

Advies van de bezwaarschriftencommissie Vervoerregio Amsterdam aan het dagelijks bestuur van de Vervoerregio Amsterdam op het bezwaar van Amsterdam Sightseeing B.V.

De bezwaarschriftencommissie

De voorzitter: De heer mr. W.N. Cool
De leden: Mevrouw T.M.C. van Raaij
De heer E. Abbenhues

De secretaris: De heer mr. W.-J. Leenders

Het bestreden besluit

Bij brief van 16 oktober 2020 heeft Amsterdam Sightseeing B.V. (hierna: bezwaarmaker) een aanvraag gedaan om een ontheffing voor vijf jaar op de OV-Concessie Amsterdam.

Bij besluit van 25 maart 2021 heeft het dagelijks bestuur aan bezwaarmaker een ontheffing ex. artikel 29 Wet personenvervoer 2000 (De Wet) verleend om aanvullend openbaar busvervoerdiensten te verrichten voor de periode van 1 april 2021 tot en met 31 maart 2022.

De achtergrond van het besluit

Bezwaarmaker biedt sinds 2008 Hop-on Hop-off aan in de gemeente Amsterdam. De ontheffingen hiervoor op grond van artikel 29 Wet Personenvervoer 2000 (hierna: De Wet) zijn voor wisselende periodes verleend.

De concessiehouder, GVB exploitatie B.V. heeft desgevraagd in een zienswijze van 2 december 2020 aangegeven dat er geen bezwaar is tegen verlenen van de ontheffing. Zij heeft ook geen opmerkingen over de duur van de ontheffing. Wel plaatst zij een kanttekening bij de volgende haltes:

- o Halte Westerdoksdijk en zegt daarover:
"In de komende jaren zal er steeds meer gereden worden tussen CS en Havenstad / Sloterdijk. Het kan zijn dat de frequentie op deze haltes dermate hoog wordt dat de combinatie met HoHo onwenselijk wordt. Ik wil de mogelijkheid houden om deze halte vrij te spelen als dit het geval blijkt."
- o En over Halte Barentszplein:
"Deze halte wordt per 3/1/2021 in de spits (zowel ochtend- als avondspits) 10/uur aangedaan door lijn 48 met gelede bussen van 18m lang. Het vervoer richting Houthavens en Haven-Stad groeit stormachtig. Dit wordt een zware as voor het openbaar vervoer. Het begint dus zeer kritisch te worden om de halte Barentszplein samen te gebruiken met de HoHo. Deze halte is slechts geschikt voor één (gelede) bus tegelijk. Als er een HoHo-bus staat raakt lijn 48 vertraagd en blokkeert de doorstroming van de weg. Hopelijk kunnen jullie een alternatieve locatie vinden?"

Bij brief van 11 januari 2021 heeft de gemeente Amsterdam bij monde van de heer Sengers een zienswijze ex. artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb) ingediend.

De inhoudt luidt als volgt:

De gemeente heeft geen bezwaar tegen verlenging van de bestaande ontheffing over de voorgestelde route voor een periode van één jaar (tot 1 april 2022).
De looptijd van een jaar vindt zijn oorsprong in de - op 30 september 2020 door de raad - vastgestelde Agenda Touringcar 2020-2025. Daarin is aangegeven dat in de loop van 2022 een verkeersbesluit wordt genomen om touringcars te weren binnen de A10.
De hop on- hop off bussen rijden deels over vrachtroutes die op dat moment worden opgeheven (Jodenbreestraat en Nieuwe Uilenburgerstraat). Daarnaast wordt in februari een definitief besluit genomen over uitvoering van de pilot 'knip Weesperstraat'.
Gedurende zes weken zal dan de route Weesperstraat/ Mr. Visserplein/Jodenbreestraat/Nieuwe Uilenburgerstraat niet bereikbaar zijn voor de hop on-hop off bussen

Per besluit van 25 maart 2021 heeft bezwaarmaker de ontheffing voor de duur van één jaar verleend gekregen. De ontheffing is in werking getreden op 1 april 2021. Hiertegen heeft bezwaarmaker op 9 april 2021 een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaarschrift

De bezwaargronden samengevat:

1. Bezwaarmaker heeft twijfels bij de status van het schrijven van 25 maart 2021, namelijk of dit wel een besluit in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht betreft;
2. Bezwaarmaker wijst erop dat aan de zienswijze van de gemeente Amsterdam te veel belang wordt gehecht en bezwaarmaker daardoor in haar belangen is geschaad, omdat vanwege die zienswijze de ontheffingsperiode bekort is.
3. Bezwaarmaker voert aan dat bij de beoordeling van de aanvraag ten onrechte de routing gewicht in de schaal heeft gelegd, terwijl het alleen maar moet gaan om de vraag of zij een ontheffing op de concessie verleend kan krijgen, voor het verrichten van een dienst.
4. Bezwaarmaker meent verder dat het Dagelijks Bestuur geen consistente lijn volgt in zijn besluitvorming door haar enerzijds in 2015 een ontheffing voor 4 jaar te verlenen en voor te houden dat het beter is om de ontheffing steeds voor 4 jaar aan te vragen om dan bij de aanvraag in 2020 en 2021 de ontheffing voor 1 jaar te verlenen met als motivering dat de routes zouden gaan veranderen.
5. Naast haar punt dat dit geen consistent handelen is, is het voor Sightseeing B.V. hierdoor erg lastig om een koers voor de langere termijn te bepalen. De aanvraagprocedure leidt steeds tot onzekerheid of de ontheffing wel wordt verleend, en hoe lang en onder welke voorwaarden. Dat laatste is ook van belang omdat aan de hand van de ontheffingsvoorwaarden namelijk pas het operationeel plan, het verkoopsysteem en de marketing (ook richting partners) goed kunnen worden ingericht. Ook een keuze om over te gaan tot de aanschaf van Zero-emissie materieel is pas te maken als er meerjarige zekerheid bestaat over verlening van de ontheffing.
6. Bezwaarmaker heeft er tot slot nog op gewezen dat zij altijd een betrouwbare, benaderbare en flexibele partner van de gemeente Amsterdam is geweest. Routeaanpassingen en aanpassing van haltes als gevolg van wegwerkzaamheden en/of verkeersbesluiten hebben nooit de continuïteit van de hop-on hop-off beïnvloed.

De hoorzitting

Op 12 mei 2021 is een digitale hoorzitting gehouden waar bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft toegelicht. Ook waren aanwezig namens het Dagelijks Bestuur dhr mr. M.R. Verhagen, en namens de gemeente Amsterdam, de heer C. Sengers .

Namens het dagelijks bestuur Vervoerregio heeft mr. Verhagen de verleende ontheffing toegelicht.

Van de hoorzitting is een verslag op hoofdlijnen gemaakt dat bij dit advies is gevoegd.

Het wettelijk kader

Artikel 29 van de Wp2000 bepaalt:

1. De concessieverlener kan een ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in [artikel 19, eerste lid](#), aan een ieder, die openbaar vervoer anders dan per trein wil verrichten of die verzoekt om door een ander dan de desbetreffende concessiehouder openbaar vervoer anders dan per trein te laten verrichten in een gebied waarvoor aan de verzoeker geen concessie is verleend. De ontheffing, bedoeld in de vorige zin, kan niet worden verleend aan de concessiehouder van het gebied waarvoor openbaar vervoer anders dan per trein wordt verzocht.

2. De concessieverlener kan de ontheffing wijzigen of intrekken.
3. Een ontheffing wordt verleend voor een bepaalde tijd.
4. Een ontheffing wordt onverminderd het eerste lid, slechts geweigerd, indien naar het oordeel van de concessieverlener de vervoersvoorziening waarvoor een ontheffing is aangevraagd, een zodanige gelijkenis vertoont met openbaar vervoer waarvoor een concessie is verleend voor het gebied, bedoeld in het eerste lid, dat daarmee een onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de exploitatie van die concessie.
5. De concessieverlener kan de ontheffing onder beperkingen verlenen of aan de ontheffing voorschriften verbinden.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift

Bezwaarmaker is ook de aanvrager van het besluit. Aangezien met het bestreden besluit een ontheffing voor 1 jaar is verleend, en dus niet geheel tegemoetgekomen is aan de aanvraag van bezwaarmaker om een ontheffing voor 5 jaar, is bezwaarmaker belanghebbende bij het bestreden besluit. Verder is het bezwaarschrift tijdig, binnen de bezwaartermijn, ontvangen. De commissie oordeelt daarom dat het bezwaarschrift ontvankelijk is en inhoudelijk dient te worden behandeld.

Overwegingen

Ten aanzien van de bezwaargrond over of het schrijven van 25 maart 2021 wel als besluit kan worden aangemerkt, merkt de commissie op dat zij dit schrijven als een appellabel besluit in de zin van artikel 1:3 Awb beschouwt. Het betreft immers een schriftelijke mededeling van een bestuursorgaan aan de aanvrager dat de aanvraag deels is gehonoreerd waardoor bezwaarmaker het recht krijgt om naast de concessiehouder ook openbaar vervoer in Amsterdam te gaan verzorgen.

De bezwaargrond die luidt dat het Dagelijks Bestuur geen consistent beleid voert, heeft de commissie beschouwd als een onderbouwing van de stelling van bezwaarmaker dat het Dagelijks Bestuur zich in haar beoordeling teveel laat leiden door de belangen van Amsterdam. Zou dit wel als een separate bezwaargronden moeten worden beschouwd, dan meent de commissie dat het op de weg van bezwaarmaker had gelegen om dan, als zij eerder al vond dat de ontheffing voor te korte duur was verleend, zij toen een bezwaarschrift daartegen in had moeten dienen. Nu kan de commissie alleen adviseren naar aanleiding van het bezwaarschrift tegen de laatst verleende ontheffing.

De commissie stelt vast dat GVB Exploitatie B.V. de concessiehouder voor het concessie gebied Amsterdam. Daarmee is dat een andere partij dan Amsterdam Sightseeing B.V. en is aan het vereiste in de 2^e volzin van artikel 29, 1^e lid van de Wet voldaan.

Nu geen der partijen in deze procedure heeft gesteld dat sprake is van de situatie als bedoeld in artikel 29, 4^e lid van de Wet staat niet ter discussie dat er een ontheffing kon worden verleend. De commissie heeft zelf overigens ook geen reden om daarover een ander standpunt in te nemen. Te meer nu deze ontheffing eerder, in de afgelopen 13 jaren, ook al verleend is.

De commissie concludeert dan ook dat de zaak zich toespitst op de vraag of het Dagelijks Bestuur op goede gronden aan de ontheffing een beperking heeft kunnen verbinden als bedoeld in artikel 29, vijfde lid van de Wet. Dit door de ontheffing voor slechts één jaar te verlenen.

De commissie meent dat voor deze vraag de bedoeling van de wetgever bij artikel 29 van de Wet, leidend is. Uit het artikel volgt dat beoordeeld moet worden of op het exclusieve recht van de concessiehouder om het openbaar vervoer in dit concessiegebied te verzorgen, een ontheffing ten behoeve van een andere vervoerder kan worden verleend, of dat dat, vanwege de grote gelijkenis, tot een onevenredige inbreuk op de concessie zou kunnen leiden. Zoals reeds geconstateerd stelt geen der partijen zich op het standpunt dat er reden is de ontheffing te weigeren.

Artikel 29 van de Wet geeft ook de mogelijkheid om beperkingen en voorwaarden aan de verleende ontheffing te verbinden.

Uit de zienswijze van de gemeente Amsterdam, alsmede hetgeen is besproken tijdens de hoorzitting, blijkt dat zij zich op het standpunt stelt dat een ontheffing voor een te lange periode, het gemeentelijk belang in de weg zit om touringcars en andersoortig toeristisch vervoer te weren uit het centrum van Amsterdam. Dit betreft daarmee een belang van de gemeente Amsterdam dat betrekking heeft op het gebruik van de openbare ruimte en niet op de concessie. Dergelijke gemeentelijke maatregelen zijn van invloed op de bij de ontheffing behorende routing.

De ontheffing geeft voor bezwaarmaker het recht om inbreuk te mogen maken op de concessie en bij de ontheffing is de te rijden route ingesloten. Maar die ontheffing geeft geen recht om met hop-on hop-off vervoer te rijden op plekken waar dat vanwege gemeentelijke regelgeving verboden is.

De commissie heeft er begrip voor dat het Dagelijks Bestuur in zijn besluitvorming oog heeft willen houden voor het feit dat het weinig zinvol is om een ontheffing te verlenen die vervolgens niet kan worden gebruikt, omdat de wegbeheerder het gebruik van de ontheffing feitelijk onmogelijk maakt.

Desalniettemin meent de commissie dat het Dagelijks Bestuur hierin het min of meer indirecte belang van Amsterdam erg zwaar heeft laten meewegen ten opzichte van het directe bedrijfsbelang van bezwaarmaker bij een meerjarige ontheffing. De commissie meent dat een onderzoek naar een evenwichtiger uitkomst van de belangenafweging zinvol zou zijn geweest. Hierbij is tevens van belang op te merken dat de partij met het rechtstreekse belang (de concessiehouder), geen bezwaar tegen een meerjarige ontheffing had.

Tijdens de hoorzitting is de mogelijkheid ter tafel gekomen waarin bezwaarmaker wel een meerjarige ontheffing verkrijgt, maar dat zij in geval van een wijziging van de routing als gevolg van verkeersbesluiten, wegomleggingen, etc. door Amsterdam als wegbeheerder, een wijziging van de routing aan het Dagelijks Bestuur doorgeeft. Dan kan het bestuur daarop de routing aanpassen en toetsen of dit geen reden vormt voor intrekking van de ontheffing. Met deze werkwijze zou bezwaarmaker meer zekerheid krijgen doordat de ontheffing langer komt te gelden, en wordt er tegelijkertijd zorg er voor gedragen dat deze ontheffing de plannen van de gemeente Amsterdam niet in de weg hoeft te zitten.

De commissie meent dat dit een evenwichtiger uitkomst zou zijn van bovengenoemde weging van belangen en adviseert het Dagelijks Bestuur dan ook om het bestreden besluit hierop aan te passen.

De commissie volgt wel hierin het standpunt van de gemachtigde van het Dagelijks Bestuur dat de duur van de ontheffing, niet de duur van de huidige concessie (eind 2024) moet overschrijden.

Conclusie

De commissie concludeert dat het bezwaarschrift naar haar oordeel zou moeten leiden tot een aanpassing van het bestreden besluit. Deze aanpassing houdt dan in dat de ontheffing voor 3 jaren, tot en met einde concessie, (31 december 2024), wordt verleend. Dit met de bijbehorende voorwaarde dat in geval van een wijziging van de routing en/of haltes, bezwaarmaker het Dagelijks Bestuur daarover schriftelijk moet informeren, waarna het Dagelijks Bestuur eerst kan toetsen of de ontheffing met toevoeging van de gewijzigde route, in stand kan blijven.

Het advies aan Dagelijks Bestuur Stadsregio Amsterdam

1. Het advies van de bezwaarschriftencommissie over te nemen;
2. Het bezwaar van Amsterdam Sightseeing B.V. gegrond te verklaren;
3. Het besluit van 25 maart 2021 te wijzigen door aan de ontheffing een geldingsduur van 3

- jaar te verbinden, tot en met 31 december 2024 met de bijbehorende voorwaarde dat een wijziging van de routing direct aan het Dagelijks Bestuur wordt gemeld, waarna het Dagelijks Bestuur toetst of de ontheffing met gewijzigde routekaart blijft gelden.
4. In het besluit op bezwaar op te nemen dat de routekaart en haltes behoren bij de ontheffing.

Amsterdam, 4 juni 2021

De plv. secretaris,



mr. W. J. Leenders
Wout Jeroen Leenders
08-06-2021

De voorzitter,



Wim Cool
mr. W.N. Cool
08-06-2021

Akte van ondertekening

Dit bewijsdocument bevat de gegevens van het ondertekenenverzoek alsmede een audit log van het ondertekentraject welke de ondertekenaars van het document hebben doorlopen.

Algemene informatie

Document naam	advies op bezwaar sightseeing.docx	Ondertekentermijn	14 dagen
Document ID	e4cc92e7-9024-43d9-a693-2d173c203a86	Aanbieder	De Vervoerregio Amsterdam
Aanmaakdatum	dinsdag 8 juni 2021 09:19 CEST		

Ondertekenaar 1

 Naam	Wout-Jeroen Leenders		
 Verzoek verzonden	dinsdag 8 juni 2021 09:19 CEST	E-mail adres	j.leenders@vervoerregio.nl
 Document geopend	dinsdag 8 juni 2021 09:34 CEST		
 Muis handtekening	dinsdag 8 juni 2021 09:36 CEST		

Ondertekenaar 2

 Naam	Wim Cool		
 Verzoek verzonden	dinsdag 8 juni 2021 09:36 CEST	E-mail adres	mrw.n.cool@quicknet.nl
 Document geopend	dinsdag 8 juni 2021 12:15 CEST		
 Muis handtekening	dinsdag 8 juni 2021 12:18 CEST		

 Document ondertekend	dinsdag 8 juni 2021 12:19 CEST		
---	--------------------------------	--	--