ECLI:NL:RVS:2013:BY9204

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	23-01-2013
Datum publicatie	23-01-2013
Zaaknummer	201109848/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 juli 2009 heeft de burgemeester aan de stichting Stichting S.O.A.P. vergunning verleend voor het houden van het evenement Akoestival op zondag 6 september 2009 van 12.00 uur tot 20.00 uur in het Westdampark te Woerden.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201109848/1/A3.

Datum uitspraak: 23 januari 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te Woerden,

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 22 juli 2011 in de zaken nrs. 10/257, 10/3878 en 10/640 in het geding tussen onder anderen:

[appellant]

en

de burgemeester van Woerden.

Procesverloop

Bij besluit van 8 juli 2009 heeft de burgemeester aan de stichting Stichting S.O.A.P. vergunning verleend voor het houden van het evenement Akoestival op zondag 6 september 2009 van 12.00 uur tot 20.00 uur in het Westdampark te Woerden.

Bij besluit van 16 juli 2009 heeft de burgemeester aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid First2Dance B.V. vergunning verleend voor het houden van het evenement Summerlake Outdoor op zaterdag 19 september 2009 van 12.00 uur tot 24.00 uur op het Defensieterrein te Woerden.

Bij besluiten van 27 juli 2009 heeft de burgemeester aan de stichting Stichting Woerden Bruist vergunning verleend voor het houden van het evenement Tropical Night op zaterdag 5 september 2009 van 21.00 uur tot 01.00 uur en het evenement Bierfeste op zaterdag 26 september 2009 van 15.00 uur tot 22.00 uur op

het Kerkplein te Woerden.

Bij besluit van 17 augustus 2009 heeft de burgemeester aan de vereniging Harmonie "De Vriendschap" vergunning verleend voor het houden van het evenement Taptoe op zaterdag 12 september 2009 van 16.00 uur tot 24.00 uur op het Kerkplein te Woerden.

Bij besluit van 5 januari 2010 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en de bestreden besluiten op grond van een nadere belangenafweging gehandhaafd.

Bij uitspraak van 22 juli 2011 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 11 (lees: 5) januari 2010 vernietigd en de burgemeester opgedragen opnieuw op het bezwaar van [appellant] te beslissen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 6 september 2011 heeft de burgemeester opnieuw op het door [appellant] gemaakte bezwaar beslist, het bezwaar gegrond verklaard en de bestreden besluiten nader gemotiveerd in stand gelaten.

[appellant] heeft aanvullende gronden van het beroep van rechtswege ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 juli 2012, waar [appellant], bijgestaan door mr. E. Kronemeijer, werkzaam bij DAS Rechtsbijstand, is verschenen.

Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een nadere zitting behandeld op 16 oktober 2012, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. M.J. Smaling, werkzaam bij DAS Rechtsbijstand, en de burgemeester, vertegenwoordigd door A.H. Chaudron en M. Janssen, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

2. Ingevolge artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) handelt het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Ingevolge artikel 2.2.2, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Woerden 2007 (hierna: de APV) is het verboden zonder vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.

Ingevolge het tweede lid kan de vergunning worden geweigerd in het belang van:

a. de openbare orde;

b. het voorkomen of beperken van overlast;

c. de verkeersveiligheid of de veiligheid van personen of goederen;

d. de zedelijkheid of gezondheid.

Ingevolge artikel 4.1.7, eerste lid, is het verboden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten op een zodanige wijze dat voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.

Ingevolge het tweede lid kan het college van het in het eerste lid bepaalde ontheffing verlenen.

Ten tijde hier van belang paste de burgemeester bij de uitoefening van zijn bevoegdheid inzake het verlenen van evenementenvergunningen de beleidsregels toe die zijn neergelegd in de nota 'Evenementen- en festiviteitenbeleid gemeente Woerden 2004' (hierna: de beleidsregels).

3. In verweer heeft de burgemeester gesteld dat [appellant] geen belang meer heeft bij een beoordeling van het hoger beroep, omdat op 13 december 2011 een nieuw evenementenbeleid is vastgesteld, waaraan aanvragen voor het houden van evenementen thans worden getoetst.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 6 juni 2012 in zaak nr. 201106361/1/A3), kan het belang van een oordeel omtrent de rechtmatigheid van een besluit zijn gelegen in de omstandigheid dat het inhoudelijk oordeel bij toekomstige besluiten kan worden betrokken.

In de beleidsregels is vermeld dat evenementen die gepaard gaan met versterkte muziek, de zogenaamde belastende evenementen, tot dan toe alleen op weekenddagen hebben plaatsgehad en dat, indien die evenementen in de toekomst op andere weekdagen worden georganiseerd, de eindtijd van de evenementen van zondagavond tot en met donderdagavond uiterlijk 24.00 uur mag zijn. Voorts mag volgens de beleidsregels ten minste om de week een weekend geen belastend evenement binnen de gemeente plaatsvinden.

Volgens het nieuwe evenementenbeleid mag per locatie binnen de gemeente ten minste om de week geen evenement met versterkte muziek plaatsvinden, dat langer duurt dan tot 20.00 uur. Aldus is de toegestane frequentie van belastende evenementen in Woerden verhoogd.

Voorts is het in de beleidsregels opgenomen maximaal toegestane geluidsniveau bij evenementen met versterkte muziek van 80 dB(A) in het nieuwe evenementenbeleid gehandhaafd en zullen volgens dit beleid ook toekomstige belastende evenementen onder meer op het Kerkplein en in het Westdampark worden gehouden. Onbestreden is dat, zoals de rechtbank heeft overwogen, ter hoogte van de woning van [appellant] het geluid bij evenementen vanaf deze locaties goed hoorbaar is, gelet op de ligging van de woning ten opzichte van die locaties en het bij de evenementen geproduceerde geluidsniveau in de open lucht. Andere locaties waar volgens het nieuwe evenementenbeleid belastende evenementen mogen worden gehouden, zoals het Exercitieveld, Babylon en Haven, bevinden zich eveneens dichtbij de woning van [appellant], zodat aannemelijk is dat ook het geluid bij evenementen vanaf die locaties bij deze woning goed hoorbaar is. Nu het nieuwe evenementenbeleid evenals de beleidsregels voorziet in de mogelijkheid dat op deze locaties evenementen met een maximum geluidsniveau van 80 dB(A) worden georganiseerd en het hoger beroep daartegen is gericht, is het belang van [appellant] bij een beoordeling van het hoger beroep niet vervallen.

4. De burgemeester heeft aan het bij de rechtbank bestreden besluit, voor zover thans van belang, ten grondslag gelegd dat hij aan de in geding zijnde evenementenvergunningen het voorschrift heeft mogen verbinden dat het geluidsniveau van de versterkte muziek ten hoogste 80 dB(A) mag zijn, gemeten op straat ter hoogte van de dichtstbijzijnde gevel van een door een derde bewoonde woning. Voorts heeft hij zich op het standpunt gesteld dat weliswaar met het aantal vergunde evenementen in september 2009 is afgeweken van de in de beleidsregels gestelde maximale frequentie van belastende evenementen, maar dat die afwijking steunt op een besluit van het college van burgemeester en wethouders van Woerden van 20 januari 2009. Het college heeft het gerechtvaardigd geacht dat in zoverre van de beleidsregels wordt afgeweken, omdat meer aanvragen zijn gedaan dan in voorgaande jaren en het college alle organisatoren een kans wil geven hun evenement te houden, aangezien het voor de gemeente waardevol is dat deze evenementen worden gehouden. Bovendien zijn de evenementen wat betreft de daarvan mogelijk te

ervaren geluidsoverlast niet alle identiek, aldus de burgemeester.

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat het bij de bestreden vergunningen toegestane maximale geluidsniveau van de evenementen met de in de beleidsregels opgenomen geluidsnorm overeenstemt en de burgemeester dat daarom als voorschrift aan de vergunningen heeft mogen verbinden. De rechtbank heeft het besluit van 11 (lees: 5) januari 2010 evenwel vernietigd, omdat de burgemeester daarin onvoldoende toereikend heeft gemotiveerd waarom hij is afgeweken van de in de beleidsregels neergelegde regel dat geen belastende evenementen in twee opeenvolgende weekenden mogen plaatsvinden. Ook heeft de burgemeester dit besluit onvoldoende zorgvuldig voorbereid, nu bij deze afwijking van de beleidsregels onvoldoende acht is geslagen op de belangen van de omwonenden. Zo is niet gebleken van enige belangenafweging met betrekking tot de vergunde duur van de evenementen en de tijden waarop die plaatsvinden in relatie tot de gestelde geluidsoverlast, aldus de rechtbank.

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat in de in bezwaar gehandhaafde besluiten ten onrechte steeds het in de beleidsregels maximaal toegestane geluidsniveau van 80 dB(A) is vergund. Daartoe voert hij aan dat uit de beleidsregels volgt dat bij het vergunnen van een evenement een afweging van de belangen van organisatoren en ondernemers enerzijds en van de bewoners anderzijds moet plaatsvinden. Gelet hierop is het in de beleidsregels vermelde geluidsniveau volgens hem niet de norm, maar de bovengrens en is niet in ieder geval redelijk dat dit geluidsniveau wordt toegestaan. De burgemeester heeft nagelaten deze belangenafweging te maken en heeft het maximale geluidsniveau ook vergund bij evenementen waarvoor dat niet is aangevraagd. Voorts blijkt niet uit alle aanvragen hoeveel geluid naar verwachting bij het betreffende evenement zou worden geproduceerd en waar podia en muziekinstallaties zouden worden opgesteld. Aangezien de dichtstbijzijnde woning, bedoeld in de beleidsregels, per evenement een andere kan zijn, kan het maximaal toegestane geluidsniveau per podium en muziekinstallatie verschillen. Gelet hierop kon de burgemeester niet in redelijkheid steeds de geluidsnorm van 80 dB(A) als voorschrift aan de vergunningen verbinden, temeer omdat het voor de organisatoren niet mogelijk is in praktische zin goed met dat voorschrift om te gaan. De burgemeester heeft met deze handelwijze het in artikel 4.1.7, eerste lid, van de APV neergelegde verbod tot het veroorzaken van geluidhinder geschonden, nu de beleidsregels geen uitwerking van die bepaling inhouden en in het besluit op bezwaar is gesteld dat voor de belastende evenementen geen ontheffing, als bedoeld in het tweede lid van dit artikel, behoefde te worden verleend, aldus [appellant].

6.1. Volgens de beleidsregels hebben met name de evenementen die gepaard gaan met versterkte muziek en die tot in de late avond en het begin van de nacht duren, een steeds nadrukkelijkere weerslag op de woon- en leefomgeving van de bewoners. In het licht hiervan is het doel van de beleidsregels onder meer duidelijkheid te bieden voor de organisatoren en ondernemers binnen welke kaders evenementen georganiseerd kunnen worden en voor de bewoners binnen welke marges de evenementen merkbaar mogen zijn in hun woon- en leefomgeving. In de beleidsregels is daartoe onder meer voormeld maximaal geluidsniveau opgenomen ter voorkoming van excessen en ten behoeve van de duidelijkheid aan organisatoren, bezoekers en bewoners. Er is gekozen voor deze norm als stelregel in plaats van voor een systeem waarbij per adres, afhankelijk van de bouwkundige aard en conditie van alle gevels en daken van onderscheiden panden, geïnventariseerd moet worden, waarlangs bij klachten per adres gecontroleerd moet worden, aldus de beleidsregels.

Volgens bijlage 1 bij de beleidsregels, inhoudende het protocol ten behoeve van het meten van geluid bij evenementen en incidentele festiviteiten op of aan de openbare weg, kunnen aanvragen voor een vergunning voor het organiseren van een evenement met versterkte muziek en in de nabijheid van woonhuizen worden gehonoreerd, waarbij de vergunningen worden voorzien van het voorschrift dat het geluidsniveau de maximaal toegestane waarde van 80 dB(A) niet mag overschrijden. Deze geluidslimiet voorkomt een ernstige overbelasting, maar voor het behalen van de doelstelling van het beleid is het nodig de belasting ook in tijd te reguleren. Hiervoor is naast de eindtijd vooral ook de frequentie van de evenementen van belang, aldus de beleidsregels.

Gelet hierop is de rechtbank terecht ervan uitgegaan dat het in de beleidsregels vermelde maximaal toegestane geluidsniveau de standaard geluidsnorm voor evenementen is, welke norm als voorschrift in de evenementenvergunningen wordt opgenomen. Uit de beleidsregels volgt dat aan deze norm een afweging van de belangen van de organisatoren van de evenementen en de ondernemers enerzijds en die van de bewoners anderzijds ten grondslag ligt ter voorkoming van excessen, waarbij vervolgens met name de frequentie en de duur van een evenement met versterkte muziek van belang zijn voor de bepaling van de aanvaardbaarheid van een evenement in het concrete geval. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat niet is gebleken dat deze geluidsnorm onder deze omstandigheden niet binnen de grenzen van een redelijke beleidsbepaling blijft. Naar de burgemeester ter zitting onweersproken heeft gesteld, wordt deze norm ook door andere gemeenten voor belastende evenementen toegepast.

6.2. Naar de rechtbank onbestreden heeft vastgesteld, zien de in geschil zijnde vergunningen op jaarlijks terugkerende evenementen, waarvan bekend is dat er versterkte muziek wordt gespeeld. Zij heeft met juistheid overwogen dat, waar in de aanvragen is vermeld dat bij het evenement een podium geplaatst zou worden, de burgemeester dat heeft mogen aanmerken als een impliciet verzoek versterkt geluid bij het evenement te mogen produceren en dat in enige van de aanvragen expliciet is vermeld dat de evenementen optredens of een muziekprogramma omvatten. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester als voorschrift aan de vergunningen voor deze evenementen mocht verbinden dat het maximale geluidsniveau van de versterkte muziek niet boven 80 dB(A) mocht komen, gemeten op straat ter hoogte van de dichtstbijzijnde gevel van een door een derde bewoonde woning. Dat in de aanvragen niet is vermeld hoeveel geluid naar verwachting bij de evenementen geproduceerd zou worden en uit de aanvragen niet steeds blijkt waar een podium zou worden geplaatst, laat onverlet dat het maximaal toegestane geluidsniveau bij de evenementen overeenkomstig het in bijlage 1 bij de beleidsregels neergelegde protocol kon worden bepaald, gemeten en gehandhaafd.

6.3. De burgemeester diende de aanvragen om de evenementenvergunningen aan de hand van de in artikel 2.2.2, tweede lid, van de APV limitatief opgesomde weigeringsgronden te beoordelen.

Gelet op dit beoordelingskader is een ontheffing van het college van het in artikel 4.1.7, eerste lid, van de APV neergelegde verbod tot het veroorzaken van geluidhinder geen voorwaarde voor het verlenen van een evenementenvergunning. Het ontbreken van een ontheffing leidt dan ook niet tot het oordeel dat de burgemeester het in de beleidsregels maximaal toegestane geluidsniveau niet als voorschrift aan de in geschil zijnde vergunningen mocht verbinden.

Het betoog faalt.

7. Het hoger beroep is ongegrond.

8. Ingevolge artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van deze wet, is beroep van rechtswege tegen het besluit van de burgemeester van 6 september 2011 ontstaan.

9. Bij het besluit van 6 september 2011 heeft de burgemeester gesteld dat niet meer kan worden achterhaald welke omstandigheden, anders dan die welke in het besluit van het college van 20 januari 2009 zijn beschreven, aanleiding zijn geweest om in afwijking van de beleidsregels toe te staan dat in september 2009 in achtereenvolgende weekenden belastende evenementen werden gehouden. Blijkens dat besluit is volgens het college die afwijking gerechtvaardigd, omdat sinds de inwerkingtreding van de beleidsregels een groei van het aantal evenementen in het hoogseizoen heeft plaatsgevonden en het voor de positionering en profilering van Woerden waardevol is dat naast de bestaande ook nieuwe evenementen georganiseerd kunnen worden. De burgemeester heeft zich op het standpunt gesteld dat, hoewel in het besluit van het college met weinig woorden is gerefereerd aan de belangen van de omwonenden, deze belangen impliciet zijn meegewogen. Er is echter meer gewicht toegekend aan het belang voldoende evenementen te kunnen organiseren dan aan de mogelijke overlast die omwonenden hiervan zouden kunnen ondervinden, aldus de burgemeester. Hij stelt dat voorafgaand aan een te houden evenement niet

altijd bekend is wat de mogelijke overlast ervan zal zijn en dat het jaar 2009 in dat verband een experimenteel jaar is geweest.

9.1. Uit artikel 4:84 van de Awb vloeit voort dat afwijking van de beleidsregels slechts mogelijk is indien bijzondere, niet reeds in de beleidregels verdisconteerde omstandigheden daartoe nopen.

In de beleidsregels is uiteengezet dat er voorheen als gevolg van een groeiend aantal belastende evenementen te vaak overbelasting van de woon- en leefsituatie was en dat het daarom van belang is nadere regels omtrent het organiseren van evenementen af te spreken. Volgens de beleidsregels wordt met de geluidslimiet van 80 dB(A) en het hanteren van een uiterste eindtijd voor evenementen van 01.00 uur weliswaar een ernstige overbelasting voor de bewoners voorkomen, maar blijven de evenementen voor hen merkbaar en dient daarom ook de frequentie van de evenementen gereguleerd te worden. Daartoe is bepaald dat om het weekend de garantie op rust de limiet moet blijven en daarom slechts om het weekend een belastend evenement mag plaatsvinden. Om dat te waarborgen is met betrekking tot vergunningaanvragers bepaald dat "wie het eerst komt, het eerst maalt".

Gelet op dit doel van de beleidsregels worden in het besluit van 6 september 2011 geen bijzondere omstandigheden omschreven waarmee bij het vaststellen van de beleidsregels geen rekening is gehouden.

De stelling van de burgemeester in dit besluit dat de belangen van de bewoners niet onevenredig zijn benadeeld, omdat de evenementen verschillende geluidsniveaus en eindtijden kennen en daarom niet in gelijke mate overlast hebben veroorzaakt, laat onverlet dat er geen bijzondere omstandigheden aanwezig waren die de burgemeester ertoe noopten van de beleidsregels af te wijken.

10. Het beroep tegen het besluit van 6 september 2011 is gegrond.

Dit besluit komt wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking. Nu de bestreden vergunningen zijn uitgewerkt, ziet de Afdeling aanleiding om te bepalen dat de burgemeester niet opnieuw op het bezwaar hoeft te beslissen.

11. De burgemeester dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep ongegrond;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van de burgemeester van Woerden van 6 september 2011, kenmerk U-13176 gegrond;

III. vernietigt dat besluit;

IV. bepaalt dat de burgemeester van Woerden geen nieuw besluit op het bezwaar van [appellant A] en [appellant B] behoeft te nemen;

V. veroordeelt de burgemeester van Woerden tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep tegen het besluit van de burgemeester van Woerden van 6 september 2011, kenmerk U-13176 opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 236,00 (zegge: tweehonderdzesendertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. A. Hammerstein, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld-Mak, ambtenaar van staat.

w.g. Van Dijk w.g. Langeveld-Mak

voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 januari 2013

317-598.