

ECLI	ECLI:NL:RVS:2009:BJ3402
Datum uitspraak	22 juli 2009
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 juli 2007 heeft de burgemeester van Breda (hierna: de burgemeester) de aanvraag van [appellant] om een vergunning voor de exploitatie van een horecabedrijf met alcoholvoorziening aan de [locatie] te Breda (hierna: het pand), afgewezen.

Volledige tekst

200808232/1/H3.

Datum uitspraak: 22 juli 2009.

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Breda,

tegen de uitspraak van de rechtbank Breda van 1 oktober 2008 in zaak nr. 08/816 in het geding tussen:

[appellant],

en

de burgemeester van Breda.

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 juli 2007 heeft de burgemeester van Breda (hierna: de burgemeester) de aanvraag van [appellant] om een vergunning voor de exploitatie van een horecabedrijf met alcoholvoorziening aan de [locatie] te Breda (hierna: het pand), afgewezen.

Bij besluit van 27 december 2007 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 1 oktober 2008, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Breda (hierna: de rechtbank) het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 10 november 2008, hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 juni 2009, waar [appellant], in persoon en bijgestaan door mr. A. Smeekees, advocaat te Zwijndrecht, en de burgemeester, vertegenwoordigd door C.P. Brouwers en A.J. Zonneveld, ambtenaren van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1 van het Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het Protocol) heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren

Ingevolge artikel 19, derde lid, van de Grondwet wordt het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.

Ingevolge artikel 2.2a.2, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening Breda 2004 (hierna: de APV), dat deel uitmaakt van Afdeling 2a, "Woon- en leefklimaat", is het college bevoegd een gebied aan te wijzen waarbinnen ter bevordering, dan wel ter voorkoming van verdere aantasting, van het woon- en leefklimaat deze afdeling van toepassing is.

Ingevolge het tweede lid kan het college nadere regels stellen met betrekking tot het maximale aantal inrichtingen, al dan niet categorisch, binnen het gebied.

Ingevolge artikel 2.2a.3, eerste lid, is het verboden binnen het gebied een inrichting te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.

Ingevolge artikel 2.2a.5, aanhef en onder e, kan de vergunning worden geweigerd indien de vestiging of exploitatie strijd oplevert met de nadere regels als bedoeld in artikel 2.2a.2, tweede lid.

Ingevolge artikel 2.2a.10, eerste lid, wordt geacht aan de exploitant van een op de datum van de aanwijzing van een gebied als bedoeld in artikel 2.2a.2 in bedrijf zijnde inrichting een tijdelijke vergunning voor die inrichting te zijn afgegeven voor de duur van twee maanden.

Ingevolge het tweede lid wordt, indien door de exploitant van een inrichting als bedoeld in het eerste lid binnen een termijn van twee maanden na de aanwijzing van een gebied als bedoeld in artikel 2.2a.2 de ingevolge artikel 2.2a.3 vereiste vergunning wordt aangevraagd, de tijdelijke vergunning als bedoeld in het eerste lid geacht te zijn verlengd tot het tijdstip waarop door het bevoegd orgaan op de aanvraag is beslist.

2.1.1. Bij besluit van 20 december 2005 heeft het college besloten onder andere de Teteringenstraat aan te wijzen als gebied waarop de verbodsbepaling van artikel 2.2a.3 van de APV van toepassing is en nadere regels met betrekking tot het maximale aantal inrichtingen in het gebied te stellen, zoals beschreven in de als bijlage 1 bij het besluit behorende Staat van inrichtingen.

Bij besluit van 17 april 2007 (hierna: de staat van inrichtingen) heeft het college nadere regels gesteld met betrekking tot het maximale aantal inrichtingen in het bij het besluit van 20 december 2005 aangewezen gebied. In dit besluit staat dat het maximum aantal inrichtingen

voor natte en droge horeca in de Teteringenstraat is vastgesteld op nul.

2.1.2. Volgens artikel 2, eerste lid, onder a, van de Beleidsregeling APV-regeling Woon- en Leefklimaat 2007 (hierna: de beleidsregeling) kan de burgemeester van het bepaalde in de staat van inrichtingen geheel of gedeeltelijk ontheffing verlenen indien naar zijn mening de toepassing zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, welke niet door dringende redenen het woon- en leefklimaat betreffende, wordt gerechtvaardigd.

Volgens artikel 6 is bij de eerste vergunningverlening na de aanwijzing van het gebied geen weigeringsgrond: het maximaantal, zoals vastgelegd in de staat van inrichtingen.

2.2. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 23 juli 2007 heeft de burgemeester de aanvraag van [appellant] afgewezen omdat het maximale aantal inrichtingen voor natte en droge horeca-inrichtingen in de Teteringenstraat in de staat van inrichtingen op nul is gesteld en [appellant] wordt aangemerkt als nieuwe exploitant die geen beroep kan doen op de overgangsregeling van artikel 2.2a.10 van de APV.

2.3. [appellant] bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat het in de staat van inrichtingen opgenomen maximumstelsel niet onverbindend is. Hij voert aan dat door dit besluit zonder dat daartoe een bevoegdheid is opgenomen in een formele wet, inbreuk wordt gemaakt op het recht op vrije keuze van arbeid als bedoeld in artikel 19, derde lid van de Grondwet en op het ongestoord genot van de eigendom als bedoeld in artikel 1 van het Protocol.

2.3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 februari 2007 in zaak nr. 200603367/1 blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 19, derde lid (Kamerstukken II 1976/77, 13 873, nr. 4, blz. 28-29; nr. 7, blz. 16-17; nr. 9, blz. 1-3; nr. 13, Handelingen II 1976/77, blz. 1977, 2313-2320, 2428 en 2476) dat daarbij een onderscheid werd onderkend tussen de vrijheid van arbeidskeuze, gewaarborgd in die bepaling, en het stellen van voorwaarden aan de kwaliteit van de beroepsuitoefening, hetgeen door de bepaling onverlet wordt gelaten. Met het oog op de inwerkingtreding van de bepaling op 17 februari 1988 is het onderscheid tussen de vrijheid van arbeidskeuze en de regulering van de beroepsuitoefening nader uitgewerkt in de notitie Grondrecht van vrijheid van arbeidskeuze (Kamerstukken II 1985/86, 19 376, nr. 2). Daarin is als uitgangspunt neergelegd dat regelingen die slechts beogen de beroepsuitoefening in zekere banen te leiden met het oog op een maatschappelijk verantwoorde beroepsuitoefening, zonder oogmerk het aantal beroepsbeoefenaars kwantitatief beperkt te houden, in de regel niet als beperkingen van de vrije arbeidskeuze behoeven te worden beschouwd. Voorts staat in de notitie dat de autonome gemeentelijke bevoegdheid om regels te stellen waarmee de uitoefening van beroepen in zekere banen wordt geleid ter bescherming van belangen als openbare orde, zedelijkheid en gezondheid, onverlet wordt gelaten. Een specifieke wettelijke basis is voor een beperking die alleen de regulering van de beroepsuitoefening en niet de vrijheid van arbeidskeuze betreft, dus niet vereist. Indien de regeling echter een onevenredig zware beperking inhoudt of het effect daarvan op de mogelijkheden om het gewenste beroep uit te oefenen onevenredig zwaar is, is wel sprake van beperking van de vrijheid van arbeidskeuze.

Blijkens de toelichting bij Afdeling 2a van de APV wordt met de beperkingen die kunnen worden opgelegd ingevolge die afdeling beoogd het woon- en leefklimaat in de ingevolge artikel 2.2a.2, eerste lid, van de APV aangewezen gebieden te beschermen. De regeling heeft dus betrekking op een onderwerp ten aanzien waarvan de autonome gemeentelijke bevoegdheid om regels te stellen door artikel 19, derde lid, van de Grondwet onverlet wordt gelaten. Voorts is er - in aanmerking genomen dat de staat van inrichtingen onverlet laat dat een horeca-exploitant zich kan vestigen buiten het gebied, waar de beperkingen van Afdeling

2a van de APV van toepassing zijn - geen grond voor het oordeel dat met het in de staat van inrichtingen neergelegde maximumstelsel wordt beoogd de omvang van de beroepsgroep van exploitanten van horeca-inrichtingen als zodanig te beperken, dan wel dat deze voor [appellant] een onevenredig zware beperking om het door hem gewenste beroep uit te oefenen behelst. Het betoog dat door het in de staat van inrichtingen opgenomen maximumstelsel inbreuk wordt gemaakt op het recht op vrije keuze van arbeid als bedoeld in artikel 19, derde lid van de Grondwet, faalt.

2.3.2. Het betoog dat het maximumstelsel onverbindend is omdat daardoor inbreuk wordt gemaakt op het ongestoord genot van de eigendom als bedoeld in artikel 1 van het Protocol zonder dat daartoe een wettelijke basis bestaat, faalt eveneens. Daargelaten of die bepaling op het onderhavige geschil van toepassing is, is volgens vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voor de regulering van het gebruik van eigendom vereist dat deze is voorzien bij wet, hetgeen inhoudt dat de beperking voorzienbaar en kenbaar moet zijn, doch niet dat deze dient te zijn opgenomen in een wet in formele zin. Gelet op artikel 2.2a.2 van de APV, gelezen in samenhang met artikel 2.2a.3, eerste lid, van de APV en de staat van inrichtingen, is er geen grond is voor het oordeel dat in dit geval niet aan de vereisten van voorzienbaarheid en kenbaarheid is voldaan.

2.4. [appellant] voert voorts aan dat de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen waarin een te bepalen maximaal aantal horecagelegenheden geëxploiteerd mag worden, alleen geldt voor zover en indien er een concrete (dreiging van de) aantasting van het woon- en leefklimaat is. Hij betoogt tevens dat sprake is van onzorgvuldigheid en willekeur, omdat geen belangenafweging heeft plaatsgevonden.

2.4.1. Blijkens de toelichting bij Afdeling 2a van de APV wordt de stad in toenemende mate geconfronteerd met straten of wijken waar het woon- en leefklimaat achteruit gaat, waarbij opvalt dat het gaat om locaties waar in toenemende mate bepaalde categorieën winkels en inrichtingen worden gevestigd, zoals smartshops, headshops en growshops, maar ook belshops, internetcafés en droge en natte horeca-inrichtingen. Deze vestigingen dragen er in grote mate aan bij dat het woon- en leefklimaat in de betreffende straten achteruit gaat, waardoor een dringende behoefte bestaat om de vestiging van dergelijke inrichtingen te reguleren. Ter zitting is voorts toegelicht dat de Teteringenstraat een van de straten is die als toegang tot het centrum van de stad fungeert waardoor verspreiding van genoemde inrichtingen vanuit het centrum plaatsvindt of dreigt plaats te vinden. Bij de aanwijzing van de Teteringenstraat heeft mede een rol gespeeld dat zich daar indertijd een coffeeshop heeft gevestigd die aanleiding gaf tot klachten. Gelet hierop en in aanmerking genomen dat het college bij het bepalen of het woon- en leefklimaat bescherming behoeft over een ruime mate van beoordelingsruimte beschikt, kan niet worden geoordeeld dat het college niet in redelijkheid de staat van inrichtingen heeft kunnen vaststellen. Evenmin kan worden geoordeeld dat het college bij het bepalen van het maximaal toegestane aantal inrichtingen er niet voor heeft kunnen kiezen aansluiting te zoeken bij het ten tijde van de vaststelling van de staat aanwezige aantal inrichtingen, hetgeen ertoe heeft geleid dat het maximaal toegestane aantal inrichtingen voor de Teteringenstraat op nul is gesteld. Niet valt in te zien dat het college door te kiezen voor bevestiging van het aantal inrichtingen de belangen van de reeds in de aangewezen gebieden aanwezige exploitanten onvoldoende heeft meegewogen, nu de vestiging van deze exploitanten immers ongemoeid is gelaten. Ook is er geen grond voor het oordeel dat het college de belangen van het woon- en leefklimaat niet in redelijkheid zwaarder heeft mogen laten wegen dan de belangen van mogelijke nieuwe exploitanten.

2.5. [appellant] stelt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij niet heeft mogen vertrouwen op de toezegging van de gemeente dat in het pand een broodjeszaak

geëxploiteerd zou mogen worden.

2.5.1. Ter motivering van dit betoog beroept [appellant] zich op een brief van het hoofd van de afdeling Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente van 2 februari 2007 waarin hem is meegedeeld dat binnen de op het perceel rustende bestemming horeca is toegestaan, mits er reeds eerder horeca gevestigd is geweest. Zoals de rechtbank met juistheid heeft overwogen, bevat de brief geen toezeggingen met betrekking tot de verlening van een exploitatievergunning en heeft [appellant] er dus niet op grond van deze brief gerechtvaardigd op kunnen vertrouwen dat hem een zodanige vergunning zou worden verleend. Het betoog faalt.

2.6. [appellant] voert voorts aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester terecht de hardheidsclausule niet heeft toegepast. Hij betoogt dat hij veel meer heeft gesteld dan economische belangen. Zo is hij door de gemeente op het verkeerde been gezet terwijl hij in vertrouwen handelde en zal de broodjeszaak waarvoor hij de vergunning heeft aangevraagd, het woon- en leefklimaat in de Teteringenstraat niet aantasten. Ook was er geen bevoegdheid om de Teteringenstraat aan te wijzen en is de aanwijzing van de Teteringenstraat als gebied waar een maximumstelsel geldt niet naar behoren bekendgemaakt.

2.6.1. Zoals hiervoor is overwogen heeft het college in redelijkheid tot het opnemen van het maximumstelsel in de staat van inrichtingen kunnen besluiten. Gelet daarop is de enkele omstandigheid dat de door [appellant] beoogde broodjeszaak geen aantasting van het woon- en leefklimaat zou vormen - wat daar van zij - onvoldoende voor het oordeel dat de burgemeester zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat toepassing van het bepaalde in de staat van inrichtingen niet leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Evenmin valt in te zien dat de burgemeester de omstandigheid dat de aanwijzing van de Teteringenstraat niet in 2005 is bekendgemaakt had moeten aanmerken als zodanige onbillijkheid. Immers, het besluit tot vaststelling van de staat van inrichtingen is gepubliceerd in het stadsblad van 18 april 2007, dus voordat [appellant] een aanvraag voor een exploitatievergunning heeft ingediend. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen treft het betoog van [appellant] dat hij handelde in vertrouwen en dat er geen bevoegdheid was de staat van inrichtingen vast te stellen evenmin doel. Het betoog dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester terecht de hardheidsclausule niet heeft toegepast, faalt.

2.7. [appellant] voert tot slot aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat artikel 6 van de beleidsregeling niet toegepast hoeft te worden.

2.7.1. Artikel 6 wordt in de beleidsregeling aangeduid als overgangsbepaling en met een overgangsbepaling wordt per definitie een regeling gegeven voor bestaande gevallen. Nu voorts ingevolge artikel 2.2a.10, tweede lid, van de APV ook de exploitant van een op de datum van de aanwijzing van een gebied als bedoeld in artikel 2.2a.2 in bedrijf zijnde inrichting de ingevolge artikel 2.2a.3 vereiste vergunning dient aan te vragen, heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat artikel 6 van de beleidsregeling betrekking heeft op de eerste vergunningverlening aan inrichtingen die al in bedrijf waren voordat het gebied werd aangewezen. Nu, naar niet in geschil is, de inrichting van [appellant] op 17 april 2007 nog niet in bedrijf was, is het oordeel van de rechtbank dat de burgemeester artikel 6 van de beleidsregeling terecht niet heeft toegepast, juist. Het betoog faalt.

2.8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. H. Troostwijk en mr. C.H.M. van Altena, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. Klein
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 juli 2009.

413.