



Voorzieningenrechter van
de Rechtbank Amsterdam
Afdeling Publiekrecht
Teams bestuursrecht
Zitting: 6 maart 2019
Kenmerk: AMS 19/864 VEROR

PLEITNOTA

 Suring, 
Verzoekster
gemachtigde: mr. L.W. Tellegen

tegen

De burgemeester van de gemeente Amsterdam
Verweerder
gemachtigden: mr. A.J. Wilschut en mr. F.W.E.
Eekhof

Edelachtbare Heer/Vrouwe,

Het verzoek om een voorlopige voorziening (en het beroepschrift in kortsluiting) worden als volgt nader toegelicht.

Inleiding

1. Centraal staat de vraag of de vergunning die Verzoekster heeft aangevraagd voor het evenement "Het Jaar van het Park en Plein" van rechtswege is verleend. Zo ja, dan moet deze door Verweerder bekendgemaakt worden.
2. Het Jaar van het Park en Plein staat in het teken van de druk op de openbare ruimte in Amsterdam door een toename in het aantal aldaar georganiseerde festivals en evenementen. Hierdoor zijn parken stelselmatig dagenlang niet toegankelijk voor omwonenden, ervaren omwonenden overlast en worden parken vervuild en beschadigd achtergelaten. Een bijkomend effect werd medio juni 2018 geïdentificeerd door Hoofdcommissaris Pieter-Jaap Aalbersberg: het aantal evenementen en festivals dat in Amsterdam wordt georganiseerd heeft tot zo'n verzwaring van de werkdruk van het Amsterdamse politiekorps geleid dat het politieapparaat haar primaire taken zoals het behandelen van aangiften niet meer in goede orde kan uitvoeren (productie 8). Het evenementenbeleid van Verweerder loopt de spuigaten uit.
3. Met Het Jaar van het Park en Plein wil Verzoekster Amsterdammers en hun bezoekers hun eigen plein en of park weer laten beleven. Dat wil Verzoekster bereiken door diverse Amsterdamse stadsparken primair beschikbaar te stellen als plaats om tot rust te komen, te wandelen, te spelen, te bewegen en/of te ontspannen in een omgeving die vrij is van autoverkeer, muziek, afzettingen en uitlaatgassen. Tegen dat licht wil Verzoekster diverse activiteiten organiseren, waaronder wandelingen, speelactiviteiten, bezinningsbijeenkomsten, debatten en conferenties. Verzoekster wil bij het organiseren van deze activiteiten samenwerken met Amsterdamse basisscholen, musea en andere stakeholders. Hierbij kan worden gedacht aan het Stadsarchief, het Amsterdam Museum en diverse galleries, waarbij nadrukkelijk gekozen wordt voor het bieden van een platform aan lokale kunstenaars zoals stadsfotografen, stadsdichters en lokaal actieve architecten. Eén en ander is beschreven in het document 'Vergunningaanvraag Het Jaar van het Park en Plein' dat bij de aanvraag is gevoegd.
4. De feiten omtrent de vergunningaanvraag staan verder niet ter discussie. Verzoekster heeft op 5 november 2018 een aanvraag voor een evenementenvergunning ingediend. De beslistermijn van acht weken is verstreken zonder dat Verweerder op deze aanvraag heeft besloten. Per brief van 18 januari 2019 heeft Verzoekster Verweerder verzocht om de van rechtswege verleende vergunning bekend te maken. Omdat Verweerder ook dat heeft nagelaten, heeft Verzoekster op grond van artikel 8:55f Awb beroep ingesteld tegen het niet tijdig bekendmaken van de van rechtswege verleende evenementen vergunning.

Evenementenvergunningplichtig

5. Partijen zijn thans verdeeld over de vraag of onder deze omstandigheden de aanvraag van rechtswege verleend is of niet. Daarvoor is enkel van belang of de Lex Silencio Positivo al dan niet van toepassing is. Verweerder zal aansturen op een discussie of Het Jaar van het Park en Plein vergunningplichtig is of niet. Dat is echter niet relevant voor de toepasselijkheid van de

LSP. De LSP is van toepassing op alle aanvragen. Als Verweerder werkelijk had gemeend dat Het Jaar van het Park en Plein niet vergunningplichtig is, dan had Verweerder binnen de beslistermijn een besluit tot niet-ontvankelijkverklaring moeten nemen. Alsdan had Verzoekster tegen dat besluit rechtsmiddelen kunnen aanwenden. Dat Verweerder niet zo'n besluit heeft genomen, maakt het een gepasseerd station om dat standpunt nu alsnog in te nemen.

6. Voor zover U wel van belang acht of Het Jaar van het Park en Plein vergunningplichtig is, geldt het volgende. De drempel van de vergunningplicht is in de APV (bewust) heel laag gehouden. Op grond van de definitie van het begrip 'evenement' in artikel 2.1. lid 1 APV moet er sprake zijn van 1) een geheel van activiteiten 2) dat plaatsvindt bij een voor publiek toegankelijke gebeurtenis op of aan de weg of het openbaar water en 3) een openbaar dan wel besloten karakter.
7. Ik heb U aan het begin van mijn pleitnota voorgehouden wat de aanvraag van Verzoekster behelst. De enige conclusie die daaruit getrokken kan worden, is dat Het Jaar van het Park en Plein voldoet aan de voornoemde drie criteria en daarom een vergunningplichtig evenement is. Er is sprake van een geheel aan activiteiten die plaatsvinden bij een voor publiek toegankelijke gebeurtenis op of aan de weg met een openbaar karakter.
8. Het standpunt van Verweerder is kennelijk dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen activiteiten die gewoonlijk in parken worden verricht en dezelfde activiteiten die in *georganiseerd verband* in parken worden verricht. Het onderscheidende element zou dan het georganiseerde verband zijn. Zo is hardlopen in het park sec niet vergunningplichtig; het organiseren een hardloopwedstrijd is dat daarentegen wel. Een voorbeeld is de door Verweerder vergunde Gaasperplasrun, een hardloopwedstrijd zonder afzettingen of versterkte muziek (productie 13). Verzoekster merkt op dat het vereiste van een georganiseerd verband, althans een mate van organisatie, niet terug te herleiden is op de APV. De APV stelt immers geen eisen aan de organisatie, aard en omvang van activiteiten. Voor zover dat wel kan, dan geldt dat het georganiseerde verband juist ook aanwezig is in de aanvraag van Verzoekster. Het Jaar van het Park en Plein voorziet in diverse georganiseerde activiteiten. Daaronder ook activiteiten die gewoonlijk plaatsvinden in parken maar Verzoekster plaatst deze in een georganiseerd verband en geeft daaraan een ruimere invulling. Zo zijn wandelingen zoals die gebruikelijk zijn in parken (bijvoorbeeld mensen die hun hond uitlaten) geen onderdeel van de aanvraag, maar thematische wandelingen in georganiseerd verband met meer mensen maken daarvan wel deel uit. Dat geldt voor vrijwel alle activiteiten binnen Het Jaar van het Park en Plein. Aan deze activiteiten kan niet tenminste een zekere mate van organisatie worden ontzegd. Bovendien zullen meerdere activiteiten tegelijkertijd georganiseerd worden en wordt daarover via meerdere kanalen zoals website (productie 7), Twitter en Facebook gecommuniceerd. De stelling van Verweerder in zijn verweerschrift dat, indien het standpunt van Verzoekster gevolgd zou worden iedereen een evenementenvergunning zou moeten aanvragen voor het uitvoeren van gebruikelijke activiteiten in parken is derhalve niet juist.
9. Daar komt nog bij dat de activiteiten voorzien in het evenement Het Jaar van het Park en Plein niet samengaan met eventuele andere voorgenomen evenementen op de betreffende locaties. Op de eerste plaats vanwege het beslag op de ruimte. De activiteiten van Het Jaar van het Park en Plein staan in de weg aan bijvoorbeeld een groot festival op een van de betrokken locaties.

Op de tweede plaats vanwege de opzet en het karakter van de evenementen. Het Jaar van het Park en Plein staat in het teken van rust. Dan kan niet tegelijkertijd op dezelfde locatie een groot muziekfestival met alle daarbij komende drukte en geluidsoverlast plaatsvinden. Verzoekster heeft een link naar filmpje van het Milkshake festival overgelegd waaruit blijkt dat het echt niet mogelijk is om op korte afstand daarvan bijvoorbeeld een bezinningsbijeenkomst of een fototentoonstelling - om maar een paar aangevraagde activiteiten te noemen - te organiseren. Hierom kan het verweer van Verweerder dat Het Jaar van het Park en Plein niet vergunningplichtig is, niet slagen.

10. Verweerder verwijst in zijn verweerschrift naar een uitspraak van de rechtbank Oost-Nederland van 7 maart 2013 (ECLI:NL:RBONE:2013:BZ3497). De relevantie van deze uitspraak voor de onderhavige kwestie ontgaat Verzoekster geheel. De rechtbank Oost-Nederland overwoog enkel dat de Wabo en de Bor geen definitie van het begrip evenement bevatten. Bij gebreke aan een definitie is aansluiting gezocht bij het algemeen geaccepteerd spraakgebruik. De Van Dale omschrijft het begrip evenement als een georganiseerde, grootschalige publieke gebeurtenis. Daarvan was in het geval van een vlooiemarkt sprake. Ook overwoog de rechtbank Oost-Nederland uitdrukkelijk dat de betreffende APV onder evenement 'elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van genoemde gevallen' verstaat. De aangevraagde evenementenvergunning is aan deze definitie getoetst. Met andere woorden, aan de ruimere betekenis die de Van Dale aan het begrip 'evenement' toedicht komt men in de onderhavige zaak niet toe, omdat de APV Amsterdam reeds in een definitie van het begrip 'evenement' voorziet.
11. In het geval ondanks het voorgaande Uw Rechtbank tot het oordeel mocht komen dat de aangevraagde activiteiten niet binnen de definitie van evenement binnen de APV vallen, wordt het volgende aangevoerd. In dat geval moet worden geconcludeerd dat de criteria die in de begripsbepaling zijn opgenomen dermate globaal zijn, en deze niet voldoende duidelijk, ondubbelzinnig en objectief zijn, zoals artikel 10 van de Dienstenrichtlijn eist. Dit vergunningstelsel is daarom in strijd met Dienstenrichtlijn en daarom onverbindend.

Lex Silencio Positivo

12. Over de toepasselijkheid van de LSP is in het beroepschrift al het één en ander gezegd. De evenementenvergunning is een dienstenvergunning waarop de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet van toepassing zijn. De Afdeling heeft in de uitspraak van 2 januari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:13) andermaal de doorwerking van de LSP op dienstenvergunningen uitgelegd. In artikel 28 van de Dienstenwet is geregeld dat de LSP van toepassing is op een aanvraag voor een vergunning, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Voor dienstenvergunningen geldt dus een "ja, tenzij"-benadering. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 28 Dienstenwet (productie 5, pagina 2) volgt dat expliciet is aangesloten bij artikel 13 van de Dienstenrichtlijn. Toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid is op grond van de Dienstenrichtlijn alleen mogelijk wanneer dat gerechtvaardigd is vanwege dwingende eisen van algemeen belang. Dit moet in het wettelijk voorschrift worden bepaald. Het ligt voor de hand dat dit gebeurt op de plaats waar ook het vereiste van een vergunning wordt gesteld. In de Memorie van Toelichting bij de Dienstenwet is opgenomen dat per concreet vergunningstelsel zal moeten worden bekeken en opgenomen of

het wenselijk is om af te wijken van het uitgangspunt van de LSP wegens dwingende redenen van algemeen belang (Kamerstuk 31579, nr. 3 p. 48-49). In diverse handreikingen¹ van de ministeries is daarom ook opgenomen dat de motivering voor het afwijken van de LSP wegens dwingende redenen van algemeen belang in de toelichting moet worden aangegeven en onderbouwd. De VNG heeft hierom aan haar leden geadviseerd om in de toelichting op te nemen waarom vanwege dwingende redenen van algemeen belang wordt afgezien van de LSP (productie 6). Over evenementenvergunningen specifiek zegt de VNG dat het dan gaat om vergunningen voor grotere evenementen. Met name bij de grote en zeer grote evenementen zou het gezien de gevolgen voor de openbare orde en de openbare veiligheid onwenselijk zijn als deze zonder de maatwerkvoorschriften van een vergunning zouden doorgaan.

13. In artikel 1.4 lid 4 APV van de gemeente Amsterdam is enkel bepaald dat de LSP niet van toepassing is op onder andere evenementenvergunningen en dat daarvoor dwingende redenen van algemeen belang in het spel zijn. Wat die dwingende redenen van algemeen belang concreet zijn, is niet gesteld. Daarmee voldoet de APV niet aan de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet, zodat artikel 1.4 lid 4 APV onverbindend is. Hierom verzoekt Verzoekster Uw Rechtbank om artikel 1.4. lid 4 APV in dit geval buiten toepassing te laten althans in het geheel onverbindend te verklaren. De verwijzing van Verweerder in dit kader naar de uitspraak van Uw Rechtbank van 6 november 2017 (ECLI:NL:RBAMS:2017:10308) gaat niet op. In deze uitspraak heeft Uw Rechtbank niet uitdrukkelijk geoordeeld dat het in zijn algemeenheid voldoende is dat enkel middels een uitzonderingsbepaling de LSP buiten toepassing wordt gelaten. Bovendien doet zich een vergelijkbare situatie niet voor. Deze zaak ging over dwingende redenen van algemeen belang voor een volumebeleid bij de uitgifte van exploitatievergunningen voor bedrijfsvaartuigen, waarover al bevestigende rechtspraak van de Afdeling was. Er is wat betreft evenementenvergunningen geen plafond. Er is dus ook nooit een argumentatie dat dwingende redenen dit zouden rechtvaardigen gebezigd laat staan door de bestuursrechter getoetst.
14. De door Verweerder gestelde dwingende redenen van algemeen belang gaan niet zonder meer opgaat voor de onderhavige situatie. Tijdens de evenementen is geen versterkte muziek aanwezig, geen podia, geen horeca of andere bouwwerken. Het park of plein blijft zoals het ontworpen en ingericht is juist om aantasting van de aanwezige flora en fauna te voorkomen. De impact op de openbare ruimte en op derden is verwaarloosbaar. Er zijn ook geen gevolgen te verwachten voor de openbare orde, de openbare veiligheid, het milieu en voor omwonenden. Dit is van belang omdat in overweging 41 van de Dienstenrichtlijn is opgenomen dat het begrip 'openbare orde' zoals uitgelegd door het HvJ EU de bescherming tegen een *werkelijke* en *voldoende ernstige* bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving behelst. Verweerder kan dus niet in algemeenheid volstaan met een verwijzing naar de openbare orde. De vrees van Verweerder dat een vergunning wordt verleend zonder dat na adviezen van de brandweer en politie daaraan voorschriften worden verbonden, maakt dit niet anders. Artikel 4:20f Awb biedt namelijk de mogelijkheid om aan een van rechtswege verleende beschikking

¹ Ministerie van Economische zaken, 'Hoe kunt u de Lex silencio positivo invoeren? Een handreiking voor medeoverheden' mei 2009 ; Werkgroep Lex Silencio van de Pioniergemeenten in samenwerking met de Regiegroep Regeldruk, 'Lex Silencio Positivo, Mogelijkheden voor de toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen' april 2009.

alsnog voorschriften te verbinden voor zover dit nodig is om ernstige gevolgen voor het algemeen belang te voorkomen.

Conclusie

15. Concluderend verzoekt Verzoekster U om Verweerder op te dragen binnen een week na verzending van uw uitspraak de van rechtswege verleende evenementenvergunning bekend te maken, onder veroordeling van Verweerder in de proceskosten, griffierecht en verbeurde dwangsommen.

Advocaat