

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:3081
Datum uitspraak	23 december 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 juni 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan de Rederij een ligplaatsvergunning verleend voor een periode van drie jaar. Het college heeft aan de Rederij een ligplaatsvergunning verleend om met het bedrijfsvaartuig [vaartuig 1] de [vaartuig 2] ligplaats in te nemen aan de Kromme Waal tegenover 10 te Amsterdam. Omdat de ligplaatsvergunning een schaarse vergunning is, dient die volgens het college voor bepaalde tijd te worden verleend. De vergunning is verleend voor een periode van drie jaar. Daarbij is rekening gehouden met enerzijds het belang van de Rederij om gedurende deze jaren te kunnen exploiteren en anderzijds de belangen van derden zodat zij in de toekomst ook kunnen meedingen naar deze schaarse vergunning. Bij besluit op bezwaar van 1 november 2018 heeft het college de verlening van de ligplaatsvergunning voor een periode van drie jaar gehandhaafd. De Rederij betoogt dat de rechtbank ten onrechte is uitgegaan van schaarste.

Volledige tekst

202000513/1/A3.

Datum uitspraak: 23 december 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Rederij Aemstelland B.V., gevestigd te Amsterdam,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 12 december 2019 in zaak nr. 18/7395 in het geding tussen:

de Rederij

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 1 juni 2018 heeft het college aan de Rederij een ligplaatsvergunning verleend voor een periode van drie jaar.

Bij besluit van 1 november 2018 heeft het college het door de Rederij daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 december 2019 heeft de rechtbank het door de Rederij daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de Rederij hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Rederij heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 november 2020, waar de Rederij, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door [gemachtigde B], en het college, vertegenwoordigd door mr. E.G. Blees en mr. K. van Driel, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het juridisch toetsingskader is vermeld in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. Bij besluit van 21 december 2009 is aan de Rederij C.V. een ligplaatsvergunning verleend om met het bedrijfsvaartuig [vaartuig 1] de [vaartuig 2] ligplaats in te nemen aan de Kromme Waal tegenover 10 te Amsterdam. Aan deze vergunning is geen termijn gebonden.

Bij besluit van 5 augustus 2015 is aan de Canal Company een exploitatievergunning verleend voor het vervoeren van passagiers met het bedrijfsvaartuig [vaartuig 1] de [vaartuig 2] in het segment Bemand groot in vergunningsgebied 1. Deze vergunning is geldig tot 1 januari 2020.

Bij besluit van 4 oktober 2017 is de exploitatievergunning omgezet naar onbepaalde tijd.

3. Op 4 december 2017 heeft de Rederij de [vaartuig 1] de [vaartuig 2] van Canal Company gekocht.

Bij besluit van 5 maart 2018 is de exploitatievergunning overgezet op naam van de Rederij.

Op 10 maart 2018 heeft de Rederij een ligplaatsvergunning aangevraagd voor de [vaartuig 1] de [vaartuig 2].

Besluitvorming

4. Bij besluit van 1 juni 2018 heeft het college aan de Rederij een ligplaatsvergunning verleend om met het bedrijfsvaartuig [vaartuig 1] de [vaartuig 2] ligplaats in te nemen aan de Kromme Waal tegenover 10 te Amsterdam. Omdat de ligplaatsvergunning een schaarse vergunning is, dient die volgens het college voor bepaalde tijd te worden verleend. De vergunning is verleend voor een periode van drie jaar. Daarbij is rekening gehouden met

enerzijds het belang van de Rederij om gedurende deze jaren te kunnen exploiteren en anderzijds de belangen van derden zodat zij in de toekomst ook kunnen meedingen naar deze schaarse vergunning. Bij besluit op bezwaar van 1 november 2018 heeft het college de verlening van de ligplaatsvergunning voor een periode van drie jaar gehandhaafd.

Hoger beroep

- Schaarste

5. De Rederij betoogt dat de rechtbank ten onrechte is uitgegaan van schaarste. Volgens haar zijn er voldoende ligplaatsen in het gehele gebied en is er daarom geen schaarste. De rechtbank is ten onrechte op basis van niet geverifieerde schattingen en aannames aan haar betwisting van de door het college gestelde fysieke schaarste voorbijgegaan. De Rederij verwijst naar een door haar in beroep bij de rechtbank ingediend overzicht met daarop nieuwe ligplaatsen voor bedrijfsvaartuigen, waaronder een groot aantal ligplaatsen in jachthavens in de binnenwateren van Amsterdam.

De rechtbank heeft slechts verwezen naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 22 juni 2018, [ECLI:NL:RBAMS:2018:4456](#) waarin is overwogen dat "de vergunning een schaarse vergunning is omdat het aannemelijk is dat er sprake is van fysieke schaarste.". Om haar standpunt nader te onderbouwen verwijst de Rederij naar de Nota Varen deel 2, verschenen in september 2019 en goedgekeurd in mei 2020. Hieruit volgt volgens haar dat er geen fysiek tekort is aan ligplaatsen. Dat er meer rederijen met passagiersvaartuigen dan mogelijk een ligplaats in het stadsdeel Centrum willen innemen, betekent volgens de Rederij niet dat sprake is van schaarste, in die zin dat zij niet kunnen varen, nu zij ook op andere plekken in het gebied een ligplaats kunnen innemen.

5.1. In de uitspraak van 2 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2927](#), heeft de Afdeling overwogen dat zij de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal deelt dat in het Nederlands recht een rechtsnorm geldt die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan potentiële gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunningen mee te dingen. Uit deze rechtsnorm vloeit voort dat schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd, maar alleen tijdelijk kunnen worden verleend. In de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal van 25 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1421](#), die in die zaak is verzocht, wordt onder schaarse vergunningen het volgende verstaan:

"Schaarse vergunningen zijn een species van het genus schaarse publieke rechten. Tot de groep van schaarse publieke rechten behoren behalve vergunningen, andere schaarse overheidstoestemmingen, zoals concessies, ontheffingen of vrijstellingen, schaarse verhandelbare publieke rechten, zoals emissierechten of quota, en schaarse subsidies of andere financiële aanspraken. [...]

Volgens een algemeen (en ook door mij) gehanteerde definitie is sprake van schaarse publieke rechten "als de som van de omvang van de aanvragen het aantal beschikbare publieke rechten overtreft". [...] Deze definitie impliceert dat het aantal beschikbare publieke rechten beperkt is en dat voor wat betreft het aantal te verlenen rechten een maximum of plafond bestaat. Dat plafond kan voortvloeien uit de schaarste aan beschikbare natuurlijke hulpbronnen (fysieke schaarste) of aan bruikbare technische mogelijkheden (technische schaarste), maar kan ook om beleidsmatige redenen worden vastgesteld."

Doorgaans zal dit plafond in een getal worden uitgedrukt dat kan zijn neergelegd in een wettelijk voorschrift of op basis van dat wettelijk voorschrift worden vastgesteld. Een plafond

kan echter ook zijn 'verstopt' en dus niet expliciet worden genoemd.

5.2. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de ligplaatsvergunning een schaarse vergunning is en heeft ter onderbouwing verwezen naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 22 juni 2018, [ECLI:NL:RBAMS:2018:4456](#), waarin is overwogen dat er in het Centrum een fysiek tekort is aan ligplaatsen. Zoals het college ter zitting van de Afdeling heeft toegelicht zijn 123 ligplaatsvergunningen verleend voor passagiers- en bedrijfsvaartuigen in het gebied Stadsdeel Centrum en het Open Havenfront. Deze gebieden komen nagenoeg overeen met het zogeheten vergunningengebied I, waar ruim 500 exploitatievergunningen zijn verleend voor passagiers- en bedrijfsvaartuigen. De locatie van het bedrijfsvaartuig [vaartuig 1] de [vaartuig 2] aan de Kromme Waal tegenover 10 te Amsterdam bevindt zich in dit vergunningengebied. Het college heeft zich bij zijn beoordeling daarom beperkt tot het vergunningengebied I waar de Kromme Waal onderdeel van uitmaakt. Verder volgt volgens het college uit de op 14 september 2016 door de gemeenteraad van Amsterdam vastgestelde Watervisie 2040 dat het water van iedereen is. Er dient bij het verlenen van ligplaatsvergunningen rekening mee te worden gehouden dat er ruimte moet zijn voor de verschillende functies op het water. Omdat een ligplaatsvergunning een schaarse vergunning is, dient die volgens het college voor bepaalde tijd te worden verleend.

5.3. Het college heeft ter zitting van de Afdeling onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2892](#) verder toegelicht dat naast fysieke schaarste ook sprake is van beleidsmatige schaarste. Bij het besluit "Instelling beëindiging vergunningverlening bedrijfsvaartuigen binnenstad en havenatlasgebied" van het college van 17 december 1996 (hierna: het Instellingsbesluit) is besloten dat aanvragen om een ligplaatsvergunning voor nieuwe bedrijfsvaartuigen die ingediend zijn na 18 december 1996 worden afgewezen. In het Instellingsbesluit staat dat het college bezig is nieuw beleid te ontwikkelen omtrent vergunningverlening voor bedrijfsvaartuigen. In dit verband acht het college noodzakelijk dat eerst wordt overgegaan tot eventuele legalisering van aanwezige bedrijfsvaartuigen en tot beoordeling van reeds ingediende aanvragen. Pas na de ordening op het water kan worden bezien in hoeverre uitbreiding van ligplaatsen voor bedrijfs- en woonfuncties op het water te realiseren is. Om duidelijkheid te verschaffen worden nieuwe aanvragen voorlopig afgewezen, aldus het Instellingsbesluit.

5.4. Uit het Instellingsbesluit volgt dat alleen aanvragen om ligplaatsvergunningen die vóór 18 december 1996 waren ingediend voor bedrijfsvaartuigen die op deze datum ligplaats hadden in de binnenstad of het Havenatlasgebied in beginsel kunnen worden toegewezen. Omdat uit het Instellingsbesluit volgt dat voor deze gebieden, waarvan de Kromme Waal onderdeel is, voor het aantal te verlenen ligplaatsvergunningen een plafond bestaat, is de Afdeling van oordeel dat het college zich reeds op die reden op het standpunt heeft gesteld dat de aangevraagde ligplaatsvergunning een schaarse vergunning is (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2892](#)). Of er sprake is van fysieke schaarste omdat de vraag naar ligplaatsvergunningen groter is dan het aanbod, kan daarom ook in deze zaak buiten bespreking blijven. Wat de Rederij in dat kader heeft betoogd, behoeft derhalve geen nadere bespreking.

Het betoog slaagt niet.

- Rechtszekerheidsbeginsel

6. De Rederij betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat haar in strijd met de rechtszekerheid een vergunning voor drie jaar is verleend, omdat in de Uitvoeringsnota van het bedrijfsvaartuigenbeleid in de binnenstad 2016 (hierna: Uitvoeringsnota) staat dat

vergunningen voor onbepaalde tijd worden verleend. Zij mocht er daarom op vertrouwen dat aan haar een ligplaatsvergunning voor onbepaalde tijd zou worden verleend. Ten tijde van de aankoop van de boot in december 2017 had zij geen reden om hieraan te twijfelen. Het is voor haar van groot belang om voor langere tijd zeker te zijn van een ligplaats op de desbetreffende plek, omdat daarnaast haar kantoor en twee andere haar toebehorende schepen zijn gelegen. Nu er door haar geen beroep is gedaan op een toezegging of gedraging van een daartoe bevoegd persoon maar zij zich op bestaande regels heeft beroepen, was een toets aan het vertrouwensbeginsel, zoals door de rechtbank is gedaan, op voorhand kansloos. De rechtbank heeft het besluit van 1 november 2018 volgens de Rederij ten onrechte niet getoetst aan de rechtszekerheid.

6.1. Artikel 6.1 van de Uitvoeringsnota luidt:

"(...) Dit betekent dat het dagelijks bestuur in principe meewerkt aan het verlenen van een ligplaatsvergunning aan een nieuwe eigenaar. (...)

Daarnaast worden vergunningen voor onbepaalde tijd verleend om zodoende de bedrijfsvoering van de ondernemers te waarborgen. Er zijn geen concrete aanknopingspunten waaruit blijkt dat het noodzakelijk is om vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen vanwege ontwikkelingen in de toekomst. In de visie is immers ruimte voor wonen én werken op het water. Er kunnen natuurlijk wel individuele omstandigheden zijn, die maken dat na afweging van belangen een tijdelijke vergunning wél noodzakelijk is. (...)"

6.2. Uit artikel 1.2.6, eerste lid, van de Verordening op het Binnenwater 2010 volgt dat een vergunning zowel voor bepaalde als voor onbepaalde tijd kan worden verleend. Zoals het college heeft toegelicht, is de Uitvoeringsnota bij de komst van een nieuw bestuurlijk stelsel tezamen met vijftig andere beleidsdocumenten verlengd. De Uitvoeringsnota is echter per abuis verlengd, aldus het college, aangezien deze niet in overeenstemming is met het leerstuk van schaarse vergunningen. Bovendien hanteert de Uitvoeringsnota algemene bewoordingen en bevat deze een uitzonderingsmogelijkheid. De rechtbank heeft terecht bij de beoordeling betrokken dat de omstandigheid dat voorheen een ligplaatsvergunning voor onbepaalde tijd werd verleend niet betekent dat dit moet blijven gebeuren. De Rederij als rondvaartondernemer kon, dan wel had moeten weten dat er sinds 2017 ontwikkelingen zijn in het rondvaartbeleid en ook al eerder zijn voor boten ligplaatsvergunningen voor bepaalde tijd verleend, zoals in de zaak die speelde in de uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2888](#). In hetgeen de Rederij heeft aangevoerd, heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel een ligplaatsvergunning voor een periode van drie jaar is verleend. Voor het oordeel dat de rechtbank het beroep op het rechtszekerheidsbeginsel niet heeft beoordeeld, bestaat geen grond. De rechtbank heeft de door de Rederij in het kader van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel aangevoerde argumenten tezamen beoordeeld.

Dit betoog slaagt evenmin.

- Eigendomsrecht

7. Tot slot betoogt de Rederij dat sprake is van strijd met het in artikel 1 van het Eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden neergelegde eigendomsrecht. Zij verwijst verder naar het arrest van 13 januari 2015 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zaak nr. 65681/13 (Vékony tegen Hongarije), waarbij een in rechte onaantastbare tabaksvergunning werd ingetrokken.

7.1. Ook dit betoog slaagt niet, omdat geen sprake is van ontneming van eigendom in de zin van die bepaling, reeds omdat het niet gaat om intrekking van een in rechte onaantastbare ligplaatsvergunning voor onbepaalde tijd, maar om de vergunningverlening van een ligplaats voor een periode van drie jaar.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. H.J.M. Baldinger, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Ley-Nell, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 23 december 2020

597.

BIJLAGE

Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 1. Bescherming van eigendom

Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

Verordening op het binnenwater 2010

Artikel 1.2.6.

1. Een vergunning of ontheffing kan voor bepaalde of onbepaalde tijd worden verleend.

Artikel 1.2.7

Een vergunning of ontheffing wordt uitsluitend verleend aan de eigenaar(s) van de woonboot, vaartuig of object.

Artikel 2.2.1, zoals deze bepaling luidde ten tijde van belang,

in dit hoofdstuk en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

c. passagiersvaartuig: een bedrijfsvaartuig, hoofdzakelijk gebruikt vooraf bestemd tot:

1. vervoer van personen, of

2. om beschikbaar te worden gesteld aan een of meer personen ten behoeve van varende recreatie;

(...)

Artikel 2.4.1, zoals deze bepaling luidde ten tijde van belang,

1. Het is verboden, zonder of in afwijking van vergunning van het college met een bedrijfsvaartuig ligplaats in te nemen. De vergunning is persoons-, bedrijfs- en vaartuiggebonden.

[...]