ECLI:NL:RBAMS:2018:9149

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	19-12-2018
Datum publicatie	04-04-2019
Zaaknummer	AWB - 17 _ 7353
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Finale geschilbeslechting / tijdelijke ligplaatsvergunning Aan eiseres is een exploitatievergunning verleend voor tien vaartuigen voor passagiersvervoer (RB 1 tot en met 10) in het segment onbemand voor vergunningengebied 2. Verder is aan eiseres een omgevingsvergunning verleend op grond van een binnenplanse vrijstelling, voor het realiseren van ligplaatsen ten behoeve van elektrische passagiersvaartuigen op het water gelegen aan het kanaal, nabij [het adres], te Amsterdam. Bij de verlening van deze omgevingsvergunning was het Ruimtelijk afwegingskader Zuid (RAK) het afwegingskader. Verweerder heeft de aanvraag van eiseres voor tien ligplaatsvergunningen afgewezen omdat sprake zou zijn schaarse vergunningen. De rechtbank is van oordeel dat verweerder in onderhavige zaak onvoldoende heeft onderbouwd dat sprake is van fysieke schaarste. Het enkele feit dat er mogelijk meerdere aanvragen zijn gedaan voor deze locatie, nog daargelaten dat dit niet is onderbouwd met stukken, maakt naar het oordeel van de rechtbank niet dat per definitie sprake is van fysieke schaarste. In het kader van finale geschilbeslechting zal de rechtbank zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat verweerder aan eiseres een ligplaatsvergunning verleent voor bepaalde tijd, dat wil zeggen tot het nieuwe stedelijke beleid ten aanzien van de toedeling van ligplaatsvergunningen in werking is getreden.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JWA 2019/49

Uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 17/7353

uitspraak van de meervoudige kamer van 19 december 2018 in de zaak tussen

de besloten vennootschap [bedrijf] ., te Amsterdam, eiseres,

[de persoon] , te Amsterdam, eiser
(gemachtigde: mr. S. Levelt),

en

het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van stadsdeel Zuid, verweerder
(gemachtigde: mr. M.H.J. Stelwagen).

Procesverloop

Bij besluit van 6 december 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder de aanvraag van eiseres om tien ligplaatsvergunningen voor onbemande passagiersvaartuigen afgewezen.

Bij besluit van 16 januari 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eisers ongegrond verklaard.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 3 december 2018.
Namens eiseres is eiser verschenen. Eisers zijn bijgestaan door mr. L.W. Tellegen, een kantoorgenoot van mr. S. Levelt. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. J.B. van Doorn en mr. D.B. Smaalders.

Overwegingen

1.1. Aan eiseres is op 11 juni 2016 een exploitatievergunning verleend voor tien vaartuigen voor passagiersvervoer (RB 1 tot en met 10) in het segment onbemand voor vergunningengebied 2.

1.2. Op 24 juni 2016 is aan eiser een omgevingsvergunning verleend op grond van een binnenplanse vrijstelling, voor het realiseren van ligplaatsen ten behoeve van elektrische passagiersvaartuigen op het water gelegen aan [het kanaal] , nabij [adres] , te Amsterdam. Bij de verlening van deze omgevingsvergunning was het Ruimtelijk afwegingskader Zuid (RAK) het afwegingskader.

1.3. Op 8 september 2016 heeft eiseres een aanvraag ingediend voor het innemen van ligplaatsen in het water van [het kanaal] op de locatie [adres] ter hoogte van [nummer] te Amsterdam, met tien

elektrische onbemande passagiersvaartuigen, RB 1 tot en met 10. De vaartuigen hebben de volgende afmetingen: 5,5 meter lengte, 2 meter breedte en 1 meter hoogte (gemeten vanaf de waterlijn).

Standpunt partijen

2. Bij het primaire besluit, gehandhaafd bij het bestreden besluit, heeft verweerder de aanvraag van eiseres om tien ligplaatsvergunningen voor elektrische passagiersvaartuigen afgewezen op grond van artikel 2.3.1 en artikel 2.4.1 van de Verordening op het binnenwater (Vob) 2010. Volgens verweerder is toewijzing van de ligplaatsvergunningen aan eiseres niet in het belang van de "ordening", zoals bedoeld in het tweede lid van artikel 2.3.1 van de Vob 2010, aangezien het hier gaat om schaarse vergunningen. Verweerder heeft dit als volgt toegelicht.

3. Het begrip "ordening" ziet niet slechts op de aspecten die meer ruimtelijk van aard zijn, maar ook op de wijze waarop vrijgekomen dan wel nieuw aangelegde ligplaatsen worden verdeeld. Het aantal ligplaatsen is, ook in dit stadsdeel, per definitie fysiek (en planologisch) beperkt. Dit maakt het tot een schaars publiek recht. Met een toewijzingssysteem en/of lotingsreglement wordt het belang van de ordening op het water gediend en door het ontbreken hiervan zou het verlenen van ligplaatsvergunningen in strijd kunnen zijn met deze ordening op het water. Alhoewel het hier niet om een vastgesteld plafond gaat, betreft het wel een maximum aan mogelijke ligplaatsen, voortkomende uit de schaarste aan beschikbare natuurlijke hulpbronnen. Er is, kortom, onvoldoende plek om aan iedere aanvrager een ligplaats te bieden. Dat uit de Vob 2010 niet voortvloeit dat de verlening van ligplaatsvergunningen aan een maximum is gebonden, maakt niet dat geen sprake is van schaarse vergunningen. Het RAK is in zijn huidige vorm, zonder dat de noodzakelijke uitwerking met betrekking tot de toewijzingssystematiek heeft plaatsgevonden, onvoldoende geschikt als toetsingskader voor de aanvraag van eiseres. Toewijzing van de vergunningen aan eiseres zonder dat er door het bestuur een transparante verdelingsprocedure is gevolgd, levert strijd op met het gelijkheidsbeginsel en de transparantieverplichting. Ook het feit dat aan eiser wel een omgevingsvergunning is verleend, betekent nog niet dat ook een ligplaatsvergunning moet worden verleend.

3.1. Eisers hebben aangevoerd dat ligplaatsvergunningen geen schaarse vergunningen zijn en dat op grond daarvan er geen noodzaak is voor verweerder, om in afwachting van een nieuwe toebedelingsmethodiek, de aanvraag van eiseres af te wijzen. De Dienstenrichtlijn is niet van toepassing en verweerder heeft ten onrechte gesteld dat er desondanks sprake is van een schaarse vergunning zoals bedoeld in de conclusie van Staatsraad Advocaat-Generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven, aldus eisers.[1] Volgens eisers kan er, gelet op de omvang van het gehele binnenwater in de gemeente Amsterdam en zelfs daarbuiten, geen sprake zijn van fysieke schaarste. Bovendien heeft verweerder dit niet onderzocht, laat staan bewezen, zodat het besluit ook onvoldoende is gemotiveerd. Een plafond in het aantal te verlenen ligplaatsvergunningen is niet gegeven in een bestemmingsplan of in een andere (beleids)regel. Daarbij is een bestemmingsplan niet van invloed op de beschikbare fysieke ruimte. Ook is er geen koppeling tussen de gevraagde ligplaatsvergunning met een wel schaarse vergunning: door middel van een afwijkingsvergunning wordt in ligplaatsen op deze locatie voorzien.[2] In het vigerende bestemmingsplan is er ook geen maximaal aantal ligplaatsvergunningen gesteld. Volgens eisers is er geen noodzaak om een toewijzingssysteem vast te stellen en verweerder heeft de ligplaatsvergunningen dan ook ten onrechte geweigerd.

3.2. Eisers hebben verder aangevoerd dat het RAK een beleidsregel is waarin verweerder heeft weergegeven hoe invulling wordt gegeven aan de "ordening" om ligplaatsen voor bedrijfsvaartuigen te faciliteren. Ook wordt in het RAK een ruimtelijk afwegingskader gegeven op basis waarvan aanvragen voor ligplaatsvergunningen worden beoordeeld, aldus eisers. In het RAK is geen toewijzingssystematiek opgenomen en er staat ook niet dat in afwachting van een methodiek van toebedeling geen ligplaatsvergunningen worden verleend. Er is in het RAK juist geconstateerd dat de locatie waarvoor eiseres een ligplaatsvergunning heeft verzocht heel

geschikt is voor passagiersvaartuigen. Bovendien is het RAK nog steeds onverkort en ongewijzigd van kracht. Ook is er volgens eisers geen andere beleidsregel in het RAK opgenomen waarop een weigering kan worden gebaseerd. Er is ook geen ander besluit genomen of regeling tot stand gebracht waaruit een vergunningstop blijkt, zodat in zoverre een eventuele vergunningstop niet kenbaar was voor eiseres op het moment van de aanvraag. Als er al een weigeringsgrond zou kunnen worden opgemaakt uit het RAK, hetgeen niet het geval is, dan is het niet mogelijk om met een beleidsregel een absolute weigeringsgrond in het leven te roepen, zoals verweerder heeft gedaan. Beleidsregels scheppen geen (nieuwe) bevoegdheden.[3]

Juridisch kader

4.1. Op grond van artikel 1.2.6, eerste lid, van de Vob 2010 kan een vergunning of ontheffing voor bepaalde of onbepaalde tijd worden verleend.

4.2. Op grond van artikel 1.2.6, tweede lid, van de Vob 2010 kunnen aan een vergunning of ontheffing voorschriften of beperkingen worden verbonden ter bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning of ontheffing is vereist.

4.3. Op grond van artikel 2.4.1, vierde lid, gelezen in samenhang met artikel 2.3.1, tweede lid, van de Vob 2010 kan een ligplaatsvergunning worden geweigerd in het belang van de welstand, ordening, de veiligheid, het milieu, het bestemmingsplan en de vlotte en veilige doorvaart.

Beoordeling door de rechtbank

Schaarse vergunning?

5.1. Volgens Staatsraad Advocaat-Generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven in zijn conclusie van 25 mei 2016 is er sprake van schaarse publieke rechten als de omvang van de aanvragen het aantal beschikbare publieke rechten overtreft.[4] Voor het aantal te verlenen rechten moet een maximum of plafond bestaan. Dit plafond kan ook voortvloeien uit de schaarste aan beschikbare natuurlijke hulpbronnen, de zogeheten fysieke schaarste.

5.2. Verweerder heeft in het verweerschrift toegelicht dat ook in stadsdeel Zuid sprake is van fysieke schaarste, net als in stadsdeel Centrum. Verweerder heeft in dit verband gewezen op een uitspraak van deze rechtbank van 22 juni 2018.[5] De locaties in stadsdeel Zuid zijn gewild vanwege hun gunstige ligging. Indien er een ligplaats beschikbaar komt zal naar verwachting een groot deel van de houders van een exploitatievergunning een ligplaatsvergunning aanvragen. Ook zijn er nog ligplaatsen nodig voor woonboten en pleziervaartuigen. Sinds 2014 zijn er in dit stadsdeel geen ligplaatsvergunningen meer verleend. Er zijn meerdere aanvragen ingediend voor deze locatie en verweerder ziet noodzaak voor het opstellen van een toedelingsmethodiek. Het RAK is in zijn huidige vorm onvoldoende geschikt om als toetsingskader te gelden. In het belang van de ordening bestaat volgens verweerder de ruimte om geen ligplaatsvergunning te verlenen totdat een toedelingssystematiek is vastgesteld. Op de zitting heeft de gemachtigde van verweerder toegelicht dat naar verwachting in mei 2019 nieuw stedelijk beleid is ontwikkeld ten aanzien van onder meer ligplaatsen. Indien verweerder wel een ligplaatsvergunning zou verlenen, dan doorkruist dit het toekomstige nieuwe beleid.

5.3. De rechtbank is van oordeel dat verweerder in onderhavige zaak, anders dan in de zaak waar verweerder naar heeft verwezen, onvoldoende heeft onderbouwd dat sprake is van fysieke schaarste. Het enkele feit dat er mogelijk meerdere aanvragen zijn gedaan voor deze locatie, nog daargelaten dat dit niet is onderbouwd met stukken, maakt naar het oordeel van de rechtbank niet dat per definitie sprake is van fysieke schaarste. Volgens de conclusie van Widdershoven is er sprake van schaarse publieke vergunningen als de omvang van de aanvragen het aantal beschikbare publieke rechten overtreft. Dat is in onderhavige zaak geenszins aannemelijk gemaakt. Weliswaar heeft de gemachtigde van verweerder ter zitting gesteld dat ongeveer 300

exploitatievergunningen zijn verleend voor vergunningengebied 1 en dat de aanvragen voor een ligplaatsvergunning bijna allemaal zien op stadsdeel Centrum en stadsdeel Zuid, maar dit is niet nader onderbouwd. Ook is onduidelijk of er, en zo ja, hoeveel ligplaatsvergunningen zijn verleend in stadsdeel Zuid, dan wel hoeveel ligplaatsvergunningen er kunnen worden verleend. Niet duidelijk is of het aanbod aan ligplaatsvergunningen minder is dan het aantal gegadigden. Verweerder heeft dan ook onvoldoende onderbouwd dat in onderhavige zaak sprake is van fysieke schaarste.

5.4. Gelet op het voorgaande zal de rechtbank het beroep van eisers gericht tegen het bestreden besluit gegrond verklaren en dit besluit vernietigen.

5.5. In het kader van finale geschilbeslechting zal de rechtbank met toepassing van artikel 8:72 derde lid onder b, van de Algemene wet bestuursrecht zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat verweerder aan eiseres een ligplaatsvergunning verleent voor bepaalde tijd, dat wil zeggen tot het nieuwe stedelijke beleid ten aanzien van de toedeling van ligplaatsvergunningen in werking is getreden. De rechtbank neemt daarbij het volgende in overweging:
- eiseres is in het bezit van een exploitatievergunning voor tien vaartuigen voor passagiersvervoer voor vergunningengebied 2 voor de vaartuigen RB 1 tot en met RB 10;
- eiser is in het bezit van een omgevingsvergunning voor het realiseren van ligplaatsen ten behoeve van deze tien passagiersvaartuigen op het water gelegen aan [het kanaal] , nabij [adres] , te Amsterdam;
- deze locatie is (blijkens het RAK) geschikt voor het innemen van een ligplaats en op deze locatie kunnen ligplaatsvergunningen worden verleend;
- verweerder heeft ter zitting bevestigd dat deze locatie in beginsel geschikt is.

Conclusie rechtbank

6. Het beroep is gegrond. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eisers het door hun betaalde griffierecht vergoedt.

7. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eisers gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 2.004,- (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het verschijnen ter hoorzitting, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 501,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept het primaire besluit en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 333,- aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 2.004,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. B.C. Langendoen, voorzitter, en mr. L.H. Waller en mr. A.C. Loman, leden, in aanwezigheid van J.G.J. Geerlings, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 19 december 2018.

griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.

---

1 ECLI:NL:RVS:2016:1421.

2 Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2017:2611 en ECLI:NL:RVS:2017:2331.

3 HR, 28 maart 1990, AB 1990/306.

4 ECLI:NL:RVS:2016:1421.

5 ECLI:NL:RBAMS:2018:4456.