

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY5072
Datum uitspraak	5 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 november 2010 heeft het college de aanvraag van [appellant] om een vergunning voor het plaatsen van verwijsborden in de openbare ruimte afgewezen.

Volledige tekst

201201428/1/A3.

Datum uitspraak: 5 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Groningen,

tegen de uitspraak van de rechtbank Groningen van 22 december 2011 in zaak nr. 11/658 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Groningen.

Procesverloop

Bij besluit van 29 november 2010 heeft het college de aanvraag van [appellant] om een vergunning voor het plaatsen van verwijsborden in de openbare ruimte afgewezen.

Bij besluit van 30 november 2010, voor zover thans van belang, heeft het college het verzoek van [appellant] om schadevergoeding afgewezen.

Bij besluit van 18 mei 2011 heeft het college het door [appellant] tegen het besluit van 29 november 2010 gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond en voor het overige ongegrond verklaard, een aan dat besluit klevend bevoegdheidsgebrek hersteld en het door [appellant] tegen het besluit van 30 november 2010 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 december 2011 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 oktober 2012, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd door mr. T.C.A. Hofman-Aupers en R.O. Bakker, werkzaam bij de gemeente Groningen, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 2:6, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2009 (hierna: APV) is het verboden zonder vergunning van het college de weg of een weggedeelte te gebruiken anders dan overeenkomstig de bestemming daarvan.

Ingevolge het zevende lid, aanhef en onder b, kan een vergunning bedoeld in het eerste lid worden geweigerd indien het beoogde gebruik hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

Ingevolge artikel 4:24, eerste lid, is het verboden zonder vergunning van het bevoegd gezag op of aan een onroerende zaak handelsreclame te maken of te voeren met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die vanaf de weg zichtbaar is.

Ingevolge het vijfde lid, aanhef en onder a, kan een vergunning bedoeld in het eerste lid worden geweigerd indien de handelsreclame, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

2. In de welstandsnota 2008 voor de gemeente Groningen, "Op weg naar vereenvoudigde welstand" zijn onder meer de volgende algemeen geldende toetsingscriteria voor reclame voor alle gebieden in de gemeente opgenomen.

1. "Reclame op straatmeubilair is toegestaan als geïntegreerd onderdeel van bijvoorbeeld deabri's en mupi's alsmede op daar voor ontwikkelde plakzuilen en andere daartoe aangewezen objecten."

2. "Reclames met een verwijzing, geen pijl zijnde, (maximaal 10 % van het oppervlak) zijn toegestaan mits het zicht op functionele informatie zoals ANWB-borden, straatnamen en huisnummers hierdoor niet wordt weggenomen of wordt gehinderd."

Voorts voert het college reclamebeleid, neergelegd in de Reclamenota 2008, op 23 december 2008 gepubliceerd in Gemeenteblad 2008-117.

Volgens dit beleid vallen onder buitenreclame "alle vormen van reclame (niet op of aan een gebouw) zichtbaar vanaf de openbare weg. Het gaat hierbij om buitenreclame als functioneel onderdeel van straatmeubilair, en buitenreclame als afzonderlijk element." In hoofdstuk 2 "Beleidsuitgangspunten" is omschreven welke reclamevormen op dit moment geëxploiteerd worden en bij welke reclamevormen het aantal verschijningen kan worden uitgebreid.

"Daarnaast geeft het inzicht in de reclame-uitingen die nu nog niet door de gemeente geëxploiteerd worden, maar waarvoor zich wel mogelijkheden aandienen. Ook bevat het reclamevormen die wel zijn toegestaan, maar niet door de gemeente worden geëxploiteerd."

Volgens paragraaf 2.3.9 is naast de reclame-uitingen die op dit moment geëxploiteerd worden nog ruimte voor andere vormen van reclame. "Het gaat hierbij om bijvoorbeeld de borden van Martiniplaza. Verder zijn er nog de reclame-uitingen die betrekking hebben op verwijzingen naar P+R borden en city bussen. Deze verwijzingen gaan vaak samen met aankondigingen voor evenementen die in Groningen plaatsvinden. Bovenstaande borden die

city promotion ten doel hebben zijn toegestaan."

3. Het college heeft op grond van artikel 2:6, zevende lid, en artikel 4:24, vijfde lid, van de APV geweigerd aan [appellant] vergunningen te verlenen voor het aanbrengen van verwijsborden aan lantaarnpalen in de openbare ruimte. Volgens het college wordt niet voldaan aan redelijke eisen van welstand. Aan dit standpunt ligt ten grondslag een advies (hierna: welstandsadvies) van de Commissie voor de Welstandszorg van de Gemeente Groningen (hierna: de welstandsc commissie). In dit welstandsadvies is vermeld dat de aanvraag niet voldoet aan de toetsingscriteria die gelden voor reclame-uitingen.

4. [appellant] heeft de beroepsgrond dat de rechtbank heeft miskend dat geen vergunning op grond van artikel 4:24, eerste lid, van de APV is vereist omdat lantaarnpalen niet onroerend zijn, ter zitting ingetrokken.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich op het standpunt mocht stellen dat het welstandsadvies deugdelijk is. Volgens hem is de welstandsc commissie eraan voorbij gegaan dat aan straatmeubilair meer vormen van reclame-uitingen zijn toegestaan dan expliciet in de welstandsnota zijn genoemd. Lantaarnpalen zijn in de welstandsnota aangewezen objecten, net alsabri's en mupi's. Hieraan mogen derhalve reclameborden worden bevestigd. Verder volgt uit de welstandsnota dat in overige gebieden, waaronder in het gebied waar de verwijsborden zouden worden aangebracht, lichtbakken en borden zijn toegestaan. Daarnaast is de rechtbank eraan voorbij gegaan dat op de in geding zijnde verwijsborden geen pijlen hoeven te worden geplaatst, maar dat ook voor verwijzende teksten kan worden gekozen. Overigens zijn pijlen op verwijsborden thans wel toegestaan. De in geding zijnde aanvraag valt binnen de in de welstandsnota gestelde criteria, waardoor deze niet op voorhand mocht worden afgewezen. De aanvraag is ten onrechte niet individueel en concreet beoordeeld, aldus [appellant].

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 september 2012 in zaak nr. 201111195/1/A1), mag het college, hoewel het niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij hem berust, aan het advies in beginsel doorslaggevende betekenis toekennen. Tenzij het advies naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat het college dit niet - of niet zonder meer - aan zijn oordeel omtrent de welstand ten grondslag heeft mogen leggen, behoeft het overnemen van een welstandsadvies in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders indien de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies overlegt van een andere deskundig te achten persoon of instantie dan wel gemotiveerd aanvoert dat het welstandsadvies in strijd is met de volgens de welstandsnota geldende criteria. Ook deze laatstgenoemde omstandigheid kan aanleiding geven tot het oordeel dat het besluit van het college niet berust op een deugdelijke motivering.

5.2. Zoals volgt uit de toetsingscriteria in de welstandsnota is reclame toegestaan als geïntegreerd onderdeel van onder meerabri's, mupi's, en op andere daartoe aangewezen objecten. Verwijsborden aan lantaarnpalen zijn geen reclame als hier bedoeld. De welstandsc commissie heeft zich gelet hierop als deskundige instantie op het standpunt mogen stellen dat de in geding zijnde aanvraag in strijd is met redelijke eisen van welstand. Hoewel uit de toetsingscriteria niet zonder meer volgt dat de betreffende verwijsborden in strijd zijn met redelijke eisen van welstand, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat dit gegeven niet leidt tot het oordeel dat het advies van de welstandsc commissie niet deugdelijk is. Dat in een algemene beschrijving inzake reclame in de welstandsnota is vermeld dat in overige gebieden lichtbakken en borden zijn toegestaan, maakt het vorenstaande niet anders. De welstandsc commissie heeft haar advies mogen baseren op de algemeen geldende

toetsingscriteria. De rechtbank heeft in het aangevoerde derhalve terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college het advies van de welstandscommissie niet aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen. [appellant] heeft geen deskundigenrapport overgelegd dat grond zou kunnen zijn het deskundigenadvies niet te volgen.

Wat [appellant] verder betoogt over de overweging van de rechtbank over het plaatsen van pijlen op de verwijsborden doet hieraan niet af. Hiertoe wordt in aanmerking genomen dat uit het tweede toetsingscriterium, waarnaar overigens de welstandscommissie niet heeft verwezen, volgt dat de verwijsborden waarvoor vergunningen worden gevraagd niet zijn toegestaan als deze een pijl bevatten. Dat [appellant] betoogt dat hij eventueel verwijsborden zonder pijl wil plaatsen, is in deze procedure niet aan de orde. Desgewenst kan hij hiervoor een nieuwe aanvraag indienen. Dat voorts volgens [appellant] thans wel verwijsborden met pijlen zijn toegestaan, betreft een omstandigheid van na het besluit van 18 mei 2011, waarmee het college bij het nemen van zijn besluit geen rekening kon houden. Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de in geding zijnde verwijsborden op grond van de Reclamenota kunnen worden vergund. In de Reclamenota is immers niet limitatief opgesomd welke vormen van reclame zijn toegestaan.

6.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de aanwending van de discretionaire bevoegdheid op grond van artikel 2:6, zevende lid, en artikel 4:24, vijfde lid, van de APV om verlening van de gevraagde vergunningen te weigeren omdat niet is voldaan aan redelijke eisen van welstand, in beginsel dient te geschieden overeenkomstig relevant beleid indien dit is vastgesteld. Dit volgt uit artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, ingevolge welk artikel het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

In dit geval is voornoemde Reclamenota relevant. Met de rechtbank acht de Afdeling de hierin verwoorde beleidsregels niet onredelijk.

De betreffende verwijsborden zijn niet aan te merken als reclame als genoemd in hoofdstuk 2 en evenmin als bedoeld in paragraaf 2.3.9 van de Reclamenota. Gelet hierop heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat deze beleidsregels niet in de weg staan aan de weigering van de vergunningen wegens strijd met redelijke eisen van welstand. Het betoog faalt derhalve.

7. Verder betoogt [appellant] dat de rechtbank heeft miskend dat er geen reden was om aan te nemen dat het college de betreffende aanvraag zou afwijzen, aangezien het college niet handhavend optreedt tegen illegaal geplaatste reclameborden. Evenmin mag het college derhalve handhavend optreden indien [appellant] zonder vergunning verwijsborden in de openbare ruimte plaatst.

7.1. In de omstandigheid dat het college niet handhavend optreedt tegen reclameborden die al dan niet illegaal in de openbare ruimte zijn aangebracht, heeft de rechtbank terecht geen grond aanwezig geacht voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid de door [appellant] gevraagde vergunningen heeft kunnen weigeren. Het al dan niet optreden tegen deze borden is een kwestie van handhaving, die in deze procedure niet aan de orde kan komen. Dit betoog faalt.

8. Verder betoogt [appellant] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college terecht geen aanleiding heeft gezien voor het toekennen van schadevergoeding. De

gemeente heeft onrechtmatig gehandeld jegens hem, doordat het besluit op de aanvraag voor een vergunning voor verwijsbordjes buiten de wettelijke termijn is genomen. Hierdoor heeft hij schade geleden, die in ieder geval dient te worden vergoed voor de periode tot de dag waarop het besluit op de aanvraag is genomen, hoewel een langere periode redelijk zou zijn. Hij verwijst hiervoor naar een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 19 augustus 2009 (LJN: BJ5589). Het college heeft toegezegd de door hem geleden schade te vergoeden, waarbij de per dag te betalen schadevergoeding is overeengekomen. Voorts heeft [appellant] naar eigen zeggen de geleden schade niet kunnen voorkomen door elders bedrijfsmatig actief te zijn, aangezien het vinden van een geschikte locatie en het verkrijgen van de hiervoor vereiste vergunningen enkele maanden zou duren terwijl bovendien voor elke verleende vergunning moet worden betaald.

8.1. In de door [appellant] genoemde uitspraak van de rechtbank Amsterdam werd buiten de wettelijke termijn een gevraagde exploitatievergunning verleend. Hierdoor is schade geleden, waarvoor de gemeente aansprakelijk werd gesteld. Anders dan in die uitspraak, is in dit geval de gevraagde vergunning voor verwijsborden geweigerd. Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat dit weigeringsbesluit rechtmatig is. Als binnen de wettelijke termijn zou zijn beslist, dan had [appellant] derhalve evenmin verwijsborden mogen plaatsen. [appellant] had dan dus niet minder schade geleden. Mede gelet hierop kan onvoldoende causaal verband worden aangenomen tussen de beweerdelijke schade en het feit dat het weigeringsbesluit is genomen buiten de wettelijke termijn. Hierbij wordt voorts in aanmerking genomen dat [appellant] zelf ervoor heeft gekozen te wachten met het exploiteren van de eerder aan hem verleende standplaatsvergunning, omdat dit volgens hem wegens zijn bedrijfsvoering niet kan zonder de in het geding zijnde verwijsborden. Dit heeft hij echter niet aannemelijk gemaakt. Ook is het zijn eigen keuze geweest om de besluitvorming van het college af te wachten en niet elders bedrijfsmatig actief te worden. Hetgeen [appellant] aanvoert over de tijd die nodig zou zijn om elders actief te kunnen worden en het feit dat volgens hem voor elke verleende vergunning moet worden betaald, doet daar niet aan af. Dit laatste heeft hij ook niet aannemelijk gemaakt.

Met hetgeen [appellant] in hoger beroep heeft aangevoerd, heeft hij voorts niet aannemelijk gemaakt dat het college toezeggingen heeft gedaan over het verlenen van schadevergoeding. Dat een per dag uit te keren schadevergoeding is overeengekomen, maakt het voorgaande niet anders.

Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat eventueel door hem geleden schade niet voor vergoeding in aanmerking komt.

Het betoog faalt.

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

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D. Roemers, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, ambtenaar van staat.

w.g. Roemers w.g. De Vries
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 december 2012

582-741.