

ECLI:NL:CBB:2003:AI1120

| | |
|----------------------|---|
| Instantie | College van Beroep voor het bedrijfsleven |
| Datum uitspraak | 21-07-2003 |
| Datum publicatie | 15-08-2003 |
| Zaaknummer | AWB 03/619 |
| Rechtsgebieden | Bestuursrecht |
| Bijzondere kenmerken | Voorlopige voorziening |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 17 april 2003, kenmerk 03-004561, heeft verweerder geweigerd verzoekster vergunning te verlenen voor het hebben en het exploiteren van een kansspelautomatenhal in het pand X te Z. |
| Vindplaatsen | Rechtspraak.nl |

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven
Enkelvoudige kamer voor spoedeisende zaken
No.AWB 03/619 21 juli 2003
29020 Wet op de kansspelen
Vergunning speelautomatenhal

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

JVH amusementscentra B.V., te 's-Hertogenbosch, verzoekster,
gemachtigde: mr. M.B.Ph. Geeraedts, advocaat te 's-Hertogenbosch
tegen
de Burgemeester van Z, verweerder,
gemachtigde: A, werkzaam bij de gemeente Z.

1. De procedure

Bij besluit van 17 april 2003, kenmerk 03-004561, heeft verweerder geweigerd verzoekster vergunning te verlenen voor het hebben en het exploiteren van een kansspelautomatenhal in het pand X te Z.

Bij brief van 25 april 2003 heeft verzoekster tegen dit besluit bezwaar gemaakt.

Voorts heeft verzoekster bij brief van 15 mei 2003 de voorzieningenrechter van de rechtbank Breda verzocht bij wege van voorlopige voorziening primair het gewraakte besluit te schorsen en te bepalen dat haar aanvraag op gelijke voet wordt behandeld als de aanvragen die door verweerder met het oog op de voortzetting van de vergunningprocedure ter inzage zijn gelegd, subsidiair een zodanige voorlopige voorziening te treffen als in goede justitie passend wordt geacht, met veroordeling van verweerder in de kosten van deze procedure.

Op 26 mei 2003 heeft verweerder stukken aan de rechtbank Breda doen toekomen.

Bij brief van 5 juni 2003 heeft genoemde rechtbank het verzoekschrift doorgezonden aan het College. Het verzoek is ter zitting behandeld op 14 juli 2003, alwaar de gemachtigden van partijen hun standpunten hebben toegelicht. De gemachtigde van verzoekster heeft bij die gelegenheid het verzoek om voorlopige voorziening aangevuld met dien verstande dat de voorzieningenrechter wordt gevraagd de voorlopige voorziening te treffen dat verzoekster alsnog in de gelegenheid wordt gesteld haar aanvraag aan te vullen en voorts te bepalen dat, indien de aanvulling leidt tot een ontvankelijke aanvraag, deze in samenhang met de zes andere aanvragen door verweerder wordt beoordeeld.

2. De grondslag van het geschil

2.1 De Verordening op de speelautomaten en speelautomatenhallen Z (hierna: de Verordening) omvat onder meer de volgende bepalingen:

"()

HOOFDSTUK 3 SPEELAUTOMATENHALLEN

Artikel 5 Speelautomatenhallen

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

2. De burgemeester kan slechts voor één kansspelautomatenhal een vergunning verlenen. Indien de burgemeester een vergunning voor een kansspelautomatenhal verleent, kan hij tevens aan die vergunninghouder een vergunning verlenen voor een speelautomatenhal met behendigheidspeelautomaten.

()

Artikel 7 Beslistermijn

De burgemeester beslist binnen dertien weken na de dag waarop hij de aanvraag met bijbehorende bescheiden heeft ontvangen. De beslissing kan eenmaal met ten hoogste eenzelfde termijn weken worden verdaagd.

()

Artikel 9 Weigeringsgronden

1. De vergunning wordt geweigerd, indien:

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

()"

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

- Bij besluit van 26 februari 2002 heeft de raad van de gemeente Z de Verordening tot wijziging van de Verordening op de speelautomaten Z vastgesteld. Daarbij is onder andere de naam van laatstgenoemde verordening gewijzigd in "Verordening op de speelautomaten en speelautomatenhallen Z" en is een hoofdstuk 3 betreffende speelautomatenhallen in de verordening opgenomen.

- Bij besluit van 2 oktober 2002 heeft verweerder vastgesteld de "Beleidsregels behandeling vergunningaanvragen en verlening vergunning speelautomatenhal (verordening inzake speelautomaten en speelautomatenhallen Z)"; hierna: beleidsregels speelautomatenhallen). Naar aanleiding van een op 19 december 2002 gehouden informatieavond voor gegadigden voor een kansspelautomatenhalvergunning zijn de beleidsregels speelautomatenhallen bij besluit van 23 december 2002 gewijzigd.

- De (gewijzigde) beleidsregels speelautomatenhallen bevatten onder punt 4 de kennisgeving dat bij de beoordeling van de vergunningaanvraag voor een kansspelautomatenhal de voorkeur uitgaat naar een aanvraag die tevens voorziet in een behendigheidsautomatenhal. Voorts is aan de beleidsregels een beoordelingsschema met puntentabel verbonden, waaruit blijkt dat aanvragen om vergunning in twee rondes (locatie en kwaliteit) worden beoordeeld en dat een aanvrager, wil hij voor vergunning in aanmerking komen, in die rondes respectievelijk minimaal 13 en minimaal 17 punten dient te behalen.

- Verzoekster heeft bij brief van 3 februari 2003 verzocht om aan haar vergunning te verlenen voor het vestigen en exploiteren van een kansspelautomatenhal in het pand X te Z. Zij heeft niet verzocht om vergunning voor het vestigen van een hal met behendigheidsautomaten.

- Verweerder heeft de bij hem ingekomen aanvragen om vergunning van een speelautomatenhal die tevens aanvragen om vergunning voor een behendigheidsautomatenhal omvatten vanaf 14 april 2003 gedurende vier weken voor belanghebbenden ter inzage gelegd. De aanvraag van verzoekster behoort niet tot de ter inzage gelegde aanvragen.

- Vervolgens heeft verweerder het gewraakte besluit genomen.

3. Het besluit ten aanzien waarvan voorlopige voorziening is gevraagd

Het besluit ten aanzien waarvan voorlopige voorziening is gevraagd houdt, voor zover hier van belang, het volgende in.

" Aan de beleidsregels is een beoordelingsschema met puntentabel verbonden. Aan de hand hiervan worden aan verschillende criteria, genoemd in de beleidsregels en waaraan een aanvrager moet voldoen wil hij voor vergunning in aanmerking komen, een puntenwaardering toegekend. In twee rondes, over locatie (1e ronde) en kwaliteit (2e ronde), dient een aanvrager te voldoen aan een minimaal puntenaantal (respectievelijk 13 en 17).

Aangezien uw aanvraag betrekking heeft op één speelautomatenhal heeft u in de eerste ronde onvoldoende punten (5) gehaald en als zodanig bent u afgevalen in de verdere procedure.

Hierdoor weiger ik dan ook de door u gevraagde vergunning voor het vestigen van een kansspelautomatenhal in het pand X te Z."

4. Het standpunt van verzoekster

Namens verzoekster is - samengevat weergegeven - het volgende aangevoerd.

Verweerder heeft de vergunning geweigerd omdat de aanvraag van verzoekster niet voldoet aan de op basis van de Verordening door verweerder vastgestelde beleidsregels. Verzoekster meent dat bedoelde weigering om de navolgende twee redenen niet in stand kan blijven.

In de eerste plaats wijst verzoekster op de uitspraken van de voorzieningenrechter van het College van 27 februari 2003 (Awb 03/87) en 21 maart 2003 (Awb 03/140 en 03/155). Op grond van het in die uitspraken overwogene is verzoekster van mening dat in een situatie als de onderhavige, waarin de gemeentelijke verordening ten aanzien van de te verlenen vergunning voor een kansspelautomatenhal voorziet in een maximumstelsel en het aantal aanvragen om vergunning dat maximum te boven gaat, eerst tot het weigeren van een vergunning kan worden besloten als vaststaat welke aanvra(a)g word(t)(en) gehonoreerd. De Verordening voorziet in een maximumstelsel als hier bedoeld. Voorts zijn in artikel 9 van de Verordening de gronden opgesomd op basis waarvan verweerder het verlenen van een vergunning mag

weigeren. Artikel 9, eerste lid, sub a, van de Verordening bepaalt dat de vergunning wordt geweigerd als het maximum aantal af te geven vergunningen is verleend. Nu verweerder in het onderhavige geval nog niet tot vergunningverlening is overgegaan, is de weigering van de vergunning aan verzoekster derhalve in strijd met de Verordening.

In de tweede plaats had verzoeksters aanvraag niet tot een weigering van de vergunning kunnen leiden, doch uitsluitend tot een niet-ontvankelijkheid, omdat de aanvraag niet volledig was. Immers, indien een aanvraag om vergunning van een kansspelautomatenhal niet wordt gecombineerd met een aanvraag om vergunning van een behendigheidsautomatenhal, kan het in de eerste ronde van de beoordeling vereiste minimum aantal punten nimmer worden behaald. Dit betekent dat de vergunningaanvraag per definitie betrekking moet hebben op twee speelautomatenhallen. Nu verzoeksters aanvraag slechts op één speelautomatenhal betrekking heeft, was haar aanvraag dus onvolledig en had zij op grond van artikel 4:5 Awb in de gelegenheid gesteld dienen te worden haar aanvraag aan te vullen, temeer daar tijdens verweerder steeds is gesproken over een voorkeur voor gecombineerde aanvragen terwijl op grond van de beleidsregels kan worden vastgesteld dat uitsluitend gekoppelde aanvragen voor vergunningverlening in aanmerking komen. Door op de informatiebijeenkomsten die verweerder heeft gehouden voor gegadigden voor een kansspelautomatenhalvergunning steeds in termen van 'voorkeur' te spreken, heeft verweerder verzoekster op het verkeerde been gezet.

Verzoekster heeft een spoedeisend belang bij de gevraagde voorziening. Immers, ingevolge artikel 7 van de Verordening dient verweerder binnen 26 weken een beslissing op de ingediende aanvragen te nemen. Wanneer geen voorziening als gevraagd wordt getroffen, kan niet uitgesloten worden geacht dat verzoekster, in het geval haar bezwaren gegrond zullen worden bevonden, in een fase van het proces van de vergunningverlening terugkeert waarin verweerder de overige aanvragen reeds heeft beoordeeld, of zelfs tot verlening van de vergunning heeft besloten.

5. Het standpunt van verweerder

Namens verweerder is, samengevat weergegeven, het volgende aangevoerd.

Verweerder heeft een ruime beleidsvrijheid bij het verlenen van een vergunning. Die beleidsruimte heeft verweerder nader ingevuld door het vaststellen van beleidsregels, Bedoelde beleidsregels vormen een concretisering van de Verordening.

De onderhavige weigering van een speelautomatenhalvergunning is gebaseerd op de beoordeling volgens de vastgestelde beleidsregels. De aanvraag van verzoekster omvat slechts een aanvraag om vergunning voor de vestiging van één kansspelautomatenhal. Er is geen vergunning gevraagd voor de vestiging van een behendigheidsautomatenhal. Van een gekoppelde aanvraag is derhalve geen sprake.

Weliswaar bevat de aanvraag van verzoekster een uitgebreide paragraaf over ontspanningsmogelijkheden voor de jeugd, doch de door verzoekster gekozen vorm - het ter beschikking stellen van een geldsom aan de beheerder van enkele jeugdcentra die dat bedrag naar eigen inzicht ten behoeve van die centra kan aanwenden - is niet in overeenstemming met hetgeen met bedoelde beleidsregels wordt beoogd. Die regels gaan expliciet uit van een commerciële exploitatie van een breed opgezette behendigheidsautomatenhal voor jongeren.

De weigering van een vergunning is in zoverre gebonden aan de in de Verordening genoemde weigeringsgronden dat, indien die weigeringsgronden zich voordoen niet tot vergunningverlening kan worden besloten. Echter, ook indien zich andere dan bedoelde gronden voordoen, kan de vergunning worden geweigerd.

Anders dan verzoekster stelt, was er voor verweerder geen reden verzoekster in de gelegenheid te stellen haar aanvraag aan te vullen. Verzoekster heeft expliciet in haar aanvraag vermeld dat zij (vooralnog) afziet van het aanvragen van een vergunning voor een behendigheidsautomatenhal. Verweerder kon derhalve oordelen dat geen nadere gegevens behoeften te worden gevraagd.

Verweerder ziet geen plaats voor toepassing van artikel 4:84 Awb. Er doen zich hier geen gevolgen voor die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding met de beleidsregels te dienen doelen. Bovendien zou, in het geval verweerder de aanvraag van verzoekster zou accepteren, daarmee worden afgeweken van vastgestelde beleidsregels, hetgeen ertoe zou moeten leiden dat de gehele

procedure opnieuw moet worden gevolgd. Immers, de aanvraag van verzoekster is zo afwijkend van hetgeen in de beleidsregels is vastgelegd dat verweerder die regels noodgedwongen op dit punt zal moeten aanpassen.

6. De beoordeling van het geschil

6.1 Ingevolge het bepaalde bij artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) juncto artikel 19, eerste lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie kan, indien tegen een besluit bij het College beroep is ingesteld, dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep, bezwaar is gemaakt, op verzoek een voorlopige voorziening worden getroffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

6.2 Gelet op het feit dat verweerder, hangende de beslissing op het door verzoekster tegen de afwijzing van haar aanvraag ingediende bezwaar, de procedure ten aanzien van de te verlenen vergunning met anderen voortzet en gelet op de termijn van maximaal 26 weken die verweerder op grond van de Verordening voor het nemen van een beslissing op een aanvraag ter beschikking staat, heeft verzoekster naar het oordeel van de voorzieningenrechter voldoende spoedeisend belang bij de gevraagde voorziening.

6.3 Naar aanleiding van hetgeen verzoekster met betrekking tot het materiële geschil naar voren heeft gebracht, overweegt de voorzieningenrechter het volgende.

Blijkens artikel 5 van de Verordening is verweerder bevoegd voor één kansspelautomatenhal een vergunning te verlenen en kan hij, indien hij die vergunning verleent, tevens aan de vergunninghouder een vergunning verlenen voor een speelautomatenhal met behendigheidspeelautomaten.

Gesteld noch gebleken is dat deze bepaling in artikel 5 van de Verordening onverbindend moet worden geacht.

Bedoeld artikel 5 van de Verordening laat verweerder bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheid tot vergunningverlening discretionaire ruimte. Vast staat dat verweerder ten behoeve van de uitoefening van de hier aan de orde zijnde bevoegdheid beleidsregels heeft geformuleerd en dat de afwijzing van de aanvraag om vergunning van verzoekster op die beleidsregels is gebaseerd.

De voorzieningenrechter stelt dienaangaande voorop dat, gelet op de discretionaire ruimte die de Verordening verweerder bij de uitoefening van zijn bevoegdheid tot vergunningverlening laat, het formuleren van beleidsregels als hier aan de orde in de eerste plaats tot de bevoegdheid van verweerder behoort. Voor de voorzieningenrechter komt het treffen van een voorlopige voorziening derhalve eerst binnen handbereik wanneer de verzoekende partij zodanig overtuigende argumenten heeft aangedragen, dat het door verweerder ontwikkelde beleid niet langer als basis voor de door verweerder genomen beslissing kan dienen.

Verzoekster heeft naar het oordeel van de voorzieningenrechter zodanig overtuigende argumenten niet aangedragen. Zij meent dat het gewraakte besluit niet in stand kan blijven omdat - kort gezegd - verweerder verzoekster omtrent het door hem ontwikkelde beleid op het verkeerde been heeft gezet tengevolge waarvan haar aanvraag onvolledig was, zodat zij op grond van artikel 4:5 Awb in de gelegenheid gesteld had dienen te worden haar aanvraag aan te vullen en voorts omdat verweerder, gelet op de in de Verordening

geformuleerde weigeringsgronden, niet tot afwijzing van haar aanvraag heeft kunnen besluiten, nu nog geen vergunning aan anderen is verleend.

De voorzieningenrechter volgt verzoekster niet in haar stelling dat zij door verweerder op het verkeerde been is gezet. Niet betwist wordt door verzoekster dat verweerder, voorafgaand aan de vaststelling van genoemde beleidsregels en de daarbij behorende bijlage, belanghebbenden, onder wie verzoekster, in de gelegenheid heeft gesteld hun zienswijzen naar voren te brengen en dat verweerder, nadat de Verordening door de raad van de gemeente Z was vastgesteld, de beleidsregels heeft gepubliceerd in een huis-aan-huis blad dat binnen de gemeente Z wordt verspreid. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kon voor verzoekster, die ook nog eens een professionele marktdeelnemer is, derhalve voldoende kenbaar zijn welke criteria verweerder bij de beoordeling van aanvragen om vergunning van een kansspelautomatenhal hanteert. Verzoekster heeft zulks ter zitting ook erkend.

Nu uit bedoelde criteria uitdrukkelijk blijkt hoeveel punten de diverse varianten van een vergunningaanvraag opleveren en welk puntentotaal een aanvraag in de eerste ronde minimaal dient te behalen om in aanmerking te komen voor beoordeling in de tweede ronde, valt niet in te zien hoe verzoekster, vanwege het door verweerder gebezigde woord 'voorkeur', zodanig op het verkeerde been kan zijn gezet dat zij, zo begrijpt de voorzieningenrechter, tengevolge daarvan een op voorhand kansloze vergunningaanvraag heeft ingediend.

De omstandigheid dat het gehanteerde puntensysteem, naar verzoekster heeft betoogd, met zich brengt dat een aanvrager slechts een gecombineerde aanvraag kan indienen, omdat in het geval slechts één vergunning wordt aangevraagd nimmer het in de eerste ronde geldende minimum aantal punten kan worden behaald, maakt dit niet anders. Immers, afgezien van het aan meergenoemde beleidsregels verbonden puntenwaarderingssysteem is in de beleidsregels zelf, namelijk onder punt 4, reeds vermeld dat de voorkeur van verweerder uitgaat naar een gecombineerde vergunningaanvraag. Nu verzoekster, blijkens haar aanvraag welbewust ervoor heeft gekozen vooralsnog slechts één vergunning (voor een kansspelautomatenhal) aan te vragen, kan gelet op het bepaalde in genoemd punt 4 van de beleidsregels, ook hierom niet met vrucht worden verdedigd dat verzoekster door verweerder op het verkeerde been is gezet en dat, gelet op vorenomschreven consequenties van het gehanteerde puntensysteem, verweerder had dienen te concluderen dat haar

aanvraag niet volledig was zodat verzoekster in de gelegenheid gesteld had moeten worden haar aanvraag aan te vullen.

In de hiervoor besproken argumenten van verzoekster ziet de voorzieningenrechter derhalve geen grond het door verzoekster gewraakte besluit te schorsen en een voorziening als door haar gevraagd te treffen.

6.4 Evenmin ziet de voorzieningenrechter plaats voor het oordeel dat de weigeringsgronden genoemd in artikel 9, eerste lid, van de Verordening, geen grondslag bieden voor het besluit van verweerder verzoekster de gevraagde vergunning te weigeren en derhalve aan dat besluit een motiveringsgebrek kleeft. Daartoe overweegt de voorzieningenrechter dat verweerder, gelet op artikel 7 van de Verordening, gehouden is binnen 13 weken op een aanvraag te beslissen en dat die beslissing eenmaal met ten hoogste eenzelfde termijn weken kan worden verdaagd. Verweerder heeft ten aanzien van verzoekster aan die plicht voldaan. Dat in artikel 9 gronden zijn opgesomd die in ieder geval tot afwijzing van een aanvraag om vergunning nopen, maakt naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet dat verweerder niet tevens op andere gronden verlening van de gevraagde vergunning kan weigeren.

In het onderhavige geval heeft verweerder vastgesteld dat de aanvraag van verzoekster op grond van de in de beleidsregels geformuleerde criteria en het daaraan verbonden puntenwaarderingssysteem in de eerste ronde onvoldoende punten heeft behaald en als zodanig is afgefallen in de verdere procedure. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter valt niet in te zien, waarom verweerder, op grond van het enkele feit dat nog geen vergunningverlening aan anderen heeft plaatsgevonden, tot uitstel van zijn beslissing tot weigering van de vergunning aan verzoekster gehouden zou zijn. De voorzieningenrechter volgt verzoekster derhalve niet in haar stelling dat het gewraakte besluit in strijd zou zijn met de Verordening en aan het besluit deswege een motiveringsgebrek kleeft.

In dat verband acht de voorzieningenrechter voorts van belang, dat diegenen, aan wie geen halvergunning wordt verleend, zoals verzoekster, tegen de beslissing tot verlening van de halvergunning aan anderen bezwaar kan maken, teneinde te voorkomen dat die vergunning formele rechtskracht verkrijgt. Naar vaste jurisprudentie komt verweerder de bevoegdheid toe om bij de beslissing op dat bezwaar de motivering van zijn primaire besluit aan te vullen c.q. te wijzigen. Een eventueel gebrek in de motivering van het bestreden besluit is dan ook op zichzelf onvoldoende grond voor het treffen van een voorlopige voorziening.

6.5 Het vorenstaande leidt de voorzieningenrechter tot de slotsom dat geen aanleiding bestaat tot het treffen van de gevraagde voorlopige voorziening.

6.6 De voorzieningenrechter acht geen termen aanwezig voor een proceskostenveroordeling met toepassing van artikel 8:75 Awb.

7. De beslissing

De voorzieningenrechter wijst het verzoek om een voorlopige voorziening af.

Aldus gewezen door mr. D. Roemers, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van den Broek-Prins, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 21 juli 2003.

w.g. D. Roemers w.g. M.J. van den Broek-Prins