

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:845

Datum uitspraak

1 maart 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 22 januari 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Groningen aan [vergunninghouder] een standplaatsvergunning verleend voor onbepaalde tijd voor het verkopen van Aziatische snacks in het winkelcentrum in de wijk Vinkhuizen in Groningen. ALDI Drachten exploiteert een supermarkt aan de Siersteenlaan 466. De supermarkt wil aan de voorzijde uitbreiden. De standplaats van [vergunninghouder] die het college op 22 januari 2020 nabij de ingang van de supermarkt heeft vergund, zit die beoogde uitbreiding in de weg. Volgens ALDI Drachten ligt de standplaats direct voor de beoogde nieuwe entree van de winkel. De kraam zal daar een aanzienlijk obstakel vormen en tot overlast en onveilige situaties leiden. ALDI Drachten heeft daarom bezwaar gemaakt tegen de standplaatsvergunning.

Volledige tekst

202105385/1/A3.

Datum uitspraak: 1 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

ALDI Drachten B.V., gevestigd te Drachten, gemeente Smallingerland,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 6 juli 2021 in zaak nr. 20/3154 in het geding tussen:

ALDI Drachten

en

het college van burgemeester en wethouders van Groningen.

Procesverloop

Bij besluit van 22 januari 2020 heeft het college aan [vergunninghouder] een standplaatsvergunning verleend voor onbepaalde tijd voor het verkopen van Aziatische snacks in het winkelcentrum in de wijk Vinkhuizen in Groningen.

Bij besluit van 18 september 2020 heeft het college het door ALDI Drachten daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, het besluit van 22 januari 2020 herroepen en de standplaatsvergunning voor een duur van vijftien jaar verleend.

Bij uitspraak van 6 juli 2021 heeft de rechtbank het door ALDI Drachten daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft ALDI Drachten hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 december 2022, waar ALDI Drachten, vertegenwoordigd door mr. F.S. Helder, advocaat te Arnhem, en [gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door mr. R.O. Bakker, mr. S. van der Veen, mr. M.A. Vos en mr. M. van Dokkumburg, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. ALDI Drachten exploiteert een supermarkt aan de Siersteenlaan 466. De supermarkt wil aan de voorzijde uitbreiden. De standplaats van [vergunninghouder] die het college op 22 januari 2020 nabij de ingang van de supermarkt heeft vergund, zit die beoogde uitbreiding in de weg. Volgens ALDI Drachten ligt de standplaats direct voor de beoogde nieuwe entree van de winkel. De kraam zal daar een aanzienlijk obstakel vormen en tot overlast en onveilige situaties leiden. ALDI Drachten heeft daarom bezwaar gemaakt tegen de standplaatsvergunning.

Besluitvorming

2. Het college heeft het bezwaar ongegrond verklaard voor zover het bezwaar was gericht tegen de locatie. Het college stelt dat er geen sprake is van een 'aantoonbare toekomstige ruimtelijke ontwikkeling' zoals bedoeld in de Algemene plaatselijke verordening Groningen 2009 (hierna: APVG 2009). Het college staat namelijk niet positief ten opzichte van de uitbreidingswensen van ALDI Drachten. Wat betreft de duur van de vergunning heeft het college het bezwaar gegrond verklaard. Een standplaatsvergunning voor onbepaalde tijd is in strijd met de rechtspraak over schaarse vergunningen. In lijn met het in voorbereiding zijnde beleid voor schaarse vergunningen heeft het college de standplaatsvergunning na heroverweging verleend voor de duur van vijftien jaar.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de standplaatsvergunning terecht heeft verleend. Omdat er geen aantoonbaar zicht is op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen op deze locatie, doet de weigeringsgrond van artikel 5:19, derde lid, aanhef en onder d, van de APVG 2009 zich niet voor. Er was geen ruimte voor een belangenafweging of het stellen van voorwaarden aan de vergunning omdat het college de vergunning moest verlenen. Over de

beroepsgrond dat de tijdsduur van de vergunning van vijftien jaar verder moet worden ingeperkt, heeft de rechtbank overwogen dat het relativiteitsvereiste daaraan in de weg staat. De rechtsnorm voor het kunnen meedingen naar schaarse vergunningen strekt volgens de rechtbank namelijk niet tot bescherming van het belang van ALDI Drachten.

Hoger beroep

Weigeringsgrond en belangenafweging

4. ALDI Drachten betoogt dat de rechtbank in haar oordeel over de weigeringsgrond van artikel 5:19, derde lid, aanhef en onder d, van de APVG 2009 een onjuist beoordelingskader heeft gehanteerd. De APVG 2009 vereist niet dat voor een plan of project al een omgevingsvergunning is verleend of aangevraagd. Dat het college in dit geval (nog) niet positief tegenover de plannen stond, is volgens ALDI Drachten niet doorslaggevend. Uit het vooroverleg blijkt niet dat het college de gewenste winkeluitbreiding helemaal niet wil toestaan. Daarnaast volgt uit het woord 'toekomstig' dat de ontwikkeling op dit moment nog niet voorzienbaar hoeft te zijn. ALDI Drachten betoogt daarnaast dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college de vergunning niet kon weigeren en er daarom geen ruimte was voor een belangenafweging. Het gaat hier namelijk om een discretionaire bevoegdheid. Het college was verplicht een belangenafweging te maken. Op grond daarvan had het college moeten beslissen dat, omdat ALDI Drachten haar supermarkt de eerste vijftien jaar niet kan uitbreiden, een andere standplaatslocatie moest worden vergund of dat de standplaats moest worden opgeschoven als het beoogde bouwplan zou worden vergund.

4.1. Artikel 1:4 (Voorschriften en beperkingen) van de APVG 2009 luidt:

"1. Aan een vergunning of ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. Deze voorschriften en beperkingen strekken slechts tot bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning of ontheffing is vereist.

2. Degene aan wie een vergunning of ontheffing is verleend, is verplicht de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te komen."

Artikel 1:10 (Weigeringsgronden) luidt:

"Een vergunning of ontheffing kan door het daartoe bevoegde gezag worden geweigerd in het belang van:

- a. de openbare orde;
- b. de openbare veiligheid;
- c. de volksgezondheid;
- d. de bescherming van het milieu."

Artikel 5:19 (Standplaatsvergunning en weigeringsgronden) luidt:

"1. Het is verboden zonder vergunning van het college een standplaats in te nemen of te hebben.

2. [...].

3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:10 kan de vergunning worden geweigerd:

- a. in het belang van de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving;
- b. indien als gevolg van bijzondere omstandigheden in de gemeente of in een deel van de

gemeente redelijkerwijs te verwachten is dat door het verlenen van de vergunning voor een standplaats een redelijk verzorgingsniveau voor de consument ter plaatse in gevaar komt; c. vanwege strijd met het bestemmingsplan, behalve in de door het college aangewezen gebieden waar het maximumstelsel geldt en waar binnen een maximum aantal plekken is aangewezen door het college.

d. aantoonbare toekomstige ruimtelijke en/of planologische ontwikkelingen.

4. en 5. [...]."

4.2. ALDI Drachten heeft het plan om aan de oostzijde van de supermarkt 270 á 280 m² bruto vloeroppervlakte uit te breiden. Voor de uitbreiding moet van het ter plaatse geldende bestemmingsplan worden afgeweken. Daarover voert zij sinds 2019 gesprekken met de gemeente. Het college heeft bij wijze van 'voorbehandeling' onderzocht of het bouwplan haalbaar is. ALDI Drachten heeft een parkeeronderzoek, neergelegd in het rapport "Parkeeronderzoek ALDI Vinkhuizen" van Rho Adviseurs van 21 juni 2019, laten uitvoeren. Uit e-mails van de Afdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van 23 oktober 2019 en van de Afdeling RBO Stadsontwikkeling van 11 februari 2020 volgt dat ALDI Drachten volgens de gemeente onvoldoende op verschillende vragen en opmerkingen is ingegaan. Ter zitting heeft ALDI Drachten onweersproken gesteld dat zij in de bezwaarfase een concrete ruimtelijke onderbouwing heeft opgesteld. Het college heeft bij brief van 9 juli 2020 aan ALDI Drachten meegedeeld dat het nog geen medewerking aan het plan kan verlenen, omdat er onvoldoende inzicht bestaat of het plan tot een structurele verbetering van het plein en de omgeving leidt.

4.3. De Afdeling stelt vast dat in de APVG 2009 geen omschrijving is gegeven van de begrippen 'aantoonbaar' en 'toekomstig' in de zinsnede 'aantoonbare toekomstige ruimtelijke en/of planologische ontwikkelingen'. Vast staat verder dat de APVG 2009 niet is voorzien van een toelichting waarin die begrippen nader zijn beschreven. In dit geval dient aansluiting te worden gezocht bij de betekenis in het algemeen spraakgebruik zoals omschreven in het Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal. Daarin is 'aantoonbaar' beschreven als "aangetoond kunnen worden, aanwijsbaar, demonstreerbaar". Verder is daarin 'toekomstig' omschreven als "(zaken) die nog niet aanwezig zijn, in later tijd zullende optreden, zich voordoen of vertonen". De Afdeling leidt hieruit af dat aangetoond moet kunnen worden dat zich op een later moment een ruimtelijke ontwikkeling zal voordoen. Uit de brief van 9 juli 2020 volgt weliswaar dat er wellicht mogelijkheden zijn om alsnog tot een vergunbare supermarktuuitbreiding te komen, maar nu de daarvoor benodigde oplossingen voor bepaalde problemen ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar kennelijk nog niet waren gevonden, was niet aangetoond dat de ontwikkeling zich in de toekomst zou gaan voordoen. De Afdeling is daarom met de rechtbank van oordeel dat het bouwplan niet voldoet aan de omschrijving als bedoeld in artikel 5:19, derde lid, aanhef en onder d, van de APVG 2009. Die weigeringsgrond deed zich dan ook niet voor.

4.4. Gelet op de artikelen 1:10 en 5:19 van de APVG 2009 beschikt het college bij de weigering van een standplaatsvergunning over beleids- en beoordelingsruimte. Die ruimte bestaat alleen als een van de toepassingsvoorwaarden voor weigering zich voordoet. Uit het hiervoor overwogene in 4.3 volgt dat de weigeringsgrond als bedoeld in artikel 5:19, derde lid, aanhef en onder d, van de APVG 2009 zich niet voordeed. Van een andere weigeringsgrond als bedoeld in de artikelen 1:10 en 5:19 van de APVG 2009 is niet gebleken. Voor de door ALDI Drachten voorgestane bredere interpretatie dat artikel 5:19 geen uitputtende regeling is, ziet de Afdeling geen grond. De rechtbank heeft dan ook terecht

geoordeeld dat het college gehouden was de standplaatsvergunning te verlenen. Er was daarom geen ruimte voor een belangenafweging of het stellen van voorwaarden aan de vergunning, zoals ALDI Drachten betoogt. Het betoog slaagt niet.

Tijdsduur standplaatsvergunning

5. ALDI Drachten voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij de tijdsduur van de vergunning niet ter discussie kan stellen. In het kader van de belangenafweging had het college ook de tijdsduur moeten betrekken. ALDI Drachten wordt door de vergunningverlening voor de komende vijftien jaar elke gewenste uitbreidingsmogelijkheid ontnomen. ALDI Drachten wil aanspraak maken op hetzelfde stuk 'schaarse' grond als de vergunninghouder. Het college heeft de vergunning niet verleend voor een 'passende beperkte duur'. In dit verband wijst ALDI Drachten erop dat bedrijven in de ambulante handel, zoals in dit geval de kraam van [vergunninghouder], een gemiddelde afschrijftermijn van 7 tot 8 jaar hebben.

5.1. De rechtbank heeft van belang geacht dat de termijn waarvoor de standplaatsvergunning is verleend, is opgenomen met het oog op de rechtsnorm die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen aan (potentiële) gegadigden de ruimte wordt geboden om naar beschikbare vergunning(en) mee te dingen. ALDI Drachten heeft zich in bezwaar wel op de rechtsnorm van schaarse rechten beroepen, maar in beroep niet meer. In beroep heeft ALDI Drachten aangevoerd dat het in strijd is met artikel 3:4 van de Awb om haar voor vijftien jaar lang elke uitbreidingsmogelijkheid te ontnemen en dat het evenredig zou zijn om na een termijn van maximaal twee jaar te bezien of zich inmiddels een aantoonbare toekomstige ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 5:19, derde lid, aanhef en onder d, van de APVG 2009 voordoet. In artikel 1:4, eerste lid, van de APVG 2009, is voor het college de mogelijkheid opgenomen voorschriften of beperkingen aan een vergunning te verbinden. In theorie kan op grond van dit artikellid een beperkte geldigheidsduur aan de vergunning worden verbonden. Het had op de weg van de rechtbank gelegen aan artikel 1:4, eerste lid, van de APVG 2009 te toetsen. De rechtbank heeft ten onrechte aan ALDI Drachten het relativiteitsvereiste in het licht van de rechtsnorm die geldt bij de verdeling van schaarse rechten tegengeworpen.

Het vorenstaande leidt echter niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak omdat ook toetsing aan artikel 1:4, eerste lid, van de APVG 2009 ALDI Drachten niet kan baten. Dit artikellid bepaalt dat de voorschriften en beperkingen slechts kunnen strekken tot bescherming van de belangen in verband waarmee de vergunning is vereist. Dat zijn in dit geval de belangen uit de APVG 2009, zoals de openbare orde en veiligheid, zoals het college ter zitting ook heeft gesteld, of de belangen van partijen die zijn betrokken bij een aantoonbare toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. Zoals hiervoor in 4.3 is overwogen, doen die belangen zich in dit geval niet voor. Dit betekent dat het college aan het verzoek van ALDI om de geldigheidsduur van de standplaatsvergunning verder in te perken, niet tegemoet kon komen. De vergunningverlening voor vijftien jaar acht de Afdeling alleen al daarom niet onevenredig.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie en proceskosten

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze rust.

7. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. W. den Ouden en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.E.E. Konings, griffier.

w.g. Bijloos
voorzitter

w.g. Konings
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 maart 2023

612