

Uitspraak 201805510/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2899
Datum uitspraak	28 augustus 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 februari 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Zuiderpark" vastgesteld.

Volledige tekst

201805510/1/R3.

Datum uitspraak: 28 augustus 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Rotterdam,

en

de raad van de gemeente Rotterdam,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 februari 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Zuiderpark" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en [appellant B] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant A] en [appellant B] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 juli 2019, waar [appellant A] en [appellant B] en de raad, vertegenwoordigd door mr. S.B.H. Fijneman en mr. C.M. Krijgsman, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor het Zuiderpark. In het plan is onder meer de mogelijkheid opgenomen om ter plaatse van de gronden waaraan de bestemming "Groen" is toegekend, categorie 0-evenementen te houden. Daarnaast is in het

plan binnen de bestemming "Groen" ten oosten van Ahoy de aanduiding "evenemententerrein" opgenomen, waar volgens de plandoelichting de grote evenementen zijn toegestaan, waaronder popfestivals. Voor de definitie van 'evenementen' wordt in de planregels verwezen naar de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam (hierna: de APV). In de APV wordt onderscheid gemaakt tussen categorie 0-evenementen, waarvoor een meldingsplicht geldt, en categorie A-, B- en C-evenementen, waarvoor een vergunningstelsel is opgenomen.

2. [appellant A] woont op ongeveer 1.100 m van gronden waaraan in het plan de bestemming "Groen" is toegekend. [appellant B] woont vlak naast het plangebied. Zij verzetten zich tegen het plan voor zover daarin evenementen in het Zuiderpark zijn toegestaan, omdat zij vrezen voor aantasting van hun woon- en leefklimaat als gevolg van deze evenementen.

Ontvankelijkheid

3. [appellant A] en [appellant B] richten zich in beroep tegen de mogelijkheid om evenementen te houden in het Zuiderpark. Ter zitting heeft [appellant A] toegelicht dat de evenementen die zijn toegestaan op het evenemententerrein weliswaar de grootste overlast veroorzaken, maar dat hij ook geluidsoverlast ondervindt van de andere evenementen die in het park mogen worden gehouden.

3.1. Ingevolge artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder f, van de planregels zijn categorie 0-evenementen toegestaan op de gronden waaraan de bestemming "Groen" is toegekend. Daarnaast is binnen de bestemming "Groen" de aanduiding "evenemententerrein" opgenomen. Ingevolge artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder e, van de planregels zijn de gronden ter plaatse van de aanduiding "evenemententerrein", tevens bestemd voor een evenemententerrein.

3.2. De Afdeling stelt vast dat de kortste afstand tussen de woning van [appellant A] en de locatie waar categorie 0-evenementen mogen worden gehouden, ongeveer 1.100 m is. Tussen de woning van [appellant A] en het plangebied staat bebouwing.

Tussen partijen is niet in geschil dat de categorie 0-evenementen als bedoeld in artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder f, van de planregels de kleinere evenementen betreffen. Gelet hierop is een afstand van 1.100 m te groot om voor dit planonderdeel in zoverre een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang aan te nemen. Voorts heeft [appellant A] geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang van hem rechtstreeks door het besluit zou worden geraakt.

3.3. De conclusie is dat [appellant A], voor zover hij zich richt tegen de categorie 0-evenementen die ingevolge artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder f, van de planregels zijn toegestaan op de gronden waaraan de bestemming "Groen" is toegekend, geen belanghebbende is bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en dat hij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep kan instellen. Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

3.4. Omdat het beroep mede is ingesteld door [appellant B] en hij wel belanghebbende is bij de categorie 0-evenementen die ingevolge artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder f, van de planregels zijn toegestaan op de gronden waaraan de bestemming "Groen" is toegekend, gaat de Afdeling hierna voor [appellant B] wel over tot een inhoudelijke beoordeling van dit planonderdeel.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Procedure

5. [appellant A] en [appellant B] betogen dat er bij de totstandkoming van het plan geen sprake is geweest van participatie. De klankbordgroep Zuiderpark is volgens hen ten onrechte niet betrokken bij de totstandkoming van het plan.

5.1. Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), voor zover van belang, is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van een bestemmingsplan.

Artikel 3:12 van de Awb luidt:

"1. Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het bestuursorgaan in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.

[..]

3. In de kennisgeving wordt vermeld:

- a. waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen;
- b. wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen;
- c. op welke wijze dit kan geschieden;
- d. indien toepassing is gegeven aan artikel 3:18, tweede lid: de termijn waarbinnen het besluit zal worden genomen."

5.2. Op 22 maart 2017 is kennis gegeven van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit in de Staatscourant en in het huis-aan-huisblad "Havenloods Zuid", waarbij is vermeld dat het ontwerpplan ter inzage ligt van 24 maart 2017 tot en met 4 mei 2017. Gedurende deze termijn konden zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad. Gelet hierop is de wettelijk voorgeschreven procedure gevolgd en zijn [appellant A], [appellant B] en de klankbordgroep Zuiderpark in de gelegenheid gesteld om een zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren te brengen. Zij hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

De stelling van [appellant A] en [appellant B] dat zij, dan wel de klankbordgroep Zuiderpark, onvoldoende zijn betrokken bij de totstandkoming van het plan kan, wat daar ook van zij, niet afdoen aan de omstandigheid dat de wettelijk voorgeschreven procedure is gevolgd. Het betoog faalt.

Gevolgen voor het woon- en leefklimaat

6. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de gevolgen voor het woon- en leefklimaat van

de evenementen die met het plan mogelijk zijn gemaakt onvoldoende inzichtelijk zijn. Zij voeren daarover aan dat het plan ten aanzien van de evenementen ten onrechte niet kaderstellend is. Het is volgens hen onduidelijk hoeveel evenementen mogen plaatsvinden, terwijl ook een regeling over geluidbelasting ontbreekt. Daarnaast zijn er volgens [appellant A] en [appellant B] ten onrechte geen onderzoeken verricht naar de gevolgen van de evenementen die in het plan zijn toegestaan. Zo ontbreekt volgens hen een onderzoek naar geluidhinder, bereikbaarheid, natuur, luchtverontreiniging en veiligheid. Over geluidhinder voeren [appellant A] en [appellant B] aan dat niet inzichtelijk is gemaakt hoeveel mensen in welke mate gehinderd worden, waarbij volgens hen ook rekening gehouden moet worden met geluidhinder veroorzaakt door andere activiteiten, waaronder vanuit Ahoy.

Als gevolg hiervan is het volgens [appellant A] en [appellant B] onmogelijk om te beoordelen of sprake is van een ruimtelijk aanvaardbare situatie en heeft geen toereikende belangenafweging kunnen plaatsvinden.

6.1. Over de aanduiding "evenemententerrein" stelt de raad dat de desbetreffende locatie een bestaand evenemententerrein is en het plan het bestaande, feitelijke gebruik slechts planologisch vastlegt. De categorie A-, B- en C-evenementen zijn volgens de raad uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "evenemententerrein" toegestaan en kennen een vergunningstelsel. De procedures en voorschriften voor en de afspraken over evenementen in Rotterdam zijn opgenomen in de Nota Evenementenvergunningen en vinden toepassing in samenhang met de APV, aldus de raad. Volgens de raad adviseert de Milieudienst (DCMR) bij grote evenementen over het geluidniveau en kunnen over het geluidniveau nadere eisen worden gesteld, bijvoorbeeld over de opstelling van geluidapparatuur. Op deze manier kan volgens de raad maatwerk worden geleverd. De raad stelt dat het evenementenbeleid in samenhang met de APV een aanvaardbare planologische bescherming heeft in het plan en dat de regels voldoende waarborgen dat evenementen niet zullen leiden tot onaanvaardbare (ruimtelijke) gevolgen. De raad heeft het opnemen van een geluidregeling in de planregels en het daarbij betrekken van activiteiten en evenementen van Ahoy dan ook niet noodzakelijk geacht.

Voorts acht de raad van belang dat hij en het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam hebben ingestemd met een nieuw evenementenbeleid. Volgens de raad is onderdeel en uitwerking van dit beleid sturing van het aantal evenementen op een locatie aan de hand van bindende, nieuwe locatieprofielen. De raad is voornemens de definitief vastgestelde locatieprofielen planologisch te verankeren in een parapubbestemmingsplan voor de gemeente Rotterdam, waardoor het woon- en leefklimaat rondom de evenementenlocaties volgens de raad planologisch zal worden geborgd.

Over de categorie 0-evenementen stelt de raad in de Nota van zienswijzen dat deze meldingsplichtige evenementen zeer kleinschalig zijn en daarom voldoende beheersbaar. De raad verwijst daarbij naar artikel 2:25a, tweede lid, van de APV, waarin algemene regels voor categorie 0-evenementen zijn opgenomen. Het plan zorgt volgens de raad slechts voor het planologisch kader voor deze vorm van gebruik binnen de bestemming "Groen".

6.2. Artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder e en f, van de planregels luidt:

"De voor 'Groen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

e. ter plaatse van de aanduiding 'evenemententerrein' tevens voor een evenemententerrein;

f. Evenement in de categorie 0 waarbij elk evenement niet langer dan een etmaal (exclusief op- en afbouw) mag duren."

Artikel 1, lid 1.29, luidt:

"Evenement

Evenement als bedoeld in Afdeling 7 van de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam."

6.3. Het plan stelt geen beperkingen aan de aard en de frequentie van de toegelaten evenementen op gronden met de aanduiding "evenemententerrein" en aan het maximaal toegestane aantal bezoekers per evenement.

De bestemming "Groen" is aan een groot deel van het plangebied toegekend. De raad heeft zich voor categorie 0-evenementen die ter plaatse zijn toegestaan, beperkt tot het in artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder f, van de planregels vastleggen van de duur van een evenement, te weten maximaal een etmaal. Voor het overige wordt ingevolge artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder f, in combinatie met artikel 1, lid 1.29 van de planregels, aangesloten bij de regeling in de APV. Ingevolge het ten tijde van de vaststelling van het plan geldende artikel 2:25a, tweede lid, van de APV, waarnaar de raad verwijst, bedraagt het maximaal toegestane aantal bezoekers voor categorie 0-evenementen 250 en bedraagt het geluidsniveau op een afstand van 10 m van enige geluidsbron niet meer dan 80 dB(A).

6.4. Over het ontbreken van een planologische regeling voor de evenementen die zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding "evenemententerrein" en voor de categorie 0-evenementen, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 20 juni 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW8858](#), ligt het op de weg van de planwetgever om een beoordeling en afweging te maken of een bestemming die evenementen op een bepaalde locatie toestaat vanuit ruimtelijk oogpunt is aangewezen. Ook dient deze omtrent onder meer het toegestane aantal evenementen per jaar en de maximale bezoekersaantallen, voorschriften te stellen voor zover dat uit een oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid op een locatie van belang is. Deze beoordeling en afweging is een andere dan die op grond waarvan, in een concreet geval, voor een evenement al dan niet vergunning op grond van de APV wordt verleend. Regulering van evenementenvergunningen in de APV geschiedt immers met name vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde, en waarborgt niet de vereiste planologische rechtszekerheid. Uit het voorgaande volgt dat de omstandigheid dat de APV en de Nota Evenementenvergunningen mogelijkheden bieden om het houden van evenementen te reguleren, anders dan de raad stelt, geen reden kan zijn een planologische regeling van evenementen in het bestemmingsplan achterwege te laten. Het betoog slaagt.

Het plan, voor zover het betreft de aanduiding "evenemententerrein" en het daarbij horende artikel 8, lid 8.1, onder e, van de planregels, en artikel 8, lid 8.1, onder f, van de planregels, is in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet afdoende gemotiveerd.

Conclusie

7. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant A] en [appellant B], voor zover ontvankelijk, gegrond. Het bestreden besluit, voor zover het betreft de aanduiding "evenemententerrein" en het daarbij horende artikel 8, lid 8.1, onder e, van de planregels, en artikel 8, lid 8.1, onder f, van de planregels, dient wegens strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd. Dit betekent dat de in het plan opgenomen mogelijkheden

om evenementen in het Zuiderpark te houden, zijn komen te vervallen. Indien de raad een nieuwe planregeling voor evenementen wil vaststellen, dient hij naast hetgeen hierover is vermeld onder 6.4, het volgende bij de besluitvorming in het oog te houden.

De raad gaat voor categorie 0-evenementen kennelijk uit van een maximaal toegestaan aantal bezoekers van 250 en een maximaal toegestane geluidbelasting op 10 m van enige geluidbron van 80 dB(A), zoals neergelegd in het ten tijde van de vaststelling van het plan geldende artikel 2:25a, tweede lid, aanhef en onder b, en d, van de APV. In het plan geldt geen beperking voor de frequentie van de toegelaten evenementen en deze evenementen kunnen ingevolge artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder f, van de planregels bijvoorbeeld ook 's nachts plaatsvinden. Onder deze omstandigheden kan niet op voorhand worden gezegd dat categorie 0-evenementen van dermate geringe aard zijn dat onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat zijn uitgesloten. De raad dient daarom inzichtelijk te maken waarom als gevolg van categorie 0-evenementen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd ter plaatse van de woningen in de omgeving van het Zuiderpark.

8. De raad heeft de Afdeling verzocht om toepassing te geven aan de bestuurlijke lus en de raad daarbij in de gelegenheid te stellen de hiervoor onder 6.4 geconstateerde gebreken te herstellen.

De Afdeling ziet aanleiding om af te zien van toepassing van de bestuurlijke lus. Daarbij betreft de Afdeling dat de raad ter zitting desgevraagd heeft verklaard dat hij een hersteltermijn van ongeveer twaalf maanden nodig acht. Een dergelijke lange termijn verdraagt zich naar het oordeel van de Afdeling niet goed met het doel van de bestuurlijke lus, dat erin is gelegen dat het geschil binnen een afzienbare termijn finaal kan worden beslecht.

9. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

10. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep, voor zover [appellant A] zich daarin richt tegen artikel 8, lid 8.1, onder f, van de planregels, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 22 februari 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Zuiderpark", voor zover het betreft de aanduiding "evenemententerrein" en het daarbij horende artikel 8, lid 8.1, onder e, van de planregels, en artikel 8, lid 8.1, onder f, van de planregels;

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

V. gelast dat de raad van de gemeente Rotterdam aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. B. Klein Nulent, griffier.

w.g. Minderhoud w.g. Klein Nulent
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 augustus 2019

218-896.