ventilatie en de nadelige gevolgen van een te hoog CO₂-gehalte in slaapkamers leidt niet tot een ander oordeel.

5.6. Verweerder hanteert, om mogelijke hinder van het basgeluid te voorkomen, een verschil tussen het dB(A) en dB(C)-niveau van maximaal 15 dB ter plaatse van de regietorens oftewel Front Of House (FOH). Omdat lage (bas)tonen door het afleggen van

een afstand minder snel hun sterkte verliezen dan hoge tonen kan dit verschil nabij de woningen in de omgeving oplopen tot 20 dB waardoor in de woningen sprake kan zijn van laag frequent geluid. Verweerder heeft niet aanvullend aan de Nota Limburg beoordeeld of de in de woningen optredende geluidsniveaus van de bassen met een enkele reductie bij het FOH nog aanvaardbaar zijn. De rechtbank heeft daarom geoordeeld dat het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig was voorbereid. Voor deze vernietigingsgrond is gekozen omdat er onvoldoende onderzoek was gedaan naar de noodzaak en de inhoud van aanvullend beleid nu dit in de Nota Limburg niet was verdisconteerd.

Ter zitting is gebleken dat partijen verdeeld worden gehouden over de precieze betekenis van dit oordeel. Door verweerder is benadrukt dat dB(A) de juiste meeteenheid is om de aanvaardbaarheid van de geluidsdruk in een woning te beoordelen omdat deze aansluit bij het menselijke gehoor. De ontwikkelingen van een dB(C)-norm voor de aanvaardbaarheid van overlast door bastonen binnen de woning is daarom volgens verweerder niet nodig. Door eiseressen is aangevoerd dat de dB(A)-eenheid onvoldoende recht doet aan de overlast die door bastonen wordt veroorzaakt. Eiseressen hebben daarbij benadrukt dat de aanvaardbaarheid niet alleen wordt bepaald door het hoorbare geluid maar ook de trillingen die door de bastonen worden veroorzaakt.

De rechtbank is van oordeel dat eiseressen voldoende aannemelijk hebben gemaakt, onder meer met het rapport van de NSG, dat sinds de Nota Limburg het besef is gegroeid dat de overlast die door bastonen wordt veroorzaakt onvoldoende in kaart kan worden gebracht met de toepassing van de dB(A)-eenheid omdat die eenheid slechts het hoorbare geluid in beeld brengt en de overlast van bastonen mede wordt veroorzaakt door trillingen die niet als hoorbaar geluid maar op een andere wijze worden ervaren. Het is daarom aannemelijk dat de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de overlast door de bastonen ook aan de hand van de dB(C) dient te geschieden. De rechtbank blijft van oordeel dat verweerder onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de vraag wanneer er sprake is van onaanvaardbare hinder door bastonen in een woning.

De betreffende beroepsgrond slaagt.

De ontheffing

5.7. In de Beleidsregel 2015 is bepaald dat dat organisaties van grote muziekevenementen bij de aanvraag om een evenementenvergunning een geluidsplan moeten aanleveren. Uit het geluidsplan moet blijken of aan de geluidsnorm(en) kan worden voldaan. Omdat geen geluidsplan was aangeleverd, oordeelt de rechtbank dat verweerder de bestreden besluiten onvoldoende zorgvuldig heeft voorbereid. Bij het verlenen van de geluidsontheffing heeft verweerder niet kunnen beoordelen of de derde-partij zich aan de geluidsnormen zou kunnen houden.

De rechtbank acht het van groot belang dat er op voorhand de zekerheid is dat het muziekevenement de voorgeschreven geluidswaarden niet zal overschrijden omdat handhaving van die waarden tijdens het muziekevenement vaak op problemen van openbare orde stuit. De betreffende beroepsgrond slaagt.

5.8. Eiseressen stellen zich op het standpunt dat de in de ontheffingen genoemde geluidsgrenswaarden hadden moeten worden aangemerkt als maximale waarden in de zin van 'never exceed' en daarom niet als langtijdgemiddelde beoordelingswaarden hadden mogen worden vergund. De rechtbank overweegt dat in de Nota Limburg de maximale geluidsniveaus worden weergegeven in equivalente geluidsniveaus van één minuut (LAeq). De rechtbank constateert dat de geluidsniveaus, zoals die zijn vastgelegd in de ontheffing, zijn vastgelegd voor het equivalente geluidsniveau telkens voor de duur van die periode in de dag, avond of de nacht waarin geluid wordt voortgebracht en niet voor één minuut. Aldus

is naar het oordeel van de rechtbank in de ontheffing een andere, ruimere geluidsnorm opgenomen dan de Nota Limburg en de Beleidsregel 2015, in onderling verband beschouwd, zou zijn toegestaan.

De beroepsgrond slaagt.

5.9. Door eiseressen is aangevoerd dat de meetperiode voor monitoring én handhaving maximaal één minuut moet zijn. De rechtbank oordeelt dat verweerder voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat in het kader van de handhaving haar wijze van controleren nodig is gezien de grote afstanden waarop de referentiepunten gelegen zijn en de (andersoortige) geluidsverstoringen die mede daardoor kunnen optreden. Deze wijze van controleren houdt in dat tijdens de monitoring met een interval van één minuut wordt gemeten. Indien sprake is van een overschrijding op een referentiepunt, wordt een signaal gegeven aan de organisatie en de toezichthouders. Het volume kan dan naar beneden worden bijgesteld. Bij een serieuze overschrijding gaan de toezichthouders ter plaatse van het referentiepunt kijken wat de oorzaak van de overschrijding is. De overschrijding kan het gevolg zijn van het volume van de muziek maar ook van andere factoren in de omgeving van het referentiepunt. Indien sprake blijkt te zijn van een structurele overschrijding, gaan de toezichthouders met een klasse I geluidsmeter een meting van vijf minuten uitvoeren. De rechtbank is met verweerder van oordeel dat er in het kader van de handhaving een redelijke mate van zekerheid moet worden bereikt dat er inderdaad sprake is van een overtreding. De rechtbank acht een meetinterval van 5 minuten in dat verband aanvaardbaar. Door eiseressen is aanvullend aangevoerd dat de normen op de referentiepunten met enkele dB's naar beneden zouden moeten worden bijgesteld. Door het verlengen van het meetinterval is het mogelijk dat de overtreding van equivalente geluidsniveau van 1 minuut in het gemiddelde over 5 minuten wordt gecompenseerd door equivalente geluidsniveaus van 1 minuut die lager zijn dan de toegestane norm. Door verweerder is ter zitting erkend dat verweerder geen inzicht heeft in omvang van dit effect, of correctie op de referentiepunten nodig is en zo ja, met hoeveel dB deze correctie op de referentiepunten plaats zou moeten vinden. De rechtbank is daarom van oordeel dat het bestreden besluit in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onvoldoende zorgvuldig is voorbereid.

De beroepsgrond slaagt.

6.1. De rechtbank verklaart de beroepen gegrond wegens strijd met de verplichting van zorgvuldige voorbereiding van artikel 3:2 van de Awb en met de motiveringsplicht van artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit. Nu het festival reeds heeft plaatsgevonden, dient het geen doel als verweerder wordt opgedragen om opnieuw op het bezwaar te beslissen. De rechtbank laat daarom op de voet van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand.

6.2. In de uitspraak in de procedures LEE 16/2470 en LEE 16/2476 heeft de rechtbank verweerder reeds veroordeeld tot vergoeding van de (totale) van eiseressen geheven griffierechten.

6.3. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres 2 in beroep gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 990 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van €495 en een wegingsfactor 1).

6.4. Door eiseres 1 is niet gesteld dat zij voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten heeft gemaakt.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres 2 tot een bedrag van €990.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.L. Vucsan, voorzitter, en mr. E.M. Visser en mr. K.J. de Graaf, leden, in aanwezigheid van mr. H.A. Hulst, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 16 november 2017.

griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: **16 NOV 2017**

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.