

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA1155
Datum uitspraak	21 maart 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 20 en 26 maart 2002 heeft appellant sub 1 (hierna: de burgemeester) aan [wederpartijen], voor zover thans van belang, tot 1 december 2004 vergunning verleend voor de exploitatie van een horecabedrijf waarin alcohol wordt verstrekt met een tijdelijk, voor het seizoen 2002, toegestaan ongebouwd terras aan de gevel van het bedrijf op het perceel [locatie] te [plaats] met een sluitingstijd voor het terras van 23.00 uur.

Volledige tekst

200605400/1.

Datum uitspraak: 21 maart 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de burgemeester van Amsterdam,
2. [appellanten sub 2], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in de zaken nos. AWB 05/4277 en 05/5498 van de rechtbank Amsterdam van 13 juni 2006 in het geding tussen:

[wederpartijen], beiden wonend te [woonplaats],

en

appellant sub 1.

1. Procesverloop

Bij besluiten van 20 en 26 maart 2002 heeft appellant sub 1 (hierna: de burgemeester) aan [wederpartijen], voor zover thans van belang, tot 1 december 2004 vergunning verleend voor de exploitatie van een horecabedrijf waarin alcohol wordt verstrekt met een tijdelijk, voor het seizoen 2002, toegestaan ongebouwd terras aan de gevel van het bedrijf op het perceel [locatie] te [plaats] met een sluitingstijd voor het terras van 23.00 uur.

Bij besluit van 30 januari 2003 heeft de burgemeester het tegen deze besluiten ingediende bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 23 februari 2003 heeft de burgemeester aan [wederpartijen] bericht dat zij het terras aan de gevelzijde voor de seizoenen 2003 en 2004 mag exploiteren, met in acht nemen van de openingstijden en afmetingen zoals vastgesteld in de bij de besluiten van 20 en 26 maart 2002 verleende vergunning.

Bij besluit van 23 juli 2003 heeft de burgemeester, voor zover hier van belang, de bezwaren tegen de sluitingstijden van het terras niet-ontvankelijk verklaard.

Bij besluit van 5 augustus 2005 heeft de burgemeester, ter uitvoering van bij uitspraken van de Afdeling van 27 juli 2005 bevestigde uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 22 november 2004, waarbij de besluiten van 30 januari en 23 juli 2003 zijn vernietigd, de tegen de besluiten van 20 en 26 maart 2002 en 23 februari 2003 door [wederpartijen] gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij besluit van 16 september 2005 heeft de burgemeester aan [wederpartijen] vergunning verleend voor de exploitatie van een horecaonderneming waarin alcohol wordt verstrekt met een tijdelijk ongebouwd terras aan de gevel met een sluitingstijd van 23.00 uur. De vergunning is geldig tot 1 december 2007.

De rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) heeft het bezwaarschrift van [wederpartijen] tegen het besluit van 16 september 2005 met toepassing van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) als beroepschrift in behandeling genomen.

Bij uitspraak van 13 juni 2006, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank de tegen de besluiten van 5 augustus en 16 september 2005 door [wederpartijen] ingestelde beroepen gegrond verklaard, die besluiten vernietigd wat betreft de onderdelen die betrekking hebben op de sluitingstijd van het terras en bij wijze van voorlopige voorziening bepaald dat daarvoor een openingstijd geldt tot uiterlijk 1.00 uur en uiterlijk 2.00 uur in het weekend.

Tegen deze uitspraak hebben de burgemeester bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 juli 2006, en appellanten sub 2 bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 juli 2006, hoger beroep ingesteld. [appellanten sub 2] hebben de gronden van het beroep aangevuld bij brief van 3 augustus 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 19 oktober 2006 heeft [wederpartijen] van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van [appellanten sub 2] en [wederpartijen]. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 februari 2007, waar [appellanten sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigden], de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. H.C. van Esseveldt, ambtenaar in dienst van de gemeente, en [wederpartijen], vertegenwoordigd door mr. P. Nicolai, advocaat te Amsterdam, en [gemachtigde], zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 3.1, aanhef en onder b, van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Amsterdam (hierna: APV) wordt onder horecabedrijf als bedoeld onder a mede verstaan een bij dit bedrijf behorend terras en de andere aanhorigheden.

Ingevolge artikel 3.2, eerste lid, is het verboden zonder vergunning van de burgemeester een horecabedrijf te exploiteren.

Ingevolge het tweede lid kan de burgemeester de vergunning geheel of gedeeltelijk weigeren, als naar zijn oordeel de woon- of leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf

en/of de openbare orde of veiligheid nadelig wordt/worden beïnvloed door de aanwezigheid van het horecabedrijf.

Ingevolge het zesde lid wordt voor terrassen slechts vergunning verleend tot uiterlijk 1.00 uur en tot uiterlijk 2.00 uur in het weekeinde.

Ingevolge artikel 3.5, eerste lid, beslist in afwijking van het bepaalde in artikel 8.2 van deze verordening de burgemeester in geval van een vergunningaanvraag die betrekking heeft op een of meer bij het horecabedrijf behorende terrassen, voor zover deze zich op de weg bevinden, tevens over de ingebruikneming van die weg ten behoeve van het terras.

Ingevolge het tweede lid kan de burgemeester, onverminderd het bepaalde in artikel 3.2, tweede lid, van dit hoofdstuk de in het eerste lid bedoelde ingebruikneming van de weg weigeren:

- a. als het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg dan wel gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan;
- b. als dat gebruik een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;
- c. als dat gebruik afbreuk doet aan andere publieke functies van de openbare ruimte, inclusief de bescherming van het uiterlijk aanzien daarvan.

2.2. De rechtbank heeft de besluiten van 5 augustus en 16 september 2005 vernietigd, omdat de burgemeester niet aannemelijk heeft gemaakt dat door de exploitatie van het bij de horeca-inrichting behorende terras tussen 23.00 en 1.00 uur, dan wel 2.00 uur in het weekend, het woon- en leefklimaat in de omgeving van de inrichting nadelig zal worden beïnvloed.

2.3. De burgemeester en [appellanten sub 2] bestrijden dit oordeel.

2.4. De Afdeling stelt voorop dat uit de artikelen 3.2, tweede lid, en 3.5, tweede lid, van de APV volgt dat de bescherming van de woon- of leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf en/of de openbare orde belangen zijn die bij de verlening van een terrasvergunning mogen worden meegewogen. Voorts stelt de Afdeling voorop dat de burgemeester bij de verlening van een terrasvergunning bevoegd is om, gelet op het karakter van de omgeving waar het terras wordt gevestigd en de uitstraling van het terras - in zijn totaliteit - op die omgeving, voorschriften te stellen met het oog op genoemde belangen. Hij is evenwel niet bevoegd om voorschriften te stellen die specifiek betrekking hebben op de toelaatbaarheid van het niveau van geluid, afkomstig van terrassen.

2.5. In artikel 3.2, zesde lid, van de APV is ten aanzien van terrassen bepaald dat deze niet na 1.00 dan wel na 2.00 uur in het weekeinde worden geëxploiteerd. Voorts strekt het beleid in Amsterdam ertoe dat terrassen zijn toegestaan daar waar het trottoir zo breed is dat na het plaatsen van het terras nog 1,5 meter ruimte overblijft voor de doorgang van voetgangers.

Op 1 april 1998 is door de gemeenteraad van Amsterdam vastgesteld de nota 'Buurtgericht terrassenbeleid Jordaan'. Daarin is als beleidsuitgangspunt neergelegd dat terrassen in de Jordaan in smalle straten mogelijk worden gemaakt door het loslaten van genoemde 1,5 meter norm, doch dat in die gevallen een sluitingstijd geldt van 23.00 uur. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat door de uitbreiding van het aantal terrassen die het loslaten van de 1,5 meter norm tot gevolg heeft, de druk op het woon- en leefklimaat wordt vergroot. Beoogd is daarvoor compensatie te bieden door de sluitingstijd te vervroegen, waardoor een evenwichtige bescherming van de belangen van horecaondernemers en de omwonenden

wordt behouden en geen onaanvaardbare aantasting van de openbare orde en/of het woon- en leefklimaat ontstaat.

Bij besluit van de burgemeester van 29 september 2004 is de burgemeester overgegaan tot aanvulling/aanpassing van het terrassenbeleid voor de Jordaan, in die zin dat ook de Looiersgracht tussen de Prinsengracht en de Eerste Looiersdwarsstraat is aangewezen als straat waar een terras kan worden toegestaan. Aanleiding voor deze wijziging was de herprofilering van de Looiersgracht, waardoor de stoep daar zo breed is geworden dat die straat in beginsel geschikt is geworden voor een terras. Omdat [wederpartijen] het enige horecabedrijf was in die straat dat een terras kan exploiteren, zijn de overwegingen die aan het gewijzigde beleid ten grondslag liggen toegespitst op dit bedrijf. Zo is daarin verwezen naar inspraakreacties van direct omwonenden die inmiddels ervaring hadden opgedaan met het terras bij [wederpartijen], en naar een advies van de Dienst Milieu- en Bouwtoezicht, strekkende tot een sluitingstijd van 23.00 uur. Voorts is overwogen dat de Looiersgracht deel uitmaakt van een typische woonbuurt, dat het weliswaar geen smalle straat is, maar een gracht en dat het geluid hier door de relatieve rust ver draagt.

De burgemeester heeft ter toelichting op het gevoerde beleid aangegeven dat het in de Jordaan om smalle straten met dichte bebouwing gaat, waardoor terrassen sneller dan elders overlast veroorzaken. Verder is naar voren gebracht dat het komen en gaan van bezoekers voor drukte en overlast zorgt tot laat in de nacht en niet alleen in de omgeving van het horecabedrijf. Daarbij moet gedacht worden aan het rondtrekken van groepjes mensen van terras naar terras, lawaaiig gemotoriseerd vervoer en stemgeluid. Het met de sluitingstijd beoogde doel is dat een zekere rust en orde wordt gewaarborgd, zeker in de latere uren, omdat naarmate de avond vordert de drempel van aanvaardbaarheid eerder wordt overschreden.

2.6. Wat betreft de toepassing van het in 1998 door de gemeenteraad van Amsterdam vastgestelde terrassenbeleid voor de Jordaan, zoals hiervoor weergegeven, is gelet ook op het verhandelde ter zitting komen vast te staan dat dit niet (mede) door de burgemeester is vastgesteld, zodat in zoverre geen sprake is van beleidsregels in de zin van artikel 4:81 van de Awb. De burgemeester volgt bij de aanwending van zijn in artikel 3.2 van de APV neergelegde bevoegdheid dit beleid als vaste gedragslijn. De motieven die aan dit beleid en aan de aanvullende beleidsregel van 2004 ten grondslag liggen, hebben betrekking op de door de APV beschermde belangen, te weten het woon- en leefklimaat en de openbare orde. Anders dan de rechtbank acht de Afdeling voldoende aannemelijk dat door een verruiming van de openingstijden van terrassen de druk op het woon- en leefklimaat in de smalle straten van de Jordaan toeneemt en in het bijzonder ook op de Looiersgracht, gezien ook het hiervoor geschetste karakter van die buurt, waarin (overwegend) woningen zijn gelegen. Uit de beleidsregel van 2004, die geheel is toegespitst op de situatie van [wederpartijen], kan worden afgeleid dat bij de vaststelling daarvan is betrokken dat deze horeca-inrichting is gelegen op de hoek van de Looiersgracht en de 1e Looiersdwarsstraat, zijnde een smalle straat. Het standpunt dat deze (hoek)locatie deelt in de karakteristiek van een smalle straat, acht de Afdeling gelet ook op de ter zitting overgelegde foto's niet onredelijk.

Van onvoldoende aan het (sluitingstijden)beleid ten grondslag liggend onderzoek is, gelet ook op de hiervoor weergegeven motivering van het beleid, geen sprake. Anders dan [wederpartijen] ziet de Afdeling niet in dat het resultaat van de inspraak niet mocht worden meegenomen bij het bepalen van de sluitingstijden. Het standpunt van [wederpartijen] dat de APV de sluitingstijden voor terrassen op 1.00 dan wel 2.00 uur stelt, zodat nader had moeten worden gemotiveerd waarom van dat uitgangspunt is afgeweken, kan niet worden gevolgd. Artikel 3.2, zesde lid, van de APV stelt maximumtijden voor terrassen en laat ruimte aan het

voor de Jordaan gevoerde beleid om vervroegde sluitingstijden te hanteren. Dit beleid en de daarin opgenomen sluitingstijd van 23.00 uur diende als uitgangspunt bij de beoordeling van de vergunningaanvragen.

Ook is het niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel of anderszins in strijd met het recht dat in het beleid is voorzien in een uitzondering op de vervroegde sluitingstijd voor horeca-inrichtingen die ten tijde van de invoering van het buurtgericht terrassenbeleid Jordaan al een terras exploiteerden. Dit onderscheid is gerechtvaardigd omdat het gaat om een nieuw regiem strekkende tot zowel verruimde mogelijkheden voor terrassen als een vervroegde sluitingstijd, zodat bestaande vergunningen voor terrassen waarvoor ten tijde van de invoering van het beleid geen sluitingstijd van 23.00 uur gold, mochten worden gerespecteerd. Hoewel aan [wederpartijen] moet worden toegegeven dat het gelden van verschillende sluitingstijden voor terrassen enig rondtrekken van mensen tot gevolg kan hebben, acht de Afdeling het niet aannemelijk dat daardoor het positieve effect op het woon- en leefklimaat van de vervroegde sluitingstijd voor alle onder het verruimde beleid alsnog toe te laten terrassen in substantiële mate wordt ondermijnd. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het beleid uit 1998, en de beleidsregel van 2004, in het bijzonder voor wat betreft de gehanteerde sluitingstijden, onredelijk is of anderszins de rechterlijke toets niet zou kunnen doorstaan.

2.7. De burgemeester heeft terecht geoordeeld dat in dit geval geen sprake is van een bestaand terras, maar van een nieuw terras waarop de hoofdregel van het beleid van toepassing is. Dat [wederpartijen] gedurende drie jaar over een vergunning heeft beschikt voor een aanzienlijk kleiner terras aan de overzijde van de weg zonder een vervroeging van de sluitingstijd, maakt niet dat het thans aan de orde zijnde terras aan de gevel voor de toepassing van het beleid moet worden aangemerkt als een bestaand terras. Nu de burgemeester in de bestreden besluiten, welke in overeenstemming met het beleid zijn genomen, niet heeft volstaan met een verwijzing naar het beleid uit 1998, maar tevens, in het bijzonder in de beleidsregel van 29 september 2004, uitgebreid uiteen heeft gezet waarom in dit geval is vastgehouden aan de sluitingstijd van 23.00 uur, zijn deze besluiten deugdelijk gemotiveerd.

2.8. Met betrekking tot de door [wederpartijen] genoemde vergelijkbare terrassen waarvoor geen beperking ten aanzien van de sluitingstijd zou gelden, is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester ter zitting in hoger beroep, behoudens voor wat betreft de cafés "Jurriaans" en "'t Smalle", voldoende gemotiveerd heeft aangegeven waarom die gevallen zich onderscheiden van de onderhavige situatie. Voor genoemde twee cafés in de Jordaan heeft de burgemeester erkend dat ten onrechte vergunning is verleend voor een terras met een sluitingstijd van 01.00 uur. De burgemeester heeft medegedeeld dat deze vergunningen (alsnog) in overeenstemming met het beleid zullen worden gebracht. Het gelijkheidsbeginsel strekt niet zover dat de burgemeester gehouden is de in voormelde gevallen gemaakte fout - die hersteld zal worden - in dit geval te herhalen.

2.9. De Afdeling komt tot het oordeel dat de burgemeester aan de vergunningen een sluitingstijd heeft kunnen verbinden zoals hij heeft gedaan.

2.10. De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van [wederpartijen] alsnog ongegrond verklaren.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 13 juni 2006 in de zaken nos. AWB 05/4277 en 05/5498;

III. verklaart de door [wederpartijen] bij de rechtbank ingestelde beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. W.D.M. van Diepenbeek en mr. G.J. van Muijen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. I.A. Molenaar, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Molenaar
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 maart 2007