

Implementatiehandleiding bij Modelbepalingen Deelmobiliteit voor Model APV

Inleiding

De VNG neemt deel aan het Nationaal Samenwerkingsprogramma Natuurlijk!Deelmobiliteit (N!D). Het N!D heeft als doel om in vijf jaar de basis te leggen om deelmobiliteit een volwaardig en volgroeid onderdeel van het mobiliteitsnetwerk te maken. In het samenwerkingsprogramma staan standaardisatie, harmonisatie en kennisdeling op het gebied van deelmobiliteit centraal. Eén van de ambities is het opleveren van gestandaardiseerde beleidsproducten en diensten voor gemeenten. In dit kader werkt het N!D aan modelbepalingen voor deelmobiliteit. De voorgestelde modelbepaling voor de Model-APV vloeit hieruit voort.

Er bestaat behoefte aan een modelbepaling om te kunnen sturen op het aanbod van deelmobiliteit binnen gemeenten. Hierin zijn verschillende keuzes te maken, afgestemd op de behoefte van een gemeente. In het verlengde daarvan is van belang te benadrukken dat de gehele modelbepaling facultatief is. Niet elke gemeente bestaat de noodzaak voor het invoeren van een vergunningstelsel.

Deze implementatiehandleiding geeft een nadere toelichting op keuzemogelijkheden die in de modelbepaling voor de Model-APV zijn opgenomen. Eerst staan we stil bij een aantal algemene onderwerpen:

- de keuze voor het gebruik van de facultatieve modelbepaling met een vergunningstelsel;
- de keuze voor de plek in hoofdstuk 2 van de Model-APV;
- de mogelijke samenloop met de Parkeerverordening;
- het regelen van deelmobiliteit in het omgevingsplan;
- het van toepassing zijn van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet; en
- de relevantie van het overgangsrecht.

Vervolgens lichten we de twee varianten van de modelbepaling toe:

- een open vergunningstelsel; en
- een schaars vergunningstelsel.

Daarbij staan we stil bij de overwegingen om te kiezen voor de eerste of tweede variant. Voor beide varianten geldt dat er alternatieve en facultatieve leden opgenomen kunnen worden, afgestemd op de wens van de gemeente. Ook deze keuzemogelijkheden lichten we toe. Aan het slot staat nog een korte toelichting op een aantal andere keuzeopties.

Algemeen

Facultatieve bepaling met vergunningstelsel: keuze en gevolgen

Het instellen van een vergunningplicht voor het aanbieden van deelmobiliteit op of aan de weg en op andere openbare plaatsen, is niet wettelijk noodzakelijk. Als de gemeente ervoor kiest om geen aanvullende regels te stellen met betrekking tot deelmobiliteit binnen de gemeente, moeten aanbieders van deelmobiliteit zich nog steeds houden aan de algemene regels die onder andere voortvloeien uit de Wegenverkeerswet 1994 en lokale (parkeer)regels. Denk hierbij aan regels in

de APV of het omgevingsplan over parkeerexcessen en eventueel de regels over betaald (vergunning) parkeren in de Parkeerverordening.

Een vergunningplicht kan wenselijk zijn om te sturen op het handelen van burgers, instellingen of ondernemingen, in dit geval de aanbieders van deelmobiliteit. Houd er daarbij rekening mee dat bijvoorbeeld vergunningvoorschriften een drempel kunnen opwerpen voor aanbieders. Een vergunningplicht heeft in beginsel niet het doel aanbieders van deelmobiliteit te stimuleren om de dienst aan te bieden in de gemeente. Als de wens van de gemeente is om deelmobiliteit te stimuleren zonder dat zij het nodig vindt hier via een vergunningplicht beperkende voorwaarden aan te stellen, kan zij bijvoorbeeld overwegen andere instrumenten in te zetten (bijvoorbeeld een subsidie verstrekken).

Overigens kan een exclusieve (schaarse) vergunning gedurende een bepaalde periode wel stimulerend werken, aangezien dit een voordeel meebrengt voor de aanbieder. Concurrentie wordt daardoor immers beperkt. Echter is dit opzichzelfstaand geen argument om een schaars vergunningstelsel in te voeren. Zie de [VNG Handreiking Schaarre vergunningen](#) over het invoeren en inrichten van een schaars vergunningstelsel.

Plaatsing modelbepaling in Model-APV

De modelbepaling is geplaatst in afdeling 2 van hoofdstuk 2 van de Model-APV. Deze afdeling ziet primair op het borgen van de bruikbaarheid, het uiterlijk aanzien en het veilig gebruik van openbare plaatsen. Een aantal bepalingen gaat ook over het plaatsen van voorwerpen op de weg. Een aantal gemeenten hebben vergunningplichten voor aanbieders van deelmobiliteit in hoofdstuk 5 geplaatst ('andere onderwerpen betreffende de huishouding van de gemeente'). Het staat gemeenten vrij om het artikel ook in dat hoofdstuk, of elders, te plaatsen. Wel is van belang om te kijken naar een logische samenhang binnen de structuur van de APV. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met het adagium 'rubrica est lex', wat betekent dat het opschrift van het hoofdstuk of de paragraaf van invloed kan zijn op de interpretatie van de bepaling en de mogelijkheden die de bepaling biedt om nadere regels op te stellen of een vergunning te weigeren.

Mogelijke samenloop met de Parkeerverordening

Het is mogelijk dat een aanbieder van deelauto's ook een vergunning nodig heeft op grond van de Parkeerverordening als de gemeente een dergelijke verordening heeft. De Parkeerverordening regelt namelijk iets anders dan de APV.

De APV geeft onder meer regels in het belang van de openbare orde en veiligheid, volksgezondheid en milieu (hoofdstuk 2). De Parkeerverordening reguleert het parkeerbeleid in verband met de verbetering van de bereikbaarheid en leefbaarheid op lokaal en regionaal niveau. Daarmee kan de gemeente schaarse parkeerruimte reguleren en zo overlast voorkomen. Het instrument daarvoor is het invoeren van betaald parkeren (waaronder vergunningparkeren). De APV en de Parkeerverordening hebben dus verschillende motieven, waardoor het hebben van de ene vergunning niet betekent dat je automatisch ook voldoet aan de eisen voor de andere vergunning.

Hierbij is ook van belang dat de Parkeerverordening ziet op 'motorvoertuigen'. Dit zijn alle gemotoriseerde voertuigen behalve bromfietsen, fietsen met trapondersteuning en gehandicaptenvoertuigen, bestemd om anders dan langs rails te worden voortbewogen. Ook brommobielen vallen onder die uitzondering. Een brommobiel is een bromfiets op meer dan twee wielen, voorzien van een carrosserie (bovenbouw). De Parkeerverordening is dus niet de juiste plek om deelmobiliteit te reguleren voor het parkeren op een parkeerplaats van andere voertuigen dan motorvoertuigen.

Het is belangrijk om hier bij de vergunningverlening alert op te zijn en een aanvrager te wijzen op het feit dat hij mogelijk twee vergunningen nodig heeft.

Deelmobiliteit regelen in het omgevingsplan?

Vooropgesteld kan worden dat het reguleren van (en eventueel sturen op) deelmobiliteit op de weg, op verschillende manieren kan plaatsvinden. Specifiek binnen het omgevingsrechtelijke kader kan deelmobiliteit een rol spelen in gebiedsontwikkeling, zoals het gebruiken van lagere parkeernormen onder de voorwaarde dat er deelmobiliteit wordt aangeboden. Ook kan het faciliteren van deelmobiliteit een van de doelen zijn van het ontwikkelen van een mobiliteitshub in een bepaald gebied. De rol die deelmobiliteit inneemt in het bredere mobiliteitsbeleid wordt vaak opgenomen in een visie, zoals een mobiliteitsvisie.

De vergunningplicht in de model-APV richt zich op het kunnen sturen op onder andere het type voertuigen en het locatiegebruik. De belangen die deze regels dienen, gaan over het beperken van overlast en hinder door de voertuigen in de openbare ruimte. Er is hierbij verdedigbare samenhang met de openbare orde en dus de APV. Daarnaast richt de vergunningplicht zich ook op het voorkomen van extra druk op de openbare ruimte.

Gemeenten zijn er hier ook op gewezen dat in de huidige VNG staalkaarten omgevingsplan voorbeeldmodellen zijn opgenomen van algemene regels die ook gelden voor de aanbieders en gebruikers van deelmobiliteit. Zie hiervoor bijvoorbeeld artikel 5.154 waarin een zorgplicht is opgenomen in het kader van het voorkomen van parkeerexcessen. Bovendien is in de huidige modelbepaling een samenloop met het omgevingsplan geregeld in het zesde lid (variant 1) en het vijfde lid (variant 2). Op grond hiervan moet het college de vergunning weigeren indien er strijdigheid bestaat met het omgevingsplan. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het verlenen van de vergunning zou leiden tot strijdigheid met het bereiken of in standhouden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

Het bovenstaande laat onverlet dat het wel mogelijk is om deelmobiliteit (ook) te reguleren via het omgevingsplan binnen de doelen van de Omgevingswet. Dit kan bijvoorbeeld door een meldplicht of een vergunningplicht op te nemen in het omgevingsplan. Bij een keuze voor een vergunningplicht in het omgevingsplan moet de gemeente beseffen dat dit gevolgen kan hebben voor de keuze om een schaars vergunningenstelsel toe te passen. Zie hierover verder paragraaf 2.3 van de [VNG Handreiking Schaarse vergunningen](#). Ook heeft het opnemen van een vergunningplicht in het omgevingsplan gevolgen voor het kunnen aanvragen van vergunning van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Toepassing van Dienstenrichtlijn en Dienstenwet

De vraag is of het aanbieden van deelvervoer op de openbare weg of andere openbare plaatsen een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn (en dus de Dienstenwet) of daarvan is uitgezonderd. Op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Dienstenrichtlijn, is de richtlijn niet van toepassing op diensten op het gebied van vervoer. Voor de modelbepaling is ervan uitgegaan dat de vergunning valt onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. In de rechtspraak is echter nog niet bevestigd of het aanbieden van deelvervoer valt onder deze vervoersexceptie of dat de Dienstenrichtlijn inderdaad van toepassing is.

Overgangsrecht

De modelbepaling bevat geen overgangsrecht. Overgangsrecht is van belang als aanbieders van deelmobiliteit momenteel opereren in een gemeente en daarover afspraken zijn gemaakt. Ook kan het bijvoorbeeld het geval zijn dat aanbieders van deelmobiliteit actief zijn op grond van privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingen zonder dat er een vergunningplicht geldt, maar een gemeente wel het voornemen heeft deze in te voeren. In dat geval zal de gemeente ook overgangsrecht moeten formuleren. Ook als er geen afspraken liggen, maar er wel aanbieders actief zijn is het verstandig na te denken over het moment van inwerkingtreding, zodat er tijdig een vergunning aangevraagd kan worden.

Twee varianten: open of schaars vergunningsstelsel

Variant 1: open vergunningsstelsel

Op grond van variant 1 van artikel 2:13 voert de gemeente een algemene vergunningplicht in voor het aanbieden van deelmobiliteit op de weg en op andere openbare plaatsen. Dit betreft een open vergunningsstelsel, waarbij er dus geen maximum aantal vergunningen is. Deze vergunningen gelden in beginsel voor onbepaalde tijd, tenzij de gemeente kiest voor het opnemen van het tweede lid (zie uitleg hieronder). Het staat gemeenten vrij om bij deze variant voorschriften aan de vergunning te verbinden en om op die manier enige sturing vanuit de doelstellingen van de APV te hebben op aanbieders van deelmobiliteit. Wel moet bedacht worden dat zowel het instellen van het vergunningstelsel zelf, als de gestelde voorwaarden moet(en) voldoen aan de eisen uit de Dienstenrichtlijn. Dit betekent dat zij: niet discrimineren, gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang, en dat gemotiveerd is waarom niet volstaan kan worden met een minder beperkende maatregel (artikel 9 van de Dienstenrichtlijn).

Variant 2: schaars vergunningsstelsel

Met variant 2 van artikel 2:13 introduceert de gemeente de mogelijkheid van een schaars vergunningsstelsel voor het aanbieden van deelmobiliteit op de weg en op andere openbare plaatsen. Het kan om beleidsmatige redenen nodig zijn om een beperking op te leggen op het aantal beschikbare vergunningen. Dit kan bijvoorbeeld worden gebruikt om de overlast te beperken en voldoende ruimte te laten voor ander gebruik van de openbare ruimte. Het opleggen van een beperking op het aantal uit te geven vergunningen is slechts geoorloofd als er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang (denk hierbij aan: bescherming van de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid, betrekkingen in overheidsdienst, werkzaamheden ter uitoefening van openbaar gezag). Gemeenten moeten dit goed motiveren.

De verwachting is dat deze bepaling vooral relevant is voor gemeenten waar er meerdere aanbieders van deelmobiliteit aanwezig zullen zijn en de wens bestaat om een beperkt aantal

aanbieders toe te laten. Het regelen van een schaars vergunningsstelsel kan op hoofdlijnen in de APV, maar is wel afhankelijk van verdere invulling in nadere regels. De verdelingsprocedure van een schaars vergunningsstelsel is een belangrijk onderdeel. Hierin kan de gemeente verschillende keuzes maken. Zie hoofdstuk 5 van de VNG Handreiking Schaarre vergunningen voor uitgebreide uitleg hierover.

Aanvullende keuzes (facultatieve leden)

Reikwijdte

Op grond van het eerste lid (variant 1 en 2) kan het college een vergunning verlenen voor het bedrijfsmatig of tegen betaling in welke vorm dan ook beschikbaar stellen van voertuigen voor gebruik in het verkeer.

De zinsnede 'bedrijfsmatig of tegen betaling in welke vorm dan ook' in dit lid heeft gevolgen voor de reikwijdte van de vergunningplicht. Het betekent dat de vergunningplicht is gericht op de activiteit van het beschikbaar stellen van voertuigen op of aan de weg of op een andere openbare plaats die in uitoefening van beroep of bedrijf gebeurt of tegen betaling plaatsvindt.

De zinsnede 'met uitzondering van voertuigen die uitsluitend zijn bestemd voor gebruik door een besloten kring van personen' zorgt voor een verdere beperking van de reikwijdte van de vergunningplicht. Hierdoor zijn bijvoorbeeld coöperatieve vormen van deelmobiliteit uitgesloten van het verbod, omdat bij die vormen sprake is van het delen van voertuigen in een besloten kring van personen. Deze coöperatieve vormen van deelmobiliteit veroorzaken over het algemeen geen overlast, aangezien de besloten kring van personen hier zelf zorg voor draagt. Daarnaast gaat dit tot nu toe in alle gevallen over het delen van een auto's die worden geparkeerd op parkeerplaatsen en niet willekeurig op openbare plaatsen. Dergelijke initiatieven worden hiermee niet belast met een vergunningplicht. Als gevolg hiervan gelden enkel de reguliere verkeers- en parkeerregels voor dergelijke vormen van deelmobiliteit.

Als een gemeente dit anders wil regelen, kan zij ervoor kiezen om de reikwijdte van de bepaling uit te breiden door ook coöperatief autodelen te onderwerpen aan een vergunningplicht. Het gaat hier om een beleidsmatige afweging of het wenselijk is om vormen van coöperatief autodelen ook te onderwerpen aan een vergunningplicht. De omvang van het coöperatief autodelen en de vraag in hoeverre de gemeente dit soort initiatieven wil steunen zijn aspecten die een rol kunnen spelen in deze afweging. Ook de uitvoerbaarheid van het te maken onderscheid kan een factor zijn, zeker als dergelijke coöperaties een samenwerking aangaan met een commerciële partij kan dit lastig zijn.

Op grond van artikel 1:4 van de Model-APV kunnen gemeenten voorschriften verbinden aan vergunningen die zien op deze belangen. Bij het formuleren van de vergunningsvoorschriften is van belang dat deze in overeenstemming zijn met hoger recht, zoals Europees recht en de beginselen van behoorlijk bestuur.

Vergunningduur

In variant 1 kan ervoor worden gekozen om de vergunning voor onbepaalde tijd te verlenen. In dat geval wordt het facultatieve tweede lid niet opgenomen. Als dit lid wel wordt opgenomen kan de

vergunning voor bepaalde tijd worden verleend. Dit moet goed worden gemotiveerd. De aard van de vergunning kan zich verzetten tegen het verlenen ervan voor onbepaalde tijd, omdat het stelsel het bijzonder gebruik van de openbare weg en andere openbare plaatsen reguleert. Anders dan ten aanzien van het normale gebruik van de openbare weg (verkeer) kan het wenselijk zijn om bijzonder gebruik (aanbieden van deelvervoer) te reguleren, juist om het normale gebruik zo min mogelijk te frustreren. Dit geldt ook voor andere openbare plaatsen, zoals een park. De bedoeling hiervan is niet om het bijzonder gebruik volstrekt onmogelijk te maken. Bijzonder gebruik kan voor het algemeen belang immers ook wenselijk zijn. Om veilig en doelmatig gebruik van de weg te kunnen waarborgen en het belang van de openbare bestemming van de weg niet ondergeschikt raakt aan de vergunde activiteit, kan de vergunning worden beperkt tot een bepaald aantal jaar. Na afloop van de vergunning kan opnieuw worden bepaald of het aanbieden van deelvervoer nog steeds een gewenste activiteit is binnen de gemeente. De Dienstenrichtlijn biedt hiervoor, mits goed gemotiveerd, de ruimte. Het is niet noodzakelijk om de vergunning schaars te maken om te kiezen voor een beperkte vergunningduur.

In variant 2 is sprake van een schaarse vergunning, als het college gebruik maakt van de in het tweede lid, onder c, gegeven bevoegdheid. Het is verboden een schaarse vergunning te verlenen voor onbepaalde tijd. De vergunningduur moet vooraf bekend zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met de terugverdientijd. Dit ziet op de tijd die nodig is om de noodzakelijke investeringen die moeten worden gedaan om van de schaarse vergunning gebruik te maken, terug te verdienen. Deze terugverdientijd zal per voertuigcategorie verschillen en is afhankelijk van het (te verwachten) gebruik binnen de gemeenten. Dit moet dus steeds apart worden gemotiveerd. Het is mogelijk om op te nemen dat het college kan besluiten de schaarse vergunning te verlengen met een maximaal aantal jaar, maar daarvoor is een goede onderbouwing nodig. Zie voor uitgebreide uitleg paragrafen 5.8.1 en 5.8.2 van de Handreiking Schaarse vergunningen.

Houd er daarnaast rekening mee dat ook een mogelijkheid bestaat om de vergunning te kunnen intrekken. Dit is niet opgenomen in de modelbepaling omdat artikel 1:6 van de Model-APV dit regelt.

Sturen op categorieën voertuigen

De vergunningplicht geldt in beginsel voor alle categorieën voertuigen. Echter, het derde lid, onderdeel b (variant 1) en het tweede lid, onderdeel b (variant 2) van de modelbepaling regelt dat het college categorieën voertuigen kan aanwijzen waarvoor een geheel verbod geldt. Dit geeft de mogelijkheid om bijvoorbeeld het aanbieden van deelfietsen te verbieden. In nadere regels kan het dus slechts strenger geregeld worden. Er is in de modelbepaling geen mogelijkheid op vrijstelling van het verbod opgenomen.

Let op! Beperking van het aanbieden van de dienst “deelvervoer” is slechts mogelijk als dit gerechtvaardigd is op grond van een dwingende redenen van algemeen belang. Deze argumentatie moet de gemeente bij het instellen van de beperking geven in de toelichting bij de verordening of nadere regels en deze kan, al naar gelang de motieven, per gemeente verschillen.

Gebruik (uitsluiten) van bepaalde wegen

Naast dat het college in nadere regels een geheel verbod voor aangewezen categorieën voertuigen kan opnemen, kan het college ook een geheel verbod voor het aanbieden van (al dan

niet aangewezen categorieën) voertuigen op bepaalde wegen, weggedeelten of gebieden in de gemeente instellen. Het instellen van een verbod dient te gebeuren op grond van de belangen genoemd in het vierde lid (variant 1 en 2). Het aanwijzen van deze gebieden kan worden gedaan met het doel overlast te beperken door gebieden uit te sluiten van het servicegebied van de aanbieder. Als gebieden worden aangewezen waar een deelvoertuig niet geparkeerd mag worden, betekent het dat ook aanbieders van deelvervoer gebruikers van deelvoertuigen moeten instrueren dat op deze plekken het voertuig niet achtergelaten mag worden voor een volgende gebruiker. Of de gemeente er wel of niet voor kiest om dit lid op te nemen, de lokale parkeerregels voor voertuigen blijven uiteraard onverkort gelden.

Weigeringsgronden

Het college kan besluiten om een vergunning te weigeren op grond van de in het vierde lid (variant 1 en 2) genoemde belangen. De belangen zoals die zijn genoemd zijn een verdere specificering van de algemene belangen die in de Model-APV zijn opgenomen (artikel 1:8). Op grond van artikel 1:6 van de Model-APV kan het college de vergunning intrekken op basis van de daarin genoemde gronden.

Als er sprake is van een schaarse vergunning dan is het college gehouden de vergunning te weigeren als het vergunningenplafond wordt overschreden op grond van het vijfde lid (variant 2).