

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Amsterdam, 19 maart 2015

BEROEPSCHRIFT

Geachte heer, mevrouw,

Namens de Vereniging Beethovenstraat-Parnassusweg, gevestigd te Amsterdam, stel ik hierbij beroep in tegen het besluit van de gemeenteraad van Amsterdam van 18 december 2014, waarbij het bestemmingsplan Amsterdam RAI ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan, zoals dat ter inzage heeft gelegen, gewijzigd is vastgesteld.

Het besluit is bekendgemaakt in de Staatscourant van 4 februari 2015, nr. 2768. Hierin is vermeld dat het bestemmingsplan met bijbehorende stukken met ingang van 5 februari 2015 ter inzage is gelegd en dat een belanghebbende die tijdig zijn zienswijze bij de gemeenteraad van Amsterdam naar voren heeft gebracht, met ingang van 6 februari 2015 gedurende zes weken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep kan instellen tegen het besluit tot vaststelling van het plan.

Een kopie van het bestreden besluit, de bekendmaking daarvan en een volmacht (incl. uittreksel KvK en statuten) treft u hierbij aan.

GRONDEN VAN HET BEROEP

Appellante heeft bij brief van 22 april 2014, ontvangen door verweerder op 23 april 2014, haar zienswijze met betrekking tot het ontwerpbestemmingsplan ingediend.

Geconcludeerd moet worden dat verweerder in reactie op de zienswijze slechts op één punt een wijziging in het bestemmingsplan heeft aangebracht. Dit betreft de aansluiting op het vigerende bestemmingsplan voor het Beatrixpark.

Volgens verweerder, zie p. 26 van de Nota van Beantwoording zienswijzen, heeft de zienswijze ook geleid tot een aanpassing in de toelichting van het plan, door de horecavoorziening aan de havenkom niet meer met Strand Zuid te benoemen.

Dit is slechts gedeeltelijk juist. De aanpassing heeft alleen in § 2.4 en § 4.2 van de toelichting plaatsgevonden door niet meer over Strand Zuid, maar over horeca of horecagelegenheid te spreken. In § 4.2.3, onderdeel van de paragraaf over de ontwikkelingen

die de komende plantermijn zijn voorzien, wordt nog steeds over Strand Zuid gesproken. Hier staat: “Duurzaamheid staat centraal bij vernieuwing van Strand Zuid.” Ook in de toelichting op de planregels wordt nog steeds over Strand Zuid gesproken. Bij de toelichting op artikel 6 staat “In artikel 6 wordt het zogenoemde strand Zuid geregeld. Het gaat om een upgrade van de bestaande horecavoorziening.” Aan het eind van deze toelichting wordt gesproken over “De toekomstige bebouwing van Strand Zuid”. Ook is hier vermeld dat het planologisch niet uitgesloten is dat Strand Zuid en de openbare route 's nachts worden afgesloten. De aanpassing heeft dus niet correct plaatsgevonden en dient alsnog te worden doorgevoerd teneinde duidelijk te maken dat het bestemmingsplan niet beoogt eenzelfde type exploitatie als dat van het huidige Strand Zuid mogelijk te maken.

Appellante voert verder het volgende aan.

Passagiersvaartuigen en aanlegsteigers

Appellante heeft gesteld dat een onhoudbare situatie is ontstaan door de overlast veroorzaakt door het verkeer van vaartuigen van en naar het stadsstrand en het terras aan de havenkom van de Boerenwetering en dat het gewenst is te regelen dat grote (open) vaartuigen van meer dan 10 m niet voor langere tijd in de havenkom kunnen aanmeren, dat overnachting in vaartuigen niet is toegestaan en dat geluidsoverlast wordt voorkomen.

Artikel 9, lid 9.4, van de planregels maakt het mogelijk dat ten behoeve van het realiseren en in gebruik nemen van (nacht)ligplaatsen voor passagiersvaartuigen omgevingsvergunningen kunnen worden verleend voor de bouw en het gebruik van aanlegsteigers ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingszone - ontheffingsgebied'. Artikel 9, leden 9.2 en 9.3, maakt het mogelijk dat in de havenkom drie aanlegsteigers met een lengte van 6 meter worden gebouwd en gebruikt. Het plan bevat geen regels voor het gebruik van deze aanlegsteigers en stelt geen beperkingen aan de lengte van de vaartuigen, de duur van het aanmeren, overnachting op vaartuigen en het gebruik van muziekinstallaties op vaartuigen.

In de Nota van Beantwoording zienswijzen wordt gesteld dat er sprake zou zijn van bestaande rechten, die ‘middels het nu aan de orde zijnde bestemmingsplan worden bestendig’. De aanlegsteigers zijn echter geen bestaande rechten. Bovendien is het strijdig planologisch gebruik van de gronden langs de havenkom ten dienste van horeca-exploitatie, voor zover het betreft de seizoensgebonden bebouwing met stadsstrand en terras, slechts vergund tot en met 31 oktober 2015. Het bestemmingsplan bestrijkt een veel langere periode. Verweerder stelt zich dan ook ten onrechte op het standpunt dat onderzoeken naar (o.a.) verkeershinder, parkeerhinder, geluidhinder e.d. achterwege worden kunnen worden gelaten omdat de gebruiksmogelijkheden niet relevant afwijken van de mogelijkheden onder het vorige plan. Het vorige plan stond deze gebruiksmogelijkheden niet toe. Gezien dit alles was onderzoek naar de effecten van de bestaande exploitatie op de omgeving, anders dan verweerder meent, wel degelijk vereist.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat het stellen van eisen ter voorkoming van waarneembaar geluid vanaf boten geen aspect is waarmee de goede ruimtelijke ordening is

gemoeid. Appellante kan dit niet volgen. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet rekening worden gehouden met alle milieuaspecten, ook met geluidsoverlast.

Zie ABRvS 6 november 2013, nr. 201302707/1/R1:

“Bij het toekennen van bestemmingen en aanduidingen aan gronden dient de raad een afweging te maken waarbij alle relevante belangen worden betrokken.”

Verweerder stelt dat een juridische regeling in een bestemmingsplan ten behoeve van het voorkomen van geluidsoverlast vanwege muziekinstallaties op boten of hardvaarders niet goed denkbaar is en op grond van het bestemmingsplan ook niet handhaafbaar zal zijn.

Appellante deelt deze mening niet. In de planregels kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat het niet is toegestaan op een passagiersvaartuig als bedoeld in artikel 1, lid 1.37, door middel van een geluidsinstallatie muziek ten gehore te brengen. Dit is een bepaling die wel degelijk handhaafbaar is. Daarnaast valt niet in te zien waarom er geen beperkingen kunnen worden gesteld aan het motorvermogen of het type motor van de passagiersvaartuigen. Verweerder kan in dit verband niet volstaan met de opmerking dat er andere juridische regelingen zijn ter voorkoming van de genoemde overlast. De ruimtelijke aanvaardbaarheid van overlast gevende activiteiten dient immers in het kader van het bestemmingsplan te worden beoordeeld en in dat kader zo nodig aan beperkingen te worden verbonden.

Horeca

Appellante heeft er onder meer op gewezen dat is vastgesteld dat een exploitatie met het concept van ‘stadsstrand’ aan de havenkom onmogelijk is. Appellante heeft verwezen naar de zienswijze en inspraakreactie van de StOR ter zake. In de zienswijze van de StOR is uiteengezet dat uit akoestisch onderzoek is gebleken dat er stelselmatig overschrijdingen plaatsvinden van de geluidsnormen ten gevolge van de op het stadsstrand gehouden feesten met versterkte of live muziek. Aangezien StrandZuid met een lagere geluidsproductie geen DJ-dans-muziekfeesten kan faciliteren, is geconcludeerd dat exploitatie van deze locatie in de vorm van een stadsstrandconcept met versterkte muziek onmogelijk is. Aangevoerd is dat het karakter van de toegelaten horeca in het bestemmingsplan dient te worden omschreven als horeca passend bij het overgangsgebied van de RAI naar de rust van het park, zonder versterkte muziek op de terrassen.

Verweerder heeft deze zienswijze ten onrechte niet gevolgd.

De gronden waarop het stadsstrand is gelegen hebben blijkens de verbeelding nog steeds de bestemming Horeca - 2. Ingevolge artikel 6, lid 6.1, zijn de voor Horeca - 2 aangewezen gronden onder meer bestemd voor horeca I, met bijbehorende congres- en vergaderfaciliteiten, horeca III en horeca IV. Onder horeca I wordt begrepen Fastfood (waaronder begrepen automatiek, snackbar, loketverkoop, fastfoodrestaurant en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven), onder horeca III wordt begrepen Café (café, bar en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven) en onder horeca IV worden begrepen horeca, bestaande uit horeca IV A (Restaurant, eetcafé, en naar de aard daarmee te vergelijken

bedrijven) en horeca IV B (Lunchroom, koffie-, en theehuis, ijssalon, juicebar en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven). Daarnaast zijn in artikel 6, lid 6.1 onder meer groenvoorzieningen en pleinen en daarmee vergelijkbare verblijfsruimte genoemd.

Er is geen enkele gebruiksregel opgenomen die ziet op de beperking van geluidsoverlast.

Voorts blijkt uit de toelichting dat verweerder zich op het standpunt stelt dat de bestemming Horeca - 2 het gebruik van de gronden als stadsstrand toelaat. Zie bijvoorbeeld de toelichting bij artikel 6, waar wordt gesproken over een vernieuwing en een upgrade van Strand Zuid en de inrichting van het strand.

Appellante meent dat het plan op dit punt in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Een stadsstrand of strand kan niet worden begrepen onder een (fastfood)restaurant, (eet)café, lunchroom, koffie-, en theehuis, ijssalon, juicebar en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven. En evenmin onder groenvoorzieningen en pleinen en daarmee vergelijkbare verblijfsruimte. Een strand is immers geen groenvoorziening en niet vergelijkbaar met een plein, dat een stenige verblijfsruimte is. De bestemming stadsstrand of strand had naar de mening van appellante in de planregels moeten worden geregeld. Gewezen kan worden op het door de raad van de gemeente Utrecht vastgestelde bestemmingsplan “Stadsstrand, Oog in Al”, waarin een strand bij een horecavestiging mogelijk is gemaakt door in de planregels op te nemen dat de voor horeca aangewezen gronden mede zijn bestemd voor ‘strand’ (artikel 4, lid 4.1). Zie voorts artikel 4, lid 4.6, van dit bestemmingsplan waaruit volgt dat het gebruik van de ruimte buiten de bebouwing ten behoeve van muziek die wordt versterkt door middel van een geluidsinstallatie niet is toegestaan. Verweerder heeft ten onrechte nagelaten een dergelijke gebruiksregel op te nemen.

Decibellen

Appellante heeft onder meer aangevoerd dat meerdere hallen van de RAI, met name de Parkhal, ongeschikt zijn voor evenementen met zeer hoge geluidsbelasting en dat niet alleen appellante dit vindt, maar ook de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Voor dit laatste kan worden verwezen naar het verweerschrift van de omgevingsdienst in de bij de rechtbank Amsterdam aanhangige beroepsprocedure van Amsterdam RAI B.V. tegen het besluit op bezwaar van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam van 18 maart 2013 inzake de ontheffing van de geluidsvoorschriften uit de revisievergunning van Amsterdam RAI B.V. voor het houden van het evenement Valhalla 2012. Op p. 6 van dit verweerschrift stelt de omgevingsdienst (namens het college):

“De expositiehallen van het RAI-complex zijn zeer licht uitgevoerd en hebben akoestisch gezien een zeer laag isolerend effect. De lage frequenties - bassen - worden niet of nauwelijks tegengehouden.”

Appellante heeft erop gewezen dat evenementen met geluidsbelastingen die de geldende normen en voorschriften fors overschrijden toch door middel van ontheffingen regelmatig plaatsvinden. Omwonenden in de wijde omtrek ondervinden vaak de hele nacht grote overlast van de herrie van stampende basdreunen die deze zeer slecht geïsoleerde hallen

produceren. Appellante heeft aangevoerd dat het ontwerpbestemmingsplan RAI, geheel ten onrechte, voorbij gaat aan de ontelbare klachten en bezwaren en gerechtelijke procedures over deze hinder en overlast die door omwonenden wordt ondervonden.

Ook heeft appellante erop gewezen dat in de toelichting is uiteengezet dat het plan voorziet in de mogelijkheid om ook evenementen op het buitenterrein te organiseren. Zie § 2.2:

“Daarnaast blijkt uit de visie ook de behoefte aan de mogelijkheid om evenementen op het buitenterrein te kunnen organiseren. Het geldende bestemmingsplan RAI e.o. maakt de hiervoor genoemde voorziene ontwikkelingen niet allemaal mogelijk. Om daaraan toch uitvoering te geven zal het bestemmingsplan moeten worden aangepast. Voorliggend bestemmingsplan voorziet daarin.”

In de door verweerder vastgestelde toelichting is deze passage ongewijzigd gebleven. Alleen de laatste zin is gewijzigd in: “Doel van het voorliggend bestemmingsplan is daarin te voorzien.”

Appellante heeft in haar zienswijze aangevoerd dat de gemeenteraad bij het mogelijk maken van evenementen in een bestemmingsplan de planologische aanvaardbaarheid van evenementen in voldoende mate zal moeten onderzoeken. Alle ruimtelijk relevante aspecten met betrekking tot de aanvaardbaarheid van evenementen zullen moeten worden afgewogen. Een dergelijke afweging mag niet ontbreken met het argument dat het altijd nog mogelijk is om in het kader van de evenementenvergunning op grond van de APV de definitieve toelaatbaarheid van een evenement vast te stellen. In het bestemmingsplan moeten in de planregels het maximaal aantal toegestane bezoekers per evenement, het aantal evenementen per jaar en een specificatie van de soort evenementen dat mag worden gehouden, worden opgenomen. In dit verband heeft appellante verwezen naar ABRvS 16 februari 2011, nr. 200903724/1/R3, TBR 2011/99, p. 539, ABRvS 20 juni 2012, nr. 201109470/1/R4 en ABRvS 27 februari 2013, nr. 201210134/1/R2, Gst. 2013/67 m.nt. C.W.M. van Alphen.

Op p. 30 van de Nota van Beantwoording zienswijzen heeft verweerder betoogd dat de locatie ‘nog geschikt is’ voor evenementen die overlast voor anderen met zich kunnen brengen en dat de milieuvergunning de randvoorwaarden stelt die gelet op de omgeving nodig zijn ter beperking van de overlast. In dit verband heeft verweerder gewezen op paragraaf B van de Nota van Beantwoording zienswijzen, waar onder meer is gesteld dat de milieuvergunning het mogelijk maakt om met betrekking tot de concrete bedrijfsvoering die maatregelen en beperkingen als voorwaarden op te nemen die nodig zijn en dat het ongewenst is om dergelijke bepalingen tevens op te nemen in het bestemmingsplan. Bestemmingsplan en milieuvergunning moeten in die zin worden beschouwd als zijnde complementair aan elkaar, aldus verweerder.

Verweerder stelt verder dat evenementen op het buitenterrein van de RAI ook in het geldende bestemmingsplan (bestemmingsplan "RAI e.o.") zijn toegestaan en dat het nu voorliggende bestemmingsplan met andere woorden het bestaande toegestane gebruik consolideert. Daarom zou volgens verweerder kunnen worden afgezien van uitgebreid onderzoek, dit in tegenstelling tot de kwesties welke aan de orde waren in de aangehaalde

jurisprudentie. In die gevallen ging het volgens verweerder om nieuw aangewezen evenemententerreinen, waarbij bovendien (nog) niet sprake was van een milieuvergunningplicht.

Appellante kan zich niet verenigen met het bovenstaande. In de toelichting is duidelijk aangegeven dat het bestemmingsplan moet worden aangepast om evenementen op het buitenterrein te kunnen organiseren. Dat evenementen zoals het dance event Kingsland festival volgens het bestemmingsplan "RAI e.o." niet zijn toegestaan op het buitenterrein, blijkt uit de bestemming die de gronden bestemd voor openbare ruimte behorende bij tentoonstellings- en congresruimte in dit bestemmingsplan hebben. Deze gronden zijn aangewezen voor openbare ruimte ten behoeve van tentoonstellings- en congresruimte, met inbegrip van al dan niet overdekte voetpaden, fietspaden, pleinen, toegangswegen, laad- en losplaatsen, ondergrondse doorgangen, kelders, ongebouwde parkeervoorzieningen en groenvoorzieningen (artikel 4). Evenementen worden hier niet genoemd.

In de Nota van Beantwoording zienswijzen (paragraaf B2 op p. 12) heeft verweerder gesteld dat de parkeervoorziening voor 1.000 parkeerplaatsen en de hotelontwikkeling grenzend aan het RAI-terrein de enige nieuwe ontwikkelingen zijn waarin middels het bestemmingsplan wordt voorzien en dat er voor het overige dus geen onderzoeksplicht zou zijn naar de effecten die de huidige exploitatie van Amsterdam RAI met zich brengt. Verweerder heeft hierbij miskend dat het mogelijk maken van festivals op het buitenterrein van de RAI eveneens een 'ontwikkeling' is waarin het bestemmingsplan voorziet.

In het door verweerder vastgestelde bestemmingsplan heeft het buitenterrein evenals de hallen van de RAI de bestemming 'Gemengd'. De voor 'Gemengd' aangewezen gronden zijn ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder a, onder meer bestemd voor festivals. Verweerder heeft nagelaten gebruiksregels in het bestemmingsplan op te nemen. Er is geen enkele beperking gesteld aan omvang of duur van de festivals. Appellante citeert in dit verband uit de annotatie van Bosma bij ABRvS 23 april 2014, AB 2014, 400:

“Wanneer in het plan niets wordt geregeld omtrent de frequentie en het type van de evenementen die mogen plaatsvinden, noch over de maximale hoeveelheid bezoekers die daarbij aanwezig mogen zijn, zou er bij deze beoordeling van moeten worden uitgegaan dat ter plaatse van die bestemming in feite non-stop evenementen kunnen plaatsvinden van het meeste zware niveau, met een onbegrensd aantal bezoekers. Omdat een dergelijke 'worst case' beoordeling niet goed voorstelbaar is, is het volgens de Afdeling niet alleen toegestaan (ABRvS 5 januari 2011, M en R 2011/61), maar zelfs verplicht dat in een bestemmingsplan dat het houden van evenementen mogelijk maakt, regels worden opgenomen omtrent het aantal en het soort evenementen, en het aantal bezoekers dat daarbij aanwezig mag zijn (...).”

Zie ook ABRvS 11 maart 2015, nr. 201400649/1/R4.

Appellante concludeert dat verweerder in het bestemmingsplan een planologische regeling van festivals niet achterwege had mogen laten en dat het bestreden besluit op dit punt in strijd is met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht, dat bepaalt dat het

bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

In paragraaf B2 op p. 12 van de Nota van Beantwoording zienswijzen heeft verweerder gesteld dat onderzoek naar hinder en regels ter beperking van hinder achterwege kunnen worden gelaten omdat bestemd wordt conform de bestaande situatie en geen sprake zou zijn van onaanvaardbare gevolgen voor de omgeving. Dit is slechts anders indien de met de bestemming mogelijk gemaakte functies onaanvaardbare gevolgen hebben voor de omgeving. In dit verband heeft verweerder verwezen naar ABRvS 4 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1019.

Op deze uitspraak kan naar het oordeel van appellante geen beroep worden gedaan, omdat het hier niet ging om het toestaan van festivals. Het ging hier om de bestemming 'Maatschappelijk' voor onder meer een school en kinderopvang, waarbij het bestaande gebruik van de gronden en de gebruiksmogelijkheden uit het vorige plan als uitgangspunten hadden gediend. De Afdeling oordeelde dat niet aannemelijk was gemaakt dat de met die bestemming mogelijk gemaakte functies onaanvaardbare gevolgen zullen hebben. Gelet hierop was het niet noodzakelijk de door de wijkvereniging gewenste onderzoeken te doen naar verkeershinder, parkeerhinder, geluidhinder, bodemkwaliteit en flora en fauna. Zoals gezegd gaat dit niet op voor festivals. Wanneer sprake is van festivals dienen in het bestemmingsplan altijd regels te worden opgenomen omtrent het aantal en het soort festivals, en het aantal bezoekers dat daarbij aanwezig mag zijn.

MET CONCLUSIE:

Tot gegrondverklaring van het beroep en vernietiging van het bestreden besluit, een en ander onder toekenning van een vergoeding voor de in het kader van deze beroepsprocedure gemaakte kosten.

Hoogachtend,

F.C.S. Warendorf,
gemachtigde