



VOORSTEL AAN HET COLLEGE VAN DE GEMEENTE ROERMOND

Onderwerp: BOB Kapellerpoort 1, kortdurend verblijf voor max. 7 kamers per nacht

Zaaknummer: 58853-2022

Datum: 23 mei 2023

Aanleiding

Bij besluit van 15 maart 2022, verzonden op 18 maart 2022 verleende uw college een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit 'handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening' voor het uitbreiden van de extended-stay functie met kortdurend verblijf voor 7 kamers op het adres Kapellerpoort 1, 6041 HZ te Roermond (hierna: het bestreden besluit).¹

Tegen het bestreden besluit maakte bezwaar de heer G.A.M. van de Wouw, namens:

- V.N.I. Adams, wonende aan de Roerzicht 29, 6041 XW, te Roermond;
 - Hotel DUX, gevestigd aan de Roerkade 11, 6041 KZ, te Roermond;
 - Hotel Roermond, gevestigd aan het Stationsplein 9, 6041 GN, te Roermond.
- per brief van 25 april 2022, binnengekomen op 26 april 2022 (hierna: bezwaarmaker).

Het bezwaarschrift is voor advies voorgelegd aan de Commissie behandeling bezwaarschriften (hierna: commissie). Een hoorzitting vond plaats op 15 november 2022. De commissie bracht op 17 maart 2023 schriftelijk advies uit. Voorgesteld wordt om het advies van de commissie over te nemen.

U wordt voorgesteld:

1. conform het advies van de Commissie behandeling bezwaarschriften, het bezwaarschrift tegen de verleende omgevingsvergunning voor het uitbreiden van de extended-stay functie van NERO in het pand aan de Kapellerpoort 1, 6041 HZ te Roermond, ontvankelijk en gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen en de verleende omgevingsvergunning alsnog te weigeren;
2. conform het advies van de Commissie behandeling bezwaarschriften, het verzoek om vergoeding van de proceskosten van bezwaar toe te kennen aan bezwaarmaker;
3. belanghebbende(n) hierover te informeren met bijgevoegde conceptbeschikking.

Toelichting voorstel

Heroverweging primaire besluit

Bij de beslissing op het bezwaarschrift moet uw college het bestreden besluit volledig heroverwegen, met in acht name van alle huidige omstandigheden van het geval. Tussen het tijdstip van het primaire besluit en de beslissing op bezwaar kunnen zich feiten en omstandigheden voordoen die aanleiding geven het primaire besluit te heroverwegen. Ons voorstel als beslissing op het bezwaarschrift lichten wij hierna verder toe.

Er is enkel marktverruiming aangetoond voor de zakelijke markt

Ter toetsing aan het geldende beleid (Nota Hotel en Bed & Breakfast in Roermond (2017)) is bij de aanvraag omgevingsvergunning een onderzoek (Marktonderzoek NERO Office hotel & City Café' (21

¹ Kenmerk 47968-2022.

april 2021)) toegevoegd dat is uitgevoerd door Bureau Stedelijke Planning. Hierin wordt aangegeven dat de 7 kamers gevuld kunnen worden vanuit voornamelijk zelf gegenereerde vraag vanuit de zakelijke markt en dat de kamers hiermee additioneel zijn aan de Roermondse hotelmarkt. Dat wil zeggen dat enkel marktverruiming is aangetoond voor kortdurend verblijf voor de zakelijke markt en niet voor toeristen.

Strijd met het rechtzekerheidsbeginsel

Artikel 2.22 lid 2 Wabo bepaalt dat aan een omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden die nodig zijn met het oog op het belang dat is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.10 tot en met 2.20 Wabo (een goede ruimtelijke ordening). Onder voorschriften dient tevens te worden verstaan: beperkingen² (zoals in onderhavig geval de beperking tot gebruik voor de zakelijke markt). Hierbij moet het gaan om belangen die betrokken zijn bij de weigeringsgronden die op een aanvraag om een omgevingsvergunning van toepassing zijn.

Het is van belang dat vergunningsvoorschriften handhaafbaar zijn. Als vergunningsvoorschriften niet handhaafbaar zijn, dan kan het bevoegd gezag naleving van deze voorschriften niet afdwingen. Het verbinden van voorschriften aan vergunningen die achteraf gezien niet afdwingbaar zijn, is in strijd met het rechtzekerheidsbeginsel.³

Uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling)⁴, blijkt dat het onderscheid tussen een beoogde doelgroep en overige doelgroepen voldoende duidelijk (objectief waarneembaar) moet zijn om handhaafbaar te kunnen zijn. Daarnaast volgt uit jurisprudentie van de Afdeling⁵ dat bij een te maken onderscheid, het mogelijk moet zijn om de verschillende categorieën (in casu zakelijk of toeristisch) voldoende en controleerbaar af te bakenen.

De commissie acht de handhaafbaarheid van de gestelde zakelijke doelgroep problematisch. De commissie stelt dat niet is gebleken op basis van welke objectief waarneembare kenmerken onderscheid kan worden gemaakt tussen zakelijke en toeristische klanten. Bovendien is volgens de commissie niet gebleken op welke wijze dit onderscheid controleerbaar is. Voor dit oordeel neemt de commissie onder meer mee dat ter zitting is aangegeven dat er (nog) geen controles hebben plaatsgevonden en daarnaast is bevestigd dat niet uit het nachtregister kan worden gehaald of sprake is van een zakelijk of toeristisch verblijf. De commissie is derhalve met bezwaarmaker van mening dat de zakelijke doelgroep ten aanzien waarvan het bestreden besluit is genomen, niet controleerbaar en derhalve niet handhaafbaar is.

Wij volgen het advies van de commissie dat het onderscheid tussen zakelijke- en toeristische klanten moeilijk te handhaven zal zijn. Zoals reeds hierboven is aangegeven, is het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning die achteraf gezien niet afdwingbaar zijn, in strijd met het rechtzekerheidsbeginsel.

Strijd met de Dienstenrichtlijn

Daarnaast blijkt uit jurisprudentie van de Afdeling⁶ dat ook horecadiensten vallen onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. De commissie volgt het standpunt van uw college dat het gelet op de

² Zie: Tekst & Commentaar Wet Algemene Bepalingen omgevingsrecht, Wolters Kluwer, onder de toelichting bij artikel 2.22 Wabo en de aldaar aangehaalde wetsgeschiedenis.

³ ECLI:NL:RVS:2019:260.

⁴ ECLI:NL:RVS:2017:2780.

⁵ ECLI:NL:RVS:2014:1238.

⁶ ECLI:NL:RVS:2019:3126.

Dienstenrichtlijn niet mogelijk is om beperkende voorwaarden in de vergunning op te nemen ten aanzien van de doelgroep.

Conclusie

Bij het nemen van een besluit over een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit 'handelen in strijd met bestemmingsplan', heeft uw college als bevoegd gezag een discretionaire bevoegdheid. Bij het uitoefenen van deze bevoegdheid dient het bevoegd gezag naast de eisen van het geschreven recht, de ongeschreven - ook tot het recht behorende - beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. In onderhavig geval is sprake van strijdigheid met een van deze beginselen, namelijk het rechtzekerheidsbeginsel, wanneer beperkende voorwaarden zullen worden opgenomen om de doelgroep voor de marktverruiming met 7 kamers voor kortdurend verblijf voor zakelijke klanten af te kunnen bakenen. Daarnaast is dit ook strijdig met de Dienstenrichtlijn. Deze strijdigheden met het rechtzekerheidsbeginsel en de Dienstenrichtlijn vormen een weigeringsgrond voor de aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit 'handelen in strijd met het bestemmingsplan'.

De Commissie adviseert het bezwaarschrift ontvankelijk en gegrond te verklaren, en het bestreden besluit te herroepen en het verzoek om vergoeding van de kosten van bezwaar toe te kennen (zie bijlage 2). Wij stellen voor het advies van de commissie over te nemen, gelet op voorgenoemde strijdigheden, en daarnaast het besluit te nemen om de omgevingsvergunning alsnog te weigeren.

Kanttekeningen en risico's

Niet van toepassing.

Historisch overzicht

- 4 april 2016: weigering aanvraag omgevingsvergunning voor de realisatie van 141 woningen;
- 2 juli 2018: verlening omgevingsvergunning voor de verbouwing van onderhavige locatie tot ontmoetingsplaatsen met ondersteunende horeca en logies (max. 87 eenheden), het extended-stay concept;
- 18 september 2019: besluit tot wijziging voornoemde omgevingsvergunning van 87 naar 77 eenheden;
- 21 januari 2019: weigering aanvraag omgevingsvergunning voor de omzetting van 77 extended-stay kamers naar 77 woningen. Tegen de beslissing op bezwaar is door aanvrager beroep ingediend bij de rechtbank. Op 17 maart 2022 hebben wij de uitspraak van de rechtbank Den Bosch ontvangen, waarin is aangegeven dat het beroep ongegrond is verklaard. Er is geen hoger beroep ingediend;
- 27 mei 2020: buiten behandeling stelling aanvraag omgevingsvergunning voor een verruiming van het vergunde concept extended-stay. Het bezwaar hiertegen door de aanvrager is inmiddels ingetrokken;
- 1 februari 2021: ontvangst principeverzoek voor de realisatie van een privé-dakterras ten behoeve van het penthouse in onderhavig pand. Nog in afwachting van initiatiefnemer op de vraag of het nog wenselijk is dit verzoek te beoordelen;
- 16 maart 2021: besluit tot vergunningverlening voor het tijdelijk toestaan van het inschrijven van klanten in het BRP;
- 20 mei 2021: besluit tot vergunningverlening voor een terras onder de overkapping van onderhavig pand;
- 25 januari 2022: aanvraag omgevingsvergunning aan voor het bestreden besluit;
- 15 maart 2022: besluit van uw college om de aanvraag omgevingsvergunning te verlenen (het bestreden besluit);
- 26 april 2022: ontvangst bezwaarschrift;
- 15 november 2022: de hoorzitting vond plaats;

- 27 maart 2023: de commissie bracht haar advies uit.

Financiële gevolgen

Voor een toekenning van de door bezwaarmaker gevraagde proceskostenvergoeding in de bezwaarfase als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Awb wordt geadviseerd een proceskostenvergoeding toe te kennen ad. € 1194,- (1 punt voor indienen bezwaar € 597,-, 1 punt voor bijwonen hoorzitting € 597,-).

Communicatie en participatie

Bezwaarmaker wordt op de hoogte gebracht door middel van bijgevoegde begeleidende brief met de (concept) beslissing op bezwaar.

Uitvoering en evaluatie

Niet van toepassing.

Bijlagen

1. Concept beslissing op bezwaar;
2. Advies van de Commissie behandeling bezwaarschriften;
3. Verslag van de Commissie behandeling bezwaarschriften.