Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Wijziging Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, standplaatsen

Beleidsveld	Economie
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	Lysbeth van Silfhout
Kenmerk	10523085
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De wijziging Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, Standplaatsen vast te stellen, met als (belangrijkste) wijzigingen:
   a. het toevoegen van de aanwijzingsbevoegdheid van het college voor de locaties waar standplaatsen mogen worden in genomen,
   b. het mobiele karakter van een standplaatsvergunning beter te borgen, en
   c. het samenvoegen en vereenvoudigen van de artikelen in afdeling 5.3 van APV.
   d. het onderscheid tussen venten en het innemen van een standplaats aan te passen anders vorm te geven zodat dit verschillende activiteiten zijn.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting
Per 31 december 2023 verlopen de huidige standplaatsvergunningen op gemeentegrond. De nieuwe vergunningen moeten verleend worden in lijn met de Europese Dienstenrichtlijn, door Nederland vastgelegd in de Nederlandse Dienstenwet. In 2013 heeft het college de vergunningen verleend voor 10 jaar, met voorrang voor zittende standplaatshouders, als overgangsperiode naar een nieuwe toedeling. Hieruit volgt dat de vergunning niet nog een keer verlengd kan worden. Voor een nieuwe procedure van vergunningverlening moet de Algemene plaatselijke verordening worden gewijzigd.

Context
Aanleiding
In Utrecht hebben we op grond van de Algemene plaatselijke verordening 81 standplaats-vergunningen verleend op gemeentegrond (peildatum 1 januari 2023). Deze vergunning is nodig voor het innemen van een standplaats in de openbare ruimte voor bijvoorbeeld de verkoop van kaas of vis. Dit betreft overigens niet de vergunning voor het innemen van een standplaats op een markt die worden ingesteld op basis van artikel 160 Gemeentewet. De vergunningen voor deze vaste standplaatsen eindigen allemaal per 1 januari 2024. De nieuwe vergunningen moeten verleend worden in lijn met de Europese Dienstenregeling, door Nederland vastgelegd in de Nederlandse Dienstenwet. In 2013 heeft het college de vergunningen verleend voor 10 jaar, met voorrang voor zittende standplaatshouders, als overgangsperiode naar een nieuwe toedeling. Hieruit volgt dat de vergunning niet nog een keer verlengd kan worden. Om ook na 2023 nieuwe standplaatsen in de stad te hebben, gaan we de vergunningen opnieuw verlenen. De standplaatsvergunning is een schaarse vergunning. De Europese Dienstenrichtlijn en de Nederlandse Dienstenwet zijn hierop van toepassing. Dat betekent dat vaste standplaatsen op een zodanige wijze moeten worden gegund dat iedereen zo'n vergunning kan aanvragen. Alle aanvragers, zittend of nieuw, moeten gelijke kansen hebben. In totaal staan op de nieuwe locatielijst 77 standplaatslocaties waarvoor 86 nieuwe vergunningen worden uitgegeven. Op een aantal locaties gaat het om meerdere vergunningen (stadagen).

Juridische context
Wijziging Algemene plaatselijke verordening
De voorgestelde wijziging van de Algemene plaatselijke verordening (hierna: APV) vormt de juridische basis voor het verlenen van standplaatsvergunningen. De raad heeft de bevoegdheid om de APV te wijzigen. Op grond van de APV kan het college nadere regels stellen voor het aanvragen en verlenen van een standplaatsvergunning. Hierin wordt onder andere de verdeelmethodiek opgenomen, zodat bij het uitgeven van nieuwe vergunningen wordt voldaan aan de Dienstenrichtlijn. Het college heeft een concept nadere regel en aanwijzingsbesluit vastgesteld, deze zijn bijgevoegd bij dit voorstel. De standplaatsvergunning dient om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord en overlast wordt tegengegaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder en overlast door zwerfafval. De concept nadere regels, het aanwijzingsbesluit en de raadsbrief waarin het college deze toelicht zijn opgenomen als informatieve bijlage.

Effect Dienstenrichtlijn
De Dienstenrichtlijn is in 2006 in werking getreden. Eind 2009 moesten alle lidstaten van de EU deze richtlijn hebben geïmplementeerd, zodat er een interne markt voor diensten kon ontstaan. Het doel van de richtlijn is dat dienstverleners, zowel personen als bedrijven, gemakkelijk binnen de gehele Europese Unie diensten kunnen verrichten. De reikwijdte van het begrip 'dienst' is uitgebreid, waardoor economische activiteiten die voorheen niet als een dienst werden beschouwd, dat nu wel worden. Zo moet de detailhandel in goederen inmiddels ook als dienst worden gezien. Standplaatsen zijn een vorm van detailhandel en vallen daarom onder de werking van de dienstenrichtlijn. De Europese Dienstenrichtlijn is in Nederland omgezet in de Dienstenwet. Vergunningen zijn schaars indien het gemeentebestuur een maximum aan het aantal te verlenen vergunningen stelt. Voor standplaatsen geldt in het belang van de openbare orde een maximumstelsel.

Jurisprudentie schaarse vergunningen
In 2016 is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het bestaan erkend van een nationale rechtsnorm die gevolgen heeft voor de besluitvorming over schaarse vergunningen (ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, Speelautomatenhal Vlaardingen). Het gelijkheidsbeginsel betekent volgens deze uitspraak voor de verdeling van schaarse vergunningen dat het gemeentebestuur aan (potentiële) gegadigden gelijke kansen moet bieden om in aanmerking te komen

voor deze vergunningen. Om een eerlijk speelveld, concurrentie en innovatie te kunnen borgen, is het van belang dat vergunningen voor het gebruik van schaarse middelen (zoals de openbare ruimte) niet een onbepaalde duur hebben.
Er is inmiddels verdergaande jurisprudentie over schaarse vergunningen. Deze jurisprudentie en de implicatie daarvan is uitgebreid bestudeerd. Daaruit en uit het bijgaande externe juridisch advies blijkt voor de Utrechtse situatie dat zowel zittende vergunninghouders als lokale ondernemers geen enkele voorrangspositie mogen krijgen bij de toedeling. Dit is ook bevestigd door de minister van EZK eind januari 2023 als antwoord op vragen uit de Tweede Kamer. Zij onderschrijft daarin het bestaan van de Europese regelgeving en de noodzaak die te volgen. Het gemeentebestuur kan niet anders dan deze regels te volgen en zittende én nieuwe ondernemers een kans te geven op een standplaats.

Beslistermijn
Het college kan pas starten met de formele aanvraagprocedure zodra de APV in werking is getreden. Spoedige besluitvorming is van belang om zo snel mogelijk duidelijkheid te kunnen geven aan vergunninghouders, nieuwe ondernemers en inwoners. Gezien het feit dat deze wijziging referendabel is geldt een uitgestelde inwerkingtreding van 5 weken na het raadsbesluit. Hoe eerder de raad heeft besloten over deze APV-wijziging, hoe eerder het proces van uitgifte kan starten. Niet besluiten betekent dat we op 1 januari 2024 geen standplaatshouders meer in de stad op gemeentegrond hebben met een vergunning.

Beoogd effect
Door toevoegen van de aanwijzingsbevoegdheid wordt de juridische basis voor de nadere regels en het aanwijzingsbesluit van het college voorzien, en is de APV up-to-date en voor standplaatsen in lijn met de modelverordening van de VNG.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
Raadsvoorstel – vastgesteld 11 juli 2013
Simpeler en doeltreffender standplaatsenbeleid; afschaffen Standplaatsverordening

Schriftelijke vragen:
SV 2019 nr. 233 over De Markt (met antwoord)
SV 2022 nr.137 Onzekere tijden voor standplaatshouders (met antwoord)
SV 2022 nr. 229 Standplaatsen voor marktkooplui (met antwoord)
SV 2023 nr. 15 Nieuwe Europese regels nekken ondernemers met standplaats, wat zit erachter (met antwoord)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De wijziging Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, Standplaatsen vast te stellen, met als (belangrijkste) wijzigingen: a. het toevoegen van de aanwijzingsbevoegdheid van het college voor de locaties waar standplaatsen mogen worden in genomen, b. het mobiele karakter van een standplaatsvergunning beter te borgen, en c. het samenvoegen en vereenvoudigen van de artikelen in afdeling 5.3 van APV. d. het onderscheid tussen venten en het innemen van een standplaats aan te passen anders vorm te geven zodat dit verschillende activiteiten zijn.
Argumenten	
1.1	Door toevoegen van de aanwijzingsbevoegdheid wordt de juridische basis voor de nadere regels en het aanwijzingsbesluit van het college voorzien
	Op basis van de gewijzigde APV kan het college in nadere regels stellen met betrekking tot de wijze van uitgifte van vergunningen en is het college ook bevoegd

	de locaties aan te wijzen waar vaste- en seizoensstandplaatsen mogen worden ingenomen.
1.2	Met deze aanpassingen worden de bepalingen in de APV met betrekking tot het onderwerp standplaatsen geactualiseerd
	Hiermee sluiten de bepalingen in de APV weer aan bij de huidige situatie in de stad en voor standplaatsen in lijn met de modelverordening van de VNG.
Kanttekening	
1.1	Om in de toekomst te kunnen selecteren op basis van kwalitatieve criteria, is mogelijk nog een wijziging van kaders nodig
	Om de overgang voor huidige standplaatshouders niet nog ingrijpender te maken is het voorstel van het college de uitgifte nu te doen via loting. Het college werkt echter ook aan toevoeging van circa 10 nieuwe standplaatsen waarbij een nieuwe manier van selectie wordt toegepast, waarmee ze invulling geeft aan het coalitieakkoord waarin staat dat ‘partijen die aanzienlijk duurzaam en circulair opereren een streepje voor hebben’. Dit kan betekenen dat tussentijds de selectiemethode voor nieuwe standplaatsen wijzigt, zowel voor deze circa 10 nieuwe plekken als ook bij de uitgifte van standplaatsen die vrijkomen in de loop der jaren (bijvoorbeeld bij tussentijdse opzegging). Dit kan betekenen dat de kaders in de APV (of daarbuiten) opnieuw moeten worden gewijzigd. Het college zal hiertoe in dat geval een voorstel doen aan de gemeenteraad.

Financiën
De kosten van ambtelijke inzet op dit dossier worden gedekt uit de programma’s Economie & Werkgelegenheid voor Iedereen en Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed.
De leges blijven ongewijzigd.

Vervolg
Na het besluit tot wijziging van de APV voor standplaatsen stelt het college de Nadere regel en het aanwijzingsbesluit definitief vast. Hierna stelt het college de mogelijkheid tot het aanvragen van een vergunning zo snel mogelijk open en start het proces van toedeling voor de huidige standplaatsen.

Het college gaat daarnaast aan de slag om binnen twee jaar een voorstel aan de raad te doen voor circa 10 nieuwe standplaatsen op gemeentelijke grond. Bij nieuwe vergunningverlening is het de bedoeling invulling te geven aan wat hierover staat in het coalitieakkoord: ‘Partijen in de stad die bij een aanbesteding of vergunningaanvraag laten zien aanzienlijk duurzaam en circulair te opereren, hebben een streepje voor’. Hiermee wordt in de komende tien jaar tussentijds toegewerkt naar een mogelijk ander systeem van beoordeling voor nieuw uit te geven vergunningen voor deze tien plaatsen, en ook bij uitgifte van plaatsen die vrijkomen (bijvoorbeeld bij tussentijdse opzegging).
Het college onderzoekt hierbij ook de mogelijkheden rondom duurzame leges. Het college zal in het geval van wijziging van deze kaders een voorstel hiertoe doen aan de gemeenteraad.

Participatie
Over specifiek de wijziging van de APV heeft geen participatie plaatsgevonden. Over de wijziging van het standplaatsenbeleid heeft de raad in 2013 reeds besloten dat alle vergunningen zouden aflopen per 1 januari 2024. De vergunninghouders zijn in 2013 en in oktober 2022 (opnieuw) geïnformeerd over het aflopen van de vergunningsperiode, en het voornemen van de gemeente om het beleid te wijzigen. Naar aanleiding daarvan is veel contact met individuele ondernemers geweest waarin ze hun vragen en zorgen hebben kunnen uiten. Er is op 16 maart een bijeenkomst georganiseerd om de standhouders verder te informeren over de huidige stand van zaken en met hen daarover het gesprek aan te gaan. Na gesprek in de raad zal nog opnieuw een bijeenkomst gehouden worden over het vervolg.

Communicatie
Zodra (na bespreking in de raad) definitief kan worden vastgesteld welke toedelingsmethode gaat worden gebruik, worden de vergunninghouders hierover geïnformeerd. Ook wordt het besluit kenbaar

gemaakt en zorgen we voor een eenvoudig proces, toegankelijk via de website. We bieden persoonlijke hulp bij het aanvragen van een vergunning aan, als blijkt dat daar behoefte aan is.

Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Besluit tot wijziging Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, Standplaatsen

Bijlagen informatief
- Raadsbrief ‘Vernieuwing Standplaatsenbeleid’
- Bijlage - Concept ‘Nadere regel artikel 5.13 Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, standplaatsen’
- Bijlage - Concept ‘Aanwijzingsbesluit artikel 5.13 Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, standplaatsen
- Bijlage – Locatielijst bij Concept ‘Aanwijzingsbesluit artikel 5.13 Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, standplaatsen
- Bijlage - Extern juridisch advies van VBK advocaten met onderwerp Advies inzake beleid standplaatsvergunningen gemeente Utrecht d.d. 8 maart 2023