

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:3867
Datum uitspraak	28 november 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 juli 2017 heeft het college de aanvraag voor een tijdelijke standplaats afgewezen.

Volledige tekst

201709869/1/A3.

Datum uitspraak: 28 november 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Zaandam, gemeente Zaanstad,
appellant,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland van 7 december 2017 in zaken nrs. 17/4694 en 17/4695 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad.

Procesverloop

Bij besluit van 27 juli 2017 heeft het college de aanvraag voor een tijdelijke standplaats afgewezen.

Bij besluit van 27 september 2017 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 december 2017 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank (hierna: de rechtbank) het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 oktober 2018, waar het college,

vertegenwoordigd door F.P. Brouwer, is verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Voor de relevante wet- en regelgeving wordt verwezen naar de bijlage. Deze maakt deel uit van de uitspraak.

Inleiding

2. [appellant] heeft een aanvraag ingediend voor een vergunning voor een tijdelijke standplaats voor zijn oliebollenkraam op de Gedempte Gracht op de brug tegenover het winkelcentrum de Rozenhof te Zaandam voor de periode van 1 oktober 2017 tot en met 31 december 2017. Deze aanvraag is afgewezen door het college, op grond van artikel 1:8 en artikel 5:18 van de Algemene Plaatselijke Verordening van Zaanstad (hierna: APV) en het college heeft daarbij verwezen naar beleidsregel 5 van de Beleidsregels reclame- en standplaatsenbeleid Inverdan (Apv) 2015 (hierna: de Beleidsregels). Na het door [appellant] gemaakte bezwaar heeft het college zijn standpunt gehandhaafd.

De aangevallen uitspraak

2.1. De rechtbank heeft overwogen dat het college als bevoegd orgaan voor het verlenen van standplaatsvergunningen ingevolge artikel 5:18 van de APV de bevoegdheid toekomt om beleid over de uitoefening van de bevoegdheid tot het verlenen van standplaatsvergunningen vast te stellen. Daarbij dient het college binnen de grenzen van de APV te blijven en dient er verband te zijn met de in de APV opgenomen algemene en specifieke weigeringsgronden. Volgens de rechtbank zijn de toegepaste Beleidsregels uitdrukkelijk ook van toepassing op standplaatsen en houden deze verband met de openbare orde, de openbare veiligheid en de bescherming van het milieu en derhalve met de in artikel 1:8 van de APV opgenomen algemene weigeringsgronden. Met beleidsregel 5 van de Beleidsregels is volgens de rechtbank geen extra weigeringsgrond in het leven geroepen en het college is binnen de hem op grond van de APV toekomende bevoegdheid gebleven. De rechtbank is voorts van oordeel dat de Beleidsregels niet kennelijk onredelijk of rechtens onjuist zijn. Het college heeft zich volgens de rechtbank op het standpunt mogen stellen dat met de verlening van de door [appellant] aangevraagde standplaatsvergunning de openbare orde en de openbare veiligheid in het gedrang komen.

De rechtbank heeft overwogen dat de omstandigheid dat [appellant] 38 jaar ter plaatse een standplaats houdt niet als een bijzondere omstandigheid hoeft te worden aangemerkt op basis waarvan van de Beleidsregels had moeten worden afgeweken. Ten slotte is de rechtbank van oordeel dat het beroep van [appellant] op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt, omdat het door hem aangehaalde geval geen gelijk of vergelijkbaar geval is.

Het hoger beroep

2.2. [appellant] betoogt dat de vergunning ten onrechte is geweigerd op grond van beleidsregel 5 van de Beleidsregels. Volgens [appellant] is met deze beleidsregel een extra weigeringsgrond in het leven geroepen die niet zijn grondslag vindt in artikel 1:8 van de APV.

De weigeringsgronden in artikel 1:8 van de APV zijn limitatief en beleidsregel 5 kan dan ook niet worden toegepast, aldus [appellant]. Hij voert aan dat met het weigeren op basis van beleid dat het college zelf formuleert een uitbreiding van de weigeringsgrond aan de orde is.

De rechtbank en het college hebben volgens [appellant] verzuimd te motiveren waarom beleidsregel 5 van de Beleidsregels ziet op de in artikel 1:8 van de APV genoemde weigeringsgronden. Daarnaast is niet gemotiveerd op welke wijze de openbare orde, dan wel andere omstandigheden op grond waarvan ingevolge artikel 1:8 van de APV kan worden geweigerd, aan de orde zijn. Volgens [appellant] is niet gebleken op welke wijze zijn oliebollenkraam, die 38 jaar op deze plek heeft gestaan, nu de openbare orde en openbare veiligheid schendt.

[appellant] betoogt voorts dat hij een lange periode op de betreffende locatie heeft gestaan en hij in 2015 nog wel een vergunning heeft gekregen. Ook verwijst hij naar de vergunning die wel aan een ander is verleend en stelt zich op het standpunt dat dit in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Ten slotte verwijst [appellant] naar een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 13 november 2015 (HAA 15/4584), waarin is geoordeeld dat het besluit van 7 januari 2015 (2014/261675) niet in werking is getreden omdat dit niet op de wettelijk voorgeschreven wijze is bekend gemaakt.

De beoordeling

3. De rechtbank heeft terecht en op goede gronden geoordeeld dat voldoende is gebleken dat beleidsregel 5 van de Beleidsregels verband houdt met de openbare orde, de openbare veiligheid en de bescherming van het milieu, derhalve met de algemene weigeringsgronden van artikel 1:8 van de APV. Zoals de rechtbank terecht van belang heeft geacht is de Gedempte Gracht ontgraven en loopt er thans weer een gracht door het winkelgebied. Door de beperkte beschikbare ruimte komt met de verlening van een standplaatsvergunning voor een oliebollenkraam als die van [appellant], die zich gedurende een onafgebroken periode van drie maanden ter plaatse zal bevinden en waar wordt gebakken en gebraden, de openbare orde en de openbare veiligheid in het gedrang. Ook de aanwezigheid van kabels en aggregaten en het lozen van afvalwater spelen hierbij een rol, onder meer met het oog op de bescherming van het milieu. Voor de Gedempte Gracht is bepaald dat geen standplaatsen meer worden toegestaan. Anders dan [appellant] heeft aangevoerd, is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat met beleidsregel 5 van de Beleidsregels geen extra weigeringsgrond in het leven is geroepen.

3.1. De rechtbank heeft voorts terecht geoordeeld dat het college zich op het standpunt mocht stellen dat de aanvraag voor de standplaatsvergunning mocht worden afgewezen op grond van artikel 1:8 van de APV onder verwijzing naar beleidsregel 5 van de Beleidsregels. Anders dan [appellant] stelt heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college in het besluit van 27 september 2017 onder meer heeft toegelicht dat de Gedempte Gracht voetgangersgebied is, waar zich de meeste loopstromen bevinden. Ter zitting heeft het college nogmaals bevestigd dat het gaat om voetgangersgebied. In het besluit heeft het college gemotiveerd dat over de herinrichting van de Gedempte Gracht veelvuldig overleg is geweest met ondernemers, ook met [appellant]. Er is gesproken over hoe om te gaan met standplaatsen na het terugbrengen van de gracht. Voor de Gedempte Gracht is bepaald dat geen standplaatsen meer worden toegestaan. De nieuwe inrichting ter plaatse voorziet niet in de benodigde ruimte voor standplaatsen, behoudens vijf specifieke locaties. Op de

Gedempte Gracht zijn verder alleen nog promotieactiviteiten toegestaan. Hiertoe is onder meer besloten in het kader van de brandveiligheid en de wet milieubeheer. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de toegepaste beleidsregel deugdelijk is gemotiveerd.

3.2. De rechtbank heeft verder terecht geoordeeld dat het college het enkele feit dat [appellant] al 38 jaar ter plaatse een standplaats houdt in dit geval niet als bijzondere omstandigheid heeft hoeven aanmerken. Door de herinrichting van de Gedempte Gracht is de feitelijke situatie ter plaatse gewijzigd. Hierover is overleg gevoerd met de betrokkenen en [appellant] was op de hoogte dat er na de herinrichting op deze locatie geen plaats meer zou zijn voor zijn oliebollenkraam. Zo nodig kon hij dus zijn bedrijfsvoering hier op afstemmen.

De rechtbank heeft voorts terecht geoordeeld dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt. Het gaat namelijk bij het door [appellant] aangehaalde geval om een verleende vergunning voor een oliebollenkraam voor een winkelpand, waarbij het gaat om een andere locatie. Daarnaast is hierbij geen sprake van bakken en braden in de buitenlucht en gaat het om kortdurende activiteiten. Aldus is het door [appellant] aangehaalde geval geen gelijk of vergelijkbaar geval.

Anders dan [appellant] stelt, is de uitspraak van de rechtbank van 13 november 2015 (HAA 15/4584) niet van belang voor zijn kwestie. In deze uitspraak was de vernietigingsgrond dat de Beleidsregels niet behoorlijk waren bekendgemaakt. Inmiddels zijn zij dat wel.

Conclusie

4. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college de aanvraag van een tijdelijke vergunning voor deze standplaats heeft mogen afwijzen. Het college heeft voor deze afwijzing grondslag kunnen vinden in de APV en de Beleidsregels.

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld-Mak, griffier.

w.g. Verheij w.g. Langeveld-Mak
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 november 2018

317-893

BIJLAGE

Algemene plaatselijke verordening (APV) Zaanstad

Artikel 1:8 Weigeringsgronden

De vergunning of ontheffing kan door het bevoegd gezag of het bevoegde bestuursorgaan worden geweigerd in het belang van:

- a. de openbare orde;
- b. de openbare veiligheid;
- c. de volksgezondheid;
- d. de bescherming van het milieu.

Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een standplaats in te nemen of te hebben.
2. Het college kan een vaste standplaatsvergunning weigeren wegens strijd met een geldend bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd:
 - a. [vervallen]; (z)
 - b. indien als gevolg van bijzondere omstandigheden in de gemeente of in een deel van de gemeente redelijkerwijs te verwachten is dat door het verlenen van de vergunning voor een standplaats voor het verkopen van goederen een redelijk verzorgingsniveau voor de consument ter plaatse in gevaar komt.
 - c.. indien een aanvraag voor een tijdelijke standplaats betrekking heeft op een periode die later ingaat dan 90 dagen na de ontvangstdatum van de aanvraag.
4. Op de aanvraag en de vergunning uit het eerste lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Beleidsregels reclame- en standplaatsenbeleid Inverdan (Apv) 2015

Beleidsregel 5

De inrichting van Inverdan voorziet niet in de benodigde ruimte voor standplaatsen. In het belang van de openbare orde en veiligheid verstrekt het college geen vergunningen voor een standplaats in Inverdan, behoudens de volgende uitzonderingen.

- Op de vijf locaties zoals aangegeven in de bijlage bij deze beleidsregels is voldoende ruimte voor een tijdelijke standplaats. Het college verstrekt uitsluitend een vergunning voor een

standplaats op een van deze locaties, indien het een tijdelijke standplaats betreft die aan het eind van de dag wordt afgebroken en opgeruimd. Per locatie wordt niet meer dan één standplaats vergund, behoudens in het geval van een verkiezingsbijeenkomst van politieke partijen.

- Voor de locatie op de Gedempte Gracht geldt de restrictie dat verkoop niet is toegestaan. Deze locatie is alleen bedoeld voor promotionele activiteiten.
- Voor de locaties Gedempte Gracht en Rozengracht is het verplicht gebruik te maken van de aanwezige elektriciteitsvoorzieningen.
- Per kalenderjaar wordt per winkel maximaal één vergunning verstrekt voor een tijdelijke standplaats voor de voorgevel van de winkel, mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

a) zowel de winkel als de kraam zijn gericht op de verkoop van voor directe consumptie geschikte levensmiddelen (food);

b) de kraam wordt geëxploiteerd door de exploitant van de winkel.

Toelichting op artikel 5:18

Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden

Algemeen: Zaanstad acht een vergunning voor het hebben van een standplaats, hoe eenvoudig ook, noodzakelijk en evenredig. De vergunning 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 vergunning is persoonsgebonden (artikel 1:6). Een vergunning wordt in beginsel voor onbepaalde tijd verleend (artikel 1:7). De vergunning kan met het oog op de verdeling van standplaatsen aan een termijn worden verbonden, dan moet gemotiveerd worden waarom dit noodzakelijk is in het belang van onder meer de openbare orde, overlast en de verkeersveiligheid en milieu. Zie voor nadere toelichting bij de artikelen 1:7.

Tweede lid: de bepalingen in de APV met betrekking tot het innemen van een standplaats zijn gebaseerd op ordening van de straathandel en zijn gebaseerd op de regulerende bevoegdheid van de gemeente van zaken die tot haar huishouding behoren. Daarnaast vormen de besluiten op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening, zoals een bestemmingsplan, een zelfstandige weigeringsgrond. Dit betekent dat bij de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning voor het innemen van een standplaats gelet moet worden op de voorschriften die uit het bestemmingsplan voortvloeien. Zodra een standplaats in het standplaatsenbeleid is opgenomen wordt bij een aanvraag geen bestemmingsplantoets gedaan. In de overige gevallen wel.

Derde lid, onder a, redelijke eisen van welstand. Deze weigeringsgrond hanteert Zaanstad niet meer.

Derde lid onder b, redelijk verzorgingsniveau. In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een

openbare ordebelang aangemerkt. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State blijkt dat het reguleren van de concurrentieverhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente wordt aangemerkt. Hierop is slechts één uitzondering toegestaan, namelijk wanneer het voorzieningenniveau voor de consument in een deel van de gemeente in gevaar komt.

Derde lid onder c, indiening. Een van de voorwaarden bij het aanvragen van tijdelijke standplaatsvergunningen is dat de aanvraag op z'n vroegst 90 dagen van tevoren kan worden gedaan. Dit om een gevarieerd aanbod te krijgen, goede toetsing mogelijk te maken en wachtlijsten te voorkomen.

Indien een aanvraag betrekking heeft op een periode die later ingaat dan 90 dagen na de ontvangstdatum van de aanvraag, wordt de aanvraag afgewezen. Aanvragen van standplaatsvergunningen worden behandeld in de volgorde waarin zij zijn ontvangen. Indien meerdere aanvragen met betrekking tot dezelfde standplaats op één en dezelfde dag worden ontvangen, wordt de volgorde van behandeling van de aanvragen van de desbetreffende dag door loting bepaald.

Beleidsregels: aan de hand van de motieven, genoemd in artikel 1:8, kan het college beleidsregels vaststellen, waarin wordt aangegeven wanneer wel of niet tot het afgeven van een standplaatsvergunning wordt overgegaan.

Het college heeft beleid ten aanzien van standplaatsen voor het gebied Inverdan op 6 november vastgesteld. (Gemeenteblad 2012, nummer 51, Beleidsregels reclame- en standplaatsenbeleid Inverdan 2012/gewijzigd op 1 augustus 2014 Gemeenteblad 2014, 43140). De inrichting van Inverdan voorziet niet in de benodigde ruimte voor standplaatsen. In het belang van de openbare orde en veiligheid verstrekt het college geen vergunningen voor een standplaats in Inverdan, behoudens een aantal omliggende uitzonderingen.