

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:2958
Datum uitspraak	1 november 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 juni 2015 heeft het algemeen bestuur geweigerd aan [appellant] ligplaatsvergunning te verlenen voor het [vaartuig] voor de [locatie] te Amsterdam.

Volledige tekst

201607401/1/A3.

Datum uitspraak: 1 november 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Amsterdam,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 30 augustus 2016 in zaak nr. 15/5706 in het geding tussen:

[appellant]

en

het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel Centrum.

Procesverloop

Bij besluit van 16 juni 2015 heeft het algemeen bestuur geweigerd aan [appellant] ligplaatsvergunning te verlenen voor het [vaartuig] voor de [locatie] te Amsterdam.

[appellant] heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt en het algemeen bestuur verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Het algemeen bestuur heeft met dat verzoek ingestemd en het bezwaarschrift met toepassing van artikel 7:1a, vijfde lid, van de Awb doorgezonden aan de rechtbank.

Bij uitspraak van 30 augustus 2016 heeft de rechtbank het beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

Het algemeen bestuur heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 september 2017, waar [appellant], bijgestaan door mr. C.J. Koenen, advocaat te Amsterdam, en het algemeen bestuur, vertegenwoordigd door mr. E.G. Blees, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is in 2012 eigenaar geworden van het [vaartuig]. Vanaf het vaartuig repareert en onderhoudt hij schepen. Het algemeen bestuur heeft zich op het standpunt gesteld dat [appellant] geen reëel bedrijf uitoefent. Het vaartuig moet daarom worden aangemerkt als object en daarvoor kan volgens het algemeen bestuur geen ligplaatsvergunning worden verleend.

De aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft overwogen dat het aan [appellant] is om aannemelijk te maken dat hij op [vaartuig] een reëel bedrijf uitoefent. Volgens de rechtbank is niet gebleken dat [vaartuig] wordt gebruikt voor de uitoefening van een reëel bedrijf zoals bedoeld in de Verordening op het binnenwater 2010 (hierna: de Vob). Het overgelegde uittreksel van de Kamer van Koophandel, de verklaring arbeidsrelatie van de Belastingdienst en een onderhandse akte van levering zijn daartoe onvoldoende, aldus de rechtbank.

Het hoger beroep

3. [appellant] voert aan dat het besluit van 16 juni 2015 onbevoegd is genomen. Volgens hem volgt uit artikel 125 van de Gemeentewet dat handhavingsbevoegdheden niet kunnen worden gedelegeerd aan deelgemeenten.

3.1. Het besluit van 16 juni 2015 is namens het algemeen bestuur genomen door Waternet, een gemeenschappelijke organisatie van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en de gemeente Amsterdam. Ingevolge L.1 van het Bevoegdhedenregister bestuurscommissies heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam de bevoegdheid om beschikkingen op grond van de Vob te nemen, behoudens een aantal hier niet aan de orde zijnde uitzonderingen, aan het algemeen bestuur gedelegeerd. Ingevolge artikel 1 van het Mandaatbesluit van het algemeen bestuur van de bestuurscommissie voor het stadsdeel Centrum, gelezen in samenhang met L.1 van het daarbij behorende mandaatregister van 27 maart 2014, heeft het algemeen bestuur die bevoegdheid gemandateerd aan het dagelijks bestuur van de bestuurscommissie. Bij besluit van 11 november 2014 heeft het dagelijks bestuur ondermandaat verleend aan de algemeen directeur van de stichting Waternet overeenkomstig een mandaatregeling van 22 mei 2012, die destijds door het dagelijks bestuur van het stadsdeel is vastgesteld en waarin aan de algemeen directeur van de

stichting Waternet de bevoegdheid werd gemandateerd om besluiten te nemen over vergunningen op grond van de Vob. Uit het voorgaande volgt dat het besluit van 16 juni 2015 bevoegd is genomen. Hetgeen [appellant] aanvoert, kan daaraan niet afdoen, reeds omdat het besluit niet de uitoefening van een handhavingsbevoegdheid maar de weigering van een ligplaatsvergunning betreft.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet is gebleken dat [vaartuig] wordt gebruikt voor de uitoefening van een reëel bedrijf. Ter staving van zijn standpunt dat hij een reëel bedrijf uitoefent, heeft [appellant] stukken overgelegd, te weten afschriften van rekeningoverzichten en facturen uit zijn bedrijf over de jaren 2013, 2014, 2015 en over de maanden januari tot en met september 2016, de balansen van zijn bedrijf van 2015 en 2016, een belastingaangifte over 2015 en een rekeningoverzicht van 2015.

4.1. Artikel 2.2.1, aanhef en onder b, van de Vob luidt:

"In dit hoofdstuk en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:

b. bedrijfsvaartuig: een vaartuig, daaronder begrepen een object te water, niet zijnde een zeeschip, binnenschip of dienstvaartuig, hoofdzakelijk gebruikt voor de uitoefening van een reëel bedrijf of beroep dan wel voor de uitoefening van sociaal-culturele activiteiten."

Artikel 2.4.1, eerste lid, luidt:

"Het is verboden, zonder of in afwijking van vergunning van het college met een bedrijfsvaartuig ligplaats in te nemen."

4.1.1. De toelichting op artikel 2.2.1, aanhef en onder b, luidt:

"Onder het begrip bedrijfsvaartuig is eveneens begrepen het bedrijfsvaartuig dat niet meer geschikt is om te varen. Binnenschepen zijn geen bedrijfsvaartuigen in de zin van deze verordening.

Het woord "reëel" moet voorkomen dat er discussies kunnen ontstaan of een ligplaatsvergunning zou moeten worden verleend voor vaartuigen waar alleen of hoofdzakelijk hobbymatige activiteiten worden ontplooid. Het is niet de bedoeling dat de mogelijkheid bestaat dat voor dergelijke vaartuigen ligplaatsvergunningen worden verleend. Of voldaan wordt aan het vereiste dat er sprake is van een reëel bedrijf is afhankelijk van het antwoord op de vraag of met het resultaat dat met het bedrijf wordt gegenereerd, voorzien kan worden in het levensonderhoud van de ondernemer. Als dat resultaat gelijk of nagenoeg gelijk is aan de bijstandsnorm die geldt op het moment dat er besloten wordt over de ligplaatsvergunning, wordt aangenomen dat met het bedrijf in het levensonderhoud van de ondernemer kan worden voorzien. In aanvulling hierop wordt opgemerkt dat wanneer er sprake is van tegenvallende resultaten in een bepaalde periode, dit niet zonder meer betekent dat er alsdan geen sprake is van een reëel bedrijf. Evenzo kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat wanneer er sprake is van een opstartend bedrijf (bijvoorbeeld bij een bedrijfsovername of als er sprake is van een nieuwe ondernemer) en het resultaat dat met het bedrijf wordt gegenereerd is lager dan de bijstandsnorm, dat er dan geen sprake is van een reëel bedrijf. Of er sprake is van een reëel bedrijf dient van geval tot geval beoordeeld te worden."

4.2. Het algemeen bestuur heeft aangevoerd dat de door [appellant] in hoger beroep overgelegde stukken niet bij de beoordeling van de uitspraak van de rechtbank kunnen worden betrokken.

[appellant] heeft in het bezwaarschrift dat als beroepschrift is doorgezonden naar de rechtbank betoogd dat [vaartuig] kan worden aangemerkt als bedrijfsvaartuig. De in hoger beroep overgelegde stukken zijn ruim voor de termijn als bedoeld in artikel 8:58 van de Awb ingediend en het algemeen bestuur heeft in het verweerschrift op die stukken gereageerd. Ter zitting van de Afdeling is namens het algemeen bestuur toegelicht dat [appellant] niet specifiek is gevraagd stukken over te leggen ter staving van zijn standpunt dat hij een reëel bedrijf uitoefent. De Afdeling ziet in het licht van het voorgaande geen aanleiding de in hoger beroep overgelegde stukken buiten beschouwing te laten.

4.3. Uit het door [appellant] overgelegde uittreksel van de Kamer van Koophandel blijkt dat zijn "[bedrijf]" een op 28 december 1995 opgerichte eenmanszaak is met als activiteiten "onderhoud en reparatie van scheepstechnische installaties". Uit de door [appellant] overgelegde afschriften van rekeningoverzichten blijkt dat hij uit zijn bedrijf in 2015 ongeveer € 35.000,00 heeft ontvangen en van januari 2016 tot en met september 2016 ongeveer € 21.000,00. Uit de door [appellant] overgelegde facturen blijkt dat hij in 2015 ongeveer € 43.000,00 heeft gefactureerd en van januari tot en met september 2016 ongeveer € 20.000,00. Uit de balans van "[bedrijf]" over 2015 volgt dat het bedrijf in dat jaar voor ongeveer € 35.000,00 verkopen had, ongeveer € 10.000,00 aan inkopen en ongeveer € 16.000,00 aan gerechtskosten. Het bedrag aan gerechtskosten, namelijk kosten voor een advocaat, blijkt ook uit een door [appellant] overgelegd afschrift van een rekeningoverzicht. Uit de balans over 2015 volgt verder dat het resultaat van het bedrijf in dat jaar € 9768,71 was. Dat bedrag blijkt ook uit de door [appellant] overgelegde belastingaangifte over 2015. Ten tijde van het besluit van 16 juni 2015 bedroeg de bijstandsnorm voor een alleenstaande van 21 jaar tot de pensioengerechtigde leeftijd € 960,83 per maand. Over een jaar was de bijstandsnorm derhalve € 11.529,96. Het resultaat van het bedrijf van [appellant] was in 2015 dus weliswaar slechts ongeveer 85% van de bijstandsnorm, doch het resultaat zou op ongeveer 220% van de bijstandsnorm zijn uitgekomen als hij geen kosten had hoeven maken voor een advocaat vanwege zijn geschil met de gemeente over het ligplaatsnemen met het [vaartuig]. Uit de balans van "[bedrijf]" over 2016 volgt dat het bedrijf in dat jaar voor ongeveer € 29.000,00 aan verkopen had, ongeveer € 6.000,00 aan inkopen en ongeveer € 8.000,00 aan gerechtskosten en dat het resultaat € 15.192,44 was. Per 1 juli 2016 bedroeg de bijstandsnorm voor een alleenstaande van 21 jaar tot de pensioengerechtigde leeftijd € 977,15 per maand en derhalve € 11.725,80 per jaar. Het resultaat van het bedrijf van [appellant] lag in 2016 dus ruim boven de bijstandsnorm.

Mede gelet op de toelichting op artikel 2.2.1, aanhef en onder b, van de Vob, waaruit volgt dat van geval tot geval moet worden beoordeeld of sprake is van een reëel bedrijf, heeft [appellant] naar het oordeel van de Afdeling met de door hem overgelegde stukken aannemelijk gemaakt dat hij op [vaartuig] een reëel bedrijf uitoefent. Ten tijde van het besluit van 16 juni 2015 was [vaartuig] derhalve een bedrijfsvaartuig.

Het betoog slaagt.

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het bij de rechtbank ingestelde

beroep gegrond verklaren en het besluit van 16 juni 2015 vernietigen.

Het algemeen bestuur heeft zich op het standpunt gesteld dat voor een bedrijfsvaartuig evenmin een ligplaatsvergunning kan worden verleend. Hierin ziet de Afdeling aanleiding te onderzoeken of de rechtsgevolgen van het besluit van 16 juni 2015 in stand kunnen blijven.

In stand laten rechtsgevolgen

6. In de in beroep en hoger beroep ingediende verweerschriften heeft het algemeen bestuur zich op het standpunt gesteld dat geen ligplaatsvergunning kan worden verleend voor [vaartuig] als bedrijfsvaartuig vanwege de vergunningstop zoals neergelegd in het besluit 'Instelling beëindiging vergunningverlening bedrijfsvaartuigen binnenstad en Havenatlasgebied' (hierna: het Instellingsbesluit) van 17 december 1996, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam, en uitgewerkt in de "Uitvoeringsnota van het bedrijfsvaartuigenbeleid in de Binnenstad" (hierna: de Uitvoeringsnota) van 11 december 2007, vastgesteld door het dagelijks bestuur van het stadsdeel Centrum. In een besluit van 3 februari 2010 is vastgesteld dat de vorige eigenaar van [vaartuig] op dat moment geen reëel bedrijf uitoefende, zodat het niet als bedrijfsvaartuig kon worden aangemerkt. Hij kon daarom niet onder het beleid zoals neergelegd in het Instellingsbesluit en de Uitvoeringsnota een ligplaatsvergunning krijgen. Dat [appellant] thans een bedrijf uitoefent op [vaartuig] betreft een nieuwe situatie waarvoor onderdeel II van het Instellingsbesluit geldt, aldus het algemeen bestuur.

7. [appellant] heeft in beroep betoogd dat met de inwerkingtreding van het bestemmingsplan Water in 2012 het Instellingsbesluit en de Uitvoeringsnota niet meer het geldend beleid zijn.

Voorts heeft [appellant] betoogd dat het in het Instellingsbesluit en de Uitvoeringsnota neergelegde beleid onredelijk is.

Tot slot heeft hij betoogd dat hij op grond van het Instellingsbesluit en de Uitvoeringsnota voor een ligplaatsvergunning in aanmerking komt. Hij voert daartoe aan dat [vaartuig] op 18 december 1996 reeds ligplaats had in de binnenstad en dat de vorige eigenaar op dat moment op het vaartuig een bedrijf uitoefende. Het besluit van 3 februari 2010 kan hem niet worden tegengeworpen, aldus [appellant].

7.1. Artikel 2.4.1 Ligplaatsvergunning bedrijfsvaartuig, vierde lid, van de Vob luidt:

"Artikel 2.3.1, tweede en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing."

Artikel 2.3.1, tweede lid, luidt:

"De vergunning kan worden geweigerd in het belang van de welstand, ordening, de veiligheid, het milieu, het bestemmingsplan en de vlotte en veilige doorvaart."

7.1.1. Onderdeel I van het Instellingsbesluit luidt:

"te bepalen, dat de positie van slechts die bedrijfsvaartuigen die op 18 december 1996 ligplaats hebben in de binnenstad of het Havenatlasgebied, door hen zal worden beoordeeld op de vraag of er sprake kan zijn van vergunningverlening."

Onderdeel II luidt:

"te bepalen, dat aanvragen voor een ligplaatsvergunning voor een nieuw neer te leggen bedrijfsvaartuig die zijn ingediend na 18 december 1996 worden afgewezen."

7.1.2. Paragraaf 5.3 van de Uitvoeringsnota luidt:

"Objecten (ex- bedrijfsvaartuigen)

Met een aantal bedrijfsvaartuigen wordt in het geheel geen bedrijfsactiviteit meer uitgevoerd. Bedrijfsvaartuigen dienen hoofdzakelijk gebruikt te worden of bestemd te zijn voor een bedrijf of beroep. Bedrijfsvaartuigen die niet (meer) worden gebruikt en ook niet (aantoonbaar) in afwachting zijn van werk, kunnen niet meer aangemerkt worden als bedrijfsvaartuig. Dit geldt ook voor dekschuiten. Er is dan sprake van een gewijzigd gebruik en daarmee is er ook sprake van een nieuwe situatie. Dergelijke vaartuigen zijn "objecten" zoals bedoeld in artikel 2.5.2. VHB. Objecten zijn ongewenst omdat daarmee onnodig beslag gelegd wordt op het openbare water. Dergelijke vaartuigen zullen dan ook verwijderd moeten worden."

In paragraaf 6.1 is opgenomen:

"Vergunningen zullen in principe aan de opvolgende eigenaar worden verleend, net zoals dat geldt voor woonboten. Een voorwaarde is wel dat er sprake is van voortzetting van bestaande bedrijfsactiviteiten, tenzij anders vermeld wordt in de vergunning. Dit betekent dat het dagelijks bestuur in principe meewerkt aan het verlenen van een ligplaatsvergunning aan een nieuwe eigenaar. Dit geldt niet als er sprake is van gewijzigde omstandigheden (bijvoorbeeld een verandering van werkwijze of bij wijziging van bedrijfsactiviteit). Nieuwe gevallen worden getoetst aan het dan bestaande beleid."

7.2. In het in beroep ingediende verweerschrift heeft het algemeen bestuur zich op het standpunt gesteld dat de vergunningstop zoals neergelegd in het Instellingsbesluit ook na inwerkingtreding van het bestemmingsplan Water nog het geldende beleid is. Op 26 juni 2012 heeft de stadsdeelraad van het stadsdeel Centrum het bestemmingsplan Water vastgesteld. In paragraaf 4.2.1 van de toelichting op het bestemmingsplan staat dat het aantal ligplaatsen voor woonboten en bedrijfsvaartuigen in 1995 door de gemeenteraad is vastgelegd. Er mogen geen nieuwe boten bijkomen: het aantal boten en daarmee het aantal ligplaatsen in stadsdeel Centrum blijft gelijk. In paragraaf 5.2.2 is vermeld dat volgens het geldende bedrijfsvaartuigenbeleid zich in het plangebied geen nieuwe bedrijven (bedrijfsvaartuigen waarop bedrijfsmatige watergebonden activiteiten plaatsvinden) mogen vestigen. Uit deze toelichting blijkt dat met het bestemmingsplan niet is beoogd het beleid zoals neergelegd in het Instellingsbesluit en de Uitvoeringsnota te verlaten. Er bestaat derhalve geen grond voor het oordeel dat dit beleid thans niet meer geldt.

7.2.1. [appellant] heeft zijn betoog dat het beleid onredelijk is niet gemotiveerd. Dat kan reeds daarom niet slagen.

7.2.2. Bij het besluit van 3 februari 2010 heeft het dagelijks bestuur van het stadsdeel Centrum uitvoering gegeven aan de Uitvoeringsnota door te beoordelen of het [vaartuig] in aanmerking komt voor een ligplaatsvergunning. Het dagelijks bestuur heeft zich bij het besluit

op het standpunt gesteld dat [vaartuig] geen bedrijfsvaartuig is, omdat er geen reëel bedrijf op wordt uitgeoefend. Daartoe was van belang dat het bedrijf van de toenmalige eigenaar niet meer stond ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en dat uit de aanvraag en diverse verklaringen bleek dat de eigenaar slechts hobbymatig gebruik maakte van het vaartuig. Het dagelijks bestuur heeft bij het besluit, dat onherroepelijk is geworden, geen ligplaatsvergunning verleend. Zoals blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 30 december 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:4019](#), heeft het algemeen bestuur bij besluit van 7 juli 2014 [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast [vaartuig] te verwijderen en verwijderd te houden uit de wateren van Amsterdam, omdat het vaartuig in strijd met de Vob ligplaats inneemt. De Afdeling heeft in de voormelde uitspraak overwogen dat er geen bestaand recht is om met [vaartuig] ligplaats aan de [locatie] in te nemen en heeft het door [appellant] ingestelde hoger beroep ongegrond verklaard. Het besluit van 7 juli 2014 tot oplegging van de last onder dwangsom is daarmee in rechte onaantastbaar geworden. Ter zitting van de Afdeling heeft [appellant] verklaard dat hij aan de last heeft voldaan en het vaartuig van de ligplaats op de [locatie] te Amsterdam heeft verwijderd.

Hoewel het besluit van 3 februari 2010 jegens de vorige eigenaar is genomen, blijkt uit dat besluit en het besluit van 7 juli 2014, die in rechte onaantastbaar zijn, dat het thans door [appellant] uitoefenen van een reëel bedrijf op [vaartuig] een nieuwe situatie betreft. Uit paragrafen 5.3 en 6.1 van de Uitvoeringsnota volgt dat de situatie als bedoeld in onderdeel I van het Instellingsbesluit zich in dat geval niet voordoet. Het algemeen bestuur heeft zich derhalve op het standpunt mogen stellen dat onderdeel II van het Instellingsbesluit op dit geval van toepassing is en geen ligplaatsvergunning kan worden verleend.

7.3. De Afdeling ziet hierin aanleiding de rechtsgevolgen van het besluit van 16 juni 2015 in stand te laten.

Proceskosten

8. Het algemeen bestuur dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 30 augustus 2016 in zaak nr. 15/5706;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel Centrum van 16 juni 2015, kenmerk 15.063615;

V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

VI. veroordeelt het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel Centrum

tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.255,61 (zegge: tweeduizend tweehonderdvijfenvijftig euro en eenenzestig cent), waarvan € 2.227,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel Centrum aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 418,00 (zegge: vierhonderdachttien euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.E. Noordhoek, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Noordhoek
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 november 2017

819.