

AB 2019/343

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE
RAAD VAN STATE

13 maart 2019, nr. 201803279/1/A3

(Mrs. H.G. Lubberdink, J. Hoekstra, D.J.C. van den Broek)
m.nt. J.K.M. Buitenhuis en A. Drahmänn*

Art. 1, 28 Dienstenwet; art. 4:20a, 4:20b Awb

ECLI:NL:RVS:2019:810

Een ligplaatsverbod raakt verhuurders van woonboten niet specifiek. Daarom is het geen vergunning in de zin van de Dienstenwet en is de lex silencio positivo niet van toepassing.*Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het verhuren van woonruimte op de woonboot "woonboot 2" is aan te merken als een dienst in de zin van artikel 1 van de Dienstenwet.**De Afdeling leidt uit deze overwegingen van het Hof af dat voor de beoordeling of een eis de toegang tot een dienstenactiviteit regelt of daarop specifiek van invloed is, mede van belang is of deze eis uitsluitend is gericht tot personen die de dienstenactiviteit willen verrichten, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Aan de hand van deze overwegingen zal de Afdeling beoordelen of het ter plaatse geldende ligplaatsverbod een eis is in de zin van de Dienstenwet en -richtlijn.**[...] het onderliggende ligplaatsverbod is gericht tot een ieder die met een (woon)boot een ligplaats wil innemen. Het ligplaatsverbod is niet specifiek van invloed op de dienstenactiviteit van wederpartij. Het verhuren van woonruimte wordt niet specifiek geraakt door de omstandigheid dat de woonboot "woonboot 2" ter plaatse geen ligplaats mag innemen. Het ligplaatsverbod is dan ook niet te kwalificeren als eis in de zin van de Dienstenwet en -richtlijn.**Dat de verzochte ligplaatsvergunning geen vergunning is in de zin van de Dienstenwet, betekent dat artikel 28 van de Dienstenwet niet van toepassing is. Paragraaf 4.1.3.3 van de Awb is derhalve evenmin van toepassing, zodat geen ligplaatsvergunning van rechtswege is verleend die het college binnen twee weken bekend had moeten maken.*

Uitspraak op het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 3 april 2018 in zaken nrs. 17/6121 en 17/6124 in het geding tussen:

Wederpartij, te Amsterdam,
en

Het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van stadsdeel Oost (thans: het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam).

Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 18 augustus 2017 heeft het algemeen bestuur de aanvragen van wederpartij om ligplaatsvergunningen voor zijn woonboten "woonboot 1" en "woonboot 2" op de locatie 1 en locatie 2 te Amsterdam, afgewezen.

Wederpartij heeft tegen die besluiten bezwaar gemaakt en het algemeen bestuur verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep, als bedoeld in artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het algemeen bestuur heeft ingestemd met dit verzoek en de bezwaarschiffen doorgezonden naar de rechtbank.

Bij uitspraak van 3 april 2018 heeft de rechtbank de door wederpartij ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 18 augustus 2017 vernietigd, bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit dat betrekking heeft op de woonboot "woonboot 1" en het algemeen bestuur opgedragen om binnen twee weken na verzending van de uitspraak bekend te maken dat aan wederpartij van rechtswege een ligplaatsvergunning voor de woonboot "woonboot 2" is verleend.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Bij uitspraak van 25 mei 2018 heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling de uitspraak van 3 april 2018 geschorst.

Bij besluit van 9 juli 2018 heeft het college aan wederpartij een dwangsom ter hoogte van € 490 toegekend wegens het niet tijdig bekend maken van de ligplaatsvergunning van rechtswege voor de woonboot "[woonboot 2]" over de periode van 3 mei 2018 tot en met 25 mei 2018.

Wederpartij heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 december 2018, waar het college, vertegenwoordigd door mr. Y.H.M. Huisman en mr. M. van Looij, en wederpartij, bijgestaan door mr. B.J. Meruma, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

* J.K.M. Buitenhuis is Masterstudent aan de Universiteit Leiden. A. Drahmänn is universitair (hoofd)docent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Deze annotatie is geschreven voor het vak Bestuursrecht in de Europese rechtsorde.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. De relevante bepalingen uit Richtlijn 2006/123 betreffende diensten op de interne markt (hierna: de Dienstenrichtlijn), de Dienstenwet, de Awb, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Verordening op het binnenwater 2010 (hierna: de Vob), alsmede de relevante passages uit het "Gedoogkader woonboten en bedrijfsvaartuigen 2015" (hierna: het gedoogbeleid), zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Aanvragen

2. Wederpartij heeft op 24 maart 2017 twee aanvragen ingediend voor verlening van ligplaatsvergunningen ter legalisering van de ligplaatsen voor de woonboten "woonboot 1" en "woonboot 2" aan de locatie 1 en locatie 2.

Besluitvorming algemeen bestuur

3. In de besluiten van 18 augustus 2017 heeft het algemeen bestuur zich op het standpunt gesteld dat het ligplaats innemen met de woonboten op de [locatie 1] en [locatie 2] in strijd is met het bestemmingsplan "Ijburg 1e fase".

4. Artikel 2.3.1, eerste lid, van de Vob luidt: "Het is verboden, zonder of in afwijking van een vergunning van het college met een woonboot ligplaats in te nemen. (...)"

Het tweede lid luidt:

"De vergunning kan worden geweigerd in het belang van de welstand, ordening, de veiligheid, het milieu, het bestemmingsplan en de vlotte en veilige doorvaart."

Met ingang van 1 januari 2018 luidt het derde lid:

"De vergunning voor woonboten of drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf en die aan te merken zijn als bouwwerk als bedoeld in de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, kan alleen worden geweigerd in het belang van ordening, de veiligheid, het milieu en de vlotte en veilige doorvaart."

Het vierde lid luidt:

"De vergunning kan alleen worden verleend, indien de overige vergunningen of ontheffingen zijn of worden verleend."

5. Bij afzonderlijke brieven van 13 februari 2018 heeft het algemeen bestuur de besluiten van 18 augustus 2017 nader gemotiveerd. Vermeld is dat de woonboten van wederpartij zijn aan te merken als bouwwerken in de zin van de Woningwet, zodat voor de woonboten een omgevingsvergunning benodigd is. Verder heeft het algemeen bestuur zich op het standpunt gesteld

dat de ligplaatsvergunningen niet kunnen worden verleend in verband met de ordening en het milieu en omdat wederpartij niet beschikt over een omgevingsvergunning voor bouwen. Het algemeen bestuur wijst de aanvragen van wederpartij af op grond van artikel 2.3.1, derde en vierde lid, van de Vob.

De "[woonboot 2]"

6. De rechtbank heeft overwogen dat wederpartij na het verstrijken van de beslistermijn per post van de verlenging van die termijn op de hoogte is gebracht. De verzending per e-mail was weliswaar binnen de termijn, maar wederpartij heeft nimmer op de wijze als bedoeld in artikel 2:14, eerste lid, van de Awb, kenbaar gemaakt dat hij langs elektronische weg bereikbaar is. Omdat de woonboot "[woonboot 2]" door wederpartij wordt verhuurd aan derden, is volgens de rechtbank sprake van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet. De ligplaatsvergunning is, aldus de rechtbank, een vergunning als bedoeld in artikel 28 van de Dienstenwet. Nu in de Vob niet anders is bepaald, is paragraaf 4.1.3.3 van de Awb van toepassing en is de gevraagde vergunning van rechtswege verleend, omdat niet tijdig op de aanvraag is beslist. De rechtbank heeft het algemeen bestuur opgedragen om binnen twee weken na verzending van de uitspraak verlening van de vergunning aan wederpartij bekend te maken.

7. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de ligplaatsvergunning van rechtswege is verleend. Daartoe voert het college aan dat de rechtbank heeft miskend dat tussen het algemeen bestuur en wederpartij, dan wel zijn gemachtigde, een bestendige praktijk bestond om te e-mailen die maakt dat wederpartij langs elektronische weg bereikbaar was en tijdig van de verlenging van de beslistermijn op de hoogte is gebracht. Er is derhalve tijdig op de aanvraag beslist. Voorts voert het college aan dat de rechtbank ten onrechte de verhuur van woonruimte heeft aangemerkt als een dienst in de zin van artikel 1 van de Dienstenwet. Volgens het college regelt de ligplaatsvergunning bovendien niet de toegang tot een dienstenactiviteit en valt deze daarom niet onder de Dienstenrichtlijn.

— Is de ligplaatsvergunning voor de woonboot "[woonboot 2]" van rechtswege verleend?

a) Is de beslistermijn tijdig verdaagd?

7.1. Op 23 juni 2017 – binnen de termijn van dertien weken na ontvangst van de aanvraag van wederpartij van 24 maart 2017 voor verlening van een ligplaatsvergunning voor de woonboot "woonboot 2" aan de [locatie 2] – heeft het college wederpartij meegedeeld dat de beslistermijn met acht weken wordt verlengd. Uit het dossier

volgt dat de gemachtigde van wederpartij op 23 juni 2017 per e-mail op de hoogte is gesteld van de verlenging van de beslistermijn. De gemachtigde van wederpartij stelt dat hij niet op de wijze bedoeld in artikel 2:14, eerste lid, van de Awb, kenbaar heeft gemaakt dat hij langs elektronische weg bereikbaar.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2:14, eerste lid, van de Awb (hierna: parlementaire geschiedenis), volgt dat "teneinde een bericht langs elektronische weg te mogen verzenden, is vereist dat de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs die weg voldoende bereikbaar is. De wettekst stelt geen eisen aan de wijze van kenbaarmaking. De kenbaarmaking kan meer of minder uitdrukkelijk geschieden. De geadresseerde zal moeten aangeven op welk elektronisch postadres hij bereikbaar is. Vergeleken met een conventionele omgeving is het op de elektronische snelweg immers veel eenvoudiger om een postadres te wijzigen of om over meer postadressen te beschikken" (*Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 38*). In de memorie van toelichting staat voorts:

"Voorlopig zal nog wel van uitdrukkelijke kenbaarmaking moeten worden uitgegaan".

En:

"Wanneer het bestuursorgaan zich uit eigen beweging tot een betrokkene richt, dient het zich uitdrukkelijk ervan te vergewissen dat de geadresseerde langs elektronische weg bereikbaar is. Dit weegt het zwaarst indien het bestuursorgaan een belastend besluit wil verzenden, bijvoorbeeld een besluit inhoudende een sanctie of een terugvordering" (*Kamerstukken II 2001/02, 28483, nr. 3, p. 11*).

Uit de parlementaire geschiedenis behorende bij artikel 2:14, eerste lid, van de Awb, volgt verder dat "wanneer de afzender bij zijn persoonsgegevens een e-mailadres opgeeft er niet steeds zonder meer van uit mag worden gegaan dat hij als geadresseerde voldoende bereikbaar is. Een burger die elektronisch bereikbaar was hoeft dat niet te blijven" (*Kamerstukken II 2002/03, 28 483, nr. 5, p. 12*).

Uit het voorgaande valt af te leiden dat het kenbaar maken in de zin van artikel 2:14 van de Awb zowel impliciet als expliciet kan geschieden. De memorie van toelichting stelt weliswaar dat 'voorlopig' nog van uitdrukkelijke kenbaarmaking moet worden uitgegaan, maar die tekst daartoe ten tijde van de in dit geval van belang zijnde besluitvorming van ruim vijftien jaar daarvoor. Sindsdien heeft het elektronische verkeer met de overheid zich sterk ontwikkeld. Uit die tekst kan dus niet worden afgeleid dat de kenbaarmaking nu nog steeds uitdrukkelijk zou moeten geschieden. Naar het oordeel van de

Afdeling heeft het college zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de gemachtigde kenbaar heeft gemaakt langs elektronische weg bereikbaar te zijn. Hij heeft niet expliciet kenbaar gemaakt dat te zijn. Voorts volgt uit de stukken evenmin dat wederpartij dit impliciet heeft kenbaar gemaakt. Zo zijn het Wob-verzoek en de bezwaarschriften per post verstuurd. De besluiten op het verzoek en de bezwaren zijn op hun beurt ook per post verstuurd. Hoewel uit de dossierstukken volgt dat tussen partijen over een aantal zaken wel langs elektronische weg is gecorrespondeerd, mocht het college er onder deze omstandigheden niet van uitgaan dat de beslissing tot verlenging van de beslistermijn, langs elektronische weg aan de gemachtigde kon worden verzonden. De rechtbank heeft dit terecht onderkend. Het algemeen bestuur heeft niet tijdig op de aanvraag van wederpartij beslist.

b) Toepassingsbereik Dienstenwet

7.2. Op grond van artikel 2, derde lid, aanhef en onder 2°, van de Dienstenwet is die wet niet van toepassing op diensten en sectoren die op grond van artikel 2, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn zijn uitgezonderd. In artikel 2, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn zijn onder meer sociale diensten betreffende sociale huisvesting, uitgezonderd.

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het verhuren van woonruimte op de woonboot "[woonboot 2]" is aan te merken als een dienst in de zin van artikel 1 van de Dienstenwet. Er is sprake van een economische activiteit, anders dan in loondienst, die tegen vergoeding geschiedt. Niet is gebleken dat het particulier verhuren van woonruimte, is uitgezonderd van het toepassingsbereik van de Dienstenwet. Het verhuren van woonruimte op een woonboot valt onder het toepassingsbereik van de Dienstenwet.

c) Dienstenvergunning

7.3. Om vervolgens te kunnen beoordelen of de ligplaatsvergunning van rechtswege is verleend, dient te worden onderzocht of de verzochte vergunning een vergunning is in de zin van de Dienstenwet. Een vergunning in de zin van die wet is een beslissing, uitdrukkelijk of stilzwijgend, over de toegang tot of de uitoefening van een dienst.

7.4. Het college heeft betoogd dat de verzochte ligplaatsvergunning geen beslissing is over de toegang tot of de uitoefening van een dienst. Ter onderbouwing van dat betoog verwijst het college naar overweging 9 van de Dienstenrichtlijn. Volgens het college regelt het ligplaatsverbod niet de toegang tot of de uitoefening van de dienstactiviteit, omdat wederpartij ook zonder de ligplaatsvergunning de woonboot "[woonboot 2]" kan verhuren. De verzochte ver-

gunning valt dan ook niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn, aldus het college.

7.5. In het arrest van het Hof van 30 januari 2018, gevoegde zaken C-360/15 en C-31/16, X, ECLI:EU:C:2018:44, heeft het Hof in het kader van de door de rechtbank aangehaalde overweging 9 van de Dienstenrichtlijn overwogen dat de richtlijn niet van toepassing is op eisen die geen beperking zijn van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en van het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten, omdat zij niet de toegang tot een activiteit in verband met diensten specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar door dienstverrichters in acht moeten worden genomen in de uitoefening van hun economische activiteit, op dezelfde wijze als door personen die handelen als particulier (punten 121-123). Het Hof heeft over de brancheringsregeling in het bestemmingsplan van de gemeenteraad van Appingedam overwogen dat deze weliswaar is gericht op het behoud van de leefbaarheid en op het voorkomen van leegstand, maar dat deze niettemin als specifiek doel heeft om de geografische zones aan te wijzen waar bepaalde activiteiten in verband met detailhandel zich kunnen vestigen. Daarmee zijn deze bepalingen, aldus het Hof, uitsluitend gericht tot de personen die deze activiteiten in die geografische gebieden willen gaan ontwikkelen, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Deze bepalingen zijn te kwalificeren als eisen in de zin van de Dienstenrichtlijn, aldus het Hof (punt 124).

7.6. De Afdeling leidt uit deze overwegingen van het Hof af dat voor de beoordeling of een eis de toegang tot een dienstenactiviteit regelt of daarop specifiek van invloed is, mede van belang is of deze eis uitsluitend is gericht tot personen die de dienstenactiviteit willen verrichten, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Aan de hand van deze overwegingen zal de Afdeling beoordelen of het ter plaatse geldende ligplaatsverbod een eis is in de zin van de Dienstenwet en -richtlijn. Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, is de ligplaatsvergunning een vergunning in de zin van de Dienstenwet.

7.7. Een (algemeen) ligplaatsverbod voor een bepaald gebied is gericht op de ordening te water. Zo'n ligplaatsverbod geldt in de regel niet alleen voor dienstverrichters bij de uitoefening van hun economische activiteiten, maar ook voor personen die handelen als particulier. Een algemeen ligplaatsverbod is in beginsel dan ook geen eis die een beperking is van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en van het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten, omdat zij niet de toegang tot een activiteit in verband met diensten specifiek regelt of daarop specifiek van invloed is.

Ook het in artikel 2.3.1 van de Vob opgenomen ligplaatsverbod is gericht op de ordening te water. Met het verbod beoogt het college regulering van fysieke verschijnselen om tot een bepaalde ordening te komen, gelet op relevante belangen, zoals doorvaart, veiligheid en milieu.

7.8. Hieruit volgt dat het onderliggende ligplaatsverbod is gericht tot een ieder die met een (woon)boot een ligplaats wil innemen. Het ligplaatsverbod is niet specifiek van invloed op de dienstenactiviteit van wederpartij. Het verhuren van woonruimte wordt niet specifiek geraakt door de omstandigheid dat de woonboot "[woonboot 2]" ter plaatse geen ligplaats mag innemen. Het gaat immers niet om de weigering van een vergunning om te mogen verhuren. Het ligplaatsverbod is dan ook niet te kwalificeren als een eis in de zin van de Dienstenwet en -richtlijn. Een beslissing over een aanvraag om een ontheffing van het ligplaatsverbod is daarmee, anders dan de rechtbank heeft geconcludeerd, geen beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienst in de zin van de Dienstenwet.

7.9. Dat de verzochte ligplaatsvergunning geen vergunning is in de zin van de Dienstenwet, betekent dat artikel 28 van de Dienstenwet niet van toepassing is. Paragraaf 4.1.3.3 van de Awb is derhalve evenmin van toepassing, zodat geen ligplaatsvergunning van rechtswege is verleend die het college binnen twee weken bekend had moeten maken.

Het betoog slaagt.

De "[woonboot 1]"

8. De rechtbank heeft overwogen dat zij in de inmiddels onherroepelijk geworden uitspraak van 7 november 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:9064, heeft geoordeeld dat het met een woonboot ligplaats innemen aan de [locatie 1] en [locatie 2] te Amsterdam is gelegaliseerd door het overgangsrecht. Er doet zich daarom geen strijd met het bestemmingsplan voor. De rechtbank heeft verder overwogen dat de brief van 13 februari 2018 geen besluit is in de zin van artikel 6:19, eerste lid, en artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, omdat er geen (nieuwe) rechtsgevolgen aan zijn verbonden. De inhoud van de brief heeft de rechtbank als nadere motivering van de weigering van de ligplaatsvergunning bij de beoordeling van het beroep betrokken. Volgens de rechtbank heeft het algemeen bestuur ook met de nadere motivering onvoldoende onderbouwd waarom de aanvraag moest worden afgewezen. Zo is de rechtbank van oordeel dat het algemeen bestuur niet heeft gemotiveerd waarom de structuurvisie in dit geval zou moeten leiden tot weigering van de ligplaatsvergunning, nu uit de toelichting bij het bestemmingsplan blijkt dat het bestemmingsplan in

overeenstemming is met de structuurvisie. Het algemeen bestuur heeft volgens de rechtbank nagelaten te motiveren welke milieuaspecten in het bijzonder op welke wijze worden belast. Nu uit het gedoogbeleid volgt dat ten tijde van het besluit van 18 augustus 2017 geen omgevingsvergunning voor bouwen vereist was, heeft het algemeen bestuur de ligplaatsvergunning evenmin op deze grond mogen weigeren, aldus de rechtbank. De rechtbank acht het besluit van 18 augustus 2017 in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb en heeft voorts in de nadere motivering van 13 februari 2018 geen aanleiding gezien de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. Zij heeft bepaald dat aan wederpartij een ligplaatsvergunning wordt verleend voor de woonboot "woonboot 1" op de locatie locatie 1 te Amsterdam met ingang van 24 maart 2017.

9. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft bepaald dat aan wederpartij een ligplaatsvergunning voor de woonboot "woonboot 1" wordt verleend. Daartoe voert het college aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de brief van 13 februari 2018 geen besluit is in de zin van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb is. De rechtbank heeft ten onrechte het besluit van 13 februari 2018 niet bij de beoordeling betrokken en alleen het besluit van 18 augustus 2017 beoordeeld. Verder voert het college aan dat de rechtbank de strekking van het gedoogbeleid niet juist heeft beoordeeld. Ook heeft zij artikel 2.3.1, derde lid (thans: vierde lid), van de Vob niet goed geïnterpreteerd, aldus het college.

– *Is de ligplaatsvergunning voor de woonboot "woonboot 1" terecht geweigerd?*

a. Brief van 13 februari 2018

9.1. Het onderwerp van de brief is "gewijzigde weigering ligplaatsvergunning woonboot (...)". Vermeld wordt verder dat het besluit tot weigering wordt gehandhaafd, maar dat dit besluit nu van een vervangende grondslag dan wel motivering wordt voorzien. Overwogen wordt dat de woonboot is aan te merken als een bouwwerk in de zin van de Woningwet, zodat voor de woonboot een omgevingsvergunning benodigd is. Het algemeen bestuur heeft zich op het standpunt gesteld dat de ligplaatsvergunning niet kan worden verleend in verband met de ordening en het milieu en omdat wederpartij niet beschikt over een omgevingsvergunning voor bouwen.

9.2. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de brief van 13 februari 2018 geen besluit is in de zin van artikel 6:19, eerste lid, en artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Doorslaggevend hierbij is dat het dictum niet is gewijzigd en daarom geen (nieuwe) rechtsgevolgen aan de brief zijn

verbonden. De rechtbank heeft de inhoud van de brief terecht als nadere motivering bij de beoordeling van het beroep betrokken.

b. Gedoogbeleid en de Vob

9.3. In het gedoogbeleid is vermeld dat het uitsluitend ziet op de vervanging en verbouwing van arken, woonvaartuigen en niet-varende woonschepen, die op 16 april 2014 een ligplaatsvergunning hadden. Ook ziet het beleid op het innemen van een ligplaats door een bestaande woonboot, in geval de vorige eigenaar op 16 april 2014 een ligplaatsvergunning had. Voorts is vermeld dat het college het innemen van een ligplaats door en de vervanging en verbouwing van arken, woonvaartuigen en niet-varende woonschepen, die op 16 april 2014 een ligplaatsvergunning hadden, tot 1 juli 2016 (of zoveel eerder als er landelijke regelgeving voor de bouwwerkcategorie 'woonboten' is vastgesteld) tijdelijk en onder voorwaarden wil gedogen. Voor het afgeven van de gedoogbeschikking voor een woonboot geldt volgens het gedoogbeleid in ieder geval dat op 16 april 2014 een ligplaatsvergunning op grond van de Vob moet zijn verleend.

9.4. De Afdeling leidt hieruit af dat alleen voor woonboten, ten behoeve waarvan reeds op 16 april 2014 een ligplaatsvergunning was verleend, geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen benodigd was, althans dat in die gevallen overtreding van de vergunningplicht werd gedoogd. Het gedoogbeleid zag dus niet op de situatie van wederpartij, nu hij op die datum geen ligplaatsvergunning had voor de woonboten. De rechtbank heeft dat ten onrechte niet onderkend.

9.5. Niet in geschil is dat voor de woonboten "woonboot 1" en "woonboot 2" geen omgevingsvergunningen zijn verleend. Nu ten tijde van de besluiten van 18 augustus 2017 een omgevingsvergunning voor bouwen vereist was, mocht het algemeen bestuur artikel 2.3.1, vierde lid, van de Vob aan de afwijzing van de ligplaatsvergunningen ten grondslag leggen. De rechtbank heeft ten onrechte bepaald dat aan wederpartij een ligplaatsvergunning voor de woonboot "woonboot 1" wordt verleend.

Het betoog slaagt. De overige hogerberoepsgronden behoeven geen bespreking.

Slotsom

10. Het hoger beroep is gegrond. De aanvallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen tegen de besluiten van 18 augustus 2017 gegrond verklaren en die besluiten vernietigen wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. Gelet op hetgeen hiervoor in overwegingen 9.4 en 9.5. is over-

wogen, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand blijven. Het algemeen bestuur was dan ook gehoudens de ligplaatsvergunningen voor de woonboten "woonboot 1" en "woonboot 2" te weigeren op grond van artikel 2.3.1, vierde lid, van de Vob.

11. De Afdeling overweegt ten overvloede dat de omstandigheid dat wederpartij, omdat het gebied waar de woonboten lagen na het innemen van de ligplaatsen tot het gebied van de gemeente Amsterdam kwam te behoren, ter plaatse met de woonboten legaal ligplaats lijkt te hebben ingenomen een aspect betreft dat in een eventueel toekomstige handhavingszaak betrokken moet worden. In de onderhavige zaak is in zoverre slechts aan de orde of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 2.3.1 van de Vob.

12. Het besluit van 9 juli 2018, waarbij het college aan wederpartij een dwangsom ter hoogte van € 490 heeft toegekend, komt eveneens voor vernietiging in aanmerking.

13. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 3 april 2018 in zaken nrs. 17/6121 en 17/6124;
- III. verklaart de in die zaak ingestelde beroepen gegrond;
- IV. vernietigt de besluiten van 18 augustus 2017, kenmerk Z-17-34005/UIT-17-32582 en Z-17-34000/UIT-17-32583;
- V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van die besluiten geheel in stand blijven;
- VI. vernietigt het besluit van 9 juli 2018, kenmerk Z-18-41169;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij wederpartij in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024 (zegge: duizendvierentwintig), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan wederpartij het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 336 (zegge: driehonderdzesentertig euro) voor de behandeling van de beroepen vergoedt.

Noot

1. Dit is de derde uitspraak in deze aflevering van de AB over dienstenvergunningen. Deze uitspraak is interessant omdat de Afdeling hierin verdere duidelijkheid geeft over de vraag wanneer sprake is van een dienstenvergunning.

2. De casus in deze uitspraak is als volgt. Artikel 2.3.1. Amsterdamse Verordening op het binnenwater (Vob) bevat een verbod om zonder vergunning met een woonboot een ligplaats in te nemen. Er is een aanvraag om een ligplaatsvergunning ingediend ter legalisering van twee woonboten. Op de eerste boot wil de aanvrager zelf gaan wonen, de tweede wil hij verhuren. De in de verordening vastgelegde beslistermijn voor het al dan niet toekennen van deze vergunningen bedraagt dertien weken. Deze termijn kan eenmalig verlengd worden met acht weken. De aanvraag is ingediend op 24 maart 2017. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) heeft op 23 juni 2017 per e-mail meegedeeld dat de beslistermijn met acht weken werd verlengd. De Afdeling oordeelt dat de aanvrager niet kenbaar heeft gemaakt dat hij langs de elektronische weg bereikbaar was. Dit maakt dat de e-mail niet kan worden aangemerkt als een officiële kennisgeving van de verlenging van de beslistermijn en dat het college dus niet tijdig op de aanvraag heeft beslist.

3. Het niet-tijdig beslissen is relevant voor de tweede ligplaatsvergunning, nu de aanvrager deze boot wil gaan verhuren. Verweerder stelt dat het verhuren van de boot een dienst is in de zin van de Dienstenwet en dat de ligplaatsvergunning daarom kwalificeert als een vergunning in de zin van die wet. Gelet op artikel 28 Dienstenwet zou de ligplaatsvergunning daarom van rechtswege aan hem zijn verleend.

4. De eerste stap die de Afdeling zet om te bepalen of sprake is van een dienstenvergunning, is het beoordelen of het verhuren van een woonboot een dienst is in de zin van de Dienstenwet. Artikel 1 Dienstenwet geeft aan dat het moet gaan om een economische activiteit, anders dan in loondienst, die tegen vergoeding geschiedt. De Afdeling stelt vast dat het verhuren van de woonruimte hieraan voldoet. Ook valt het verhuren niet onder één van de in artikel 2 Dienstenwet genoemde uitzonderingen op het toepassingsbereik van de Dienstenwet. Daarmee valt het verhuren van woonruimte volgens de Afdeling op een woonboot onder het toepassingsbereik van de Dienstenwet. Wij zijn het eens met deze kwalificatie als dienst. Daarbij gaan wij er vanuit dat de volledige boot permanent wordt verhuurd. Als sprake zou zijn geweest van gedeeltelijke en/of kortstondige verhuur (AirBNB) was deze vraag

namelijk minder eenvoudig te beantwoorden geweest. De Franse rechter heeft zelfs recent de prejudiciële vraag gesteld of het herhaaldelijk kortstondig, ook niet-beroepsmatig, verhuren van een gemeubileerde woning — die niet de hoofdverblijfplaats van de huurder is — aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, kwalificeert als dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn (C-724/18 en C-727/18 *Calli Apartments e.a.*). De beantwoording van deze prejudiciële vraag kan de uitleg van het begrip 'dienst' dan ook beïnvloeden.

5. Nadat is vastgesteld dat het verhuren van een woonboot een dienst is, beoordeelt de Afdeling of de aangevraagde ligplaatsvergunning ook een vergunning is in de zin van de Dienstenwet. Om te beoordelen wanneer er sprake is van een beslissing over de toegang tot de uitoefening van een dienst, zoekt de Afdeling aansluiting bij overweging 121–123 van het *Appingedam*-arrest (HvJ EU 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44, AB 2018/181, m.nt. A.G.A. Nijmeijer). Hier overweegt het Hof dat overweging 9 van de Dienstenrichtlijn zo moet worden uitgelegd, dat de Dienstenrichtlijn geen toepassing vindt op eisen die niet de toegang tot een dienstactiviteit specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar door dienstverrichters in acht moeten worden genomen op dezelfde wijze als personen die handelen als particulier.

6. De Afdeling leidt hieruit af dat in de eerste plaats moet worden onderzocht of het ligplaatsverbod specifiek geldt voor personen die een dienstactiviteit willen verrichten, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Hierover overweegt de Afdeling dat een ligplaatsverbod tot doel heeft de ordening te water. Zo'n verbod geldt niet alleen voor dienstverrichters, maar ook voor personen die handelen als particulier. Zodoende komt de Afdeling tot de tussenconclusie dat een algemeen ligplaatsverbod *in beginsel* geen eis is die een beperking vormt van het vrije verkeer van diensten. Tot zover lijkt de redenering van de Afdeling op de redenering die de Afdeling hanteert in de uitspraak *Parkeerontheffing Rotterdam* die eveneens in deze aflevering van de AB is opgenomen (AB 2019/342). Anders dan in die zaak is er in de onderhavige zaak *geen* sprake van een vergunningplicht die uitsluitend geldt voor dienstverrichters.

7. Is voor het antwoord op de vraag of sprake is van een dienstenvergunning dan afdoende dat een verbod is gericht tot een ieder? Dat is niet het geval. De Afdeling overweegt in r.o. 7.8 namelijk vervolgens dat het ligplaatsverbod niet specifiek van invloed is op de dienstactiviteit van de aanvrager: het verhuren van woonruimte wordt niet specifiek geraakt als geen ligplaats mag worden ingenomen. De Afdeling concludeert dan ook

dat de ligplaatsvergunning geen vergunning is in de zin van de Dienstenwet. Onzes inziens kijkt de Afdeling terecht niet uitsluitend naar de vraag wie op grond van de tekst van een verbodsbepaling wordt geraakt (uitsluitend dienstverrichters of ook particulieren), maar wordt ook gekeken naar de specifieke invloed van het verbod op dienstverrichters. Voorstelbaar is immers dat een verbod in theorie voor eenieder kan gelden, maar in de praktijk alleen dienstverrichters raakt. Dat is bijvoorbeeld juist bij bestemmingsplanregels, waarover het *Appingedam*-arrest gaat, het geval. Minder gelukkig zijn wij dan ook met de volgende zin in de uitspraak: '*Het gaat immers niet om een weigering van een vergunning om te mogen verhuren*'. Deze zin zou de indruk kunnen wekken dat alleen sprake is van dienstenvergunning als sprake is van een verbod op de dienstverrichting zelf, zoals bijvoorbeeld het geval is bij een exploitatievergunningstelsel. Dit is echter niet het geval, zoals ook al bleek uit de uitspraak *Parkeerontheffing Rotterdam* (AB 2019/342). Ook een parkeerverbod is geen verbod om een auto-schadebedrijf te exploiteren, maar is wel specifiek van invloed op de dienstverrichting van het bedrijf. In het verlengde hiervan zou gesteld kunnen worden dat de ligplaatsvergunningplicht de verhuur van woonruimte *op woonboten* wel specifiek raakt. Zeker nu in deze concrete casus sprake is van de verhuur van een woonboot die naast of nabij de woonboot die de aanvrager zelf bewoont ligt, is verdedigbaar dat de vergunningplicht specifiek van invloed is op de economische activiteiten van deze dienstverrichter. In het verlengde hiervan wijzen wij nog op een oudere uitspraak van voor het *Appingedam*-arrest over ligplaatsvergunningen, namelijk ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:235, *Gst. 2017/104*, m.nt. B. Hessel, *Ligplaatsvergunning Vlissingen*). In deze uitspraak was sprake van een ligplaatsvergunning voor een boot voor partyverhuur en rondvaarten zodat de passagiers zouden kunnen in- en uitstappen. Volgens de Afdeling was deze ligplaatsvergunning niet noodzakelijk voor de uitoefening van deze dienstactiviteiten. In 2017 vroeg Hessel zich al af of een ligplaatsvergunning wel op dit punt verschilt van een exploitatievergunning: als een vaste ligplaats ontbreekt leek de rondvaartboot hem weinig aantrekkelijk voor toeristen en dus een forse belemmering van de dienstactiviteiten. Nu twee jaar en een arrest van het Hof van Justitie verder, vragen wij ons af of de Afdeling in lijn met de uitspraak *Parkeerontheffing Rotterdam* nu zou oordelen dat de ligplaatsvergunning in Vlissingen wel een dienstenvergunning is of in het verlengde van deze uitspraak zou oordelen dat dat niet het geval is. Gelet op de doelstellingen van de Dienstenrichtlijn zou-

den wij menen dat het begrip dienstenvergunning niet te beperkt uitgelegd zou moeten worden. Zeker nu de gemeenteraad van Amsterdam in de verordening een uitzondering op *lex silencio positivo* zou kunnen opnemen wegens dwingende redenen van algemeen belang (zie hierover de uitspraak terrasvergunning Haarlem, AB 2019/341), is er volgens ons ook geen noodzaak om het begrip dienstenvergunning beperkt uit te leggen.

8. Afrondend kan gesteld worden dat dit één van de eerste uitspraken is waarin de Afdeling beoordeelt of een vergunningstelsel dat ook voor particulieren geldt toch een vergunningstelsel in de zin van de Dienstenrichtlijn is. Dit is mogelijk als de toegang tot de dienstenactiviteit specifiek wordt geraakt. Uit de uitspraak lijkt echter afgeleid te kunnen worden dat de relevante dienstenactiviteit ruim en in algemene zin moet worden uitgelegd. Wij vragen ons af of dit niet een te beperkte uitleg is en ook gekeken moet worden naar de gevolgen voor de specifieke dienstverrichter. Wellicht dat toekomstige jurisprudentie van ofwel de Afdeling ofwel het Hof van Justitie (bijvoorbeeld in de zaak *Cali Apartments*) hierover meer duidelijkheid zal geven.

J.K.M. Buitenhuis en A. Drahmman

AB 2019/344

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

27 maart 2019, nr. 16/4752 WIA

(Mrs. I.M.J. Hilhorst-Hagen, E. Dijt, M.F.J.M. de Werd)

m.nt. A.C. Hendriks

Art. 29, 88, 90 Wet WIA; Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten; Sanctiebeleid UWV

ABkort 2019/199

RSV 2019/106

NJB 2019/944

ECLI:NL:CRVB:2019:1096

Bij een herbeoordeling van een werknemster kan UWV zich beperken tot het onderzoeken van de arbeidsongeschiktheid en de duurzaamheid daarvan.

Uit het vorenstaande blijkt dat de Wet WIA voorziet in aparte besluitvorming over enerzijds het ontstaan, voortduren, eindigen en herleven van het recht op uitkering alsmede of sprake is van duurzaamheid en anderzijds over de verplichtingen van de verzekerde en het opleggen van sancties bij overtreding van die verplichtingen. De besluitvorming over het recht op uitkering staat los van en gaat

vooraf aan besluitvorming over de verplichtingen van de verzekerde en het opleggen van sancties. De aard van deze besluitvorming verschilt aanzienlijk wat betreft de toepasselijke criteria, de te maken afwegingen en de procedurele regels. De besluitvorming resulteert in verschillende besluiten waartegen afzonderlijk bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

Anders dan appellante betoogt is er in de Wet WIA noch anderszins een verplichting voor het Uwv om bij een beoordeling van de arbeidsongeschiktheid van een verzekerde tevens te beoordelen of er aanleiding is de verzekerde een maatregel op te leggen wegens het niet naleven van diens verplichtingen op grond van de Wet WIA als daartoe geen verzoek is gedaan.

Gelet hierop heeft het Uwv zich kunnen beperken tot het nemen van beslissingen over de mate van arbeidsongeschiktheid en de duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid, resulterend in het besluit tot het ongewijzigd voortzetten van de WGA-uitkering van werknemster per 3 juli 2014. Voor het nemen van een beslissing over het ondergaan van een medische behandeling of het opleggen van een maatregel wegens het niet naleven van een opdracht een medische behandeling te ondergaan, was in het kader van de herbeoordeling van de arbeidsongeschiktheid geen aanleiding.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 7 juni 2016, 15/1576 (aangevallen uitspraak) tussen:

Naam B.V., appellante,

en

De Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

Procesverloop

Namens appellante heeft X. hoger beroep ingesteld.

Het Uwv heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft een nader stuk ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 5 december 2018. Voor appellante is mr. drs. E.C. Spiering verschenen. Het Uwv heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. A.H. Rebel.

Overwegingen

1.1. Naam werknemster is bij appellante werkzaam geweest als schoonmaakster voor 12,5 uur per week en is op 8 juli 2008 uitgevallen. Naar aanleiding van een aanvraag om uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) heeft het Uwv bij besluit van 5 juli 2010 vastgesteld dat voor werknemster met ingang van 26 juli 2010 recht is