

ECLI:NL:RVS:2017:1079

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	19-04-2017
Datum publicatie	19-04-2017
Zaaknummer	201605650/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBDHA:2016:8629, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 mei 2015 heeft de burgemeester de aanvraag van [appellant] om uitbreiding van de [horeca-inrichting] aan de [locatie] te Den Haag met een tuinterras afgewezen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201605650/1/A3.

Datum uitspraak: 19 april 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Den Haag,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 15 juni 2016 in zaak nr. 16/72 in het geding tussen:

[appellant]

en

de burgemeester van Den Haag.

Procesverloop

Bij besluit van 28 mei 2015 heeft de burgemeester de aanvraag van [appellant] om uitbreiding van de [horeca-inrichting] aan de [locatie] te Den Haag met een tuinterras afgewezen.

Bij besluit van 23 november 2015 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 juni 2016 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 23 november 2015 vernietigd maar bepaald dat de rechtsgevolgen ervan in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 maart 2017, waar [appellant], bijgestaan door mr. V. Kortenbach, advocaat te Den Haag, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. G.J. Broekhuis, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij het besluit van 28 mei 2015 heeft de burgemeester de aanvraag van [appellant] om uitbreiding van zijn horecagelegenheid met een tuinterras afgewezen. Daaraan heeft hij ten grondslag gelegd dat door de exploitatie van het tuinterras het woon- en leefklimaat in de omgeving van de horeca-inrichting nadelig wordt beïnvloed, vooral omdat in de directe omgeving wordt gewoond. De burgemeester wijst op de door hem gehanteerde vaste gedragslijn om geen tuinterrassen toe te staan, met uitzondering van de reeds van oudsher bestaande legale tuinterrassen die geen overlast hebben veroorzaakt.

In bezwaar heeft de burgemeester de afwijzing gehandhaafd, zij het op een andere grond. In navolging van de commissie bezwaarschriften heeft de burgemeester zich op het standpunt gesteld de horeca-inrichting in strijd is met het bestemmingsplan. Verdere uitbreiding moet daarom worden geweigerd.

2. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar vernietigd. Zij heeft geoordeeld dat de burgemeester [appellant] ten onrechte niet opnieuw heeft gehoord in bezwaar zodat hij had kunnen reageren op het veranderde standpunt van de burgemeester. De burgemeester heeft zich volgens de rechtbank ten onrechte op het standpunt gesteld dat de horecagelegenheid in strijd is met het bestemmingsplan en verdere uitbreiding daarom niet is toegestaan.

De rechtbank heeft evenwel aanleiding gezien de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten. De burgemeester heeft de plek waar het terras is voorzien terecht aangemerkt als binnenterrein. Weliswaar is het terras aangrenzend aan en bereikbaar via de openbare weg, maar het gaat om het eigen terrein van de horeca-inrichting. Het pand is aan de linker- en rechterzijde omgeven door woningen. De rechtbank heeft het standpunt van de burgemeester dat het woon- en leefklimaat van de omwonenden zal worden aangetast door de openstelling van het terras, wegens onder meer geluidhinder, niet onredelijk geacht.

3. In hoger beroep bestrijdt [appellant] alleen het in stand laten van de rechtsgevolgen door de rechtbank. De rechtbank heeft miskend dat het geluid dat afkomstig is van het terras inrichtingsgebonden geluidsoverlast is dat uitsluitend wordt gereguleerd door het Activiteitenbesluit. De van belang zijnde bepalingen uit de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Den Haag (hierna: APV) beschermen alleen publieksgebonden hinder, zoals verstoringen van de openbare orde en geen inrichtingsgebonden geluidsoverlast. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat het standpunt van de burgemeester dat het woon- en leefklimaat in de omgeving door het beoogde tuinterras negatief wordt beïnvloed niet onredelijk is. De rechtbank heeft in navolging van het standpunt van de burgemeester ten onrechte overwogen dat het terras een binnenterrein is. Het is onjuist dat het terras aan de linker- en rechterzijde is omgeven door woningen. Aan geen van beide zijden van het eigen terrein liggen woningen. Bovendien grenst het terrein aan de openbare weg. Er is derhalve geen sprake van een terrein met een besloten karakter. Het gaat hier om een buitenterrein zoals omschreven in de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit. Bij een buitenterrein wordt aangenomen dat het van het terrein afkomstige geluid, waaronder de eventueel door bezoekers veroorzaakte geluidsoverlast, opgaat in het omgevingsgeluid, zodat het buiten de beoordeling van de burgemeester blijft. Op een buitenterrein is de vaste gedragslijn van de burgemeester niet van toepassing en ook niet voor de droge horeca. Met zijn kolommenbalans 2015 heeft hij aangetoond dat de omzet uit de verkoop van alcoholische dranken niet meer is dan een verwaarloosbare 2,1% van de totale omzet. Verder wijst [appellant] erop dat de burgemeester bij meldingsplichtige horecazaken waar geen alcohol wordt geschonken, een terras in de achtertuin toestaat, zoals bij [bedrijf A] en [bedrijf B], waar het nota bene gaat om een binnenterrein.

3.1. De van belang zijnde bepalingen uit de APV luiden als volgt:

"Artikel 2:28 Exploitatie horeca-inrichting:

1. Het is verboden een horeca-inrichting te exploiteren zonder exploitatievergunning van de burgemeester.

[]

6. De burgemeester kan de exploitatievergunning geheel of gedeeltelijk weigeren, tijdelijk of voor onbepaalde tijd geheel of gedeeltelijk intrekken of wijzigen, indien:

a. naar zijn oordeel de openbare orde gevaar loopt of het woon- of leefklimaat in de omgeving van de horeca-inrichting door de aanwezigheid van de horeca-inrichting nadelig wordt beïnvloed;

[]"

3.2. De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling van 21 augustus 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:822) en van 13 februari 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ1248), terecht overwogen dat de burgemeester eventueel door bezoekers veroorzaakte geluidsoverlast ook in aanmerking dient nemen bij de beoordeling of de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf op ontoelaatbare wijze nadelig zal worden beïnvloed. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat de beoordeling of een horeca-inrichting aan de gestelde milieunormen voldoet uitsluitend in het kader van de handhaving van de Wet milieubeheer aan de orde dient te komen. Dit betekent evenwel niet dat de burgemeester aan geluidhinderaspecten voorbij kan gaan. Het geluid, voor zover dat valt binnen de door de milieuwetgeving gestelde normen, maakt deel uit van de uitstraling in haar totaliteit van de inrichting op de omgeving en is dus mede bepalend voor de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf. De burgemeester moet bij het nemen van een besluit op een aanvraag ingevolge artikel 2:28 van de APV afwegen of een terras op een bepaalde plaats toelaatbaar is, gelet op de kwaliteit van de woon- en leefsituatie aldaar. De burgemeester mag bij die afweging het karakter van de omgeving waar het terras moet worden gevestigd betrekken, evenals de uitstraling van het terras - in haar totaliteit - op die omgeving.

Uit het voorgaande volgt dat de burgemeester in het kader van de vergunningverlening voor de exploitatie van een terras bij een horeca-inrichting niet toetst of aan de geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit wordt voldaan. Aan het in dat kader door [appellant] aangevoerde over het Activiteitenbesluit en de nota van toelichting daarop kan dan ook niet worden toegekomen.

3.3. Ter zitting bij de Afdeling heeft [appellant] een filmopname laten zien van de situatie ter plaatse. Het terras is gelegen in het tuingedeelte aan de achterzijde van het pand van [appellant]. Het tuingedeelte is bereikbaar via een brandgang die uitkomt op de openbare weg. Het tuingedeelte zelf is niet aan de openbare weg gelegen. Verder is het tuingedeelte omsloten door bouwwerken, waaronder woningen op de eerste en tweede verdieping. [appellant] heeft ter zitting verklaard alleen in het tuingedeelte een terras te willen creëren en niet in de brandgang. De rechtbank is in navolging van de burgemeester terecht tot het oordeel gekomen dat het terras als binnenterrein moet worden aangemerkt. De burgemeester heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het stemgeluid bij een binnenterrein eerder tot overlast zal leiden dan bij een buitenterrein. In het laatste geval zou stemgeluid opgaan in het omgevingsgeluid, maar bij een binnenterrein is door de omsloten bebouwing het omgevingsgeluid veel lager waardoor stemgeluid eerder tot overlast zal leiden. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat het standpunt van de burgemeester dat het woon- en leefklimaat van de omwonenden zal worden aangetast door de openstelling van het terras niet onredelijk is en dat hij de gevraagde wijziging van de exploitatievergunning niet ten onrechte heeft geweigerd.

Voor zover [appellant] aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden omdat bij [bedrijf A] en [bedrijf B] wel een tuinterras is toegestaan, wordt overwogen dat de rechtbank terecht geen grond heeft gezien voor het oordeel dat het hier om gelijke gevallen gaat en de burgemeester daarom de wijziging van [appellant]s exploitatievergunning niet in redelijkheid heeft kunnen weigeren. Daartoe is redengevend dat

de door [appellant] genoemde horeca-inrichtingen niet vergunningplichtig maar alleen meldingplichtig zijn en reeds daarom geen gelijke gevallen zijn. Bovendien is bij [horeca-inrichting] - anders dan bij [bedrijf A] en [bedrijf B] - de verkoop van alcoholische dranken toegestaan; dat dat momenteel in feite slechts beperkt gebeurt doet daaraan niet af.

Het betoog faalt.

4. Het betoog van [appellant] dat de rechtbank hem ten onrechte geen proceskostenvergoeding heeft toegekend voor de in bezwaar gemaakte kosten, faalt evenzeer. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt. Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht worden de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Nu het besluit van 28 mei 2015 niet is herroepen, heeft de rechtbank reeds hierom terecht geen aanleiding gezien de burgemeester te veroordelen in de kosten die [appellant] in bezwaar heeft gemaakt.
5. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden bevestigd voor zover aangevallen.
6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Niane-van de Put, griffier.

w.g. Lubberdink w.g. Niane-van de Put
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 april 2017

805.