Wetswijziging nodig om evenementen op circuits Assen en Zandvoort te redden?

Minister Cramer heeft de Tweede Kamer meegedeeld de geluidnormering voor de circuits in Assen en Zandvoort te verruimen. Eerder vernietigde de Raad van State de milieuvergunningen voor diverse evenementen wegens geluidsoverlast. De vraag rijst of een wetswijziging nodig is om de bijzondere evenementen voor Assen en Zandvoort te behouden.

Door Luurt Wildeboer

Over de auteur:
Mr. ing. L.J. Wildeboer is werkzaam als advocaat bij CMS Derks Star Busmann advocaten & notarissen te Utrecht bij de praktijkgroep Vastgoed & Overheid. Hij dankt zijn kantoorgenoot mr. F.P.J.M. Otten voor zijn commentaar bij een eerdere versie van dit artikel.

INLEIDING

De afgelopen tijd heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) in een drietal uitspraken[1] een streep gehaald door diverse auto- en motorsportevenementen. Die activiteiten werden ten onrechte aangemerkt als niet-representatieve bedrijfsomstandigheden waarvoor in de milieuvergunning was afgeweken van de reguliere geluidgrenswaarden.

De beantwoording van de vraag welke activiteiten op auto- en motorsportcircuits behoren tot de representatieve bedrijfssituatie is niet alleen voor de exploitanten van die terreinen maar ook voor de omwonenden relevant. De geluidvoorschriften in een milieuvergunning moeten worden afgestemd op de geluidemissie die een inrichting onder normale omstandigheden veroorzaakt (representatieve bedrijfssituatie). Kan aan die normen niet worden voldaan, dan kan geen milieuvergunning worden verleend. op grond van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening (Handreiking) is het toelaatbaar om na een bestuurlijke afweging in de milieuvergunning een uitzondering voor de toetsing aan de geluidgrenswaarden op te nemen voor activiteiten die meer geluid veroorzaken dan onder normale omstandigheden maar die incidenteel voorkomen.

In de milieuvergunning voor racecircuits wordt voor bijzondere activiteiten, zoals (inter)nationale motorcrosswedstrijden, autosportevenementen of andere grootschalige festiviteiten, veelal een uitzondering voor de geluidemissie opgenomen, ook wel aangeduid als de zogeheten '12-dagenregeling'. Het gaat daarbij om incidentele activiteiten die geen onderdeel uitmaken van de reguliere bedrijfsvoering en daarom niet hoeven te voldoen aan de (reguliere) geluidnormen.

Het bevoegd gezag had in de hiervoor bedoelde gevallen in de milieuvergunningen voor de desbetreffende circuits een dergelijke ontheffingsregeling opgenomen. De Afdeling haalt door die handelwijze nu een streep. Een uitzondering voor de geluidemissie voor die evenementen doorkruist het wettelijke systeem. De bijzondere evenementen zijn ten onrechte aangemerkt als incidentele bedrijfssituaties. De langere openstelling voor die activiteiten is volgens de Afdeling nu juist aanleiding geweest om voor zulke circuits een ander, strenger beschermingsregime tegen geluidhinder te creëren in de vorm van het voorschrijven van een geluidzone.

Uit bovenbedoelde uitspraken volgt dat het toepassen van de zogeheten 12-dagenregeling niet (meer) is toegestaan wanneer evenementen zijn vergund waarvoor een circuit meer dan acht uur is opengesteld omdat in die gevallen een geluidzone moet worden vastgesteld. Voor die situaties zou dan ook alleen een wijziging van de regelgeving een voortzetting van de praktijk van ontheffingen van de geluidgrenswaarden voor dergelijke bijzondere evenementen nog mogelijk maken. De Afdeling heeft in de zaak Zandvoort uitdrukkelijk overwogen dat het aan de wetgever is om een dergelijke afwijking van het wettelijke stelsel toe te staan.

Minister Cramer heeft inmiddels aangekondigd een wetswijziging voor te bereiden.[2] Die wetswijziging zal echter alleen betrekking hebben op de circuits in Assen en Zandvoort. De Minister vermeldt niet waarom die verruiming niet voor andere circuits gaat gelden waar soortgelijke omstandigheden aan de orde zijn. Overigens rijst de vraag of een dergelijke aanpassing van de regelgeving wel nodig is om te komen tot het door de minister gewenste resultaat dat in de toekomst de 12-dagenregeling kan blijven worden toegepast voor evenementen op de circuits van Assen en Zandvoort. Is het inderdaad zo dat het bestaande wettelijke stelsel van geluidzonering wordt doorkruist door een ontheffing van de toetsing aan de geluidnormen toe te staan voor evenementen waarvoor een circuit meer dan acht uur is opengesteld, zoals de Afdeling veronderstelt in genoemde uitspraken. Hieronder zal op die vraag worden ingegaan, na kort het wettelijke stelsel te hebben geschetst.

WETTELIJKE STELSEL

Op grond van art. 40 Wet geluidhinder

moet bij de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan een geluidzone worden vastgesteld rond terreinen waarop de vestiging is toegestaan van inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken, de zogeheten grote geluidmakers. Buiten de zone bedraagt de geluidbelasting niet meer dan 50 dB(A). Welke categorieën van inrichtingen in belangrijke mate geluidhinder veroorzaken, is bepaald in art. 2.4 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb).

Als zulke categorieën zijn onder meer aangewezen terreinen, geen openbare weg zijnde, die bestemd of ingericht zijn voor het in wedstrijdverband of ter voorbereiding daarvan, dan wel voor recreatieve doeleinden rijden met gemotoriseerde voertuigen, voor zover die inrichtingen daartoe meer dan acht uur per week zijn opengesteld (Bijl. I, categorie 19.2 Ivb). Voor auto- en motorsportcircuits die wekelijks acht uur of langer open zijn, moet dus een geluidzone worden vastgesteld waaraan de geluidemissie moet worden getoetst. Hierop geldt nog een uitzondering voor kleine circuits voor een langere openstelling voor wedstrijden gedurende maximaal drie weekeinden per jaar. Op grond van het Meet- en rekenvoorschrift hoofdstuk V Wet geluidhinder (art. 2) moet bij de vaststelling van de geluidbelasting van een geluidgezoneerd terrein rekening worden gehouden met de representatieve bedrijfssituatie. Dit betekent dat bij de vaststelling van de geluidzone de geluidbelasting als gevolg van uitzonderlijke bedrijfsomstandigheden die incidenteel voorkomen buiten beschouwing kunnen blijven. Ook bij de beoordeling van de geluidbelasting in het kader van de toetsing aan de geluidzone op grond van art. 8.8, derde lid, onder a, van de Wet milieubeheer (Wm) hoeft dientengevolge geen rekening te worden gehouden met de niet-representatieve bedrijfsomstandigheden als bedoeld in de Handreiking.

DOORKRUISING WETTELIJKE STELSEL

In de bovenbedoelde uitspraken ging het om gevallen waarin omwonenden onder andere klaagden over geluidhinder van een aantal (inter)nationale motorcrosswedstrijden en/of autosportevenementen. De hogere geluidbelasting was in die gevallen volgens het bevoegd gezag aanvaardbaar omdat die evenementen nodig waren voor een gezonde bedrijfseconomische exploitatie van de circuits en bovendien konden worden aangemerkt als bijzondere bedrijfsomstandigheden die geen deel uitmaken van de representatieve bedrijfssituatie. Daarom bleven de desbetreffende evenementen buiten de toetsing aan de geluidzone en de geluidgrenswaarden op grond van art. 8.8, derde lid, onder a, van de Wm en kon de gevraagde milieuvergunning worden verleend.

De Afdeling is echter van oordeel dat het wettelijke systeem wordt doorkruist wanneer de geluidemissie van de evenementen (niet-representatieve bedrijfsomstandigheden) waarvoor het circuit langer open is dan acht uur, niet wordt meegenomen bij de toetsing aan de geluidgrenswaarden. In Boxmeer ging het om de vergunningverlening voor vier wedstrijddagen en acht trainingsavonden met een hogere geluidbelasting en langere openingstijden dan de reguliere. Voor het circuit Zandvoort was een aanvraag ingediend voor zeven extra zogeheten "UBO-dagen" vanwege uitzonderlijke bedrijfsomstandigheden in verband met een aantal grootschalige (inter)nationale autosportevenementen, terwijl in Assen niet om een uitbreiding van het aantal incidentele bedrijfsactiviteiten was gevraagd maar om de (tijdelijke) inwisseling van



de Superbike races door Champ Car races. Omdat de circuits ten gevolge van die evenementen - los van de overige activiteiten op het circuit - meer dan acht uur zijn opengesteld, is de Afdeling van oordeel dat die activiteiten op zichzelf beschouwd reeds voldoen aan de omschrijving van grote geluidmakers in de zin van art. 2.4 Ivb waarvoor (volgens Bijlage I, cat. 19.2, Ivb) een geluidzone moet worden vastgesteld en waarvan de geluidbelasting moet worden getoetst aan de zone.

Met deze uitspraken breekt de Afdeling met haar eerdere jurisprudentie zoals in bijvoorbeeld de uitspraak van 8 oktober 2003 met betrekking tot het circuit van Assen[3], zonder dit overigens - zoals gebruikelijk - uitdrukkelijk in de uitspraak te vermelden. In die uitspraak neemt de Afdeling immers (nog) aan dat het bevoegd gezag heeft kunnen oordelen dat de als type-1 evenementen aangewezen activiteiten van de representatieve bedrijfssituatie mochten worden uitgezonderd. Het ging daarbij om activiteiten die niet kenmerkend zijn voor de reguliere bedrijfsvoering, waarvoor op grond van par. 5.3 van de Handreiking mocht worden afgeweken van de reguliere geluidgrenswaarden. Daarom kon de gevraagde milieuvergunning destijds worden verleend.

Hoewel het houden van Champ Car races, in plaats van de eerder vergunde Superbike races, eveneens als type-1 activiteiten zijn te beschouwen, is met de nieuwe lijn van de Afdeling het thans niet (meer) toegestaan om die activiteiten van de representatieve situatie uit te zonderen - zoals eerder dus (nog) wel. De reden daarvan is dat de evenementen volgens de Afdeling op zichzelf reeds zoneplichtig zijn indien het circuit daarvoor (die week) meer dan acht uur is opengesteld.

Volgens de hiervoor (in noot 1) aangehaalde uitspraken is niet langer sprake van niet-representatieve bedrijfsomstandigheden wanneer de incidentele activiteiten op zichzelf al voldoen aan de omschrijving van inrichtingen die op grond van art. 2.4 van het Ivb zijn aangewezen als inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken.

Een andere uitleg zou volgens de Afdeling leiden tot een doorkruising van het wettelijk systeem. Dit zou immers betekenen dat een hogere geluidbelasting in de omgeving van het circuit zou moeten worden geduld, wanneer voor de bijzondere activiteiten toetsing aan de zone en de geluidgrenswaarden achterwege zou kunnen blijven, terwijl daarvoor juist een specifiek beschermingsregime in het leven is geroepen.

In zoverre is de redenering van de Afdeling te volgen. De Afdeling ziet mijns inziens echter ten onrechte over het hoofd dat, om te kunnen spreken van een auto- of motorsportcircuit waarvoor een zone moet worden vastgesteld, de betrokken inrichting iedere week tenminste acht uur moet zijn opengesteld. In de gevallen waarover de Afdeling heeft geoordeeld, komt zij tot haar oordeel op grond van de vaststelling dat de inrichtingen ten behoeve van de desbetreffende evenementen in die week weliswaar meer dan acht uur waren opengesteld, maar niet iedere week. Dit laatste is echter een voorwaarde om te kunnen spreken van een inrichting waarvoor een geluidzone moet worden vastgesteld (art. 4.2 Ivb jo. Bijlage I, cat. 19.2 Ivb). In de omschrijving van categorie 19.2 is immers uitdrukkelijk bepaald dat het moet gaan om een openstelling van een auto- of motorsportcircuit gedurende meer dan acht uren per week.

Vergelijk in dat opzicht ook de uitspraak van de Afdeling van 26 maart 2008 met betrekking tot het motorcrosscircuit in Boekel.[4] In dat geval is een milieuvergunning gevraagd en verleend voor het iedere week houden van trainingen gedurende 7 uur en 55 minuten per week en voor het houden van motorcrosswedstrijden gedurende ten hoogste drie weekeinden per jaar. Omdat de wedstrijden op grond van onderdeel 19.3 van Bijlage I van het Ivb buiten beschouwing blijven, is volgens de Afdeling in genoemde uitspraak slechts de duur van de wekelijkse trainingen bepalend voor de vraag welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is en of rondom het circuit een geluizone moet worden vastgesteld. Het gaat dus onmiskenbaar om het aantal uren dat een inrichting wekelijks is opengesteld en niet slechts gedurende één of enkele wedstrijddagen per jaar.

Een racecircuit is daarom niet zoneringsplichtig omdat daar wedstrijden of andere publieksevenementen worden gehouden, waarvoor het circuit tijdens die weken meer dan acht uur is opengesteld.

Een andere uitleg - zoals in de genoemde rechtspraak van de Afdeling - leidt ertoe dat ook kleinere, minder intensief gebruikte terreinen voor onder andere motorcross, waar (inter)nationale wedstrijden plaatsvinden waarvoor het terrein tenminste één dag (per jaar) meer dan acht uur zal zijn opengesteld, zoneringsplichtig worden. Die uitleg lijkt in tegenspraak met de regeling in Bijlage I, cat. 19.3, Ivb voor kleine circuits, nu op grond daarvan bij kleinere racecircuits een langere openstelling dan acht uur voor wedstrijden tijdens ten hoogste drie weekeinden per jaar aanvaardbaar wordt gevonden, zonder dat voor die gevallen een zoneringsplicht geldt.

Hoe dan ook zullen op grond van meergenoemde rechtspraak van de Afdeling meer, waaronder ook kleinere, racecircuits moeten worden aangemerkt als grote geluidmaker waarvoor een geluidzone moet worden vastgesteld.

Dit is opmerkelijk omdat de wetgever destijds heeft beoogd om alleen voor de grotere en intensiever gebruikte circuits waarop langdurig wordt gereden een apart beschermingsregime te creëren waarvoor de provincie bevoegd gezag is en waarvoor een geluidzone moet worden vastgesteld.[5] Van een zoneringsplicht zou daarom slechts sprake zijn indien een circuit wekelijks meer dan acht uren of meer zou zijn opengesteld. Zo zouden kleinere, recreatieve (motorcross)circuits onder het bevoegd gezag van de gemeente blijven en niet als grote geluidmaker worden aangemerkt. Daarvoor is een wekelijkse en langdurige openstelling vereist. Dat laatste vereiste lijkt de Afdeling met genoemde uitspraken - wellicht onbedoeld - los te laten.

De vraag rijst welke gevolgen deze redenering bijvoorbeeld heeft voor betonmortelcentrales. Deze zijn zoneringsplichtig indien de (productie)capaciteit daarvan zoveel kilogram per uur of meer is. Houdt bovenbedoelde rechtspraak van de Afdeling nu in dat in gevallen waarin die capaciteit één of enkele keren wordt overschreden door incidentele bedrijfsomstandigheden, de geluidbelasting daarvan ook moet worden getoetst aan de geluidzone. Die vraag lijkt op grond van bovenbedoelde rechtspraak bevestigend te moeten worden beantwoord. Overwerk binnen betonmortelcentrales leidt in dat geval tot een zoneringsplicht, waardoor overwerk moet worden getoetst aan de zone. Onduidelijk is of de Afdeling zich van deze consequentie bewust is geweest. Het gevolg hiervan is wel dat kleinere inrichtingen die slechts incidenteel door bedrijfsomstandigheden de gestelde capaciteitsgrens overschrijden, eveneens zoneringsplichtig worden, terwijl dit slechts was bedoeld voor de grote geluidmakers die onder normale bedrijfsomstandigheden een grotere capaciteit hebben dan in het Ivb is opgenomen. Dat uitgangspunt lijkt met de aangehaalde rechtspraak van de Afdeling te zijn losgelaten.

Terug naar de racecircuits. De door de Afdeling gegeven uitleg van de zoneringsplicht

plicht in het geval van racecircuits is niet in overeenstemming met de voorwaarden van art. 2.4, in samenhang gelezen met onderdeel 19.2 van Bijlage I van het Ivb. Voor de zonering is nodig dat de circuits wekelijks gedurende meer dan acht uren in gebruik zijn voor wedstrijden en daarmee verband houdende trainingen. Dat is echter niet het geval. Het gaat hier niet om wekelijkse activiteiten. Op grond hiervan kan niet worden volgehouden dat daarmee het wettelijke systeem wordt doorkruist. Gelet hierop, is er geen wetswijziging nodig om alsnog deze activiteiten te kunnen toestaan. Niet alleen voor de circuits in Assen en Zandvoort, maar ook voor de andere (overwegend) motorcrosscircuits in Nederland.

NIET-REPRESENTATIEVE BEDRIJFSSITUATIE

Vervolgens moet dan - net als voorheen - beoordeeld worden of de aangevraagde bijzondere evenementen zijn aan te merken als incidentele bedrijfsomstandigheden. Bij het opnemen van voorschriften ter bescherming tegen geluidoverlast in de milieuvergunning geldt als uitgangspunt dat deze moeten zijn afgestemd op de geluidemissie die de inrichting onder normale omstandigheden veroorzaakt (representatieve bedrijfssituatie). De Handreiking laat hierop een uitzondering toe voor incidentele bedrijfsomstandigheden tijdens maximaal twaalf dagen per jaar.

Dat wil niet zeggen dat wanneer dergelijke afwijkingen van de representatieve bedrijfssituatie minder vaak voorkomen, daarvoor steeds vergunning kan worden verleend. De omstandigheid dat een evenement minder dan twaalf maal per jaar voorkomt, betekent niet zonder meer dat die activiteit niet behoort tot de representatieve bedrijfssituatie.[6] Die activiteiten kunnen vanwege hun aard toch deel uitmaken van de representatieve bedrijfssituatie, aldus de Afdeling. Daarom zal van geval tot geval aan de hand van de criteria van de Handreiking moeten worden beoordeeld of sprake is van bijzondere bedrijfsomstandigheden, die een afwijking van de geluidnormen rechtvaardigt.

Daartoe bestaat op grond van de Handreiking voldoende ruimte, zoals de vergunningverlening tot op heden heeft laten zien. Daarin is op zichzelf onvoldoende aanleiding gelegen om voor de auto- en motorsportcircuits in Assen en Zandvoort een bijzondere (afwijkende) regeling voor de geluidemissie in de milieuwetgeving op te nemen.

De beoordeling van de vraag of sprake is van niet-representatieve bedrijfsomstandigheden, zal met name afhangen van de aard en omvang van de evenementen in vergelijking met de normale bedrijfsactiviteiten. In de zaak van het circuit Assen heeft de Afdeling geoordeeld dat de in de milieuvergunning aangewezen type 2-activiteiten als representatieve bedrijfssituatie hebben te gelden en dat de zogeheten type 1-motorwedstrijden en de grootschalige publieksevenementen daarvan geen deel uitmaken. Die activiteiten mochten dus als incidentele bedrijfsomstandigheden worden uitgezonderd van de toetsing aan de zone en de MTG-waarden.[7] Hetzelfde geldt voor het circuit Zandvoort, waarin het ging om uitbreiding van het aantal grootschalige internationale autosportevenementen die eerder in het kader van de milieuvergunning als incidentele bedrijfsomstandigheden van de toetsing aan de reguliere geluidgrenswaarden zijn uitgezonderd.

Gelet daarop valt niet in te zien waarom andere vergelijkbare uitzonderlijke (inter-)nationale motorsportevenementen dan wel daarvan losstaande grootschalige publieksevenementen op grond van de Handreiking niet kunnen worden aangemerkt als bijzondere bedrijfsomstandigheden waarvoor een uitzondering kan worden gemaakt op toetsing aan de zone in het kader van toepassing van de 12-dagenregeling voor die activiteiten.

De Afdeling heeft in die zaken immers de bijzondere evenementen - in afwijking van de uitgangspunten in de Handreiking - alleen aangemerkt als representatieve bedrijfssituatie vanwege de omstandigheid dat het circuit ten behoeve van die evenementen meer dan acht uur is opengesteld. In het geval die interpretatie, zoals in het voorgaande is betoogd, niet juist blijkt te zijn, zullen de incidentele activiteiten aan de hand van de Handreiking moeten worden beoordeeld.

De Afdeling lijkt in de aangehaalde uitspraken voor de beoordeling van de vraag wat in een bepaald geval onder de representatieve bedrijfssituatie moet worden begrepen aansluiting te zoeken bij de overwegingen ten tijde van de zonevaststelling. Wat destijds als representatief gold, zou nu ook als zodanig hebben te gelden en andersom. Zij maakt daarop slechts een uitzondering indien bij de zonevaststelling dit ten onrechte (lees: te ruim) is vastgesteld. De zonevaststelling is daartoe mijns inziens niet bepalend. Bij de vergunningverlening zal voor de toetsing van de geluidbelasting op grond van art. 8.8, derde lid, onder a, van de Wm per geval moeten worden beoordeeld welke activiteiten als incidentele, niet-representatieve bedrijfsomstandigheden kunnen worden aangemerkt en buiten de toetsing aan de geluidnormen kunnen blijven. De representatieve bedrijfssituatie ten tijde van de zonevaststelling is daarvoor naar mijn mening op zichzelf niet bepalend maar slechts een leidraad. Bepalend voor de representatieve bedrijfssituatie is de (aard van de) activiteiten waarvoor op een bepaald moment een milieuvergunning wordt gevraagd.

CONCLUSIE

Op grond van het vorenstaande is de conclusie gerechtvaardigd dat een wetswijziging niet nodig is voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van bijzondere evenementen op auto- en motorsportcircuits, maar dat de bestaande wetgeving daartoe toereikend is. Daarom kan het opstellen van gelegenheidswetgeving voor de circuits in Assen en Zandvoort, dat vanuit een oogpunt van gelijkheid onwenselijk is, worden vermeden.

NOTEN

1 ABRS 4 oktober 2006, LJN: AY9409 (Boxmeer), ABRS 21 februari 2007, LJN: AZ9004 (Zandvoort), ABRS 4 juni 2008, LJN: BD3116 (Assen).
2 Brief van 10 oktober 2008 aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2008-09, 31 700 XI, nr. 6.
3 ABRS 8 oktober 2003, LJN: AL7639 (Assen). Zie ook de noot van mr. Claassen-Dales onder ABRS 4 juni 2008 (Assen), M en R 2008, 71.
4 LJN: BC7641.
5 Nota van Toelichting bij KB van 10 september 1985, Stb. 551, houdende wijziging van het Besluit categorie A-inrichtingen Wet geluidhinder.
6 Zie onder meer: ABRS 4 oktober 2006, LJN: AY9409 (Boxmeer).
7 Zie ABRS 8 oktober 2003, LJN: AL7639.