

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:3858
Datum uitspraak	13 augustus 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 maart 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht [appellant] een omgevingsvergunning verleend voor het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van het pand aan de [locatie] in Utrecht voor een restaurant. [appellant] is eigenaar van het pand aan de [locatie] in Utrecht. Het pand werd ten tijde van de aanvraag als winkelpand gebruikt. [appellant] wil dat in het pand een restaurant gevestigd kan worden om het pand beter verhuurbaar te maken.

Volledige tekst

202305501/1/R1.

Datum uitspraak: 13 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 12 juli 2023 in zaak nr. 22/4042 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht.

Procesverloop

Bij besluit van 4 maart 2020 heeft het college [appellant] een omgevingsvergunning verleend voor het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van het pand aan de [locatie] in Utrecht voor een restaurant.

Bij besluit van 30 juni 2022 heeft het college dat besluit herroepen naar aanleiding van onder andere de door [belanghebbende A], [belanghebbende B] en Stichting Binnenstad 030 (hierna: de stichting) daartegen gemaakte bezwaren en de omgevingsvergunning alsnog geweigerd.

Bij uitspraak van 12 juli 2023 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

[belanghebbende A] en de stichting hebben voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college, [belanghebbende A], [belanghebbende B] en de stichting hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 29 juli 2025, waar [appellant], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. R.P.A. van der Meer, rechtsbijstandverlener in Alphen aan den Rijn, en het college, vertegenwoordigd door mr. J. J. Broeze, zijn verschenen. Ook zijn op de zitting [belanghebbende A], en [belanghebbende B], bijgestaan door mr. P. Le Heux, advocaat te Amsterdam, gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 18 november 2019. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] is eigenaar van het pand aan de [locatie] in Utrecht. Het pand werd ten tijde van de aanvraag als winkelpand gebruikt. [appellant] wil dat in het pand een restaurant gevestigd kan worden om het pand beter verhuurbaar te maken.

3. Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "Binnenstad". Op het perceel rust de bestemming "Gemengd - 1". Het gebruik als restaurant is in strijd met het bestemmingsplan, omdat het perceel niet de benodigde aanduiding "horeca" heeft. Om dat gebruik desondanks mogelijk te maken, heeft [appellant] op 18 november 2019 een omgevingsvergunning aangevraagd. Het college heeft de omgevingsvergunning op 4 maart 2020 verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo en artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Bij het besluit van 30 juni 2022 heeft het college de omgevingsvergunning echter alsnog geweigerd in verband met het woon- en leefklimaat ter plaatse.

4. [belanghebbende A] en [belanghebbende B] wonen boven het pand. [belanghebbende A], [belanghebbende B] en de stichting vrezen dat het woon- en leefklimaat ter plaatse onaantvaardbaar wordt aangetast als het college medewerking verleent aan het realiseren van een restaurant.

Mocht het college ervan afzien om medewerking aan het project te verlenen?

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college ten onrechte de omgevingsvergunning heeft herroepen en geen medewerking aan het project hoefde te verlenen. Volgens [appellant] zal het voorziene restaurant voldoen aan de geluidsnormen en aan de akoestische notitie van adviesbureau Zorn van 22 juli 2022, waardoor een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat wordt voorkomen. Het project is verder in overeenstemming met het Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018 (hierna: OHU 2018), omdat het perceel in het gebied met profiel 5 ligt, waar volgens het OHU 2018 de ontwikkeling van horeca in categorie D1 is toegestaan, aldus [appellant]. Volgens [appellant] wordt hij daarnaast onevenredig benadeeld in de toekomstige verhuurmogelijkheden van het pand. Het college had ook nadere voorschriften kunnen stellen om te waarborgen dat het woon- en leefklimaat van omwonenden niet onaanvaardbaar wordt aangetast.

- toetsingskader

5.1. Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

- de aanvraag

5.2. Het project voorziet in de realisering van een restaurant dat zowel lunch als diner serveert, met een aansluitende borrel, in het hogere segment. De openingstijden zijn van 10.00 uur 's ochtends tot 01.00 uur 's nachts, behalve op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur 's nachts en op zondag tot 00.00 uur. De maximale bezetting is 167 personen en er zal ter plaatse muziek worden afgespeeld (70 tot 80 dB(A)).

- woon- en leefklimaat

5.3. Bij de aanvraag voor het project is een advies gevoegd van Adviesbureau de Haan van 7 maart 2022, waarin de geluidsgevolgen van het project uiteen zijn gezet. In bezwaar is door omwonenden een advies van Bouwfysisch adviesbureau Zorn van 29 april 2022 overgelegd. Daarin wordt geconcludeerd dat niet aan de geluidseisen van het Activiteitenbesluit milieubeheer kan worden voldaan. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar van 30 juni 2022 op het standpunt gesteld dat uit het door [appellant] aangeleverde onderzoek van Adviesbureau de Haan niet blijkt dat de omgevingsvergunning uitvoerbaar is op een manier die niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Ook is niet aannemelijk gemaakt dat het project geen onevenredig nadelige gevolgen heeft voor het woon- en leefklimaat van omwonenden. Het college is onder andere daarom teruggekomen van zijn besluit om de omgevingsvergunning te verlenen. Naar het oordeel van de Afdeling is het ontbreken van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse voldoende reden voor het college om medewerking aan het project te weigeren. [appellant] heeft ook niet bestreden dat een goed woon- en leefklimaat van de omwonenden gelet op de geluidsgevolgen van het project onvoldoende is gewaarborgd. [appellant] stelt weliswaar dat er in de toekomst een restaurant in het pand gevestigd kan worden dat niet zorgt voor een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van bewoners, bijvoorbeeld omdat het als een zogeheten "box in box" gerealiseerd zal kunnen worden. Daarmee onderkent [appellant] echter niet dat, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, het college dient te beslissen op de aanvraag zoals die is ingediend. De aanvraag van [appellant] was duidelijk en het lag in dit geval niet op de weg

van het college om op zoek te gaan naar een bedrijfsvorm die ter plaatse aanvaardbaar kan worden geacht. Het college heeft er daarom ook voor mogen kiezen om de vergunning niet met nadere voorschriften te verlenen.

- OHU 2018

5.4. Het college heeft zich daarnaast in het besluit van 30 juni 2022 op het standpunt gesteld dat het project in strijd is met het OHU 2018 en dat het niet bereid is de vergunning in afwijking daarvan te verlenen. Uit het OHU 2018 volgt dat horeca in de categorie D1 aan de Nobelstraat kan worden toegestaan. Hoewel [appellant] op het aanvraagformulier bij de projectomschrijving en het beoogde gebruik heeft vermeld dat horecacategorie D1 wordt aangevraagd, volgt volgens het college uit de toelichting op de aanvraag dat het project in een zwaardere horecacategorie voorziet. Uit het OHU 2018 volgt dat horecagelegenheden in de categorie D1 het verstrekken van maaltijden, en serveren van dranken en kleine consumpties voor consumptie ter plaatse als hoofddoel hebben. Volgens de toelichting bij de aanvraag zal er echter ook muziek tot 80 dB(A) worden afgespeeld. In het OHU 2018 staat verder dat er geen activiteiten plaatsvinden na restauranttijden in een horecagelegenheid in categorie D1 en dat bezoekers van horecagelegenheden in die categorie in het algemeen aan het einde van de avond gespreid vertrekken. De sluitingstijden na middernacht en de mogelijkheid om te borrelen na het diner wijzen erop dat bezoekers niet altijd na de maaltijd zullen vertrekken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat [appellant] geen vergunning heeft aangevraagd voor het gebruik van het pand voor een horecagelegenheid in categorie D1.

Het college is niet bereid om van het OHU 2018 af te wijken, omdat het woon- en leefklimaat aan de Nobelstraat door onder meer uitgaanspubliek zeer negatief wordt beïnvloed.

Handhaving van de openbare orde ter plaatse vergt veel capaciteit die niet altijd voorhanden is. Het college is daarom niet bereid om ter plaatse een horecagelegenheid toe te staan die niet voldoet aan de OHU 2018 en die mogelijk bijdraagt aan een verslechtering van het woon- en leefklimaat. Gelet op deze motivering heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college in afwijking van het OHU 2018 alsnog medewerking aan het project had moeten verlenen.

- evenredigheid

5.5. De rechtbank is onder 12.1 gemotiveerd ingegaan op het betoog van [appellant] dat hij onevenredig wordt benadeeld in de toekomstige verhuurmogelijkheden van het pand. Ook in hoger beroep heeft hij niet concreet gemaakt en onderbouwd waarom het weigeren van medewerking aan het project voor hem tot onevenredig nadelige gevolgen leidt.

- conclusie

5.6. Concluderend is de Afdeling van oordeel dat het college de belangen van omwonenden zwaarder heeft mogen laten wegen dan de belangen van [appellant]. De rechtbank heeft dus terecht overwogen dat het college in bezwaar mocht terugkomen van zijn besluit om medewerking aan het project te verlenen.

Het betoog slaagt niet.

Voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van [belanghebbende A] en de stichting

6. [belanghebbende A] en de stichting hebben voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld, onder de voorwaarde dat het hoger beroep van [appellant] gegrond wordt verklaard. Deze voorwaarde is niet vervuld. Het hoger beroep is immers ongegrond. De

voorwaardelijk incidentele hoger beroepen zijn daarmee komen te vervallen.

Conclusie

7. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

8. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. L.C.M. Wijgerde, griffier.

w.g. Besselink

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Wijgerde

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 augustus 2025

672-1134