

ECLI:NL:RVS:2008:BD3607

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	11-06-2008
Datum publicatie	11-06-2008
Zaaknummer	200705850/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 augustus 2005 heeft het dagelijks bestuur van de deelgemeente Feijenoord (hierna: het dagelijks bestuur) geweigerd [wederpartij] vergunning te verlenen voor het uitoefenen van een horecabedrijf in het pand aan de [locatie] te [plaats].
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Module Horeca 2008/1311

Uitspraak

200705850/1.

Datum uitspraak: 11 juni 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het dagelijks bestuur van de deelgemeente Feijenoord,

appellant,

tegen de uitspraak in zaak nr. 06/2110 van de rechtbank Rotterdam van 12 juli 2007 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te [woonplaats],

en

het dagelijks bestuur van de deelgemeente Feijenoord.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 augustus 2005 heeft het dagelijks bestuur van de deelgemeente Feijenoord (hierna: het dagelijks bestuur) geweigerd [wederpartij] vergunning te verlenen voor het uitoefenen van een horecabedrijf in het pand aan de [locatie] te [plaats].

Bij besluit van 4 april 2006 heeft het dagelijks bestuur het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 juli 2007, verzonden op 16 juli 2007, heeft de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 4 april 2006 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het dagelijks bestuur bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 augustus 2007, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 september 2007.

Bij besluit van 22 februari 2008 heeft het dagelijks bestuur het door [wederpartij] tegen het besluit van 29 augustus 2005 gemaakte bezwaar alsnog gegrond verklaard, dat besluit herroepen en [wederpartij] vergunning verleend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 april 2008, waar het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door mr. W.R. Scheffer, werkzaam bij de deelgemeente Feijenoord, en [wederpartij], in persoon en bijgestaan door mr. A.J.M. Bommer, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 3 van de Drank- en Horecawet (hierna: de DHW) is het verboden zonder daartoe strekkende vergunning van burgemeester en wethouders het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen.

Ingevolge artikel 27, tweede lid, kan een vergunning ten aanzien van een inrichting, waarvan de vergunning op grond van artikel 31, eerste lid, onder d, is ingetrokken, gedurende een bij die intrekking vastgestelde termijn van ten hoogste vijf jaar worden geweigerd.

Ingevolge artikel 31, eerste lid, onder d, wordt een vergunning ingetrokken indien zich in de betrokken inrichting feiten hebben voorgedaan, die de vrees wettigen, dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid.

2.1.1. Het dagelijks bestuur hanteert de op 3 februari 2003 bekendgemaakte beleidsregel "Beleid weigeringsgronden artikel 27, tweede lid, Drank- en Horecawet" (hierna: de beleidsregel). Volgens de beleidsregel kan een vergunning tot vijf jaar worden geweigerd indien met medeweten van de exploitant handel in harddrugs in of nabij de horeca-inrichting heeft plaatsgevonden.

2.2. Bij besluit van 28 april 2004 heeft het dagelijks bestuur de op 13 mei 2003 krachtens de DHW verleende vergunning voor de uitoefening van een horecabedrijf aan de [locatie] te Rotterdam ingetrokken en daarbij bepaald dat alle aanvragen voor een vergunning gedurende een periode van 5 jaar worden afgewezen. Daartoe is overwogen dat in het horecabedrijf handel in drugs met medeweten van de exploitant heeft plaatsgevonden en dat er geen bijzondere omstandigheden zijn om van de beleidsregel af te wijken.

Tegen dit besluit zijn geen rechtsmiddelen aangewend.

2.3. Onder verwijzing naar het besluit van 28 april 2004 heeft het dagelijks bestuur de door [wederpartij] gevraagde vergunning geweigerd op grond van artikel 27, tweede lid, van de DHW. In het besluit op bezwaar, waarbij de weigering is gehandhaafd, is overwogen dat de terugkeer van een horeca-inrichting met alcoholfunctie op deze locatie vooral negatieve gevolgen zal hebben voor het gebied, dat is aangewezen als een zogenoemd "hotspotgebied". Het verlenen van een vergunning krachtens de DHW is volgens het dagelijks bestuur onverantwoord. In hetgeen [wederpartij] in bezwaar heeft aangevoerd ziet het geen aanleiding de aanvraag niettemin in te willigen.

2.4. De rechtbank heeft overwogen dat, nu vergunning wordt aangevraagd door een andere exploitant dan degene wiens vergunning bij besluit van 28 april 2004 is ingetrokken, het dagelijks bestuur nader zal moeten motiveren waarom het vasthoudt aan de termijn van vijf jaar dan wel waarom het de gevraagde vergunning weigert.

Wanneer handhaving van de openbare orde een rol speelt in het kader van de DHW, dient er volgens de rechtbank een relatie te zijn met de desbetreffende inrichting. Het dagelijks bestuur is er volgens de

rechtbank niet in geslaagd die relatie aan te tonen, nu uitgegaan moet worden van een andere exploitant dan degene aan wie het besluit van 28 april 2004 was gericht. Nu het dagelijks bestuur voorts uitsluitend heeft verwezen naar de algehele problematiek in het desbetreffende gebied en niet concreet heeft aangegeven welke relatie er ligt tussen deze problematiek en de beoogde exploitatie van de inrichting door [wederpartij], is het besluit op bezwaar volgens de rechtbank niet deugdelijk gemotiveerd.

2.4.1. Het dagelijks bestuur bestrijdt deze overwegingen terecht. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 27, tweede lid, van de DHW kan de in deze bepaling opgenomen weigeringsgrond ook worden ingeroepen tegen een nieuwe uitbater of eigenaar (Kamerstukken II 1998/99, 25 969, nr. 6, blz. 36). De beleidsregel heeft voorts nadrukkelijk het oog op het voorkomen van een spoedige vergunningverlening aan nieuwe exploitanten. De bij het besluit van 28 april 2004 gestelde termijn geldt derhalve zowel voor de exploitant wiens vergunning werd ingetrokken als voor een nieuwe exploitant.

De vergunning van de vorige exploitant is ingetrokken op grond van artikel 31, eerste lid, onder d, van de DHW. Ingevolge die bepaling dient er een verband te zijn tussen gebeurtenissen in de inrichting en het gevreesde gevaar voor de openbare orde. Bij het vaststellen van de termijn, bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de DHW, is dat verband van belang. Is die termijn zoals in dit geval vastgesteld, dan kan het bestuursorgaan gedurende die termijn in beginsel vergunning weigeren. Artikel 27, tweede lid, van de DHW vereist niet dat het aantoonbaar is dat de eerder bedoelde gebeurtenissen die weigering rechtvaardigen. Dit is niet anders indien vergunning is aangevraagd door een andere exploitant, aangezien de termijn ook geldt voor nieuwe exploitanten.

Is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 27, tweede lid, van de DHW, dan dient het bestuursorgaan af te wege van het gebruik maakt van zijn bevoegdheid om vergunning te weigeren. Bij die afweging heeft het dagelijks bestuur de ten tijde van het besluit op bezwaar voorkomende openbare ordeproblemen in de omgeving van het pand betrokken en geconcludeerd dat de terugkeer van een horeca-inrichting met alcoholfunctie nog niet verantwoord is. De persoon van de exploitant speelt bij die afweging geen rol.

Uit het vorenstaande volgt dat de enkele omstandigheid dat [wederpartij] een nieuwe exploitant is, niet betekent dat een nadere motivering als door de rechtbank verlangd, vereist is.

2.5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd.

2.6. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, beoordeelt de Afdeling thans het door [wederpartij] bij de rechtbank ingestelde beroep tegen het besluit van 4 april 2006.

2.7. [wederpartij] heeft aangevoerd dat het besluit van 28 april 2004 in strijd is met artikel 27, tweede lid, van de DHW, omdat in dat besluit is bepaald dat gedurende vijf jaar alle vergunningen worden geweigerd, terwijl in artikel 27, tweede lid, is bepaald dat een vergunning kan worden geweigerd. Het besluit van 28 april 2004 kan daarom volgens [wederpartij] niet aan de afwijzing van zijn aanvraag ten grondslag worden gelegd.

2.7.1. Dit betoog faalt. Het woord "kan" in artikel 27, tweede lid, van de DHW ziet op de bevoegdheid om een vergunningaanvraag af te wijzen, indien aan de voorwaarden voor toepassing van die bepaling is voldaan. Het ziet niet op de voorwaarde dat bij het besluit tot intrekking van de eerder verleende vergunning is bepaald dat vergunning gedurende een bepaalde termijn wordt geweigerd.

2.8. [wederpartij] heeft voorts aangevoerd dat het dagelijks bestuur heeft gehandeld in strijd met het in artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde verbod van détournement de pouvoir. Volgens hem moet artikel 27, tweede lid, van de DHW zo worden uitgelegd dat deze weigeringsgrond alleen kan worden gehanteerd indien zich in de betrokken inrichting feiten zullen voordoen die eerder de reden vormden voor de intrekking en de termijnvaststelling. Nu het dagelijks bestuur niet aanneemt dat

[wederpartij] drugshandel in de inrichting zal toestaan, mocht het de vergunning derhalve niet weigeren. Door vergunning toch te weigeren heeft het dagelijks bestuur het instrument volgens [wederpartij] voor een oneigenlijk doel gebruikt, te weten het vrijwaren van de directe woon- en leefomgeving.

2.8.1. In artikel 27, tweede lid, van de DHW, noch in de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, zijn aanknopingspunten te vinden voor deze door [wederpartij] gegeven uitleg. Ingevolge die bepaling mag het dagelijks bestuur binnen de vastgestelde termijn van vijf jaar vergunning weigeren, ook al is er geen aanleiding te veronderstellen dat dezelfde gebeurtenissen die aanleiding waren voor de intrekking van de eerder verleende vergunning, zich opnieuw zullen voordoen onder een nieuwe exploitant. Er is geen grond voor het oordeel dat het dagelijks bestuur die bevoegdheid voor een door de wetgever niet beoogd doel heeft gebruikt. Dit betoog faalt daarom eveneens.

2.9. [wederpartij] heeft voorts aangevoerd dat het dagelijks bestuur niet aannemelijk heeft gemaakt dat de terugkeer van een horeca-inrichting in het pand vooral negatieve gevolgen zal hebben en dat daardoor de druk op de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de omgeving zal toenemen. Hij verwijst naar de conclusies van de bezwaarschriftencommissie, die het dagelijks bestuur niet heeft overgenomen.

2.9.1. Ook dit betoog faalt. Bij het nemen van het besluit van 28 april 2004 heeft het dagelijks bestuur beoordeeld gedurende welke termijn vergunningverlening moet worden geweigerd in het belang van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In het besluit op bezwaar van 4 april 2006 is beschreven welke problemen zich op dat moment nog in de omgeving van het pand voordoen. Het gaat daarbij om geweldsincidenten, de aanwezigheid van hangjongeren, handel in verdovende middelen en oneigenlijk gebruik van straatmeubilair. Deze problemen worden door [wederpartij] niet betwist. Gezien deze problemen heeft het dagelijks bestuur zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de omstandigheden niet zodanig zijn gewijzigd dat vergunningverlening ten tijde van het besluit op bezwaar, anders dan ten tijde van het besluit van 28 april 2004, verantwoord was.

2.10. Het beroep van [wederpartij] op het vertrouwensbeginsel slaagt evenmin. Niet in geschil is dat hij pas in een laat stadium op de hoogte is gesteld van het besluit van 28 april 2004. Bij brief van 17 december 2004 heeft het hoofd van het Bureau Vergunningen hiervoor zijn excuses aangeboden. Daarbij deelde hij mee dat hij de kans dat aan [wederpartij] vergunning zal worden verleend niet hoog acht. Vervolgens heeft [wederpartij] op 29 december 2004, aangepast op 7 maart 2005, vergunning aangevraagd. Aan [wederpartij] is niet toegezegd dat hem vergunning zou worden verleend. Aan het enkel ontbreken van informatie over het besluit van 28 april 2004 kon hij naar het oordeel van de Afdeling niet het in rechte te honoreren vertrouwen ontlenen dat het dagelijks bestuur hem vergunning zou verlenen.

2.11. De conclusie is dat het dagelijks bestuur, bij afweging van de betrokken belangen, in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot handhaving van de weigering vergunning te verlenen. Het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 4 april 2006 is derhalve ongegrond.

2.12. Het dagelijks bestuur heeft, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, bij besluit van 22 februari 2008 opnieuw op het bezwaar van [wederpartij] beslist. Met vernietiging van de aangevallen uitspraak is aan dit besluit de grondslag komen te ontvallen. Dit besluit dient derhalve eveneens te worden vernietigd.

2.13. 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 gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 12 juli 2007 in zaak nr. 06/2110;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. vernietigt het besluit van 22 februari 2008, kenmerk 2008-7315.

Aldus vastgesteld door mr. B. van Wagtendonk, voorzitter, en mr. W. van den Brink en mr. C.H.M. van Altena, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Wagtendonk w.g. Visser

voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 juni 2008

148.