

Betreft : College van burgemeester en wethouders van
Leiden

mr. R. Lever
Postbus 2020
2301 CA LEIDEN

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
12 augustus 2015	201407218/1/R4	RL/AD/20124002
Onderwerp	Behandelend ambtenaar	
Leiden	A.J. Blom	
project Nieuwe Rijn (Bp en gecoördineerde besluiten)	070-4264346	

In de bovenvermelde zaak is uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd.
Een eensluidend afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Hoogachtend,

de griffier

Deze brief is geautomatiseerd aangemaakt en is daarom niet ondertekend.

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Rederij
Rembrandt B.V., gevestigd te Leiden,
appellante,

en

1. de raad van de gemeente Leiden,
2. het college van burgemeester en wethouders van Leiden,
3. de burgemeester van Leiden,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Nieuwe Rijn" vastgesteld.

Bij besluit van 15 juli 2014 heeft het college aan de stichting Stichting Centrummanagement Leiden een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen verleend ten behoeve van het plaatsen op het water van de Nieuwe Rijn tussen de Visbrug en de Karnemelksbrug te Leiden van een ijsbaan inclusief bijbehorende bouwwerken van 1 december 2014 tot en met 7 januari 2015 en een kerstmarkt van 8 december 2014 tot en met 23 december 2014.

Bij besluit van 15 juli 2014 heeft de burgemeester aan de Stichting Centrummanagement Leiden een vergunning op grond van artikel 2:25 van de Algemene Plaatselijke Verordening 2009 (hierna: de APV) verleend (hierna: evenementenvergunning) voor het neerleggen en exploiteren op het water van de Nieuwe Rijn tussen de Visbrug en de Koornbrug te Leiden van een ijsbaan van 4 december 2014 tot en met 3 januari 2015 dagelijks van 10.00 uur tot 21.00 uur en op 4 januari 2015 van 13.00 uur tot 18.00 uur.

Voorts heeft de burgemeester bij besluit van 15 juli 2014 aan de Stichting Centrummanagement Leiden een vergunning op grond van artikel 2:25 van de APV verleend voor het neerleggen en exploiteren op het water van de Nieuwe Rijn tussen de Koornbrug en de Karnemelksebrug te Leiden van een kerstmarkt van 13 december 2014 tot en met 20 december 2014 dagelijks van 10.00 uur tot 21.00 uur en op 21 december van 12.00 uur tot 18.00 uur.

Tegen deze besluiten heeft Rederij Rembrandt beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 april 2015, waar Rederij Rembrandt, vertegenwoordigd door mr. R.Th.G. van der Veldt, advocaat te Leiden, en door S. Bierenbroodspot, en de raad, het college en de burgemeester, alle vertegenwoordigd door mr. R. Lever, advocaat te Leiden, en door mr. A. Kooij, M. Braam en mr. A.J.A. Onderwater, zijn verschenen. Voorts is de Stichting Centrummanagement Leiden, vertegenwoordigd door E. Roodhart, werkzaam bij de stichting, als partij gehoord.

Overwegingen

1. De besluiten van 10 juli 2014 en 15 juli 2014 zijn op grond van artikel 3.30, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) gecoördineerd voorbereid.

Beroep tegen het bestemmingsplan

2. Het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor jaarlijks terugkerende evenementen op het water van de Nieuwe Rijn.

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

4. Het bestemmingsplan voorziet in de toekenning van de bestemming "Water" en de aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning – evenemententerrein 1" aan het water van de Nieuwe Rijn van voor de Visbrug tot aan de Koornbrug en de toekenning van de bestemming "Water" en de aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning – evenemententerrein 2" aan het water van de Nieuwe Rijn van de Koornbrug tot aan de Karnemelksebrug.

5. In artikel 1, lid 1.20, van de planregels is evenementendag gedefinieerd als aaneengesloten tijdspanne van 24 uur, die aanvangt op het moment dat de doorvaarbaarheid van het water volledig is gestremd.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, zijn de voor "Water" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. water en waterhuishoudkundige voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, de recreatie- en beroepsvaart en het recreëren;
- b. groenvoorzieningen;
- c. nutsvoorzieningen;
- d. kunstobjecten;
- e. steigers, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "steiger";
- f. evenementen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 1" en ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 2" met de daarbij behorende voorzieningen;
- g. terrasboten, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "terras".

Ingevolge lid 4.4, onder 1, mag ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 1" het water volledig worden afgedekt met een tijdelijk drijvend platform ten behoeve van de volgende evenementen:

- a. één evenement uit de categorie 3 (Koningsnacht en Koningsdag) met een totale duur van maximaal 2,5 evenementendagen (met dien verstande dat na afloop van deze periode de doorvaarbaarheid van het water gewaarborgd dient te zijn) en een maximum bezoekerscapaciteit van 4755 (maximaal aantal bezoekers op het gehele evenemententerrein);
- b. één evenement uit de categorie 3 (3 oktoberviering) met een totale duur van maximaal 2,5 evenementendagen (met dien verstande dat na afloop van deze periode de doorvaarbaarheid van het water gewaarborgd dient te zijn) en een maximum bezoekerscapaciteit van 4755 (maximaal aantal bezoekers op het gehele evenemententerrein);
- c. één evenement uit de categorie 1 in de periode van 27 november tot en

met 19 januari (ijsbaan) met een totale duur van maximaal 38 evenementendagen (met dien verstande dat na afloop van deze periode de doorvaarbaarheid van het water gewaarborgd dient te zijn) en een maximum bezoekerscapaciteit van 4755 (maximaal aantal bezoekers op het gehele evenemententerrein). Gedurende de periode van dit evenement (ijsbaan) is voor één evenementendag het geluidsniveau zoals opgenomen in een evenement uit categorie 2b toegestaan.

Ingevolge lid 4.4, onder 2, mag ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 2" het water worden afgedekt met een tijdelijk drijvend platform ten behoeve van de volgende evenementen:

- a. één evenement uit de categorie 1 in de periode van 27 november tot en met 25 december (kerstmarkt) met een totale duur van maximaal 20 evenementendagen (inclusief op- en afbouw) en een maximum bezoekerscapaciteit van 7938 (maximaal aantal bezoekers op hele evenemententerrein).
- b. het evenement als bedoeld onder lid 4.4, onder 2, sub a, mag uitsluitend plaatsvinden, indien het water wordt afgedekt ten behoeve van het evenement als bedoeld onder lid 4.4, onder 1, sub c.

6. Rederij Rembrandt betoogt dat alternatieve locaties beschikbaar zijn voor het houden van evenementen. Daartoe verwijst zij naar het rapport van BRO, "Locatieonderzoek tijdelijke ijsbaan binnenstad", van 14 maart 2014 (hierna: het locatieonderzoek). Zij voert aan dat de locatie Apothekersdijk/Stille Rijn volgens het locatieonderzoek een gracht betreft met voldoende breedte, gelegen op 200 à 300 meter van het kerngebied van de horeca en het kernwinkelgebied. Zij stelt dat op die locatie een oppervlak van ten minste 2.200 m² beschikbaar is en de omliggende panden een fraai decor bieden. Volgens haar is, anders dan in het locatieonderzoek staat vermeld, ook de bewoningssituatie vergelijkbaar met de locatie Nieuwe Rijn. Voorts wijst zij erop dat ook de Beestenmarkt volgens het locatieonderzoek een geschikte locatie is, dat dit de gemeentelijke evenementenlocatie is, waar een redelijk gevarieerd horeca-aanbod is en dat het kernwinkelgebied op minder dan 200 meter afstand van deze locatie is gelegen. Zij voert aan dat deze locatie is aangewezen als terrassenplein. Dat deze beide locaties minder geschikt zijn wat betreft de overige publieke functies in de binnenstad en de sfeer en entourage is volgens Rederij Rembrandt niet van belang.

6.1. Volgens het locatieonderzoek gelden voor de tijdelijke ijsbaan de volgende eisen en randvoorwaarden.

- In de binnenstad, bij voorkeur nabij het kernwinkelgebied.
- Schaatsgedeelte ijsbaan minimaal 600 m², rechthoekige vorm met breedte min. 15 meter bruto.
- Bijbehorende voorzieningen ijsbaan 500 m².
- Beschikbaarheid terrein tussen 27 november en 19 januari (38 dagen, incl. op- en afbouw, verankerd in evenementenbeleid).
- Goede ontsluiting voor bezoekers (auto, fiets, te voet).
- Goede bereikbaarheid hulpdiensten.
- Aantrekkelijke, bij voorkeur 'typisch Leidse' entourage, decor en sfeer.

Fotogeniek.

- Voldoende vluchtwegen bij calamiteiten.
- Verkeersveilige/luwe zone rond ijsbaan t.b.v. veiligheid (jeugdige) bezoekers.
- Geen vaste inrichtingselementen op terrein, egaal oppervlak.
- Harde walkanten indien op het water.
- Ijsbaan via minimaal twee zijden te betreden.
- Minimale overlast voor andere gebruikers.
- Voldoende inkomsten/rendement voor investeerders, sponsors.
- Mogelijkheid aansluiting op Kerstmarkt.

6.2. In het locatieonderzoek wordt geconcludeerd dat er in de Leidse binnenstad weinig open ruimten van enige omvang zijn en alleen de grachten veel ruimte bieden. Volgens het locatieonderzoek is het belangrijk dat de ijsbaan goed en veilig bereikbaar is per fiets en te voet. Voorts is het belangrijk dat horeca en detailhandel op loopafstand zijn gelegen. Daarnaast is het water de 'natuurlijke habitat' voor een ijsbaan, andere locatietypen hebben qua sfeer en beleving altijd een wat kunstmatig karakter. In het locatieonderzoek wordt geconcludeerd dat de grachten het meest geschikt zijn, mede vanwege de vaak fraaie monumentale gebouwen aan weerszijden en de 'Oud-Hollandse' sfeer. De locatie Nieuwe Rijn is volgens het locatieonderzoek gezien alle aspecten de meest geschikte plek voor een tijdelijke ijsbaan.

6.3. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen. De Afdeling overweegt dat volgens het locatieonderzoek de evenementen op de locatie Apothekersdijk/Stille Rijn kunnen conflicteren met de overwegende woonfunctie van de omliggende panden, terwijl het bovendien een belangrijke route voor rondvaartboten betreft. Dat op deze locatie ook winkels, kantoren en bedrijven zijn gevestigd, maakt niet dat de omliggende panden niet overwegend woningen betreffen. Ten aanzien van de locatie Beestenmarkt staat in het locatieonderzoek dat rondom de Beestenmarkt druk auto- en busverkeer is en de entourage van de omliggende bebouwing van matige kwaliteit is, terwijl volgens het onderzoek van belang is dat de ijsbaan goed en veilig bereikbaar is per voet en te fiets in verband met de jeugdige bezoekers. De Afdeling ziet in hetgeen Rederij Rembrandt heeft aangevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van het locatieonderzoek te twijfelen. Gelet op het locatieonderzoek zijn de door Rederij Rembrandt aangedragen alternatieve locaties gezien en heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de locatie Nieuwe Rijn de meest geschikte plek voor een tijdelijke ijsbaan is. Het betoog faalt.

7. Rederij Rembrandt betoogt dat de functie 'evenementen' de functie 'water en waterhuishoudkundige voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, de recreatie- en beroepsvaart en het recreëren' uitsluit.

7.1. De Afdeling overweegt dat het water van de Nieuwe Rijn ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning – evenemententerrein 1" volgens de planregels gedurende maximaal 43 dagen mag worden afgedekt ten behoeve van evenementen en ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning – evenemententerrein 2" gedurende maximaal 20 dagen mag worden afgedekt ten behoeve van evenementen. Gedurende deze tijd kan het water niet worden gebruikt ten behoeve van de recreatie- en de beroepsvaart. Wel kan het water gedurende deze periode worden gebruikt ten behoeve van de waterhuishouding en het recreëren. Bovendien kan het water de overige dagen van het jaar daarnaast worden gebruikt ten behoeve van de recreatie- en de beroepsvaart. Gelet hierop kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden geoordeeld dat de functie 'evenementen' de functie 'water en waterhuishoudkundige voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, de recreatie- en de beroepsvaart en het recreëren' uitsluit.

Het betoog faalt.

8. Rederij Rembrandt betoogt dat de functie 'evenementen' zich niet verdraagt met de aard en het karakter van de locatie, een historisch openbaar vaarwater in een beschermd stadsgezicht. Het gebruik van deze locatie voor deze functie behoort volgens haar uitzondering te blijven. Het plan maakt deze functie echter voor minimaal 43 dagen mogelijk, aldus Rederij Rembrandt. Rederij Rembrandt voert voorts aan dat het beschermd stadsgezicht door dit gebruik wordt verstoord. Daartoe betoogt zij dat de grachtenstructuur minimaal 43 dagen per jaar niet zichtbaar is.

8.1. De Afdeling overweegt dat het water ten behoeve van Koningsnacht en Koningsdag voor maximaal 2,5 evenementendagen mag worden afgedekt, dat het water ten behoeve van de 3 oktoberviering gedurende eveneens maximaal 2,5 evenementendag mag worden afgedekt en dat het water ten behoeve van de ijsbaan gedurende maximaal 38 evenementendagen mag worden afgedekt, zodat het gaat om twee kortstondige en een langere periode. Het afdekken van het water ten behoeve van de kerstmarkt mag uitsluitend plaatsvinden indien het water wordt afgedekt ten behoeve van de ijsbaan, zodat de kerstmarkt niet tot een extra gebruik leidt. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan door de hierin opgenomen limitering van het gebruik van het water ten behoeve van evenementen geen onevenredige aantasting van het beschermd stadsgezicht met zich meebrengt.

Het betoog faalt.

9. Rederij Rembrandt betoogt dat ten onrechte niet is gekozen voor het afsluiten van de helft van het water van de Nieuwe Rijn, zoals in het verleden is gedaan. Voor zover de raad zich op het standpunt stelt dat deze oplossing onveilig is, omdat bezoekers slechts door een hek van het water gescheiden worden, betoogt Rederij Rembrandt dat een hek juist voorkomt dat bezoekers in het water vallen. Bovendien grenzen de pontons ook in de huidige situatie nog aan twee kanten aan het water, aldus Rederij Rembrandt.

9.1. De Afdeling overweegt dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het in verband met de bezoekersaantallen en de benodigde ruimte die voor veilig schaatsen vereist is, noodzakelijk is dat het schaatsgedeelte een minimale breedte van 15 meter heeft. Daarbij betreft de Afdeling voorts dat de ijsbaan zijn stevigheid ontleent aan de kades, doordat de pontons hiertussen worden geklemd. Gelet hierop heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling het in redelijkheid mogelijk kunnen maken het water volledig af te dekken ten behoeve van de evenementen.

Het betoog faalt.

10. Rederij Rembrandt voert aan dat een reële alternatieve vaarroute voor de vaste vaarroute van haar rondvaartonderneming over de Nieuwe Rijn ontbreekt. Daartoe betoogt Rederij Rembrandt dat de alternatieve vaarroute over de oude Rijn commercieel niet interessant is, omdat deze nagenoeg geen passagiers trekt, terwijl de passagiers die wel meevaren niet tevreden zijn, hetgeen tot imagoschade leidt. Bovendien is de alternatieve route volgens haar tijdens de evenementen op Koningsdag en 3 oktober druk en is deze onoverzichtelijk. Op één locatie kunnen schepen elkaar moeilijk passeren, aldus Rederij Rembrandt.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat alternatieve vaarroutes weliswaar minder aantrekkelijk zijn, maar dat deze wel aanwezig zijn. Deze vaarroutes leiden volgens de raad bovendien voor een groot deel langs de oorspronkelijke vaarroute, slechts het stuk van de Nieuwe Rijn kan niet bevaren worden. Voorts wijst de raad erop dat Rederij Rembrandt aldus haar website in de maanden november tot en met februari niet alle dagen, maar enkel in de weekenden en in de vakanties vaart.

10.2. De Afdeling overweegt dat volgens het onderzoek van Goudappel Coffeng, "Beoordeling vaarroute Oude Rijn. Een beoordeling van gebruik van de Oude Rijn ingeval de Nieuwe Rijn gestremd is" van 23 juni 2014 de Oude Rijn nergens zo smal is dat deze voor rondvaartboten niet meer doorvaarbaar is en dat het zicht op tegemoetkomend verkeer goed is. De Afdeling ziet in hetgeen Rederij Rembrandt heeft aangevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van dit onderzoek te twijfelen. Gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat, hoewel de alternatieve route voor een deel minder aantrekkelijk is, niet kan worden geoordeeld dat de alternatieve vaarroute niet bruikbaar is. Daarbij betreft de Afdeling dat slechts het stuk van de Nieuwe Rijn niet kan worden bevaren. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat een bruikbare alternatieve vaarroute voorhanden is.

Het betoog faalt.

11. Rederij Rembrandt voert aan dat een financieel belang bij het mogelijk maken van de ijsbaan ontbreekt. Daartoe betoogt zij dat de opbrengst negatief is. Bovendien blijkt uit het rapport "Verkeerseffecten Nieuwe Rijn" van 14 maart 2014 van Goudappel Coffeng (hierna: het verkeersonderzoek) dat de ijsbaan nauwelijks extra bezoekers naar de stad trekt, aldus Rederij Rembrandt.

11.1. De Afdeling overweegt dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat de ijsbaan volgens het verkeersonderzoek weliswaar een verwaarloosbaar aantal extra bezoekers oplevert in verhouding tot het reguliere aantal bezoekers van de binnenstad, maar dat de kerstmarkt volgens dit rapport een substantieel aantal bezoekers trekt. De Afdeling ziet in hetgeen Rederij Rembrandt heeft aangevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van het verkeersonderzoek te twijfelen. De raad stelt zich op het standpunt dat de combinatie van ijsbaan en kerstmarkt van belang is, omdat de ijsbaan en de kerstmarkt elkaar versterken. Het heeft volgens de raad geen meerwaarde om alleen de ijsbaan of alleen de kerstmarkt te realiseren. Gelet hierop heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de realisatie van de ijsbaan in een behoefte voorziet. Daarbij betreft de Afdeling voorts dat het volgens de raad niet mogelijk is om de investering ten behoeve van de ijsbaan terug te verdienen in de periode van maximaal twintig dagen dat de kerstmarkt aanwezig is.

Het betoog faalt.

12. Rederij Rembrandt betoogt dat de in artikel 4, lid 4.6, van de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid rechtsonzeker is. Daartoe voert zij aan dat niet duidelijk is welk bestuursorgaan bevoegd is het plan te wijzigen. Ook kan volgens haar het aantal evenementen ongelimiteerd worden uitgebreid. Voorts betoogt zij dat niet duidelijk is of het evenementenbeleid of het plan als eerste gewijzigd dient te worden.

12.1. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen.

12.2. Ingevolge artikel 4, lid 4.6, van de planregels kan het bevoegd gezag het plan wijzigen ten behoeve van het verwijderen en/of aanpassen van de aanduidingen "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 1" en/of "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 2", en de op deze aanduidingen "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 1" en/of "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 2" betrekking hebbende regels, indien het gemeentelijke evenementenbeleid dienovereenkomstig wordt gewijzigd.

12.3. De Afdeling overweegt dat, gelet op artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro, geen onduidelijkheid kan bestaan dat met het bevoegd gezag het college van burgemeester en wethouders is bedoeld. De Afdeling overweegt voorts dat Rederij Rembrandt terecht betoogt dat op grond van artikel 4, lid 4.6, van de planregels niet duidelijk is of eerst het evenementenbeleid moet worden gewijzigd alvorens het wijzigingsplan kan worden vastgesteld of dat het ook mogelijk is dat eerst een wijzigingsplan wordt vastgesteld en dat vervolgens het evenementenbeleid wordt gewijzigd. In artikel 4, lid 4.6, van de planregels is daarnaast ten onrechte slechts volstaan met de vermelding dat het plan kan worden gewijzigd ten behoeve van het verwijderen en/of aanpassen van de aanduidingen "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 1" en/of

"specifieke vorm van cultuur en ontspanning – evenemententerrein 2" en de op deze aanduidingen betrekking hebben regels. Aldus bevat de bepaling geen beperking van onder meer het aantal dagen waarop evenementen zijn toegestaan en/of het aantal toegestane evenementen, terwijl evenmin een beperking geldt ten aanzien van de mogelijke locaties binnen het wijzigingsgebied. Het artikel is aldus niet door objectieve normen begrensd.

Deze beroepsgrond slaagt.

13. Het beroep tegen het bestemmingsplan is gegrond voor zover het de wijzigingsbevoegdheid in artikel 4, lid 4.6, van de planregels betreft. In zoverre dient dit besluit wegens strijd met de rechtszekerheid te worden vernietigd.

Beroep tegen de omgevingsvergunning

14. Rederij Rembrandt betoogt dat het bestemmingsplan "Nieuwe Rijn" in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, zodat dit vernietigd dient te worden. Derhalve had de omgevingsvergunning volgens haar getoetst moeten worden aan de bestemmingsplannen "Stadsvernieuwingsplan Aalmarkt e.o." en "Binnenstad". Rederij Rembrandt voert aan dat het mogelijk maken van een ijsbaan en kerstmarkt in strijd is met deze bestemmingsplannen.

14.1. De Afdeling overweegt dat, gelet op hetgeen is overwogen met betrekking tot het beroep tegen het bestemmingsplan, dit betoog faalt.

15. Rederij Rembrandt voert aan dat een goede ruimtelijke onderbouwing ontbreekt voor het mogelijk maken van een kerstmarkt en een ijsbaan op het water van de Nieuwe Rijn tussen de Visbrug en de Karnemelksbrug.

15.1. De Afdeling overweegt dat de omgevingsvergunning gecoördineerd is voorbereid met het bestemmingsplan. De toelichting bij het bestemmingsplan voorziet in een ruimtelijke onderbouwing voor het mogelijk maken van een kerstmarkt en een ijsbaan op het water van de Nieuwe Rijn. Gelet hierop kan niet worden geoordeeld dat een goede ruimtelijke onderbouwing ontbreekt.

Het betoog faalt.

16. Het beroep tegen de omgevingsvergunning is ongegrond.

Beroep tegen de evenementenvergunningen

17. Rederij Rembrandt voert aan dat een reële alternatieve vaarroute voor haar rondvaartonderneming ontbreekt.

17.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen ten aanzien van het beroep tegen het bestemmingsplan onder 10.2 heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat bruikbare alternatieve vaarroutes beschikbaar zijn.

Het betoog faalt.

18. Rederij Rembrandt voert aan dat de evenementen zich niet verdragen met de bestemming van de locatie als bedoeld in artikel 2:25, tweede lid, aanhef en onder c, van de APV. Daartoe voert Rederij Rembrandt aan dat het water primair is bestemd voor de beroeps- en pleziervaart. De ijsbaan en de kerstmarkt zijn geen watergerelateerde evenementen.

18.1. Ingevolge artikel 2:25, eerste lid, van de APV is het verboden zonder vergunning van de burgemeester een evenement te houden of te doen houden.

Ingevolge het tweede lid kan de burgemeester bij de beoordeling van een aanvraag om vergunning de volgende belangen in aanmerking nemen:

- a. de mate waarin door het evenement beslag wordt gelegd op de ruimte, de tijd en de hulpdiensten;
- b. het aantal bezoekers dat wordt verwacht;
- c. of de aard van het evenement zich verdraagt met het karakter of de bestemming van de gevraagde locatie;
- d. of er gevaar bestaat voor de openbare orde, gezondheid of veiligheid, waaronder de brandveiligheid en het belang van het voorkomen van wanordelijkheden;
- e. of er gevaar bestaat voor belemmeringen van het verkeer;
- f. of er gevaar bestaat voor een onevenredige belasting van het woon- en leefklimaat in de omgeving van het evenement;
- g. of er gevaar bestaat voor verontreiniging, aantasting van het uiterlijk ten aanzien van de stad, beschadiging van de groenvoorzieningen of van voorzieningen voor het openbaar nut;
- h. of de organisator voldoende waarborgen biedt of kan bieden voor een goed verloop van het evenement;
- i. of de organisator voldoende waarborgen biedt om de schade aan het milieu te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken.

Ingevolge het derde lid kan de burgemeester de vergunning weigeren ter bescherming van de in het tweede lid genoemde belangen, dan wel aan de vergunning voorschriften en beperkingen verbinden met het oog op de in het tweede lid bedoelde belangen en ter verzekering van de nakoming van deze voorschriften in de vergunning bepalen dat een borgsom moet worden verstrekt voordat het evenement wordt gehouden.

18.2. De Afdeling overweegt dat de gronden met de bestemming "Water" onder meer bestemd zijn voor evenementen ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 1" en ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein 2". Reeds hierom kan niet worden geoordeeld dat de aard van het evenement zich niet verdraagt met de bestemming van de gevraagde locatie. De burgemeester heeft zich voorts op het standpunt kunnen stellen dat het karakter van de locatie, te weten een gracht, het niet nodig maakt de vergunning te weigeren dan wel voorschriften aan de vergunning te verbinden in verband met de aard van het evenement, te weten een ijsbaan met een kerstmarkt.

Het betoog faalt.

19. Rederij Rembrandt voert aan dat de besluiten in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. Daartoe voert Rederij Rembrandt aan dat zij een commercieel belang heeft bij het gebruik van het water juist tijdens evenementen, omdat zij dan de rustige periodes weer goed kan maken. Zij betoogt dat het van belang is dat de continuïteit van haar werkzaamheden gewaarborgd is. De stichting Centrummanagement Leiden daarentegen kan volgens haar de ijsbaan en de kerstmarkt ook op een andere locatie organiseren. Zij stelt dat de stichting Centrummanagement Leiden ook niet aan de kerstmarkt verdient. Tenslotte blijkt uit onderzoek dat de ijsbaan nauwelijks bezoekers trekt, aldus Rederij Rembrandt.

19.1. De Afdeling overweegt dat, gelet op hetgeen is overwogen onder 6.3 en onder 11.1, de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de locatie Nieuwe Rijn een geschikte locatie is voor de ijsbaan, dat de kerstmarkt een substantieel aantal bezoekers trekt en dat de realisatie van de combinatie van een ijsbaan en een kerstmarkt in een behoefte voorziet. Voorts heeft de raad zich, gelet op hetgeen is overwogen onder 10.2, op het standpunt kunnen stellen dat bruikbare alternatieve vaarroutes beschikbaar zijn. Het plan maakt het mogelijk het water van de Nieuwe Rijn voor maximaal 43 evenementendagen, met daarbinnen een periode van 38 dagen, ten behoeve van de kerstmarkt, af te sluiten. Gelet hierop is het besluit naar het oordeel van de Afdeling niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel genomen.

Het betoog faalt.

20. Rederij Rembrandt voert aan dat de bevoegdheid tot het afsluiten van het water van de Nieuwe Rijn ontbreekt. Daartoe voert zij aan dat op grond van artikel 10 van het Besluit administratieve bepalingen scheepvaarverkeer (hierna: het Babs) de burgemeester niet bevoegd is. Voorts was geen sprake van dringende omstandigheden als bedoeld in dit artikel, nu de evenementen tijdig zijn aangemeld. Bovendien is de stremming in het vaarwater gepland voor evenementen die niets met het water te maken hebben. Ten slotte doen de omstandigheden zich regelmatig voor, zodat ingevolge artikel 12 van het Babs een verkeersbesluit is vereist.

20.1. In de zienswijzennota is ter zake van het door Rederij Rembrandt aangevoerde bezwaar dat de bevoegdheid tot het afsluiten van het water van de Nieuwe Rijn onvoldoende is gemotiveerd, onder meer het volgende vermeld: het afsluiten van het water gedurende de opbouw en het evenement zelf kan op één lijn worden gesteld met 'wedstrijden en watersportmanifestaties' als bedoeld in de Memorie van Toelichting op artikel 10 van het Babs.

20.2. In de evenementenvergunningen ten behoeve van de ijsbaan en de kerstmarkt is ter zake onder meer overwogen dat de burgemeester onderkent dat de afsluiting van het water van de Nieuwe Rijn in de periode 1 december 2014 tot en met 7 januari 2015 niet behoort tot het normaal maatschappelijk risico (...).

Voorts is in de aan de evenementenvergunningen verbonden voorschriften op dit punt onder meer opgenomen:

Dekschuiten/vaarroute

1. Met betrekking tot de tijdelijke afsluiting van het water van de Nieuwe Rijn tussen hoogte de Visbrug en de Koornbrug gelden de volgende voorschriften:
2. De volledige afsluiting geldt van maandag 1 december 2014 07.00 uur en duurt tot uiterlijk woensdag 7 januari 2014 12.00 uur. Buiten deze periode zal de doorvaart op het water van de Nieuwe Rijn gewaarborgd moeten blijven.
3. De afsluiting vindt plaats ten behoeve van een IJsbaan bestaande uit pontons met bijbehorende podiumdelen.
4. De vergunninghouder ziet er op toe dat de loopbruggen uitsluitend worden gebruikt als toegang voor de IJsbaan. Het is niet toegestaan dat de loopbruggen als zit- of staanplaats voor het publiek worden gebruikt. De vergunninghouder zal daartoe het aanwezige veiligheidspersoneel adequaat instrueren.

20.3. Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, sub 3, van de Scheepvaartverkeerswet is voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen, tenzij daarin anders is bepaald, het bevoegd gezag indien het betreft een scheepvaartweg in beheer bij een gemeente het college van burgemeester en wethouders.

Ingevolge artikel 1, tweede lid, van het Babs wordt in dit besluit onder bevoegd gezag mede verstaan degene die de desbetreffende bevoegdheid uitoefent vanwege dat gezag.

Ingevolge artikel 10 kunnen zonder verkeersbesluit door het bevoegd gezag in de hierna genoemde omstandigheden en voor de duur van die omstandigheden verkeerstekens die een gebod of een verbod dan wel de opheffing van een gebod of een verbod aangeven, worden aangebracht ingeval van:

- a. uitvoering van werken,
- b. dreigend gevaar, of
- c. een andere dringende omstandigheid van voorbijgaande aard.

Ingevolge artikel 12 geschiedt in afwijking van artikel 10 de tijdelijke aanbrenging krachtens een verkeersbesluit indien de omstandigheden die tot de tijdelijke aanbrenging leiden van langere duur zijn dan dertien weken dan wel zich regelmatig voordoen.

20.4. Gelet op hetgeen in de evenementenvergunningen is overwogen over de afsluiting van het water van de Nieuwe Rijn in de periode 1 december 2014 tot en met 7 januari 2015 en op het feit dat voorschriften aan de tijdelijke afsluiting zijn gesteld, heeft de burgemeester naar het oordeel van de Afdeling in de bestreden besluiten kennelijk beoogd gebruik te maken van de in artikel 10 van het Babs neergelegde bevoegdheid. Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, sub 3, van de Scheepvaartwet is het bevoegd gezag voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen indien het betreft een scheepvaartweg in beheer bij een gemeente echter het college van burgemeester en wethouders. De burgemeester was daarom niet bevoegd de desbetreffende voorschriften aan de vergunningen te verbinden. Nu de aan de vergunningen verbonden voorschriften essentieel zijn voor verlening daarvan, ziet de Afdeling aanleiding de besluiten tot verlening van de

evenementenvergunningen geheel te vernietigen.

Het betoog slaagt.

20.5. Gelet op hetgeen is overwogen onder 20.4 behoeft het betoog van Rederij Rembrandt dat de burgemeester aan de vergunning de voorwaarde had dienen te verbinden dat het vaarwater niet over de gehele breedte afgesloten mag worden geen bespreking.

21. Rederij Rembrandt voert aan dat de besluiten hadden moeten voorzien in een uitgewerkte compensatie van de door de rederij te lijden schade.

21.1. De Afdeling overweegt dat een eventueel verzoek om nadeelcompensatie in een aparte procedure aan de orde kan komen. De Afdeling betreft daarbij dat de burgemeester heeft erkend dat de afsluiting van het water van de Nieuwe Rijn in de periode 1 december 2014 tot en met 7 januari 2014 niet behoort tot het normaal maatschappelijk risico. In de bestreden besluiten is vermeld dat een ieder die door het besluit onevenredig wordt getroffen, een verzoek tot nadeelcompensatie kan indienen. Rederij Rembrandt heeft naar aanleiding van de evenementenvergunningen voor de ijsbaan en de kerstmarkt met betrekking tot de periode 2013/2014 een verzoek om nadeelcompensatie ingediend. Ter zitting is gebleken dat de procedure ter behandeling van het bezwaar tegen het besluit op dit verzoek nog niet is afgerond, omdat de hoogte van de schade onvoldoende vast stond. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de burgemeester niet in redelijkheid ervan af heeft kunnen zien compensatie bij de bestreden besluiten te betrekken.

Het betoog faalt.

22. Het beroep tegen de evenementenvergunningen is gegrond. Deze besluiten dienen te worden vernietigd wegens strijd met artikel 2, eerste lid, onder a, sub 3, gelezen in samenhang met artikel 10 van het Babs.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Leiden van 10 juli 2014 tot vaststelling van het bestemmingsplan gegrond;
- II. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leiden van 14 juli 2014 tot verlening van de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen ongegrond;
- III. verklaart het beroep tegen de besluiten van de burgemeester van Leiden van 14 juli 2014 tot verlening van de evenementenvergunningen gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Leiden van 10 juli 2014 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Nieuwe Rijn" voor zover het artikel 4, lid 4.6, van de planregels betreft;
- V. draagt de raad op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel IV wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;
- VI. vernietigt het besluit van de burgemeester van Leiden van 15 juli 2014 waarbij aan de Stichting Centrummanagement Leiden een vergunning op grond van artikel 2:25 van de APV is verleend voor het neerleggen en exploiteren van een ijsbaan op het water van de Nieuwe Rijn tussen de Visbrug en de Koornbrug te Leiden van 4 december 2014 tot en met 3 januari 2015 dagelijks van 10.00 uur tot 21.00 uur en op 4 januari 2015 van 13.00 uur tot 18.00 uur;
- VII. vernietigt het besluit van de burgemeester van Leiden van 15 juli 2014 waarbij aan de Stichting Centrummanagement Leiden een vergunning op grond van artikel 2:25 van de APV is verleend voor het neerleggen en exploiteren van een kerstmarkt op het water van de Nieuwe Rijn tussen de Koornbrug en de Karnemelksebrug te Leiden van 13 december 2014 tot en met 20 december 2014 dagelijks van 10.00 uur tot 21.00 uur en op 21 december van 12.00 uur tot 18.00 uur;
- VIII. veroordeelt de raad van de gemeente Leiden en de burgemeester van Leiden tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Rederij Rembrandt B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 991,84 (zegge: negenhonderdeenennegentig euro en vierentachtig cent), waarvan € 980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IX. gelast dat de raad van de gemeente Leiden en de burgemeester van Leiden aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Rederij Rembrandt B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en
mr. E. Helder en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van
mr. A. Bijleveld, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen
voorzitter

w.g. Bijleveld
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 augustus 2015

433.

Verzonden: 12 augustus 2015