

ECLI:NL:RBAMS:2023:5221

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	29-03-2023
Datum publicatie	15-08-2023
Zaaknummer	AMS 21/3612
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Het beroep dat een aantal reders hebben ingesteld tegen de besluiten om hun aanvragen om een exploitatievergunning passagiersvaart buiten behandeling te stellen, is ongegrond. Op 23 december 2019 is de Regeling op het binnenwater 2020 gepubliceerd. Hierin zijn de voorwaarden opgenomen waaraan een aanvraag moet voldoen en staat beschreven hoe de beschikbare vergunningen worden verdeeld over de aanvragen. Omdat door het vergunningenplafond sprake is van schaarse vergunningen, is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om te zorgen dat (potentiele) aanvragers gelijke kansen hebben op een vergunning waartoe in een transparante procedure voor de verdeling van de vergunningen wordt voorzien. De rechtbank is van oordeel dat de aanvraagprocedure zoals de gemeente die heeft opgezet in zijn algemeenheid redelijk is. De aanvragers wisten vantevoren aan welke eisen zij moesten voldoen en wat daarvoor nodig was. Ook de geboden hersteltermijn van twee weken is niet onredelijk kort. Verder is de rechtbank van oordeel dat verweerder aannemelijk heeft gemaakt dat de gevraagde documenten noodzakelijk zijn voor de aanvraag.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

Zaaknummer: AMS 21/3612

uitspraak van de meervoudige kamer van 29 maart 2023 in de zaak tussen

[eiseres] , uit Amsterdam, eiseres

(gemachtigde: mr. P.A. Willemsen),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam, (verweerder)

(gemachtigden: mr. B. Jaasma, mr. I.M. van der Heijden en mr. drs. M.H.A. Bakkum).

Inleiding

In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de buitenbehandelingstelling van de aanvraag om een exploitatievergunning passagiersvaart voor het vaartuig [vaartuig 1] van eiseres.

Verweerder heeft de aanvraag met het besluit van 22 januari 2021 buiten behandeling gesteld. Met het bestreden besluit van 26 mei 2021 op het bezwaar van eiseres is verweerder bij de buitenbehandelingstelling van de aanvraag gebleven.

Verweerder heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

De rechtbank heeft het beroep op 24 november 2022 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: [persoon] namens eiseres, de gemachtigde van eiseres en de gemachtigden van verweerder.

Conclusie

1. De rechtbank stelt eiseres **niet in het gelijk**. Verweerder heeft de aanvraag voor een exploitatievergunning passagiersvaart van eiseres terecht buiten behandeling gesteld. Dat betekent ook dat eiseres haar griffierecht niet vergoed krijgt. Zij krijgt ook geen vergoeding van haar proceskosten. De rechtbank zal hieronder uitleggen hoe zij tot haar oordeel is gekomen.

Wat is de aanleiding voor deze rechtszaak?

2.

2.1. Het college en de gemeenteraad vinden dat het te druk is in de Amsterdamse binnenstad. De balans tussen bewoners en bezoekers is zoekgeraakt. Om deze balans te herstellen hebben het college en de gemeenteraad diverse maatregelen genomen. Één daarvan is de invoering van een vergunningenplafond en daarbij behorend nieuw vergunningstelsel voor exploitatievergunningen voor passagiersvaart. Alle oude exploitatievergunningen voor passagiersvaart zijn medio 2020 omgezet van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd.¹ De eerste van die omgezette vergunningen verlopen in 2024. Vanaf 2024 worden, in diverse tranches, maximaal 550 nieuwe vergunningen afgegeven. Voor deze rondes kunnen reders (meerdere) aanvragen doen en bij een te grote belangstelling wordt een verdeelsysteem gehanteerd. Hierbij worden de boten verdeeld in verschillende segmenten en wordt er geloot.

2.2. Op 1 september 2020 om 08.00 uur ging de aanvraagperiode voor de tranche van 2024 open. Deze periode sloot op 30 september 2020 om 16.00 uur. Gedurende deze periode zijn 712 aanvragen ingediend voor 155 vergunningen. Op 4 december 2020 heeft de loting voor 2024 plaatsgevonden. Van de 712 aanvragen waren er 142 aanvragen van veertien reders niet compleet. Verweerder heeft deze aanvragen, na het bieden van een herstelmogelijkheid, buiten behandeling gesteld. Over deze

buitenbehandelingstelling gaat deze procedure.

De aanvraagprocedure

3.

3.1. Op 23 december 2019 is de Regeling op het binnenwater 2020 (hierna: de Regeling)² gepubliceerd. Hierin zijn de voorwaarden opgenomen waaraan een aanvraag moet voldoen³ en staat beschreven hoe de beschikbare vergunningen worden verdeeld over de aanvragen. De Regeling bevat een Toelichting, waarin de bepalingen van de Regeling zijn uitgelegd.

3.2. Ter toelichting op de Regeling en met name op het aanvraagproces, is een concepthandleiding geschreven voor belanghebbenden. Van 24 februari 2020 tot en met 8 maart 2020 hebben belanghebbenden algemene vragen kunnen stellen over de eisen waaraan een aanvraag moet voldoen. Deze vragen zijn beantwoord in een beantwoordingsdocument.⁴ Naar aanleiding van de vragenronde is de Regeling gewijzigd en heeft verweerder de Handleiding uitgifte exploitatievergunningen passagiersvaart vastgesteld. Op 13 juli 2020 heeft het college de aanvraagmodule opengesteld. Het was op dat moment niet mogelijk om een aanvraag te doen, maar belangstellenden konden zich wel oriënteren op de eisen die aan een aanvraag werden gesteld. Ook konden technische vragen worden gesteld over de module. Er bleken ook inhoudelijke vragen te zijn over het Bibob⁵-formulier. Het college heeft vervolgens alle technische vragen en vragen over het Bibob-formulier tegelijk beantwoord voorafgaand aan de aanvraagperiode van 1 september 2020.⁶

3.3. Op 1 september 2020 om 08.00 uur ging de aanvraagperiode open. Deze periode liep tot 30 september 2020 om 16.00 uur.⁷ Aanvragen konden worden gedaan via de aanvraagmodule of een papieren aanvraagformulier. Per vaartuig moest een aparte aanvraag worden ingediend. Binnen de genoemde periode zijn 712 aanvragen via de aanvraagmodule ingediend. Er zijn geen aanvragen ingediend via een papieren aanvraagformulier. In totaal zijn in deze uitgifteronde 155 vergunningen uitgegeven.

3.4. Uit de door verweerder verstrekte informatie blijkt het volgende. Om een aanvraag in de module te doen, moest een account worden aangemaakt. De aanvrager werd vervolgens via vragen door de aanvraag geleid. Het eerste hoofdstuk betrof vragen met betrekking tot de aanvrager. Het tweede hoofdstuk betrof vragen met betrekking tot de aanvraag van het desbetreffende vaartuig. De aanvraag werd afgesloten met een aantal afrondende vragen. Bij een aantal vragen kon iets worden ingevuld.⁸ Bij andere vragen dienden bestanden te worden geüpload.⁹ Bij sommige vragen was de indiening vormvrij en bij andere vragen was een formulier voorgeschreven.¹⁰ Bij veel vragen werd met een drop-downmenu bij de tekst Toon toelichting verwezen naar de wettelijke grondslag en een nadere toelichting in de Handleiding.

3.5. Na afloop van de aanvraagperiode heeft het college alle aanvragen, verkort, getoetst op de vraag of de aanvrager had voldaan aan de wettelijke voorschriften voor het in behandeling nemen van de aanvraag. Verkorte toetsing hield in dat alleen is getoetst op de volgende aspecten die voor de loting van belang waren:

- Betaling van leges;
- KvK11-uittreksel;
- Segment ingevuld;
- Structuurtekening;
- Verbondenheidsformulier;
- Verklaringen.

3.6.

Als de verkorte toets tot de conclusie leidde dat de aanvrager niet aan de genoemde vereisten voor het doen van een aanvraag had voldaan, is de aanvrager verzocht om de aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Awb¹² aan te vullen. De termijn voor het aanvullen van de aanvraag bedroeg éénmalig twee weken.¹³ Het verzoek om aanvulling werd via de module verzonden. Als de aanvrager bij de aanvraag ook had verzocht om berichten met betrekking tot de aanvraag per post te ontvangen, dan werd ook een brief verzonden met als aparte bijlage een omschrijving van de ontbrekende informatie. Indien een aanvrager een verzoek had gekregen om de aanvraag aan te vullen, werd in de module per vraag aangegeven welke gegevens dienden te worden aangevuld en wanneer de termijn voor aanvulling zou verlopen. Om te voorkomen dat een aanvrager slechts een gedeelte van de aanvulling zou indienen, was het niet mogelijk om de aanvulling in te dienen als er niet bij alle vragen aanvullende informatie was ingediend. Als een aanvrager bepaalde gevraagde informatie niet kon aanleveren, dan kon hij een document met toelichting uploaden waaruit bleek waarom hij die informatie niet kon aanleveren. Als het niet mogelijk was om aanvullingen via de module in te dienen, dan was indiening van de gevraagde stukken ook mogelijk via email, post of persoonlijke overhandiging na het maken van een afspraak.

- 3.7. Indien de gevraagde informatie niet of niet volledig werd aangevuld, werd de aanvraag buitenbehandeling gesteld.
- 3.8. Op 4 december 2020 zijn alle aanvragen, dus ook de aanvragen waarbij informatie ontbrak, geloot op twee lotingslijsten: één lotingslijst voor de bemande vaartuigen en één lotingslijst voor de onbemande vaartuigen.
- 3.9. Na de loting zijn de aanvragen aan de hand van de rangschikking van de lotingslijst en aan de hand van het aantal beschikbare vergunningen per segment, volledig, getoetst op de vraag of de aanvrager heeft voldaan aan de wettelijke voorschriften voor het in behandeling nemen van de aanvraag. Indien de aanvrager voor één of meer aanvragen niet had voldaan aan andere dan de onder overweging 3.5 genoemde wettelijke vereisten, is verzocht om de aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Awb op die punten aan te vullen. Daarbij is gebruik gemaakt van dezelfde brieven en mededelingen als bij de eerdere herstelperiode. De termijn voor het aanvullen van de aanvraag bedroeg ook hier éénmalig twee weken.¹⁴
- 3.10. Indien de gevraagde informatie niet of niet volledig werd aangevuld, werd de aanvraag buiten behandeling gesteld.
- 3.11. Indien de aanvraag eventueel na aanvulling voldeed aan de wettelijke eisen is de aanvraag inhoudelijk behandeld. In het kader van de inhoudelijke behandeling is in sommige gevallen nog op grond van artikel 4:2 van de Awb gevraagd om nadere informatie waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Het niet (tijdig) aanleveren van die informatie heeft echter niet geleid tot buitenbehandelingstelling van een aanvraag. Dat kon echter wel leiden tot afwijzing van de aanvraag.

De besluitvorming

- 4.1. Op 28 september 2020 heeft eiseres, binnen de aanvraagperiode, haar aanvraag ingediend. Op 4 december 2020 is deze aanvraag van eiseres na loting geplaatst op de lotingslijst. Op 5 januari 2021 heeft eiseres bericht ontvangen dat haar aanvraag niet volledig was. Er ontbraken tekeningen op een schaal van 1:100 van het vooraanzicht, het achteraanzicht, het zijaanzicht bakboord, het zijaanzicht stuurboord en de belettering en eventuele logos en patronen.
- 4.2. Op 11 januari 2021 heeft eiseres fotos en drie documenten ingediend. Eiseres heeft hierbij vermeld dat er nooit tekeningen zijn gemaakt van het vaartuig [vaartuig 1] . Daarom kan zij geen tekeningen inleveren. Wel heeft eiseres diverse fotos van het vaartuig overgelegd.
- 4.3. Verweerder heeft de aanvragen buiten behandeling gesteld omdat nog steeds de gevraagde tekeningen ontbraken. De aangeleverde fotos zijn onvoldoende om een goede beoordeling te kunnen maken. Tekeningen op schaal geven meer details dan fotos en/of 3d-tekeningen.

Standpunt eiseres

5. Eiseres heeft aangevoerd dat de door verweerder gevraagde tekeningen niet noodzakelijk waren voor de beoordeling van haar aanvraag. Er bestaan geen tekeningen van de [vaartuig 1] . Bij de bouw is gebruik gemaakt van een lijnenplan dat op multiplexplaten werd getekend en niet van tekeningen. Er is wel een algemeen plan en zeer uitvoerige meetbrief overgelegd. In de beantwoording van de vragenronde stond vermeld dat voor bestaande boten oude tekeningen konden worden ingediend. Er is volgens eiseres niet voldaan aan artikel 4:5 onder c, van de Awb. Bij eerdere aanvragen kon ook worden volstaan met fotos, een algemeen plan en een meetbrief. Dat verweerder nu opeens meer informatie wil hebben is onredelijk, aldus eiseres. De verstrekte gegevens zijn voldoende voor een inhoudelijke beoordeling. De welstandstoets kan gewoon met die gegevens worden uitgevoerd.

Beoordeling door de rechtbank

6.

- 6.1. De rechtbank beoordeelt of verweerder de aanvraag van eiseres op goede gronden buiten behandeling heeft gesteld. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.
- 6.2. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.
- 6.3. De rechtbank heeft deze zaak samen met andere zaken van andere reders die zien op de buitenbehandelingstelling van aanvragen voor exploitatievergunningen passagiersvaart, tegelijkertijd op zitting behandeld. Omdat op de zitting over en weer is verwezen naar diverse gronden, zal de rechtbank alle algemene gronden samen bespreken. Ook als die algemene gronden niet door eiseres zijn aangevoerd.
- 6.4. De rechtbank zal allereerst ingaan op de verzoeken tot inzage in alle aanvraagdossiers. Dan zal de rechtbank ingaan op de vraag of de Verordening op het binnenwater (de Verordening) wel verbindend

is. Vervolgens zal de rechtbank ingaan op de vraag of de buitenbehandelingstelling in zijn algemeen redelijk is. Daarna wordt de grond besproken met betrekking tot gelijke behandeling ten opzichte van reders die documenten in het kader van de Bibob toets niet hebben ingeleverd. Tot slot zal de rechtbank ingaan op de stelling van eiseres dat de door verweerder gevraagde documenten niet noodzakelijk zijn.

- Intensiteit van toetsing

7. De Verordening en de Regeling bevat algemeen verbindende voorschriften. De rechtbank kan een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is, in een zaak over een besluit dat op dat voorschrift is gebaseerd, toetsen op rechtmatigheid (de exceptieve toetsing). De rechtbank kan beoordelen of dit algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het besluit waarover de zaak gaat. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of het voorschrift niet in strijd is met hogere regelgeving. Bij die indirecte toetsing van het algemeen verbindend voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer. De enkele strijd met formele beginselen (zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel) kan niet leiden tot het onverbindend achten van een algemeen verbindend voorschrift. Als de rechtbank als gevolg van een onzorgvuldige voorbereiding of gebrekkige motivering van het voorschrift niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, kan de rechtbank het voorschrift wel buiten toepassing laten en een daarop gebaseerd besluit vernietigen. De intensiteit van de beoordeling kan materieel terughoudend zijn als bij het nemen van de beslissing politiek-bestuurlijke afwegingen kunnen worden of zijn gemaakt. Het is niet aan de rechtbank om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen wordt toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Wat betreft de in acht te nemen belangen en de weging van die belangen geldt dat de beoordeling daarvan intensiever kan zijn naarmate het algemeen verbindend voorschrift meer ingrijpt in het leven van de belanghebbenden en daarbij fundamentele rechten aan de orde zijn.¹⁵

- Verzoeken tot inzage

- 8.1. Diverse reders hebben verzocht om inzage in alle aanvraagdossiers. Ter zitting hebben zij verklaard dat zij willen controleren of in alle aanvragen hetzelfde is gehandeld. Hierbij is gewezen op in ieder geval twee gevallen waarin verweerder anders zou hebben gehandeld, namelijk in het geval van [vaartuig 2] en [vaartuig 3]. Het kan zijn dat er meer gevallen zijn waarin verweerder toch niet tot buitenbehandelingstelling is overgegaan, maar dit is moeilijk controleerbaar omdat de reders niet de beschikking hebben over de volledige dossiers.
- 8.2. Verweerder heeft toegelicht dat zij in bezwaar alle 712 aanvraagdossiers heeft verstrekt, maar dat wel bedrijfsvertrouwelijke informatie is weggelakt. Het gaat daarbij om onder andere tekeningen van de vaartuigen en andere concurrentiegevoelige informatie. Verweerder is bereid om alle ongeschoonde dossiers bij de rechtbank in te dienen, maar beroept zich daarbij wel op artikel 8:29 van de Awb. Verder geeft verweerder aan dat ook de dossiers die op zitting worden behandeld een goed beeld geven over hoe verweerder heeft gehandeld. Ten aanzien van de gevallen die de reders hebben genoemd, stelt verweerder dat in het geval van [vaartuig 2] de aanvraag ten onrechte in behandeling is genomen. Verder zijn verweerder geen gevallen bekend. In het geval van [vaartuig 3] ging het niet over een buitenbehandelingstelling maar over de welstandcommissie die in eerste instantie niet het goede segment in beeld had.
- 8.3. De rechtbank stelt vast dat diverse reders willen kunnen controleren of de gehele procedure voor iedereen gelijk is toegepast. Dit in het kader van een eventueel beroep op het gelijkheidsbeginsel. Desgevraagd hebben de reders niet kunnen aanduiden waar het volgens hen fout is gegaan en waarop hun wantrouwen is gebaseerd. De reders hebben de geschoonde aanvragen gezien en ook de uitkomst van de loting is bekend. Ze kunnen inderdaad niet meer zien dan hun eigen aanvragen. De vraag die voorligt is of zij en de rechtbank ook toegang moeten krijgen tot ongeschoonde versies van de andere

aanvragen.

- 8.4. Op grond van artikel 8:42 van de Awb is verweerder verplicht om de op zaak betrekking hebbende stukken in te dienen. Op grond van artikel 8:29 van de Awb kan verweerder verzoeken om beperkte kennisname van stukken. Verweerder heeft dit ook gedaan, omdat volgens verweerder de dossiers bedrijfsvertrouwelijke informatie bevatten.
- 8.5. De rechtbank dient te beoordelen of de aanvragen van andere reders dan die nu in beroep zijn gekomen, ook op de zaak betrekking hebbende stukken zijn en of verweerder die dus moet overleggen. De rechtbank beantwoordt deze vraag ontkennend. De stukken die ten grondslag liggen aan de andere aanvragen, hebben geen betrekking op deze aanhangige zaken. Ze zien immers niet op de eigen aanvragen. De stukken kunnen hoogstens van belang zijn voor een eventueel beroep op het gelijkheidsbeginsel. Maar dat maakt nog niet dat sprake is van op de zaak betrekking hebbende stukken, zoals bedoeld in artikel 8:42 van de Awb.
- 8.6. In de uitspraken van 15 juli 2015¹⁶ en 8 juli 2017¹⁷ heeft de Afdeling¹⁸ geoordeeld dat vanuit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming in procedures waarbij aanvragen worden beoordeeld en gerangschikt, het van belang kan zijn dat een aanvrager inzage heeft in de aanvragen van zijn concurrenten. Dit is echter hier niet van toepassing. De rechtbank stelt vast dat ook de buitenbehandeling gestelde aanvragen hebben meegeloot. De buitenbehandelingstelling heeft dus niet in de weg gestaan aan het vaststellen van de rangorde. Eisers komen ook niet op tegen de rangorde, maar zij komen op tegen de buitenbehandelingstelling en willen controleren of andere aanvragen niet ten onrechte wel in behandeling zijn genomen. Deze omstandigheid maakt nog niet dat de andere aanvragen in beginsel zijn te beschouwen als stukken die mede betrekking hebben op de eigen aanvragen. Indien een belanghebbende in een procedure tegen een buitenbehandelingstelling stelt dat de buitenbehandelingstelling niet rechtmatig is geweest omdat andere aanvragen ten onrechte niet buiten behandeling zijn gesteld, ligt het op zijn weg om feiten en omstandigheden aan te voeren die deze stelling aannemelijk maken. Met hetgeen de reders op dit punt hebben aangevoerd, zijn zij hierin niet geslaagd. Zij hebben slechts volstaan met vage aanduidingen dat er wellicht in andere gevallen anders is gehandeld. De door de reders aangehaalde voorbeelden betreffen één ambtelijke misslag ([vaartuig 2]) en één geval waarin het draaide om de vraag om welk segment het ging bij de welstandscommissie. Dit is onvoldoende om de stelling aannemelijk te maken dat andere aanvragen ten onrechte niet buiten behandeling zijn gesteld.
- 8.7. Verweerder hoeft dan ook niet de (ongeschoonde) dossiers over te leggen.

- Is de Verordening verbindend?

- 9.1. Er is aangevoerd dat de Verordening onverbindend moet worden verklaard omdat er geen welstandstoets mag worden uitgevoerd. Het gaat immers om verkeer op het water en dat mag niet aan normen van welstand worden gebonden.
- 9.2. De rechtbank is van oordeel dat verweerder wel een welstandstoets mag maken. Het exploiteren van een boot voor passagiersvaart is immers geen verkeer maar een dienst. Dit volgt ook uit het Trijber-arrest van het Hof van Justitie (HvJEU).¹⁹ DE reders willen immers de passagiers niet vervoeren met slechts als doel ze van a naar b te brengen al dan niet tegen een vastgestelde prijs. Het zwaartepunt van hun activiteiten ligt namelijk op het rondleiden van de passagiers langs de grachten van Amsterdam dan wel het bieden van de mogelijkheid om op een boot al varend samen te komen. Het hoofdbestanddeel van de door de reders uit te voeren dienst wordt dus gevormd door het vermaken van hun passagiers door ze de Amsterdamse binnenstad te laten zien. Verder is de rechtbank van oordeel dat, anders dan dat de reders hebben aangevoerd, wel sprake is van een locatiegebonden activiteit. Het gaat hier immers om het exploiteren van een passagiersvaartuig op de Amsterdamse binnenwateren. Tot slot is de rechtbank van oordeel dat geen sprake is van een situatie zoals omschreven in overweging 9 van de Preambule van de Dienstenrichtlijn. ²⁰ Het gaat hier immers niet

om voorschriften die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen.²¹ Niet is gebleken dat het in strijd is met de Dienstenrichtlijn om welstandseisen te stellen.²² De reders hebben dit ook niet aangevoerd. Verder hebben de reders ook niet gesteld dat de welstandseisen op zich in strijd zijn met de wet of andere hogere regelgeving.

- Is sprake van een ongelijke behandeling met de Bibob?

- 10.1. Er is aangevoerd dat verweerder met twee maten heeft gemeten. Ontbrekende documenten die zagen op de Bibob-toets vormden geen aanleiding om aanvragen buiten behandeling te stellen.
- 10.2. Volgens verweerder is geen sprake van ongelijke behandeling. Voor Bibob-stukken is geconstateerd dat veel aanvragers, ook na verzoeken tot aanvulling, er niet in waren geslaagd om alle benodigde gegevens en documenten tijdig aan te leveren. Bij de tekeningen lag dat anders. Bij de Bibob-toets ging het om gecompliceerde, financiële gegevens waarmee reders geen ervaring hadden. Daarbij waren de eisen die aan tekeningen werden gesteld al vanaf eind 2019 duidelijk. Welke documenten voor de Bibob-toets nodig waren, was pas vanaf juli 2020 duidelijk. Daarbij heeft de Bibob-toets nog steeds plaatsgevonden. Er zijn alleen geen aanvragen buiten behandeling gesteld vanwege het ontbreken van de daarvoor benodigde documenten.
- 10.3. De rechtbank is van oordeel dat de uitleg die verweerder heeft gegeven voldoende is. Er is geen sprake van onevenredigheid of willekeurig beleid. Eiseres heeft ook geen argumenten aangevoerd waarom de uitleg van verweerder niet voldoende is.

- Is de aanvraagprocedure redelijk?

- 11.1. Er is aangevoerd dat de aanvraagprocedure niet redelijk is. Verweerder had meer moeten communiceren over stukken die ontbraken. Ook is de hersteltermijn van twee weken onredelijk kort, aldus eiseres.
- 11.2. De rechtbank is van oordeel dat de aanvraagprocedure zoals verweerder die heeft opgezet in zijn algemeenheid redelijk is. Omdat door het vergunningenplafond sprake is van schaarse vergunningen, is het de verantwoordelijkheid van verweerder om te zorgen voor een level playing field. Verweerder moet er voor zorgen dat (potentiële) aanvragers gelijke kansen hebben op een vergunning waartoe in een transparante procedure voor de verdeling van de vergunningen wordt voorzien. ²³
- 11.3. Zoals hierboven ook weergegeven onder het kopje aanvraagprocedure heeft verweerder voordat de aanvraagperiode open ging belanghebbenden uitgebreid geïnformeerd over de procedure, welke stukken noodzakelijk zijn en hoe er gehandeld zou worden bij onvolledige aanvragen. Belanghebbenden hebben vooraf de gelegenheid gehad om inhoudelijke vragen te stellen. Verder is er ook een Handleiding geschreven en hebben belanghebbenden kunnen oefenen met de aanvraagmodule. Belanghebbenden konden van tevoren weten wat er van hen verwacht werd, zowel qua stukken als qua termijnen. Daarbij is ook duidelijk gemaakt aan welke eisen de tekeningen moesten voldoen.
- Om een transparante procedure te bereiken met voor iedereen gelijke kansen, heeft verweerder in redelijkheid kunnen bepalen dat inhoudelijke vragen uitsluitend voorafgaand aan de aanvraagperiode konden worden gesteld, zodat alle belanghebbenden van de antwoorden kennis konden nemen. Verder heeft verweerder kunnen bepalen dat, indien een aanvraag niet compleet bleek, de aanvrager één herstelmogelijkheid kreeg en dat ook niet zou worden ingegaan op vragen tijdens de hersteltermijn. Dit alles om een transparante procedure te waarborgen. De geboden hersteltermijn van twee weken is ook niet onredelijk kort. De aanvragers wisten van tevoren aan welke eisen zij moesten voldoen en wat daar voor nodig was. Dat aanvragers verderop in de procedure meer mogelijkheden kregen om bijvoorbeeld op vragen van de welstandcommissie nog aanvullende stukken in te dienen, maakt niet dat de procedure zoals verweerder die heeft opgetuigd onredelijk is.

- Zijn de gevraagde documenten noodzakelijk voor de aanvraag?

12.1. De rechtbank herhaalt dat verweerder moet zorgen voor een level playing field voor potentiële aanvragers. Dat betekent dat alle aanvragers gelijke kansen moeten hebben en dat de beschikbare informatie voor alle aanvragers gelijk moet zijn. Dit betekent dat voor alle aanvragers dezelfde eisen moeten gelden. Indien verweerder fotos voldoende zou achten, dan worden bestaande boten beoordeeld en gelden voor nieuwkomers, die immers nog geen fotos kunnen overleggen, hogere eisen. Verder heeft verweerder aannemelijk gemaakt dat de tekeningen nodig zijn voor de welstandstoets. Alleen op die manier kan worden getoetst of aan de eisen van welstand wordt voldaan. Tekeningen geven immers een gedetailleerder beeld dan fotos of 3d-impresies. Dit komt de rechtbank niet onredelijk voor. Dat bij eerdere aanvraagrondes met fotos en andere gegevens kon worden volstaan, maakt niet dat de eisen nu niet redelijk zijn.

12.2. Uit het bestreden besluit blijkt dat eiseres bij haar aanvraag geen tekeningen heeft overgelegd. In het herstel verzuim bericht van 5 januari 2021 is eiseres hierop gewezen en is gevraagd om de ontbrekende stukken alsnog over te leggen. Eiseres heeft hierop gereageerd en gesteld dat er geen tekeningen zijn van het vaartuig [vaartuig 1] . Eiseres heeft diverse fotos, een algemeen plan en een meetbrief overgelegd. Verweerder heeft hierop de aanvraag buitenbehandeling gesteld. Zoals hierboven overwogen is het niet onredelijk van verweerder om tekeningen te vragen. Omdat eiseres heeft nagelaten om de gevraagde tekeningen alsnog over te leggen, heeft verweerder de aanvraag van eiseres op goede gronden buitenbehandeling gesteld. Dat eiseres geen tekeningen kan overleggen omdat die er volgens eiseres niet zijn, maakt niet dat de buiten behandelingstelling onevenredig is. Eiseres wist van tevoren aan welke eisen haar aanvraag moest voldoen. Eiseres had er ook voor kunnen kiezen om met een ander vaartuig de aanvraagprocedure in te gaan of alsnog te zorgen voor tekeningen.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. L.H. Waller, voorzitter, en mr. H.B. van Gijn en mr. M.F. Ferdinandusse, leden, in aanwezigheid van mr. J.C.E. Krikke, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 29 maart 2023.

griffier	voorzitter is niet in de gelegenheid om de uitspraak te ondertekenen
----------	--

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak

van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:5

1. Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:
 - a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
 - b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of
 - c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking,mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

Artikel 8:42

1. binnen vier weken na de dag van verzending van de gronden van het beroepschrift aan het bestuursorgaan zendt dit de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter en kan het een verweerschrift indienen. Indien de bestuursrechter om een verweerschrift heeft verzocht, dient het bestuursorgaan binnen vier weken een verweerschrift in.
2. De bestuursrechter kan de in het eerste lid bedoelde termijnen verlengen.

Regeling op het binnenwater (zoals die gold ten tijde van belang)

Artikel 3.1.2 Verdelingsronde 2024

1. Een exploitatievergunning voor vervoer van personen wordt slechts verleend indien daarvoor een aanvraag is ontvangen in de periode tussen 1 september 2020 om 8.00 uur en 30 september 2020 om 16.00 uur.
2. Het college kan op een aanvraag als bedoeld in het eerste lid een vergunning verlenen voor een vaartuig in het segment:
 - a. beeldbepalend en historisch groot als het een vaartuig betreft dat voldoet aan de eisen in bijlage 1 of bijlage 2 en het aantal zitplaatsen op het vaartuig meer dan 50 bedraagt;
 - b. beeldbepalend en historisch klein en middelgroot als het een vaartuig betreft dat voldoet aan de eisen in bijlage 1 of bijlage 2 en het aantal zitplaatsen op het vaartuig 50 of minder bedraagt;
 - c. groot als het aantal zitplaatsen op het vaartuig meer dan 50 bedraagt;
 - d. klein en middelgroot als het aantal zitplaatsen op het vaartuig 50 of minder bedraagt;
 - e. onbemand als het een vaartuig betreft dat bestemd is voor onbemande verhuur.
3. Het college verleent op een aanvraag als bedoeld in het eerste lid geen exploitatievergunning voor vervoer van personen:

- a. met een ongemotoriseerd vaartuig;
- b. voor onbemande verhuur met vaartuigen langer dan 5,5 meter of breder dan 2 meter, gemeten over alles.

Artikel 3.1.3 Eisen aan een aanvraag

1. Een aanvraag als bedoeld in artikel 3.1.2, eerste lid, gaat in ieder geval vergezeld van:

- a. een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel dat niet langer dan drie maanden voor indiening van de aanvraag is verstrekt;
- b. in voorkomend geval, een bewijs dat degene die de aanvraag indient bevoegd is de aanvragende onderneming te vertegenwoordigen;
- c. voor een vaartuig met een lengte over alles van meer dan 14 meter: een voldoende gedetailleerde tekening op een schaal van ten minste 1:100 van het boven-, voor- en achteraanzicht en de zijaanzichten, voorzien van belettering en eventuele logos of patronen, een aanduiding van de gebruikte of te gebruiken materialen en kleuren met de daarbij behorende RAL-codering of een aanduiding van de kleuren die binnen de RAL-codering het meest lijken op de gebruikte of te gebruiken kleuren indien het een historisch vaartuig betreft waarbij kleuren zijn gebruikt die niet overeenkomen met de RAL-codering;
- d. voor een vaartuig met een lengte over alles van 14 meter of minder: een gedetailleerde tekening op een schaal van 1:20 van het boven-, voor- en achteraanzicht en de zijaanzichten, voorzien van belettering en eventuele logos of patronen, een aanduiding van de gebruikte of te gebruiken materialen en kleuren met de daarbij behorende RAL-codering of een aanduiding van de kleuren die binnen de RAL-codering het meest lijken op de gebruikte of te gebruiken kleuren indien het een historisch vaartuig betreft waarbij kleuren zijn gebruikt die niet overeenkomen met de RAL-codering;
- e. een overzicht van de gebruikte of te gebruiken materialen met een aanduiding van het onderdeel van het vaartuig waarvoor de materialen worden gebruikt;
- f. een driedimensionale impressie in kleur of vier kleurenfoto's van een bestaand vaartuig, waarvan één van schuin voor, één van opzij, één van schuin achter en één van schuin bovenaf, waarop de dekken, opbouwen en kleuren van het vaartuig goed te zien zijn.

2. Een aanvraag gaat tevens vergezeld van:

- a. documenten waarmee wordt aangetoond dat de aanvrager over het vaartuig kan beschikken op het moment waarop de aangevraagde vergunning van kracht wordt, waarin, voor zover het een vaartuig betreft dat nog moet worden gebouwd, in ieder geval de financiering en afspraken over de bouw van het vaartuig zijn opgenomen;
- b. een verklaring waarin de aanvrager aangeeft dat door of namens hem geen afspraken met derden zijn gemaakt waarbij een derde zich ertoe verplicht aanvragen te doen voor exploitatievergunningen voor vervoer van personen om die vergunningen vervolgens direct of indirect over te dragen of ten behoeve van de aanvrager te exploiteren;
- c. een document waaruit de structuur blijkt van de natuurlijke personen of rechtspersonen die in de aanvrager feitelijke zeggenschap of een overwegend belang in het geplaatste kapitaal hebben en een document waaruit blijkt hoe deze natuurlijke personen of rechtspersonen onderling verbonden zijn;
- d. een verklaring waarin de aanvrager aangeeft dat het document als bedoeld in artikel 3.1.3, tweede lid, onderdeel c, volledig en juist is;
- e. [vervallen]

3. De aanvrager geeft in de aanvraag in ieder geval aan:

- a. hoeveel zitplaatsen op het vaartuig aanwezig zijn;

- b. voor welk segment, bedoeld in artikel 3.1.2, tweede lid, een vergunning wordt aangevraagd;
 - c. of de aanvraag ziet op een beeldbepalend of een historisch vaartuig;
 - d. op welke wijze is voldaan aan de voorwaarden in bijlage 1, indien de aanvraag ziet op een beeldbepalend vaartuig;
 - e. op welke wijze is voldaan aan de voorwaarden in bijlage 2, indien de aanvraag ziet op een historisch vaartuig;
 - f. of voor het vaartuig op het moment van het indienen van de aanvraag een exploitatievergunning voor vervoer van personen is verleend en, in voorkomend geval, het kenmerk van deze exploitatievergunning; en
 - g. in voorkomend geval, de verschillende verschijningsvormen waarin het vaartuig zal worden gebruikt voor de activiteit waarvoor de vergunning wordt aangevraagd.
4. Een aanvraag wordt ingediend door een onderneming in de zin van de Handelsregisterwet 2007.

Artikel 3.1.7 Wijzigen of aanvullen van een aanvraag

1. Een ingediende aanvraag kan door de aanvrager uit eigen beweging worden gewijzigd of worden aangevuld in de periode, genoemd in artikel 3.1.2, eerste lid.
2. Indien sprake is van een geval als bedoeld in artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht stelt het college de aanvrager eenmaal in de gelegenheid om binnen 14 dagen de aanvraag te wijzigen of aan te vullen.

¹ Over de vraag of deze omzettingen in strijd zijn met het geschreven en ongeschreven recht, heeft de rechtbank zich uitgelaten in de uitspraak van 22 februari 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:563.

² Deze Regeling is op 19 mei 2020 nog aangepast, waardoor de aanvraagperiode voor een vergunning is verschoven van juni 2020 naar september 2020.

³ Artikel 3.1.3 van de Regeling.

⁴ Beantwoording vragenronde, beantwoording van vragen die zijn gesteld in het kader van de vragenronde over het proces van uitgifte exploitatievergunningen passagiersvaart in september 2020.

⁵ Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

⁶ Beantwoording technische vragen over het vaarvergunningenplatform & vragen over het Bibob-formulier.

⁷ Op grond van artikel 3.1.2, eerste lid, van de Regeling.

⁸ Bijvoorbeeld de naam van het vaartuig of het aantal zitplaatsen.

⁹ Zoals bij de structuurtekening of de tekeningen van het vaartuig.

¹⁰ Bijvoorbeeld bij de vraag over overwegend belang en feitelijke zeggenschap en het Bibob-formulier.

¹¹ Kamer van Koophandel.

¹² Algemene wet bestuursrecht.

¹³ Zie artikel 3.1.7, tweede lid, van de Regeling.

¹⁴ Zie artikel 3.1.7, tweede lid, van de Regeling.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, rechtsoverweging 6.

¹⁶ ECLI:NL:RVS:2015:2258.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2020:1597.

¹⁸ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

¹⁹ HvJEU, Trijber-arrest, C-340/14 en C-341/14, van 1 oktober 2015, rechtsoverweging 59. Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:160, rechtsoverweging 9.

²⁰ Richtlijn 2006/123/EC van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

²¹ Zie bijvoorbeeld de Afdeling, 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3418, rechtsoverweging 4.2.

²² Zie de uitspraak van deze rechtbank van 15 december 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:7429, rechtsoverweging 7.4.

²³ Zie bijvoorbeeld de Afdeling, 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:722, rechtsoverweging 3.1.
