ECLI:NL:RVS:2019:1568

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	15-05-2019
Datum publicatie	15-05-2019
Zaaknummer	201806559/1/R2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 juni 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Casino, Winthontlaan 8-10, Merwedekanaalzone" vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Module Ruimtelijke ordening 2019/8176 JOM 2019/678

Uitspraak

201806559/1/R2.

Datum uitspraak: 15 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

1. de raad van de gemeente Utrecht,

2. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 7 juni 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Casino, Winthontlaan 8-10, Merwedekanaalzone" vastgesteld.

Bij besluit van 14 juni 2018 heeft het college aan Rinkelstore C.V. een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een casino met parkeergarage op het adres Winthontlaan 8-10 te Utrecht.

Tegen deze besluiten heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

Rinkelstore C.V. en Investore Casinos B.V. hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 april 2019, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], en de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. T. Brouwer, mr. A. van Vliet en drs. J.J.A. Zuidgeest, zijn verschenen. Verder zijn Rinkelstore C.V. en Investore Casinos B.V., vertegenwoordigd door mr. A.M. Scharff, advocaat te Amsterdam, en Holland Casino N.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde C] en [gemachtigde D], bijgestaan door mr. A.A. Kleinhout, advocaat te Amsterdam, ter zitting gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan is vastgesteld en de omgevingsvergunning is verleend om een vestiging van een casino mogelijk te maken op gronden aan de Winthontlaan 8-10 in Utrecht. Investore Casinos B.V. is eigenaar

van de gronden waarop de ontwikkeling zal plaatsvinden, Rinkelstore C.V. is de aanvrager en houder van de omgevingsvergunning en Holland Casino zal het te ontwikkelen casino gaan gebruiken. Met het plan en de verleende omgevingsvergunning krijgt Holland Casino een nieuwe locatie voor haar vestiging in de stad Utrecht.

2. [appellante] exploiteert op de [locatie] in Utrecht twee speelautomatenhallen. [appellante] heeft in het verleden meerdere malen getracht om uit te breiden of een vestiging te verplaatsen naar een andere locatie in Utrecht, maar dit voornemen is telkens afgewezen onder verwijzing naar de gemeentelijke Verordening op de speelautomatenhallen van 1989, laatstelijk gewijzigd in 1991 (hierna: speelautomatenverordening). [appellante] kan zich niet met het plan en de verleende omgevingsvergunning voor de bouw van een casino verenigen, omdat Holland Casino als aanbieder van speelautomaten volgens haar aan dezelfde regels moet zijn gebonden als zij.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

4. Het besluit van 7 juni 2018 waarbij het plan is vastgesteld en het besluit van 14 juni 2018 waarbij de omgevingsvergunning is verleend zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van de gemeentelijke coördinatieregeling van paragraaf 3.6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro). Voor de mogelijkheid van beroep worden de bestreden besluiten op grond van artikel 8.3, eerste lid, van de Wro als één besluit aangemerkt.

Belanghebbendheid

5. De raad en het college betwisten dat het belang van [appellante] rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken. Volgens hen is [appellante] niet werkzaam in hetzelfde marktsegment, omdat op basis van de Wet op de kansspelen onderscheid wordt gemaakt tussen speelautomaten binnen een casino en speelautomaten binnen een speelautomatenhal zoals [appellante] die exploiteert.

5.1. Volgens vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraak van de Afdeling van 7 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA0085) is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende. Dit is het geval indien de onderneming in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied werkzaam is als de in het plan voorziene bedrijvigheid.

De raad en het college hebben niet bestreden dat [appellante] in hetzelfde verzorgingsgebied werkzaam is. Tussen partijen is wel in geschil of [appellante] in hetzelfde marktsegment werkzaam is als Holland Casino. [appellante] biedt net als een casino het gebruik van speelautomaten aan. De bedrijfsactiviteiten van [appellante] komen wat betreft doelgroep en diensten zodanig overeen met het aanbod van een casino dat niet kan worden gezegd dat die zich op een ander marktsegment richten. [appellante] is dan ook actief in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als de in het plan voorziene bedrijvigheid. Daardoor kan niet worden uitgesloten dat de vaststelling van het plan en het verlenen van de omgevingsvergunning de exploitatie van de speelautomatenhallen van [appellante] negatief beïnvloedt. Dit betekent dat het belang van [appellante] als feitelijk gevolg van de bestreden besluit kan worden getroffen, waardoor haar belang rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken. Het beroep van [appellante] is dan ook ontvankelijk.

Beroepsgronden tegen het plan

Procedureel

6. [appellante] betoogt dat de gevolgde procedure tot vaststelling van het plan niet zorgvuldig is geweest, omdat de raad de naar voren gebrachte zienswijze niet fatsoenlijk heeft beantwoord, de raad geen raadsinformatiebijeenkomst heeft gehouden waar [appellante] heeft kunnen inspreken en de raad ook anderszins niet met haar in gesprek wil treden over haar plannen om naar een andere locatie te verplaatsen.

6.1. Voor zover [appellante] betoogt dat de wijze waarop de raad de naar voren gebrachte zienswijze heeft behandeld in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), overweegt de Afdeling dat dit artikel zich er niet tegen verzet dat de raad de zienswijze samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat de raad bepaalde bezwaren of argumenten niet in zijn overwegingen heeft betrokken. Daarom faalt dit betoog.

6.2. Verder heeft de raad voldaan aan de wettelijke vereisten van de kennisgeving van de terinzagelegging van het plan. Wat betreft het betoog van [appellante] dat haar onvoldoende inspraak is geboden en dat geen overleg met haar heeft plaatsgevonden, ziet de Afdeling geen aanleiding om anders te oordelen dan de voorzieningenrechter heeft gedaan in de uitspraak van 27 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3146, waarbij op deze beroepsgrond is ingegaan. Het betoog faalt.

Inhoudelijk

7. [appellante] vreest dat zich als gevolg van het plan twee speelcasino's in de stad Utrecht zullen vestigen. Daarnaast betoogt zij dat de raad het plan voor een casino op gronden aan de Winthontlaan 8-10 niet had mogen vaststellen.

Zij voert aan dat de speelautomatenverordening in de weg staat aan het verplaatsen van een speelautomatenhal naar een andere locatie binnen de gemeente, omdat het gemeentelijke beleid er op is gericht het aanbieden van kansspelen op speelautomaten te verminderen. Volgens [appellante] onderscheidt Holland Casino zich niet van particuliere aanbieders van speelautomaten en moet Holland Casino worden beschouwd als een grote speelautomatenhal die ook is gebonden aan de regels in de speelautomatenverordening. Bovendien had de raad volgens [appellante] mede gelet op zijn eigen beleid in het plan een regeling moeten opnemen over de etiquette waaraan een casino moet voldoen.

Daarnaast voert [appellante] aan dat de raad door dit plan vast te stellen Holland Casino nadrukkelijk faciliteert een vestiging te openen dan wel haar vestiging te verplaatsen naar een andere locatie in Utrecht. Omdat [appellante] geen mogelijkheid wordt geboden om uit te breiden dan wel te verplaatsen, behandelt de raad haar ten onrechte anders dan Holland Casino. Deze handelwijze van de raad leidt volgens [appellante] tot concurrentievervalsing, hetgeen in strijd is met de Wet Markt en Overheid.

Tot slot voert [appellante] aan dat het plan is vastgesteld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiveringsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel omdat de financiële gevolgen voor [appellante] door een groter casino op een betere locatie niet in de besluitvorming zijn afgewogen, het vertrouwensbeginsel omdat het vertrouwen van [appellante] door de handelwijze van de raad is geschaad en het specialiteits- en evenredigheidsbeginsel omdat de raad de belangen van [appellante] niet bij zijn besluitvorming heeft betrokken.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat een speelcasino moet worden onderscheiden van een speelautomatenhal zoals [appellante] die exploiteert. De regels in de speelautomatenverordening zijn volgens de raad niet van toepassing op een speelcasino. Daarnaast stelt de raad dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

7.2. Het plan geeft een bestemming en regels aan gronden ter plaatse van het perceel Winthontlaan 8-10 in Utrecht. Aan deze gronden is de bestemming "Cultuur en ontspanning" toegekend. De voor deze bestemming aangewezen gronden zijn op grond van artikel 3, lid 3.1, van de planregels bestemd voor een casino en voorzieningen en functies die bij de bestemming horen zoals verkeers-, parkeer- en groenvoorzieningen. Daarnaast is uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "horeca" en op de begane grondlaag, horeca in de categorieën D1 en D2 toegestaan, mag uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "parkeergarage" een parkeergarage worden gerealiseerd en is uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "terras" een terras toegestaan bij de aangrenzende horecafunctie.

7.3. Het casino is nu gevestigd in het gebouw aan de Overste den Oudenlaan 2 in Utrecht. Maar het gebruik van deze gronden als casino is niet meer als zodanig bestemd. In het bestemmingsplan "Hoek Overste den Oudenlaan" is bepaald dat de voor "Cultuur en Ontspanning - Casino" aangewezen gronden tot uiterlijk vijf jaar na vaststelling van dit bestemmingsplan zijn bestemd voor een casino. Het bestemmingsplan is vastgesteld op 29 november 2012. Het gebruik van de gronden aan de Overste den Oudenlaan 2 als casino is dus sinds 29 november 2017 niet meer toegestaan. Momenteel gedoogt het

college het gebruik van deze gronden als casino, maar deze situatie dient in ieder geval te worden beëindigd zodra Holland Casino het voorgenomen gebouw op de locatie Winthontlaan 8-10 in gebruik heeft genomen. Gelet hierop is de vrees van [appellante] dat zich als gevolg van het plan dat in deze procedure aan de orde is twee speelcasino's in Utrecht zullen vestigen niet terecht.

7.4. Voorop staat dat in deze procedure het plan voor een casino op de gronden aan de Winthontlaan 8-10 ter beoordeling voorligt. De vraag of het gemeentebestuur op een juiste wijze is omgegaan dan wel omgaat met de wens van [appellante] om haar speelautomatenhal uit te breiden of naar een andere locatie te verplaatsen, ligt in deze procedure niet voor. De Afdeling zal alleen beoordelen of het bestreden besluit is genomen in overeenstemming met het recht.

7.5. De speelautomatenverordening regelt dat een speelautomatenhal niet wordt gevestigd of wordt geëxploiteerd zonder vergunning van de burgemeester. Namens verweerders is toegelicht dat sinds 1991 een aangescherpt zogeheten uitsterfbeleid wordt toegepast, waarbij wordt uitgegaan van maximaal vijf speelautomatenhallen. Niet in geschil is dat er op dit moment meer dan vijf vergunningen voor speelautomatenhallen zijn verleend. [appellante] beschikt over een vergunning voor twee van deze speelautomatenhallen. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellante] zo dat het plan niet uitvoerbaar is omdat voor de vestiging en exploitatie van een casino op de locatie Winthontlaan 8-10 een exploitatievergunning op grond van de speelautomatenverordening nodig is, maar dat die vergunning niet kan worden verleend omdat het maximaal aantal exploitatievergunningen dat kan worden verleend al is bereikt.

Het plan voorziet in een casino. Gelet op de begripsbepaling van casino in artikel 1.19 van de planregels is een casino zoals in het plan mogelijk wordt gemaakt een speelcasino als bedoeld in artikel 27g, tweede lid, van de Wet op de kansspelen. De vergunningplicht in de speelautomatenverordening is van toepassing op een speelautomatenhal zoals omschreven in deze verordening, te weten een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder c, van de Wet op de kansspelen (tegenwoordig artikel 30c, eerste lid, onder b, van deze wet). De Wet op de kansspelen maakt onderscheid tussen een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, bestemd om het publiek de gelegenheid te geven een spel door middel van kansspelautomaten te beoefenen, en een speelcasino. De speelautomatenverordening is niet van toepassing op een speelcasino als bedoeld in de Wet op de kansspelen. Dat binnen een speelcasino zoals Holland Casino die exploiteert ook grote aantallen speelautomaten aanwezig kunnen zijn, betekent niet dat een speelcasino een speelautomatenhal is waarop de speelautomatenverordening van toepassing is. De vergunningplicht in de speelautomatenverordening staat daarom naar strekking en doel van de regeling niet in de weg aan de vaststelling van het plan.

7.6. Over het betoog dat de raad, mede gelet op zijn beleid dat er op is gericht het aanbieden van kansspelen op speelautomaten te verminderen, in het plan een regeling had moeten opnemen over de etiquette waaraan een casino moet voldoen, overweegt de Afdeling dat in het plan alleen regels kunnen worden gesteld die in het kader van een goede ruimtelijke ordening nodig zijn. De door [appellante] voorgestelde regeling is niet nodig om het doel van een goede ruimtelijke ordening te bereiken en is voornamelijk ingegeven ter bescherming van zijn belangen als concurrerende aanbieder van speelautomaten. De raad heeft in het plan dan ook terecht geen dergelijke regeling opgenomen.

7.7. Verder betoogt [appellante] dat het Holland Casino illegaal is gevestigd in de stad Utrecht omdat de kansspelautoriteit niet de daarvoor benodigde instemming van de gemeenteraad heeft kunnen overleggen. Voor zover hij daarmee stelt dat het plan daarom ten onrechte voorziet in een casino, overweegt de Afdeling dat de beoordeling of het casino dat zich in het plangebied gaat vestigen een voorafgaande instemming van de betrokken gemeenteraad heeft, is geregeld in afzonderlijke wetgeving met een eigen procedure vastgelegd in de Wet op de kansspelen. De vraag of een casino een dergelijke instemming heeft, valt daarom buiten de omvang van dit geding.

7.8. Wat betreft de door [appellante] gemaakte vergelijking met de positie van Holland Casino en het betoog dat zij gelijk behandeld zou moeten worden, heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat de positie van [appellante] verschilt van de positie van Holland Casino mede gezien de regelgeving die van toepassing is op een speelcasino. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld. Dat binnen een speelcasino dezelfde type speelautomaten zouden mogen worden opgesteld, zoals [appellante] ter zitting heeft gesteld, maakt niet dat de positie van [appellante] daarom gelijk is aan de positie van een speelcasino. Daarom bestaat ook in zoverre geen

aanleiding voor het oordeel dat het besluit is genomen is strijd met het recht.

7.9. Verder geeft het betoog van [appellante] waarom het plan tevens is vastgesteld in strijd met de andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur, evenmin aanleiding om aan te nemen dat het plan niet had kunnen worden vastgesteld. Niet aannemelijk is dat de belangen van [appellante] door dit plan zo worden geschaad, dat aan haar belangen een groter gewicht had moeten worden toegekend dan aan het belang dat is gediend bij het vaststellen van het plan.

De omgevingsvergunning

8. [appellante] heeft geen afzonderlijke beroepsgronden tegen de bij besluit van 14 juni 2018 verleende omgevingsvergunning aangevoerd. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding het bestreden besluit in zoverre onrechtmatig te achten.

Conclusie

9. Het beroep van [appellante] is ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S.E. Reichardt, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Reichardt

lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 mei 2019

772.