

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2009:BI4530                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Datum uitspraak  | 20 mei 2009                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 22 mei 2006 heeft het college van burgemeester en wethouders van Terschelling (hierna: het college) geweigerd de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Eigen Veerdienst Terschelling B.V. (hierna: EVT) vergunning te verlenen voor het innemen van ligplaats met een passagiersschip op een locatie, aangegeven op de bij de aanvraag gevoegde kaart, in het westelijk deel van de haven van Terschelling. |

Volledige tekst

200805332/1/H3.

Datum uitspraak: 20 mei 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Terschelling,  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 3 juni 2008 in zaak nr. 07/1948 in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Eigen Veerdienst Terschelling B.V.  
gevestigd te Formerum, gemeente Terschelling,

en

het college van burgemeester en wethouders van Terschelling.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 22 mei 2006 heeft het college van burgemeester en wethouders van Terschelling (hierna: het college) geweigerd de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Eigen Veerdienst Terschelling B.V. (hierna: EVT) vergunning te verlenen voor het innemen van ligplaats met een passagiersschip op een locatie, aangegeven op de bij de aanvraag gevoegde kaart, in het westelijk deel van de haven van Terschelling.

Bij besluit van 24 juli 2007 heeft het college het door EVT daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 juni 2008, verzonden op die dag, heeft de rechtbank Leeuwarden (hierna: de rechtbank) het door EVT daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 24 juli 2007 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 11 juli 2008, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 6 augustus 2008.

EVT heeft een verweerschrift ingediend.

Het college en EVT, alsmede de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Terschellinger Stoomboot Maatschappij B.V. (hierna: TSM) hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 maart 2009, waar het college, vertegenwoordigd door mr. W.R. van der Velde, advocaat te Groningen, vergezeld van H.T. Smit, ambtenaar in dienst van de gemeente, en EVT, vertegenwoordigd door mr. W.S. Geelhoed en mr. H.A.H. Stam, beiden advocaat te Amsterdam, vergezeld van [gemachtigde], werkzaam bij EVT, en ir. L.C.A. Leferink, verkeersdeskundige werkzaam bij Royal Haskoning B.V., zijn verschenen.

Voorts is ter zitting TSM, vertegenwoordigd door mr. J.A. van der Kolk, advocaat te Rotterdam, vergezeld van haar [directeur], als partij gehoord.

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1.3, eerste lid, van de Havenverordening Terschelling 2006 (hierna: de Havenverordening) kan het college vergunningen en ontheffingen verlenen en daaraan beperkingen en voorschriften verbinden. De beperkingen en voorschriften mogen slechts strekken tot bescherming van de belangen in verband waarmee de vergunning of ontheffing is vereist.

Ingevolge het vijfde lid, aanhef en onder d, wordt een vergunning of ontheffing in ieder geval geweigerd indien een doelmatig gebruik van de haven zich daartegen verzet.

Ingevolge artikel 2.2, eerste lid, is het verboden met een schip, waaronder begrepen een woonschip, ligplaats in te nemen of zich met het schip op een ligplaats te bevinden.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder d, geldt het in het eerste lid gestelde verbod niet, indien ligplaats wordt ingenomen met vergunning van het college.

2.2. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat in dit geval een doelmatig gebruik van de haven zich tegen vergunningverlening verzet. In het besluit op bezwaar is daartoe overwogen dat gewerkt wordt aan voorstellen ter verbetering van een doelmatig gebruik van de haven door, onder meer, een herinrichting van de haven en een herverdeling van ligplaatsen in de haven. Daartoe dient volgens het college eerst duidelijk te worden wat binnen de beschikbare ruimte mogelijk is. Het is daarom zeer terughoudend met het verlenen van nieuwe ligplaatsvergunningen. De verkeerssituatie op het haventerrein en de aan de haven grenzende Willem Barentszkade staat eveneens ter discussie. In dat verband is in het besluit op bezwaar gewezen op de notitie Havenvisie, waartegen zienswijzen zijn ingebracht. In verband met de beperkte ruimte in de haven en de verkeersafhandeling op het haventerrein is het college blijkens het besluit op bezwaar van oordeel dat eerst moet worden gezien of partijen die een veerverbinding onderhouden of gaan onderhouden met het vaste land, zoals EVT, gebruik kunnen maken van de reeds aanwezige aanleginrichting.

2.3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit op bezwaar niet op een deugdelijke

motivering berust. Zij heeft daartoe overwogen dat het college onvoldoende heeft uiteengezet wat onder een doelmatig gebruik van de haven moet worden verstaan, geen helder beeld heeft gegeven van de nieuwe verkeersstromen die de passagiers van het schip van EVT zullen opleveren en niet heeft gekeken naar mogelijke oplossingen voor het probleem van elkaar kruisende verkeersstromen. Evenmin acht de rechtbank deugdelijk gemotiveerd dat nieuwe verkeersstromen afdoen aan het doelmatig gebruik van de haven. Dit klemmt te meer, nu het college kort na de weigering van een ligplaatsvergunning aan EVT, voor dezelfde locatie wél een ligplaatsvergunning heeft verleend aan TSM voor de nieuwe snelboot "Tiger", hetgeen evenzeer nieuwe verkeers- en passagiersstromen genereert. Het standpunt van het college dat terughoudend moet worden omgegaan met het verstrekken van nieuwe ligplaatsvergunningen in de haven, alsmede het betoog dat het ongewenst is dat nieuwe afvaartlocaties zullen ontstaan, komt met de vergunningverlening aan TSM eveneens in een ander licht te staan en werpt de vraag op of door het college een consistent beleid wordt gevoerd.

De rechtbank heeft tevens geoordeeld dat het besluit op bezwaar is genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Nu op het moment waarop het college op het bezwaar van EVT besliste ook een concrete vergunningaanvraag van TSM voorlag en het twee aanvragen voor één en dezelfde locatie betrof, had het college de aanvragen in het kader van een zorgvuldige besluitvorming niet los van elkaar, maar in samenhang moeten beschouwen, aldus de rechtbank.

2.4. Het college bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat het besluit op bezwaar niet deugdelijk is gemotiveerd. Daartoe heeft het aangevoerd dat de ruimte in de haven van Terschelling beperkt is en dat de haven intensief wordt gebruikt voor verschillende functies, zoals bijvoorbeeld visserij, professionele passagiersvaart met traditionele (zeil)schepen, pleziervaart, bedrijfsvaart en goederen- en personenvervoer. Vervolgens heeft het college er op gewezen dat wat betreft de verkeersstromen een wezenlijk verschil bestaat tussen de aanvraag van TSM en die van EVT. De aanvraag van TSM voor een ligplaatsvergunning voor de "Tiger" voldoet aan de gedragslijn van het college om de verkeersstromen op het haventerrein te concentreren op de plaats die daarvoor is ingericht en die aansluit bij de bestaande faciliteiten in de haven. Passagiers en personeel van de "Tiger" moeten namelijk via de bestaande havenfaciliteiten van en aan boord gaan. EVT kon ten tijde van het besluit op bezwaar niet aan deze gedragslijn voldoen, omdat zij geen recht had op het gebruik van het terminalterrein, dat in eigendom van de Staat is. Bovendien heeft zij in haar aanvraag als voorwaarde gesteld dat zij een langdurig privaatrechtelijk gebruiksrecht van de kade met de gemeente zou overeenkomen en een eigen voorziening op de wal zou aanleggen. In het licht van het doelmatig gebruik van de haven is daarom volgens het college geen sprake van vergelijkbare gevallen.

2.5. Bij het beantwoorden van de vraag of het doelmatig gebruik van de haven zich tegen vergunningverlening verzet als bedoeld in artikel 1.3, vijfde lid, aanhef en onder d, van de Havenverordening komt het college beoordelingsruimte toe. De bestuursrechter dient die norm, indien toegepast, uit te leggen en daarbij de invulling die het college daaraan geeft tot uitgangspunt te nemen. Voor de bestuursrechter moet daarom inzichtelijk zijn wat het college onder een doelmatig gebruik van de haven verstaat en in welke gevallen het vergunningverlening daarmee in strijd acht. Dit is niet anders indien partijen niet hebben aangevoerd dat de strekking van de norm onduidelijk is, zoals het college in hoger beroep lijkt te betogen.

Uit de stukken, waaronder het primaire besluit en het besluit op bezwaar, kan worden opgemaakt dat het college onder doelmatig gebruik van de haven verstaat het op een

doelmatige wijze combineren van de verschillende functies van de haven, niet alleen wat betreft het gebruik van het water, maar ook wat betreft het gebruik van het haventerrein, waartoe de ordening van de haven en in het bijzonder de situering van de aanlegplaatsen van alle schepen zodanig is dat wordt voorkomen dat verkeersstromen op het haventerrein elkaar kruisen en hinderen.

2.5.1. TSM heeft op 12 juli 2007 een ligplaatsvergunning aangevraagd voor haar nieuwe passagierssnelboot. Bij besluit van 28 januari 2008 heeft het college deze aanvraag ingewilligd en TSM vergunning verleend voor het met de "Tiger" innemen van ligplaats op de locatie waarop de in geding zijnde aanvraag van EVT betrekking had.

Gezien de bij besluit van 28 januari 2008 aan TSM verleende vergunning heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat in het besluit op bezwaar niet deugdelijk is gemotiveerd waarom een doelmatig gebruik van de haven zich verzet tegen vergunningverlening aan EVT. Het door het college gekozen uitgangspunt dat de verkeersstromen op het haventerrein moeten worden geconcentreerd, is niet op voorhand onredelijk te achten, doch het college heeft op onvoldoende gronden aangenomen dat dit uitgangspunt tot afwijzing van de aanvraag van EVT noopte. Dat EVT ten tijde van de aanvraag niet gerechtigd was om het terminalterrein te gebruiken voor het aan- en afvoeren van haar passagiers, betekent niet dat zij daartoe niet alsnog gerechtigd zou kunnen worden. In dit verband is van belang dat, naar het college in zijn verweer in eerste aanleg heeft bevestigd, op 19 december 2007 een openbare dienstcontract is ondertekend waarbij de Staat, de gemeente Terschelling en TSM partij zijn en waarin een regeling is opgenomen ter zake van medegebruik van aanlegfaciliteiten en dat de minister van Verkeer en Waterstaat een verzoek van EVT van 11 mei 2006 inzake medegebruik inmiddels heeft ingewilligd. Voorts is het college ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Havenverordening bevoegd aan vergunningen voorschriften inzake medegebruik te verbinden ter verzekering van het doelmatig gebruik van de haven. Gegeven de aan TSM verleende vergunning, kon de weigering van vergunning voor dezelfde locatie aan EVT niet gebaseerd worden op de gestelde terughoudendheid met het verlenen van aanleg- en ligplaatsvergunningen. Die weigering kon slechts worden gerechtvaardigd op de grond dat op voorhand uitgesloten moest worden geacht dat EVT aanspraak zou kunnen maken op gebruik of medegebruik van het terminalterrein en aanleginrichtingen. Evenmin als de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college dit aannemelijk heeft gemaakt. Het is juist dat EVT in haar aanvraag is uitgegaan van gebruik van de dichtstbijzijnde kade, in eigendom van de gemeente Terschelling, om haar passagiers aan en van boord te laten gaan en dat zij voornemens was om op eigen kosten een passagiersloopbrug aan te brengen. Uit haar aanvraag blijkt echter niet dat zij alleen onder die omstandigheden een ligplaatsvergunning wenst. Daaruit blijkt integendeel dat zij bereid is haar aanvraag toe te lichten en overleg te voeren over de uitvoering daarvan. Zij heeft in zoverre, anders dan het college meent, geen uitdrukkelijke voorwaarde gesteld.

Het betoog van het college slaagt derhalve niet.

2.5.2. Het college heeft ter uitvoering van de aangevallen uitspraak geen nieuw besluit op bezwaar genomen, zoals het gehouden was te doen. Het is derhalve niet mogelijk om in deze zaak met toepassing van artikel 6:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, uitspraak te doen over een verbeterde motivering. Voor zover het college in hoger beroep nieuwe argumenten naar voren heeft gebracht ter onderbouwing van zijn besluit tot weigering van de door EVT aangevraagde ligplaatsvergunning, gaat de Afdeling daaraan voorbij. Een verbeterde motivering dient te worden opgenomen in een nieuw besluit op bezwaar, waartegen opnieuw beroep openstaat.

2.6. Het college bestrijdt terecht het oordeel van de rechtbank dat het de aanvragen van EVT en TSM in samenhang had moeten beschouwen. Voor een dergelijke beoordeling bestaat geen grond, reeds omdat het college op de aanvraag van EVT had beslist voordat de aanvraag van TSM, ruim een jaar later, werd ingediend.

Nu de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college het besluit op bezwaar niet deugdelijk heeft gemotiveerd, leidt het betoog van het college echter niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, maar tot bevestiging daarvan met verbetering van de gronden waarop deze rust.

2.7. Het hoger beroep is ongegrond.

2.8. Het college dient ten aanzien van EVT op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Daarbij zijn onder meer de kosten voor het door Royal Haskoning B.V. uitgebrachte rapport van 24 november 2008 in aanmerking genomen, met dien verstande dat het door EVT gestelde aantal uren dat aan het opstellen van dit rapport is besteed is verlaagd van 43 uren naar 8 uren, omdat de kosten niet uitsluitend zijn gemaakt met het oog op de behandeling van deze zaak.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Terschelling tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Eigen Veerdienst Terschelling B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.138,98 (zegge: duizend honderdachtendertig euro en achtennegentig cent), waarvan € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de gemeente Terschelling aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Eigen Veerdienst Terschelling B.V. onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

III. verstaat dat de secretaris van de Raad van State van de gemeente Terschelling griffierecht ten bedrage van € 433,00 (zegge: vierhonderddrieëndertig euro) heft.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. C.J.M. Schuyt en mr. K.J.M. Mortelmans, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Visser  
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 mei 2009

148.