

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BP1333
Datum uitspraak	19 januari 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 mei 2009 heeft de burgemeester aan [belanghebbende] (hierna: de vergunninghoudster) vergunning verleend voor exploitatie van een horeca-inrichting in het pand [locatie] te [plaats] (hierna: de inrichting).

Volledige tekst

201005680/1/H3.

Datum uitspraak: 19 januari 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant] en anderen, allen wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Roermond van 28 april 2010 in zaak nr. 09/1922 in het geding tussen:

[appellant] en anderen

en

de burgemeester van Venlo.

1. Procesverloop

Bij besluit van 1 mei 2009 heeft de burgemeester aan [belanghebbende] (hierna: de vergunninghoudster) vergunning verleend voor exploitatie van een horeca-inrichting in het pand [locatie] te [plaats] (hierna: de inrichting).

Bij besluit van 13 november 2009 heeft de burgemeester het door [appellant] en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 april 2010, verzonden op dezelfde datum, heeft de rechtbank het door [appellant] en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 juni 2010, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 8 juli 2010.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

De vergunninghouder, die op voet van artikel 8:26 van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid is gesteld als partij aan het geding deel te nemen, heeft een reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 december 2010, waar [appellant] en anderen, in de persoon van [gemachtigde], bijgestaan door mr. J. Schoneveld, werkzaam bij DAS Rechtsbijstand, en de burgemeester, vertegenwoordigd door J.M.G. Vincken, werkzaam bij de gemeente Venlo, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 2:21, aanhef en onder a, sub 2, van de Algemene plaatselijke verordening Venlo (hierna: de APV) wordt in deze paragraaf verstaan onder inrichting: alle voor het publiek toegankelijke lokaliteiten, open plaatsen, tuinen of gedeelten daarvan, zomede de daarbij behorende terrassen en de daarmee gemeenschap hebbende vertrekken die niet uitsluitend als woning of winkel als bedoeld in de Winkelsluitingswet (met uitzondering van afhaalcentra) worden gebruikt, voor zover daar bij wijze van hoofdfunctie of overwegende nevenfunctie gelegenheid wordt gegeven om al dan niet tegen betaling enigerlei eetwaren en/of alcoholvrije drank te verkrijgen en/of te verbruiken.

Ingevolge artikel 2:22 is het verboden zonder vergunning van het bevoegd gezag een inrichting te exploiteren (exploitatievergunning).

Ingevolge artikel 2:26, eerste lid, weigert het bevoegd gezag de vergunning indien de inrichting niet voldoet aan de inrichtingseisen, gesteld in artikel 2:31.

Ingevolge het tweede lid kan het bevoegd gezag de vergunning weigeren indien naar zijn oordeel door de aanwezigheid van de inrichting de openbare orde wordt aangetast en/of het woon- of leefklimaat in de omgeving van de inrichting nadelig wordt beïnvloed.

Ingevolge het derde lid houdt het bevoegd gezag bij de toepassing van de in het vorige lid genoemde weigeringsgrond rekening met:

- a. het karakter van de straat en van de wijk waarin de inrichting is gelegen of zal komen te liggen;
- b. de aard van de inrichting;
- c. de spanning waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie van de inrichting;
- d. de concentratie van inrichtingen in een bepaald gebied;
- e. de wijze van bedrijfsvoering van een leidinggevende van de inrichting in deze of in andere inrichtingen;
- f. de wijze van exploitatie van de inrichting in het verleden.

Ingevolge het vierde lid kan een vergunning voorts worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Ingevolge het vijfde lid kan, voordat toepassing wordt gegeven aan het vierde lid, het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

2.1.1. De burgemeester heeft in de Beleidsregels ten aanzien van horeca in aangewezen gebieden (hierna: de beleidsregels), voor zover thans van belang, ten aanzien van de Kaldenkerkerweg met inbegrip van de aan die weg gelegen percelen het volgende beleid vastgesteld ten aanzien van horeca-inrichtingen:

"Er geldt een verscherpt regiem omdat het woon- en leefklimaat daar onder bijzonder grote druk staat, onder andere vanwege de handel in verdovende middelen dan wel de illegale teelt van hennep. Ter plaatse gelden de volgende extra regels:

- Er worden geen nieuwe horecavestigingen (nieuwe locaties) meer toegestaan;
- Gedwongen sluiting van een bestaande horecavestiging leidt ertoe dat de exploitatievergunning wordt ingetrokken en geen exploitatievergunning meer wordt verleend;
- Een pand wordt niet meer aangemerkt als een bestaande horecavestiging, indien het voor de duur van één aaneengesloten jaar leegstand vertoont, althans niet meer als zodanig wordt geëxploiteerd (= géén gebruik);
- Een pand wordt met onmiddellijke ingang niet meer aangemerkt als een bestaande horecavestiging, indien en vanaf het moment dat er sprake is van andersoortig gebruik."

2.2. In het besluit op bezwaar van 13 november 2009 heeft de burgemeester zich op het standpunt gesteld dat het gevoerde restrictieve beleid op zichzelf beschouwd niet kan verhinderen dat de exploitatievergunning wordt verleend, aangezien de inrichting in een reeds bestaande locatie is gevestigd. Daarnaast zijn er volgens de burgemeester geen concrete aanwijzingen dat de exploitatie zal leiden tot een verstoring van de openbare orde en/of tot een nadelige beïnvloeding van het woon- of leefklimaat in de omgeving van de inrichting als bedoeld in artikel 2:26, tweede lid, van de APV. Daarbij heeft de burgemeester in aanmerking genomen dat eventuele hinder veroorzaakt door bezoekers van de inrichting niet bij deze beoordeling hoeft te worden betrokken.

2.3. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de weigeringsgrond van artikel 2:26, eerste lid, van de APV aan de orde is. De rechtbank heeft volgens hen ten onrechte overwogen dat tussen partijen niet in geschil is dat de inrichting voldoet aan de inrichtingseisen als genoemd in artikel 2:31 van de APV. Zij hebben steeds aangevoerd dat de burgemeester zich geen goed en volledig beeld heeft gevormd van de omvang van de inrichting, zodat niet kan worden staande gehouden dat hij heeft kunnen concluderen dat ten aanzien van alle bij de exploitatie van de inrichting betrokken lokaliteiten aan de inrichtingseisen is voldaan.

2.3.1. Op 5 maart 2009 heeft de vergunninghoudster een aanvraag ingediend ter verkrijging van een exploitatievergunning ten behoeve van de inrichting voor drie lokaliteiten van onderscheidenlijk 230 m², 85 m² en 110 m². Bij besluit van 1 mei 2009 heeft de burgemeester de exploitatievergunning verleend. Niet in geschil is dat deze vergunning slechts geldt voor voormelde lokaliteiten. De burgemeester stelt zich afdoende op de hoogte te hebben gesteld van de omvang van de inrichting waarvoor hij vergunning heeft verleend, in het bijzonder op grond van een controle ter beoordeling van de inrichtingseisen, waarbij ook de grootte van de lokaliteiten is vastgesteld. De resultaten van dit op 16 maart 2009 verrichte onderzoek zijn vastgelegd in een onderzoeksformulier. Ten aanzien van deze lokaliteiten is niet gesteld dat niet aan de inrichtingseisen is voldaan. Het betoog faalt in zoverre.

[appellant] en anderen betogen dat de lokaliteiten die niet zijn vergund, maar die volgens hen

toch worden betrokken bij de exploitatie van de inrichting niet aan de inrichtingseisen voldoen. Dit betoog wordt buiten beschouwing gelaten omdat het geen onderdeel uitmaakt van de beoordeling of de inrichting waarvoor vergunning is verleend aan de inrichtingseisen voldoet. Indien de vergunninghoudster activiteiten in afwijking van de verleende vergunning ontplooit, kunnen [appellant] en anderen een verzoek om handhaving indienen.

2.4. Voorts betogen [appellant] en anderen dat de rechtbank heeft miskend dat de burgemeester bij de beoordeling of door de aanwezigheid van de inrichting de openbare orde wordt aangetast en/of het woon- of leefklimaat in de omgeving van de inrichting nadelig wordt beïnvloed, geen rekening heeft gehouden met de in artikel 2:26, derde lid, van de APV genoemde belangen. Zij voeren aan dat het gaat om een grootschalig wokrestaurant in een buurt waar het woon- en leefklimaat al geruime tijd onder een zeer hoge en onaanvaardbare druk staat. De exploitatievergunning had volgens hen moeten worden geweigerd omdat de exploitatie van de inrichting zal leiden tot een nadelige beïnvloeding van het woon- of leefklimaat. De burgemeester heeft zich bovendien ten onrechte op het standpunt gesteld dat het ter plaatse geldende bestemmingsplan de inrichting mogelijk maakt. Voorts heeft de rechtbank volgens [appellant] en anderen miskend dat de burgemeester de geluids- en parkeerhinder veroorzaakt door de bezoekers van de inrichting bij de beoordeling of de exploitatie van de inrichting zal leiden tot een nadelige beïnvloeding van het woon- of leefklimaat had dienen te betrekken. De rechtbank heeft volgens hen miskend dat zij, ondanks de ruime beoordelingsmarge van de burgemeester terzake, zich hierover een eigen oordeel diende te vormen.

[appellant] en anderen komen voorts op tegen het oordeel van de rechtbank dat sprake is van een vergunningaanvraag voor een bestaande inrichting. Zij verwijzen in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 9 april 2008 in zaak nr. 200705058/1, waarin is overwogen dat de exploitatie van een nieuw restaurant niet kan worden gezien als voortzetting van een bestaande inrichting.

2.4.1. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de burgemeester blijkens de bewoordingen van artikel 2:26, tweede lid van de APV bij de beslissing of een exploitatievergunning op grond van die bepaling moet worden geweigerd, beoordelings- en beleidsvrijheid toekomt. De uitoefening van deze bevoegdheid dient door de rechter terughoudend te worden getoetst. Bij de invulling van zijn beoordelingsvrijheid dient de burgemeester rekening te houden met het bepaalde in artikel 2:26, derde lid, van de APV. Met het vaststellen van het restrictieve horecabeleid met betrekking tot onder meer inrichtingen op en aan de Kaldenkerkerweg te Venlo heeft de burgemeester hieraan voldaan. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de burgemeester in overeenstemming met de beleidsregels heeft gehandeld door zich op het standpunt te stellen dat het restrictieve horecabeleid in dit geval niet van toepassing is, aangezien de inrichting geen nieuwe vestiging is, als bedoeld in de beleidsregels. De onder 2.4 genoemde uitspraak kan hieraan niet afdoen, nu het in die uitspraak ging om handhaving op grond van de Wet milieubeheer, waarvoor een ander begrip "inrichting" gold dan onder de APV en de daarop gebaseerde beleidsregels. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het beleid is gericht op bevestiging van het aantal horeca-inrichtingen onder meer op en aan de Kaldenkerkerweg. Vaststaat dat de onderhavige inrichting in een pand is gevestigd waarin eerder ook een horeca-inrichting was gevestigd, zodat het aantal horeca-inrichtingen niet is toegenomen.

De vraag of het ter plaatse geldende bestemmingsplan de inrichting al dan niet toestaat, maakt geen onderdeel uit van de beoordeling of de aanwezigheid van de inrichting leidt tot een aantasting van de openbare orde dan wel het woon- en leefklimaat in de omgeving van de inrichting. Voor zover [appellant] en anderen aanvoeren dat het ter plaatse geldende

bestemmingsplan de inrichting niet toestaat wordt deze grond, wat daar verder ook van zij, buiten beschouwing gelaten. Indien de vergunninghoudster activiteiten in strijd met het bestemmingsplan ontplooit, kunnen [appellant] en anderen een verzoek om handhaving indienen.

2.4.2. [appellant] en anderen hebben terecht aangevoerd dat de burgemeester op grond van artikel 2:26, tweede lid, van de APV bij zijn beoordeling ook rekening dient te houden met overige gevolgen van de exploitatie van de inrichting die een zodanige aantasting van het woon- en leefklimaat in de omgeving van de inrichting met zich brengen dat de exploitatievergunning moet worden geweigerd. De burgemeester heeft in voldoende mate de eventuele extra parkeerdruk, die als gevolg van de verlening van de exploitatievergunning zou kunnen ontstaan, bij de belangenafweging betrokken. Daarbij is van belang dat in de directe nabijheid van de inrichting voldoende parkeergelegenheid bestaat.

2.4.3. De Afdeling is voorts van oordeel dat de burgemeester de eventueel door bezoekers veroorzaakte geluidsoverlast ook in aanmerking had moeten nemen bij de beoordeling of het woon- en leefklimaat door de verlening van de vergunning niet te zeer zal worden aangetast. Zoals de burgemeester ter zitting heeft bevestigd, zijn de geluidshinderaspecten niet bij de belangenafweging betrokken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 januari 2008 in zaak nr. 200704352/1), dient de beoordeling of een horeca-inrichting aan de gestelde milieunormen voldoet uitsluitend in het kader van de handhaving van de Wet milieubeheer aan de orde te komen. Dit betekent evenwel niet dat de burgemeester aan geluidshinderaspecten voorbij kan gaan. Het geluid, ook voor zover dat valt binnen de door de milieuwetgeving gestelde normen, maakt deel uit van de uitstraling in totaliteit van de inrichting op de omgeving en is dus mede bepalend voor het woon- en leefklimaat in de directe omgeving. De burgemeester had hierbij belang moeten hechten aan de omstandigheid dat de inrichting plaats biedt aan meer dan tweehonderd bezoekers en zich in de directe nabijheid van de woningen van [appellant] en anderen bevindt.

De Afdeling is van oordeel dat de burgemeester bij zijn besluitvorming ten onrechte niet alle relevante belangen heeft meegewogen en zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door bezoekers veroorzaakte geluidshinder geen rol kan spelen bij de beoordeling van de verlening van de exploitatievergunning. De rechtbank heeft dit miskend. Het betoog slaagt.

2.5. Het betoog van [appellant] en anderen dat de rechtbank heeft miskend dat de burgemeester niet heeft getoetst aan de weigeringsgrond van artikel 2:26, vierde en vijfde, van de APV mist feitelijke grondslag. In verweer heeft de burgemeester onweersproken gesteld dat een onderzoek als bedoeld in het vierde lid heeft plaatsgevonden. Dit betoog faalt.

2.6. Voor zover [appellant] en anderen hebben beoogd te betogen dat de rechtbank de brief van 6 januari 2009 in onvoldoende mate bij haar beoordeling heeft betrokken, faalt ook dat betoog, reeds omdat uit de aangevallen uitspraak naar voren komt dat de rechtbank de in deze brief gestelde gronden, voor zover in deze procedure van belang, bij de beoordeling van het beroep heeft betrokken.

2.7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 13 november 2009 van de burgemeester alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt eveneens voor vernietiging in aanmerking.

2.8. De burgemeester dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden

veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Roermond van 28 april 2010 in zaak nr. 09/1922;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de burgemeester van Venlo van 13 november 2009, kenmerk COBMJ/09-19809;

V. veroordeelt de burgemeester van Venlo tot vergoeding van bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1311,00 (zegge: dertienhonderdelf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VI. gelast dat de burgemeester van Venlo aan [appellant] en anderen het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 374,00 (zegge: driehonderdvierenzeventig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. C.J.M. Schuyt, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. van Hardeveld, ambtenaar van staat.

w.g. Vlasblom w.g. Van Hardeveld
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 19 januari 2011

312-597.