

|                  |                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2006:AZ2769                                                                                                                                                                                                              |
| Datum uitspraak  | 22 november 2006                                                                                                                                                                                                                     |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 27 november 2003 heeft de gemeenteraad van Huizen (hierna: de gemeenteraad) verklaard dat een herziening van het bestemmingsplan "Haven- en Industriegebieden" wordt voorbereid (hierna: het voorbereidingsbesluit). |

Volledige tekst

200600657/1.

Datum uitspraak: 22 november 2006

## AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "D&W Onroerend Goed B.V.",  
gevestigd te Huizen,  
appellante,

tegen de uitspraak in zaak no. 04/3309 van de rechtbank Amsterdam van 6 december 2005 in  
het geding tussen:

appellante

en

1. de gemeenteraad van Huizen en
2. het college van burgemeester en wethouders van Huizen.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 27 november 2003 heeft de gemeenteraad van Huizen (hierna: de gemeenteraad) verklaard dat een herziening van het bestemmingsplan "Haven- en Industriegebieden" wordt voorbereid (hierna: het voorbereidingsbesluit).

Bij besluit van 27 november 2003 heeft de gemeenteraad tevens besloten tot wijziging van de verordening speelautomatenhallen 1998.

Bij brief van 11 december 2003 heeft het college van burgemeester en wethouders van Huizen (hierna: het college) het verzoek van appellante om de bestaande mogelijkheden voor de exploitatie van het gebied tussen Havenstraat 105 en IJsselmeerstraat 16 niet te beperken, afgewezen.

Bij besluit van 1 juli 2004 heeft de gemeenteraad het door appellante tegen het

voorbereidingsbesluit gemaakte bezwaar ongegrond en het door appellante tegen de wijziging van de verordening speelautomatenhallen 1998 gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij besluit van 1 juli 2004 heeft het college het door appellante tegen de brief van 11 december 2003 gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 6 december 2005, verzonden op 16 december 2005, heeft de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) de daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief van 20 januari 2006, bij de Raad van State ingekomen op 23 januari 2006, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 10 maart 2006 heeft het college van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 oktober 2006, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. G.J.A.M. Bogaers, advocaat te Laren, en de gemeenteraad en het college, vertegenwoordigd door mr. V.A. Textor, advocaat te Amsterdam, en S.L. Strauss, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

Het voorbereidingsbesluit

2.1. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de gemeenteraad misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen, omdat het toen geldende bestemmingsplan pas vier jaar oud was. Voorts heeft de rechtbank volgens haar miskend dat aan het voorbereidingsbesluit slechts commerciële motieven ten grondslag hebben gelegen en dat niet is voorzien in een voorafgaande schadevergoeding. Ook heeft de rechtbank volgens haar miskend dat het voorbereidingsbesluit in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM) en met artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest).

2.2. Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM luidt:

"Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft 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."

2.3. De Afdeling houdt in deze uitspraak de nummering aan van het Handvest zoals gepubliceerd in Publicatieblad Nr. C 364 van 18 december 2000.

Artikel 17 van het Handvest luidt:

"Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Aan niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang in de gevallen en onder de

voorwaarden waarin de wet voorziet en mits zijn verlies op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan worden geregeld bij de wet voor zover het algemeen belang dit vereist."

2.3.1. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de gemeenteraad bij het nemen van een voorbereidingsbesluit een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt en dat slechts dan aanleiding bestaat voor de conclusie dat de gemeenteraad niet in redelijkheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit heeft kunnen overgaan, wanneer reeds bij een globale beschouwing aanstonds duidelijk had moeten zijn dat het voorgenomen plan in planologisch opzicht onaanvaardbaar is. De rechtbank heeft terecht overwogen dat niet kan worden gezegd dat reeds bij globale beschouwing duidelijk is dat het beleid, dat is neergelegd in de nota inzake de integrale herontwikkeling van de Oude Haven (hierna: de ontwikkelingsvisie) en dat ten grondslag heeft gelegen aan het voorbereidingsbesluit, in planologisch opzicht onaanvaardbaar is. De rechtbank heeft voorts op goede gronden geconstateerd dat de gemeenteraad zijn bevoegdheid in overeenstemming met dit beleid heeft gebruikt om de door de gemeenteraad ongewenste ontwikkeling van horeca op de door appellante gehuurde locatie tegen te gaan, zodat niet kan worden geoordeeld dat sprake is van détournement de pouvoir. De omstandigheid dat het toen geldende bestemmingsplan nog geen tien jaar oud was, maakt dat niet anders. De gemeenteraad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden vaststellen en met het oog daarop een voorbereidingsbesluit nemen. De rechtbank heeft terecht en op goede gronden geconcludeerd dat geen sprake is van een gerechtvaardigd vertrouwen dat de mogelijkheden voor horeca die het destijds geldende bestemmingsplan bood zouden worden gecontinueerd en dat daarin geen bijzondere omstandigheden aanwezig zijn op grond waarvan de gemeenteraad van het beleid neergelegd in de ontwikkelingsvisie had moeten afwijken. Hetgeen appellante voor het overige heeft aangevoerd, wat daar ook van zij, kan aan het vorenstaande niet afdoen.

2.3.2. Anders dan appellante stelt, berooft de nieuwe bestemmingsregeling D&W niet van haar eigendom, nog daargelaten de vraag of het gehuurde kan worden aangemerkt als eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Appellante behoudt immers haar met de verhuurder overeengekomen rechten, zij het binnen het gestelde planologische kader. In zoverre de door het voorbereidingsbesluit opgelegde beperkingen van het gebruik van het perceel al zouden zijn aan te merken als aantasting van het recht op ongestoord genot van de eigendom als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, laat dat artikel de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van de eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang onverlet. Het voorbereidingsbesluit is een zodanige regulering. Gelet hierop heeft de rechtbank niet behoeven te concluderen dat sprake is van strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Artikel 17 van het Handvest betreft een grondrecht dat alle nationale grondwetten gemeen hebben en dat de zelfde inhoud en reikwijdte heeft als het door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM gewaarborgde recht. Wat er mitsdien ook zij van de juridische status van het Handvest, nu geen sprake is van strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM heeft de rechtbank evenmin behoeven te concluderen dat sprake is van strijd met artikel 17 van het Handvest.

2.4. Appellante betoogt voorts dat de rechtbank artikel 6 en artikel 13 van EVRM, artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM, het Handvest en artikel 14 van de Grondwet heeft geschonden, omdat de rechtbank niet heeft geconcludeerd dat het voorbereidingsbesluit appellante onrechtmatig en oneerlijk heeft getroffen en omdat de rechtbank voorbij is gegaan

aan de vraag of schadevergoeding vooraf verzekerd had moeten zijn.

2.4.1. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het EVRM, voor zover hier van belang, heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

Ingevolge artikel 13 van het EVRM, heeft eenieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

2.4.2. Ingevolge artikel 41 van het Handvest, voor zover hier van belang, heeft eenieder er recht op dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen en organen van de Unie worden behandeld.

Ingevolge artikel 47 van het Handvest, voor zover hier van belang, heeft eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden. Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld.

2.4.3. Artikel 14 van de Grondwet luidt:

"1. Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.

[...]

3. In de gevallen bij of krachtens de wet bepaald bestaat recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt."

2.5. Uit overweging 2.3.1 volgt dat de rechtbank bij de beoordeling van de beslissing op het bezwaar tegen het voorbereidingsbesluit de juiste maatstaf heeft aangelegd en terecht en op goede gronden heeft geconcludeerd dat het voorbereidingsbesluit jegens appellante niet onrechtmatig is. Het betoog dat de rechtbank ten onrechte heeft nagelaten te onderzoeken in hoeverre vergoeding van de schade die appellante mogelijk lijdt vooraf had moeten zijn zeker gesteld, slaagt evenmin. Met de aard van een voorbereidingsbesluit verdraagt zich niet dat de gemeenteraad te voren zou moeten onderzoeken welke schade belanghebbenden als gevolg van een dergelijk besluit lijden. Overigens voorziet artikel 49, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, in een vergoeding van de schade die het gevolg is van de aanhouding van een besluit omtrent het verlenen van een bouwvergunning op grond van artikel 50, eerste lid, van de Woningwet, welke plicht tot aanhouding als gevolg van het voorbereidingsbesluit ontstaat. Gelet hierop is Afdeling van oordeel dat de aangevallen uitspraak niet is genomen in strijd met artikel 6 of artikel 13 van het EVRM.

2.5.1. Anders dan appellante stelt, is geen sprake van onteigening, reeds vanwege het feit dat appellante de gronden huurt, zodat artikel 14, eerste lid, van de Grondwet toepassing mist. Ook overigens staat er geen rechtsregel aan in de weg, in het bijzonder artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM niet, dat een eventuele schadeloosstelling niet vooraf is verzekerd. Voor zover appellante schade lijdt ten gevolge van de wijziging van de

gebruiksmogelijkheden van haar gronden, wijst de Afdeling op de mogelijkheid die artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt. Gelet hierop is van strijd met artikel 14 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM geen sprake.

2.6. Voor zover appellante stelt dat de rechtbank heeft gehandeld in strijd met de artikelen 41 en 47 van het Handvest, overweegt de Afdeling als volgt.

Artikel 41 van het Handvest heeft alleen betrekking op instellingen, organen en instanties van de Unie. De rechtbank valt niet onder het toepassingsbereik van deze bepaling. Wat er mitsdien ook zij van de juridische status van het Handvest, de aangevallen uitspraak is niet in strijd met artikel 41 van het Handvest.

Artikel 47 van het Handvest heeft wat betreft het onderhavige geding dezelfde inhoud als de artikelen 6 en 13 van het EVRM. Wat er mitsdien ook zij van de juridische status van het Handvest, nu de aangevallen uitspraak niet in strijd is met de artikelen 6 en 13 van het EVRM is het evenmin in strijd met artikel 47 van het Handvest.

Het besluit tot wijziging van de verordening speelautomatenhallen 1998.

2.7. De rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit tot wijziging van de verordening speelautomatenhallen 1998 een algemeen verbindend voorschrift is, waartegen ingevolge artikel 8:2 aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht, geen beroep kan worden ingesteld, zodat de gemeenteraad het bezwaar van appellante terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

2.8. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zij door het besluit tot wijziging van de verordening speelautomatenhallen 1998 rechtstreeks in haar belangen wordt geraakt.

2.9. Anders dan appellante veronderstelt, is de vraag of zij door een besluit rechtsreeks in haar belangen wordt geraakt niet van belang voor de vraag of dat besluit moet worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het besluit tot wijziging van de verordening speelautomatenhallen 1998 een algemeen verbindend voorschrift betreft, zodat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de gemeenteraad het bezwaar van appellante daartegen terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

De brief van 11 december 2003

2.10. De rechtbank heeft geoordeeld dat de brief van 11 december 2003 geen besluit is als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, omdat het rechtsgevolg ontbeert, zodat het college appellante terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

2.11. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de brief van 11 december 2003 mededelingen bevat van informatieve aard met betrekking tot de gewenste ontwikkelingen van het gebied en de gevolgen van de wijzigingen van de verordening speelautomatenhallen 1998 en het voorbereidingsbesluit. De brief brengt geen wijziging in de wederzijds bestaande rechten en plichten. De brief ontbeert mitsdien rechtsgevolg en is geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college appellante terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

2.12. Gelet op het vorenstaande is het hoger beroep ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.13. Voor het stellen van prejudiciële vragen bestaat geen aanleiding.

Proceskostenveroordeling

2.14. 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. P.J.J. van Buuren, Voorzitter, en mr. A. Kosto en dr. K.J.M. Mortelmans, Leden, in tegenwoordigheid van mr. B.C. Bosnjakovic, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Bosnjakovic  
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 november 2006

410