

ECLI:NL:CBB:2023:414

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	15-08-2023
Datum publicatie	15-08-2023
Zaaknummer	22/1132
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Taxiverordening. Aan appellant is een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 2.3, eerste lid, van de Taxiverordening. Het beroep is ongegrond. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij op een illegale opstapplaats stond ter uitvoering van een vooraf bestelde taxirit.
Wetsverwijzingen	Wet personenvervoer 2000
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 22/1132

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 15 augustus 2023 in de zaak tussen

[naam 1] , te [woonplaats] ,

(gemachtigde: mr. S.G.H. Langeweg),

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam, (college van b en w)

(gemachtigde: mr. [naam 2]).

Procesverloop

Met het besluit van 17 november 2021 heeft het college van b en w aan [naam 1] een last onder dwangsom opgelegd wegens het overtreden van de Taxiverordening Amsterdam 2012 (Taxiverordening).

Met het besluit van 23 mei 2022 (het bestreden besluit) heeft het college van b en w het bezwaar van [naam 1] ongegrond verklaard.

[naam 1] heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Het college van b en w heeft een verweerschrift ingediend.

De zitting heeft plaatsgevonden op 4 juli 2023. Aan de zitting hebben deelgenomen: [naam 1] , bijgestaan door zijn gemachtigde, en de gemachtigde van het college van b en w.

Overwegingen

Inleiding

- 1.1. [naam 1] is werkzaam als taxichauffeur. Hij heeft geen vergunning voor het verrichten van taxivervoer op de Amsterdamse opstapmarkt (Taxxxivergunning). Dit is een overtreding van artikel 2.3, eerste lid, van de Taxiverordening, dat luidt: Het is een chauffeur verboden om zonder Taxxxivergunning van het college op de in bijlage I aangegeven delen van de openbare weg taxivervoer aan te bieden..
- 1.2. Op 3 oktober 2021 heeft een toezichthouder van de gemeente Amsterdam geconstateerd dat [naam 1] taxivervoer aanbood zonder vergunning. Van deze constatering heeft de toezichthouder op 3 oktober 2021 een rapport van bevindingen opgemaakt. Naar aanleiding van deze bevindingen heeft het college van b en w bij brief van 20 oktober 2021 aan [naam 1] meegedeeld dat hij voornemens is om een last onder dwangsom op te leggen van 5.550,- voor iedere keer dat [naam 1] weer taxivervoer aanbiedt op de opstapmarkt zonder Taxxxivergunning, met een maximum van 27.750,-. [naam 1] is vervolgens in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze in te dienen. Op 25 oktober 2021 heeft [naam 1] zijn zienswijze ingediend.
- 1.3. Met het besluit van 17 november 2021 heeft het college van b en w een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 2.3, eerste lid, van de Taxiverordening. Daarbij is aan [naam 1] de last opgelegd zich te onthouden van het aanbieden van taxivervoer op de Amsterdamse opstapmarkt zonder Taxxxivergunning vanaf 18 november 2021. De dwangsom is vastgesteld op 5.550,- voor elke geconstateerde overtreding, met een maximum van 27.750,-.
2. Met het bestreden besluit heeft het college van b en w het bezwaar van [naam 1] ongegrond verklaard en het besluit van 17 november 2021 gehandhaafd. Het college van b en w heeft voor de

motivering van het bestreden besluit verwezen naar het advies van de bezwaarschriftencommissie van 23 mei 2022.

3. Met het besluit van 15 december 2021 heeft het college van b en w aan [naam 1] bericht dat een dwangsom is verbeurd van 5.500,- wegens het overtreden van de last onder dwangsom van 17 november 2021 op 19 november 2021.

Standpunt van [naam 1]

4. [naam 1] betwist dat hij taxivervoer heeft aangeboden op de Amsterdamse opstapmarkt. Hij heeft tegen de toezichthouder gezegd dat hij alleen werkt op bestelling. Hij krijgt dit werk binnen via verschillende apps op zijn telefoon. Tijdens de nacht van 3 oktober 2021 had hij een bestelling gekregen via de app Dispatch. Toen hij op de locatie aankwam zijn 3 personen bij hem ingestapt. Dit waren echter niet de klanten die bij hem een taxi hadden besteld maar dat werd hem pas later duidelijk. [naam 1] heeft inmiddels de bestelling teruggevonden op zijn telefoon en daarvan een screenshot overgelegd. Volgens [naam 1] is daarop te zien dat in die nacht een taxi is besteld om 00:10 uur en dat het ging om een rit naar Osdorp voor 3 personen. Hiermee heeft [naam 1] aannemelijk gemaakt dat hij op de locatie was ter uitvoering van een bestelde rit zodat het beroep gegrond moet worden verklaard. Het bestreden besluit is dan ook in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Daarnaast is het bestreden besluit in strijd met het vertrouwensbeginsel. Op de bewuste nacht heeft [naam 1] zijn verhaal aan de toezichthouder uitgelegd en zijn telefoon laten zien. Hem is alleen een boete aangezegd en niets meegedeeld over een bestuursrechtelijk vervolg in de vorm van een last onder dwangsom. [naam 1] was in de veronderstelling dat hem geen last onder dwangsom zou worden opgelegd. Ten slotte voert [naam 1] aan dat het bestreden besluit niet evenredig is. Hoewel door de last onder dwangsom nog geen feitelijke dwangsom wordt verbeurd, is de grondslag op zijn minst twijfelachtig te noemen. Niet alleen vanwege het feit dat hij besteld was, maar ook gelet op de omstandigheid dat de ingestapte personen zelf hebben verklaard dat zij in de verkeerde taxi waren gestapt. De miscommunicatie die is ontstaan kan niet zodanig nadelig worden uitgelegd dat aan [naam 1] een last onder dwangsom wordt opgelegd. De bedrijfsvoering van [naam 1] komt zeer in gevaar als een dwangsom wordt verbeurd. Hij heeft nu al moeite om zijn rekeningen te betalen en heeft diverse regelingen lopen.

Standpunt van het college van b en w

5. Het college van b en w heeft zich op het standpunt gesteld dat terecht aan [naam 1] een last onder dwangsom is opgelegd, omdat hij taxivervoer heeft aangeboden op de Amsterdamse opstapmarkt zonder dat hij daar een vergunning voor heeft. Het college van b en w stelt daarbij voorop dat hij in beginsel mag afgaan op de juistheid van de rapportage van de toezichthouder en dat hij geen reden heeft om daaraan te twijfelen. [naam 1] heeft zowel tijdens de staande houding als daarna niet aannemelijk gemaakt dat hij was besteld. Tijdens de staande houding heeft [naam 1] aangegeven dat hij was gebeld en in bezwaar heeft hij aangegeven dat hij een bestelling had gekregen via een van de apps. Hier heeft hij echter geen bewijs van kunnen of willen overleggen. Daarnaast geeft [naam 1] aan dat hij om 00:10 uur is besteld. De combibon van de toezichthouder is om 00:13 uur uitgeschreven. Dat zou betekenen dat [naam 1] na de bestelling binnen 3 minuten op locatie was, in die tijd de rit via een van de apps heeft aangenomen en in de tussentijd ook nog de klanten heeft gebeld om door te geven waar hij stond. Het college van b en w acht dit niet aannemelijk. Ook zijn er andere punten in het verhaal van [naam 1] die niet kloppen, waaronder afspraken over de eindbestemming en het instaptarief. Het college van b en w twijfelt ook aan de geloofwaardigheid van het bewijsstuk dat door [naam 1] 8 maanden later is overgelegd en waarvan de echtheid niet meer is na te gaan. Daarnaast klopt het bewijsstuk niet met wat [naam 1] heeft gesteld in de zienswijze en het bezwaar. Het college van b en w verwijst vervolgens naar uitspraken van het College waarin is bevestigd dat onder het aanbieden van taxivervoer op de opstapmarkt onder meer moet worden

verstaan: het zich als beschikbare taxi presenteren door onder andere het voeren van een blauwe kentekenplaat en een daklicht op een ambtshalve bekende illegale opstaplocatie. [naam 1] stond niet alleen op een locatie die bekend staat als illegale opstaplocatie, hij liet ook klanten instappen. Het is aan [naam 1] om aannemelijk te maken dat sprake is van een bestelde rit.

Beoordeling door het College

- 6.1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.
- 6.2. De Taxiverordening vindt haar wettelijke grondslag in artikel 82b van de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000). Op grond van artikel 82c van de Wp 2000, in samenhang gelezen met artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), is verweerder bevoegd tot handhaving van in de Taxiverordening gestelde verplichtingen door oplegging van een last onder dwangsom.
- 6.3. Op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Taxiverordening is het verboden om zonder geldige Taxxxivergunning op de in bijlage 1 van de Taxiverordening aangegeven delen van de openbare weg taxivervoer aan te bieden, waaronder het gebied binnen de ring A10 van Amsterdam.
- 7.1. Het College ziet zich gesteld voor de vraag of [naam 1] artikel 2.3, eerste lid, van de Taxiverordening heeft overtreden en of het college van b en w dus bevoegd was tot het opleggen van de dwangsom. Daartoe overweegt het College als volgt.
- 7.2. Een bestuursorgaan mag, onverminderd de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het bewijs, in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend rapport van bevindingen, voor zover deze eigen waarnemingen van de opsteller van het rapport weergeven. Indien die bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd.
- 7.3. Onder verwijzing naar zijn uitspraak van 10 maart 2020, ECLI:NL:CBB:2020:140, overweegt het College vervolgens dat, indien een chauffeur zonder geldige Taxxxivergunning met een als taxi herkenbare auto stilstaat op een als illegale opstapplaats voor taxis bekend staande plaats, zonder dat hij op dat moment bezig is met het ophalen (laden) of afzetten (lossen) van klanten die bij hem een taxirit hebben besteld, dat de conclusie rechtvaardigt dat hij daar taxivervoer aanbiedt op de opstapmarkt. Deze aanname kan door de taxichauffeur slechts worden weerlegd door aannemelijk te maken dat hij daar staat ter uitvoering van een bij hem bestelde taxirit dan wel als gevolg van overmacht. Indien de taxichauffeur stelt dat hij daar om andere redenen staat dan voor laden en lossen, bijvoorbeeld om op zijn telefoon te kijken of om op een oproep voor een taxirit te wachten, helpt dat hem niet, omdat er dan van mag worden uitgegaan dat hij taxivervoer aanbiedt op de opstapmarkt, zoals dat er overigens voor omstanders en handhavers van de gemeente Amsterdam ook uitziet. De taxichauffeur die op een als illegale opstapplaats voor taxis bekend staande laad- en losplaats staat, zonder bezig te zijn met een bestelde taxirit, riskeert dan ook niet alleen een boete voor verkeerd parkeren of stilstaan op een plaats waar dat niet mag, maar ook dat hem een last onder dwangsom wordt opgelegd. Het College gaat er daarbij vanuit dat algemeen bekend is of mag worden verondersteld, zeker bij taxichauffeurs in Amsterdam, welke plaatsen bekend staan als illegale opstapplaatsen voor taxis.
8. Tussen partijen is niet in geschil en ook het College gaat er van uit dat [naam 1] zich bevond op een locatie die bekend staat als een illegale opstapplaats, dat hij daar stond met een als taxi herkenbare auto en dat hij geen geldige Taxxxivergunning heeft.
- 9.1. Vervolgens dient de vraag te worden beantwoord of [naam 1] aannemelijk heeft gemaakt dat hij daar stond ter uitvoering van een vooraf bestelde taxirit. Het College is van oordeel dat [naam 1] dit niet aannemelijk heeft gemaakt en overweegt daartoe als volgt. In het rapport van bevindingen van 3

oktober 2021 staat onder meer vermeld dat [naam 1] heeft aangegeven dat hij is besteld. Toen de toezichthouder vroeg of [naam 1] kon aantonen dat hij was besteld, gaf hij aan Ik ben gebeld, ken je dat niet of zo, kijk hij belt mij. Ik heb ook gewoon apps waar mensen mij in bellen. Ben gewoon beltaxi. [naam 1] heeft ten tijde van de staande houding geen bewijs overgelegd waaruit blijkt dat hij was besteld via een telefoontje of een app. Vervolgens heeft [naam 1] in zijn zienswijze van 25 oktober 2021 aangegeven dat hij via verschillende apps werkt en dat hij ook die bewuste avond via een app een rit heeft toegewezen gekregen. Uit de app bleek volgens [naam 1] enkel de ophaallocatie en niet de eindbestemming. Ook in zijn bezwaarschrift van 1 maart 2022 bevestigt [naam 1] dat van de bestelde rit nog geen eindbestemming was opgegeven en dat er nog geen afspraken waren gemaakt over de prijs van de rit. Ook op dat moment kon hij geen bewijs laten zien dat hij was besteld. Pas bij het beroepschrift van 4 juli 2022 heeft [naam 1] een screenshot overgelegd waaruit volgens hem blijkt dat hij was besteld op 3 oktober 2021. In die screenshot staan echter tegenstrijdigheden met hetgeen [naam 1] eerder heeft verklaard. Zo staat op de screenshot wel een eindbestemming aangegeven en staat ook het afgesproken bedrag van de rit opgenomen. Daarnaast heeft het College ook vanwege het tijdsverloop tussen 3 oktober 2021 en de datum waarop [naam 1] de screenshot heeft overgelegd, aanleiding om te twijfelen aan de geloofwaardigheid daarvan. Op de zitting heeft [naam 1] namelijk laten zien hoe de app Dispatch eruit ziet. Daarbij heeft hij tevens laten zien dat hij in de bestelgeschiedenis (maar) kon terugkijken tot en met 20 juni 2023. Dat hij dus na ongeveer acht maanden nog een screenshot kon maken van de bestelde rit op 3 oktober 2021, acht het daarom College niet geloofwaardig.

- 9.2. Gelet op voornoemde tegenstrijdigheden in het verhaal van [naam 1] en de ongeloofwaardigheid van de door hem overgelegde screenshot van de bestelling op 3 oktober 2021, heeft hij niet aannemelijk gemaakt dat hij op een illegale opstapplaats stond ter uitvoering van een vooraf bestelde taxirit. Gelet hierop en op het onder 7.3. vermelde toetsingskader, is het College van oordeel dat [naam 1] op 3 oktober 2021 taxivervoer heeft aangeboden op de opstapmarkt zonder Taxxxivergunning.
- 9.3. Uit het voorgaande volgt dat [naam 1] op 3 oktober 2021 het in artikel 2.3, eerste lid, van de Taxiverordening neergelegde verbod om taxivervoer te verrichten zonder daartoe verleende Taxxxivergunning, heeft overtreden. Het college van b en w was daarom bevoegd om de last onder dwangsom op te leggen om herhaling van deze overtreding te voorkomen.
- 10.1. Ten aanzien van het beroep op het vertrouwensbeginsel overweegt het College als volgt. Volgens vaste rechtspraak moeten voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel drie stappen worden doorlopen. De eerste stap is dat de betrokkene aannemelijk moet maken dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of, en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.
- 10.2. Uit de Wp 2000 volgt dat het college van b en w bevoegd is tot oplegging van een last onder dwangsom. Ook uit de onder 7.3. genoemde uitspraak van het College volgt dat een taxichauffeur erop bedacht moet zijn dat aan hem een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Niet is gebleken dat de toezichthouder tegen [naam 1] heeft gezegd dat geen last onder dwangsom zal worden opgelegd of dat andere gedragingen zijn verricht door de toezichthouder dan wel het college van b en w waaruit [naam 1] mocht afleiden dat er geen last onder dwangsom zou worden opgelegd. Zoals het college van b en w op de zitting heeft uitgelegd, is het ook niet aan de toezichthouder om hierover een beslissing te nemen. De toezichthouder maakt een rapport op en vervolgens is het aan andere ambtenaren van de gemeente om namens het college van b en w hierover te beslissen. De toezichthouder kon op 3 oktober 2021 dan ook geen uitspraak doen over de vraag of wel of geen last onder dwangsom zou worden opgelegd. [naam 1] heeft er dan ook niet op kunnen vertrouwen dat er geen last onder dwangsom zou worden opgelegd. Nu er geen toezegging is gedaan, is niet voldaan aan de eerste stap. Het College komt dan ook niet toe aan de vraag of de tweede en derde stap hier nog aan de orde zijn. Het betoog slaagt niet.

- 11.1. Volgens [naam 1] is het bestreden besluit niet evenredig en komt zijn bedrijfsvoering in gevaar als hij dwangsommen verbeurt. Daarnaast kan het niet zo zijn dat door miscommunicatie aan hem een last onder dwangsom wordt opgelegd.
- 11.2. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Handhavend optreden kan onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien (zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van 10 september 2019, ECLI:NL:CBB:2019:416).
- 11.3. [naam 1] heeft geen bijzondere omstandigheden naar voren gebracht die aanleiding vormen voor het oordeel dat het college van b en w in dit geval van handhaving had moeten afzien. Zoals onder 9.1. is overwogen, heeft [naam 1] niet aannemelijk gemaakt dat hij op een illegale opstapplaats stond ter uitvoering van een vooraf bestelde taxirit. Dit staat los van de gestelde miscommunicatie met de ingestapte klanten. De omstandigheid dat hij in financiële problemen komt als een overtreding plaatsvindt, betekent niet dat handhavend optreden onevenredig is. Dit geldt te meer aangezien de gevolgen voor [naam 1] beperkt zijn nu op de zitting is gebleken dat het college van b en w de op 19 november 2021 verbeurde dwangsom niet zal innen omdat inmiddels al meer dan een jaar is verstreken vanaf het moment dat de dwangsom is verbeurd en omdat [naam 1] op de zitting heeft verklaard dat hij na de zomer niet langer werkzaam zal zijn als taxichauffeur. Daarnaast is de financiële prikkel juist bedoeld om herhaling te voorkomen. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

12. Het beroep is ongegrond. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.O. Kerkmeester, in aanwezigheid van mr. F. Willems, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 15 augustus 2023.

w.g. H.O. Kerkmeester w.g. F. Willems

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 5:32

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.
2. Voor een last onder dwangsom wordt niet gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet.
3. Indien de last onder dwangsom strekt ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens een regeling die is genoemd in hoofdstuk 2, 3 of 4 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak of in de bij deze wet behorende Regeling verlaagd griffierecht, wordt de last onder dwangsom voor de toepassing van de twee laatstgenoemde regelingen aangemerkt als een besluit, genomen op grond van de eerstbedoelde regeling.

Wet Personenvervoer 2000 (WP 2000)

Artikel 75

1. Voor de toepassing van dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt met het verrichten van taxivervoer gelijkgesteld het aanbieden van dat vervoer, tenzij dit aanbieden geschiedt door tussenpersonen die bemiddelen in dat vervoer bij wijze van dienstverlening of in de uitoefening van hun beroep of bedrijf.
2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt onder «de vervoerder die taxivervoer verricht» verstaan: degene die taxivervoer verricht, niet in de hoedanigheid van bestuurder van een auto.

Artikel 82

1. Bij of krachtens gemeentelijke verordening kunnen regels worden gesteld die in het belang zijn van de kwaliteit van op de gemeentelijke openbare weg aangeboden taxivervoer.
2. De in het eerste lid bedoelde regels strekken tot aanvulling van de bij of krachtens deze wet vastgestelde bepalingen en hebben geen betrekking op andere onderwerpen dan die van de artikelen 82a en 82b.

Artikel 82b

1. Onverminderd artikel 82a kan bij of krachtens gemeentelijke verordening worden bepaald dat het gebruik van de bij die verordening te bepalen gemeentelijke openbare weg of delen daarvan, voor wat betreft het aldaar aanbieden van taxivervoer, uitsluitend is voorbehouden aan vervoerders en bestuurders van autos die taxivervoer verrichten die overeenkomstig de bij en krachtens dit artikel gestelde regels deel uitmaken van een organisatorisch verband.

[]

Artikel 82c

In afwijking van artikel 93 is het college van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de krachtens deze paragraaf gestelde verplichtingen.

Taxiverordening Amsterdam 2012 (Taxiverordening)

Artikel 2.3

1. Het is een chauffeur verboden om zonder Taxxivergunning van het college op de in bijlage I aangegeven delen van de openbare weg taxivervoer aan te bieden.
2. Het is een organisatorisch verband van onder andere chauffeurs en vervoerders,

verboden om zonder een TTO-vergunning van het college aangesloten op de in bijlage I aangegeven delen van de openbare weg taxivervoer aan te laten bieden.

Bijlage I

Op onderstaande delen van de openbare weg is het verboden zonder vergunning van het college taxivervoer aan te bieden:

- a. het gebied binnen de ring A10 van Amsterdam inclusief de ring A10, hierna te noemen gebied A;
- b. het gebied buiten de ring A10 van Amsterdam inclusief Amsterdam Noord, hierna te noemen gebied B.