Toelichting op de beleidsregels

Inleiding/aanleiding

Het te koop aanbieden van goederen en diensten vanaf een standplaats in de openbare ruimte is een niet meer weg te denken activiteit in de meeste gemeenten in Nederland. Voorbeelden van standplaatsen zijn bijvoorbeeld de visboer, de loempiakraam of de poelier. Ook de oliebollen-verkopers in de decembermaand en de ijsverkopers in het zomerseizoen vallen onder dit beleid. Standplaatsen verlevendigen de stad of het dorp, verschaffen werkgelegenheid, dragen bij aan de aantrekkelijkheid van de openbare ruimte en zijn een verrijking voor het voorzieningenaanbod voor de consument. Tegelijkertijd kan een standplaats op sommige locaties ook onveilige situaties veroorzaken.

Een vergunningstelsel is noodzakelijk omdat een standplaats ook overlast voor de omgeving of onveilig verkeersgedrag kan veroorzaken of het straatbeeld kan ontsieren. Om al deze belangen goed af te kunnen wegen is het gewenst beleid in de vorm van beleidsregels vast te stellen.

Het bestaande standplaatsenbeleid dateert uit 1998. Diverse wet- en regelgeving is sindsdien veranderd. Tevens is er de nodigde jurisprudentie uitgesproken verband houdende met standplaatsen. Het huidige standplaatsenbeleid is niet langer als actueel te beschouwen, hetgeen kan leiden tot knelpunten in de uitvoering van het beleid. Daarom dient het beleid geactualiseerd te worden.

Uitganspunten

Met de vaststelling van de beleidsregels wordt beoogd:

- Aanvragers voor een standplaatsvergunning duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden over hun mogelijkheden en positie;
- heldere en transparante toetsingskaders te bieden bij de behandeling van aanvragen voor een vergunning;
- een eenduidig beleid binnen de gemeente Westervoort vast te stellen.

De beleidsregels vormen een juridisch kader voor de toetsing van aanvragen. Er kunnen zich evenwel bijzondere situaties voordoen die verlening van een aanvraag in afwijking van de beleidsregels rechtvaardigen. Artikel 4:84 Awb geeft het bevoegde bestuursorgaan een zogeheten inherente afwijkingsbevoegdheid. Dit betekent dat het overeenkomstig de beleidsregel handelt, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. In dat geval is het bestuursorgaan, hoewel gesproken wordt van een bevoegdheid, verplicht om van de beleidsregel af te wijken. In dit opzicht verschilt een beleidsregel van een algemeen verbindend voorschrift (zoals een verordening), waarvan in beginsel niet mag worden afgeweken. Gelet op bovenvermelde inherente afwijkingsbevoegdheid behoeft de beleidsregel zelf geen hardheidsclausule te bevatten. Daar waar bij de toepassing van de beleidsregel blijkt dat stelselmatig moet worden afgeweken, kan dit aanleiding zijn om de beleidsregel aan te passen.

Juridisch kader

Bij het formuleren van beleidsregels dient rekening te worden gehouden met diverse andere wettelijke regelingen. Dit geldt ook voor de vergunninghouder bij het innemen van de standplaatsen. Hieronder zijn enkele relevante regelingen kort benoemd.

Algemene Plaatselijke Verordening

De gemeente Westervoort heeft in de Algemene Plaatselijke Verordening Westervoort 2021 een artikel (artikel 5.18) opgenomen waarin regels ten aanzien van standplaatsen zijn vastgelegd. Het artikel stelt dat zonder vergunning van het college geen standplaats mag worden ingenomen. Voorts wordt een aantal motieven genoemd op basis waarvan een vergunning kan worden geweigerd.

Warenwet

In de Warenwet staat waar levensmiddelen en andere consumentenproducten aan moeten voldoen. De nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA) controleert of deze regels worden nageleefd.

Winkeltijdenwet

De bepalingen uit deze wet gelden ook voor standplaatsen.

Wet Milieubeheer

In de wet milieubeheer wordt een regeling getroffen ten aanzien van inrichtingen die hinder of overlast kunnen veroorzaken voor de omgeving. Deze bepalingen gelden ook voor standplaatshouders. Vooral aan mobiele verkoopinrichtingen van vis en snacks worden milieueisen gesteld.

Grondwet

Artikel 7 van de Grondwet brengt met zich mee dat voor het aanbieden van gedrukte stukkengeen vergunning kan worden geëist. Als dit echter gebeurt vanaf een standplaats is voor het innemen van de standplaats wel een vergunning vereist (bijvoorbeeld voor een politieke partij die in verband met verkiezingen een standplaats inneemt).

Omgevingswet

Indien een standplaatshouder gebruik maakt van een vast verkoopobject (bijv. een kiosk) is deze voorziening vergunningsplichtig. In de regel zal in de gemeente Westervoort de standplaatshouder echter gebruikmaken van mobiele voorzieningen zoals kramen en verkoopwagens.

Marktverordening

Voor de weekmarkt van Westervoort zijn regels in een aparte verordening opgenomen. Deze regels gelden niet ten aanzien van de losse en vaste standplaatsen in de gemeente.

Leges- en precarioverordening

Voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor het verkrijgen van een standplaatsvergunning zijn kosten verbonden. De tarieven staan vermeld in de Legesverordening.

Dienstenrichtlijn

Standplaatsen mogen als gevolg van de Dienstenrichtlijn en in samenhang met het leerstuk van schaarse vergunningen niet voor onbepaalde tijd worden verleend.

<u>Artikelsgewijze toelichting</u>

Artikel 1 Algemene begripsbepalingen

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten standplaatsen. Vaste standplaatsen hebben een permanent karakter, omdat zij gedurende een langere periode op een locatie staan. Hiermee is de impact op de openbare ruimte en het woon- en leefklimaat doorgaans groot. Voor deze categorie zijn vaste locaties aangewezen. De seizoensgebonden standplaatsen betreffen in de praktijk de jaarlijkse oliebollen en kerstbomen verkoop in de winterperiode. Het is wenselijk om voor deze categorie meer flexibiliteit te geven omdat hier sneller kan worden ingespeeld op ontwikkelingen en locaties maar voor een beperkte periode worden ingenomen. Tot slot zijn er incidentele standplaatsen bijvoorbeeld voor voorlichtingsacties. De impact hiervan is gering. Voor deze categorie zijn dan ook geen vaste locaties aangewezen.

Artikel 2 Aanvraag vergunning

Door een aanvraagformulier te hanteren krijgt de gemeente in de regel direct de noodzakelijke informatie om de aanvraag in behandeling te kunnen nemen en te kunnen toetsen aan de criteria. Dit voorkomt dat steeds aanvullende gegevens moeten worden gevraagd.

Artikel 3 Beoordeling aanvraag

Lid 1: behoeft geen toelichting.

Lid 2: Deze weigeringsgrond geldt alleen voor vaste standplaatsen. Vaste standplaatsen dienen te passen binnen de geldende bestemming. Standplaatsen worden toegelaten op locaties die de bestemming “Detailhandel, “Verkeersdoeleinden”, “Verblijfsdoeleinden” of een gelijkwaardige bestemming hebben. Op locaties met een andere bestemming, zoals groenvoorziening en woondoeleinden , kunnen geen permanente standplaatsen worden ingenomen, tenzij er een ontheffing van het bestemmingsplan kan worden verleend. De keuze voor de bestemmingen verkeersdoeleinden, verblijfdoeleinden of een gelijkwaardige bestemming is alleszins verdedigbaar omdat standplaatsen ook op en aan de weg ontstaan zijn en daar eigenlijk onlosmakelijk mee verbonden zijn. De keuze voor deze bestemmingen is een uitbreiding van mogelijkheden ten opzicht van het Standplaatsenbeleid 1990. Reden hiervoor is dat hiermee ruimte wordt geboden zodat bepaalde gewenste initiatieven kunnen worden gehonoreerd.

Lid 3: Deze criteria zijn een uitwerking van de weigeringsgronden voor een (standplaats)vergunning genoemd in artikel 1:8 jo 5:18, lid 3 van de APV. Volgens gangbare jurisprudentie mag het reguleren van concurrentieverhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente te worden aangemerkt. Hierop zijn enkel uitzonderingen mogelijk die verwerkt zijn in de criteria onder l. De Dienstenrichtlijn staat deze weigeringsgronden voor standplaatsen die (mede) diensten verlenen niet toe, omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij

verkeer van diensten. Het blijft echter nog wel mogelijk om deze weigeringsgrond te hanteren voor het verkopen van goederen. De Dienstenrichtlijn is daarop immers niet van toepassing.
Lid 4: zie voor de door de gemeente vastgestelde locaties de bijlage met locatiekaarten.
Lid 5: De gemeente mag in principe geen branches weigeren of voorschrijven. Vanuit het oogpunt van openbare orde is het evenwel ongewenst dat twee branches op hetzelfde moment en op de dezelfde locatie een standplaats hebben.
Lid 6: Wanneer een vacature ontstaat en de behoefte bestaat deze in te vullen dient dit via een openbare procedure te geschieden. De gemeente hanteert geen wachtlijst. Is het maximale aantal vergunningen verleend wordt een aanvraag automatisch geweigerd. Betrokken kan op het moment dat een vacature ontstaat reageren op de openbare bekendmaking. De procedure is uitgewerkt in artikel 6.

Artikel 4 Vaste standplaatsen
Lid 1: Het uitgangspunt is om standplaatslocaties zoveel mogelijk te vestigen rondom winkelgebieden en/of (dorps-)pleinen. Standplaatsen hebben een verkeersaantrekkende werking en hebben een zekere impact op de omgeving. Rondom winkelgebieden zijn standplaatsen vaak makkelijker inpasbaar. De aangewezen locaties verdeeld naar aantal standplaatsen en tijdstippen vormen gezamenlijk het maximumstelsel. Dit betekent dat het aantal vaste standplaatsen per locatie is gelimiteerd.
Lid 2: Het maximumstelsel geldt niet voor seizoensgebonden of incidentele standplaatsen. Aanvragen voor locaties worden beoordeeld aan de hand van de criteria vermeld in lid 1 van artikel 3.
Lid 4: deze bepaling is toegevoegd om ook een toetsingskader te bieden voor standplaatsen die weliswaar op particuliere grond staan doch wel een vergunning vergen op grond van artikel 5:17 Awb. Deze bepaling is verder uitgewerkt in artikel 8.

Artikel 5 Voorwaarden standplaatsvergunning
Leden 1, 2 en 4 spreken voor zich.
Lid 3: Volgens Europese en landelijke juridische uitspraken dient de gemeente transparanteregels te hebben waaraan de gemeente bij de verdeling van schaarse vergunningen voldoet. Het gaat vooral om transparantieverplichtingen bij de verdeling en verlening van schaarse vergunningen, die waarborgen dat de aanvragers gelijke kansen hebben om mee te dingen naar schaarse vergunningen. Omdat er een maximumstelsel geldt, dient de gemeente iedere ondernemer in beginsel een gelijke kans te bieden om een standplaatsvergunning te bemachtigen. Dit betekent dat vergunningen niet automatisch kunnen worden verlengd. Is de vergunningsduur verlopen dient iedere belangstellende ondernemer de kans te krijgen om de vrijgekomen vergunning te verkrijgen. Een periode van 12 jaar achten wij naar de vergunninghouder toe een redelijke periode.
Lid 5: Er zijn verschillende situaties denkbaar waarin het wenselijk is om de vergunningsduur te beperken, bijvoorbeeld wanneer op voorhand bekend is dat als gevolg van een ruimtelijke ontwikkeling of herbestemming een locatie komt te vervallen.
Lid 6: Deze bepaling is opgenomen vanuit het oogpunt van effectieve controle en om te voorkomen dat een standplaatsvergunning een economisch verhandelbaar object gaat worden.

Artikel 6 Inschrijven en procedure
Standplaatsvergunningen zijn zogenaamde "schaarse vergunningen". Dit zijn vergunningen waarbij het aantal gegadigden groter is of kan zijn dan het aantal vergunningen dat wordt uitgegeven. Uitgangspunt van de rechtspraak is het gelijkheidsbeginsel en de gelijke kansen voor eenieder om voor een vergunning in aanmerking te komen. Mede omdat de gemeente Westervoort een maximumstelsel hanteert voor vaste standplaatsen op de door het college aangewezen locaties (zie 4.2) kan de vraag op een aantal locaties groter zijn dan het aantal beschikbare plaatsen. Op grond van de rechtspraak rondom de schaarse vergunningen is het verplicht om voor schaarse vergunningen een verdelingsbeleid te voeren dat verzekert dat alle gegadigden gelijke kansen hebben. De procedure moet volgens de Europese Dienstenrichtlijn duidelijk zijn, vooraf openbaar gemaakt en aan aanvragers de garantie bieden dat hun aanvraag objectief en onpartijdig wordt behandeld.

Artikel 7 Voorwaarden innemen standplaats
Lid 1: De ambulante handel kent een persoonlijk karakter. Het is wenselijk dat standplaatshouders hun standplaats daadwerkelijk persoonlijk innemen. Dit voorkomt ongewenste handel in standplaatsen. Niet persoonsgebonden vergunningen vertegenwoordigen een grote economische waarde. Handel in vergunningen is door de aard van de standplaatsen ongewenst.
Om deze reden is een standplaatsvergunning persoonsgebonden en wordt daarom alleen aan

natuurlijke personen verstrekt. Dit betekent dat wanneer een natuurlijke persoon een onderneming drijft in de vorm van een rechtspersoon, de vergunning op naam wordt gesteld van deze natuurlijke persoon. Hiermee wordt voorkomen dat rechtspersonen een overheersende positie innemen op de standplaatsenmarkt waardoor de verscheidenheid verloren kan gaan.
Een standplaats is niet overdraagbaar. Een standplaatsvergunning kan dus niet op een rechtsopvolger overgaan. Op deze wijze wordt een eerlijke verdeling van de standplaatsen over de diverse aanvragers gerealiseerd en wordt handel in standplaatsen voorkomen.

Lid 5: In het vijfde lid staat dat een standplaatsvergunning kan worden ingetrokken indien het een bepaalde duur niet ingenomen wordt. De grondslag hiervoor ligt in artikel 1:6 van de APV. Op grond van artikel 1:6 van de APV zijn er ook andere redenen om een vergunning of ontheffing in te trekken of te wijzigen. Zo kan een vergunning wordt gewijzigd of ingetrokken bij het veranderen van omstandigheden/inzichten bijv. bij een herinrichting waardoor de standplaats niet langer kan worden ingenomen.

Artikel 8 Standplaats op particulier terrein
Voor zover een openbare, in de open lucht gelegen plaats in particuliere eigendom wordt gebruikt om een standplaats in te nemen, is het vergunningstelsel van artikel 5:18 APV eveneens van toepassing. Artikel 5:19 APV bepaalt bovendien, dat het de rechthebbende op een perceel, verboden is toe te staan dat daarop zonder vergunning van het college een standplaats wordt of is ingenomen. Standplaatsen op particuliere grond vallen eveneens onder deze beleidsnota. Het is, in het kader van de openbare orde en veiligheid en de openbare gezondheid, van belang, dat deze standplaatsen aan dezelfde regels als standplaatsen die op gemeentegrond worden ingenomen, voldoen. Daarnaast kan er, indien een privéeigenaar eigen, tegenstrijdige eisen zou mogen stellen aan de standplaats, sprake zijn van misbruik van het eigendomsrecht en strijd met het algemeen belang. De gemeente is niet bevoegd om voor het innemen van een standplaats op particuliere grond huur in rekening te brengen of precariorecht te heffen. Uiteraard worden voor het in behandeling nemen van de vergunningaanvraag wel leges in rekening gebracht. De aanvrager moet bij de aanvraag de schriftelijke toestemming van de grondeigenaar overleggen of er moet sprake zijn van een privaatrechtelijk overeenkomst op grond waarvan de aanvrager recht heeft op het innemen van een standplaats op de particuliere grond. De tijden voor het innemen van standplaatsen als bedoeld in artikel 3 gelden niet voor standplaatsen op particulier terrein, omdat hierover met de eigenaar van het particuliere terrein afspraken worden gemaakt.

Artikel 9 Omvang en gebruik van standplaats
In het vijfde lid staat dat een vergunninghouder statafels bij zijn standplaats mag plaatsen als deze binnen maximale afmetingen van de standplaats worden geplaatst. Hierbij is bewust gekozen voor statafels en geen ‘terras’, omdat een zitgelegenheid bij een standplaats in beginsel niet wenselijk is.
Een zitgelegenheid biedt publiek namelijk de gelegenheid om langer bij de standplaats te blijven en kan overlast veroorzaken voor omwonenden of de bereikbaarheid.

Artikel 10 Schoonhouden en ontruimen standplaats
Behoeft geen toelichting.

Artikel 11 Evenementen
Lid 1: Rondom evenementen heeft de organisator/vergunninghouder van het betreffende evenement het eerste recht tot gebruik van de openbare ruimte. Dit betekent dat standplaatshouders tijdens deze evenementen hun standplaats niet mogen innemen tenzij het evenement hierdoor niet wordt verstoord of de organisator hiermee instemt.
Lid 2: Dit betreft een inspanningsverplichting voor de gemeente om een alternatieve locatie aan te wijzen. Dit is echter geen verplichting.

Artikel 12 Tijdstip innemen standplaats
Behoeft geen toelichting.

Artikel 13 Tijdelijk andere locatie of dag(deel) of andere eindtijd
Behoeft geen toelichting.

Artikel 14 Kosten
De leges worden jaarlijks vastgesteld door de raad. De vergoeding die wordt gevraagd voor het gebruik van de gemeentegrond en indien van toepassing gebruik van een stroomvoorziening is in lijn met de vergoeding die voor een standplaats op de weekmarkt gevraagd wordt. Het recht om kosten te regelen wordt via een privaatrechtelijke overeenkomst geregeld.

Artikel 15 Overgangsbepaling
Behoeft geen toelichting.

Artikel 16 Inwerkingtreding
Behoeft geen toelichting.

Artikel 17 Citeertitel
Behoeft geen toelichting.