

referentienummer -
datum 24 mei 2024
aan Jeroen de Pijper - gemeente Haarlemmermeer
van Raphuel Pellegrom
kopie Just Verhoeven
Peter Verhoeven
projectnummer 0417636.100
project MER Park21 2021
betreft Onderbouwing geluid tijdens evenementen v2

Situatie en aanleiding

De gemeente Haarlemmermeer heeft d.d. 6 april 2023 het bestemmingsplan "PARK21" vastgesteld. In dit bestemmingsplan is een functieaanduiding "evenemententerrein" opgenomen in het gebied tussen de spoorbaan en de Rijnlanderweg. Het bestemmingsplan voorziet hier in meerdaagse festivals en losse concerten met een maximum aantal bezoekers van 80.000 per evenement. Aan het besluit lag een geluidrapport ten grondslag ("Akoestisch onderzoek; Evenemententerrein Park 21 te Haarlemmermeer", projectnummer 0417636.106, revisie 02 d.d. 1 december 2021 van Antea Group; bijlage 24 van het bestemmingsplan). Tegen het bestemmingsplan is beroep ingesteld door omwonenden. De beroepsgronden hebben o.a. betrekking op geluid en de te verwachten hinder.

Nieuw besluit over evenemententerrein

De gemeente heeft het voornemen (op andere gronden dan geluid en de te verwachten hinder) om het aantal meerdaagse evenementen terug te brengen tot één meerdaags evenement. De maximale mogelijkheden op basis van het bestemmingsplan zullen dan begrensd zijn tot maximaal vijf campingdagen (vier nachten) per jaar. Ten tijde van het opstellen van deze memo wordt deze nieuwe regeling opgesteld, en deze memo dient als input daarvoor. De aard van de beroepsgronden en een door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (STAB) uitgebrachte advies vragen om een nadere uitleg bij de motivering van de aanvaardbaarheid van het geluid. In deze memo geven wij daartoe input voor de gemeente, zodat zij dat bij de besluitvorming kunnen meewegen.

Onderbouwing geluid tijdens evenementen

Het geluidrapport dat onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan beschrijft reeds de te verwachten (muziek)geluidniveaus tijdens een evenement. De uitgangspunten van het geluidonderzoek worden niet gewijzigd met het nieuw te nemen besluit. Enkel het aantal evenementen per jaar zal worden verlaagd. In de hierna volgende tekst gaan wij allereerst in op de verantwoording van de toegestane muziekgeluidniveaus. Daarna gaan wij in op de onderbouwing van de aanvaardbaarheid waarbij we ook de andere geluidbronnen in de omgeving meenemen.

Keuze geluidnorm voor muziekgeluidniveau

Uit het geluidrapport blijkt dat tijdens een groot evenement muziekgeluidniveaus tot 65 dB(A) (tabel 4.5 "Berekende geluidbelasting vanwege evenementen") zijn te verwachten bij de nabijgelegen woningen. Bij een middelgroot evenement zijn muziekgeluidniveaus te verwachten tot 55 dB(A). In de sectorale regelgeving is geen geluidnorm opgenomen voor geluid tijdens evenementen. Dat betekent dat de gemeente zal zelf moeten motiveren waarom zij een bepaald geluid aanvaardbaar acht.

Wat hierbij behulpzaam kan zijn is de nota "Evenementen Met Een Luidruchtig Karakter" d.d. januari 1996 van de Inspectie Milieuhygiëne Limburg. Deze nota geeft een aantal handvatten voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van geluid tijdens evenementen, en is een vast onderdeel van de jurisprudentielijn op dit onderwerp. In de nota wordt geadviseerd een maximum van 45 dB(A) aan te houden voor het geluid in een

Dit document is vertrouwelijk. Bezoek onze website voor de volledige disclaimer: [Algemene voorwaarden en privacyverklaring](#)

woning na 23:00 uur. Onze ervaring leert dat een goed onderhouden gevel het buitengeluid met 20 à 25 dB reduceert¹. Hogere geluidniveaus worden onduidelijk geacht in de nota. Met het voorgaande lijkt een geluidbelasting van de gevel van $45 + 20 = 65$ dB(A) nog te rechtvaardigen, hetgeen aansluit bij het geprognosticeerde geluid van een groot evenement. Wij verwachten echter in de praktijk dat de gevelgeluidwering voor de woningen aan de Rijnlanderweg aanzienlijk beter zal zijn als gevolg van de geluidwering die werd aangebracht om het luchtvaartgeluid van het nabijgelegen Schiphol te weren. In de praktijk zal het geluid in de woning dan ook eerder ten hoogste 35-40 dB(A) bedragen. Onze verwachting is dat met dergelijke geluidniveaus het muziekgeluid van het evenement nog steeds te herkennen zal zijn in de woning, en dat enige vorm van hinder niet uit te sluiten is, maar dat er daarmee geen verstoring zal zijn van de spraakverstaanbaarheid zoals in de nota als criterium wordt gehanteerd. Het is eerder te typeren als een vorm van achtergrondgeluid.

Bij een middelgroot evenement zijn de geluidniveaus naar verwachting 10 dB lager, waarmee het geluid in de woning ten hoogste 25-30 dB(A) zal bedragen. Dergelijke geluidniveaus zijn vergelijkbaar met de geluiden als gevolg van technische installaties in de woning (koelkast, mechanische ventilatiesystemen e.d.). Met dergelijke lage geluidniveaus is niet uit te sluiten dat het muziekgeluid op momenten toch herkenbaar zal zijn, maar ernstige hinder achten wij onwaarschijnlijk.

Natuurlijk is muziek een kwestie van smaak, en wat voor de een hinderlijk is hoeft dat niet voor de ander te zijn. Het evenemententerrein zal worden gebruikt voor wisselende evenementen, en dus ook voor wisselende muziekstijlen. Uit ervaring blijkt dat bij woningen op afstand van het terrein vooral de basgeluiden als hinderlijk ervaren worden. Dit is te ondervangen door te werken met een dubbele normstelling: in dB(A) om de hoogte van het geluid te beperken en in dB(C)² om excessieve basgeluiden te beperken. Een van beide normen zal limiterend werken voor het evenement. Welke dat is zal afhangen van de mate van basgeluiden die worden geproduceerd.

Gezien het voorgaande adviseren wij de volgende normen op te nemen voor het equivalente geluidniveau L_{eq} aan de gevel van een woning:

- Groot evenement: 65 dB(A) en 85 dB(C), en
- Middelgroot evenement: 55 dB(A) en 75 dB(C).

Wij verwachten dat met deze normen enige mate van hinder niet uit te sluiten is. Daarentegen wordt de mate van hinder wel op concrete wijze beperkt:

- Er is in de woningen geen sprake van verstoring van de spraakverstaanbaarheid te verwachten;
- Het aantal evenementen is beperkt tot een aantal dagen per jaar, en daarmee is ook de tijdsduur van de potentiële hinder sterk beperkt;
- De gemeente kiest weloverwogen een strengere norm dan die uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), waarbij geluidbelastingen tot 70 dB(A) toegestaan zijn. De woningen worden daarmee beter beschermd dan op basis van de bestaande regelgeving het geval is.

In aanvulling op het voorgaande – ter verdere beperking van de geluidhinder – adviseren wij de volgende verplichtingen op te nemen in ofwel de APV over evenementengeluid ofwel in het voorgenomen herstelbesluit dan wel in de af te geven evenementenvergunning:

- Tijdens elk groot of middelgroot evenement moet de naleving van de geluidnormen worden gecontroleerd met behulp van geluidmetingen. Daarbij heeft de organisator van het evenement de plicht om het geluid te monitoren bij de zogenaamde ‘front of house’ (het gebied waar het geluid, licht en video wordt bediend). Met behulp van de metingen bij de maatgevende woningen in de omgeving kan de vergunninghouder worden geïnstrueerd over eventueel benodigde volume aanpassingen. De vergunninghouder dient deze instructies te allen tijde op te volgen.

¹ Sinds de inwerkingtreding van het Bouwbesluit in 1992 bedraagt het wettelijke minimum al 20 dB(A) ongeacht de hoogte van het buitengeluid.

² De C-weging legt meer nadruk op lage tonen (basgeluiden) dan de A-weging (een correctie voor de gevoeligheid van het menselijk gehoor). De getalswaarde van een geluid zal uitgedrukt in dB(C) hoger zijn dan wanneer uitgedrukt in dB(A). Er is geen vast verschil tussen beiden. Op grotere afstanden wordt het verschil doorgaans groter aangezien hoge tonen sneller dempen door de interactie met de lucht dan lage tonen.

- Het vaststellen van het equivalente geluidsdrukkniveau L_{Aeq} [dB(A)] en L_{Ceq} [dB(C)] dient te geschieden met een geluidniveaumeter van het IEC 651 type 1, in de meterstand 'fast' (integratietijd van 125 ms), op een hoogte van 5,0 m boven het lokale maaiveld, en over een aaneengesloten meetperiode van ten minste 10 minuten. Tijdens de meting bij een woning moeten stoorgeluiden worden vermeden. Ook moeten geluidreflecties in de achterliggende gevel worden vermeden, of – wanneer dat praktisch gezien niet mogelijk is – worden gecorrigeerd door ten hoogste 3 dB in mindering te brengen op het gemeten geluidsdrukkniveau.
- De eindtijd van het evenement bedraagt 23:00 uur van zondag tot en met donderdag, en 24:00 uur op een vrijdag en zaterdag, of voorafgaand aan een landelijke feestdag.

N.B. Bij de beoordeling van de geluidsdrukkniveaus mag geen rekening worden gehouden met toeslag $K_3 = 10$ dB of de bedrijfsduurcorrectie C_b , zoals bedoeld in de meet- en rekenmethode geluid industrie uit bijlage IVh van de Omgevingsregeling. Dergelijke toeslagen en correcties zijn bedoeld voor de beoordeling van reguliere – jaargemiddelde – bedrijfssituaties van milieubelastende activiteiten, waarvan hier geen sprake is. De extra hinderlijkheid van muziekkarakter waarvoor toeslag K_3 is bedoeld is reeds verdisconteerd in de beoordeling van de geluidniveaus. Door geen bedrijfsduurcorrectie toe te passen wordt bij de beoordeling uitgegaan van het daadwerkelijk optredende – worst-case – geluid tijdens een evenement.

Motivering aanvaardbaarheid cumulatie

Zoals reeds hiervoor vermeld zijn er in de sectorale regelgeving geen normen opgenomen voor geluid tijdens evenementen. Dat geldt ook voor de beoordeling van cumulatieve effecten met andere geluidbronnen in de omgeving. Ook hiervoor geldt dat de gemeente zelf zal moeten motiveren waarom zij vindt dat het besluit niet leidt tot onaanvaardbare cumulatieve effecten. Twee concrete aanknopingspunten hiervoor zijn terug te vinden in de jurisprudentielijn op dit onderwerp. Enerzijds is er een koppeling met de Wet ruimtelijke ordening, waarin is opgenomen dat een gemeente enkel een bestemmingsplan mag vaststellen als daarbij naar hun oordeel sprake zal zijn van een zogenaamde 'goede ruimtelijke ordening'. Wat dat laatste precies is, is niet gedefinieerd, maar uit jurisprudentie blijkt dat geluid hier ook onderdeel van uitmaakt. Daarnaast biedt de Algemene wet bestuursrecht een duidelijk aanknopingspunt in Afdeling 3.2 "Zorgvuldigheid en belangenafweging". In die afdeling is namelijk vastgelegd dat de gemeente bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Op grond van artikel 3:4 weegt de gemeente de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Cumulatie van geluid is helaas niet goed te berekenen vanwege de verscheidenheid van de karakters van de omgevingsgeluiden. Zo wordt het vliegtuiggeluid vooral gekenmerkt door hoge kortdurende geluidspieken van een passage. Het geluid van bedrijven fluctueert meestal sterk, en de meeste bedrijven produceren in de avond of nacht geen of amper geluid. Het geluid van drukke wegen is daarentegen bijna continu van aard. En het geluid van een spoorweg lijkt weer meer op dat van passerende vliegtuigen. Vanwege de sterk fluctuerende geluidniveaus van verschillende geluidbronnen in de omgeving van het evenemententerrein is het daarom niet mogelijk om een betrouwbaar en praktisch toepasbare getalswaarde op te geven. Het ligt daarom meer voor de hand dat de gemeente een afweging maakt op basis van een kwalitatieve beschouwing. Waarover hierna meer.

In de nabijheid van het evenemententerrein wordt het omgevingsgeluid vooral gekenmerkt door geluid van bedrijven, een spoorweg, gemeentewegen en de rijksweg A4, en luchthaven Schiphol. Allen geluidbronnen die – afhankelijk van de plaats van waarneming – duidelijk herkenbaar en daarmee hinderlijk kunnen zijn. Het geluid van de evenementen verandert daar in principe niets aan, met uitzondering van de 8 keer per jaar dat er een evenement mag plaatsvinden. Tijdens een evenement is er naast het hiervoor belichte muziekgeluid ook hinder mogelijk als gevolg van het komen en gaan van bezoekers/toeleveranciers (zie §4.4 "Verkeersaantrekkende werking" van het geluidrapport bij het bestemmingsplan), en de stemgeluiden van bezoekers zelf. In hoeverre dit echt onduelbaar is, is niet objectief te beoordelen. Belangrijk daarbij is dat het gaat om een beperkt aantal dagen per jaar, namelijk 5 grote evenementen en 3 middelgrote evenementen, en daarmee de hinder sterk wordt beperkt in de tijdsduur (maximaal 10 dagen totaal). Helaas is enige vorm van geluidhinder niet uit te sluiten, en is de kans op hinder onlosmakelijk verbonden bij de grote omvang van

evenementen als dezen. De gemeente zal moeten afwegen of het voordeel van de evenementen opweegt tegen de overlast.

Onze ervaring is dat hinder in de praktijk kan worden beperkt door de bewoners goed en tijdig te informeren (verwachtingenmanagement), te werken met een duidelijk contactadres/aanspreekpunt, reizen van en naar hun woning te allen tijde mogelijk te maken, te werken met een goed doordacht verkeersplan (bv. efficiënte inzet van pendelbussen), en inzet van verkeersregelaars, hulpverleners en handhavers zodat direct kan worden ingegrepen bij excessen.

In het beroep tegen het vastgestelde bestemmingsplan verwijzen de appellanten ook naar artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dat artikel beschrijft het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven. Belangrijk afwegingspunt daarin is of een situatie voldoet aan de eigen nationale regelgeving. Het aspect geluid is zorgvuldig afgewogen op de manier zoals de nationale (Nederlandse) wet dat beoogt. Voor PARK21 is met onder andere met een milieueffectrapport, inclusief diverse geluidsrapportages, de balans gezocht tussen de verschillende belangen. De uitkomst daarvan is dat een zorgvuldige brede afweging heeft plaats gevonden met als conclusie dat het evenemententerrein ruimtelijk inpasbaar is. Wij zien geen reden om aan te nemen dat er sprake is van dusdanige ernstige geluidshinder dat het privé-, familie- en gezinsleven wordt aangetast.

N.B. In de geluidrapportage bij het bestemmingsplan zijn de cumulatieve geluideffecten inzichtelijk gemaakt met behulp van de rekenmethode uit bijlage 1 van het (inmiddels vervallen) Reken- en meetvoorschrift geluid 2012. Die rekenmethode is bedoeld om de jaargemiddelde cumulatieve effecten van infrastructurele bronnen en industrieterreinen te beoordelen op aanvaardbaarheid, rekening houdende de dosis- en effectrelaties van de verschillende geluidbronsoorten. Vanwege het incidentele karakter van evenementen, en het ontbreken van dosis- en effectrelaties, is deze rekenmethode niet geschikt om een betrouwbaar oordeel te geven van cumulatieve effecten in situaties als deze. Wij adviseren u dan ook om de beschouwing zoals opgenomen in die rapportage los te laten, en in de besluitvorming te baseren op de in deze memo opgenomen toelichting.