

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:2581

Datum uitspraak

6 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 5 juli 2022 heeft de burgemeester van Apeldoorn de aanvraag van Green Leaf om uitbreiding van het huidige terras toegewezen en de aanvraag om het toevoegen van een terrasgedeelte afgewezen. Green Leaf is de exploitant van een restaurant aan de Nieuwstraat 283c in Apeldoorn. Green Leaf heeft een aanvraag gedaan om het huidige terras voor de gevel van het restaurant te vergroten en een terrasgedeelte tegenover het restaurant toe te voegen. Bij het besluit van 5 juli 2022 heeft de burgemeester de uitbreidingen van het huidige terras toegestaan, maar het toevoegen van een nieuw terrasgedeelte afgewezen. Volgens de burgemeester is een terras op de gewenste locatie op grond van het omgevingsplan niet toegestaan. Er bevindt zich op de gewenste locatie ook een fietsenstalling en er zal nog beplanting bij komen zodat geen ruimte meer overblijft voor een terras. De aanvraag is daarom geweigerd op grond van artikel 2:28, vierde lid, aanhef en onder c, van de Algemene plaatselijke verordening 2014 (APV).

Volledige tekst

202500526/1/A3.

Datum uitspraak: 6 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Green Leaf Bar & Kitchen B.V., gevestigd in Apeldoorn,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 16 december 2024 in zaak nr. 23/1144 in het geding tussen:

Green Leaf

en

de burgemeester van Apeldoorn.

Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2022 heeft de burgemeester de aanvraag van Green Leaf om uitbreiding van het huidige terras toegewezen en de aanvraag om het toevoegen van een terrasgedeelte afgewezen.

Bij besluit van 13 januari 2023 heeft de burgemeester het door Green Leaf daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 december 2024 heeft de rechtbank het door Green Leaf daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Green Leaf hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Green Leaf heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 25 maart 2026, waar Green Leaf, vertegenwoordigd door [gemachtigden] en bijgestaan door mr. J.T. Fuller, advocaat in Zwolle, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. A. Aziz en C.A. van der Graaf-van den Worp, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Green Leaf is de exploitant van een restaurant aan de Nieuwstraat 283c in Apeldoorn. Green Leaf heeft een aanvraag gedaan om het huidige terras voor de gevel van het restaurant te vergroten en een terrasgedeelte tegenover het restaurant toe te voegen. Bij het besluit van 5 juli 2022 heeft de burgemeester de uitbreidingen van het huidige terras toegestaan, maar het toevoegen van een nieuw terrasgedeelte afgewezen. Volgens de burgemeester is een terras op de gewenste locatie op grond van het omgevingsplan niet toegestaan. Er bevindt zich op de gewenste locatie ook een fietsenstalling en er zal nog beplanting bij komen zodat geen ruimte meer overblijft voor een terras. De aanvraag is daarom geweigerd op grond van artikel 2:28, vierde lid, aanhef en onder c, van de Algemene plaatselijke verordening 2014 (APV). De burgemeester heeft de afwijzing bij het besluit van 13 januari 2023 gehandhaafd.

2. In beroep heeft Green Leaf betoogd dat de burgemeester geen belangenafweging heeft gemaakt. De rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit van 13 januari 2023 een motiveringsgebrek bevat, maar heeft met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dit gebrek gepasseerd. Volgens de rechtbank heeft de burgemeester op de zitting de belangen toegelicht en heeft hij het algemene belang dat is gediend bij het weigeren van de vergunning zwaarder mogen wegen dan de belangen van Green Leaf. Ook heeft de burgemeester in de bezwaarfase niet gereageerd op het verzoek van Green Leaf om het advies van de brandweer, politie en toezichthouders over te leggen. Daarmee is sprake van een zorgvuldigheidsgebrek, maar de rechtbank heeft ook dit gebrek op grond van artikel 6:22 van de Awb gepasseerd, omdat aannemelijk is dat Green Leaf hierdoor niet is

benadeeld. De burgemeester heeft op de zitting bij de rechtbank toegelicht dat wel advies is gevraagd maar alleen voor zover het gaat over de uitbreiding van het bestaande terras. Het advies heeft geen rol gespeeld bij de afwijzing van de aanvraag voor het nieuwe terrasgedeelte.

Wettelijk kader

3. De voor deze zaak van belang zijnde bepalingen zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Hoger beroep

4. Green Leaf betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat een voldoende gemotiveerde belangenafweging heeft plaatsgevonden. De rechtbank heeft in de uitspraak betrokken wat de burgemeester op de zitting heeft toegelicht, maar is daarbij voorbijgegaan aan de belangen van Green Leaf. Haar belangen worden in de uitspraak van de rechtbank immers niet genoemd.

4.1. Green Leaf betoogt verder dat de rechtbank het zorgvuldigheidsgebrek niet heeft mogen passeren. De burgemeester heeft volgens Green Leaf ten onrechte geen advies gevraagd aan de brandweer, politie en toezichthouders voor wat betreft de aanvraag om een nieuw terrasgedeelte. Als de burgemeester ook voor dit onderdeel en niet alleen voor de uitbreiding van het bestaande terras om advies had gevraagd had dit kunnen worden meegenomen in de belangenafweging. Die afweging is nu onvolledig, waardoor het besluit van 13 januari 2023 nog steeds een gebrek bevat.

4.2. Green Leaf betoogt ten slotte dat de rechtbank in haar uitspraak niet is ingegaan op het betoog van Green Leaf dat door de burgemeester een toezegging is gedaan dat de fietsenrekken zouden worden verplaatst. Green Leaf heeft rekening gehouden met deze toezegging in haar bedrijfsvoering. Het besluit van 13 januari 2023 is ook daarmee onzorgvuldig en onevenredig, aldus Green Leaf.

Beoordeling

5. De Afdeling stelt vast dat de burgemeester advies heeft gevraagd aan de brandweer, politie en toezichthouders over de uitbreiding van het bestaande terras aan de gevel. Dat advies is gegeven, maar in deze procedure gaat het niet om de vergunde terrasuitbreiding. De procedure gaat wel over de afwijzing van het nieuwe terrasgedeelte, maar daarvoor is geen advies gevraagd. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de burgemeester in het besluit van 13 januari 2023 niet heeft gereageerd op het verzoek van Green Leaf om het advies over te leggen en dat dit leidt tot een zorgvuldigheidsgebrek. Nu het gevraagde advies over het nieuwe terrasgedeelte echter niet bestaat, heeft de rechtbank het gebrek om niet te reageren op het verzoek mogen passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Het is ook de Afdeling niet gebleken dat Green Leaf hierdoor benadeeld is. Voor zover Green Leaf over het gepasseerde zorgvuldigheidsgebrek betoogt dat de burgemeester dat advies over het nieuwe terrasgedeelte wel had moeten vragen en dit had moeten meenemen in de belangenafweging, beoordeelt de Afdeling dit samen met het betoog van Green Leaf over het motiveringsgebrek.

5.1. De burgemeester kan op grond van artikel 2:28, vierde lid, van de APV, een exploitatievergunning voor een terras om verschillende redenen weigeren, bijvoorbeeld als het terras in strijd is met het omgevingsplan. De bevoegdheid van de burgemeester op grond van deze bepaling houdt in dat een belangenafweging moet plaatsvinden. De burgemeester heeft toegelicht dat gelet op de huidige bestemming op de gewenste plek geen terras is

toegestaan. De plek is bedoeld voor het stallen van fietsen en is later ook conform de bestemming ingericht door het plaatsen van bermen en bomen. De burgemeester heeft een belang bij het gebruik van deze ruimte conform de bestemming vanwege de schaarse ruimte in het betreffende gebied van de binnenstad. Het fietsenrek voorziet in de behoefte van bezoekers en bewoners van de binnenstad. De fietsenrekken stonden er ook al voordat Green Leaf exploitant werd van de horeca-inrichting. Hoe een eventueel advies van de brandweer, politie en toezichthouders over het terras op deze plek zou uitpakken, is in dit geval niet relevant voor de belangenafweging. Ook bij een positief advies over de veiligheidsaspecten zou dit betekenen dat een terras op deze plek niet conform de bestemming is. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester de vergunning redelijkerwijs heeft kunnen weigeren. De burgemeester mocht het belang van een goede verdeling van de fietsparkeerruimte in de stad zwaarder laten wegen dan het financiële belang van Green Leaf bij een extra terras.

5.2. Net als bij de rechtbank is ook op de zitting bij de Afdeling gesproken over een eventuele toezegging die door de burgemeester zou zijn gedaan dat de fietsenrekken zouden worden verplaatst zodat Green Leaf haar terras kon uitbreiden. Zoals ook door de rechtbank in haar uitspraak opgemerkt heeft de discussie over de fietsenrekken een lange voorgeschiedenis. Zo zijn de fietsenrekken al eens onbedoeld verwijderd, en na constatering daarvan weer teruggeplaatst. Dat maakt volgens de Afdeling niet dat aannemelijk is dat een toezegging zou bestaan dat de fietsenrekken blijvend zouden worden verwijderd. Ook uit overige correspondentie tussen Green Leaf en de burgemeester blijkt volgens de Afdeling niet van een concrete toezegging.

5.3. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank zal worden bevestigd, voor zover aangevallen.

7. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. I.W.M.J. Bossmann, griffier.

w.g. Drop

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Bossmann

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 mei 2026

314-1104

Bijlage

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:22

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Algemene plaatselijke verordening 2014

Artikel 2:28 Exploitatie terras bij een openbare inrichting

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een of meer bij een openbare inrichting behorende terrassen te exploiteren, voor zover deze zich op een openbare plaats bevinden.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester de vergunning geheel of gedeeltelijk weigeren indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van de openbare inrichting of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van een terras bij de openbare inrichting.

[...]

4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 en het gestelde in het tweede en derde lid kan de burgemeester de vergunning weigeren:

- a. indien het beoogde gebruik schade toebrengt aan de openbare plaats dan wel gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de openbare plaats of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan;
- b. indien dat gebruik een belemmering kan worden voor het doelmatig beheer en onderhoud van de openbare plaats;
- c. indien het gebruik van het terras in strijd is met het ter plaatse geldende omgevingsplan.

[...]