

LEGAL UPDATE

Aan de Amsterdamse grachten...

Datum: 30 september 2024

Op 25 september 2024 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) wederom een interesse [uitspraak](#) in het kader van schaarse rechten. In een eerdere [Legal Update](#) stonden we stil bij een uitspraak van de Afdeling over een speelautomatenhal. In deze uitspraak gaat het over exploitatievergunningen voor passagiersvervoer op de Amsterdamse binnenwateren.

In de uitspraak van 25 september jl. stond het besluit van het college van de gemeente Amsterdam centraal tot wijziging van de exploitatievergunningen voor passagiersvervoer van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd. Het is niet de eerste keer dat de exploitatievergunningen voor passagiersvervoer (zoals de bekende rondvaartboten) in Amsterdam centraal staan in een uitspraak over schaarse rechten. Er wordt al meer dan tien jaar over deze exploitatievergunningen geprocedeerd bij de bestuursrechter.

Een nieuw vergunningenstelsel in Amsterdam

Om de groeiende drukte in de Amsterdamse binnenstad en op de grachten tegen te gaan, had de gemeente gekozen voor de invoering van een nieuw vergunningenstelsel. Dit nieuwe vergunningenstelsel is vanaf 2024 ingegaan. Hiermee is een vergunningenplafond (maximaal 550 exploitatievergunningen) ingesteld voor de uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersboten. Consequentie van dit nieuwe vergunningenbeleid is dat de vergunningen van bestaande rederijen welke voor onbepaalde tijd waren verleend, moesten worden gewijzigd naar vergunningen voor bepaalde tijd. De betreffende rederijen waren hier (uiteraard) niet blij mee en kwamen op tegen de besluiten van het college tot wijziging van deze exploitatievergunningen naar bepaalde tijd.

In deze uitspraak van de Afdeling staat de vraag centraal of de invoering van een vergunningenplafond in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn.

Hoe zit het ook alweer met schaarse vergunningen?

Vergunningen aan dienstverrichters (zoals exploitanten van rondvaartboten) worden in beginsel voor onbepaalde tijd verleend. Een uitzondering hierop is als het aantal vergunningen is beperkt door een "dwingende reden van algemeen belang" als bedoeld in de zin van de Dienstenrichtlijn. Als daarvan sprake is, dan mag de geldigheidsduur van deze vergunningen niet onbeperkt zijn.

In dat geval is namelijk sprake van schaarse vergunningen. Uitgangspunt van schaarse vergunningen is dat deze slechts voor bepaalde tijd mogen worden verleend. Daarbij moet rekening worden gehouden met de terugverdientijd van investering (en een redelijk rendement).

Gemeente Amsterdam voert vergunningenplafond in

In dit geval had de gemeente een vergunningenplafond ingesteld (maximaal 550 exploitatievergunningen). Dat mag niet zomaar. Op grond van de Dienstenrichtlijn moet daarvoor sprake zijn van een dwingende redenen van algemeen belang. De dwingende redenen van algemeen belang betroffen volgens de gemeente een vlotte en veilige doorvaart op de grachten, het voorkomen van overlast, de kwaliteit van de grachten als historisch erfgoed en een eerlijke verdeling van de beschikbare ruimte.

Kort gezegd vindt de gemeente dat door de grote hoeveelheid rondvaartboten de leefbaarheid van de stad in het geding komt. De gemeente wil daarom paal en perk stellen aan het aantal rondvaartboten. De gemeente is van mening dat de leefbaarheid van de stad onder de 'bescherming van het stedelijk

milieu valt', welk belang als een dwingende reden van algemeen belang is aangemerkt in de Dienstenrichtlijn.

Is sprake van een dwingende reden van algemeen belang?

De Afdeling stelt vast dat uit de overlegde rapporten van de gemeente duidelijk volgt dat Amsterdam problemen op het gebied van leefbaarheid kent. Uit deze rapporten blijkt echter niet of, en zo ja voor welk deel, de passagiersvaart onderdeel van dat probleem is. De overlast op de grachten blijkt met name te worden veroorzaakt door de pleziervaart.

Kortom: het college kon de leefbaarheid van de stad niet ten grondslag leggen aan de rechtvaardiging van het volumebeleid. Daarvoor boden de overlegde rapporten onvoldoende aanknopingspunten.

Gelukkig voor het college waren er ook andere belangen opgevoerd voor de invoering van een vergunningenplafond, namelijk de belangen van een vlotte en veilige doorvaart en een eerlijke verdeling van de beschikbare ruimte.

De Afdeling oordeelt dat het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat deze belangen wel in het geding zijn en dus kunnen dienen als rechtvaardiging voor het ingevoerde vergunningenplafond. Toch gaat het alsnog mis voor de gemeente...

Maatregelen om overlast op het water te beperken zijn te eenzijdig gericht op de passagiersvaart

Volgens de Afdeling is de gemeente er echter niet in geslaagd om op basis van verrichte analyses en specifieke gegevens te motiveren welk effect een vergunningenplafond voor de passagiersvaart zou hebben op het waarborgen van een vlotte en veilige doorvaart.

Bovendien heeft de gemeente vele soorten vaartuigen onder passagiersvaart geschaard, zoals hospitalityvaartuigen, salonboten en historische vaartuigen. Uit onderzoek blijkt echter dat de passagiersvaart slechts 6% van de vaarbewegingen op de Amsterdamse grachten veroorzaakt. Volgens de Afdeling wordt deze groep onevenredig hard geraakt door de invoering van een vergunningenplafond.

Belangrijk daarbij is dat de Afdeling constateert dat ten aanzien van andere gebruikers van de grachten, met name de pleziervaart, vooralsnog geen concrete beperkingen worden gesteld aan het gebruik van de Amsterdamse grachten. De groep die de grootste overlast veroorzaakt blijft daarmee dus buiten schot.

Het college heeft daarom niet aannemelijk gemaakt dat het volumebeleid "geschikt en noodzakelijk is om deze gestelde dwingende redenen van algemeen belang te beschermen." Daarmee gaat het alsnog mis voor de gemeente.

Gevolgen uitspraak

De vergunninghouders van een exploitatievergunning kunnen, vooralsnog, opgelucht ademhalen. De exploitatievergunningen die de gemeente eerder voor onbepaalde tijd heeft verleend gelden weer.

Het door de gemeente Amsterdam ingevoerde vergunningenplafond geldt echter nog steeds en is daarmee in strijd met de Dienstenrichtlijn. Het college is nu aan zet. Als het college vasthoudt aan het vergunningenplafond, moet het nieuwe besluiten nemen op grond van beleid dat voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. Daarbij moet het college van B&W er ook voor zorgen dat toepassing van het beleid "niet leidt tot onevenredig bezwarende besluiten voor sommige groepen reders", aldus de Afdeling.

Dat zal een zware dobber worden voor het college. Wordt vervolgd dus...

Dit is een Legal Update van Merel Holtkamp en Reimer Helder.

Voor meer informatie:

Merel Holtkamp
+31 30 25 95 521
merelholtkamp@vbk.nl

Reimer Helder
+31 30 25 95 549
reimerhelder@vbk.nl