

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BP9547
Datum uitspraak	30 maart 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 januari 2009 heeft het college een aanvraag van [appellant] om een standplaatsvergunning en een vergunning voor het plaatsen van verwijsborden ten behoeve van het graveren van kentekens en het repareren van autoruiten afgewezen.

Volledige tekst

201007264/1/H3.

Datum uitspraak: 30 maart 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats], handelend onder de naam Kenmerk Autoruitenservice, tegen de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 17 juni 2010 in zaak nr. 09/1976 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Smallingerland.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 januari 2009 heeft het college een aanvraag van [appellant] om een standplaatsvergunning en een vergunning voor het plaatsen van verwijsborden ten behoeve van het graveren van kentekens en het repareren van autoruiten afgewezen.

Bij besluit van 6 juli 2009 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 juni 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 28 juli 2010, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 maart 2011, waar [appellant], in persoon, is verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 2.1.5.1, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Smallingerland 2005 (hierna: de Apv) is het verboden zonder vergunning van het college de weg of een weggedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig de bestemming daarvan.

Ingevolge het vijfde lid, aanhef en onder b, kan een vergunning bedoeld in het eerste lid worden geweigerd indien het beoogde gebruik hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

Ingevolge artikel 5.2.3, eerste lid, aanhef en onder a, is het verboden om zonder vergunning van het college op of aan de weg of aan een openbaar water dan wel op een andere - al dan niet met enige beperking - voor het publiek toegankelijke en in de openlucht gelegen plaats met een voertuig, een kraam, een tafel of enig ander middel een standplaats in te nemen of te hebben teneinde in de uitoefening van de handel goederen te koop aan te bieden dan wel diensten aan te bieden.

Ingevolge het zesde lid kan een vergunning bedoeld in het eerste lid worden geweigerd:

- a. in het belang van de openbare orde;
- b. in het belang van het voorkomen of beperken van overlast;
- c. indien de standplaats hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;
- d. in het belang van de verkeersvrijheid of -veiligheid;
- e. wanneer als gevolg van bijzondere omstandigheden in de gemeente of in een deel der gemeente redelijkerwijs te verwachten is dat door het verlenen van de vergunning een redelijk verzorgingsniveau voor de consument ter plaatse in gevaar komt;
- f. vanwege de strijd met een geldend bestemmingsplan.

2.2. Ter invulling van de bevoegdheid die voortvloeit uit artikel 2.1.5.1, vijfde lid, aanhef en onder b, hanteert het college de Beleidsregels tijdelijke reclameborden (hierna: de Beleidsregels), die een onderdeel over verwijsborden bevatten. Volgens dat onderdeel worden maximaal tien verwijsborden toegestaan voor de volgende activiteiten die binnen de gemeente plaatsvinden:

- grootschalige evenementen;
- open dagen van bedrijven die aan de criteria voldoen die genoemd zijn in de beleidsregels tijdelijke reclameborden;
- rommelmarkten en vlooiemarkten.

Ter invulling van de bevoegdheid die voortvloeit uit artikel 5.2.3, zesde lid, van de Apv, voert het college een beleid, dat is neergelegd in de notitie "Standplaatsenbeleid autoruitenherstel en -graveerbedrijven gemeente Smallingerland 2009" (hierna: Standplaatsenbeleid). Volgens

dit beleid worden voor autoruitherstel- en -graveerbedrijven alleen standplaatsvergunningen verleend voor de Markt. Aanvragen voor het innemen van een standplaats buiten de Markt worden afgewezen onder verwijzing naar het gevoerde beleid, met daarbij de overweging dat er tevens sprake is van strijd met het bestemmingsplan.

2.3. [appellant] heeft vergunning aangevraagd om standplaats in te mogen nemen op het parkeerterrein aan de Martin Luther Kingboulevard (hierna: M.L. Kingboulevard) te Drachten gedurende drie dagen per week in het jaar 2009. Het college heeft de aanvraag onder meer afgewezen, omdat het bestemmingsplan "Martin Luther Kingsingel" het innemen van een standplaats op het parkeerterrein ten behoeve van het graveren van kentekens en het repareren van autoruiten niet toestaat. Tevens heeft het college ter motivering van de afwijzing verwezen naar het Standplaatsenbeleid.

2.4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het Standplaatsenbeleid van toepassing is, omdat geen publicatie van dit beleid heeft plaatsgevonden. Nu niet is voldaan aan artikel 3:40 en 3:42, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), is het besluit waarbij dat beleid is vastgesteld, nog niet in werking getreden. Het college kan geen beroep doen op dit niet gepubliceerd beleid, aldus [appellant].

2.4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 7 oktober 2009 in zaak nr. 200900058/1/H1) heeft het niet bekend maken van een beleidsregel niet tot gevolg dat de inhoud van het daarin neergelegde beleid zonder betekenis is, doch brengt deze omstandigheid mee dat het bestaan van dat beleid in elk afzonderlijk geval dient te worden aangetoond. Het college heeft in het besluit op bezwaar vermeld wat de inhoud van het beleid is en hoe het verzoek van [appellant] daaraan is getoetst. Het beleid houdt onder meer in dat het college ten aanzien van het toewijzen van vergunningen voor autoruitenherstel en -graveerbedrijven terughoudendheid betracht. De locatie M.L. Kingboulevard wordt met het oog op de bescherming van het uiterlijk aanzien en gelet op het geldende bestemmingsplan, dat een hoge beeldkwaliteit wil bevorderen, niet aangemerkt als een geschikte locatie. Bovendien heeft het college geconcludeerd dat alleen het parkeerterrein aan de Markt te Drachten, met uitzondering van zaterdag, geschikt is om te worden aangewezen voor het innemen van een standplaats door autoruitenherstel- en -graveerbedrijven. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het aannemelijk is dat het college het in de beleidsnotitie vastgelegde beleid in het verleden al als vaste gedragslijn heeft toegepast en dat het met de vastlegging van het beleid in beleidsregels heeft beoogd een bestendige uitvoeringspraktijk vast te leggen en nader uit te werken. Het betoog faalt.

2.5. In de tweede plaats betoogt [appellant] dat de rechtbank door te overwegen dat de door [appellant] aangedragen voorbeelden van uitstallingen bij permanente bedrijven op de locatie M.L. Kingboulevard niet te vergelijken zijn met het innemen van een standplaats, heeft miskend dat hij niet heeft beoogd dit te stellen. Hij heeft beoogd te stellen dat de gevestigde bedrijven op de M.L. Kingboulevard op grote schaal en structureel gebruik maken van de parkeerplaatsen voor de verkoop van hun producten, hetgeen in strijd is met het bestemmingsplan. Het college geeft echter geen blijk van handhaving van het bestemmingsplan. Bovendien gedooft het college niet alleen op het terrein van de M.L. Kingboulevard, maar geeft het ook vergunningen af voor activiteiten op dit terrein. Nu het college het [appellant] echter niet toestaat om standplaats in te nemen wegens strijd met het bestemmingsplan, handelt het volgens [appellant] in strijd met het verbod van willekeur en vooringenomenheid in de zin van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

2.5.1. Voor zover [appellant] verwijst naar de permanent gevestigde bedrijven op de M.L.

Kingboulevard die volgens hem in strijd met het bestemmingsplan handelen, overweegt de Afdeling dat het Standplaatsenbeleid met de daarin opgenomen handhavingsparagraaf niet op de uitstallingen bij permanent gevestigde bedrijven van toepassing is. Voor zover [appellant] verwijst naar gevallen waarin volgens hem wel standplaatsvergunningen voor de M.L. Kingboulevard zijn verleend, overweegt de Afdeling dat het weigeren van een standplaatsvergunning wegens strijd met het bestemmingsplan een discretionaire bevoegdheid van het college betreft. De Oude-Ambachtendag en de Dag van het Platteland, waarop [appellant] met name heeft gewezen, betreffen evenementen die eenmaal per jaar plaatsvinden en die volgens vaste jurisprudentie daarom niet in het bestemmingsplan hoeven te zijn voorzien, zodat zich geen gelijk te stellen geval voordoet. Met de rechtbank ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college in zoverre niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten geen standplaatsvergunning te verlenen. Het betoog faalt.

2.6. [appellant] betoogt verder dat het contract dat de gemeente met JHD intermediair b.v. (hierna: JHD) heeft afgesloten, het plaatsen van verwijsborden door [appellant] per definitie uitsluit. Overigens pleegt de gemeente contractbreuk door in een later stadium beleid te maken voor onder meer verwijsborden, aldus [appellant]. Bovendien is de gemeente niet bevoegd om beleid te maken waarbij de aard van de activiteit onderscheidend is, zodat het beleid met betrekking tot het plaatsen van verwijsborden niet rechtmatig is, aldus [appellant]. Tevens kan een te beperkend beleid voor reclameconstructies op grond van artikel 2.1.5.1, vijfde lid, van de Apv niet als redelijk worden gekwalificeerd. Ten slotte voert hij aan dat het college niet consequent handhavend optreedt tegen geplaatste verwijsborden die niet aan de Beleidsregels voldoen.

2.6.1. De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 20 mei 2009 in zaak nr. 200809111/1/H3 terecht overwogen dat de overeenkomst met JHD slechts ziet op lichtmastreclame en op permanente reclame-uitingen. De door het college vastgestelde Beleidsregels hebben betrekking op het tijdelijk plaatsen van reclameborden gedurende evenementen. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd is reeds daarom geen grond gelegen voor het oordeel dat het college niet bevoegd is om afzonderlijk beleid te voeren voor tijdelijke reclameborden, waaronder verwijsborden. Op grond van artikel 4:81, eerste lid, van de Awb dient het college daarbij echter te blijven binnen de grenzen van de hem toekomende bevoegdheid. Derhalve dient voor de toepasselijkheid van de in de Beleidsregels opgenomen voorwaarden te worden beoordeeld of deze hun grondslag vinden in de Apv, met name in de weigeringsgrond genoemd in artikel 2.1.5.1, vijfde lid, aanhef en onder b. De Beleidsregels voorzien wel in het plaatsen van verwijsborden voor drie typen activiteiten maar niet in die voor andere, zoals die van [appellant]. Er valt niet in te zien hoe het onderscheid dat wordt gemaakt tussen activiteiten ten behoeve waarvan wel en andere ten behoeve waarvan geen vergunning kan worden verleend, is ingegeven door redelijke eisen van welstand. Op grond daarvan is de Afdeling van oordeel dat de Beleidsregels in zoverre niet hun grondslag vinden in de weigeringsgrond van artikel 2.1.5.1, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Apv en daarom buiten toepassing moeten blijven. Nu het college bij de afwijzing van de aanvraag voor het plaatsen van verwijsborden heeft volstaan met te verwijzen naar het betrokken onderdeel van de Beleidsregels, moet worden geoordeeld dat het besluit op bezwaar niet kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering, zodat dit wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking komt. In zoverre slaagt het betoog.

Voor zover [appellant] betoogt dat het college niet consequent handhavend optreedt tegen geplaatste verwijsborden die niet aan de beleidsregels voldoen, overweegt de Afdeling dat dit een kwestie van handhaving betreft, die in deze procedure niet aan de orde kan komen.

2.7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover deze strekt tot ongegrondverklaring van het beroep van [appellant] tegen het besluit van 6 juli 2009 in zoverre daarbij de afwijzing van de aanvraag voor het plaatsen van verwijsborden is gehandhaafd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep in zoverre alsnog gegrond verklaren. Het besluit van 6 juli 2009 komt eveneens in zoverre voor vernietiging in aanmerking. Het college dient opnieuw op het bezwaar te beslissen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

2.8. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 17 juni 2010 in zaak nr. 09/1976, voor zover deze strekt tot ongegrondverklaring van het beroep van [appellant] handelend onder de naam Kenmerk Autoruitenservice tegen het besluit van 6 juli 2009, voor zover daarbij de afwijzing van de aanvraag van [appellant] handelend onder de naam Kenmerk Autoruitenservice voor het plaatsen van verwijsborden is gehandhaafd;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep in zoverre gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Smallingerland van 6 juli 2009, kenmerk 84749/BO/JB, in zoverre;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Smallingerland tot vergoeding van bij [appellant] handelend onder de naam Kenmerk Autoruitenservice in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 381,84 (zegge: driehonderdeenentachtig euro en vierentachtig cent);

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Smallingerland aan [appellant] handelend onder de naam Kenmerk Autoruitenservice het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 374,00 (zegge: driehonderdvierenzeventig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W. Konijnenbelt, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.J. den Broeder, ambtenaar van staat.

w.g. Konijnenbelt w.g. Den Broeder
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 30 maart 2011

97-697.