

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4772

Datum uitspraak

20 november 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 15 juli 2021 heeft de burgemeester van Breda aan [appellant] een last onder dwangsom van € 7500,00 per overtreding tot een maximum van € 30.000,00 opgelegd. [appellant] heeft een café met een terras in Breda onder de naam [bedrijf]. In de periode waar het in deze zaak over gaat, waren er maatregelen van kracht om de epidemie van covid-19 te bestrijden. Zo moesten bezoekers van cafés op stoelen zitten. Toezichthouders van de gemeente hebben vastgesteld dat op 10 juli 2021 bezoekers op het terras van [bedrijf] onder de luifel bij elkaar stonden. De burgemeester vindt dat een overtreding van de regels. Hij heeft daarom [appellant] gelast om erop toe te zien dat dat niet meer gebeurt. Bovendien moet [appellant], als hij nog een keer de regels overtreedt, een dwangsom betalen. Op 20 augustus 2021 hebben politieagenten vastgesteld dat drie bezoekers met bierglazen op het terras van [bedrijf] stonden. De burgemeester heeft daarom een dwangsom gevorderd.

Volledige tekst

202207220/1/A3.

Datum uitspraak: 20 november 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in Breda, handelend onder de naam [bedrijf],
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 18 november 2022 in zaak
nr. 22/1096 in het geding tussen:

[appellant]

en

de burgemeester van Breda.

Procesverloop

Bij besluit van 15 juli 2021 heeft de burgemeester aan [appellant] een last onder dwangsom van € 7500,00 per overtreding tot een maximum van € 30.000,00 opgelegd.

Bij besluit van 24 januari 2022 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 13 mei 2022 is de burgemeester overgegaan tot invordering van de verbeurde dwangsom.

Bij uitspraak van 18 november 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] ingestelde beroep tegen het besluit op bezwaar van 24 januari 2022 en het besluit van 13 mei 2022 ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 5 november 2024, waar [appellant], bijgestaan door mr. R.S. Namjesky, advocaat in Breda, en de burgemeester, vertegenwoordigd door S.C.M. Wulms en C.T.M. van Slingerland, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding: waar gaat deze zaak over?

1. [appellant] heeft een café met een terras in Breda onder de naam [bedrijf]. In de periode waar het in deze zaak over gaat, waren er maatregelen van kracht om de epidemie van covid-19 te bestrijden. Zo moesten bezoekers van cafés op stoelen zitten. Toezichthouders van de gemeente hebben vastgesteld dat op 10 juli 2021 bezoekers op het terras van [bedrijf] onder de luifel bij elkaar stonden. De burgemeester vindt dat een overtreding van de regels. Hij heeft daarom [appellant] gelast om erop toe te zien dat dat niet meer gebeurt. Bovendien moet [appellant], als hij nog een keer de regels overtreedt, een dwangsom betalen. Op 20 augustus 2021 hebben politieagenten vastgesteld dat drie bezoekers met bierglazen op het terras van [bedrijf] stonden. De burgemeester heeft daarom een dwangsom gevorderd.

[appellant] vindt dat de last ten onrechte is opgelegd en dat hij daarom de dwangsom niet hoeft te betalen. Hij heeft de regels niet overtreden. De burgemeester heeft niet onderzocht of de bezoekers verplicht waren anderhalve meter afstand tot elkaar te houden. Volgens de rechtbank is dat niet relevant voor de vraag of [appellant] de regels over placering van bezoekers heeft overtreden. In deze uitspraak zal de Afdeling beoordelen of het oordeel van de rechtbank juist is.

Welke regels zijn van toepassing?

2. De bepalingen van de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) en de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (hierna: Trm), zoals die golden toen de vermeende overtredingen plaatsvonden, staan in de bijlage. Die bijlage hoort bij deze uitspraak.

Kort gezegd heeft de burgemeester de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen als sprake is van een overtreding en kan hij de dwangsom vorderen als niet aan de last wordt voldaan.

Wat voert [appellant] aan in hoger beroep?

3. [appellant] is het niet eens met het oordeel van de rechtbank dat de burgemeester bevoegd was de last op te leggen en de dwangsom te vorderen.

[appellant] betoogt dat voor personen die samen op hetzelfde adres wonen niet de zorgplicht van de beheerder geldt dat het publiek op stoelen zit. De placeerplicht geldt naar zijn oordeel niet voor huisgenoten en hij vindt dat niet is vastgesteld dat hij artikel 4.1c van de Trm heeft overtreden. De burgemeester heeft immers ten onrechte niet vastgesteld of de aangetroffen personen samen wonen. Daar komt bij dat de burgemeester ook had moeten vaststellen dat de personen zich op het terras ophielden in de zin van de Wpg. Verder heeft de rechtbank volgens [appellant] ten onrechte overwogen dat hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat de personen op 10 juli 2021 slechts schuilden voor de regen. Ten slotte voert [appellant] aan dat de burgemeester een lagere dwangsom had moeten vaststellen, omdat hij onevenredig hard is getroffen door covid-19.

Ook over het besluit om de dwangsom in te vorderen betoogt [appellant] dat hij op 20 augustus 2021 niet artikel 4.1c van de Trm heeft overtreden. De burgemeester had daarvoor moeten vaststellen dat de personen die op het terras waren, niet samen woonden. Verder is volgens [appellant] wel relevant dat de glazen die die personen in hun handen hadden niet van [bedrijf] waren, omdat daarmee ook de juistheid van de observaties van de politie in twijfel moet worden getrokken.

Wat is het oordeel van de Afdeling?

4. De Afdeling geeft [appellant] geen gelijk. Zij zal hieronder toelichten waarom. De Afdeling zal eerst de gronden tegen de last onder dwangsom beoordelen en daarna die tegen het besluit om de dwangsom in te vorderen.

Last onder dwangsom

Heeft [appellant] de Trm overtreden?

5. Het eerste lid van artikel 4.1c bepaalt dat een café alleen open mag zijn voor publiek als de beheerder er zorg voor draagt dat het publiek op veilige afstand van elkaar wordt geplaatst, tenzij het, onder meer, gaat om personen die samen wonen. Artikel 4.1c van de Trm heeft als titel Placering. Placering betekent dat gasten naar een bepaalde tafel worden gebracht waar zij plaatsnemen. De Afdeling oordeelt dat deze bepaling voldoende duidelijk is. Zij volgt dus het oordeel van de rechtbank dat deze bepaling inhoudt dat bezoekers van het café altijd aan een tafel moeten zitten maar dat de veilige afstand die zij zittend onderling moeten aanhouden afhankelijk is van de vraag of zij huisgenoten van elkaar zijn, of niet. Deze lezing van artikel 4.1c wordt bevestigd door de toelichting bij die bepaling. Daarin staat dat placering een voorwaarde is voor openstelling van onder andere cafés. Op de zitting heeft [appellant] gewezen op de toelichting bij artikel 58f van de Wpg. Dat artikel ziet op de veilige afstand die personen buitenshuis tot elkaar moesten houden in het algemeen. Al daarom is wat in de toelichting staat bij artikel 58f van de Wpg niet van belang voor de uitleg van de specifieke bepaling over placering als het gaat om een publieke plaats waarop artikel 4.1c van de Trm ziet. Het betoog van [appellant] dat de verplichting om ervoor zorg te dragen dat bezoekers zitten niet geldt voor mensen die bij elkaar wonen, deelt de Afdeling niet.

De vraag die verder voorligt is of er in strijd met artikel 4.1c, eerste lid, van de Trm bezoekers van [bedrijf] niet op stoelen aan tafels zaten.

5.1. De burgemeester heeft zich gebaseerd op het op ambtsbelofte opgemaakte en

ondertekende proces-verbaal van 15 juli 2021. Een bestuursorgaan mag, onverminderd zijn eigen verantwoordelijkheid om een besluit zorgvuldig voor te bereiden, in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend proces-verbaal, voor zover deze bevindingen eigen waarnemingen van de opsteller van het proces-verbaal weergeven. Als die bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd.

In het proces-verbaal staat dat op 10 juli 2021 op het terras van [bedrijf] enkele bezoekers niet op de stoelen zaten terwijl er genoeg plaatsen waren en dat zij niet anderhalve meter afstand hielden. Daarop aangesproken door de controleur heeft de leidinggevende de bezoekers gevraagd te gaan zitten. Omdat voor de vraag of [appellant] het bepaalde in artikel 4.1c, eerste lid, van de Trm heeft overtreden alleen van belang is of de bezoekers waren geplaatst, hoefden de controleurs of de burgemeester niet nader te onderzoeken of de bezoekers als huisgenoten moesten worden aangemerkt. Dat is voor de vraag of in dit geval sprake is van een overtreding niet relevant. Verder is de enkele stelling van [appellant] dat de bezoekers bezig waren te vertrekken dan wel schuilden voor de regen niet voldoende om dat wat hij heeft gezegd, namelijk "Jongens, iedereen moet terug gaan zitten op zijn stoel" of woorden van gelijke strekking in twijfel te trekken. Deze woorden van [appellant] duiden er niet op dat de bezoekers aan het weggaan waren en ook niet dat zij alleen maar kortstondig schuilden voor de regen. Met de rechtbank ziet de Afdeling in wat [appellant] heeft aangevoerd geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de bevindingen die in het proces-verbaal staan. Dat betekent dat de burgemeester mocht afgaan op wat in het proces-verbaal staat. Uit de bevindingen van het proces-verbaal volgt dat de aanwezige personen bezoekers waren van [bedrijf] en deze bezoekers niet op stoelen zaten en dus niet waren geplaatst. De burgemeester heeft daarom terecht het standpunt ingenomen dat [appellant] artikel 4.1c, eerste lid, van de Trm heeft overtreden. De burgemeester was dus bevoegd de last onder dwangsom op te leggen.

Het betoog slaagt niet.

Had de burgemeester een lagere dwangsom moeten opleggen?

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 18 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2748](#)) heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. De rechtbank heeft geoordeeld dat de hoogte van de dwangsom in dit geval niet in onredelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang. [appellant] heeft geen specifieke gronden aangevoerd waarom het oordeel van de rechtbank onjuist zou zijn anders dan dat hij het er niet mee eens is. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het oordeel van de rechtbank onjuist is.

Het betoog slaagt niet.

Besluit tot invordering van de dwangsom

Heeft [appellant] opnieuw de Trm overtreden?

6. De burgemeester heeft zich voor zijn besluit gebaseerd op het op ambtsbelofte opgemaakte en ondertekende proces-verbaal van de politie van 2 september 2021. Daarin staat in elk geval dat op 20 augustus 2021 op het terras van [bedrijf] drie personen stonden

terwijl er geen tafels of stoelen waren.

Zoals de Afdeling hiervoor heeft overwogen, is voor de vaststelling dat artikel 4.1c, eerste lid, van de Trm is overtreden alleen van belang of de bezoekers geplaatst waren. De burgemeester hoefde dus niet na te gaan of de personen huisgenoten zijn. Of zij bezoekers waren van het naastgelegen café of niet is ook niet van belang. Dat geldt ook voor de vraag of de onderlinge afstand al dan niet anderhalve meter was. De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat het antwoord op de vraag van welk café de glazen waren er niet toe doet, omdat de personen op het terras van [bedrijf] stonden. De mogelijk onjuiste observatie over het soort glazen dat de personen vasthielden is onvoldoende om de geloofwaardigheid van de constatering dat die personen op het terras stonden, in twijfel te trekken. In wat [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling daarom geen grond voor het oordeel dat de burgemeester niet af mocht gaan op het proces-verbaal van de politie. Daarin staat dat op het terras van [bedrijf] drie personen aanwezig waren die niet aan een tafel zaten. Dat is een overtreding van artikel 4.1c, eerste lid, van de Trm op grond waarvan de burgemeester in beginsel tot invordering van de dwangsom kon overgaan.

Heeft [appellant] bijzondere omstandigheden aangevoerd?

6.1. De Afdeling vindt van niet.

Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. De rechtbank heeft terecht overwogen dat [appellant] zijn standpunt dat hij onevenredig wordt getroffen niet met cijfers heeft onderbouwd. Ook in hoger beroep heeft [appellant] dat niet gedaan. Evenmin heeft hij andere bijzondere omstandigheden aangevoerd. De burgemeester mocht daarom de dwangsom invorderen.

Slotsom

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

8. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. A. ten Veen en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C. van Tuyll van Serooskerken, griffier.

w.g. Polak
voorzitter

w.g. Van Tuyll van Serooskerken
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 november 2024

290

BIJLAGE

Gemeentewet

Artikel 125

1. Het gemeentebestuur is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang.
2. [...].

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:1

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
2. [...].

Artikel 5:32

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.
2. [...].

Wet publieke gezondheid, zoals die gold ten tijde van belang

Artikel 58f. Veilige afstand

1. Degene die zich buiten een woning ophoudt, houdt een veilige afstand tot andere personen.
2. De veilige afstand wordt vastgesteld bij ministeriële regeling.
3. De veilige afstand geldt niet:
 - a. tussen personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn;
 - b. [...].

Artikel 58h. Openstelling van publieke plaatsen

1. Bij ministeriële regeling kunnen publieke plaatsen worden aangewezen die:
 - a. niet voor publiek mogen worden opengesteld;
 - b. slechts onder bij die regeling gestelde voorwaarden of beperkingen voor publiek mogen worden opengesteld.
2. [...].

Tijdelijke regeling maatregelen covid-19, zoals die gold ten tijde van belang

Artikel 1.1. Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- [...];
- doorstroomlocatie: publieke plaats of openbare plaats waar sprake is van doorstroom van publiek of deelnemers aan een evenement;
- [...].

Artikel 4.1. Algemene voorwaarden voor openstelling publieke plaatsen

Een publieke plaats wordt slechts voor publiek opengesteld, indien de beheerder er zorg voor draagt dat:

- a. degene die geplaatst is, uitsluitend van de aangewezen plaats gebruikmaakt;
- b. stromen van publiek gescheiden worden;
- c. hygiënemaatregelen worden getroffen.

Artikel 4.1b. Gezondheidscheck

1. Onverminderd artikel 4.1, worden de volgende publieke plaatsen slechts voor publiek opengesteld, indien de beheerder er zorg voor draagt dat bij aankomst van het publiek een gezondheidscheck wordt uitgevoerd:

- a. eet- en drinkgelegenheden;
- b. [...].

Artikel 4.1c. Placeren

1. Een publieke plaats waar een plicht tot het uitvoeren van een gezondheidscheck geldt op grond van artikel 4.1 b wordt slechts voor publiek opengesteld, indien de beheerder er zorg voor draagt dat het publiek op de veilige afstand van elkaar wordt geplaatst, tenzij het om personen gaat als bedoeld in hoofdstuk 2 of personen als bedoeld in artikel 58f, derde lid, onder a en d, van de wet.

2. Het eerste lid geldt niet voor:

- a. doorstroomlocaties;
- b. locaties voor sportbeoefening of kunst- en cultuurbeoefening, voor zover de aard van de beoefening zich tegen plaatsen verzet;
- c. ander bedrijfsmatig personenvervoer;
- d. locaties waar toepassing wordt gegeven aan de artikelen 4.3 of 5.2.

3. Het tweede lid, aanhef en onder d, geldt niet tot en met 13 augustus 2021.

Artikel 4.4. Eet- en drinkgelegenheden en kuschermen

1. [...];

4. Artikel 4.1c, eerste lid, geldt niet op de bij een eet- en drinkgelegenheid behorende terrassen in de buitenlucht die aan de bovenzijde of aan drie zijden open zijn, indien de beheerder er zorg voor draagt dat het publiek geplaatst is en tussen het geplaatste publiek op het terras kuschermen worden geplaatst die voldoen aan de volgende voorwaarden:

- a. [...].