

MOTIVERING BESLISSING OP BEZWAAR
INZAKE DE VERLEENDE ALCOHOLWETVERGUNNING VOOR DE OVERNAME VAN ADDITIONELE HORECA BIJ
CONGRESGEBOUW DE VEREENIGING

Bestreden besluit

Bij besluit van 7 februari 2023 (kenmerk: HZ_DH-22-39781) is een vergunning verleend op grond van de Alcoholwet voor de overname van de additionele horeca bij Congresgebouw De Vereniging gevestigd aan Mariaplaats 14 te Utrecht.

Indieners van bezwaren

10967819
10964612
10967900
11000773
11062216

Feiten

Bij besluit van 28 april 2022 (HZ_DH-22-05728) is een exploitatievergunning en een Alcoholwetvergunning verleend voor het horecabedrijf D1, restaurant Mariaplaats De Vereniging B.V. Tegen dit besluit is bezwaar ingediend. Bij beslissing op bezwaar van 29 november 2022 is het besluit in stand gelaten. Hiertegen is beroep ingesteld.

Op 9 november 2022 heeft De Stadstuin Events B.V. een aanvraag ingediend voor de overname van de additionele horeca voor Congresgebouw De Vereniging. In de aanvraag wordt vermeld dat het gaat om aanvullende/ondergeschikte horeca. De aanvraag ziet op het schenken van alcohol in de ruimte, Proeflokaal de Dom tot uiterlijk 20:00 uur. Tevens is een plattegrond bijgevoegd en aangegeven dat de aanvraag ziet op de ruimte V.08 op de plattegrond.

Bij besluit van 7 februari 2023 (kenmerk: HZ_DH-22-39781) is een vergunning verleend op grond van de Alcoholwet voor de overname van de additionele horeca bij Congresgebouw De Vereniging gevestigd aan Mariaplaats 14 te Utrecht.

Ontvankelijkheid

Ik meen dat de bezwaarschriften tijdig zijn ingediend en ook voldoen aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) daaraan stelt. Bezwaarmakers zijn dan ook ontvankelijk in hun bezwaren.

Juridisch kader

Voor het juridisch kader verwijs ik u naar de bijlage bij dit besluit.

Bezwaren

In de bezwaarschriften en tijdens de hoorzitting is – kort samengevat – het volgende aangevoerd.

Aanvraag**Overname**

Op basis van het (ingevulde) aanvraagformulier is niet duidelijk waarvoor een vergunning is aangevraagd. Het gaat om een overname, maar onduidelijk is wat er precies is overgenomen. Daarnaast is niet duidelijk of een exploitatievergunning is aangevraagd. De vergunningen zijn niet overdraagbaar. Het kan niet gaan om de sociëteitsactiviteiten, want die worden door de Sociëteit zelf georganiseerd. Het lijkt erop dat een nieuw bedrijf zich heeft gevestigd. Het kan dus ook niet de juridische gevolgen hebben van een overname.

Daarbij ziet de aanvraag enkel op de ruimte Proeflokaal De Dom en is de vergunning nu verleend voor alle ruimten. Hierdoor wordt meer mogelijk gemaakt dan is aangevraagd.

Incompleet

Op de aangeleverde tekeningen staat geen afbeelding van de vergaderruimte in de achteraanbouw, de Jan van Scorel-zaal. Deze ruimte staat wel op de vergunning en maakt deel uit van het bedrijf. Door de vergunning te verlenen zonder de volledige tekening is de besluitvorming onzorgvuldig.

De huurovereenkomsten zijn niet verstrekt. Daardoor is niet duidelijk wat de afspraken zijn met betrekking tot het gebruik en over de samenwerking tussen de Sociëteit en Stadstuin Events B.V. Het moet duidelijk zijn of de bepalingen betreffende het gebruik van ruimten vergunningverlening toelaten.

Gewezen is op onduidelijkheid over (het gebruik van) de tweede keuken van waaruit toegang is tot alle vergaderruimten. Mogelijk is de keuken niet exclusief in gebruik bij de Stadstuin en maakt het geen deel uit van gehuurde. Feitelijk zou de keuken kunnen worden ingezet voor de horecabehoeftes van Stadstuin Events B.V. en daarmee fungeren als horeca D1.

De eigendomssituatie rondom de toiletten is ook onduidelijk. Hierdoor kan niet worden getoetst of aan eisen uit het Bouwbesluit wordt voldaan.

Gesteld wordt dat de Sociëteit verhuurder is en de hospitality verleent en dit laat uitvoeren door Stadstuin Events. Daardoor is onduidelijk door wie de alcohol wordt geschenken. De Sociëteit heeft een eigen Alcoholwetvergunning en mag niet schenken in de vergaderruimten.

Bestemmingsplan en Aanwijzingsbesluit exploitatievergunningsvrije horeca

De feitelijke toestand is dat sprake is van zelfstandige horeca. Volgens het bestemmingsplan is de grond bestemd voor vergaderruimte met additionele horeca. In de lijst van horeca-activiteiten bij het bestemmingsplan is omschreven wat onder additionele horeca wordt verstaan.

In tegenstelling tot wat in het bestreden besluit staat, wordt aan deze voorwaarden niet voldaan. De ondergeschiktheid is niet waarneembaar, het oppervlak voor de horeca bedraagt meer dan de vloeroppervlakte van de hoofdfunctie en de activiteiten zijn gelijk aan activiteiten in andere horecagelegenheden zoals hotels of restaurants. Uit de, op de website genoemde prijzen, volgt dat klanten meer geld kwijt zijn aan koffie/lunch/borrel dan aan de zaalhuur. Het vergaderen genereert als toegevoegde waarde aan de horeca en niet andersom.

Met het Aanwijzingsbesluit staat iets anders voor ogen dan wat de aanvrager hier wil doen. Bij een vergadering gebruikt men drank en etenswaren op dezelfde plek als waar de activiteit plaatsvindt. De horeca is hier een integraal onderdeel van de hoofdactiviteit. De hoofdfunctie kan niet functioneren zonder deze horeca en daarom niet additioneel te noemen. Op grond van het bestemmingsplan is sprake van horeca waarvoor op basis van de Verordening horeca gemeente Utrecht een exploitatievergunning nodig is.

De openingstijden zijn ook niet in overeenstemming met de eisen die worden gesteld. Op de website staat dat voor boekingen na 18:00 uur en in het weekend contact kan worden opgenomen. In het bestemmingsplan staat dat additionele horeca enkel open is tijdens de openingstijden van de hoofdfunctie.

Overlast

Extra overlast wordt verwacht. Er wordt op gewezen dat op de Mariaplaats zich al veel horeca bevindt. Brasserie Maria is vorig jaar geopend en zorgt al voor meer overlast dan eerst. Overlast door drukte van komen en gaan van personen, maar ook door de bevoorrading wordt gevreesd. Daarnaast ook van het glas dat laat op de avond in de container wordt gegooid.

Volksgezondheid, overlast en de openbare orde zijn belangen die binnen de bevoegdheid van de burgemeester vallen. Deze belangen worden geraakt bij het schenken van alcohol en moeten daarom beoordeeld worden bij een aanvraag voor een Alcoholwetvergunning.

De locatie wordt nu ook gebruikt op een manier die niet overeenkomt met de exploitatievergunning.

Procedurele onzorgvuldigheid

Door één van de bezwaarmakers is meermaals melding gedaan dat Stadstuin Events B.V. zonder exploitatie- of Alcoholwetvergunning exploiteert en alcohol schenkt. Hierop is geen reactie ontvangen.

Daarnaast is de aanvraag voor de vergunning in eerste instantie niet gepubliceerd, maar pas nadat navraag is gedaan. Door de tijd tussen de aanvraag en het besluit is één van de bezwaarmakers ernstig beperkt in de voorbereiding van de bezwaarprocedure. Tevens was er geen gelegenheid tot het geven van een zienswijze. Dit is onzorgvuldig.

Overwegingen

In heroverweging dien ik de vraag te beantwoorden of de vergunning op grond van de Alcoholwet terecht is verleend. Ik beantwoord deze vraag bevestigend en licht dat hieronder toe.

Toetsing in heroverweging

Op grond van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) moet ik mijn eerdere besluit heroverwegen op basis van de feiten en omstandigheden ten tijde van de heroverweging en op basis van het op dat moment geldende recht of beleid. Er zijn echter situaties waarin het meenemen van nieuwe feiten en omstandigheden van na het eerdere besluit niet voor de hand ligt, bijvoorbeeld door de aard van het besluit. Dit doet zich onder andere voor bij besluiten waarbij de situatie op een bepaald tijdstip of in een bepaald tijdvlak bepalend is. Daarvan is hier geen sprake.

Omvang aanvraag

Bij het besluiten op een aanvraag is de aanvraag leidend. De aanvrager bepaalt zelf waarvoor hij een vergunning aanvraagt. Op 9 november 2022 heeft Stadstuin Events een aanvraag ingediend voor een Alcoholwetvergunning voor het schenken van alcohol in de ruimte proeflokaal De Dom, locatie V.08 op de plattegrond.

Terecht is gesteld dat de aanvraag breder is geïnterpreteerd en ten onrechte de Alcoholwetvergunning ook is verleend voor de overige ruimten. Immers, de aanvraag is leidend en daarin is specifiek alleen Proeflokaal De Dom genoemd. Dit is ook door vergunninghouder bevestigd tijdens de hoorzitting. Ik meen dan ook dat de bezwaren op dit punt gegrond zijn en herroep het besluit in zoverre dat de Alcoholwetvergunning enkel betrekking heeft op de ruimte Proeflokaal de Dom. Dit betekent dat alleen alcohol geschonken mag worden in deze ruimte. Daarmee is tevens de onduidelijkheid rondom de Jan van Scorel-zaal niet meer relevant.

Terecht is ook opgemerkt dat een Alcoholwetvergunning en/of exploitatievergunning niet overdraagbaar is c.q. zijn. Er is hier ook geen Alcoholwetvergunning overgedragen. Of sprake is van

een overname van exploitatie van de additionele horeca is verder niet relevant voor de vergunningverlening.

Ten aanzien van het feit dat de aanvraag ook zou zien op een exploitatievergunning merk ik het volgende op. In de omschrijving is duidelijk aangegeven dat het gaat om het schenken van alcoholhoudende dranken als borrelmoment na een vergadering of bijeenkomst. Ook in de laatste opmerkingen wordt nog een toelichting gegeven waar en wanneer de alcohol geschonken wordt. Er is dan ook geen exploitatievergunning aangevraagd en er is ook geen exploitatievergunning vergund.

Toetsingskader

In bezwaar wordt gesteld dat geen sprake zou zijn van ondergeschikte c.q. additionele horeca. Daarbij is verwezen naar de regels uit het bestemmingsplan en het Aanwijzingsbesluit exploitatievergunningsvrije horeca. Toetsing en de beoordeling of aan het bestemmingsplan wordt voldaan valt niet binnen het toetsingskader. Ik wijs op een uitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2016 waaruit volgt dat het feit wat wel of niet is toegestaan op grond van het bestemmingsplan niet relevant is bij deze beoordeling.¹ Dit valt immers buiten de beoordeling van de vergunning op basis van de Alcoolwet.

Toetsing over de noodzakelijkheid van een exploitatievergunning maakt eveneens geen onderdeel uit van de beoordeling. Dit is niet aangevraagd en zoals gezegd is de aanvraag leidend. Ik wijs er hierbij nadrukkelijk op dat de vergunning het schenken van alcohol toestaat. Het schenken van alcohol is gelet op artikel 3 van de Alcoolwet alleen toegestaan met een vergunning. Het verstrekken van koffie en thee of lunch en waar en door wie deze al dan niet wordt bereid, valt eveneens buiten het beoordelingskader van deze vergunning. Ik ga dan ook niet in op het gebruik van de keuken. Zoals tijdens de hoorzitting besproken is kunt u een verzoek om handhaving indienen wanneer u meent dat hier een horecabedrijf wordt geëxploiteerd zonder de benodigde (exploitatie)vergunning.

In deze procedure gaat het om een vergunning die wel of niet wordt verleend op basis van de Alcoolwet. Het toetsingskader voor deze vergunning is artikel 27 van de Alcoolwet. Uit artikel 27 van de Alcoolwet volgt wanneer een vergunning geweigerd moet worden (of verleend). Dit betekent dat ik geen beoordelingsvrijheid heb. Wanneer aan de voorschriften uit artikel 27 van de Alcoolwet wordt voldaan dan moet ik de vergunning verlenen.

Gesteld is dat aan twee eisen uit artikel 27 van de Alcoolwet niet wordt voldaan. Ik ga hier nader op in.

Feitelijke toestand

Aangevoerd is dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet in overeenstemming zal zijn met hetgeen in de aanvraag is vermeld. Daarbij is verwezen naar hetgeen op de website staat vermeld van Stadstuin Events B.V. en de website van het Congresgebouw De Vereniging.

In de aanvraag staat enkel dat alcohol wordt geschonken in Proeflokaal de Dom na een vergadering. Tijdens de hoorzitting is dit ook door vergunninghouder bevestigd. Het feit dat volgens bezwaarmakers geen sprake zou zijn van een congrescentrum of althans dat niet aan de planologische regels wordt voldaan, maakt niet dat de praktijk anders zou zijn dan in de aanvraag staat toegelicht.

¹ ABRvS van 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2761.

Overigens heb ik op 15 mei 2023 opnieuw beide websites geraadpleegd. Daaruit blijkt dat enkel bij zaal Proeflokaal De Dom wordt aangegeven dat een hapje of drankje mogelijk is. Op de website van Congresgebouw De Vereniging wordt vermeld dat het gaat om een plek om te borrelen na een sessie in één van de andere zalen. De overige zalen worden beschreven als ruimtes voor bijvoorbeeld congressen en lezingen. Hieruit kan niet worden afgeleid dat in de andere ruimtes ook alcohol geschonken zal worden. Ik heb dan ook geen reden om aan te nemen dat de feitelijke toestand niet in overeenstemming is met hetgeen is aangevraagd.

Privaatrechtelijke afspraken

Gesteld is dat de eigendomssituatie rondom de toiletten onduidelijk is. In de primaire fase is vastgesteld dat aan de eisen van het Bouwbesluit wordt voldaan. Verder is gewezen op het gebruik van de tweede keuken en de bestemming daarvan en waar de lunch wordt bereid. Daarnaast zou niet duidelijk zijn wat de onderlinge relatie is tussen de Sociëteit en Stadstuin Events met betrekking de samenwerking en verhuur en het gebruik van het gebouw.

Bij de beoordeling van de belanghebbendheid geldt de hoofdregel dat degene die een verzoek om vergunning indient in beginsel wordt verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op het verzoek. Dit kan anders zijn als het verzoek om het verlenen van een vergunning betrekking heeft op gronden die bij een ander in eigendom zijn of waarop een ander zakelijke rechten heeft. Als aannemelijk is gemaakt dat de voorgenomen activiteit niet kan worden verwezenlijkt omdat de rechthebbende hiervoor geen toestemming wil geven en er geen mogelijkheid bestaat om de activiteit te verwezenlijken tegen de wens van de rechthebbende in (bijvoorbeeld via onteigening of het opleggen van een gedoogplicht), dan is de verzoeker geen belanghebbende. In dat geval is het verzoek om vergunning geen aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb.²

In dit geval hebt u geen redenen aangevoerd waaruit zou blijken dat Stadstuin Events geen toestemming heeft gekregen voor het gebruik van de toiletten, de keuken en/of andere ruimtes. Ik heb ook geen reden om hieraan te twijfelen. In tegendeel, Stadstuin Events exploiteren inmiddels al enige tijd het congrescentrum. Hoe dit verder privaatrechtelijk vorm is gegeven, doet eveneens niet ter zake. Privaatrechtelijke afspraken of relaties staan los van de vraag of ik de vergunning op basis van de Alcoholwet mocht verlenen. Het gaat immers om het schenken van alcohol door Stadstuin Events. Dat de huurovereenkomsten niet (of althans slechts gedeeltelijk) aan u zijn verstrekt, doet daar niet aan af. Daarbij heeft tijdens de hoorzitting vergunninghouder toegelicht dat op de eerste verdieping toiletten in het voorportaal aanwezig zijn en op de begane grond een grote toilettengroep. In hetgeen is aangevoerd zie ik geen aanleiding om te twijfelen over de toiletten.

Overlast

Gesteld is dat overlast en openbare orde binnen de bevoegdheid van de burgemeester vallen en daarom betrokken moeten worden bij deze besluitvorming.

Ik stel voorop dat het toetsingskader niet wordt bepaald door hetgeen waartoe ik in brede zin bevoegd ben. Het toetsingskader volgt uit de wet- en regelgeving op basis waarvan de vergunning wordt verleend. Ik ben reeds ingegaan op dit toetsingskader en heb geconcludeerd dat aan de vereisten wordt voldaan. Op grond van artikel 28 van de Alcoholwet moest ik de vergunning daarom verlenen.

² Zie bijvoorbeeld ABRvS van 29 september 2021 ECLI:NL:RVS:2021:2173, van 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002, van 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3048, van 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:198 en de uitspraak van 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:846.

Mocht u overlast ervaren dan raad ik u aan eerst contact op te nemen met de vergunninghouder. Wanneer u er samen niet uitkomt en u blijft overlast houden, dan kunt u altijd een melding indienen op de website van de gemeente Utrecht.

Zorgvuldigheid

Er bestaat geen verplichting voor het publiceren van de aanvraag van een Alcoholwetvergunning en daarmee ook niet voor het opvragen van zienswijzen. Op 6 april 2023 is het bestreden besluit van 7 februari 2023 gepubliceerd waarbij is aangegeven dat de bezwaartermijn startte op 6 april 2023. Bezwaarmakers waren echter al eerder bekend met het besluit. Zij hebben binnen zes weken na de verzenddatum van het bestreden besluit bezwaar gemaakt. Niet valt in te zien dat bezwaarmakers geschaad zouden zijn in hun belangen, omdat zij onvoldoende tijd hadden om zich voor te bereiden. Er is immers rekening gehouden met de late publicatie, waardoor in feite een langere bezwaartermijn gold voor bezwaarmakers. Hoewel de publicatie eerder had gekund, is deze niet onzorgvuldig geweest.

Juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 4:17

1 Indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, verbeurt het bestuursorgaan aan de aanvrager een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. De Algemene termijnenwet is op laatstgenoemde termijn niet van toepassing.

2 De dwangsom bedraagt de eerste veertien dagen € 23 per dag, de daaropvolgende veertien dagen € 35 per dag en de overige dagen € 45 per dag.

3 De eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is, is de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen.

Artikel 7:1

1 Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, [...].

Artikel 7:10

1 Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

Artikel 7:11

1 Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Alcoholwet

Artikel 1

1 Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt verstaan onder:

– horecabedrijf: de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse;

Artikel 3

1 Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van de burgemeester het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen.

Artikel 27

1 Een vergunning wordt geweigerd indien:

- a. niet wordt voldaan aan de ingevolge de artikelen 8 tot en met 10 geldende eisen;
- b. redelijkerwijs moet worden aangenomen, dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
- c. artikel 7, tweede lid, artikel 31, vierde lid, en artikel 32, tweede lid, zich tegen de verlening van de gevraagde vergunning verzet;

d. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat een of meer van de bij of krachtens de artikelen 2 en 13 tot en met 24 gestelde verboden zal worden overtreden of dat in strijd zal worden gehandeld met aan de vergunning verbonden beperkingen of voorschriften.

Verordening horeca gemeente Utrecht

Artikel 1 Definities

Horecabedrijf: de activiteit waarbij een bedrijf bedrijfsmatig, anders dan om niet of op een vergelijkbare wijze: logies verstrekt, dranken schenkt en/of voedsel bereidt voor (directe) consumptie of rookwaar verstrekt. Zoals hotels, short stay bedrijven, pensions, restaurants, cafés, cafetaria's, snackbars, discotheken, buurthuizen, afhaalzaken en clubhuizen. Het horecabedrijf wordt uitgeoefend in een pand en eventueel op een terras.

Horecalokaliteit: een lokaliteit als bedoeld in artikel 1 van de Alcoholwet.

Aanwijzingsbesluit exploitatievergunningvrije horeca gemeente Utrecht

De Burgemeester van gemeente Utrecht;

Gelet op artikel 4, derde lid, van de Verordening horeca gemeente Utrecht;

Overwegende dat de burgemeester bepaalde soorten horecabedrijven kan aanwijzen waarvoor het verbod niet geldt om een horecabedrijf te exploiteren zonder exploitatievergunning;

Besluit vast te stellen het Aanwijzingsbesluit exploitatievergunningvrije horeca gemeente Utrecht.

Artikel 1 Aanwijzing

De burgemeester wijst voor de gehele gemeente Utrecht de volgende soorten horecabedrijven aan waarvoor het verbod niet geldt om een horecabedrijf te exploiteren zonder exploitatievergunning:

1. Horecabedrijven mét een vergunning op grond van de Alcoholwet en zonder een terras.
2. Lunchrooms, ijssalons, koffiebars en (horeca)bedrijven en/of locaties met maximaal twee automaten. Er wordt geen alcoholhoudende drank geschonken en er is geen terras bij het bedrijf. De (horeca)bedrijven en/of locaties houden zich aan de (sluitingstijden van de) Winkeltijdenwet en Winkeltijdenverordening Utrecht 2015.
3. Horecabedrijven binnenin een overdekt winkelcentrum.
4. Supermarkten waar dranken of etenswaren voor directe consumptie worden verkocht.
5. Additionele horeca bij:
[...]
c. congrescentra en musea
[...]

Artikel 2 Uitzonderingen

De aanwijzing onder artikel 1 geldt niet voor:

- [...]
3. Locaties waarvoor een aanvraag om een exploitatievergunning is ingediend voor een (horeca)bedrijf van andere aard.
[...]