

ECLI	ECLI:NL:RVS:2024:3732
Datum uitspraak	25 september 2024
Inhoudsindicatie	<p>Bij vijf besluiten van 4 juni 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam de eerder voor onbepaalde tijd aan Paradis Private Boat Tours verleende exploitatievergunningen voor passagiersvervoer voor vijf vaartuigen ambtshalve gewijzigd in exploitatievergunningen voor bepaalde tijd. Alle appellanten zijn exploitanten van rederijen voor passagiersvaart op de Amsterdamse binnenwateren. Het college wilde het aantal exploitatievergunningen nog steeds maximeren en heeft het nieuw beleid vastgesteld voor de passagiersvaart op de Amsterdamse binnenwateren. Dat beleid is neergelegd in de Nota Varen deel 1 van maart 2019. Hierin is onder meer een volumebeleid voor de passagiersvaart opgenomen, waarbij het maximum aantal exploitatievergunningen is vastgesteld op 550. Volgens het college brengt het volumebeleid mee dat de in het verleden voor onbepaalde tijd verleende exploitatievergunningen moeten worden gewijzigd in exploitatievergunningen voor bepaalde tijd, omdat het college anders in strijd met de Dienstenrichtlijn zou handelen.</p>

Volledige tekst

202202112/1/A3.

Datum uitspraak: 25 september 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Paradis Private Boat Tours B.V., gevestigd te Amsterdam,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 22 februari 2022 in zaak nr. 21/1453 in

het geding tussen:
Paradis Private Boat Tours

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij vijf besluiten van 4 juni 2020 heeft het college de eerder voor onbepaalde tijd aan Paradis Private Boat Tours verleende exploitatievergunningen voor passagiersvervoer voor vijf vaartuigen ambtshalve gewijzigd in exploitatievergunningen voor bepaalde tijd (hierna ook: de wijzigingsbesluiten).

Bij afzonderlijk besluit van 4 juni 2020 heeft het college op verzoek van Paradis Private Boat Tours de einddata van de exploitatievergunningen van twee vaartuigen gewisseld.

Bij besluit van 27 januari 2021 heeft het college het door Paradis Private Boat Tours tegen de vijf wijzigingsbesluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het bezwaar, voor zover het zich richt tegen jegens andere reders genomen wijzigingsbesluiten, niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 22 februari 2022 heeft de rechtbank het door Paradis Private Boat Tours daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Paradis Private Boat Tours hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Paradis Private Boat Tours en het college hebben nadere stukken ingediend.

Bij twee besluiten van 22 april 2024 heeft het college de einddatum van de exploitatievergunningen die zouden verlopen op 1 maart 2028 en 1 maart 2030 verlengd tot 1 maart 2030 en 1 maart 2032.

Paradis Private Boat Tours heeft gronden ingediend tegen die besluiten.

De Afdeling heeft de zaak, met 50 andere zaken zoals vermeld in bijlage 1, op een zitting behandeld op 5 juni 2024, waar Paradis Private Boat Tours, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. I.H. van den Berg, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. B.S. Jaasma, mr. M.R. Botman en mr. A.D. Röell, advocaten te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

Achtergrond

1. Bij de Afdeling zijn 51 zaken aanhangig over besluiten van het college tot wijziging van exploitatievergunningen voor passagiersvervoer van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd. De Afdeling heeft deze zaken op 5 juni 2024 gelijktijdig op zitting behandeld.

Deze zaken hebben een lange voorgeschiedenis. Alle appellanten zijn exploitanten van rederijen voor passagiersvaart op de Amsterdamse binnenwateren. Zij leiden personen tegen betaling rond op de binnenwateren van Amsterdam of laten personen tegen betaling een sloepje huren. Het college heeft hen daarvoor in het verleden exploitatievergunningen voor onbepaalde tijd verleend. De oudste hier voorliggende vergunningen dateren uit 1978. Het aantal exploitatievergunningen dat het college verleende, was gemaximeerd in die zin dat het

college tot 2013 door middel van uitgifterondes alleen nieuwe vergunningen verleende als het van mening was dat de drukte op het water dat toestond. Bij uitspraak van 9 juli 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:2488](#)) heeft de Afdeling aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) gevraagd of Richtlijn 2006/123/EG van het Europese Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376; hierna: de Dienstenrichtlijn) van toepassing is op passagiersvervoer over de Amsterdamse binnenwateren en, zo ja, of de geldigheidsduur van exploitatievergunningen moet worden beperkt als het aantal vergunningen beperkt is. In de uitspraak van 27 januari 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:160](#)) heeft de Afdeling, nadat zij antwoord van het Hof had gekregen, geoordeeld dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is en dat de geldigheidsduur van vergunningen voor passagiersvervoer te water niet onbeperkt mag zijn, indien het aantal vergunningen is beperkt door een dwingende reden van algemeen belang als bedoeld de Dienstenrichtlijn.

Inmiddels had het college op 2 oktober 2013 de Nota Varen in Amsterdam 2013 vastgesteld, waarin het onderscheid maakte tussen passagiersvaartuigen van meer dan 14 meter en kortere schepen. Voor de eerste categorie gold een maximumaantal exploitatievergunningen en zouden de al verleende vergunningen worden gewijzigd in vergunningen voor bepaalde tijd, terwijl voor de andere vaartuigen geen maximum gold en exploitatievergunningen voor onbepaalde tijd zouden worden verleend. In de uitspraak van 7 juni 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:1520](#)) heeft de Afdeling geoordeeld dat de beperking van het aantal vergunningen voor vaartuigen van meer dan 14 meter (het segment "Bemand groot") niet wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, omdat deze beperking niet evenredig is. Omdat het college geen betekenis had toegekend aan het belang van moderne stuurmiddelen voor de vlotte en veilige doorvaart en het voorkomen van daarmee samenhangende overlast, was de segmentindeling naar het oordeel van de Afdeling niet coherent en dus niet geschikt om de door het college nagestreefde beleidsdoelen te halen. Dit had tot gevolg dat de eerder voor onbepaalde tijd verleende exploitatievergunningen weer herleefden.

Omdat het college het aantal exploitatievergunningen nog steeds wilde maximeren, heeft het nieuw beleid vastgesteld voor de passagiersvaart op de Amsterdamse binnenwateren. Dat beleid is neergelegd in de Nota Varen deel 1 van maart 2019. Hierin is onder meer een volumebeleid voor de passagiersvaart opgenomen, waarbij het maximum aantal exploitatievergunningen is vastgesteld op 550 (hierna ook: het vergunningenplafond). Dit volumebeleid heeft het college vervolgens neergelegd in hoofdstuk 3 van de Regeling op het Binnenwater 2020 (hierna: Rob).

2. Volgens het college brengt het volumebeleid mee dat de in het verleden voor onbepaalde tijd verleende exploitatievergunningen moeten worden gewijzigd in exploitatievergunningen voor bepaalde tijd, omdat het college anders in strijd met de Dienstenrichtlijn zou handelen. Het college heeft daarom wijzigingsbesluiten genomen op grond van artikel 2.2.6 van de Verordening op het binnenwater 2010 (hierna: Vob). Vanwege de belangen van de huidige vergunninghouders en om de diversiteit van het aanbod te behouden, heeft het college gekozen voor een systematiek waarbij de oude vergunningen in tweejaarlijkse tranches gespreid aflopen, waarbij de vergunningen een einddatum krijgen tussen 1 maart 2024 en 1 maart 2030. Het college heeft in de Beleidsregels omzetting vergunning passagiersvaart (hierna: Beleidsregels) de exploitatievergunningen ingedeeld in vier tranches voor het segment bemand en drie tranches voor het segment onbemand. Ook heeft het college maximumpercentages vastgesteld voor het aantal exploitatievergunningen dat moet worden gewijzigd, per segment en per tranche.

Nieuwe exploitatievergunningen voor bepaalde tijd worden via tweejaarlijkse uitgifterondes verleend. De uitgifteronde voor de tranche 2024 heeft al plaatsgevonden. Omdat het volgens het college niet mogelijk was om tijdig een zorgvuldige uitgifteronde voor de tranche 2026 te organiseren, heeft het besloten de geplande uitgifterondes voor nieuwe vergunningen per 1 maart 2026, 2028 en 2030 uit te stellen met twee jaar. Dit heeft tot gevolg dat de einddata van de exploitatievergunningen die zouden verlopen op 1 maart 2026, 1 maart 2028 of 1 maart 2030 met twee jaar zijn verlengd (de besluiten van 22 april 2024).

Oordeel

3. De Afdeling geeft in deze uitspraak een oordeel over de rechtmatigheid van de wijzigingsbesluiten en de besluiten van 22 april 2024. Zij komt, anders dan de rechtbank, tot het oordeel dat reders die bezwaar hebben gemaakt tegen wijzigingsbesluiten gericht aan andere reders, ontvankelijk zijn in hun bezwaar. Verder oordeelt de Afdeling dat het college bevoegd was om een volumebeleid vast te stellen en op grond daarvan kon overgaan tot wijziging van de exploitatievergunningen, omdat dit noodzakelijk is ter uitvoering van de Dienstenrichtlijn. Toch komt de Afdeling tot het oordeel dat het volumebeleid op dit moment in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Er bestaan dwingende redenen van algemeen belang om een volumebeleid in te stellen, maar het college heeft niet goed gemotiveerd dat de genomen maatregelen geschikt en noodzakelijk zijn. Dit betekent dat, als het college wil vasthouden aan een vergunningenplafond, opnieuw beleid moet worden vastgesteld waarbij dat goed gemotiveerd is geregeld. Daarbij moet het nieuwe beleid voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. Verder oordeelt de Afdeling dat de Beleidsregels niet ten grondslag gelegd kunnen worden aan de wijzigingsbesluiten, omdat de toepassing daarvan leidt tot strijd met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. Bij het vaststellen van nieuw beleid moet het college er zorg voor dragen dat toepassing daarvan niet leidt tot onevenredig bezwarende besluiten voor sommige groepen reders. De Afdeling komt ten slotte tot het oordeel dat de wijzigingsbesluiten zijn aan te merken als regulering van eigendom, waarbij van belang is dat de reders voldoende in de gelegenheid worden gesteld om zich in te stellen op de nieuwe situatie of financiële compensatie krijgen aangeboden.

Het oordeel van de Afdeling heeft tot gevolg dat de hoger beroepen van alle reders gegrond zijn en de wijzigingsbesluiten moeten worden herroepen. Dit betekent dat de eerder voor onbepaalde tijd verleende exploitatievergunningen weer gelden. Dat is, zolang er een vergunningenplafond geldt, in strijd met de Dienstenrichtlijn. Het is aan het college om die strijdigheid op te heffen. Als het college vasthoudt aan het vergunningenplafond moet het nieuwe wijzigingsbesluiten nemen op grond van nieuw vast te stellen volumebeleid dat in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn, waarbij een eventuele rangschikking niet in strijd mag zijn met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.

4. De Afdeling heeft op 5 juni 2024 het onderzoek ter zitting geschorst in de veronderstelling dat de behandeling van de 51 zaken in het najaar verder zou plaatsvinden. Daarbij zouden de individuele gronden van de reders worden behandeld. Met deze uitspraak komt de Afdeling niet meer toe aan de behandeling van die gronden, omdat alle wijzigingsbesluiten worden herroepen. De Afdeling heeft daarom een nader onderzoek ter zitting niet nodig geacht en het onderzoek gesloten. Er zullen dus geen zittingen in het najaar plaatsvinden. Geen van de partijen is daardoor benadeeld, omdat alle partijen op de zitting van 5 juni 2024 uitgebreid de standpunten naar voren hebben kunnen brengen.

Leeswijzer

5. Hoe de Afdeling tot haar oordeel is gekomen, legt zij hierna uit. Zij heeft er net zoals de

rechtbank voor gekozen om de standpunten die de reders gezamenlijk schriftelijk en mondeling naar voren hebben gebracht in één uitspraak te behandelen. Dat is deze uitspraak. De Afdeling zal daarbij achtereenvolgens ingaan op de gronden over de ontvankelijkheid (overweging 7 en verder), de grondslag van de wijzigingsbesluiten (overweging 8 en verder), de Dienstenrichtlijn (overweging 9 en verder), de rangschikking op basis waarvan de exploitatievergunningen aflopen (overweging 16 en verder) en het eigendomsrecht (overweging 20 en verder).

Vanaf overweging 22 zal de Afdeling specifiek ingaan op het hoger beroep van Paradis Private Boat Tours, waarbij zij ook de nadere besluiten van het college van 22 april 2024 zal betrekken. De Afdeling zal vandaag dan wel op korte termijn ook uitspraak doen in de overige 50 zaken die op de zitting zijn behandeld, waarbij zij zal verwijzen naar het oordeel in deze uitspraak.

De reders hebben hun standpunten uitgebreid uiteengezet in veel stukken die zijn voorzien van bijlagen en onderzoeksrapporten. De Afdeling wijst erop dat uit de artikelen 8:69 en 8:77 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet volgt dat de Afdeling in haar uitspraak op alle aangevoerde argumenten afzonderlijk moet ingaan. Hoewel de Afdeling alle argumenten heeft gezien, zal zij zich hierna beperken tot de kern van de door de reders naar voren gebrachte gronden. De Afdeling zal alle partijen gezamenlijk aanduiden als 'de reders'. Voor zover alleen Paradis Private Boat Tours wordt bedoeld, wordt zij uitdrukkelijk genoemd.

Wettelijk kader

6. Het wettelijk kader in deze zaak word gevormd door de Dienstenrichtlijn, artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU Handvest), artikel 1 van het Protocol (hierna: het EP) bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), de Vob, de Rob, de Nota Varen deel 1 en de Beleidsregels. De toepasselijke artikelen staan opgenomen in bijlage 2, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Ontvankelijkheid

- Besluitvorming

7. Een aantal reders heeft niet alleen bezwaar gemaakt tegen de aan henzelf gerichte wijzigingsbesluiten, maar ook tegen die gericht aan andere reders. Het college heeft deze bezwaren niet-ontvankelijk verklaard, omdat het belang van die reders niet rechtstreeks is betrokken bij de besluiten gericht aan andere reders. Volgens het college kunnen zij in de procedure tegen de aan henzelf gerichte wijzigingsbesluiten de concrete plaats van vergunningen van derden in de rangschikking en de einddatum van die vergunningen aanvechten. De omstandigheid dat vergunninghouders wel op grond van hun concurrentiepositie als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt, laat onverlet dat zij niet op grond van de plaats op de indeling in tranches en de einddatum van de exploitatievergunningen van derden, belanghebbende zijn bij de besluiten over deze exploitatievergunningen, aldus het college.

- Oordeel van de rechtbank

7.1. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de bezwaren gericht tegen besluiten gericht aan andere vergunninghouders terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard, omdat geen sprake is van een voldoende rechtstreeks bij die besluiten betrokken belang. Volgens de rechtbank is er alleen sprake van een dergelijk belang als de specifieke plaats van een andere vergunninghouder een invloed van betekenis heeft op de eigen plaats in de rangschikking en

daarmee in welke tranche de vergunning wordt omgezet. Ook hebben de reders geen bezwaar hoeven maken tegen besluiten over vergunningen van anderen om de plaats op de rangschikking van die anderen te betwisten. Zij hebben hun bezwaren daartegen in hun eigen procedure naar voren kunnen brengen, aldus de rechtbank.

- Betogen reders

7.2. Een aantal reders betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college hun bezwaren tegen de wijzigingsbesluiten gericht aan andere reders terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard. Zij voeren daartoe aan dat voor een effectieve rechtsbescherming vereist is dat zij bezwaar kunnen maken tegen die besluiten, en daarmee tegen de einddatum van de exploitatievergunningen van anderen. Het gaat deze reders niet alleen om de verbetering van de eigen positie, maar ook om het voorkomen dat concurrenten ten onrechte een betere positie krijgen dan de positie waarop zij op grond van de Beleidsregels hadden moeten worden geplaatst. Weliswaar kunnen foutieve einddata van vergunningen van concurrenten in de procedure over het eigen wijzigingsbesluit aan de orde worden gesteld en leiden tot correcties, maar die correcties worden alleen aangebracht als een vergunning een latere einddatum had moeten krijgen en dus in een latere tranche valt. Zo hebben correcties invloed op het aantal uit te geven vergunningen per tranche. Hoe meer correcties er plaatsvinden, hoe minder vergunningen er in de latere uitgifterondes beschikbaar zullen zijn. Ook is het volgens sommige reders niet zeker dat als in een procedure blijkt dat het eigen wijzigingsbesluit onjuist is, er nog ruimte is om alsnog in een andere, latere tranche te worden ingedeeld, als de wijzigingsbesluiten ten aanzien van concurrenten die in die latere tranche vallen onherroepelijk zijn geworden. Volgens deze reders is hun belang ook gelegen in de omstandigheid dat de hoeveelheid vergunningen van een concurrent van invloed is op de verdeling van op- en afstaplocaties, wat weer effect heeft op de concurrentiepositie.

Verder voeren deze reders aan dat zij belanghebbende zijn op basis van hun concurrentiepositie, omdat het vergunningenplafond niet kan worden overschreden. Er kan dan ook niet worden verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2015 ([ECLI:NL:RVS:2015:2258](#)). Zelfs als het plafond wel kan worden overschreden, heeft wijziging in de rangorde mogelijk invloed op de concurrentieverhoudingen. Volgens de reders gaat ook de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:1597](#)) hier niet op. In die zaak ontbrak een belang bij een inhoudelijk oordeel omdat de aanvragen, die hadden geleid tot de besluiten waartegen bezwaar was gemaakt en beroep was ingesteld, allemaal waren afgewezen.

Het gaat deze reders dus niet alleen om hun eigen positie op de ranglijst, maar ook om de positie van hun concurrenten. Zij willen met hun bezwaar bereiken dat de vergunningen van concurrenten een minder gunstige einddatum krijgen. De vraag of het bezwaar daadwerkelijk leidt tot concrete wijzigingen in de rangorde is geen vraag van ontvankelijkheid, maar vergt een inhoudelijke beoordeling, aldus deze reders.

- Oordeel van de Afdeling

7.3. Zoals volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 10 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:518](#)), geldt als uitgangspunt dat een onderneming een concurrentiebelang heeft dat rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken, als zij bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden. Van dat uitgangspunt kan alleen worden afgeweken als het uitgesloten is dat feitelijke gevolgen aanwezig zijn.

7.4. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de reders die bezwaar hebben gemaakt tegen elkaars wijzigingsbesluiten elkaars concurrenten. Deze reders, die exploitanten van bemande rondvaart zijn, werken in hetzelfde marktsegment, omdat zij vergelijkbare producten en diensten aanbieden als de bedrijfsactiviteiten waarop de besluiten betrekking hebben, te weten het bedrijfsmatig vervoeren van personen te water, de passagiersvaart. Ook is sprake van hetzelfde verzorgingsgebied, namelijk de Amsterdamse binnenwateren. Deze zaken verschillen op dit punt van de situatie waarover de Afdeling oordeelde in de uitspraak van 15 juli 2015 (zie onder 5.1. van die uitspraak). Dit betekent dat deze reders een concurrentiebelang hebben dat rechtstreeks is betrokken bij de wijzigingsbesluiten gericht aan andere reders. In zoverre komt de Afdeling dan ook tot een ander oordeel dan in de uitspraak van 8 juli 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1597) onder 6. Het belang dat de reders hebben bij een wijziging van de rangorde, is rechtstreeks betrokken bij de wijzigingsbesluiten gericht aan hun concurrenten, vanwege hun concurrentiepositie.

7.5. Zoals onder 7.3. is overwogen, kan van het daargenoemde uitgangspunt alleen worden afgeweken als kan worden uitgesloten dat de onderneming feitelijke gevolgen ondervindt van het bestreden besluit.

Naar het oordeel van de Afdeling is dat hier niet het geval. De reders kunnen nadelige gevolgen ondervinden als hun concurrent een betere positie op de rangorde heeft gekregen dan de positie waarop deze op grond van de Beleidsregels had moeten worden geplaatst. Het college heeft tijdens de zitting van de Afdeling desgevraagd bevestigd dat bij een correctie van een uitgiftedatum een vergunning kan worden overgezet naar een latere omzettingstranche. Voor het vergunningenplafond heeft dit geen gevolg: dat kan daarbij niet worden overschreden. Correcties van wijzigingsbesluiten kunnen dus tot gevolg hebben dat bij een nieuwe uitgifteronde voor vergunningen minder nieuwe vergunningen worden uitgegeven. Daarnaast is het aantal vergunningen gekoppeld aan de op- en afstaplocaties. Het is dus niet uitgesloten dat de reders feitelijke gevolgen ondervinden van de besluiten die andere reders hebben ontvangen.

7.6. Gelet op het voorgaande, heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat het college de bezwaren van de reders die bezwaar hebben gemaakt tegen de wijzigingsbesluiten van andere reders terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Het betoog slaagt.

Grondslag van de wijzigingsbesluiten

- Besluitvorming

8. In de wijzigingsbesluiten heeft het college toegelicht dat de gemeenteraad in mei 2019 de Nota Varen deel 1 heeft vastgesteld, waarvan het volumebeleid voor de passagiersvaart een belangrijk onderdeel is. Omdat er vanaf maart 2024 maximaal 550 exploitatievergunningen voor passagiersvaartuigen worden uitgegeven, moeten vergunningen voor onbepaalde tijd worden gewijzigd in vergunningen voor bepaalde tijd. Volgens het college biedt artikel 2.2.6, eerste lid, onder b en e, van de Vob daartoe de grondslag (hierna ook: de b-grond en e-grond).

Bij de besluiten op bezwaar heeft het college het algemeen advies van de bezwaarschriftencommissie van 4 februari 2021 overgenomen. Volgens dat advies was het college verplicht om met toepassing van de e-grond de vergunningen te wijzigen naar vergunningen voor bepaalde tijd, omdat de Dienstenrichtlijn voorschrijft dat vergunningen in geval van een vergunningenplafond niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend. Over de b-grond heeft de bezwaarschriftencommissie geadviseerd dat de nieuwe ontwikkeling de

integrale aanpak van het thema 'drukte' is, dat zich in Stad in Balans 2018-2022 heeft vertaald in het vinden van een nieuw evenwicht tussen bezoekers en bewoners. Voor het Amsterdamse binnenwater is als uitvloeisel daarvan besloten tot een vergunningenplafond om te voorkomen dat het aantal passagiersvaartuigen ongebreideld kan groeien. De wijziging van de vergunningen is daarmee in het belang van de leefkwaliteit, het voorkomen van overlast, het milieu of het stedelijk milieu, de vlotte en veilige doorvaart en de kwaliteit van de grachten als historisch erfgoed, zoals genoemd in artikel 2.1.12, vierde lid, van de Vob, aldus de bezwaarschriftencommissie.

- Oordeel van de rechtbank

8.1. De rechtbank is van oordeel dat de Vob en de Rob voldoende grondslag bieden voor de wijzigingsbesluiten.

- Betogen reders

8.2. Een aantal reders betoogt dat beide grondslagen die het college noemt niet van toepassing zijn. Zij voeren in dat verband aan dat het volumebeleid dat de aanleiding is geweest voor de wijzigingsbesluiten, meer in het bijzonder het vergunningenplafond, ten onrechte door het college in artikel 3.1.1. van de Rob, zijnde een algemeen verbindend voorschrift, is geregeld. Volgens hen had het college het vergunningenplafond moeten vaststellen in een concretiserend besluit van algemene strekking. Omdat het vergunningenplafond niet juist is vastgesteld komt daar geen betekenis aan toe en kunnen de b- en e-grond niet worden toegepast, aldus deze reders.

- Oordeel van de Afdeling

8.3. In paragraaf 4 van de Vob zijn de regels over de exploitatievergunning voor het vervoer van personen neergelegd. De bevoegdheid voor het college om een vergunningenplafond in te stellen staat in artikel 2.4.4 van de Vob. Deze bepaling luidt, voor zover hier van belang:

"1. Het college kan bepalen dat een vergunning of een vergunning voor een bepaalde activiteit slechts kan worden verleend indien een aanvraag in een door hem vastgestelde periode is ingediend.

2. Het college kan bij het vaststellen van een periode als bedoeld in het eerste lid een aantal vergunningen vaststellen dat in die periode of in totaal ten hoogste wordt verleend."

Naar het oordeel van de Afdeling blijkt uit deze bepaling dat de gemeenteraad het college de bevoegdheid heeft toegekend om in de Rob nadere regels te stellen over de aanvraaggronden en de beperking van het aantal vergunningen, ook al wordt de term "nadere regels" niet gebezigd. Dat het college daarnaast in artikel 2.1.12, tweede lid, en artikel 2.4.7, eerste lid, van de Vob met zoveel woorden de bevoegdheid is gegeven om nadere regels te stellen over andere onderwerpen, zoals de reders aanvoeren, doet daaraan niet af.

De toelichting op de Vob biedt steun voor het oordeel dat het de bedoeling van de gemeenteraad is geweest dat het college nadere regels stelt over het vergunningenplafond. Daarin staat onder het kopje "Artikel 2.4.2 tot en met 2.4.5 en 2.4.7 Hoofdpijnen van de procedure in de verordening, invulling door het college" het volgende:

"In januari 2019 heeft de Rekenkamer Metropool Amsterdam in het rapport 'Zicht op schaarse vergunningstelsels' geadviseerd de bevoegdheden om nadere regels te stellen beter te omschrijven. In de artikelen 2.4.2 tot en met 2.4.7 wordt de mogelijkheid om regels te stellen over vergunningverlening conform dat advies expliciet gemaakt, hetgeen de democratische legitimering ten goede komt. De gemeenteraad bepaalt daardoor expliciet de

kaders waaraan het college invulling kan geven. [...]

Het college stelt nadere regels over: [...], de keuze om het aantal beschikbare vergunningen al dan niet te beperken of om te werken met uitgifterondes voor vergunningen (artikel 2.4.4 nieuw), [...]."

8.4. De Afdeling volgt het standpunt van de reders dat aan het college in artikel 2.4.4 van de Vob geen regelgevende bevoegdheid is verleend, daarom niet. Aan het vergunningenplafond, zoals neergelegd in artikel 3.1.1. van de Rob, kleeft geen bevoegdheidsgebrek.

8.5. Artikel 11, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat een aan een dienstverrichter verleende vergunning geen beperkte geldigheidsduur heeft, tenzij in gevallen waar het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang. Omdat het college een vergunningenplafond heeft vastgesteld, is het aantal exploitatievergunningen voor passagiersvervoer beperkt. Die beperking is, zoals uit het hiernavolgende zal blijken, ingegeven door dwingende redenen van algemeen belang. Dit betekent dat exploitatievergunningen niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend. Het college was daarom bevoegd om met toepassing van de e-grond de wijzigingsbesluiten te nemen. Gelet hierop behoeft de vraag of ook aan de b-grond is voldaan geen beantwoording.

8.6. Het betoog slaagt niet.

Dienstenrichtlijn

- Oordeel van de rechtbank

9. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is op de besluitvorming. Dat enkele exploitatievergunningen zijn verleend voordat de omzettingstermijn van de Dienstenrichtlijn op 28 december 2009 was verstreken, is volgens de rechtbank niet relevant. De rechtbank acht het van belang dat de exploitatievergunningen niet op een datum in het verleden maar in de toekomst worden gewijzigd.

Daarnaast heeft de rechtbank geoordeeld dat het behoud van leefbaarheid van de stad valt onder de bescherming van het stedelijk milieu als bedoeld in artikel 4, achtste lid, van de Dienstenrichtlijn. Daarbij heeft het college verwezen naar rechtspraak van het Hof van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, ECLI:EU:C:2018:44, punten 134 en 135, en de Afdeling van 27 maart 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:964) 26 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1100) en 7 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1474). Het is volgens de rechtbank niet nodig dat het Hof vooraf een dwingende reden van algemeen belang in de rechtspraak heeft erkend. De leefbaarheid van de stad Amsterdam staat volgens de rechtbank ook daadwerkelijk onder druk. Daarom is een maximaal aantal exploitatievergunningen voor passagiersvervoer gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang.

Verder is de beperking van het aantal exploitatievergunningen volgens de rechtbank evenredig. In dat verband heeft de rechtbank overwogen dat het nagestreefde doel coherent en systematisch wordt nagestreefd. Niet alleen de passagiersvaart wordt gereguleerd. Ook zijn maatregelen genomen om de overlast op de Wallen tegen te gaan en zijn regels voor vakantieverhuur van woningen aangescherpt. Daarnaast worden geen vergunningen meer afgegeven voor fietstaxi's en beoogt het bestemmingsplan een eenzijdig aanbod van winkels in het centrum tegen te gaan. Ook beperking van de passagiersvaart als geheel is coherent en systematisch, omdat dit een afgebakende groep betreft. Het college heeft ook maatregelen genomen om overlast van pleziervaartuigen tegen te gaan. De maatregelen zijn aldus geschikt om het doel te bereiken. Die maatregelen gaan niet verder dan noodzakelijk. Maatregelen die de reders hebben voorgesteld dragen in onvoldoende mate bij aan het

oplossen van de problemen, aldus de rechtbank.

- Toetsingskader

10. Als het aantal vergunningen is beperkt door een dwingende reden van algemeen belang als bedoeld in artikel 11, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenrichtlijn, mag de geldigheidsduur van deze vergunningen niet onbeperkt zijn. De Afdeling zal daarom beoordelen of de beperking van het aantal beschikbare vergunningen wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang. Vervolgens zal de Afdeling beoordelen of deze beperking evenredig is met die dwingende reden van algemeen belang. Dat betekent dat de beperking geschikt moet zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder mag gaan dan nodig is om dat doel te bereiken. Zie de uitspraak van de Afdeling van 7 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1520, overweging 11).

- Oordeel van de Afdeling

a) Dienstenrichtlijn van toepassing op vergunningen verleend voor de omzettingstermijn daarvan

11. Een aantal reders betoogt dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op rechtsverhoudingen die zijn ontstaan vóór het verstrijken van de omzettingstermijn van die richtlijn. Artikel 2.2.6, eerste lid, onder e, van de Vob biedt daarom geen grondslag voor de wijziging van de voor onbepaalde tijd verleende vergunningen die onherroepelijk zijn geworden vóór het verstrijken van de omzettingstermijn van de Dienstenrichtlijn op 28 december 2009.

11.1. De Afdeling overweegt als volgt. Uit de rechtspraak van het Hof over de temporele werkingssfeer van het Unierecht (bijvoorbeeld het arrest van 25 februari 2021, XI/Caisse pour l'avenir des enfants, ECLI:EU:C:2021:140, punt 31) volgt dat een nieuwe rechtsregel niet van toepassing is op rechtsposities die zijn ontstaan en definitief zijn geworden vóór de inwerkingtreding (of van toepassing wording) van de desbetreffende Unieregeling. Een nieuwe rechtsregel is wel onmiddellijk van toepassing op nieuwe rechtsposities én op de toekomstige gevolgen van een onder vigeur van de oude wettelijke regeling ontstane situatie. Dat het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel aan dat laatste niet in de weg staan, volgt uit het arrest van het Hof van 14 mei 2020, Azienda Municipale Ambiente SpA, ECLI:EU:C:2020:371, punten 56-58.

Uit het arrest van het Hof van 27 oktober 2022, ID/Stadt Mainz, ECLI:EU:C:2022:843, punten 18-24, blijkt dat dit toetsingskader ook in zaken over de Dienstenrichtlijn wordt toegepast.

11.2. De 'nieuwe rechtsregel' waar het in deze zaken om gaat is artikel 11, eerste lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn. Die bepaling verzet zich tegen het verlenen van een vergunning voor onbepaalde tijd als het aantal te verlenen vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang. Deze materiële regel is in beginsel alleen onmiddellijk van toepassing op nieuwe rechtsposities en op de toekomstige gevolgen van een onder vigeur van de oude wettelijke regeling (de verdragsbepalingen over vestiging) ontstane situatie.

De reders die vóór het verstrijken van de omzettingstermijn van de Dienstenrichtlijn onherroepelijke vergunningen hebben verkregen, voeren met juistheid aan dat ten aanzien van hen geen nieuwe rechtsposities zijn ontstaan. De onbepaalde looptijd van deze vergunningen kan naar het oordeel van de Afdeling echter wel worden gezien als een toekomstig gevolg van een onder het oude rechtsregime ontstane rechtssituatie. De vergunningverlening is weliswaar een situatie die vóór de omzettingstermijn van de Dienstenrichtlijn definitief is geworden, maar de gevolgen daarvan, te weten het voor

onbepaalde tijd mogen verrichten van passagiersvervoer te water, lopen door na die omzettingstermijn en zijn in die zin toekomstig.

11.3. Het voorgaande betekent dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is op (de gevolgen van) voor onbepaalde tijd verleende vergunningen die onherroepelijk zijn geworden vóór het verstrijken van de omzettingstermijn van die richtlijn.

11.4. Het betoog slaagt niet.

b) Dwingende redenen van algemeen belang

12. De reders betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de leefbaarheid een dwingende reden van algemeen belang is als bedoeld in artikel 4, achtste lid, van de Dienstenrichtlijn en dat het college aannemelijk heeft gemaakt dat de leefbaarheid van de stad onder druk staat. Dat het college de leefbaarheid noemt als dwingende reden van algemeen belang, leidt ertoe dat de reikwijdte van het belang van de bescherming van het stedelijk milieu, dat wel een dwingende reden van algemeen belang is, wordt opgerekt. Het Hof moet de dwingende reden van algemeen belang ook vooraf hebben erkend. Daarbij verwijzen de reders naar Visser Vastgoed, het arrest van het Hof van 22 september 2020, Cali Apartments, ECLI:EU:C:2020:743, en de uitspraak van de Afdeling van 19 december 2018 (Amsterdam Cheese Company, ECLI:NL:RVS:2018:4173).

12.1. Het college heeft daartegenover gesteld dat een vergunningenplafond voor de passagiersvaart gerechtvaardigd is vanwege dwingende redenen van algemeen belang. Het college verwijst daarbij naar onder andere de uitspraken van de Afdeling van 9 juli 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2488) en 27 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:160). De belangen van een vlotte en veilige doorvaart, het voorkomen van overlast, de kwaliteit van de grachten als historisch erfgoed en een eerlijke verdeling van de beschikbare ruimte gelden nog steeds. De focus is in het nieuwe beleid, dat is neergelegd in de Nota Varen deel 1 en Stad in Balans 2018-2022, verschoven naar de leefbaarheid van de stad. Het college leidt uit de arresten Visser Vastgoed en Cali Apartments af dat dat een belang is dat beschermd wordt onder het belang van de bescherming van het stedelijk milieu. Ook het college verwijst daarbij naar de uitspraak van de Afdeling in Amsterdam Cheese Company.

12.2. De Afdeling heeft in de uitspraken van 9 juli 2014, overweging 5.2, en 27 juni 2016, overweging 11.1, geoordeeld dat een vergunningplicht voor de passagiersvaart in zijn algemeenheid gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang. Daarbij worden de belangen genoemd van een vlotte en veilige doorvaart, het voorkomen van overlast, de kwaliteit van de grachten als historisch erfgoed en een eerlijke verdeling van de beschikbare ruimte. Uit de door het college ingediende stukken, waaronder de Nota Varen deel 1 (bijvoorbeeld pagina's 7 en 9) en Stad in Balans (pagina 8 en verder), en wat is besproken op de zitting leidt de Afdeling af dat deze redenen nog steeds gelden, maar dat de focus in het nieuwe beleid op de leefbaarheid van Amsterdam is komen te liggen. Daarmee wil het college voorkomen dat de al bestaande overlast verder toeneemt. De Afdeling zal hierna eerst ingaan op de vraag of de leefbaarheid valt onder het belang van de bescherming van het stedelijk milieu als dwingende reden van algemeen belang.

12.3. Uit het arrest Cali Apartments, punten 66-69, volgt dat het belang van de bescherming van het stedelijk milieu ook buiten ruimtelijke ordeningskwesties kan worden toegepast. Uit Visser Vastgoed, punten 134 en 135, volgt verder dat het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum valt onder de bescherming van het stedelijk milieu als dwingende reden van algemeen belang. Bovendien volgt uit de uitspraken van de Afdeling van 19 december 2018 in Amsterdam Cheese Company, overwegingen 19-19.7, en ECLI:NL:RVS:2018:4195,

overweging 10.3, dat bescherming van de leefbaarheid ter behoud van de voorzieningen gericht op bewoners van de stad noodzakelijk kan zijn ter bescherming van het stedelijk milieu. Anders dan de reders betogen, heeft het Hof, en ook de Afdeling, al vaker geoordeeld dat leefbaarheid van het stadscentrum onder de bescherming van het stedelijk milieu is te scharen. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen. De vraag of een dwingende reden van algemeen belang vooraf door het Hof erkend moet zijn, hoeft dan ook niet meer te worden beantwoord.

12.4. Uit het voorgaande volgt dat de opgeworpen vraag kan worden beantwoord aan de hand van de rechtspraak van het Hof. Gelet op de arresten van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punten 13 en 14, en 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punt 36, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen zoals door de reders is verzocht.

12.5. Het betoog slaagt niet.

c) Aannemelijkheid van dwingende redenen van algemeen belang

13. De reders betogen dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de passagiersvaart er mede verantwoordelijk voor is dat de leefbaarheid onder druk staat. Daarbij hebben de reders verschillende onderzoeken ingebracht. De cijfers en onderzoeken die het college heeft gebruikt zijn onjuist, aldus de reders.

13.1. Zoals is overwogen onder 12.2 heeft het college niet alleen het belang van de leefbaarheid aan het volumebeleid ten grondslag gelegd. De Afdeling moet ook beoordelen of het college aannemelijk heeft gemaakt dat de belangen van een vlotte en veilige doorvaart, het voorkomen van overlast, de kwaliteit van de grachten als historisch erfgoed en een eerlijke verdeling van de beschikbare ruimte in het geding zijn. Daartoe heeft het college verschillende onderzoeksrapporten overgelegd. De reders hebben verschillende tegenonderzoeken ingebracht. De Afdeling zal hierna deze onderzoeken bespreken en beoordelen of daaruit kan worden afgeleid dat er daadwerkelijk dwingende redenen van algemeen belang bestaan die een beperking van het aantal exploitatievergunningen voor de passagiersvaart rechtvaardigen.

- Leefbaarheid

13.2. Uit de onderzoeken die het college heeft ingebracht blijkt duidelijk dat het druk is in Amsterdam. Zo blijkt uit het onderzoek 'Prognose en scenario's bezoekers 2030' dat de verwachting is dat tot aan 2030 het aantal toeristen in de stad flink zal toenemen. De Afdeling is echter van oordeel dat uit alle door het college ingediende onderzoeksrapporten niet blijkt dat de passagiersvaart mede verantwoordelijk is voor een deel van de overlast die bewoners in de stad ervaren en dat zij er dus mede de oorzaak van is dat de leefbaarheid onder druk staat.

13.2.1. De Afdeling wijst in dit verband op de beleidsstukken en onderzoeksrapporten Nota Varen deel 1, Stad in Balans 2018-2022, Overlast op en rond het water in Centrum van juli 2018, Buurtenquête Centrum 2019 Centrum-West en Centrum-Oost van september 2019, Coffeeshops, prostitutie en toerisme in het Singel/Wallengebied van november 2019 en Wonen in Amsterdam 2019, Leefbaarheid, van januari 2020. Uit deze stukken blijkt duidelijk dat Amsterdam problemen op het gebied van leefbaarheid kent. Het college maakt echter niet duidelijk in welke mate de passagiersvaart onderdeel van het probleem is. Uit de onderzoeksrapporten blijkt voornamelijk dat de overlast afkomstig is van de pleziervaart, waarbij bewoners overlast ervaren van onder andere schreeuwende opvarenden, overmatig

drankgebruik en te harde muziek. Uit geen enkel document blijkt dat de passagiersvaart druk uitoefent op de leefbaarheid van Amsterdam. Daarbij merkt de Afdeling op dat enige overlast in het centrum inherent is aan het wonen in een drukbezochte stad als Amsterdam.

Bovendien wenst het college een balans tussen voorzieningen voor bewoners en voorzieningen voor toeristen, maar nergens blijkt uit dat het aanbod voor de passagiersvaart en voorzieningen voor bewoners uit balans is. Zonder nadere motivering van het college kan de leefbaarheid dan ook niet ten grondslag worden gelegd aan de rechtvaardiging van het volumebeleid.

13.2.2. Het betoog slaagt in zoverre.

- Voorkomen van overlast

13.3. Daarnaast is de Afdeling er niet van overtuigd dat het volumebeleid voor de passagiersvaart gerechtvaardigd is om overlast te voorkomen. Uit de hiervoor genoemde onderzoeken blijkt dat voornamelijk de pleziervaart voor overlast zorgt. Zo blijkt uit de Nota Varen deel 1 dat in 2018 circa 7000 pleziervaartuigen voor vaarbewegingen zorgden in de Amsterdamse grachten, tegenover 471 passagiersvaartuigen. Ook ondervindt Amsterdam last van de illegale passagiersvaart, waarvan er ongeveer 300 voor vaarbewegingen zorgen. Op geen enkele wijze heeft het college aannemelijk gemaakt dat de legale passagiersvaart mede verantwoordelijk is voor een deel van de overlast die bewoners in de stad ervaren. Het volumebeleid kan dan ook niet gerechtvaardigd worden met als doel om overlast te voorkomen.

13.3.1. Het betoog slaagt ook in zoverre.

- Kwaliteit van de grachten als historisch erfgoed

13.4. De Afdeling is verder van oordeel dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de kwaliteit van de grachten als historisch erfgoed onder druk staat door de passagiersvaart. Daartoe heeft het college geen onderzoeken in het geding gebracht. De Afdeling kan dan ook niet objectief beoordelen of het volumebeleid een rechtvaardiging kan zijn om het belang van de kwaliteit van de grachten als historisch erfgoed te dienen.

13.4.1. Het betoog slaagt ook in zoverre.

- Vlotte en veilige doorvaart en eerlijke verdeling van beschikbare ruimte

13.5. De Afdeling is van oordeel dat het college aannemelijk heeft gemaakt dat de belangen van de vlotte en veilige doorvaart en het eerlijk verdelen van de beschikbare ruimte in het geding zijn en dat deze dus kunnen dienen als rechtvaardiging voor het volumebeleid. De Afdeling wijst daarbij op de onderzoeksrapporten Overlast op en rond het water in Centrum van juli 2018, Resultaten onderzoek gebruik Amsterdams binnenwater van augustus 2018, Herhalingsonderzoek gebruik Amsterdams binnenwater van oktober 2018 en Doorvaartprofielen Amsterdam van november 2018.

13.5.1. Zo volgt uit de onderzoeksrapporten dat op drukke kruispunten, zoals de Prinsengracht-Leidsegracht en Prinsengracht-Leliegracht, rondvaartboten moeten keren waardoor er opstoppingen ontstaan en botsingen plaatsvinden. De Haarlemmersluis, de Reguliersgracht en de Prinsengracht/Leidsegracht zijn bekende knelpunten waar veel vaartuigen bij elkaar komen. Daarbij vinden vele incidenten plaats. Zo wordt er te hard gevaren, vinden er (bijna) aanvaringen plaats met andere vaartuigen of de kade, kunnen vaartuigen moeilijk manoeuvreren, ontstaan er opstoppingen en wordt er over en weer hard geschreeuwd of gescholden. Het is weliswaar mogelijk om verkeersmaatregelen op het

water te nemen, maar dat lost niet alle problemen op de grachten op. Het onderzoek dat de reders in 2019 hebben laten uitvoeren door De Verkeerstellers werpt geen ander licht op de onderzoeksresultaten van het college. Het onderzoeksrapport van De Verkeerstellers laat namelijk zien dat de grachten druk bevaren worden. Uit het onderzoek blijkt dat op drukke locaties incidenten plaatsvinden van dezelfde aard als die worden geconstateerd in de Resultaten onderzoek gebruik Amsterdams binnenwater van augustus 2018 en het Herhalingsonderzoek gebruik Amsterdams binnenwater van oktober 2018. Verder blijkt uit de Grachtenmonitor over de jaren 2017 tot en met 2020, anders dan de reders betogen, een stijging van het aantal bezoekers dat gebruik maakt van de passagiersvaart. Weliswaar blijkt uit de Grachtenmonitor van 2020 een afname van het aantal bezoekers, maar dit is te verklaren door de COVID-pandemie die destijds uitbrak, waardoor er minder toeristen de stad Amsterdam konden bezoeken. De cijfers van de Grachtenmonitor over de jaren 2022 en 2023 laten bovendien weer een stijging van het aantal bezoekers zien. Het aantal bezoekers lag in 2022 op 90% van het aantal in 2019, ondanks de pandemie. De Grachtenmonitor 2023 laat zien dat de activiteit wederom is toegenomen met 31% ten opzichte van 2022.

13.5.2. Het volumebeleid is daarom naar het oordeel van de Afdeling gerechtvaardigd door de belangen van de vlotte en veilige doorvaart en het eerlijk verdelen van de beschikbare ruimte.

13.5.3. Het betoog slaagt in zoverre niet.

d) Geschiktheid van de maatregelen

14. De reders betogen verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat een maximaal aantal exploitatievergunningen geschikt is om de gestelde doelen te dienen. Het college moet juist maatregelen nemen om de pleziervaart aan te pakken. Volgens de reders is de meeste overlast afkomstig van de pleziervaart en de illegale passagiersvaart en niet van de legale passagiersvaart. Een beperking van het aantal vergunningen voor salonboten en hospitalityvaartuigen is in zijn geheel niet geschikt, omdat deze type vaartuigen geen drukte veroorzaakt. Nog geen 6% van de vaarbewegingen van passagiersvaartuigen is toe te schrijven aan niet-toeristische verhuur. Een vergunningenplafond voor de passagiersvaart zal er dan ook niet aan bijdragen om de gestelde doelen te dienen. Bovendien wordt het beleid niet coherent en systematisch nagestreefd, omdat er nauwelijks maatregelen zijn genomen voor de pleziervaart, aldus de reders.

14.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat een vergunningenplafond voor de passagiersvaart geschikt is om de gestelde problemen op te lossen. Het doel wordt coherent en systematisch nagestreefd. Er zijn niet alleen maatregelen genomen voor de passagiersvaart. In Stad in Balans 2018-2022 zijn 77 maatregelen voorgesteld om de leefbaarheid in de gehele stad aan te pakken. Daarbij wordt gezocht naar een balans tussen het aanbod van voorzieningen voor bezoekers en de leefbaarheid van de stad. Verder zijn in de Nota Varen deel 1 ook maatregelen voorgesteld om de overlast van de pleziervaart te beteugelen. Er is bewust geen onderscheid gemaakt in typen passagiersvaartuigen, omdat dat niet mogelijk en wenselijk is. Onbemande vaartuigen worden niet alleen verhuurd aan de inwoners van Amsterdam, maar ook aan bezoekers van de stad. Bovendien leiden uitzonderingen voor verschillende typen passagiersvaartuigen tot een incoherent beleid en zorgt het voor een waterbedeffect. Reders zullen dan overstappen op vaartuigen die niet gereguleerd worden. Dat is niet in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn, aldus het college.

14.2. Zoals onder 13.5 en verder is overwogen, heeft het college aannemelijk gemaakt dat de

belangen van de vlotte en veilige doorvaart en het eerlijk verdelen van de beschikbare ruimte in het geding zijn en dus kunnen deze dienen als rechtvaardiging voor het volumebeleid. Zoals onder 13.2.1 is overwogen, kan zonder nadere motivering leefbaarheid niet ten grondslag worden gelegd aan de rechtvaardiging van het volumebeleid. De betogen die betrekking hebben op de leefbaarheid van de stad zal de Afdeling daarom niet betrekken in haar beoordeling.

De beperking van het aantal exploitatievergunningen moet ook geschikt zijn om de gestelde belangen te dienen. Bij de beoordeling van de geschiktheid moet worden bekeken welke mate van causaliteit bestaat tussen een beperking van het aantal exploitatievergunningen voor de passagiersvaart enerzijds en dwingende redenen van algemeen belang anderzijds. De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 augustus 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2856) onder verwijzing naar rechtspraak van het Hof (arrest van 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49) overwogen dat een maatregel al voor de geschiktheidstoets slaagt als deze kan bijdragen aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling. Een maatregel hoeft niet noodzakelijkerwijs zelfstandig de doelstelling te kunnen verwezenlijken.

14.3. De Afdeling leidt verder uit rechtspraak van het Hof (bijvoorbeeld de arresten van 24 maart 2011, Commissie/Spanje, ECLI:EU:C:2011:172, punt 83, en 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a., ECLI:EU:C:2015:845, punt 54) het volgende af. Een lidstaat moet bij de door hem aangevoerde redenen ter rechtvaardiging van een afwijking van het beginsel van de vrijheid van vestiging - in dit geval de reders die als dienst onder andere rondvaarten aanbieden - een analyse voegen van de geschiktheid en evenredigheid van de door hem genomen beperkende maatregel, en moet zijn betoog met nauwkeurige gegevens staven. Uit de uitspraken van de Afdeling van 7 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1520, overweging 14.6) en 4 december 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4101, overweging 13 en verder) volgt dat de analyse met specifieke gegevens de rechter, die moet toetsen of de betrokken regeling rechtmatig is, in staat moet stellen objectief te beoordelen of het overgelegde bewijs redelijkerwijs tot het oordeel kan leiden dat de gekozen middelen geschikt zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken. Daarbij staat ter beoordeling of de regeling de verwezenlijking van die doelstellingen daadwerkelijk coherent en systematisch nastreeft (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 20 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:530, punt 76).

14.4. De Afdeling benadrukt nogmaals, zoals ook in de overwegingen 13.5 en verder is overwogen, dat het druk is op de Amsterdamse grachten. Een beperking van het aantal exploitatievergunningen voor de passagiersvaart kan om die reden naar het oordeel van de Afdeling in zijn algemeenheid geschikt zijn om de belangen van een vlotte en veilige doorvaart en het eerlijk verdelen van de beschikbare ruimte te dienen. De Afdeling kan echter niet objectief beoordelen of het volumebeleid die doelstellingen coherent en systematisch nastreeft. Daartoe heeft het college namelijk geen analyse en specifieke gegevens overgelegd. De Afdeling kan dan ook niet objectief beoordelen wat de effecten zijn van het volumebeleid voor de vlotte en veilige doorvaart en het eerlijk verdelen van de beschikbare ruimte.

14.4.1. Weliswaar kan een volumebeleid eraan bijdragen dat de vlotte en veilige doorvaart wordt gewaarborgd, maar dan moet het college ook voldoende maatregelen nemen die zijn gericht op andere gebruikers van de grachten, gelet op het vereiste dat de doelstellingen ook coherent en systematisch moeten worden nagestreefd. Het college heeft voor de pleziervaart alleen het voornemen om het vignetbeleid aan te scherpen. De uitwerking daarvan zou het college opnemen in Nota Varen deel 2, maar daaruit blijkt niet dat het aantal vignetten is of zal worden gemaximeerd. Het college heeft ook niet anderszins aannemelijk gemaakt dat er voor de pleziervaart beperkingen zullen worden gesteld aan het gebruik van

de Amsterdamse grachten.

14.4.2. Verder staat in de Nota Varen deel 1 beschreven dat het college intensiever zal handhaven op het water, maar het college heeft onvoldoende toegelicht hoe het dat zal doen en waarop de focus van de handhaving zal liggen. Op de zitting bij de Afdeling hebben de reders bovendien onweersproken gesteld dat er onvoldoende handhavingscapaciteit is om de illegale passagiersvaart aan te pakken. Dat heeft tot gevolg dat de beoogde doelstellingen niet bereikt kunnen worden.

14.4.3. Ook is onduidelijk waarom het college de gehele passagiersvaart onder het volumebeleid heeft geschaard. Volgens het college is een segmentering nodig om de diversiteit en kwaliteit van het aanbod te borgen. Daarbij is het volgens het college wenselijk dat bewoners zich thuis blijven voelen in de stad én dat grote groepen bezoekers op efficiënte wijze van rondvaarten kunnen genieten. Ook is het de wens van het college om het aantal vaarbewegingen niet te laten toenemen. Daarom moeten er voldoende vaartuigen met grote capaciteit beschikbaar zijn, zo blijkt uit de toelichting op de Rob. Uit de toelichting op de Beleidsregels blijkt echter dat 90% van de passagiers op het water worden vervoerd in het segment 'groot'. Gelet daarop heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat het volumebeleid voor alle type passagiersvaartuigen de beoogde doelstellingen coherent en systematisch nastreeft.

Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat onduidelijk is waarom het college ervoor kiest hospitalityvaartuigen, salonboten en historische vaartuigen onder het volumebeleid te brengen, terwijl voor de pleziervaart nauwelijks maatregelen zijn genomen en die vaartuigen juist voor meer drukte op de grachten zorgen. Op zichzelf genomen kan voor een dergelijke vergunningplicht een rechtvaardiging bestaan. In dat geval moet het college ingaan op de vraag waarom het volumebeleid voor deze vaartuigen bijdraagt aan de beoogde doelstellingen. Dat heeft het college in dit geval niet gedaan.

Ook om deze redenen is het onduidelijk in welke mate het volumebeleid eraan bijdraagt om de vlotte en veilige doorvaart te waarborgen en de beschikbare ruimte eerlijk te verdelen.

14.5. De Afdeling ziet vooralsnog zonder deugdelijke motivering van het college niet in waarom het volumebeleid geschikt is om de beoogde doelstellingen te bereiken. Met de beperking van het aantal exploitatievergunningen voor de passagiersvaart worden de doelstellingen van een vlotte en veilige doorvaart en het eerlijk verdelen van de beschikbare ruimte naar het oordeel van de Afdeling niet coherent en systematisch nagestreefd.

14.6. Het betoog slaagt.

e) Noodzakelijkheid van de maatregelen

15. Hoewel niet is gebleken dat de maatregelen geschikt zijn en deze alleen al daarom in strijd zijn met de Dienstenrichtlijn, hecht de Afdeling er ook aan om enige duidelijkheid te bieden over de noodzakelijkheid van het volumebeleid.

15.1. De reders betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat een vergunningenplafond voor de passagiersvaart noodzakelijk is en dat geen minder vergaande maatregelen bestaan. De reders verwijzen daarbij naar de Grachtenmonitor 2020, waaruit volgt dat de passagiersvaart slechts 10% van het totale aantal vaarbewegingen in de grachten omvat. Het aantal vaartuigen op de grachten bestaat in ieder geval voor een groot gedeelte uit pleziervaart. Bovendien zouden voor vaartuigen die voor minder drukte op de grachten zorgen andere en minder zwaardere regels moeten gelden. Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat een volumebeleid voor de passagiersvaart noodzakelijk is. Het is

aan het college om aannemelijk te maken dat minder beperkende maatregelen niet mogelijk zijn, aldus de reders.

15.2. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat een vergunningenplafond voor de passagiersvaart niet verder gaat dan noodzakelijk is en dat dus geen minder beperkende maatregelen mogelijk zijn. Het college is niet verplicht om van elke maatregel aan te tonen in welke mate het zinvol is die uit te voeren. Het gaat er volgens het college om of het redelijkerwijs tot het volumebeleid mocht komen. Minder vergaande maatregelen leiden bovendien niet tot het gewenste doel. Zo vindt handhaving altijd achteraf plaats en is intensivering daarvan dus niet voldoende doeltreffend. Het aantal vaarbewegingen beperken is bovendien lastig in de uitvoering, omdat dit moeilijk kan worden gehandhaafd.

Uitzonderingen voor hospitalityvaartuigen kunnen niet worden gemaakt, omdat een eenvoudig onderscheid tussen deze en andere vaartuigen niet gemaakt kan worden. Onderscheid tussen toeristisch en niet-toeristisch vervoer is discriminatoir en verboden op grond van de Dienstenrichtlijn, aldus het college.

15.3. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 4 december 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4101, overweging 14 en verder) heeft overwogen, moet de beoordeling of de maatregel niet verder gaat dan nodig is en of er geen andere, minder beperkende maatregelen beschikbaar zijn, worden bekeken aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Zoals het Hof heeft overwogen in het arrest *The Scotch Whisky Association*, punt 55, kan deze bewijslast echter niet zo zwaar zijn dat de bevoegde nationale autoriteiten, als zij een nationale regeling tot invoering van een maatregel vaststellen, positief moeten aantonen dat het doel dat wordt nagestreefd, niet met andere denkbare maatregelen kan worden bereikt onder dezelfde omstandigheden.

15.4. De Afdeling is er, anders dan de rechtbank, niet van overtuigd dat het college de doelstellingen van een vlotte en veilige doorvaart en het eerlijk verdelen van de beschikbare ruimte niet met minder vergaande maatregelen kan bewerkstelligen. Het college heeft in dat verband onvoldoende gemotiveerd waarom een vergunningenplafond voor de passagiersvaart noodzakelijk is om de doelstellingen te bereiken en er geen minder vergaande oplossingen zijn. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het college niet heeft gemotiveerd waarom het vergunningenplafond moet gelden voor alle soorten vaartuigen. De reders van hospitalityvaartuigen, salonboten en historische vaartuigen hebben op de zitting onweersproken het standpunt ingenomen dat zij op rustige delen van de grachten in Amsterdam varen en dus geen onderdeel uitmaken van de drukte op de grachten. Zij zorgen voor slechts 6% van de vaarbewegingen op de Amsterdamse grachten. Zij richten zich op groepen in het kader van familiebijeenkomsten en bedrijfsuitjes. Bovendien heeft het college geen onderzoeken ingebracht waaruit blijkt dat hospitalityvaartuigen, salonboten en historische vaartuigen voor drukte op de grachten zorgen. De reders daarentegen hebben onderzoeken ingebracht waaruit blijkt dat zij niet voor drukte op de Amsterdamse grachten zorgen. Uit het Onderzoek naar de werking van het vergunningstelsel voor het niet-toeristisch groepsvervoer van oktober 2022 blijkt dat de reders van hospitalityvaartuigen, salonboten en historische vaartuigen de capaciteit voor slechts 44% benutten. Uit cijfers over de jaren 2015-2019 blijkt dat de vraag naar niet-toeristisch groepsvervoer niet toeneemt. Het college heeft deze bevindingen ook niet weersproken. Onduidelijk blijft daardoor waarom voor de verschillende segmenten niet verschillende regels kunnen gelden, gerelateerd aan de druk die zij uitoefenen op de vlotte en veilige doorvaart en de beschikbare ruimte op de grachten. Dat volgens het college een waterbedeffect zou ontstaan, waarbij andere reders vaartuigen in gebruik nemen die in andere segmenten vallen, en daarmee de drukte op het water zou toenemen, is alleen gesteld maar niet aannemelijk

gemaakt.

- Conclusie over de Dienstenrichtlijn

15.5. De Afdeling erkent dat het druk is in Amsterdam. Een maximaal aantal exploitatievergunningen voor de passagiersvaart is onder de Dienstenrichtlijn te rechtvaardigen, maar alleen als daarvoor goede redenen bestaan. Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat de leefbaarheid, het voorkomen van overlast en het belang om de kwaliteit van de grachten als historisch erfgoed te beschermen worden gediend met een volumebeleid. Het college heeft wel aannemelijk gemaakt dat de belangen van een vlotte en veilige doorvaart en een eerlijke verdeling van de beschikbare ruimte in het geding zijn. Het college heeft echter niet aannemelijk gemaakt dat het volumebeleid geschikt en noodzakelijk is ter bescherming van deze gestelde dwingende redenen van algemeen belang. De rechtbank is ten onrechte tot een andere conclusie gekomen.

Rangschikking

- Betoog van de reders

16. De reders betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college de wijzigingsbesluiten en de Beleidsregels die daaraan ten grondslag liggen, zorgvuldig heeft voorbereid en deugdelijk heeft gemotiveerd. Verder betogen zij dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de gevolgen van de wijzigingsbesluiten evenredig zijn met de daarmee te dienen doelen.

Zij voeren daartoe aan dat door het geheel aan maatregelen te weinig meer over is van wijziging op basis van de uitgiftedatum als leidend en objectief principe, het zogeheten profijtbeginsel. De gevolgen van de indeling in segmenten en tranches, in samenhang gezien met de spreidingsmaatregelen, zijn zo onevenredig, dat daarvoor geen rechtvaardiging bestaat.

- Toetsingskader

17. Het college heeft in de Beleidsregels geregeld hoe de wijzigingsbesluiten tot stand moeten komen. Door toepassing van de Beleidsregels is de volgorde waarop de exploitatievergunningen zouden aflopen bepaald. Deze Beleidsregels hebben geen betrekking op nieuw uit te geven exploitatievergunningen die onder het nieuwe volumebeleid zoals geregeld in de Rob vallen.

17.1. Als de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, kan de bestuursrechter een beleidsregel in een zaak over een besluit dat daarop is gebaseerd toetsen op rechtmatigheid. Als de (on)evenredigheid van het bestreden besluit tussen partijen in geschil is en dat besluit in zoverre ook op een beleidsregel berust, dan toetst de bestuursrechter, al dan niet uitdrukkelijk, ook de evenredigheid van de beleidsregel. Aangezien de bestreden besluiten binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, zal de Afdeling de Beleidsregels exceptief toetsen aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.

- Beoordeling

18. De Afdeling is van oordeel dat de gevolgen van de toepassing van de Beleidsregels onevenredig ten opzichte van de daarmee te dienen doelen en dus onevenwichtig zijn. De Afdeling legt hierna eerst uit op welke wijze het college de rangschikking op basis waarvan de exploitatievergunningen zijn gewijzigd vorm heeft gegeven. Daarna legt de Afdeling uit waarom de toepassing van de Beleidsregels leidt tot onevenwichtige resultaten.

a) Oudste vergunning loopt in beginsel als eerste af

18.1. Het college heeft met de wijzigingsbesluiten iedere exploitatievergunning voor onbepaalde tijd (hierna: oude exploitatievergunning) gewijzigd naar een exploitatievergunning voor bepaalde tijd (hierna: nieuwe exploitatievergunning) en daarbij een datum vastgesteld waarop de nieuwe exploitatievergunning afloopt. Het college heeft daarnaast besloten om de vergunningen in tranches te laten aflopen waarbij de vergunningen een einddatum krijgen tussen 2024 en 2030. Deze einddata zijn vastgesteld door de toepassing van de Beleidsregels.

Daarbij heeft het college ervoor gekozen om het profijtbeginsel te hanteren. Dit betekent, zoals volgt uit de toelichting op de Beleidsregels, dat vergunningen met een latere uitgiftedatum een latere einddatum krijgen. Het college heeft daarbij de uitgiftedatum, zoals gedefinieerd in artikel 1, onder e, van de Beleidsregels, als criterium gekozen om de oude exploitatievergunningen te rangschikken en te bepalen welke exploitatievergunning in welke tranche ten einde loopt. Volgens het college is de reden daarvoor dat de uitgiftedatum geschikt is als objectief toe te passen criterium, waarmee een rangorde in de exploitatievergunningen kan worden aangebracht. Deze rangorde moet aansluiten bij de periode dat de vergunninghouder profijt heeft kunnen hebben van zijn vergunning, waarbij de vergunning van de vergunninghouder die het langste profijt heeft kunnen hebben, in beginsel het eerste afloopt en de vergunning van de vergunninghouder die nog het kortst profijt heeft kunnen hebben, als laatste afloopt.

In de Beleidsregels is daarnaast een aantal andere bepalingen opgenomen die invloed hebben op de aflooptdatum van een exploitatievergunning, die hierna ook worden besproken.

b) Indeling in segmenten en tranches

18.2. Artikel 2, in samenhang gelezen met artikel 1, aanhef en onder f, van de Beleidsregels, bepaalt dat de oude vergunningen worden ingedeeld in segmenten. Deze indeling in segmenten heeft als doel het behouden van diversiteit in het aanbod van vaartuigen. Daarbij heeft het college gekozen voor een indeling in de segmenten die al bestond voordat het volumebeleid was vormgegeven. Het college heeft daarvoor gekozen, omdat voor de verdeling van nieuw uit te geven exploitatievergunningen andere segmenten, met andere criteria, zijn vastgesteld. Uit de toelichting op de Beleidsregels en de schriftelijke uiteenzetting van het college volgt dat het niet mogelijk en niet wenselijk was om bij de nieuwe segmentindeling aan te sluiten, omdat niet in alle gevallen op voorhand duidelijk was in welke nieuwe segmenten vaartuigen moesten worden ingedeeld.

18.3. Op grond van artikel 3 van de Beleidsregels worden de exploitatievergunningen ingedeeld in vier wijzigingstranches voor de bemande segmenten en drie wijzigingstranches voor het segment onbemand. Het college heeft ervoor gekozen om de exploitatievergunningen niet allemaal in één keer af te laten lopen, omdat het wil voorkomen dat potentiële nieuwe toetreders of reders die hun onderneming willen uitbreiden, lange tijd moeten wachten op een nieuwe uitgifteronde. De exploitatievergunningen lopen af op 1 maart 2024 (tranche 1), 1 maart 2026 (tranche 2), 1 maart 2028 (tranche 3) of 1 maart 2030 (tranche 4). Ook heeft het college met toepassing van artikel 3, vijfde lid, van de Beleidsregels maximumpercentages vastgesteld voor het aantal exploitatievergunningen dat per segment moet worden gewijzigd. Dat betekent dat per tranche een maximumaantal exploitatievergunningen kan aflopen per segment. Zoals volgt uit de toelichting op Beleidsregels en de schriftelijke uiteenzetting van het college, wil het college daarmee de diversiteit in het aanbod behouden en de nadelige gevolgen van de wijzigingsbesluiten voor

de huidige reders zoveel mogelijk beperken. Als de exploitatievergunningen alleen zouden zijn gerangschikt op basis van de uitgiftedata, ontstaat een onwenselijke fluctuatie bij de nieuwe uitgifterondes, aldus het college.

c) Rangschikking

18.4. Het college rangschikt op grond van artikel 4 van de Beleidsregels de exploitatievergunningen per segment. Het college heeft daarbij het profijtbeginsel als uitgangspunt genomen. Per segment heeft het college de exploitatievergunningen gerangschikt op uitgiftedatum. Hoe verder in het verleden de uitgiftedatum ligt, hoe eerder de exploitatievergunning moet aflopen. In de eerste tranche vervallen per segment de exploitatievergunningen met de hoogste rangschikking tot het maximale percentage voor dat segment in die tranche is bereikt. Als gevolg daarvan zullen de exploitatievergunningen van reders die het meest recent zijn verstrekt, in beginsel in de latere tranches vervallen, zodat deze reders langer de tijd hebben om gebruik te maken van hun exploitatievergunning.

d) Spreidingsmaatregelen

18.5. In de Beleidsregels zijn verdere spreidingsmaatregelen opgenomen die van invloed zijn op de uiteindelijke rangschikking. Deze maatregelen zijn geregeld in artikel 5 van de Beleidsregels en houden in dat het aantal exploitatievergunningen van een reder dat afloopt, per segment en per tranche is gemaximeerd. Daardoor kunnen de exploitatievergunningen van een reder die meerdere vergunningen heeft niet in één keer aflopen. Daarnaast worden vergunninghouders die uitsluitend over één vergunning beschikken, zogenoemde éénpitters, samen als één vergunninghouder aangemerkt, zodat dezelfde percentages kunnen worden toegepast. Zoals volgt uit de toelichting op Beleidsregels en de schriftelijke uiteenzetting van het college, wil het daarmee enerzijds de diversiteit van het aanbod waarborgen. Anderzijds wil het college de negatieve gevolgen van de wijzigingen voor de reders zo veel mogelijk beperken. Daarnaast kunnen de reders, die beschikken over meer dan één exploitatievergunning, met toepassing van artikel 6 van de Beleidsregels het college verzoeken om de rangschikking van hun oude exploitatievergunningen te wijzigen, zolang deze exploitatievergunningen betrekking hebben op vaartuigen uit hetzelfde segment. Een dergelijke wijziging heeft geen invloed op de positie op de rangschikking van andere vergunninghouders.

Onevenwichtigheid van de Beleidsregels

18.6. Het college heeft terecht gesteld dat de uitgiftedatum van de oude vergunningen geschikt is als objectief en controleerbaar criterium om tot een rangschikking te komen. De verdere toepassing van de Beleidsregels leidt echter tot onevenredig nadelige gevolgen voor veel reders. In dat verband wijst de Afdeling op het stuk 'Toelichting uitwerking door de gemeente gekozen methode van rangschikking in de Beleidsregels' (hierna: de Toelichting), dat de reders al op 26 juli 2021 in de procedure hebben gebracht. In dat niet door het college betwiste stuk hebben de reders de gevolgen van toepassing van de verschillende hierboven beschreven maatregelen in de Beleidsregels voor de rangschikking met berekeningen in kaart gebracht. Daarin is een rangschikking opgenomen op basis van het uitgangspunt rangschikking op uitgiftedatum en wijzigingsbesluiten in vier tranches, zonder de gevolgen van de segmentindeling en spreidingsmaatregelen, als startpunt. Bij deze rangschikking staan de oudste vergunningen bovenaan.

18.7. Alleen al als gevolg van de segmentindeling wisselt ruim 60% van de oude vergunningen voor passagiersvaartuigen van tranche en dus van plaats in de rangorde. Reders met exploitatievergunningen in het segment 'bemand groot' hebben daarvan

verreweg het meeste voordeel, omdat zij beschikken over relatief veel oude vergunningen. Uit de Toelichting blijkt dat ruim 71 % van de vergunningen in het segment bemand groot in een latere tranche afloopt dan het geval zou zijn als alleen het uitgangspunt oudste vergunning eerst was gehanteerd. Dat betekent dat veel reders met vergunningen in andere segmenten hun oude vergunning jaren eerder zien aflopen dan op basis van het profijtbeginsel het geval zou zijn geweest. Dat zijn zware consequenties die moeten worden gerechtvaardigd door de doelstelling die met de segmentindeling wordt nagestreefd. Als rechtvaardiging hiervoor heeft het college gesteld dat het wil voorkomen dat er onwenselijke fluctuaties ontstaan bij de nieuw uit te geven exploitatievergunningen. Om het aanbod van grote vaartuigen (met veelal oude vergunningen) te waarborgen zou, als uitsluitend een rangschikking op basis van uitgiftedatum zou worden gehanteerd, in de eerste tranches een groter aandeel van de vergunningen in het segment bemand groot uitgegeven moeten worden. Hierdoor zou de ruimte voor nieuw uit te geven vergunningen voor het segment bemand groot in de latere tranches weer kleiner worden. Dat is volgens het college een onwenselijke fluctuatie in de tranches die naar de toekomst toe in het systeem ingebakken blijft.

18.8. Het college heeft gekozen voor het profijtbeginsel als uitgangspunt. Daarmee heeft het op basis van een objectief en controleerbaar criterium een rangschikking gemaakt. Als vervolgens maatregelen worden genomen waarmee wordt afgeweken van dit uitgangspunt dient dat deugdelijk te worden gemotiveerd. Het effect van onwenselijke fluctuaties mag het college naar het oordeel van de Afdeling meewegen in de besluitvorming. De Afdeling wijst erop dat ook na bespreking op de zitting onduidelijk is gebleven wat het onwenselijke effect is en waarom daaraan in dit geval een zwaar gewicht moet worden toegekend, terwijl wel duidelijk is dat de segmentindeling grote nadelige gevolgen heeft voor veel reders. Toepassing van de segmentindeling is daarmee voor hen onredelijk bezwarend.

18.9. Daar komt bij dat uit de Toelichting duidelijk wordt dat ook de andere spreidingsmaatregelen die in de Beleidsregels zijn opgenomen tot gevolg hebben dat vergunningen in het segment bemand groot later worden gewijzigd dan het geval zou zijn op grond van rangschikking naar uitgiftedatum. Dat is namelijk ook het gevolg van het maximaantal exploitatievergunningen dat volgens de Beleidsregels per reder en per tranche kan aflopen. Omdat de exploitatievergunningen in het segment bemand groot veelal toebehoren aan de grote reders die veel exploitatievergunningen bezitten, hebben de grote reders meer voordeel van deze maatregel dan de reders met minder vergunningen. Dat wordt in de Toelichting ook cijfermatig onderbouwd. Van de 48 vergunningen die op basis van de uitgiftedatum in de eerste tranche hadden moeten worden gewijzigd naar een vergunning met een einddatum van 1 maart 2024, maar die naar een latere tranche zijn verschoven, betreft het in 47 gevallen een vergunning in het segment bemand groot. 28 van deze exploitatievergunningen zijn zelfs in tranche 3 of 4 geplaatst, terwijl zij op basis van het profijtbeginsel in de eerste tranche de exploitatievergunning zouden verliezen. Eénpitters daarentegen ondervinden voornamelijk nadelen van de toepassing van de spreidingsmaatregelen. Hoewel de Beleidsregels hen voor de totstandkoming van de rangschikking als één vergunninghouder heeft aangemerkt om zo de gevolgen van de wijzigingsbesluiten over deze groep reders te spreiden en te voorkomen dat deze groep onevenredig wordt geraakt, is dat beoogde effect uitgebleven. Uiteindelijk zijn zij als gevolg van de maatregelen van de Beleidsregels bijna allemaal in een eerdere tranche ingedeeld dan het geval zou zijn geweest als die indeling had plaatsgevonden op basis van de uitgiftedatum. Omdat het hier gaat over vergunninghouders met maar één vergunning, betekent dit dat zij daardoor jaren eerder vergunningloos raken. Ook deze uitkomst van de toepassing van Beleidsregels acht de Afdeling voor deze reders onevenredig bezwarend.

18.10. Door alle verschuivingen in de rangorde is van het profijtbeginsel als uitgangspunt weinig tot niets meer overgebleven. Toepassing van de beleidsregels heeft ertoe geleid dat voornamelijk de exploitatievergunningen van reders in het segment bemand groot en van reders met veel vergunningen in hetzelfde segment later worden gewijzigd ten koste van andere, veelal kleinere reders.

- Conclusie over de rangschikking

19. Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat de toepassing van de Beleidsregels leidt tot een rangschikking met onevenwichtige gevolgen. De veroorzaakte gevolgen, in samenhang gezien, zijn niet evenredig met de daarmee te dienen doelen. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling dan ook van oordeel dat de Beleidsregels in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. Het college mocht de Beleidsregels daarom niet ten grondslag leggen aan de wijzigingsbesluiten.

19.1. Het betoog slaagt.

Eigendomsrecht

20. Tussen partijen is niet in geschil dat de wijziging van de exploitatievergunningen van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd een inbreuk op het eigendomsrecht van de reders oplevert. Partijen zijn verdeeld over de vraag of deze inbreuk ontneming of regulering van eigendom is. Voor ontneming van eigendom gelden zwaardere eisen dan voor regulering van eigendom.

- Betogen van de reders

20.1. De reders betogen dat de wijziging van de exploitatievergunningen de facto onteigening is. Daartoe voeren zij aan dat een exploitatievergunning in belangrijke mate noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering en daarom moet worden beschouwd als een onlosmakelijk onderdeel van het bedrijf waaraan deze verbonden is. De rechtbank heeft miskend dat de bedrijven van de reders geen economische waarde meer hebben zonder de exploitatievergunningen. Dat zij wellicht een enkel vaartuig zouden kunnen verhuren of verkopen, maakt dit niet anders, nu de ontneming van de vergunningen inhoudt dat hun bedrijf ophoudt te bestaan. Daarnaast zijn er reders die een vast klantenbestand hebben opgebouwd waarvan zij ook geen gebruik meer kunnen maken als de exploitatievergunningen zijn afgelopen.

De reders betogen verder dat er geen redelijk evenwicht is tussen de eerbiediging van het recht op eigendom van de reders enerzijds en het bevorderen van het algemene belang anderzijds. Het algemeen belang is niet duidelijk, het college heeft ten onrechte niet onderzocht welke gevolgen de wijziging van de vergunning heeft voor iedere reder, en de overgangstermijn is niet redelijk.

- Oordeel van de Afdeling

20.2. De reders hebben voor dit betoog een beroep gedaan op artikel 1 van het EP bij het EVRM. Op de zitting bij de Afdeling is besproken dat hierin een beroep op artikel 17 van het EU Handvest wordt gelezen, omdat de Dienstenrichtlijn van toepassing is.

Het Hof heeft, onder verwijzing naar artikel 52, derde lid, van het EU Handvest, overwogen dat voor de uitleg van artikel 17 van het EU Handvest moet worden gelet op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) over artikel 1 van het EP bij het EVRM, waarin de bescherming van het recht op eigendom is neergelegd als minimumbeschermingsniveau (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 5 mei 2022, BPC Lux 2, ECLI:EU:C:2022:346, punt 37).

20.3. Volgens de rechtspraak van het EHRM is het onmogelijk maken van het voortzetten van commerciële activiteiten, door bijvoorbeeld een vergunning in te trekken, een inbreuk op het eigendomsrecht. Het EHRM merkt deze inbreuk aan als regulering van eigendom, omdat het onmogelijk worden van bepaalde commerciële activiteiten niet wegneemt dat de bezittingen van de getroffen bedrijven (enige) economische waarde behouden. Alleen als deze bezittingen geheel onbruikbaar worden, is het EHRM bereid aan te nemen dat sprake is van de facto onteigening (zie bijvoorbeeld de arresten van het EHRM van 6 december 2022, Pannon Plakát tegen Hongarije, ECLI:CE:ECHR:2022:1206JUD003985914, punten 42-44, 13 januari 2015, Vékony tegen Hongarije, ECLI:CE:ECHR:2015:0113JUD006568113, punt 29, en 16 oktober 2018, Könyv-Tár Kft e.a. tegen Hongarije, ECLI:CE:ECHR:2018:1016JUD002162313, punt 43).

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat in dit geval, waarbij het om de wijziging van een exploitatievergunning gaat, de facto onteigening moet worden aangenomen. Ook na het verlopen van de exploitatievergunningen blijven de vaartuigen van de reders een zekere geldelijke waarde vertegenwoordigen. Uit het arrest Pannon Plakát, punt 45, blijkt dat het feit dat die vaartuigen, naar de reders stellen, niet meer kunnen worden gebruikt voor hun primaire doel, niet maakt dat toch sprake is van onteigening. Voor zover de vaartuigen niet als geheel kunnen worden verkocht, kunnen onderdelen ervan worden verkocht. Verder kan uit het arrest Vékony, punt 29, worden afgeleid dat ook een faillissement als gevolg van de inbreuk op het eigendomsrecht, onvoldoende is om te spreken van de facto onteigening. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat de besluiten waarbij de exploitatievergunningen zijn gewijzigd zijn aan te merken als regulering van eigendom.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

20.4. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM (zie bijvoorbeeld het arrest Vékony, punten 31-32) moet regulering van eigendom bij wet zijn voorzien en een legitiem in het algemeen belang gelegen doel dienen. Verder is een inbreuk op het eigendomsrecht slechts toegestaan als de gebruikte middelen proportioneel zijn aan het daarmee nagestreefde doel. Dit vereist een evenwicht ('fair balance') tussen het nagestreefde doel en de bescherming van individuele rechten. De inbreuk mag niet leiden tot een individuele en buitensporige last ('an individual and excessive burden'). Bij deze proportionaliteitsbeoordeling is van belang in hoeverre een maatregel leidt tot omzetverlies en of getroffen bedrijven voldoende in de gelegenheid zijn gesteld om zich in te stellen op de nieuwe situatie. Dit kan door een overgangstermijn te hanteren of door financiële compensatie aan te bieden. Het EHRM vereist niet dat de overgangstermijn of financiële compensatie ieder nadeel wegneemt dat iemand ondervindt van de inbreuk (zie bijvoorbeeld de arresten Vékony, punt 35, en Pannon Plakát, punt 56).

20.5. Zoals volgt uit hetgeen is overwogen onder 8.5 biedt artikel 2.2.6, eerste lid, onder e, van de Vob de grondslag om een vergunning ambtshalve te wijzigen indien dat noodzakelijk is ter uitvoering van wettelijke, Europeesrechtelijke of andere internationale verplichtingen. Er is daarom voldaan aan het vereiste dat de inbreuk bij wet is voorzien.

Gelet op hetgeen onder 13.5 en verder is overwogen over de dwingende redenen van algemeen belang, is ook voldaan aan het vereiste dat de inbreuk een legitiem in het algemeen belang gelegen doel dient.

Of de inbreuk de proportionaliteitstoets kan doorstaan en geen individuele en buitensporige last oplevert, moet van geval tot geval worden beoordeeld. Omdat de besluiten op bezwaar al om een andere redenen worden vernietigd en de wijzigingsbesluiten worden herroepen,

komt de Afdeling daar niet meer aan toe. Het betoog van de reders dat een overgangstermijn elk nadeel dient weg te nemen dat zij ondervinden als gevolg van de wijzigingsbesluiten, volgt de Afdeling gelet op voornoemde rechtspraak van het EHRM in ieder geval niet. Van belang is of de reders voldoende in de gelegenheid worden gesteld om zich in te stellen op de nieuwe situatie of financiële compensatie krijgen aangeboden. Het betoog slaagt in zoverre evenmin.

Tussenconclusie

21. De reders hebben terecht aangevoerd dat zij ontvankelijk zijn in hun bezwaar tegen wijzigingsbesluiten van andere reders. Hoewel het college bevoegd was om een volumebeleid vast te stellen en daarom over kon gaan tot wijziging van de exploitatievergunningen, is dat volumebeleid op dit moment in strijd met de Dienstenrichtlijn. Weliswaar bestaan dwingende redenen van algemeen belang om een volumebeleid in te stellen, maar de genomen maatregelen zijn niet geschikt en noodzakelijk. Bovendien zijn de Beleidsregels onverbindend wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel. Verder zijn de wijzigingsbesluiten aan te merken als regulering van eigendom, waarbij van belang is dat de reders voldoende in de gelegenheid worden gesteld om zich in te stellen op de nieuwe situatie of financiële compensatie krijgen aangeboden.

Het hoger beroep van Paradis Private Boat Tours

22. Paradis Private Boat Tours had vijf exploitatievergunningen voor onbepaalde tijd voor de vaartuigen Belle Epoque, Ivresse, Lieve, Paradis en Stern. Bij de wijzigingsbesluiten van 4 juni 2020 heeft het college deze exploitatievergunningen gewijzigd in vergunningen voor bepaalde tijd. De exploitatievergunningen verliepen of verlopen op 1 maart 2024, 1 maart 2026, 1 maart 2028 of 1 maart 2030.

22.1. Bij het afzonderlijke besluit van 4 juni 2020 heeft het college op verzoek van Paradis Private Boat Tours de rangschikking op grond waarvan is bepaald wanneer de exploitatievergunningen aflopen gewijzigd. Verder heeft Paradis Private Boat Tours bij brief van 18 september 2024 medegedeeld dat zij geen belang meer heeft bij een oordeel over de exploitatievergunning voor het vaartuig Ivresse. Dat houdt in dat de exploitatievergunningen voor de volgende vaartuigen aflopen op de hierna genoemde data:

- Paradis - 1 maart 2024;
- Stern - 1 maart 2024;
- Belle Epoque - 1 maart 2028;
- Lieve - 1 maart 2030.

22.2. Bij de besluiten van 22 april 2024 heeft het college de exploitatievergunningen voor de vaartuigen Belle Epoque en Lieve verlengd met twee jaar.

Conclusie over het hoger beroep

23. Gelet op het voorgaande is het hoger beroep van Paradis Private Boat Tours gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep gegrond verklaren en het besluit van 27 januari 2021 vernietigen.

De Afdeling heeft bekeken of de geconstateerde gebreken hersteld kunnen worden met toepassing van een bestuurlijke lus als bedoeld in 8:51a, eerste lid, van de Awb. De Afdeling

komt tot de conclusie dat die mogelijkheid in dit geval niet bestaat. Het college zal naar aanleiding van deze uitspraak het beleid op een zodanig ingrijpende manier moeten wijzigen, dat een bezwaarschriftenprocedure daarvoor niet geschikt is. Omdat de besluiten van 4 juni 2020 hun grondslag vinden in beleid dat onevenredig is, zal de Afdeling deze besluiten herroepen en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 27 januari 2021. Dat betekent dat de oude vergunningen van Paradis Private Boat Tours voor de vaartuigen Belle Epoque, Paradis, Stern en Lieve herleven en voor onbepaalde tijd geldig zijn. De Afdeling is zich ervan bewust dat dit, zolang er een vergunningenplafond geldt, in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Die oude vergunningen liggen in deze procedure echter niet ter beoordeling voor.

Besluiten van 22 april 2024

24. De besluiten van 22 april 2024 worden, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Nu met de herroeping van de besluiten van 4 juni 2020 aan deze besluiten de grondslag is komen te ontvallen, zal de Afdeling deze besluiten eveneens vernietigen.

Proceskosten

25. Het college moet de proceskosten van Paradis Private Boat Tours vergoeden. Deze bestaan uit kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. De gemachtigde heeft in deze zaak en de zaken nrs. 202202114/1/A3, 202202115/1/A3, 202202139/1/A3, 202202151/1/A3, 202202152/1/A3, 202202153/1/A3, 202202160/1/A3, 202202163/1/A3 en 202202180/1/A3 in bezwaar, beroep en hoger beroep nagenoeg gelijklopende stukken ingediend. Ook zijn de zaken gelijktijdig ter zitting behandeld. Dit zijn daarom samenhangende zaken in de zin van artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Deze zaken worden voor de bepaling van de hoogte van de te vergoeden kosten voor rechtsbijstand als één zaak beschouwd, waarbij wegingsfactor 1,5 wordt toegepast omdat het er meer dan vier zijn (onderdeel C1 van de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht). De vergoeding zal in zoverre worden verdeeld over deze tien appellanten.

In deze zaak en de zaken nrs. 202202114/1/A3, 202202151/1/A3, 202202152/1/A3, 202202153/1/A3, 202202160/1/A3 en 202202180/1/A3 heeft de gemachtigde nagenoeg gelijklopende stukken ingediend tegen de besluiten van 22 april 2024 waarbij de einddatum van de exploitatievergunningen is verlengd. Ook hiervoor geldt dat dit samenhangende zaken zijn, waarbij wegingsfactor 1,5 wordt toegepast omdat het er meer dan vier zijn. De vergoeding moet in zoverre worden verdeeld over deze zeven appellanten.

Gelet op de omvang en complexiteit van de zaken bestaat verder aanleiding met betrekking tot de proceskosten een additionele wegingsfactor van 1,5 toe te passen (onderdeel C1 van de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht).

De vergoeding waarop Paradis Private Boat Tours op basis van deze berekening recht heeft, staat hierna in de beslissing.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 22 februari 2022 in zaak nr. 21/1453;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 27 januari 2021, kenmerk: DJ.20.011619.001;

V. herroept de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 4 juni 2020, kenmerken: WN2019-006190, WN2019-006191, WN2019-006192, WN2019-006194 en WN2019-009704;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 22 april 2024, kenmerken: NT2024-001039 en NT2024-001162;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij Paradis Private Boat Tours B.V. in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.715,63, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij Paradis Private Boat Tours B.V. in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 280,80, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan Paradis Private Boat Tours B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 908,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W. den Ouden, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.R. Renkema, griffier.

w.g. Den Ouden
voorzitter

w.g. Renkema
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 september 2024

611-1071-1072

BIJLAGE 1 - Overzicht zaaknummers

202201614/1/A3 202202033/1/A3 202202115/1/A3

202201765/1/A3 202202034/1/A3 202202139/1/A3

202201766/1/A3 202202035/1/A3 202202151/1/A3

202201777/1/A3 202202037/1/A3 202202152/1/A3

202201778/1/A3 202202039/1/A3 202202153/1/A3

202201779/1/A3 202202042/1/A3 202202160/1/A3

202201780/1/A3 202202045/1/A3 202202163/1/A3

202201781/1/A3 202202046/1/A3 202202180/1/A3

202201783/1/A3 202202049/1/A3 202202181/1/A3

202201785/1/A3 202202050/1/A3 202202182/1/A3

202201786/1/A3 202202053/1/A3 202202200/1/A3

202201788/1/A3 202202075/1/A3 202202201/1/A3

202201801/1/A3 202202076/1/A3 202202233/1/A3

202201829/1/A3 202202077/1/A3

202201834/1/A3 202202078/1/A3

202201937/1/A3 202202079/1/A3

202201941/1/A3 202202091/1/A3

202202019/1/A3 202202112/1/A3

202202031/1/A3 202202114/1/A3

BIJLAGE 2 - Wettelijk kader

Protocol bij het EVRM

Artikel 1

Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

EU Handvest

Artikel 17

1. Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.

[...]

Dienstenrichtlijn

Artikel 4

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

8) „dwingende redenen van algemeen belang”: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële

evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid;

[...]

Artikel 11 van de Dienstenrichtlijn

1. Een aan een dienstverrichter verleende vergunning heeft geen beperkte geldigheidsduur, tenzij in gevallen waar:

[...]

b) het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang;

[...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

[...]

Verordening op het Binnenwater 2010

Artikel 2.1.12

1. Het college kan nadere regels stellen over het gebruik van het binnenwater en van bruggen en sluisen.

[...]

4. Toepassing van het eerste lid geschiedt in het belang van:

a. de leefkwaliteit, het voorkomen van overlast, het milieu of het stedelijk milieu;

b. de vlotte en veilige doorvaart;

c. de kwaliteit van de grachten als historisch erfgoed;

d. het voorkomen van schade aan kades, oevers, bruggen of sluisen.

Artikel 2.2.6

1. Het college kan een vergunning ambtshalve schorsen, intrekken of wijzigen indien:

[...]

b. op grond van een verandering van omstandigheden of inzichten intrekking of wijziging nodig is vanwege een belang ter bescherming waarvan de vergunning is vereist;

[...]

e. dit noodzakelijk is ter uitvoering van wettelijke, Europeesrechtelijke of andere internationale verplichtingen.

[...]

Artikel 2.4.1

1. Het is verboden zonder vergunning anders dan om niet:
 - a. met een vaartuig of object personen te vervoeren of te laten vervoeren;
 - b. een vaartuig of object ter beschikking te stellen voor het varen met een of meerdere personen.
2. Het is verboden zonder vergunning een vaartuig of object anders dan om niet aan te bieden voor het varen met een of meerdere personen of om anders dan om niet personen te vervoeren of te laten vervoeren, of die activiteiten te bevorderen.

[...]

Artikel 2.4.4

1. Het college kan bepalen dat een vergunning of een vergunning voor een bepaalde activiteit slechts kan worden verleend indien een aanvraag in een door hem vastgestelde periode is ingediend.
2. Het college kan bij het vaststellen van een periode als bedoeld in het eerste lid een aantal vergunningen vaststellen dat in die periode of in totaal ten hoogste wordt verleend.

[...]

Artikel 2.4.7

1. Het college kan nadere regels stellen over:
 - a. voorschriften en beperkingen die in ieder geval aan een vergunning worden verbonden;
 - b. de duur waarvoor de vergunning wordt verleend;
 - c. bij een aanvraag over te leggen documenten, verklaringen en gegevens en de daarin te verstrekken informatie;
 - d. het gebruik van meetmethoden;
 - e. het herverdelen van het aantal beschikbare vergunningen voor een bepaalde categorie, indien het aantal vergunningen dat voor die categorie ten hoogste kan worden verleend niet wordt verleend;
 - f. het aantal aanvragen dat ten hoogste door een aanvrager wordt ingediend;
 - g. de onderlinge relatie tussen aanvragers;
 - h. de melding, bedoeld in artikel 2.4.6, eerste lid;
 - i. gronden voor toetsing of afwijzing van een aanvraag als bedoeld in artikel 2.4.6, zesde lid;
 - j. het afwijzen van een aanvraag, indien het aantal, bedoeld in onderdeel f wordt overschreden, of indien bij de aanvraag een onjuiste verklaring is ingediend;

k. het voorafgaand aan het indienen van een aanvraag verzoeken om informatie aan het college over regels voor het verlenen van een vergunning, waaronder wordt begrepen het vragen van een oordeel over de aanvraag, en het openbaar maken van reacties op die verzoeken.

[...]

Regeling op het Binnenwater 2020

Artikel 3.1.1

1. Het college verleent ten hoogste 550 exploitatievergunningen voor vervoer van personen op het binnenwater.

[...]

Beleidsregels omzetting vergunning passagiersvaart

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze beleidsregels worden de begripsomschrijvingen uit de Verordening op het binnenwater 2010 gebruikt. Voor het overige wordt verstaan onder:

- a. verordening: Verordening op het binnenwater 2010;
- b. vergunning: een vergunning als bedoeld in artikel 2.4.1, eerste lid, van de verordening;
- c. oude vergunning: een vergunning als bedoeld in artikel 2.4.1, eerste lid, van de verordening die voor 1 juni 2019 is verleend en op de datum van wijziging van de vergunning in een vergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in deze beleidsregels niet is ingetrokken;
- d. vergunninghouder: de natuurlijke persoon of de rechtspersoon aan wie de vergunning is verleend;
- e. uitgiftedatum: de datum waarop de oude vergunning is verleend of, als die datum later ligt, de datum waarop de oude vergunning aan een nieuwe vergunninghouder is overgedragen;
- f. segmenten: vaartuigen voor vervoer van personen op basis van maatvoering, karakter en besturing, die vallen onder een van de volgende categorieën:
 - Bemand groot: bemand passagiersvaartuig langer dan 14 meter en/of breder dan 3,75 meter en korter dan of gelijk aan 20 meter en/of smaller dan of gelijk aan 4,25 meter, en voorzien van een overkapping die ten minste 55% van het oppervlak van het vaartuig beslaat en die nagelvast is aangebracht;
 - Bemand gesloten: bemand passagiersvaartuig korter dan of gelijk aan 14 meter en smaller dan of gelijk aan 3,75 meter, en voorzien van een overkapping die ten minste 55% van het oppervlak van het vaartuig beslaat en die nagelvast is aangebracht;
 - Bemand open: bemand passagiersvaartuig korter dan of gelijk aan 10 meter en smaller of gelijk aan 3,15 meter, zonder (vaste) overkapping;
 - Onbemand: onbemand passagiersvaartuig korter dan of gelijk aan 5,50 meter en smaller dan of gelijk aan 2 meter.

Artikel 2 Indeling in segmenten

Ieder vaartuig dat beschikt over een oude vergunning valt voor de toepassing van deze

beleidsregels onder één van de segmenten als bedoeld in artikel 1 onder f, overeenkomstig de kenmerken van dat vaarttuig. Als peildatum voor deze indeling geldt 1 juni 2019. Bij het bepalen van het toepasselijke segment wordt uitgegaan van de gegevens van de op die datum geldende oude vergunning.

Artikel 3 Wijziging in tranches

1. De oude vergunningen voor de segmenten 'bemand groot', 'bemand gesloten' en 'bemand open' worden in vier tranches gewijzigd in vergunningen voor bepaalde tijd.
2. De oude vergunningen voor het segment 'onbemand' worden in de eerste drie tranches gewijzigd in vergunningen voor bepaalde tijd.
3. Elke oude vergunning wordt ingedeeld in een tranche door toepassing van artikel 4 en 5.
4. De oude vergunningen die zijn ingedeeld in de eerste tranche worden gewijzigd in vergunningen voor bepaalde tijd met als einddatum 1 maart 2024.

De oude vergunningen die zijn ingedeeld in de tweede tranche worden gewijzigd in vergunningen voor bepaalde tijd met als einddatum 1 maart 2026.

De oude vergunningen die zijn ingedeeld in de derde tranche worden gewijzigd in vergunningen voor bepaalde tijd met als einddatum 1 maart 2028.

De oude vergunningen die zijn ingedeeld in de vierde tranche worden gewijzigd in vergunningen voor bepaalde tijd met als einddatum 1 maart 2030.

5. De maximale percentages oude vergunningen die per segment en per tranche worden gewijzigd in vergunningen voor bepaalde tijd zijn:

Percentage te wijzigen vergunningen* per 3 december 2019					
	Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3	Tranche 4	<u>totaal</u>
Bemand (groot, gesloten open)	23,5%	26,3%	29,5%	20,7%	100%
<u>onbemand</u>	33,0%	40,0%	27,0%		100%

Dit leidt tot de volgende cumulatieve percentages per segment per tranche:

Cumulatieve percentages te wijzigen vergunningen* per 3 december 2019				
	Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3	Tranche 4
Bemand (groot, gesloten, open)	23,5%	49,8%	79,3%	100%
<u>Onbemand</u>	33,0%	73,0%	100%	

De genoemde percentages zijn percentages van het totale aantal oude vergunningen op het moment dat de oude vergunningen worden gewijzigd in vergunningen voor bepaalde tijd.

Artikel 4 Rangschikking

1. Het college rangschikt per segment de oude vergunningen op basis van de uitgiftedatum, waarbij een oude vergunning hoger wordt gerangschikt naarmate de uitgiftedatum verder in het verleden ligt. Als peildatum voor deze rangschikking geldt 1 juni 2019.

2. Als oude vergunningen op dezelfde uitgiftedatum zijn verleend, bepaalt het college via loting wat de rangorde tussen de oude vergunningen is, als het ten behoeve van de indeling in tranches nodig is om een rangorde aan te brengen.

3. Volgens de rangschikking bedoeld in het eerste lid, wordt de hoogste gerangschikte oude vergunning het eerst gewijzigd in een vergunning voor bepaalde tijd, totdat het maximale percentage oude vergunningen per segment en per tranche als bedoeld in artikel 3, vijfde lid, is bereikt.

Artikel 5 Spreiding per vergunninghouder over tranches

1. Voor iedere vergunninghouder met twee of meer oude vergunningen bedraagt het maximale percentage oude vergunningen dat per segment en per tranche wordt gewijzigd het percentage als genoemd in artikel 3, vijfde lid.

2. Indien het aantal oude vergunningen van een vergunninghouder in één segment het percentage per segment en per tranche als bedoeld in het eerste lid overschrijdt, dan geldt de oude vergunning waardoor het percentage wordt overschreden als de laatste oude vergunning die wordt gewijzigd in een vergunning voor bepaalde tijd in die tranche. De daarop in de rangorde volgende oude vergunning van deze vergunninghouder wordt pas in de eerstvolgende tranche gewijzigd in een vergunning voor bepaalde tijd.

3. Oude vergunningen in het segment 'onbemand' zijn verleend voor meerdere vaartuigen en worden per oude vergunning omgezet in een vergunning voor bepaalde tijd. Het bepaalde in het eerste en tweede lid geldt ook voor vergunninghouders in het segment 'onbemand', waarbij het college per tranche het maximale percentage vaartuigen waarvan de oude vergunning wordt gewijzigd, bepaalt. Indien het aantal vaartuigen waarvoor een oude vergunning is verleend, het maximale percentage overschrijdt, dan geldt de oude vergunning waardoor het percentage wordt overschreden als de laatste oude vergunning die wordt gewijzigd in een vergunning voor bepaalde tijd in die tranche.

4. Vergunninghouders die uitsluitend over één vergunning beschikken, worden voor de toepassing van dit artikel samen als één vergunninghouder aangemerkt.

Artikel 6 Wijziging van de rangschikking op verzoek

1. Een vergunninghouder kan gedurende de periode die is bestemd voor het indienen van een zienswijze als bedoeld in artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht eenmalig aan het college laten weten dat hij de rangschikking van zijn oude vergunningen wil wijzigen.

2. Aan een verzoek tot wijziging als bedoeld in het eerste lid wordt voldaan, indien de wijziging ziet op vergunningen voor vaartuigen die behoren tot hetzelfde segment als bedoeld in artikel 1, onder f, van deze beleidsregels of tot hetzelfde segment als bedoeld in artikel 3.1.2, onderdeel c, d, of e, van de Regeling op het binnenwater 2020, en de vaartuigen eigendom zijn van de vergunninghouder.

3. Als peildatum voor het bepalen van de eigendom van de vaartuigen als bedoeld in het tweede lid geldt de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregels.