

# ECLI:NL:CBB:2003:AF6915

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	21-03-2003
Datum publicatie	04-04-2003
Zaaknummer	AWB 03/140 en 03/155
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	-
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht 8:25 Wet op de kansspelen
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven  
Enkelvoudige kamer voor spoedeisende zaken

No.AWB 03/140 en AWB 03/155 21 maart 2003  
29020 Wet op de kansspelen  
Vergunning speelautomatenhal

Uitspraak op het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak van:

L B.V., te C, verzoekster,  
gemachtigde: mr. drs. A.H.M. Smits, advocaat te Rosmalen,  
tegen  
de Burgemeester van Culemborg, verweerder,  
gemachtigde: mr. M. de Groot, advocaat te Rotterdam,

waaraan voorts als partij deelneemt:

A B.V. te W,  
Gemachtigde mr. J.L. Vissers, advocaat te Den Bosch.

### 1. De procedure

Bij besluit van 3 oktober 2002, kenmerk BdB/013469, heeft verweerder verzoeksters bezwaar van 23 juli 2001 tegen de afwijzing van haar aanvragen voor het vestigen en exploiteren van een speelautomatenhal in de panden Z-straat c.q. M te C gegrond verklaard en het besluit tot weigering van deze aanvragen ingetrokken. Verzoekster is voorts bericht dat haar aanvragen voor deze locaties met de overige

aanvragen in portefeuille worden gehouden totdat op de in behandeling genomen aanvraag van A B.V. (hierna: A) door verweerder is beslist. Het bezwaar tegen inwilliging van de aanvraag van A is niet-ontvankelijk verklaard, omdat een besluit tot vergunningverlening nog niet is genomen.

Verweerder heeft bij besluit van 3 oktober 2002, met gelijk kenmerk, verzoeksters bezwaar van 23 juli 2001 tegen de fictieve weigering te beslissen op haar aanvraag voor het vestigen en exploiteren van een speelautomatenhal in het pand H-dijk te C gegrond verklaard, waardoor deze aanvraag alsnog wordt meegenomen in de afweging voor de keuze van een exploitant voor een speelautomatenhal. De uitkomst van de weging van deze aanvraag aan de criteria heeft als uitkomst dat deze aanvraag met de overige aanvragen in portefeuille wordt gehouden totdat op de in behandeling genomen aanvraag van A door verweerder is beslist.

Verzoekster heeft tegen deze besluiten beroep ingesteld bij de rechtbank Arnhem. Bij brief van 29 november 2002 heeft genoemde rechtbank de beroepschriften doorgezonden aan het College. Deze beroepen zijn geregistreerd onder no's Awb 02/1903 en Awb 02/1904.

Bij brieven van 22 januari 2003 zijn namens verzoekster bij de voorzieningenrechter van het College verzoeken om een voorlopige voorziening ingediend. Deze procedures zijn geregistreerd onder no's Awb 03/140 en Awb 03/155.

Bij ongedateerde brief, verzonden op 6 maart 2003, is A in de gelegenheid gesteld om als partij aan het geding deel te nemen.

Het verzoek is ter zitting behandeld op 14 maart 2003, alwaar de gemachtigden van partijen hun standpunten hebben toegelicht. Voorts waren aanwezig L, directeur van verzoekster, R.G. van Daale, ambtenaar van de gemeente Culemborg en S en K, onderscheidenlijk directeur en juridisch adviseur van A.

## 2. De grondslag van het geschil

2.1 De Verordening Speelautomatenhallen van de gemeente Culemborg (hierna: de Verordening) bevat onder meer de volgende bepalingen:

" Artikel 2

1. Het verboden zonder vergunning van de burgemeester een speelautomatenhal te vestigen of te exploiteren.

2. De burgemeester kan voor maximaal 1 speelautomatenhal een vergunning verlenen.

## Artikel 3

De ondernemer moet de vergunning aanvragen onder overlegging van:

a. een nauwkeurige beschrijving van de inrichting waarbij is opgenomen de oppervlakte daarvan, alsmede een plattegrond waarin is aangegeven op welke plaats in de speelautomatenhal en in welk aantal kansspel- en/of behendigheidsautomaten worden opgesteld;

b. een bewijs van inschrijving bij de kamer van koophandel en fabrieken;

c. een verklaring, waaruit blijkt dat hij gerechtigd is over de ruimte te beschikken;

d. een verklaring, omtrent het gedrag van de ondernemer dan wel, indien de ondernemer een rechtspersoon is, van degene(n) die de onderneming krachtens de (eventueel bij te voegen) statuten vertegenwoordigt(en) en van de beheerder.

## Artikel 4

De burgemeester beslist binnen twaalf weken na de datum waarop hij de aanvraag met bijbehorende bescheiden heeft ontvangen. De beslissing kan eenmaal voor ten hoogste twaalf weken worden verdaagd.

## Artikel 6

1. De vergunning wordt geweigerd, indien:

a. het maximaal aantal af te geven vergunningen voor speelautomatenhallen is verleend;

(..).

f. de exploitatie of vestiging van de speelautomatenhal strijd oplevert met het geldende bestemmingsplan, dan wel een stadsvernieuwingsplan c.q. leefmilieuverordening in de zin van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing."

2.2 Bij de beoordeling van het verzoek om voorlopige voorziening gaat de voorzieningenrechter uit van de volgende feiten en omstandigheden.

- A heeft bij brief van 19 juni 2000 verzocht om wijziging van de Verordening, zodat aan haar een vergunning betreffende het vestigen en exploiteren van een speelautomatenhal kan worden verleend. Deze aanvraag heeft betrekking op de locatie P-sstraat te C.

- Namens verzoekster zijn op 20 oktober 2000 aanvragen ingediend voor het vestigen en exploiteren van een speelautomatenhal voor respectievelijk de locaties Z-sstraat en M.

- De raad van de gemeente Culemborg heeft op 30 november 2000 de Verordening gewijzigd vastgesteld. Door deze wijziging, die op 1 december 2000 in werking is getreden, is het vestigen van maximaal één speelhal te Culemborg mogelijk geworden.

- Bij brief van 8 januari 2001 heeft de gemachtigde van verzoekster geïnformeerd naar de stand van zaken bij de afhandeling van de ingediende aanvragen.

- Verzoekster heeft bij brief van 9 februari 2001 haar aanvraag aangevuld door het overleggen van een afschrift van een huurovereenkomst voor het pand Z-sstraat.

- Verweerder heeft op 1 mei 2001 een aantal beleidsregels en -criteria vastgesteld voor de vestiging van een speelautomatenhal.

- De gemachtigde van verzoekster heeft bij brief van 16 mei 2001 verzocht om toezending van de opgestelde criteria.

- Bij brief van 22 mei 2001 heeft de gemachtigde van verzoekster de adressering van de aanvragen gecorrigeerd en deze aanvragen nader aangevuld en toegelicht.

- Bij brieven van 29 mei en 8 juni 2001 heeft de gemachtigde van verzoekster de aanvragen opnieuw aangevuld, waarbij H-dijk en (mogelijk) T-singel mede als locatie voor het vestigen van de speelhal zijn voorgesteld.

- Bij besluit van 22 juni 2001 heeft verweerder meegedeeld te hebben besloten een vergunning te verlenen aan A en alle andere aanvragen voor het verkrijgen van een vergunning voor een speelhal - inclusief die van verzoekster voor de locaties Z-sstraat en M - op grond van het zogenoemde getalscriterium af te wijzen. Het besluit bevat als bijlage een in een matrix gegoten overzicht van de uitkomst van de toetsing van de verschillende aanvragen aan de vastgestelde criteria. Uit het in het kader van de bezwaarprocedure ingediende verweerschrift blijkt dat, anders dan de formulering van dit besluit lijkt te suggereren, de beoogde vergunning voor het pand P-sstraat nog niet is verleend.

- Verweerder heeft vervolgens de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregelde openbare voorbereidingsprocedure gevolgd en een ontwerp vergunning voor de exploitatie door A van een speelautomatenhal ter inzage gelegd. Verweerder heeft in totaal 37 zienswijzen ontvangen.

- Namens verzoekster is bij brief van 23 juli 2001 bezwaar gemaakt tegen het besluit van 22 juni 2001. Daarbij is onder meer aangevoerd dat de aanvullingen van 8 juni 2001 ten onrechte niet in verweerders afwegingen zijn meegenomen en dat ten onrechte aan verzoekster geen en aan Amutron wel een vergunning is verleend. Uit een bij brief van 30 juli 2001 gegeven toelichting op het bezwaarschrift blijkt dat het bezwaar zich niet richt tegen de weigering vergunning te verlenen voor de locatie T-singel. Voorts kan uit een brief van de gemachtigde van verzoekster van 1 augustus 2001 worden afgeleid dat het bezwaar zich mede richt tegen de fictieve weigering vergunning te verlenen voor de locatie H-dijk.

- Nu op 22 juni 2001 nog slechts sprake was van een voornemen tot verlening van een vergunning aan A heeft verweerder het bezwaarschrift van 23 juli 2001 - voor zover gericht tegen die verlening - mede aangemerkt als een bedenking tegen dit voornemen.
- Op 15 oktober 2001 heeft een hoorzitting plaatsgevonden.
- Verweerder heeft bij - op 25 februari 2002 verzonden - brief de gemachtigde van verzoekster bericht dat alle in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure ingekomen zienswijzen zijn onderzocht en gewogen, maar dat deze er niet toe hebben geleid dat verweerder zijn voornemen tot vergunningverlening heeft herzien. Hij heeft aangekondigd dat de volgende stap in het besluitvormingsproces is het ten behoeve van het pand P-straat volgen van een planologische procedure als bedoeld in artikel 19, eerste lid, Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).
- Vervolgens heeft verweerder de bestreden besluiten genomen.

### 3. Het standpunt van verzoekster

Namens verzoekster is - samengevat en voor zover thans van belang - in het verzoekschrift en ter zitting het volgende aangevoerd.

Ten onrechte houdt verweerder de drie aanvragen van verzoekster in portefeuille en zet hij de procedure met A voort. De aanvragen van verzoekster leveren meer punten op dan die van A. Nu verweerder ten behoeve van Amutron de nog geruime tijd in beslag nemende artikel 19 WRO-procedure voortzet, heeft verzoekster er een spoedeisend belang bij dat een voorlopige voorziening wordt getroffen. Straks zal immers worden vastgesteld dat verweerder ten onrechte de procedure heeft voortgezet met A. Vervolgens zal alsnog met verzoekster de tijdrovende artikel 19 WRO-procedure moeten worden doorlopen. Deze gang van zaken leidt tot onnodig en aanzienlijk tijdverlies. Verzoeker heeft dan ook een spoedeisend belang bij het treffen van een voorlopige voorziening. Zij heeft de voorzieningenrechter gevraagd om met toepassing van artikel 8:86 van de Awb de bestreden besluiten te vernietigen en - voor zover mogelijk - zelf te voorzien in de hoofdzaken door te bepalen dat verweerder alsnog de drie aanvragen van verzoekster met voorrang (boven de aanvraag van A) moet afhandelen in die zin dat verweerder daarop binnen vier weken na de datum van de uitspraak, althans binnen een door de voorzieningenrechter te bepalen termijn, moet beslissen. Onder verwijzing naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van het College van 27 februari 2003 (AWB 03/87) is verzoekster voorts van mening dat zij, nu de in de Verordening opgenomen beslistermijn is verstreken en verweerder niet voornemens is op korte termijn een inhoudelijke beslissing te nemen op de aanvragen, er in ieder geval een spoedeisend belang bij heeft dat verweerder door middel van het treffen van een voorziening wordt opgedragen een beslissing op haar aanvragen te nemen.

### 4. Het standpunt van verweerder

Namens verweerder is - samengevat - het volgende aangevoerd.

Verzoekster lijkt zich niet zozeer te storen aan het niet in acht nemen van de beslistermijnen, maar dringt veeleer aan op het naar voren trekken van haar aanvragen. Hiervoor bestaat echter geen grond. De door verzoekster aangehaalde uitspraak van 27 februari 2003 is in casu niet relevant. Anders dan kennelijk in dat geschil het geval was, heeft verweerder in casu nadrukkelijk overwogen dat nadere besluitvorming zal volgen en dat alle aanvragen in samenhang zullen worden beoordeeld. Dat verweerder op planologische gronden heeft besloten voor één van de locaties een artikel 19 WRO-procedure te volgen, staat thans niet ter beoordeling. Indien verweerder wordt opgedragen om op korte termijn een besluit te nemen, kan dat slechts leiden tot een afwijzing van de aanvragen van verzoekster op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, van de Verordening.

### 5. Het standpunt van A

Namens A is - samengevat - het volgende aangevoerd.

Het in het verzoekschrift geformuleerde petitum houdt een verkapt verbod in van het in behandeling nemen van de aanvraag van A. De vraag kan worden gesteld of verzoekster wel een spoedeisend belang heeft.

## 6. De beoordeling van het geschil

Ingevolge artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) juncto artikel 19, eerste lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie kan, indien, voor zover hier van belang, bij het College beroep is ingesteld, de voorzieningenrechter van het College op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist. Dienaangaande overweegt de voorzieningenrechter het volgende.

De gemachtigde van verzoekster heeft de voorzieningenrechter ter zitting verzocht de gemachtigde van A, mr. Vissers, in deze procedure niet het woord te laten voeren, omdat hij tijdens een in het kader van de procedure ex artikel 19, eerste lid, WRO op 12 maart 2002 gehouden hoorzitting op verzoek van verweerder als notulist is opgetreden. De gemachtigde heeft deze stelling, desgevraagd, gebaseerd op wat hij noemt ongeschreven regels van procesorde, nu op zijn minst de schijn van belangenverstrengeling niet is vermeden.

De voorzieningenrechter heeft dit verzoek ter zitting afgewezen. Mr. Vissers heeft zich in de onderhavige procedure als advocaat gesteld van de derde belanghebbende, A, en heeft deze procespartij als zodanig in deze procedure vertegenwoordigd. In deze functie is mr. Vissers - uit de aard der zaak - partijdig. Het enkele feit dat mr. Vissers op enig moment op verzoek werkzaamheden als notulist heeft verricht in het kader van de hiervoor genoemde artikel 19 WRO-procedure, voegt aan zijn - partijdige - rol in de onderhavige procedure niets toe. Van strijd met een goede procesorde waardoor hij in deze procedure niet langer als gemachtigde zou kunnen worden toegelaten, is - nog geheel daargelaten dat in het voetspoor van artikel 8:25, derde lid, van de Awb, bijstand van en vertegenwoordiging door een advocaat niet kan worden geweigerd - dan ook geen sprake.

Met betrekking tot hetgeen partijen overigens verdeeld houdt, overweegt de voorzieningenrechter als volgt.

De Verordening geeft met betrekking tot het verlenen van halvergunningen het volgende beeld.

Verweerder komt de bevoegdheid toe vergunning te verlenen voor maximaal één hal. Er is voorts sprake van een aantal verplichte weigeringsgronden. De aan verweerder gelate discretionaire ruimte is aldus ruim. Hij is geenszins gehouden in geval van aanvragen een halvergunning te verlenen, ook al is nog geen enkele vergunning verleend voor een speelhal. Evenmin is hij gehouden tot verbinding van een voorwaarde aan een vergunning, bijvoorbeeld inhoudende plaatsing van het maximum aantal speelautomaten of tot plaatsing van kansspelautomaten. Er is derhalve geen sprake van dat de beslissing op een aanvraag een gebonden beschikking zou zijn. Het enige waartoe verweerder op grond van de Verordening is gehouden, is te beslissen op een aanvraag en wel binnen twaalf weken, welke beslissing eenmaal voor ten hoogste twaalf weken kan worden verdaagd. Hoewel de Verordening geen voorziening kent ter verdere verlenging van de beslistermijn staat artikel 4 naar voorlopig oordeel niet in de weg aan een verlenging op verzoek van de aanvrager. Voorts is verweerder gehouden ter voorbereiding op zodanige beslissing zo nodig de aanvrager in de gelegenheid te stellen de aanvraag aan te vullen. Wanneer verweerder nu, zoals hier, wordt geconfronteerd met een aantal aanvragen ter verkrijging van een halvergunning dat het maximum aantal te boven gaat ligt het, gelet op het in artikel 2, tweede lid, van de Verordening neergelegde maximumstelsel en de daarmee samenhangende weigeringsgrond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a, voor de hand dat verweerder alle ingediende aanvragen in samenhang beoordeelt.

De voorzieningenrechter stelt vast dat deze samenhangende beoordeling in het onderhavige geval ook heeft plaatsgevonden. In overleg met de gemeenteraad heeft verweerder ten behoeve van zijn besluitvorming criteria vastgesteld. Vervolgens is aan elk van de aanvragen op basis van de criteria punten toegekend. De uitkomst hiervan is vastgelegd in een matrix. Volgens verweerder komt de aanvraag van A tot de hoogste totaalscore, hetgeen voor verweerder aanleiding was de procedure met deze aanvrager voort te zetten. Deze procedure heeft evenwel vooralsnog niet geleid tot het verlenen van een vergunning

aan A voor het vestigen van een speelhal op de voorziene locatie P-sstraat, omdat verweerder eerst de voor deze locatie op grond van het bestemmingsplan bestaande problemen wil oplossen. Dit heeft echter - gezien de uitkomst van de bezwarenprocedure - eveneens tot gevolg dat verweerder vooralsnog niet voornemens is te beslissen op de namens verzoekster ingediende bezwaren. Het moge zo zijn dat verweerder in casu nadrukkelijk heeft overwogen dat nadere besluitvorming te gelegener tijd zal volgen en dat alle aanvragen in samenhang zullen worden beoordeeld, doch deze wijze van afdoening van de aanvragen is naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet in overeenstemming is met artikel 4 van de Verordening. Op grond van deze bepaling dient verweerder immers te beslissen binnen twaalf weken na de datum waarop hij de aanvraag met bijbehorende bescheiden heeft ontvangen. Deze beslissing kan eenmaal voor ten hoogste twaalf weken worden verdaagd.

Gelet op het voorgaande is de voorzieningenrechter van oordeel dat te dezen sprake is van een - met de Verordening strijdige - weigering een besluit te nemen. Verzoekster heeft, nu de termijn die de Verordening verweerder gunt voor het nemen van een beslissing in ruime mate is overschreden én zij heeft aangegeven geen verder uitstel te wensen, aanspraak op een beslissing op haar aanvragen. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft ze daar ook een voldoende spoedeisend belang bij. De voorzieningenrechter ziet dan ook aanleiding om verweerder bij wijze van voorlopige voorziening op te dragen alsnog te definitief te beslissen op de drie namens verzoekster ingediende aanvragen. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter dient verweerder voor het nemen van deze beslissingen een termijn van acht weken na verzending van deze uitspraak te worden gegund.

Al hetgeen verzoekster overigens heeft verzocht, wordt afgewezen. Gelet op de verweerder toekomstige discretionaire ruimte ziet de voorzieningenrechter met name geen aanleiding om verweerder thans bij wege van een voorlopige voorziening op te dragen de aanvragen van verzoekster met voorrang boven de aanvraag van A te behandelen.

De voorzieningenrechter ziet voorts aanleiding te bepalen dat het door verzoekster betaalde griffierecht door verweerder wordt vergoed, onder veroordeling van verweerder in de proceskosten aan de zijde van verzoekster. Met inachtneming van het Besluit proceskosten bestuursrecht worden deze kosten vastgesteld op 483,--, waarbij 2 punten zijn toegekend voor het indienen van twee verzoekschriften, 1 punt voor het verschijnen ter zitting en het gewicht van de zaak is bepaald op licht (0,5), met een waarde per punt van 322.

## 7. De beslissing

### De Voorzieningenrechter

- wijst de verzoeken om een voorlopige voorziening toe in die zin dat verweerder wordt opgedragen binnen acht weken

na de datum van verzending van de uitspraak te beslissen op de aanvragen van verzoekster;

- bepaalt dat verweerder het door verzoekster betaalde griffierecht ten bedrage van 436,-- (zegge: vierhonderdzesendertig

euro) vergoedt;

- veroordeelt verweerder in de kosten van deze procedure aan de zijde van verzoekster, vastgesteld op 483,-- (zegge:

vierhonderddrieëntachtig euro);

- wijst de gemeente Culemborg aan als de rechtspersoon die deze kosten moet vergoeden;

- wijst het verzoek voor het overige af.

Aldus gewezen door R.R. Winter in tegenwoordigheid van mr. R. Meijer, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 21 maart 2003.

w.g. Winter w.g. Meijer