ECLI:NL:RBLIM:2015:3035

Instantie	Rechtbank Limburg
Datum uitspraak	14-04-2015
Datum publicatie	15-04-2015
Zaaknummer	AWB - 14 _ 1597u en 15 _ 324u
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Weigering handhaving doelvoorschrift; weigering opleggen lagere geluidswaarden; weigering optreden tegen verstoring openbare orde. Doelvoorschrift moet aldus worden uitgelegd dat in de ruimte uitsluitend geluid mag worden geproduceerd dat afkomstig is van een vergader-, dart-, en kleinschalige receptieruimte met achtergrondmuziek. Aangezien er voor het mogelijk maken van deze activiteiten een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan nodig is geweest en die voorwaarde strekt tot naleving van artikel 1.1, derde lid, van het Bouwbesluit 2003, is er aanleiding dat voorschrift strikt uit te leggen. De rechtbank is van oordeel dat niet is vastgesteld of de activiteiten in het zaaltje overeenkomen met de in het voorschrift bedoelde niet geluidsbelastende activiteiten, nu in de controlerapporten uitgangspunt is geweest dat het zaaltje voor horecadoeleinden (als behorende tot de categorie Horecabedrijf I) in gebruik mag zijn. Met de enkele, niet geobjectiveerde- vaststelling dat muziek niet hard ten gehore wordt gebracht, is nog niet voldaan aan het voorschrift.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Omgevingsvergunning in de praktijk 2015/6853 Module Horeca 2015/2564

Uitspraak

RECHTBANK limburg

Zittingsplaats Roermond

Bestuursrecht

zaaknummers: AWB/ROE 14/1597 en 15/324

uitspraak van de meervoudige kamer van 14 april 2015 in de zaken tussen

[eiser1], [eiser2] en [eiser3], te [woonplaats], eisers

en

de burgemeester van de gemeente Beesel, verweerder 1 (in de zaak 14/1597)

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beesel, verweerder 2 (in de zaak 15/324).

Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2013 (het primaire besluit) heeft verweerder 1 het verzoek om op te treden tegen verstoring van de openbare orde afgewezen. In datzelfde besluit heeft verweerder 2 het verzoek om handhaving van een doelvoorschrift ten aanzien van activiteiten van café Friends en het verzoek om lagere geluidswaarden op te leggen afgewezen.

Bij besluit van 7 april 2014 (het bestreden besluit) hebben verweerders de bezwaren van eisers ongegrond verklaard.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerders hebben een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft, gevoegd met de zaken met zaaknummers 14/922, 13/3683 en 14/1347, plaatsgevonden op 5 februari 2015. Van eisers zijn [eiser1] en [eiser3] verschenen. Verweerders hebben zich laten vertegenwoordigen door mr. M.T.A. Hölzmann.

Overwegingen

1. Bij besluit van 26 september 2011 heeft verweerder 2 aan de exploitant van café Friends een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van het woongedeelte op de begane grond in het pand op het perceel [adres] te [plaats] in een caféruimte en toevoeging van deze ruimte aan de bestaande caféruimte aan de voorzijde van dat pand. Bij besluit van 17 februari 2012 heeft verweerder 2 het door eisers daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 21 december 2012 *(ECLI:NL:RBROE:2012:BY8111)* heeft de rechtbank het door eisers daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 januari 2014 *(ECLI:NL:RVS:2014:173)* heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) het hoger beroep van eisers gegrond verklaard, de uitspraak van de rechtbank vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het besluit van 17 februari 2012 in stand blijven, voor zover het de verleende omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) betreft. Daarbij heeft de Afdeling overwogen als volgt:

Het college heeft deze activiteiten op één lijn kunnen stellen met een andere bijeenkomstfunctie als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van het Bouwbesluit 2003, zodat terecht is getoetst aan de voor die functie in tabel 3.17 van dat besluit opgenomen grenswaarden. Daarbij heeft het college aansluiting kunnen zoeken bij het Praktijkboek Bouwbesluit 2003 van het voormalige ministerie van VROM waarin is

vermeld dat tot een bijeenkomstfunctie bijvoorbeeld horen een caféruimte, de eetzalen van een restaurant, een vergaderzaal in een kantoorgebouw, een schouwburg- of een kerkzaal, een ruimte voor het geven van cursussen, een crècheruimte en een deel van een sportgebouw waarin zich een tribune bevindt. Verder is van belang dat aan de omgevingsvergunning het voorschrift is verbonden dat het in de achterruimte te produceren geluid beperkt blijft tot geluid afkomstig van een vergader-, dart-, en kleinschalige receptieruimte met achtergrondmuziek. Daarmee is voldoende gegarandeerd dat het gebruik in de achterruimte overeenkomt met de bijeenkomstfunctie. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het aan de omgevingsvergunning verbonden voorschrift voldoende duidelijk en handhaafbaar is.;

en:

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college in de geluidaspecten geen aanleiding heeft hoeven zien de omgevingsvergunning te weigeren. Daartoe is van belang dat niet aannemelijk is geworden dat ter plaatse van de woning van [appellant; eisers in deze zaak, toevoeging rechtbank] geen goed woon- en leefklimaat is gegarandeerd.

Bij die uitspraak heeft de Afdeling voorts bepaald dat verweerder 2 alsnog diende te beslissen op de aanvraag, voor zover die ziet op de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Ter uitvoering daarvan heeft verweerder 2 bij besluit van 17 maart 2014 aanvullend een omgevingsvergunning verleend voor de activiteit bouwen (veranderen van het woongedeelte op de begane grond in een caféruimte) en daaraan een voorschrift verbonden, gelijk aan het voorschrift dat van de omgevingsvergunning van

26 september 2011. Het beroep daartegen is bij uitspraak van heden in de zaak met zaaknummer 14/1347 ongegrond verklaard op de grond dat verweerder voldoende aannemelijk heeft geacht dat ten aanzien van het in geding zijnde bouwplan wordt voldaan aan de eisen zoals deze zijn gesteld bij of krachtens het Bouwbesluit 2003.

2. Bij brief van 10 september 2013, gericht aan verweerder 2, hebben eisers verzocht om handhavende acties in de meest ruime zin van het woord tegen activiteiten in het zaaltje van café Friends, gelegen aan de achterzijde. Eisers hebben in hun brief aangegeven dat in strijd met het doelvoorschrift dat is verbonden aan de voor dat zaaltje verleende omgevingsvergunning van 17 februari 2012, andere, geluidbelastende, activiteiten dan toegestaan plaatsvinden. Daarnaast hebben eisers verzocht om lagere geluidswaarden op te leggen met toepassing van artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit. Tot slot hebben eisers verweerder 1 verzocht om op te treden tegen verstoring van de openbare orde.

3. Bij het primaire besluit hebben verweerders, ieder voor zover het hun bevoegdheden betreft, de verzoeken afgewezen. Bij het bestreden besluit hebben verweerders het bezwaar van eisers tegen het primaire besluit onder aanvulling van de motivering ongegrond verklaard. Daarbij hebben verweerders zich, in navolging van de commissie van advies voor de bezwaarschriften, op het standpunt gesteld dat deugdelijk en draagkrachtig is vastgesteld dat er geen sprake is van overtreding van het doelvoorschrift bij de omgevingsvergunning van 17 februari 2012. Wat betreft het verzoek van eisers om lagere geluidswaarden vast te stellen, is het standpunt ingenomen dat de in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit toegestane geluidswaarden voor het gebiedstype passend zijn en dat het opleggen van lagere waarden voor café Friends een onevenredige beperking in de bedrijfsvoering zou opleveren. Ten aanzien van het verzoek van eisers om op te treden tegen verstoring van de openbare orde, is overwogen dat er voor gebruik van de bevoegdheden op grond van de artikelen 174 en 175 van de Gemeentewet geen aanleiding bestaat.

Weigering handhaving doelvoorschrift

Aan de omgevingsvergunning van 26 september 2011, gehandhaafd bij besluit van 17 februari 2012, voor het zaaltje aan de achterzijde van het pand waarin het café wordt geëxploiteerd is het volgende voorschrift opgenomen:

De achterzijde van het pand aan de [adres] te [plaats], voor zover het bouwplan daarop betrekking heeft, mag uitsluitend worden gebruikt voor horecadoeleinden als behorende tot de categorie Horecabedrijf I van het vigerende bestemmingsplan, met dien verstande dat alleen een gebruik als bijeenkomstfunctie met andere (niet geluidbelastende) activiteiten is toegestaan en het in de ruimte te produceren geluid beperkt blijft tot geluid afkomstig van een vergader-, dart-, en kleinschalige receptieruimte met achtergrondmuziek.

4. Eisers voeren aan dat ondeugdelijk is vastgesteld dat er geen sprake is van overtreding van het doelvoorschrift, dat er in strijd met het voorschrift sprake is van geluidbelastende activiteiten in het zaaltje, en dat ten onrechte de door eisers verstrekte geluidsopnames zijn genegeerd.

De rechtbank overweegt als volgt.

5. De omgevingsvergunning met het daaraan verbonden voorschrift van 26 september 2011, gehandhaafd bij besluit van 17 februari 2012, staat in rechte vast. In de uitspraak van heden in de zaak met zaaknummer 14/1347 heeft de rechtbank voorts haar oordeel gegeven over de aanvullende omgevingsvergunning voor (ver)bouwen met hetzelfde voorschrift, en het beroep van eisers daartegen ongegrond verklaard. Voor zover eisers betogen dat de vergunning voor het in gebruik nemen van het zaaltje niet aan de daaraan te stellen normen voldoet, kan deze grond niet tot resultaat leiden.

6. Aan de orde is de vraag of er sprake is van overtreding van het aan de vergunning verbonden voorschrift en of verweerder 2 die vraag op goede gronden ontkennend heeft beantwoord. Naar het oordeel van de rechtbank moet dat voorschrift aldus worden uitgelegd dat in de ruimte uitsluitend geluid mag worden geproduceerd dat afkomstig is van een vergader-, dart-, en kleinschalige receptieruimte met achtergrondmuziek, zoals ook verwoord in de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014. Aangezien er voor het mogelijk maken van deze activiteiten een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan nodig is geweest en die voorwaarde strekt tot naleving van artikel 1.1, derde lid, van het Bouwbesluit 2003, is er aanleiding dat voorschrift strikt uit te leggen.

7. Verweerder 2 heeft ter onderbouwing van zijn standpunt dat het voorschrift niet is overtreden, verwezen naar rapporten van uitgevoerde controles op 7 september 2013, 6 oktober 2013, 20 oktober 2013, 23 november 2013, 1 december 2013, 15 februari 2014,

13 april 2014 en 20 februari 2014.

Bij die controles is, al dan niet naast het meten van geluidniveaus, een aantal malen vastgesteld dat er mensen aanwezig waren in het achterzaaltje, rokend, pratend en/of spelend op de gokkast, en/of dat er muziek klonk. Verweerder 2 heeft daaraan de conclusie verbonden dat het achterzaaltje overeenkomstig het voorschrift en wel overeenkomstig categorie Horecabedrijf I in gebruik was. Ter zitting heeft verweerders vertegenwoordiger nog aangegeven dat de intentie van het voorschrift was dat er geen harde muziek zou worden geproduceerd en dat daarvan geen sprake is (geweest).

De rechtbank is van oordeel dat daarmee niet is vastgesteld of de activiteiten in het zaaltje overeenkomen met de in het voorschrift bedoelde niet geluidsbelastende activiteiten, nu in de controlerapporten uitgangspunt is geweest dat het zaaltje voor horecadoeleinden (als behorende tot de categorie Horecabedrijf I) in gebruik mag zijn. Met de enkele, niet geobjectiveerde- vaststelling dat muziek niet hard ten gehore wordt gebracht, is nog niet voldaan aan het voorschrift.

Daarmee staat niet vast dat er geen sprake is van overtreding van meerbedoeld voorschrift, althans is niet voldoende onderbouwd dat er geen sprake is van overtreding. De daarop gerichte beroepsgronden slagen dan ook.

8. De rechtbank volgt eisers niet in hun betoog ten aanzien van de door en namens verweerder verrichte (kwaliteit van) geluidmetingen en is met verweerder van oordeel dat de door eisers zelf verrichte geluidmetingen niet als objectief zijn te duiden en mitsdien niet maatgevend kunnen zijn.

Weigering opleggen lagere geluidswaarden

9. De rechtbank dient de vraag te beantwoorden of verweerder 2 ten tijde van het primaire en bestreden besluit in redelijkheid heeft kunnen weigeren ten aanzien van café Friends de door eisers gewenste aanvullende maatwerkvoorschriften op te leggen.

Ingevolge artikel 2.17, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, voor zover hier van belang, mag het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau op de gevel van gevoelige gebouwen niet meer bedragen dan 50, 45 en 40 dB(A) in onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode.

Ingevolge artikel 2.20, eerste lid, van het Activiteitenbesluit kan het bevoegd gezag, in afwijking van de waarden, bedoeld in artikel 2.17, bij maatwerkvoorschrift andere waarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau en het maximale geluidniveau vaststellen.

Verweerder komt beleidsvrijheid toe bij de beantwoording van de vraag of hij gebruik zal maken van de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen en dient daarbij een belangenafweging te maken. De rechter moet de beslissing van verweerder terughoudend toetsen, dat wil zeggen dat hij zich moet beperken tot de vraag of verweerder in redelijkheid het opleggen van de gevraagde maatwerkvoorschriften heeft kunnen weigeren.

10. Verweerder 2 heeft zich op het standpunt gesteld dat de in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit toegestane geluidswaarden voor het gebiedstype passend zijn en dat het opleggen van lagere waarden voor de bedrijfsvoering van het café een onevenredige beperking zou opleveren. Ter zitting is aangegeven dat de belangen van omwonenden reeds in de in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit opgenomen normen zijn verdisconteerd. De rechtbank onderschrijft dat uitgangspunt en volgt eisers niet in hun betoog dat hun belangen niet en onvolledig zijn verdisconteerd nu er volgens de Wereld Gezondheidsorganisatie ter bewaking van goede nachtrust lagere geluiddrempels moeten gelden.

11. Naar het oordeel van de rechtbank doorstaat de beslissing van verweerder 2 om geen gebruik te maken van zijn bevoegdheid om lagere geluidwaarden op te leggen de aan de rechtbank toekomende toets. De rechtbank acht het standpunt van verweerder 2 dat er geen bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan aan café Friends lagere geluidwaarden worden opgelegd, niet onredelijk en voldoende gemotiveerd. Voor zover eisers betogen dat er sprake is van een bijzondere situatie die aanleiding is voor het opleggen van lagere geluidwaarden in het feit dat zij aanpandig aan het café wonen, wijst de rechtbank erop dat hiermee bij de nomen van het Activiteitenbesluit reeds expliciet rekening is gehouden. De rechtbank acht voorts het besluit niet strijdig met het gemeentelijk beleid, dat als uitgangspunt heeft de gemeente relatief stil te houden, nu dit niet dwingt tot ver(dere ver)stilling. Deze gronden slagen niet.

Weigering op te treden tegen verstoring van de openbare orde

12. Ingevolge artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. Ingevolge het derde lid is de burgemeester bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn

voor de handhaving van de openbare orde.

Ingevolge artikel 174, eerste lid, is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Ingevolge het derde lid is de burgemeester belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

Ingevolge artikel 175 van de Gemeentewet is de burgemeester, in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014 *(ECLI:NL:RVS:2014:4117)* volgt een beperkt openbare-orde begrip:

Volgens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 172 van de Gemeentewet bestaat de handhaving van de openbare orde door de burgemeester uit het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 49). Die openbare orde wordt beheerst door een complex van rechtsregels, dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven (Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr, 10, p. 88-89; Kamerstukken II 1989/90, 19 403, nr. 16, p. 38). Met het begrip "openbare orde" wordt derhalve in het kader van de bevoegdheden van de burgemeester gedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse.

13. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder 1 zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen sprake is van verstoring van de openbare orde of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan en dat er derhalve geen aanleiding is om bevelen te geven voor de handhaving van de openbare orde. Het feit dat eisers (over)last ervaren betekent niet dat er sprake is van verstoring van de openbare orde of dat er anderszins sprake is van een situatie als bedoeld in de artikelen 174 en/of 175 van de Gemeentewet. Die gronden slagen niet.

14. De overige door eisers tegen beide bestreden besluiten aangevoerde maar niet expliciet besproken gronden zijn door de rechtbank in het voorgaande in beschouwing genomen maar leiden niet tot een ander oordeel. Geoordeeld wordt tot slot dat er in het initiële verzoek van eisers om ten aanzien van activiteiten in het zaaltje van café Friends, gelegen aan de achterzijde, tot handhavende acties in de meest ruime zin van het woord over te gaan, voor de rechtbank geen aanleiding bestaat om te concluderen dat verweerders ook nog hadden moeten nagaan of er sprake was van overtredingen van andere voorschriften dan de door eisers expliciet aangeduide.

15. Het beroep van eisers in de zaak met nummer 14/1597, gericht tegen de ongegrond verklaring van eisers bezwaren tegen het primaire besluit voor zover genomen door verweerder 1, wordt ongegrond verklaard.

Het beroep van eisers in de zaak met zaaknummer 15/324, gericht tegen de ongegrond verklaring van eisers bezwaren tegen het primaire besluit voor zover genomen door verweerder 2, wordt gegrond verklaard voor zover dat overtreding van het aan de omgevingsvergunning verbonden doelvoorschrift betreft. In zoverre vernietigt de rechtbank het bestreden besluit. Het beroep van eisers tegen dit besluit van verweerder 2 wordt voor het overige ongegrond verklaard.

Verweerder 2 zal worden opgedragen een nieuwe besluit op het bezwaar van eisers tegen de weigering handhavend optreden tegen overtreding van het doelvoorschrift te nemen.

16. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder 2 aan eisers het door hen betaalde griffierecht vergoedt. In beginsel is er (ook) aanleiding om verweerder te veroordelen in de door eisers gemaakte proceskosten, zijnde de reiskosten en de verletkosten in verband met het bijwonen van de zitting op 5 februari 2015. Verweerder is echter in de uitspraak met zaaknummer 13/3683 al veroordeeld in deze kosten.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep in de zaak met zaaknummer 14/1597 ongegrond;
- verklaart het beroep in de zaak met zaaknummer 15/324 gegrond voor zover dat overtreding van het aan de omgevingsvergunning van 26 september 2011 verbonden doelvoorschrift betreft;
- vernietigt het bestreden besluit van verweerder 2 in zoverre;
- draagt verweerder 2 op binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak in zoverre een nieuw besluit te nemen op het bezwaar van eisers met inachtneming van deze uitspraak;
- verklaart het beroep in de zaak met zaaknummer 15/324 voor het overige ongegrond;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 165,00 aan eisers te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T.M. Schelfhout (voorzitter), en mr. R.M.M. Kleijkers en mr. E.J. Govaers, leden, in aanwezigheid van J.N. Buddeke, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 14 april 2015.

w.g. J.N. Buddeke, griffier	w.g. T.M. Schelfhout, voorzitter

Voor eensluidend afschrift:

de griffier,

Afschrift verzonden aan partijen op: 14 april 2015

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.