

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:1821
Datum uitspraak	6 juni 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 december 2015 heeft het college de plaats van [appellant] op de sollicitantenlijst van de markt op het Waterlooplein doorgehaald.

Volledige tekst

201703704/1/A3.

Datum uitspraak: 6 juni 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Amsterdam,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 22 maart 2017 in zaak nr. 16/5568 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 30 december 2015 heeft het college de plaats van [appellant] op de sollicitantenlijst van de markt op het Waterlooplein doorgehaald.

Bij besluit van 20 juli 2016 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 maart 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 mei 2018, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd door mr. M. Boermans, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellant] staat sinds 1992 op de sollicitantenlijst voor de markt op het Waterlooplein. Er wordt van uitgegaan dat diegenen die op de sollicitantenlijst staan, de zogenoemde sollicitanten, uiteindelijk een vaste plaats op de markt willen innemen. [appellant] wil geen vaste plaats op de markt innemen, maar heeft zich op de sollicitantenlijst laten plaatsen, zodat hij kan meedingen naar de losse plaatsen die per marktdag beschikbaar worden gesteld. Rond het jaar 2000 stond [appellant] zo hoog op de sollicitantenlijst dat hij in aanmerking kwam voor een vaste plaats, maar deze heeft hij niet aanvaard. Als gevolg hiervan werd zijn plaats op de sollicitantenlijst doorgehaald en na een nieuwe inschrijving werd hij onderaan de lijst geplaatst met een nieuw anciënniteitsnummer. In 2014 werd hem opnieuw een vaste plaats aangeboden die hij heeft aanvaard om te voorkomen dat hij wederom zijn anciënniteitsnummer zou verliezen. Nu deze vaste plaats echter zeer verliesgevend was, heeft [appellant] bij brief van 30 december 2015 verzocht om af te zien van een vaste plaats op het Waterlooplein, maar zijn anciënniteitsnummer te behouden. Immers, met dit nummer is de kans dat hij een losse marktplaats op een goede locatie kan innemen groter. Het college heeft naar aanleiding van dit verzoek de plaats van [appellant] op de sollicitantenlijst doorgehaald.

Sinds de inwerkingtreding van de Marktverordening op 1 maart 2016 wordt niet meer gesproken van sollicitantenlijst maar van marktplaats.

2. De relevante bepalingen uit de Marktverordening, die gold ten tijde van het besluit op bezwaar en derhalve op dit geding van toepassing is, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak en maken daarvan deel uit.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat uit de systematiek van de Marktverordening volgt dat opzegging van een vaste marktplaats, een opzegging betekent van de vergunning voor een vaste marktplaats zoals bedoeld in artikel 3.14 van de Verordening. Voor zover [appellant] niet bedoeld heeft zijn vergunning te laten intrekken, maar alleen wilde afzien van zijn vaste standplaats, is dit niet mogelijk. Het college was op grond van artikel 3.6, onder j, van de Verordening verplicht de plaats op de marktplaats door te halen, nu voor onbepaalde tijd een vergunning voor die markt was ingetrokken. Het laatstgenoemde is gebeurd op het eigen verzoek van [appellant] nu hij op 30 december 2015 heeft laten weten af te zien van zijn vaste marktplaats op het Waterlooplein. De rechtbank heeft verder overwogen dat het betoog van [appellant] erop neerkomt dat hij wil afzien van een vaste marktplaats, maar tegelijkertijd zijn bestaande anciënniteitsnummer wil behouden. Hoewel de rechtbank deze wens begrijpt, heeft zij geoordeeld dat de Marktverordening deze ruimte niet biedt. Bij het opgeven van de vaste marktplaats, verplicht de Marktverordening tot het doorhalen van de plaats op de marktplaats. Volgens de rechtbank heeft het college voldoende gemotiveerd waarom de Verordening in zijn huidige vorm is vastgesteld. Terughoudend toetsend, heeft de rechtbank het beleid in de Verordening niet kennelijk onredelijk geacht. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat de stelling van [appellant] dat het college op grond van artikel 1.2, eerste lid, van de Marktverordening aan de intrekking van de vergunning het voorschrift had kunnen verbinden dat [appellant] zijn anciënniteitsnummer toch mocht behouden, faalt. Volgens de rechtbank biedt dit artikellid daarvoor geen mogelijkheid, omdat voorschriften

naar hun aard alleen kunnen worden verbonden aan verleende vergunningen en niet aan ingetrokken vergunningen.

4. [appellant] voert aan dat hij niet heeft verzocht om de vergunning in te trekken, maar dat hij alleen afziet van een vaste marktplaats. In dit verband wijst hij er op dat de begrippen "vergunning" en "marktplaats" niet hetzelfde betekenen. Verder wijst hij er op dat het college op grond van artikel 6.2 van de Marktverordening wel bevoegd, maar niet verplicht is tot intrekking van de vergunning. Voorts betoogt [appellant] dat het college hem ervan op de hoogte had moeten stellen dat het opgeven van een vaste marktplaats ertoe zou leiden dat zijn vergunning zou worden ingetrokken, zodat hij zijn verzoek had kunnen intrekken. Daarnaast betoogt [appellant] dat het college op grond van de Marktverordening niet verplicht is tot doorhaling op de marktplaats indien de vaste marktplaats wordt opgegeven. De rechtbank heeft volgens [appellant] in dit kader ten onrechte geoordeeld dat artikel 1.2, eerste lid, van de Marktverordening niet de mogelijkheid biedt om aan de intrekking van de vergunning de voorwaarde te verbinden dat het anciënniteitsnummer wordt behouden. Bovendien heeft hij voldaan aan de voorwaarden uit artikel 3.6 van de Marktverordening, in het bijzonder de voorwaarde dat hij zijn plaats heeft aanvaard. Verder plaatst [appellant] vraagtekens bij het beleid dat aan de Marktverordening ten grondslag ligt. Volgens [appellant] komt de continuïteit van de markt juist in gevaar doordat het niet is toegestaan dat een marktondernemer ervoor kiest om geen vaste marktplaats te aanvaarden maar wel regelmatig een losse marktplaats in te nemen. Bovendien leidt het vereiste van het innemen van een vaste marktplaats voor [appellant] tot een situatie die praktisch en financieel onmogelijk is. Ten slotte betoogt hij dat het college ook zonder ingebrekestelling was gehouden om binnen de geldende beslistermijn een besluit te nemen.

5. Wat betreft het standpunt van [appellant] dat hij niet heeft verzocht om intrekking van de vergunning, wordt als volgt overwogen. De Afdeling is, anders dan de rechtbank, van oordeel dat het college gelet op het primaire besluit en het besluit op bezwaar de vergunning niet heeft ingetrokken. In het primaire besluit staat dat de plaats op de sollicitantenlijst van de markt op het Waterlooplein wordt doorgehaald op verzoek van [appellant]. In het besluit op bezwaar staat dat het bezwaarschrift ongegrond wordt verklaard en dat het primaire besluit wordt gehandhaafd. Thans staat derhalve slechts ter beoordeling het besluit van het college tot het doorhalen van de plaats van [appellant] op de marktplaats van de markt op het Waterlooplein. Het standpunt van het college dat met de doorhaling van de plaats van [appellant] op de marktplaats de intrekking van de marktvergunning een feit is, volgt de Afdeling niet. Immers, op grond van artikel 6.2, tweede lid, onder c en e, van de Marktverordening kan het college de vergunning intrekken op verzoek van de houder en indien de plaats van de houder op de marktplaats is doorgehaald. Hieruit volgt dat het college een expliciet besluit dient te nemen tot intrekking van de vergunning en dat de vergunning niet van rechtswege is ingetrokken indien de plaats op de marktplaats van een markt is doorgehaald. Evenmin volgt de Afdeling het ter zitting door het college ingenomen standpunt dat de vergunning mondeling is ingetrokken nadat [appellant] aan de balie van het Marktbureau had meegedeeld dat hij zijn vaste marktplaats wilde opzeggen, reeds omdat een intrekking van deze vergunning schriftelijk moet.

6. De Afdeling is van oordeel dat het college in het verzoek van [appellant] om af te zien van een vaste marktplaats op het Waterlooplein terecht aanleiding heeft gezien tot doorhaling van zijn plaats op de marktplaats. Daarbij betreft de Afdeling dat uit dit verzoek blijkt dat [appellant] weigert nog langer een vaste marktplaats op die markt te aanvaarden. Gelet daarop was het

college op grond van artikel 3.6, aanhef en onder e, van de Marktverordening verplicht tot doorhaling van zijn plaats op de marktlĳst. Dat [appellant] in 2014 zijn vaste marktplaats heeft aanvaard, doet er immers niet aan af dat hij vanaf het moment van zijn verzoek deze marktplaats niet langer aanvaardt. Aan deze verplichting van het college ligt volgens de toelichting op de Marktverordening ten grondslag dat de inschrijving op de marktlĳst van een markt betekent dat de sollicitant daar uiteindelijk een vaste marktplaats wil innemen. Wil hij dit niet dan wordt zijn plaats op de marktlĳst doorgehaald om ruimte te geven aan andere marktondernemers. Ook moet de houder van een vergunning voor een vaste marktplaats een bepaald minimum aantal dagen per jaar de vaste marktplaats innemen. Op deze manier is gegarandeerd dat er altijd, bijvoorbeeld ook bij slecht weer, een substantieel deel van de marktkooplieden op de markt aanwezig is, hetgeen in het belang wordt geacht van de continuïteit van de markt. Behoud van het anciënniteitsnummer zonder aanvaarding van een vaste marktplaats past niet in deze systematiek. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd voorts geen grond voor het oordeel dat deze systematiek dermate onevenredig is dat de Marktverordening in zoverre wegens strijd met hogere regelgeving of een algemeen rechtsbeginsel onverbindend zou moeten worden verklaard.

7. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant] dat het college hem ervan op de hoogte had moeten stellen dat de consequentie van zijn verzoek zou zijn intrekking van de vergunning aldus dat het college hem ervan op de hoogte had moeten stellen dat deze consequentie zou zijn verlies van zijn anciënniteitsnummer. Dit betoog en het betoog dat het college hem de mogelijkheid had moeten bieden zijn verzoek in te trekken, falen. Hiertoe overweegt de Afdeling dat uit het verzoek blijkt dat [appellant] op de hoogte is van deze consequentie. Hij stelt immers dat hij in 2014 noodgedwongen de vaste plaats heeft aanvaard om te voorkomen dat hij zijn nummer op de sollicitantenlijst zou verliezen. Bovendien blijkt uit het primaire besluit dat zijn verzoek deze consequentie heeft. Indien [appellant] hierin aanleiding zou hebben gezien om zijn verzoek in te trekken, had hij dit bij uitstek in zijn bezwaarschrift kunnen vermelden. In het besluit op bezwaar dient het college immers het primaire besluit volledig te heroverwegen. [appellant] heeft dit echter niet gedaan, maar zich uitsluitend gericht tegen deze consequentie.

8. [appellant] betoogt terecht dat het college ook zonder ingebrekestelling was gehouden binnen de geldende termijn een besluit op zijn bezwaar te nemen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 21 juni 2006; [ECLI:NL:RVS:2006:AX9025](#)), is de wettelijke beslistermĳn, neergelegd in artikel 7:10 van de Awb, echter geen fatale termijn, maar een termijn van orde. Overschrijding van deze termijn tast op zichzelf de rechtmatigheid van het besluit niet aan. Reeds hierom wordt in dit betoog van [appellant] geen grond gevonden voor het oordeel dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit op bezwaar om deze reden onrechtmatig zou zijn.

9. Het betoog dat het college aan de intrekking van de vergunning de voorwaarde had moeten verbinden dat het anciënniteitsnummer wordt behouden, behoeft geen bespreking gelet op hetgeen is overwogen onder 5. Voor zover dit betoog aldus moet worden opgevat dat deze voorwaarde aan het besluit tot doorhaling op de marktlĳst had moeten worden verbonden, faalt dit reeds vanwege het volgende. Doorhaling op de marktlĳst betekent niet meer dan verval van het anciënniteitsnummer zodat een dergelijke voorwaarde zou leiden tot een innerlijk tegenstrijdig besluit.

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

verbetering van de gronden waarop deze rust.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W.P. van Kooten-Vroegindeweij, griffier.

w.g. Lubberdink w.g. Van Kooten-Vroegindeweij
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 juni 2018

559.

BIJLAGE

Marktverordening

Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- b. anciënniteitsnummer: het nummer dat aan de marktondernemer wordt toegewezen bij inschrijving op de marktlijst;
- h. losse plaats: marktplaats die per marktdag beschikbaar wordt gesteld;
- k. marktlijst: lijst die per markt wordt bijgehouden ten behoeve van de toewijzing van marktplaatsen;
- n. marktplaats: plaats op de markt, bestemd voor het uitoefenen van de markthandel;
- o. register: het in artikel 2.1 bedoelde register voor de ambulante handel;
- r. sollicitant: de ingeschrevene in het register die geplaatst is op de marktlijst, niet zijnde de houder van een vergunning voor een vaste marktplaats of een tijdelijke vaste marktplaats, op die markt;
- w. vaste marktplaats: marktplaats die in beginsel voor onbepaalde tijd aan de vergunninghouder beschikbaar wordt gesteld.

Artikel 1.2 Voorschriften en beperkingen

1. Aan een op grond van deze verordening gegeven beschikking kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden die strekken tot bescherming van de belangen in verband waarmee het beschikkingsvereiste is gesteld.
2. Het is verboden te handelen in strijd met de aan een beschikking verbonden voorschriften

en beperkingen.

Artikel 2.1 Inschrijving in het register

1. Het is verboden, de markthandel uit te oefenen zonder te zijn ingeschreven in het daarvoor door het college bijgehouden register.

Artikel 3.4 Plaatsing op de marktplaats

1. De ingeschrevene in het register die in aanmerking wil komen voor een marktplaats schrijft zich in op één of meer door het college per markt bijgehouden marktplaatsen. De inschrijving op een marktplaats wordt vermeld op het bewijs van inschrijving in het register.

Artikel 3.6 Doorhalen plaats marktplaats

Het college haalt de plaats op de marktplaats van een markt door:

- a. op verzoek van de ingeschrevene;
- b. na diens overlijden;
- c. indien de inschrijving in het register wordt doorgehaald;
- d. indien de ingeschrevene weigert een tijdelijke vaste marktplaats te aanvaarden binnen de in artikel 3.8, tweede lid of artikel 3.9, tweede lid , genoemde termijn;
- e. indien de ingeschrevene weigert een vaste marktplaats op die markt te aanvaarden;
- f. indien de ingeschrevene zich als standwerker in het register laat inschrijven;
- g. indien de ingeschrevene als houder van een vaste of tijdelijke vaste marktplaats gedurende een jaar, gerekend van 1 oktober tot en met 30 september, minder dan 50 % van het aantal dagen dat er door of namens hem marktplaats is ingenomen, die plaats persoonlijk heeft ingenomen. Het voorgaande geldt niet indien ontheffing is verleend op grond van artikel 3.20, tweede lid onder a;
- h. indien de ingeschrevene als sollicitant gedurende een jaar, gerekend van 1 oktober tot en met 30 september, minder dan 50 % van het aantal dagen dat er door of namens hem marktplaats is ingenomen, die plaats persoonlijk heeft ingenomen;
- i. indien de ingeschrevene als sollicitant niet ten minste viermaal per jaar, gerekend van 1 oktober tot en met 30 september, een losse plaats op de markt heeft ingenomen, of
- j. indien voor onbepaalde tijd een vergunning op die markt is ingetrokken of is geweigerd.

Artikel 3.14 Vergunningeis

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een marktplaats in te nemen.
2. De vergunning wordt gesteld op naam van een natuurlijk persoon en is niet overdraagbaar.
3. In de vergunning voor een vaste of tijdelijke vaste marktplaats wordt ten minste vermeld:

- a. de persoonsgegevens van de houder;
- b. een omschrijving van de marktplaats, de afmetingen en het nummer daarvan.

4. De vergunning moet op de marktplaats aanwezig zijn.

Artikel 6.2 Weigerings- en intrekkingen beschikkingen markthandel

1. Het college weigert een vergunning voor een marktplaats indien:

[...]

2. Het college kan een vergunning als bedoeld in het eerste lid, alsmede een ontheffing, een vervangerskaart voor bepaalde of onbepaalde termijn intrekken, dan wel weigeren een vergunning voor een losse marktplaats op een markt voor bepaalde of onbepaalde termijn te verlenen:

c. op verzoek van de houder;

e. indien de plaats van de houder op de marktplaats is doorgehaald.

Artikel 7.3 Overgangsbepaling

10. Op bezwaarschriften tegen besluiten die zijn genomen krachtens de Verordening op de straathandel 2008 waarop bij de inwerkingtreding van deze verordening nog niet is beslist, wordt met toepassing van deze verordening een beslissing genomen.