ECLI:NL:RVS:2007:BB8409

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	21-11-2007
Datum publicatie	21-11-2007
Zaaknummer	200702301/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 augustus 2006 heeft appellant sub 2 (hierna: het college) appellante sub 1 onder aanzegging van bestuursdwang gelast om met onmiddellijke ingang het gebruik van de eerste en tweede verdieping van het pand [locatie 1] te [plaats] (hierna: het pand) als kookschool te staken en gestaakt te houden tot het tijdstip waarop het pand voldoet aan de eisen die worden gesteld in het Bouwbesluit en de Utrechtse Bouwverordening ten aanzien van de brandveiligheid.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

200702301/1.

Datum uitspraak: 21 november 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellante sub 1], gevestigd te [plaats],
2. het college van burgemeester en wethouders van Utrecht, appellanten,

tegen de uitspraak in de zaken nos. 07/124 en 06/4364 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Utrecht van 27 februari 2007 in het geding tussen:

appellante sub 1

en

appellant sub 2.

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 augustus 2006 heeft appellant sub 2 (hierna: het college) appellante sub 1 onder aanzegging van bestuursdwang gelast om met onmiddellijke ingang het gebruik van de eerste en tweede verdieping van het pand [locatie 1] te [plaats] (hierna: het pand) als kookschool te staken en gestaakt te houden tot het tijdstip waarop het pand voldoet aan de eisen die worden gesteld in het Bouwbesluit en de Utrechtse Bouwverordening ten aanzien van de brandveiligheid.

Bij besluit van 28 september 2006 heeft het college het besluit van 11 augustus 2006 ingetrokken en [appellante sub 1] onder aanzegging van bestuursdwang gelast het gebruik van de eerste en tweede verdieping van het pand als kookschool gestaakt te houden.

Bij besluit van 16 november 2006 heeft het college het daartegen door [appellante sub 1] gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, het besluit van 28 september 2006 herroepen wat de begunstigingstermijn betreft en voor het overige in stand gelaten, in die zin dat [appellante sub 1] onder aanzegging van bestuursdwang wordt gelast binnen drie maanden na bekendmaking van het besluit op bezwaar het gebruik van de eerste en tweede verdieping van het pand als kookschool te staken en gestaakt te houden.

Bij uitspraak van 27 februari 2007, verzonden op 14 maart 2007, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Utrecht (hierna: de voorzieningenrechter) het daartegen door [appellante sub 1] ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 16 november 2006 vernietigd voor zover daarbij de afwijzing van vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten in stand is gebleven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellante sub 1] bij brief van 30 maart 2007, bij de Raad van State ingekomen op 2 april 2007, en het college bij brief van 19 april 2007, bij de Raad van State ingekomen op 24 april 2007, hoger beroep ingesteld. [appellante sub 1] heeft de gronden van haar hoger beroep aangevuld bij brief van 17 april 2007. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 29 mei 2007 heeft [appellante sub 1] van antwoord gediend.

Bij brief van 1 juni 2007 heeft het college van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van [appellante sub 1]. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 oktober 2007, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [directeur], bijgestaan door mr. I.H. van den Berg, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. N.T.J. Oosterwegel, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

Ten aanzien van het hoger beroep van [appellante sub 1].

2.1. Ingevolge het ter plaatse geldende stadsvernieuwingsplan "Noordelijke Oude Stad" (hierna: het stadsvernieuwingsplan), zoals laatstelijk herzien en met inbegrip van de wijzigingen die tot stand zijn gekomen na de vaststelling en goedkeuring van het bestemmingsplan "Horeca Differentiatie Binnenstad 1999" rust op het perceel de nader uit te werken bestemming "Gemengde Doeleinden Bouwblok 04-07 (bouwvlak A)".

Ingevolge artikel 44, sub B, eerste lid, van de voorschriften van het stadsvernieuwingsplan (hierna: de planvoorschriften) wordt in deze bestemming gestreefd naar de vestiging respectievelijk handhaving van de woonfunctie op de verdiepingen onder respect van de op het moment van de tervisielegging van het concept-stadsvernieuwingsplan op de verdiepingen met de vereiste vergunningen gevestigde niet-woonfuncties.

Ingevolge artikel 44, sub B, derde lid, van de planvoorschriften zijn in deze bestemming onder uitsluiting van andere functies op de begane grond horeca en op de verdiepingen culturele en woondoeleinden toegestaan.

Ingevolge artikel 1, sub m, van de planvoorschriften wordt onder detailhandel verstaan het bedrijfsmatig verkopen of ten verkoop aanbieden van goederen bestemd en gereed voor direct gebruik of verbruik

anders dan ter plaatse.

Ingevolge artikel 1, sub n, van de planvoorschriften wordt onder horecabedrijf verstaan een ruimte waarin bedrijfsmatig drank en/of etenswaren worden verstrekt bestemd en gereed voor direct gebruik ter plaatse.

Ingevolge artikel 71, eerste lid, van de planvoorschriften is het, zolang de bestemming ingevolge het plan niet is verwezenlijkt, verboden wijzigingen te brengen in het gebruik dat van bouwwerken en gronden werd gemaakt op het tijdstip waarop de goedkeuring van het plan onherroepelijk is geworden, tenzij de wijziging tot gevolg heeft dat het gebruik meer of geheel in overeenstemming wordt gebracht met de bestemming ingevolge het plan.

2.2. [appellante sub 1] betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat haar met betrekking tot het gebruik van de eerste en tweede verdieping van het pand als kookschool een beroep toekomt op het overgangsrecht. Zij voert daartoe aan dat de kookschool, in overeenstemming met de vermelding in het door de gemeente gehanteerde functieregistratiesysteem, als detailhandel moet worden aangemerkt, omdat met de exploitant van de op de begane grond gevestigde winkel in kookartikelen een vergaand samenwerkingsverband bestaat.

2.2.1. Dit betoog faalt. Het gestelde samenwerkingsverband brengt geen wijziging in de aard van de door [appellante sub 1] verrichte activiteiten. Deze activiteiten dienen op zichzelf te worden beschouwd en zijn niet aan te merken als detailhandel als bedoeld in artikel 1, sub m, van de planvoorschriften. De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat de toegestane functies woon- of culturele doeleinden niet zijn verwezenlijkt en dat, nu de eerste en tweede verdieping van het pand op het tijdstip waarop de goedkeuring van het stadsvernieuwingsplan onherroepelijk is geworden in gebruik waren ten behoeve van een kledingwinkel, het gewijzigde gebruik van die verdiepingen ten behoeve van de kookschool in strijd is met artikel 71, eerste lid, van de planvoorschriften.

2.3. De conclusie is dat in strijd is gehandeld met het stadsvernieuwingsplan, zodat het college bevoegd was terzake handhavend op te treden.

2.4. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

2.5. [appellante sub 1] betoogt tevergeefs dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat er geen concreet uitzicht is op legalisatie.

De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat door het college voldoende is gemotiveerd dat het gebruik van het pand als kookschool in ruimtelijke zin niet wenselijk is, zodat geen bereidheid bestaat vrijstelling te verlenen. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het college streeft naar de vestiging respectievelijk handhaving van de woonfunctie op de verdiepingen als bedoeld in artikel 44, sub B, eerste lid, van de planvoorschriften. De voorzieningenrechter heeft in dit verband terecht overwogen dat ook als de activiteiten van [appellante sub 1] zouden zijn aan te merken als zogenoemde additionele horeca, dit niet afdoet aan het gerechtvaardigd streven van het college de woonfunctie te handhaven en waar mogelijk te herstellen. Er is, anders dan [appellante sub 1] aanvoert, geen grond voor het oordeel dat het college niet consistent is in de uitvoering van zijn voormelde streven. De door [appellante sub 1] genoemde panden, waarvoor de bestemming "Gemengde Doeleinden Bouwblok 04-07 (bouwvlak A)" geldt en waarbij de verdiepingen geen woonfunctie kennen, vallen onder het overgangrecht. Naar niet is weersproken, is voor de op de eerste verdieping gelegen vergaderruimte van het pand [locatie 2] eerst na

de beslissing op bezwaar een bouwvergunning verleend, zodat het college hiermee geen rekening kon houden. Ter plaatse van het pand waarin de als zodanig bestemde kookschool […] is gevestigd, geldt een ander bestemmingplan.

2.6. In de door [appellante sub 1] aangevoerde omstandigheden, te weten de bouwtechnische toestand van het pand in relatie tot de kosten die zijn gemoeid met het vestigen van een woonfunctie, het karakter van de naaste omgeving en de belangen van derden, heeft de voorzieningenrechter terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het treffen van handhavingsmaatregelen jegens [appellante sub 1] zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het college van handhavend optreden had moeten afzien. Dat ambtenaren van de gemeente, naar [appellante sub 1] stelt, in het verleden positief tegenover de vestiging van de kookschool in het pand zouden hebben gestaan, leidt niet tot het oordeel dat zij er gerechtvaardigd op mocht vertrouwen dat het college van handhavend optreden zou afzien.

2.7. De voorzieningenrechter is gelet op het vorenstaande met juistheid tot de conclusie gekomen dat het college in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid handhavend op te treden.

2.8. Er bestaat voorts, anders dan [appellante sub 1] betoogt, geen grond voor het oordeel dat de overweging van de voorzieningenrechter dat de begunstigingstermijn niet onredelijk kort is, ondeugdelijk is. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat [appellante sub 1] met deze termijn voldoende tijd heeft gekregen om de door het college in het kader van de brandveiligheid geëiste maatregelen te treffen.

2.9. [appellante sub 1] betoogt terecht dat de voorzieningenrechter ten onrechte niet is ingegaan op de aangevoerde beroepsgrond met betrekking tot de brandveiligheid. Dit betoog kan evenwel niet leiden tot het daarmee beoogde doel, aangezien er tevens strijd met het stadsvernieuwingsplan bestaat en het college, gezien het vorenstaande, reeds om die reden handhavend op mocht treden. Verder is in de beslissing op bezwaar geen rechtsgevolg verbonden aan het niet treffen van de maatregelen, zoals omschreven in het door [opsteller] met betrekking tot de brandveiligheid opgestelde plan van aanpak, gedurende de gestelde begunstigingstermijn teneinde te voldoen aan de minimale brandveiligheidseisen. Naar niet is weersproken, komen deze overeen met de maatregelen die zijn opgenomen in dat plan van aanpak. Tussen partijen is dan ook niet in geschil welke maatregelen dienen te worden getroffen om gedurende de gestelde begunstigingstermijn te voldoen aan de minimale brandveiligheidseisen.

2.10. Het betoog van [appellante sub 1] dat de voorzieningenrechter eveneens ten onrechte en in strijd met artikel 8:69, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet is ingegaan op de aangevoerde beroepsgrond met betrekking tot de rechtmatigheid van de primaire besluiten van 11 augustus 2006 en 28 september 2006, faalt.

2.10.1. In de aangevallen uitspraak heeft de voorzieningenrechter met betrekking tot het besluit van 28 september 2006 overwogen dat het naar zijn oordeel gaat om een geval waarin dat besluit gedeeltelijk is herroepen wegens een aan het college te wijten onrechtmatigheid. Aldus is de voorzieningenrechter op de rechtmatigheid van dat besluit ingegaan.

Met betrekking tot het besluit van 11 augustus 2006 moet worden vastgesteld dat de voorzieningenrechter ten onrechte niet op de gestelde onrechtmatigheid daarvan is ingegaan. Nu echter geen grond bestaat voor het oordeel dat het college zich niet op het standpunt mocht stellen dat het de in dat besluit neergelegde handhavingsbeslissing niet mocht baseren op strijd met het Bouwbesluit en de Utrechtse Bouwverordening, kan [appellante sub 1] niet bereiken wat zij met haar betoog heeft beoogd.

2.11. Het hoger beroep van [appellante sub 1] is ongegrond.

Ten aanzien van het hoger beroep van het college.

2.12. Het college betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat het primaire besluit van 28 september 2006 gedeeltelijk is herroepen wegens een aan het college te wijten onrechtmatigheid.

2.12.1. Dit betoog slaagt. De voorzieningenrechter heeft niet onderkend dat aan de herroeping van het besluit van 28 september 2006 wat de begunstigingstermijn betreft ten grondslag is gelegd dat door [appellante sub 1] na dat besluit voormeld plan van aanpak was ingediend teneinde te voldoen aan de door het college wenselijk geachte minimale brandveiligheidseisen en dat voorts door [appellante sub 1] ook andere maatregelen in dat kader waren getroffen. Het college diende deze omstandigheden te betrekken in de heroverweging van het besluit van 28 september 2006. Het college voert terecht aan dat het eerst in de beslissing op bezwaar opnemen van een begunstigingstermijn is ingegeven door deze gewijzigde omstandigheden. Nu er hiermee geen aan het college te wijten onrechtmatigheid bestaat, heeft de voorzieningenrechter voorts ten onrechte overwogen dat het college ten onrechte heeft geweigerd aan [appellante sub 1] de kosten te vergoeden die zij in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Awb.

2.13. Het hoger beroep van het college is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voorzover het besluit van 16 november 2006 is vernietigd voorzover daarbij de afwijzing van vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten in stand is gebleven.

2.14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van [appellante sub 1] ongegrond;

II. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Utrecht van 27 februari 2007 in de zaken nos. 07/124 en 06/4364, voorzover daarbij het besluit van 16 november 2006 is vernietigd voorzover daarbij de afwijzing van vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten in stand is gebleven;

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, Voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt, Leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Klein Nulent, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Klein Nulent
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 november 2007

218-530.