

Toelichting Verordening Fysieke Leefomgeving gemeente Rijswijk 2024

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

Hoofdstuk 1 Begripsbepalingen

De begrippen spreken voor zich.

Hoofdstuk 2 Markt

Algemeen

De bevoegdheid tot het instellen, veranderen of afschaffen van een markt is aan burgemeester en wethouders toegekend. Zie hiervoor artikel 160, eerste lid, onder g van de Gemeentewet. Daarnaast is de raad op grond van artikel 149 van de Gemeentewet bevoegd om een marktverordening vast te stellen. Het vaststellen van een marktverordening zal samengaan met een besluit van burgemeester en wethouders tot het instellen van een markt.

Het doel van deze verordening is drieledig. Ten eerste worden de kaders gecreëerd om markten zodanig te organiseren dat de gemeentelijke algemene belangen beschermd worden en dat de markten aantrekkelijk zijn voor zowel consumenten als marktkoopliden. Ten tweede heeft deze verordening tot doel dit op een overzichtelijke, duidelijke manier te regelen, zonder overbodige regels en met zo min mogelijk administratieve lasten. Tot slot is de verordening ook gericht op het voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de Europese Dienstenrichtlijn (2006/123/EG) en de Dienstenwet. Zie verder ook de toelichting bij paragraaf 2.

Op grond van artikel 160, eerste lid, onder g, van de Gemeentewet kunnen burgemeester en wethouders jaarmarkten of gewone marktdagen instellen (en veranderen of afschaffen). Deze Marktverordening is van toepassing op dergelijke van gemeentewege ingestelde markten, voor zover het warenmarkten zijn en deze met enige regelmaat (regulier) plaatsvinden.

De regulering van andere ambulante handel dan waarop deze verordening van toepassing is, is te vinden in de Algemene Plaatselijke Verordening voor Rijswijk 2024. Hierin zijn regels voor evenementen, waaronder ook braderieën vallen, opgenomen. Verder bevat deze APV bepalingen over snuffelmarkten en het innemen van standplaatsen, niet zijnde standplaatsen op markten. Uit de in de APV opgenomen bepalingen blijkt steeds dat deze niet van toepassing zijn op de markten die door burgemeester en wethouders op grond van artikel 160, eerste lid, onder g, van de Gemeentewet zijn ingesteld.

Artikelsgewijs

Artikel 2.1.1 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden

Met betrekking tot standplaats¹ kent de VFL drie artikelen. Deze artikelen spreken in principe voor zich. Een standplaats¹ wordt in ieder geval geweigerd indien er sprake is van strijd met het omgevingsplan. De overige weigeringsgronden zoals beschreven in het derde lid wordt een belangenafweging gemaakt. In het vierde lid wordt de vergunningsduur bepaald. Deze vergunning geldt namelijk, vanwege de beperkte beschikbaarheid van de openbare ruimte voor de markthandel, als een schaarse vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn. Of er daadwerkelijk meer aanvragers zijn dan vergunningen is voor de kwalificatie als schaarse vergunning niet van belang. Schaarse vergunningen worden voor bepaalde tijd verleend. De achterliggende gedachte daarbij is dat de vergunning na verloop van tijd weer beschikbaar moet komen voor (her)verdeling. Niet alleen de zittende ondernemers, maar ook potentiële andere gegadigden moeten immers de kans krijgen om een standplaats¹ in te nemen.

Bij het bepalen van de duur van de vergunning is de zogenaamde terugverdientijd (en een redelijke vergoeding van geïnvesteerd kapitaal) van belang. De looptijd van de vergunning hoort niet korter te zijn dan deze terugverdientijd, omdat anders de vergunninghouders het risico lopen hun investeringen niet te kunnen terugverdienen. De looptijd van de vergunning hoort ook niet langer te zijn dan de terugverdientijd, omdat anders de potentiële gegadigden onnodig lang worden afgehouden van de toegang tot standplaats¹.

Het is aan het gemeentebestuur om gemotiveerd en onderbouwd vast te stellen wat de looptijd van de vergunning moet zijn. Zie hiervoor de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 21 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1588), waarin de Afdeling onder meer heeft overwogen dat bij het bepalen van de looptijd ("passende beperkte duur") van een beleidsmatig schaarse vergunning de terugverdientijd van noodzakelijke investeringen als factor moet worden meegenomen. Uit deze uitspraak volgt verder dat de zogenaamde afschrijvingstermijn niet per afzonderlijke vergunning of vergunninghouder mag worden bepaald, omdat dit tot willekeur leidt en niet verenigbaar is met de vereiste rechtszekerheid voor de vergunninghouders en eventuele gegadigden voor de vergunningen. Volgens de Afdeling kan per branche worden vastgesteld binnen welke termijn de bedoelde afschrijvingen redelijkerwijs kunnen worden gedaan. Uit de besluitvorming moet blijken dat het gemeentebestuur rekening heeft gehouden met de terugverdientijd.

Er is gekozen voor een vergunning duur van 15 jaar. Met 15 jaar bieden we zekerheid dat de vergunninghouder zijn investering kan terugverdienen. Daarnaast is deze periode gelijk aan de periode die is vastgesteld voor de vaste-standplaatsvergunningen. Daardoor zijn er gelijke kansen voor vergunninghouders die willen gebruikmaken van de standplaats¹ en vergunninghouders die hun standplaats willen innemen op de warenmarkt.

Artikel 2.1.2 Toestemming rechthebbende

Door middel van dit artikel wordt een extra controle op de vergunningplicht ingevoerd. De rechthebbende van een perceel moet erop toezien dat de standplaats¹-houder op zijn perceel een vergunning heeft.

Artikel 2.1.3 Afbakeningsbepalingen

Door middel van deze bepaling wordt voorkomen dat strijd ontstaat met de Omgevingswet.

Artikel 2.1.4 Inrichtingsplan van de warenmarkt

Eerste en tweede lid

Dit artikel schrijft voor dat burgemeester en wethouders per markt een inrichtingsplan vaststellen en daarin opnemen wat voor de markt in ieder geval geregeld moet en mag worden. Zo wordt in het inrichtingsplan aangegeven wat de markttijd is en blijkt uit de kaart van de markt, die onderdeel is van het inrichtingsplan, waar de grenzen van het marktterrein liggen. Ook wijzen burgemeester en wethouders de vaste standplaatsen aan. Verder maken zij met het inrichtingsplan duidelijk welke verdeelprocedure zij zullen toepassen bij het verlenen van vaste-standplaatsvergunningen. In het inrichtingsplan wordt ook verwezen naar de verdeelprocedure die wordt gebruikt. Dat gaat om de verlening na afroep en/of de verdeling van vaste-standplaatsvergunning via selectie. Zie hiervoor de artikelen 2.1.11 en 2.1.12.

Daarnaast kunnen burgemeester en wethouders in het inrichtingsplan vastleggen dat zij, in de gevallen die zich daarvoor lenen, de verlengingsprocedure in gang zullen zetten.

Derde lid

Verder kunnen burgemeester en wethouders de dagplaatsen expliciet aanwijzen en bepalen dat een maximaal aantal vaste-standplaatsvergunningen wordt afgegeven voor een of meer branches of

artikelgroepen (of combinaties daarvan). Dat gebeurt met het oog op de beperkte ruimte voor de warenmarkt en het belang van een goede spreiding op de markt. Daarnaast wordt gehandeld conform de Dienstenrichtlijn.

Artikel 2.1.5 Vergunningplicht

Eerste lid

In het eerste lid wordt verboden om zonder marktvergunning een standplaats in te nemen en wordt de bevoegdheid om deze vergunning te verlenen toegekend (geattribueerd) aan burgemeester en wethouders. De nadere regeling van de verschillende marktvergunningen gebeurt vervolgens in de paragrafen 2 tot en met 4.

Tweede lid

Een vergunning wordt alleen verleend aan een natuurlijke persoon die in Nederland arbeid mag verrichten en die ook handelingsbekwaam is in de zin van het burgerlijk recht.

Artikel 2.1.6 Selectiecommissie

Om een eerlijke en transparante procedure te garanderen, wordt speciaal voor de warenmarkt een selectiecommissie ingesteld. Deze selectiecommissie bestaat uit verschillende personen die allemaal op hun eigen wijze kennis hebben over of participeren aan de markt.

Artikel 2.1.7 Voorschriften en beperkingen

Aan een marktvergunning mogen uitsluitend voorschriften en beperkingen worden verbonden die de belangen beschermen in verband waarmee de vergunning is vereist. Deze bepaling maakt dat mogelijk. Daarnaast is duidelijk wat de status van de voorschriften en beperkingen is: de vergunninghouder is gehouden deze na te leven. De voorschriften en beperkingen zijn niet vrijblijvend van aard.

Artikel 2.1.8 Marktcommissie

Voor de warenmarkt is het belangrijk een marktcommissie te hebben om te kunnen beslissen over interne aangelegenheden. Dit geeft de vaste-standplaatshouders de mogelijkheid om mee te denken over de inrichting van de markt. Doorgaans komt de marktcommissie eenmaal per jaar bijeen. Ook wordt de marktcommissie betrokken bij wijzigingen in de regelgeving. Zij mag gevraagd en ongevraagd advies geven over zaken met betrekking tot de warenmarkt. De samenstelling van de marktcommissie is opgenomen in het Marktreglement.

Artikel 2.1.9 Mandaatverboden

Het vaststellen van een inrichtingsplan is voorbehouden aan burgemeester en wethouders. Ook de bevoegdheid voor het verlenen en intrekken van vergunningen kan niet worden gemandateerd aan de marktmeester of een andere toezichthouder. Met deze bepaling wordt een duidelijke functiescheiding beoogd.

Artikel 2.1.10 Nadere regels

In artikel 2.1.10 wordt het mogelijk gemaakt voor burgemeester en wethouders om nadere regels te stellen. Dit doen zij in ieder geval in de Marktverordening.

Paragraaf 2. Verdeelprocedures beschikbare marktvergunningen

Marktvergunningen zijn, gegeven de omstandigheid dat er een bepaald vergunningenplafond is, schaarse vergunningen zoals bedoeld in de Dienstenrichtlijn. Die kwalificatie brengt onder meer met zich mee dat deze vergunningen niet voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend en dat de verdeling van

de vergunningen moet voldoen aan de eisen van kenbaarheid en transparantie. Potentiële gegadigden moeten op gelijke voet kunnen meedingen naar de beschikbare vergunningen. Vooraf moet duidelijk zijn wat de looptijd van een vergunning is, op welke manier vergunningen worden verdeeld en welke (inhoudelijke) criteria daarbij worden gebruikt. Gegadigden kunnen dan hun vergunningaanvraag hierop afstemmen.

Artikel 2.1.11 Verlenging na afroep

De mogelijkheid van verlenging na afroep is optioneel. Burgemeester en wethouders zijn niet verplicht om de mogelijkheid van verlenging na afroep toe te passen. Wanneer zij hiervoor kiezen, is het vanwege de kenbaarheid en de transparantie belangrijk om dit in het inrichtingsplan op te nemen. Zo krijgen potentiële gegadigden vooraf duidelijkheid door middel van het inrichtingsplan.

Als de looptijd van een vaste-standplaatsvergunning eindigt, moet de vergunning in principe opnieuw worden uitgegeven, en aan de hand van de vastgestelde verdeelprocedure. Echter, in de situatie waarin het waarschijnlijk is dat alleen de zittende vergunninghouder belangstelling heeft voor de betreffende vaste-standplaatsvergunning, kan het starten van een verdeelprocedure te belastend of omslachtig zijn. In dat geval kunnen burgemeester en wethouders de procedure van verlenging na afroep starten. Kort gezegd komt deze procedure erop neer dat nadat is vastgesteld dat er behalve de zittende vergunninghouder geen andere gegadigden voor de vergunning zijn, deze vergunning kan worden verlengd.

Eerste lid

De verlengingsprocedure kan alleen worden gehanteerd bij het beschikbaar komen van de vergunning doordat het einde van de looptijd van de vergunning wordt bereikt. Daarnaast moet het ook voldoende aannemelijk zijn dat alleen de zittende vergunninghouder belangstelling heeft voor deze vergunning. Burgemeester en wethouders moeten dus aan de hand van objectieve feiten kunnen onderbouwen dat er waarschijnlijk geen andere gegadigden zullen zijn.

Tweede tot en met vierde lid

Het tweede lid bepaalt dat openbaar moet worden aangekondigd (afroep) dat de vaste-standplaatsvergunning beschikbaar komt. Dat is om er zeker van te zijn dat er niet toch méér belangstelling voor de vergunning is. Als die afroep voldoende duidelijk is geweest en alleen de zittende vergunninghouder zich binnen de in het derde lid gestelde termijn meldt, dan kan zijn vergunning worden verlengd op grond van het vierde lid. De vergunning hoeft dan niet opnieuw door middel van de verdeelprocedure te worden uitgegeven. Er is immers maar één gegadigde voor de vergunning. De verlenging van de vergunning is uiteraard voor de looptijd die in de openbare kennisgeving was gemeld.

Vijfde en zesde lid

Het vijfde en zesde lid regelen wat er moet gebeuren als na het doen van de afroep onverhoopt blijkt dat er ook andere gegadigden zijn. In dat geval is verlenging van de vergunning voor de zittende vergunninghouder niet mogelijk en moet alsnog de verdeelprocedure worden toegepast. De openbare kennisgeving hoeft dan niet te worden gedaan omdat deze feitelijk al heeft plaatsgevonden, namelijk door het doen van de afroep. Wel moet aan de gegadigden die hun belangstelling kenbaar hebben gemaakt (inclusief de zittende vergunninghouder) worden gemeld dat de verdeelprocedure wordt toegepast. Ook moeten de gegadigden een termijn krijgen waarbinnen zij hun aanvraag kunnen (en moeten) indienen. De zittende vergunninghouder die in aanmerking wil komen voor de vergunning, kan uiteraard op dezelfde voet als de andere gegadigden meedingen naar de vergunning.

Artikel 2.1.12 Verdeling vaste-standplaatsvergunning via selectie

Eerste lid

Bij het beschikbaar komen van een vaste-standplaatsvergunning, om welke reden dan ook, kunnen burgemeester en wethouders deze verdelen aan de hand van een selectieprocedure.

Tweede lid

Burgemeester en wethouders maken door een openbare kennisgeving bekend dat de vaste-standplaatsvergunning beschikbaar komt en melden daarbij ook wat de looptijd van de vergunning is. Uit de openbare kennisgeving moet verder duidelijk worden voor welke branche of artikelgroep de vergunning wordt verleend en vóór welke datum de gegadigden hun aanvraag moeten indienen.

Derde lid

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt degene die tijdig een onvolledige aanvraag indient een termijn gegund om de aanvraag aan te vullen. Deze termijn wordt voor alle onvolledige aanvragen gelijkgetrokken, omdat het belangrijk is om een zoveel mogelijk gelijk speelveld te realiseren.

Vierde lid

Een aanvraag moet tijdig en volledig zijn en moet ook overigens voldoen aan hetgeen bij of krachtens deze verordening is bepaald om in behandeling te worden genomen en inhoudelijk te worden beoordeeld. Een aanvraag die niet aan de eisen voldoet, wordt buiten behandeling gesteld of afgewezen.

Vijfde lid

De inhoudelijke beoordeling van de aanvragen gebeurt op grond van het vijfde lid door het toekennen van punten en het uitvoeren van een vergelijkende toets. De in het vijfde lid opgesomde selectiecriteria zijn ingegeven door verschillende algemene belangen. Zo is de samenstelling van het marktassortiment (onder b) niet alleen van belang voor (consument-)bezoekers, maar ook voor de ondernemers zelf. De uitstallingen zijn van invloed op het aanzien van de markt, zodat de kwaliteit van de uitstraling van die uitstallingen een aspect is dat wordt meegewogen in de puntentoekenning (onder d). Onder de kwaliteit van de uitstalling kan mede worden begrepen de presentatie van de standplaats en van het assortiment. Voor consumenten is het verder van belang dat de ondernemers voldoende ervaring hebben met en kennis van de waren die zij verkopen (onder e). Met maatschappelijk verantwoord ondernemen (onder f) wordt onder meer bedoeld op duurzaam ondernemen, of het aandacht hebben voor het productieproces van de waren en de arbeidsomstandigheden in dat productieproces. Consumentvriendelijk ondernemen (onder d) in het algemeen is eveneens een wegingsfactor. Hieronder kan mede worden begrepen het bieden van verschillende betaalmogelijkheden, de mogelijkheid van bezorging van producten en de mogelijkheid van retourneren of ruilen van producten. De sollicitatiebrief, de controle van antecedenten en het tweemaal innemen van standplaatsen (onder a, h en i) geven een goed beeld over de ondernemer en de match met de markt. In het kader van duurzaamheid krijgen lokale producten voorrang (onder g).

Zesde lid

De aanvraag met het op basis van de beoordeling hoogste aantal punten wordt toegekend, de aanvragen met een lager aantal punten afgewezen. Als er meer vergunningen tegelijk beschikbaar zijn gekomen, kunnen er ook meer aanvragen worden toegewezen, maar natuurlijk nog steeds op volgorde van puntental. Als het totaal aan beschikbare vergunningen is verdeeld, worden de overgebleven aanvragen (met de laagste punten) afgewezen.

Door de verdeelprocedure uit te werken in de verordening en in het inrichtingsplan vast te leggen dat deze wordt gehanteerd door burgemeester en wethouders, kunnen potentiële gegadigden weten welke selectiecriteria gelden en kunnen zij hun aanvraag daarop afstemmen. Op deze manier wordt een onpartijdige en transparante selectieprocedure toegepast.

Zevende lid

Het zevende lid tenslotte bevat een regeling voor de situatie waarin meer gegadigden hetzelfde aantal punten krijgen toegekend, terwijl er voor hen maar een vergunning beschikbaar is. In dat geval wordt deze vergunning onder hen verloot, waarbij de vergunning wordt verleend op basis van de rangschikking die volgt uit de trekking.

Paragraaf 3. Vaste-standplaatsvergunning

De vaste-standplaatsvergunningen bepalen voor een belangrijk deel hoe de markt is ingericht. Daarom is een paragraaf gewijd aan de vaste-standplaatsvergunning.

Artikel 2.1.14 Algemene bepalingen vaste-standplaatsvergunning

Eerste lid

Dit artikel bevat de algemene bepalingen met betrekking tot de vaste-standplaatsvergunning. Deze vergunning geldt, vanwege de beperkte beschikbaarheid van de openbare ruimte voor de markthandel, als een schaarse vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn. Of er daadwerkelijk meer aanvragers zijn dan vergunningen is voor de kwalificatie als schaarse vergunning niet van belang. Schaarse vergunningen worden voor bepaalde tijd verleend. De achterliggende gedachte daarbij is dat de vergunning na verloop van tijd weer beschikbaar moet komen voor (her)verdeling. Niet alleen de zittende ondernemers, maar ook potentiële andere gegadigden moeten immers de kans krijgen om toe te treden tot de markt. Bij het bepalen van de duur van de vaste-standplaatsvergunning is de zogenaamde terugverdientijd (en een redelijke vergoeding van geïnvesteerd kapitaal) van belang. De looptijd van de vergunning hoort niet korter te zijn dan deze terugverdientijd, omdat anders de vergunninghouders het risico lopen hun investeringen niet te kunnen terugverdienen. De looptijd van de vergunning hoort ook niet langer te zijn dan de terugverdientijd, omdat anders de potentiële gegadigden onnodig lang worden afgehouden van de toegang tot de markt.

Het is aan het gemeentebestuur om gemotiveerd en onderbouwd vast te stellen wat de looptijd van de vergunning moet zijn. Zie hiervoor de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 21 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1588), waarin de Afdeling onder meer heeft overwogen dat bij het bepalen van de looptijd ("passende beperkte duur") van een beleidsmatig schaarse vergunning de terugverdientijd van noodzakelijke investeringen als factor moet worden meegenomen. Uit deze uitspraak volgt verder dat de zogenaamde afschrijvingstermijn niet per afzonderlijke vergunning of vergunninghouder mag worden bepaald, omdat dit tot willekeur leidt en niet verenigbaar is met de vereiste rechtszekerheid voor de vergunninghouders en eventuele gegadigden voor de vergunningen. Volgens de Afdeling kan per branche worden vastgesteld binnen welke termijn de bedoelde afschrijvingen redelijkerwijs kunnen worden gedaan. Uit de besluitvorming moet blijken dat het gemeentebestuur rekening heeft gehouden met de terugverdientijd.

Er is gekozen voor een vergunning duur van 15 jaar. Met 15 jaar bieden we zekerheid dat de vergunninghouder zijn investering kan terugverdienen. Op deze manier borgen we de hoge kwaliteit van onze warenmarkten. Bovendien houden we onze warenmarkten met deze vergunning duur aantrekkelijk voor nieuwkomers op de markt, die dan opnieuw bereid zijn fors te investeren. Dat biedt continuïteit van de hoge kwaliteit van de warenmarkt. Bovendien behouden de markten in de gemeente Rijswijk dan het gezonde ondernemersklimaat dat er nu ook heerst. In hechte, lokale gemeenschappen als die van

Bogaard Stadscentrum en Oud Rijswijk wordt bovengemiddeld veel waarde gehecht aan het sociale contact met vertrouwde ondernemers op de markt. Een wat langere vergunningsduur dan het SEO-rapport (9 tot 12 jaar) adviseert, past hierbij.

Tweede lid

Op de vergunning staat vermeld welke vaste standplaats door de vergunninghouder ingenomen mag (en moet) worden. Op grond van het tweede lid kunnen burgemeester en wethouders in bijzondere gevallen tijdelijk een andere standplaats aanwijzen. Daarbij kan worden gedacht aan extreme weersomstandigheden, noodzakelijke reconstructiewerkzaamheden of bepaalde evenementen.

Derde lid

De vaste-standplaatsvergunning is uitdrukkelijk niet overdraagbaar, alleen al niet omdat dit niet verenigbaar is met het vereiste om potentiële gegadigden gelijke kansen te bieden om toe te treden tot de markt.

Vierde lid

In de praktijk laat de vergunninghouder zich vaak bijstaan door een of meer personen. Dit is ook vastgelegd in de verordening om nadrukkelijk aan te geven dat dit is toegestaan.

Artikel 2.1.15 Overschrijven vaste-standplaatsvergunning

Eerste en vierde lid

Als de vergunninghouder de vergunning niet meer zelf wil gebruiken, kan hij burgemeester en wethouders vragen om de vaste-standplaatsvergunning in te trekken. Intrekking van de vergunning gebeurt ook na het overlijden of onder curatele stellen van de vergunninghouder. Een alternatief is dat de vergunning (op aanvraag) wordt overgeschreven op naam van een ander. Dit artikel regelt dat dit onder omstandigheden kan en op wiens naam de vergunning dan mag worden overgeschreven. Als de vergunninghouder is overleden of onder curatele gesteld, moet de aanvraag om overschrijving worden gedaan binnen twee maanden na het overlijden of de ondercuratelestelling.

Tweede en derde lid

In dit artikel is verder voor de duidelijkheid vastgelegd dat als de vergunning is verworven via een selectieprocedure de overschrijving ervan alleen kan gebeuren als in dezelfde mate wordt voldaan aan de criteria op grond waarvan de vergunning eerder was verleend. Ook overigens geldt dat alle aan de vergunning verbonden voorschriften en beperkingen onverkort van toepassing blijven. De overschrijving geldt alleen voor de resterende looptijd van de betreffende vergunning en de overgeschreven vergunning kan niet worden verlengd. Na het einde van de looptijd moet de vergunning volgens de toepasselijke verdeelprocedure opnieuw worden uitgegeven.

Vijfde en zesde lid

Deze bepalingen zijn opgenomen om een dubbele vergunning, waardoor er onverhoopt sprake kan zijn van oneerlijke concurrentie, te voorkomen.

Artikel 2.1.16 Intrekking en vervallen vaste-standplaatsvergunning

Eerste lid

Burgemeester en wethouders zijn gehouden de vaste-standplaatsvergunning in te trekken als de vergunninghouder daarom vraagt, of als hij is overleden of onder curatele gesteld. Dit is anders wanneer tijdig een aanvraag tot overschrijving is gedaan.

Tweede en derde lid

Op grond van het tweede lid zijn burgemeester en wethouders bevoegd, maar niet verplicht om de vergunning in te trekken als één van de daar genoemde situaties zich voordoet. Intrekking van de vergunning op grond van het tweede lid kan voor bepaalde of onbepaalde tijd zijn. Als de intrekking voor bepaalde tijd is, kan dat ook betekenen dat gedurende die tijd ook de op de vergunning vermelde vaste standplaats vervalft.

Vierde lid

De vaste-standplaatsvergunning vervalft tijdelijk als de vergunninghouder of zijn rechtmatige vervanger de standplaats niet (op tijd) heeft ingenomen. In dat geval vervalft de vergunning voor de rest van de dag en kan de betreffende vaste-standplaats worden uitgegeven als dagplaats. De houder van de vaste-standplaatsvergunning kan op die dag zijn standplaats niet alsnog innemen.

Artikel 2.1.17 Persoonlijk innemen vaste standplaats; vervanging

Eerste en tweede lid

De vergunninghouder is verplicht om de op de vaste-standplaatsvergunning vermelde standplaats persoonlijk in te nemen. Als hij dat vanwege vakantie of bijzondere omstandigheden niet kan, kunnen burgemeester en wethouders erin toestemmen dat een vervanger de vaste standplaats inneemt. De vergunninghouder moet een aanvraag om toestemming indienen, met daarin de reden en de duur van zijn afwezigheid en de naam van de beoogde vervanger. Burgemeester en wethouders kunnen toestemming weigeren. Het spreekt voor zich dat de vervanger optreedt namens de vergunninghouder en evenzeer gebonden is aan alle verplichtingen die voor de vergunninghouder gelden.

Artikel 2.1.18. Plaatsverandering na beschikbaar komen vaste standplaats

Eerste lid

Als op een markt, om welke reden ook, een vaste standplaats vrijkomt, dan kan deze worden toegewezen aan een zittende houder van een andere vaste-standplaatsvergunning op die markt. De toewijzing gebeurt door een wijziging van diens bestaande vergunning en op aanvraag, niet ambtshalve. De plaatsverandering is voor de resterende duur van de vaste-standplaatsvergunning die was gekoppeld aan de beschikbaar gekomen standplaats. Zittende vergunninghouders kunnen een aanspraak maken op een verandering van hun standplaats, omdat zij hebben bijgedragen aan de markt en daarmee aan het voorzieningsniveau.

Tweede lid

Als er meer vergunninghouders zijn die een aanvraag doen om plaatsverandering, dan wordt tussen hen geloot. Loting vindt plaats door middel van een trekking.

Paragraaf 4. Dagplaatsvergunning

Artikel 2.1.19 Dagplaatsvergunning

Eerste lid

Een dagplaatsvergunning kan langs twee wegen worden verleend, zo volgt uit het eerste lid. Als bepaalde standplaatsen zijn bedoeld als dagplaats en als zodanig zijn aangegeven op de kaart van de markt kunnen burgemeester en wethouders voor die standplaatsen dagplaatsvergunningen afgeven. Ook kan een dagplaatsvergunning worden verleend voor een vaste-standplaats die op de betreffende dag niet (op tijd) is ingenomen door de houder van de bijbehorende vaste-standplaatsvergunning of zijn rechtmatige vervanger. Ook dagplaatsvergunningen kunnen niet onbeperkt worden uitgegeven en zijn in

die zin schaars. Hun looptijd is beperkt tot een dag. Op de vergunning staat vermeld welke standplaats door de vergunninghouder ingenomen mag (en moet) worden.

Tweede lid

Uit het tweede lid volgt wie in aanmerking kan komen voor een dagplaatsvergunning en wie dus een toewijsbare aanvraag kan indienen. Burgemeester en wethouders moeten de vergunning weigeren in de gevallen die zijn genoemd in het tweede lid.

Derde en vierde lid

Anders dan bij een vaste-standplaatsvergunning kan de houder van een dagplaatsvergunning zich, logischerwijs, niet laten vervangen. Hij kan zich wel laten bijstaan.

Artikel 2.1.20 Verdeling beschikbare dagplaatsvergunningen

Dagplaatsvergunningen zijn beschikbaar voor op de kaart van de markt als zodanig aangegeven dagplaatsen en daarnaast ook voor vaste-standplaatsen die op de betreffende dag niet (op tijd) zijn ingenomen door de houder van de bijbehorende vaste-standplaatsvergunning of zijn rechtmatige vervanger (artikel 19, tweede lid). Dagplaatsvergunningen gelden voor één dag, zodat het voor de hand ligt om te voorzien in een eenvoudige verdeelprocedure van 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Uiteraard geldt ook hier dat een aanvraag of de aanvrager moet voldoen aan de eisen.

Artikel 2.1.21 Weigering dagplaatsvergunning

Burgemeester en wethouders weigeren de dagplaatsvergunning als kort daarvoor sprake is geweest van wangedrag, bedrog of een andere wijze van overtreding. Ook het niet voldoen van het marktgeld is een weigeringsgrond. Is een vaste-standplaatsvergunning ingetrokken, dan is het niet wenselijk dat deze vergunninghouder door middel van een dagplaatsvergunning alsnog op de markt kan staan. Tegelijkertijd kan er sprake zijn van verbetering in de bedrijfsvoering. Na twee jaar wordt deze mogelijkheid dus opnieuw opengesteld.

Paragraaf 5. Algemene bepalingen voor vergunninghouders

Paragraaf 5 bevat een aantal algemene bepalingen voor (markt)vergunninghouders. Daarbij gaat het voornamelijk om algemene verplichtingen, zoals de verplichting om de vergunning te laten zien op eerste verzoek van een toezichthouder, de verplichting om de markttijden in acht te nemen en de verplichting om de markt schoon te houden. Deze verplichtingen gelden uiteraard ook voor eventuele vervangers van vergunninghouders.

Paragraaf 6. Handhaving

Een verordening kan alleen effect sorteren als deze ook wordt gehandhaafd. In dit hoofdstuk is daarom ook een paragraaf aan handhaving gewijd. De meeste bepalingen spreken voor zich; voor het artikel van de onmiddellijke verwijdering volgt nog een specifieke toelichting.

Artikel 2.1.27 Onmiddellijke verwijdering

In artikel 125 van de Gemeentewet is bepaald dat het gemeentebestuur onder andere ter uitvoering van gemeentelijke verordeningen de bevoegdheid heeft om een last onder bestuursdwang op te leggen. Dit artikel regelt de bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om een bijzondere vorm van bestuursdwang, namelijk verwijdering, toe te passen. Deze bevoegdheid kan worden gebruikt als een vergunninghouder zich schuldig maakt aan wangedrag of bedrog op de markt, of bij andere (ernstige) overtredingen van de Marktverordening.

Bij deze vorm van bestuursdwang wordt spoedeisendheid verondersteld (zie artikel 5:31, eerste lid, van de Awb). Dan kan bestuursdwang worden toegepast zonder voorafgaande last. Bij zéér spoedeisende gevallen, waarbij de haast zo groot is dat een besluit niet kan worden afgewacht, kan bestuursdwang onmiddellijk worden toegepast (artikel 5:31, tweede lid, van de Awb). Wel moet het besluit dan achteraf alsnog bekendgemaakt worden (artikel 5:31, tweede lid, in samenhang met artikel 5:24, derde lid, van de Awb). Het hangt van de omstandigheden van het geval af of sprake is van een spoedeisend geval, of van een zéér spoedeisend geval.

Paragraaf 7. Slotbepalingen

Artikel 2.1.28 Overgangsbepaling

In dit hoofdstuk is een aparte overgangsbepaling opgenomen. Dit heeft te maken met de wijziging van onbepaalde vergunningsduur naar een bepaalde vergunningsduur. Om de ondernemers de tijd te geven om zich voor te bereiden op de wijziging, krijgen zij nog een halfjaar de tijd als hun huidige vergunning nog van kracht is. Daarna vervalt deze vergunning van rechtswege.

Hoofdstuk 3

Artikel 3.1.2 Afvalbakken in inrichtingen voor het verbruiken van eet- en drinkwaren

Dit sluit aan bij artikel 2.13 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, zoals dat besluit luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar heeft het meer toegespitst op de problematiek van zwerfafval en wijkt daarom op een aantal punten van dat artikel af. Het dient ter aanvulling van het Activiteitenbesluit milieubeheer, zoals dat besluit luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Artikel 3.1.3 Zwerfafval bij vervoeren, laden en lossen of overige werkzaamheden

Het gaat in dit artikel over laden en lossen en het biedt de mogelijkheid om door middel van bestuursdwang tot opruiming te dwingen.

Artikel 3.2.1 Verbod opslag van afvalstoffen

Kern van dit artikel is opslag van huishoudelijke afvalstoffen, het gaat niet op het bewaren van afvalstoffen voor aanbidding tijdens de eerstvolgende inzameling daarvan. Opslag is niet het bewaren voor de eerstvolgende aanbidding ter inzameling. Er is geen behoefte aan een mogelijkheid van ontheffing, nu in artikel voor gebieden waar vanwege de bouw uit de jaren 1970 geen ruimte heeft voor het houden van minicontainers bijvoorbeeld, een vrijstelling kan worden verleend. Waarneembaar gaat in de eerste plaats om zicht. Daarnaast kan sprake zijn van reukoverlast.

Artikel 3.2.2 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen en dergelijke

Dit artikel heeft primair een milieubeschermdende functie en beoogt de gemeenten een instrument te geven om illegale dumpingen, voor zover er geen hogere wet- of regelgeving van toepassing is, of het ontstaan van zwerfafval tegen te gaan. Uiteraard zal in een aantal gevallen het brengen van stoffen op of in de bodem zodanig kunnen gebeuren dat een hogere wet, zoals de Wet bodembescherming, de Waterwet of het Besluit bodemkwaliteit van toepassing is. In het eerste lid worden bewust de termen *stof* en *voorwerp* gebruikt en niet alleen de term *afvalstof*, omdat niet altijd duidelijk is of de desbetreffende stoffen of voorwerpen afvalstoffen zijn. In artikel 10.25, onder a, van de Wm, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, is de mogelijkheid voor het opnemen van een dergelijk artikel in de afvalstoffenverordening.

Artikel 3.3.1 Afgifte autowrakken afkomstig uit een huishouden

Hierin is de afgifte van autowrakken door huishoudens geregeld. Op grond van artikel 6 van het Besluit beheer autowrakken (hierna: BBA) moeten gemeenten in hun afvalstoffenverordening bepalen dat een autowrak, zijnde een huishoudelijk afvalstof, slechts mag worden afgegeven aan autodemontagebedrijven, garages en autoschadeherstelbedrijven of aan een persoon die in een ander land dan Nederland is gevestigd (onder strikte voorwaarden). Op grond van artikel 7 van het BBA worden autowrakken, afkomstig van huishoudens uitdrukkelijk uitgezonderd van de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval.

Artikel 3.3.2 Voertuigwrakken

Anders dan de niet-rijklare voertuigen die ingeval van parkeren gedurende zekere tijd in het bijzonder een parkeerexces kunnen opleveren door het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men een voertuig op de weg zet, geeft een achtergelaten voertuigwrak, inclusief een fiets of bromfiets, in de eerste plaats aanstoot, doordat het een ontsierend element in het straatbeeld vormt. Ook houdt een wrak een gevaar in voor spelende kinderen en voor de weggebruikers. Zie bijvoorbeeld ABRvS 21-09-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119.

Het verbod in dit artikel richt zich op degene die het voertuigwrak op de weg plaatst of heeft. Dat is op zich al een ruimere kring van subjecten dan alleen de bestuurder; ook andere belanghebbenden bij het voertuig vallen onder deze bepaling.

Artikel 3.4.1 Bodemonderzoek

Inleiding

De artikelen over het bodemonderzoek in de MBV hebben tot doel te bevorderen dat niet wordt gebouwd op verontreinigde grond. Artikel 3.4.2 bevat het verbod tot bouwen op verontreinigde grond. Bij dit artikel is een uitvoerige toelichting geplaatst waarin de hele route van een bodemonderzoek wordt beschreven, de van toepassing zijnde normen en de relatie wordt aangeduid met de voorschriften uit het Besluit activiteiten leefomgeving.

De hierna vermelde toelichting per artikellid is beknopt. Een uitvoeriger beschrijving van het hele proces staat vermeld in de toelichting bij artikel 3.4.2. Beide toelichtingen moeten in combinatie met elkaar worden gelezen.

Eisen over de wijze van indiening worden gesteld in de artikelen 14.2 en 14.3 van het Omgevingsbesluit. Bij ministeriële regeling zullen ter uitvoering van artikel 16.55, tweede lid, van de Omgevingswet regels gesteld worden over de te verstrekken gegevens en bescheiden. Op een voor inwerkingtreding ingediende aanvraag (ontvangsttheorie) blijven de (onder meer) in het Besluit activiteiten leefomgeving en de Ministeriële regeling omgevingsrecht gestelde eisen van toepassing (zie het overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 4.1).

Lid 1

Uit de systematiek van NEN 5740 volgt dat voorafgaand aan het milieuhygiënisch bodemonderzoek eerst een vooronderzoek volgens NEN 5725 wordt uitgevoerd - ook wel historisch onderzoek genoemd - ten behoeve van het formuleren van de onderzoekshypothese en een eventuele onderverdeling van het terrein. Indien het vooronderzoek naar de historie en de bodemgesteldheid uitwijst dat de locatie onverdacht is, kan het bevoegd gezag op basis van het derde lid besluiten af te wijken van de verplichting tot het uitvoeren van het verkennend onderzoek. Het bodemonderzoek volgens NEN 5740 is niet toereikend om asbest in grond te onderzoeken. Daartoe is de NEN 5707 ontwikkeld.

Lid 4

Bouwwerken met een beperkte instandhoudingstermijn kunnen velerlei zijn, van klein tot groot en voor een zeer divers gebruik. Vermelding van deze categorie betekent niet dat in alle gevallen kan worden afgeweken van de plicht tot het indienen van een onderzoeksrapport. De gemeente kan hiervoor beleid ontwikkelen.

Lid 5

De strekking van dit lid is het tegengaan dat een bodemonderzoek plaatsvindt voordat de bestaande bebouwing wordt gesloopt en eventueel ten gevolge van deze werkzaamheden een bodemverontreiniging optreedt die dan niet wordtesignaleerd.

Dit betekent dat het resultaat van een bodemonderzoek niet altijd kan worden overgelegd bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen. Daarom behoort dit onderzoek tot de bescheiden die ook later kunnen worden ingediend.

Artikel 3.4.2 Verbod tot bouwen op verontreinigde grond

Algemeen

Eisen over de wijze van indiening worden gesteld in de artikelen 14.2 en 14.3 van het Omgevingsbesluit. Bij ministeriële regeling zullen ter uitvoering van artikel 16.55, tweede lid, van de Omgevingswet regels gesteld worden over de te verstrekken gegevens en bescheiden. Op een voor inwerkingtreding ingediende aanvraag (ontvangsttheorie) blijven de (onder meer) in het Besluit activiteiten leefomgeving en de Ministeriële regeling omgevingsrecht gestelde eisen van toepassing (zie het overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 4.1) (paragraaf 5.2.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)). De indieningvereisten voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen, waartoe het bodemonderzoek behoort, staan in de Regeling omgevingsrecht. De structuur is als volgt:

Bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen moet een onderzoeksrapport betreffende de bodemgesteldheid worden overgelegd, aldus artikel 2.4 onder d. van de Regeling omgevingsrecht.

In artikel 4.4, lid 2 van het Bor, was bepaald dat gegevens en bescheiden waarover het bevoegd gezag al beschikt, niet opnieuw behoeven te worden verstrekt. Dit geldt in beginsel ook voor gegevens die zijn verstrekt in de periode dat de Wabo, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, nog niet in werking was getreden, en die als archiefbescheiden in bewaring worden gehouden als bedoeld in artikel 3 van de Archiefwet 1995. Uit het algemene bestuursrecht volgt dat het bevoegd gezag wel gehouden is de volledigheid en actualiteit te toetsen van de gegevens en bescheiden die de aanvrager niet bij de aanvraag verstrekt, omdat deze al in het bezit van het bevoegd gezag zijn.

Indien blijkt dat de ingediende bescheiden (waaronder het bodemonderzoeksrapport) onvoldoende zijn en dit gebrek niet kan worden opgelost door het stellen van een voorwaarde bij de vergunningverlening, wordt de aanvrager in overeenstemming met artikel 4:5 van de Awb in de gelegenheid gesteld de ontbrekende gegevens aan te vullen.

Eisen over de wijze van indiening worden gesteld in de artikelen 14.2 en 14.3 van het Omgevingsbesluit. Bij ministeriële regeling zullen ter uitvoering van artikel 16.55, tweede lid, van de Omgevingswet regels gesteld worden over de te verstrekken gegevens en bescheiden. Op een voor inwerkingtreding ingediende aanvraag (ontvangsttheorie) blijven de (onder meer) in het Besluit omgevingsrecht (onder de Omgevingswet het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht gestelde eisen van toepassing (zie het overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 4.1).

Indien de aard van het bouwplan daartoe aanleiding geeft, kan het bevoegd gezag in een voorwaarde bij de omgevingsvergunning bepalen dat de desbetreffende gegevens en bescheiden alsnog moeten

worden verstrekt voordat met de bouw mag worden begonnen. Tevens wordt hierbij een termijn gesteld en een exacte aanduiding welke gegevens en bescheiden worden verlangd, aldus de Regeling omgevingsrecht.

De gezondheidsrisicos voor de mens bij het gebruik van het bouwwerk vormen in deze benadering het onderscheidend criterium. Veiligheid en gezondheid zijn immers sinds de invoering van de Woningwet in 1901 belangrijke grondslagen van de wet. Gelet op de uitgangspunten van de Woningwet, kan de schade voor het milieu geen motief zijn voor de voorschriften in de bouwverordening (nu Verordening Fysieke Leefomgeving) met betrekking tot het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond. Dit in tegenstelling tot de Wet bodembescherming waarbij het herstel van de functionele eigenschappen van de bodem voor mens, plant en dier centraal staat.

Bouwwerken bestemd voor het verblijf van mensen

Het doel van de voorschriften is dat niet wordt gebouwd op een bodem die dusdanig verontreinigd is, dat hierdoor gevaar voor de gezondheid van personen ontstaat.

Bouwwerken die de grond niet raken

Hierbij moet gedacht worden aan dakkapellen en het realiseren van een extra verdieping op een gebouw. De Memorie van toelichting noemt in dit kader ook vergunningplichtige inpandige verbouwingen, werkzaamheden aan een fundering of het maken van een kelder als voorbeeld. Indien de bouwwerkzaamheden gepaard gaan met een functiewijziging kan echter onverminderd bodemonderzoek worden geëist.

Bevoegd gezag bij ernstig en niet-ernstig geval van bodemverontreiniging

Burgemeester en wethouders zijn het bevoegde gezag om te beslissen of bij niet-ernstige gevallen van bodemverontreiniging mag worden gebouwd.

Gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders van de gemeenten, die daartoe zijn aangewezen, zijn het bevoegde gezag ten aanzien van de te nemen saneringsmaatregelen, indien sprake is van een ernstig geval van verontreinigde grond zijn.

Bij Besluit aanwijzing bevoegd gezag gemeenten Wet bodembescherming (Besluit van 12 december 2000) zijn gemeenten aangewezen die voor de toepassing van delen van deze wet worden gelijk gesteld met een provincie (art. 88, zevende lid Wet bodembescherming). Het gevolg is dat de provincie bevoegd gezag is en dat de vier grote steden op grond van de Wbb plus nog 25 aangewezen gemeenten bevoegd gezag zijn krachtens genoemd Besluit.

Met de invoering van de Waterwet is het waterbodembeheer van de Wet bodembescherming overgegaan naar de Waterwet.

Hoe werkt de verbodsbepaling in de praktijk

Indien noch uit een bodemonderzoek noch op basis van een redelijk vermoeden kan worden gesteld dat sprake is van een ernstig geval van verontreiniging geldt er voor de omgevingsvergunning voor het bouwen geen aanhoudingsverplichting en moet het bevoegd gezag beslissen op de bouwaanvraag. Het feit dat geen sprake is van een ernstig geval van verontreiniging neemt echter niet weg dat toch sprake kan zijn van een verontreinigingsgraad waarbij gevaar is te verwachten voor de gezondheid van de gebruikers van het bouwwerk. Hoewel het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor het bouwen in deze gevallen formeel kan weigeren, zal echter veelal volstaan kunnen worden met het stellen van aanvullende voorwaarden dat bepaalde voorzieningen worden getroffen. Zie hiervoor de toelichting onder artikel 2.4.2 van MBV.

Voor gevallen met een ernstige bodemverontreiniging geldt een aanhoudingsverplichting totdat het bevoegde gezag als bedoeld in de Wet bodembescherming een saneringsplan heeft goedgekeurd. Zodra

het saneringsplan is goedgekeurd dient een beslissing te worden genomen op de bouwaanvraag. Ook in deze gevallen zal de vergunning in de regel verleend kunnen worden onder de voorwaarde dat vooruitlopend op de aanvang van de bouwwerkzaamheden, de op grond van het goedgekeurde saneringsplan noodzakelijke voorzieningen worden getroffen.

Artikel 3.4.3 Voorwaarden omgevingsvergunning voor het bouwen

Niet ernstige gevallen van bodemverontreiniging, waarin naar het oordeel van het bevoegd gezag toch nog sprake is van een onaanvaardbare verontreinigingsgraad, zijn meestal overzichtelijke gevallen. Op korte termijn en zonder de noodzaak van saneringsonderzoek is aan te geven op welke wijze het verontreinigingsprobleem kan worden ondervangen.

In dit soort niet ernstige gevallen hoeft de conclusie, dat het terrein verontreinigd is, niet te leiden tot weigering van de omgevingsvergunning voor het bouwen.

In de voorwaarden van de omgevingsvergunning voor het bouwen kan aangegeven worden op welke wijze het terrein gesaneerd moet worden en - in relatie tot de bouw - op welk tijdstip. Als saneringsvoorwaarden valt te denken aan:

- de voorwaarde, dat onder het bouwwerk een isolerende en dampremmende laag wordt aangebracht;
- de voorwaarde, dat een bepaald deel van de bodem wordt afgegraven en afgevoerd, alsmede het aanbrengen van een schone bodemlaag;
- de voorwaarde, dat een pompinstallatie ter zuivering van het grondwater wordt aangebracht en gedurende een aantal jaren na de totstandkoming van het bouwwerk in stand wordt gehouden.

Er wordt op gewezen, dat sanering in deze gevallen in principe een verantwoordelijkheid van de aanvrager om omgevingsvergunning voor het bouwen is. Het kan in het belang van de aanvrager zijn, als deze bij het overleggen van de aanvraag om omgevingsvergunning voor het bouwen voor het bouwen op een verontreinigde bodem tevens aangeeft hoe deze de sanering denkt te laten plaatsvinden.

Ook bouwaanvragen waarbij sprake is van een ernstig geval van bodemverontreiniging kunnen op grond van dit artikel worden afgedaan.

Artikel 4.1.1 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden

Omgevingswet

De vergunning voor het vellen van houtopstanden is aangewezen artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Soms zal naast deze vergunning nog een ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming nodig zijn in verband met de bescherming van vogels en hun nesten in de bomen (artikel 3.1 van de Wet natuurbescherming). Hoewel daarvoor de provincie het bevoegd gezag is, kan een aanvrager zelf beslissen of wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden. Dan is de gemeente bevoegd gezag. Er wordt dan dus één omgevingsvergunning verleend of geweigerd.

Eisen over de wijze van indiening worden gesteld in de artikelen 14.2 en 14.3 van het Omgevingsbesluit. Bij ministeriële regeling zullen ter uitvoering van artikel 16.55, tweede lid, van de Omgevingswet regels gesteld worden over de te verstrekken gegevens en bescheiden. Op een voor inwerkingtreding ingediende aanvraag (ontvangsttheorie) blijven de (onder meer) in het Besluit omgevingsrecht (onder de Omgevingswet het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht gestelde eisen van toepassing (zie het overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 4.1).

Jurisprudentie

ABRvS 16-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2197. In deze casus was sprake van weigering van een kapvergunning op grond van de lokale Bomenverordening. De eigenaar van het naburige erf had echter

gevorderd dat de boom verwijderd moest worden op grond van artikel 5:42 van het BW (boom stond te dicht op de perceelgrens). De Afdeling oordeelde – kort samengevat – dat de vergunning niet geweigerd had mogen worden omdat er in casu strijd was met hogere regelgeving, namelijk 5:42 van het BW. Voor een weigering van de vergunning op basis van een belangenafweging is daardoor geen plaats meer; de Bomenverordening werd daarom op dit punt buiten toepassing gelaten. Volgens de Afdeling kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden (vergelijk het vijfde lid).

Artikel 4.1.2 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen

Eerste lid

Het is helaas een veelvuldig voorkomend verschijnsel dat groenstroken, openbare beplantingen, plantsoenen en grasperken worden benut voor het parkeren van voertuigen.

Met de onderhavige bepaling wordt beoogd beschadiging van groenstroken en dergelijke, die het uiterlijk aanzien van de gemeente beogen te verfraaien, te voorkomen en het groen beter aan zijn bestemming te doen beantwoorden.

Omdat de WVV 1994 onder ‘wegen’ ook de bermen begrijpt, is het in artikel 4.1.2 vervatte verbod beperkt tot groenstroken. De wegenverkeerswetgeving voorziet niet in de gevallen waarin het voertuig op of in een groenvoorziening wordt geplaatst, welke geen deel uitmaakt van de weg (in de zin van de WVV 1994).

Bij een parkeerverbod is het doen of laten staan van een voertuig niet strafbaar, als dat geschiedt om personen de gelegenheid te geven in of uit te stappen, dan wel voor het laden of lossen van goederen. Deze beperkingen zijn onwenselijk bij een verbod tot het doen of laten staan van voertuigen in groenvoorzieningen. Daarom is hier bewust gekozen voor de bestanddelen “te doen of te laten staan” in plaats van “te parkeren”, omdat ook het tot stilstand brengen van een auto in een plantsoen beschadiging van het groen en vermindering van de aantrekkelijkheid veroorzaakt.

Ten overvloede: gedragingen als de onderhavige brengen in sommige gevallen ook zaakbeschadiging in de zin van artikel 350 van het WvSr met zich mee.

Doorgaans zal een groenstrook geen deel uitmaken van de weg. Bermen maken wel deel uit van de ‘wegen’ in de zin van artikel 1 van de WVV 1994. Aangezien deze bepaling zich uitsluitend richt tegen een ‘oneigenlijk’ parkeerexces – dat wil zeggen tegen een gedraging welke buiten de ‘weg’ (in de zin van de WVV 1994) plaatsvindt, behoeft voor strijd met de bepalingen van de wegenverkeerswetgeving niet te worden gevreesd. Om deze reden bestaat er geen bezwaar tegen dat in deze bepaling ook bijvoorbeeld het rijden over openbare beplantingen wordt verboden.

Artikel 10 van het RVV 1990 bepaalt dat bijvoorbeeld auto’s en motoren op de rijbaan en op andere weggedeelten – met uitzondering van het trottoir, het voetpad, het fietspad of het ruiterspad – mogen worden geparkeerd. Onder deze andere weggedeelten waar wel geparkeerd mag worden vallen ook de bermen van een weg. Indien in een bepaald geval het parkeren in een berm als ongewenst moet worden aangemerkt, kan een parkeerverbod voor die berm worden ingesteld. Het is tevens mogelijk dat het parkeren op de rijbaan niet wenselijk is, bijvoorbeeld uit oogpunt van de verkeersveiligheid, maar dat het parkeren in de berm wel kan worden toegestaan. In dat geval is plaatsing van bord E1 van bijlage 1 van het RVV 1990 noodzakelijk.

Jurisprudentie

HR 27-10-1930, NJ 1931, p. 62. Een APV-bepaling van Assen, volgens welke het in de kom van de gemeente verboden was zich te bevinden op de van gemeentewege aangelegde grasperken, werd verbindend geacht. De bewering dat de gemeentelijke wetgever niet bevoegd zou zijn naast het algemene verbod van artikel 461 van het WvSr bedoelde verbodsbepaling uit te vaardigen, ging niet op. Deze APV-bepaling had naar het oordeel van de Hoge Raad kennelijk ten doel “maatregelen te nemen

tegen beschadiging van stadsbosch en door de gemeente aangelegde grasperken, derhalve zorg voor de instandhouding van gemeentelijk terrein, zijnde een onderwerp dat de huishouding van de gemeente betreft”.

Wvd. Vz. ARRS 24-06-1983, nr. RO3.83.3806/S 5980 (Oosterhout). Indien het in de APV-bepaling bedoelde voertuig een door een woonwagenbewoner bewoonde woonwagen is, zal het college deze niet met toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 61 van de Woonwagenwet uit de gemeente kunnen doen verwijderen dan nadat hiervoor door gedeputeerde staten toestemming is verleend als bedoeld in dat artikel en nadat een waarschuwing op grond van het vierde lid van dat artikel is uitgevaardigd.

Tweede lid

Bij de onder b bedoelde voertuigen kan worden gedacht aan voertuigen in gebruik bij de politie, de brandweer of de gemeentelijke plantsoendienst. Campings vallen onder terreinen als bedoeld onder c.

Artikel 4.1.2a Crossterreinen

Op het houden van auto- en motorsportevenementen, het crossen met auto's, motoren, bromfietsen en dergelijke al dan niet met een wedstrijd karakter zijn verschillende wettelijke regelingen van toepassing. Hierbij speelt mede een rol in hoeverre deze activiteiten al dan niet op een weg in de zin van de wegenverkeerswetgeving plaatsvinden.

Afbakening

Op grond van artikel 122 van de Gemeentewet vervallen bepalingen van de VFL van rechtswege als in het onderwerp door een wet, AMvB of provinciale verordening wordt voorzien. De term 'onderwerp' in artikel 122 van de Gemeentewet betekent dat het om dezelfde materie moet gaan en dat hetzelfde motief ten grondslag moet liggen aan zowel de lagere als de hogere regeling. De formulering van de afbakeningsbepaling in het derde lid sluit daarom aan bij de Gemeentewet.

Hieronder wordt ingegaan op de afbakening van dit VFL-artikel ten opzichte van de Wegenverkeerswet 1994 en de Zondagswet.

1. WVV 1994 en VFL

Het verkeersrechtelijk regime is niet van toepassing wanneer de bedoelde activiteiten zich afspelen op een terrein dat niet kan worden aangemerkt als een weg die feitelijk voor het openbaar verkeer openstaat in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Op de vraag wanneer sprake is van een zodanige weg wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 1.1.1.

Indien een auto- of motorsportactiviteit, crossen en dergelijke op de weg, als bedoeld in de WVV 1994, plaats vindt én een wedstrijd karakter heeft, is artikel 10 van de WVV 1994 van toepassing. Het eerste lid van deze bepaling zegt dat het verboden is op een weg een wedstrijd met voertuigen te houden of daaraan deel te nemen. Dit verbod richt zich dus zowel tot de organisator van de wedstrijd als tot de deelnemers aan de wedstrijd.

Vindt een wedstrijd met voertuigen plaats op andere plaatsen dan op de weg in de zin van de WVV 1994, dan kan artikel 4.1.2a van toepassing zijn. Artikel 4.1.2a ziet op het gebruik van motorvoertuigen of een bromfiets als bedoeld in het RVV 1990 in het kader van een wedstrijd op speciaal daarvoor aangewezen terreinen door het college. Kenmerkend voor het wedstrijd karakter is dat er een beloning in de vorm van prijzen, medailles of iets dergelijks in het vooruitzicht wordt gesteld.

De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid voorschriften geven omtrent het houden van zo'n evenement dan wel het evenement geheel verbieden. Deze bepalingen zijn ook van toepassing op auto- en motorsportevenementen die geen wedstrijd karakter hebben, zoals toertochten, oldtimerritten en dergelijke

2. Zondagswet

Krachtens artikel 3, eerste lid, van de Zondagswet is het verboden op zondag zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken, dat op een afstand van meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is. Volgens het tweede lid van dit artikel is de burgemeester bevoegd van dit verbod voor de tijd na 13.00 uur ontheffing te verlenen.

De training voorafgaand aan de motorcrosswedstrijd kan als deze voor publiek toegankelijk is, reeds aangemerkt worden als een openbare vermakelijkheid als bedoeld in artikel 4 van de Zondagswet.

Jurisprudentie

ARRS 03-06-1994, AB 1994, 602. Wanneer in het kader van een evenement als bedoeld in de APV-artikelen, op een crossterrein, zoals in deze bepaling bedoeld, motor(sport)activiteiten worden gehouden zijn er meerdere bevoegde organen in het spel.

Goed onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds het evenement, waarvoor de burgemeester het bevoegd gezag is om een vergunning te verlenen en anderzijds de motor(sport)activiteiten, waarvoor het college het bevoegd gezag is.

Pres. Rb Utrecht 06-06-1995, KG 1995, 292. Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13:00 uur. In casu geen schending van de zondagsrust, omdat het motorcrossterrein 4 km buiten de bebouwde kom ligt.

Artikel 4.1.2b Beperking verkeer in natuurgebieden

Vele gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met het bezoek van motorcrossers aan natuurgebieden, met als gevolg klachten over geluidhinder, schade aan de flora, verstoring van wild e.d. Verder worden natuurgebieden, parken en dergelijke steeds vaker door ruiters en fietsers/mountainbikers bezocht. Het komt nogal eens voor dat ruiters en fietsers/mountainbikers de speciaal voor hen aangewezen ruiters- of fietspaden verlaten. Deze gedraging levert gevaar en hinder op voor wandelaars en berokkent vaak ook schade aan flora en fauna.

Bij de vraag welke maatregelen mogelijk zijn tegen het motorcrossen in natuurgebieden, zal men een onderscheid moeten maken tussen het zogenaamde 'wilde crossen' (op wegen en paden en 'off the road') en het crossen op daartoe speciaal gebruikte motorterreinen.

Op het crossen op motorterreinen is artikel 4.1.2a van toepassing.

De redactie van artikel 4.1.2a is overeenkomstig het systeem van artikel 4.1.2. Op grond van het eerste lid van artikel 4.1.2a geldt een algeheel verbod om zich met motorvoertuigen, (brom)fietsen of paarden in een natuurgebied te bevinden. Het college kan op grond van het tweede lid terreinen aanwijzen waar dit verbod niet geldt en kan tevens regels stellen voor het gebruik van deze terreinen.

Maatregelen

Bij de vraag welke maatregelen genomen kunnen worden tegen het 'wildcrossen' of overlastgevend ruiters- en fietsverkeer in natuurgebieden gaat het in feite om een meer algemeen vraagstuk: Welke maatregelen kunnen genomen worden om ter bescherming van het milieu en ter voorkoming van overlast gemotoriseerd verkeer, ruiters- of fietsverkeer uit bepaalde gebieden te weren?

Een mogelijkheid om het weggebruik door de verkeersdeelnemers te reguleren is het nemen van verkeersbeperkende maatregelen op grond van de wegenverkeerswetgeving.

Voor de in deze gebieden gelegen wegen is sinds november 1991 de wegbeheerder bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen (zie artikel 18 van de WVV 1994).

Volgens de WVV 1994 kan tot vaststelling van verkeersmaatregelen worden overgegaan indien deze maatregelen de veiligheid op de weg verzekeren, weggebruikers en passagiers beschermen, strekken tot het in stand houden van de weg en de bruikbaarheid van de weg waarborgen, de vrijheid van het

verkeer waarborgen, strekken tot voorkoming of beperking van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade, strekken tot het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden en tenslotte een doelmatig of zuinig energieverbruik bevorderen (artikel 2, eerste tot en met derde lid, van de WVV 1994). De WVV geeft derhalve ook mogelijkheden verkeersmaatregelen te nemen ter bescherming van milieubelangen. Regulering van het gemotoriseerde verkeer dat van de weg gebruik maakt in natuurgebieden dient te geschieden op basis van de WVV 1994 door middel van een verkeersmaatregel. Hierbij moet het dan gaan om een regeling ten aanzien van het gebruik van wegen in de zin van de WVV 1994. Voor de overige gebieden, buiten de wegen in de zin van de WVV 1994, binnen een natuurgebied kan een regeling worden opgenomen in de APV.

Hierbij moet in het oog worden gehouden dat met betrekking tot het onderhavige onderwerp ook een provinciale regeling kan gelden.

Indien er reeds een provinciale regeling bestaat inzake de beperking van gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden, welke regeling – deels – strekt ter bescherming van dezelfde belangen, zal – althans indien een gemeente geheel of gedeeltelijk gelegen is in een ‘natuurgebied’ als bedoeld in de provinciale verordening – de werkingssfeer van het gemeentelijk voorschrift ten opzichte van de provinciale verordening moeten worden afgebakend.

Maatregelen op basis van de Wegenwet/feitelijke sluiting en sluiting krachtens artikel 461 van het WvSr Ook langs feitelijke en privaatrechtelijke weg zou men kunnen komen tot het weren van gemotoriseerd verkeer uit bepaalde natuurgebieden.

In de eerste plaats valt te denken aan het plaatsen van palen, klap- of draaihekjes bij de toegangen tot de in zo’n gebied gelegen wegen. De eigenaar van een weg zal men het recht tot het nemen van zodanige maatregelen niet kunnen onzeggen.

Hoe zit dit echter als deze weg is aan te merken als een openbare weg in de zin van de Wegenwet?

Hiervoor is ingegaan op de beperkingen in het gebruik van een openbare weg als gevolg van het beperkt openbaar rechtskarakter van die weg. Openbare wegen in natuurgebieden zullen veelal - op grond van de gesteldheid van de weg of op grond van het gebruik dat van de weg pleegt te worden gemaakt - een zodanig beperkt openbaar rechtskarakter hebben. Ook ten aanzien van deze openbare wegen zal de eigenaar deze beperking feitelijk mogen realiseren door het plaatsen van klap- en draaihekjes, palen en dergelijke bij de toegangen tot die wegen en wel zodanig dat alleen voetgangers en fietsen vrij kunnen passeren. Aan deze handelwijze kleef een aantal bezwaren.

Deze handelwijze is niet toepasbaar ten aanzien van openbare wegen die niet een beperkt openbaar rechtskarakter hebben. Ingevolge het bepaalde in artikel 14, eerste lid, van de Wegenwet dienen de rechthebbende en de onderhoudsplichtige dan alle verkeer over de openbare weg te dulden. De VNG tekent hierbij nog aan dat het gedeeltelijk – bijvoorbeeld alleen voor gemotoriseerd verkeer – onttrekken van wegen aan het openbaar verkeer niet mogelijk is (KB 26-09-1955, AB 1956, p. 357). KB 11-05-1982, AB 1982, 378. Ook is het volgens de Kroon niet mogelijk een weg aan het openbaar verkeer te onttrekken om hem vervolgens weer onmiddellijk open te stellen voor bij voorbeeld voetgangers en fietsers. Een dergelijke maatregel kan wel door middel van een verkeersbesluit worden genomen, zoals hiervoor is beschreven. Ook mag verwacht worden dat het onttrekken van een aantal in het buitengebied gelegen wegen aan het openbaar verkeer op bezwaren zal stuiten van met name landbouwers.

Verder merkt de VNG ten aanzien van het afsluiten van wegen door middel van hekjes en slagbomen nog op, dat de bereikbaarheid van bos- en natuurgebieden voor de brandweer en in verband met onderhoudswerkzaamheden zal verslechteren. Bovendien zullen slagbomen gemakkelijk geopend kunnen worden. Ten slotte is het plaatsen van hekjes, slagbomen en dergelijke een kostbare aangelegenheid.

Men zou in de tweede plaats kunnen denken aan het plaatsen bij de toegangen tot de wegen in een bepaald natuurgebied van borden waarop de toegang voor motorvoertuigen en bromfietsen voor onbevoegden krachtens artikel 461 van het WvSr wordt verboden: “Verboden toegang voor ...; artikel 461 van het WvSr”.

Deze methode kan echter niet worden toegepast, indien het gaat om openbare wegen in de zin van de Wegenwet. Zie HR 21-06-1966, ECLI:NL:PHR:1966:AC4668 (Bromfietsverbod Sneek) en HR 23-12-1980, AB 1981, 237 (Rijverbod Schiermonnikoog).

Sommige gemeentebesturen hebben de volgende aanpak tot wering van gemotoriseerd verkeer uit natuurgebieden overwogen:

- a. onttrekking van de openbare wegen (‘openbaar’ in de zin van de Wegenwet) aan het openbaar verkeer volgens de daartoe in de artikelen 9 en verder van de Wegenwet voorgeschreven procedure; en aansluitend daaraan:
- b. geslotenverklaring op privaatrechtelijke basis van de wegen in dat gebied voor (recreatief) gemotoriseerd verkeer, namelijk door het plaatsen van borden ‘Verboden toegang voor..., artikel 461 Wetboek van Strafrecht’.

Aan deze aanpak wordt om twee redenen de voorkeur gegeven:

De Wegenwet zou zich ertegen verzetten dat wegen die voor al het verkeer openbaar zijn, ter behartiging van andere belangen dan verkeersbelangen bij verordening voor het gemotoriseerd verkeer gesloten zouden worden. Of deze opvatting juist is, is de vraag.

Artikel 461 van het WvSr is niet op openbare wegen van toepassing.

Deze aanpak stuit overigens ook op bezwaren, met name in die gevallen waarin de wegen niet in eigendom zijn bij de overheid. De overheid is dan immers van de particuliere eigenaren afhankelijk, met name waar het de geslotenverklaring voor gemotoriseerd verkeer betreft. Bovendien is de toegankelijkheid van dergelijke wegen voor het publiek niet meer verzekerd, indien deze wegen eenmaal aan het openbaar verkeer zijn onttrokken. De particuliere eigenaar zou zijn weg immers ook voor alle publiek, dus ook voor voetgangers en fietsers, kunnen afsluiten. De overheid bezit dan geen machtsmiddelen om daartegen op te treden. Deze machtsmiddelen bezit zij wél ten aanzien van wegen die – zij het ook beperkt – voor het openbaar verkeer toegankelijk zijn in de zin van de Wegenwet. Zie ABRvS 25-03-1982, AB 1983, 64 (Helmond) en 05-11-1982, Gst. 1983, 6745, 10 (Wittem). Blijkens deze uitspraken kan (en moet!) de gemeentelijke overheid de onderhouds- en de duldingsplicht van de eigenaar van een openbare weg met toepassing van bestuursdwang afdwingen, indien deze plicht wordt verzaakt.

Men kan – zoals hierboven reeds bleek – aan genoemde consequenties niet ontkomen door een weg slechts beperkt aan het openbaar verkeer te onttrekken, in die zin dat hij alleen openbaar zal zijn voor bepaalde categorieën verkeersdeelnemers. Bovendien, ook al zou een weg een beperkt openbaar rechtskarakter hebben, dan nog zou artikel 461 van het WvSr. waarschijnlijk niet toepasselijk kunnen zijn.

Hiervoor werd er reeds op gewezen dat de hele onttrekkingsprocedure tijdrovend is en dat de onttrekking op bezwaren zal stuiten van met name landbouwers. Zou men de hier bedoelde methode toepassen, dan zou het in ieder geval noodzakelijk zijn voor de onttrekking aan het openbaar verkeer met de particuliere eigenaren duidelijke afspraken te maken en deze schriftelijk vast te leggen.

Overigens moet de onttrekking van een openbare weg aan het openbaar verkeer onvoorwaardelijk geschieden en zonder tijdsbepaling (circulaire van de minister van verkeer en waterstaat aan de colleges van gedeputeerde staten, BS 1933, nrs. 203 en 245, WGB 1933, p. 225).

Verordening stiltegebieden

Provinciale staten dienen op grond van artikel 1.2 van de Wm, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, een verordening op te stellen die onder andere regels bevat inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij de verordening aangewezen gebieden. Volgens de model-PMV is het onder meer verboden een aantal toestellen te gebruiken binnen het milieubeschermingsgebied. Het is ook verboden om met een motorvoertuig met draaiende verbrandingsmotor de openbare weg of andere voor bestemmingsverkeer openstaande wegen en terreinen te verlaten.

Toertochten voor motorvoertuigen of een wedstrijd als bedoeld in artikel 10 van de WVV 1994 zijn niet toegestaan.

Jurisprudentie

Vz. ARRS 30-08-1990, AB 1991, 432.

Wanneer wordt overgegaan tot het aanwijzen van een natuurgebied, waarbinnen gemotoriseerd verkeer verboden is, zoals in deze bepaling bedoeld, is het verstandig te bezien in hoeverre een overgangsregeling noodzakelijk is voor personen die - al dan niet bedrijfsmatig - met een motorvoertuig gebruik maken van dit natuurgebied.

Vanwege het ontbreken van een overgangsregeling trof de Voorzitter van de ARRS een voorlopige voorziening, waarbij aan belanghebbende alsnog een tijdelijke ontheffing werd verleend.

Artikel 4.2.2 Aanwijzing kampeerplaatsen

Zie de algemene toelichting bij artikel 4.2.1.

Artikel 5.1.1 Gebruik parkeerplaatsen

Dit artikel verbiedt het plaatsen van voorwerpen, niet zijnde motorvoertuigen, op parkeerapparatuur en belanghebbendenplaatsen. Het plaatsen van dergelijke voorwerpen belemmert het normale gebruik van de bedoelde parkeerplaatsen en doorkruist daarmee de beoogde parkeerregulering. Het gaat hier om gedragingen die zich niet lenen voor fiscalisering. Deze verbodsbepaling moet dan ook, ongeacht of tot fiscalisering wordt overgegaan, in de verordening worden opgenomen.

Artikel 5.1.2 Voertuigen van autobedrijf en dergelijke

Eerste lid

Aangezien het parkeren van voertuigen van rijkschoolhouders en taxiondernemers excessieve vormen kan aannemen, is in het eerste lid expliciet bepaald dat onder 'verhuren' mede wordt verstaan het gebruiken van voertuigen voor het geven van lessen of voor het vervoeren van personen tegen betaling. Aldus kan ook tegen excessief gebruik van de weg door rijkschoolhouders en taxiondernemers worden opgetreden.

Tweede lid

Het woord 'vergen' is gebezigd in plaats van 'duren' teneinde zoveel mogelijk twijfel uit te sluiten over de vraag of met een bepaalde herstel- of onderhoudswerkzaamheid meer dan een uur gemoeid is. Bij het gebruik van de term 'vergen' beschikt men over een meer objectieve maatstaf.

Derde lid, onder a

Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen die autohandelaren en exploitanten van garage-, herstel- en autoverhuurbedrijven die de weg voortdurend gebruiken als stallingsruimte voor auto's die hun toebehoren of zijn toevertrouwd. Bij het opstellen van deze bepaling is ernaar gestreefd de delictomschrijving zoveel mogelijk vrij te houden van elementen waarvan de bewijislevering

moeilijkheden kan opleveren. Niettemin kan met name het bewijs dat betrokkene “zijn bedrijf of nevenbedrijf dan wel een gewoonte” van de hier bedoelde activiteiten maakt, alsook dat de desbetreffende voertuigen “hem toebehoren of zijn toevertrouwd”, onder omstandigheden problemen opleveren. De woorden “drie of meer voertuigen” zijn gekozen om de bewijslast niet onevenredig zwaar te doen zijn. Doordat het verbod slechts betrekking heeft op het parkeren dat in het kader van (neven)bedrijf of gewoonte plaatsvindt, blijft het normaal parkeren van de voor persoonlijk gebruik gebezigde auto('s) van de exploitant en eventueel van zijn gezinsleden mogelijk (zie het eerste lid, onder b).

Deze bepaling heeft slechts betrekking op ‘eigenlijke’ parkeerexcessen, dat wil zeggen op het parkeren van voertuigen op de weg in de zin van de WVV 1994. Het zou uiteraard te ver gaan deze bepaling ook te laten gelden voor gedragingen buiten de weg.

De gemeente dient zelf het aantal meters in te vullen, bijvoorbeeld een straal van 25 meter.

Derde lid, onder b

Reparatie- en sloopwerkzaamheden aan op de weg geparkeerde voertuigen in het kader van de uitoefening van een (neven)bedrijf, geven veelal klachten inzake geluidsoverlast en verontreiniging van de weg; in mindere mate wordt geklaagd over de als gevolg van deze activiteiten verminderde parkeergelegenheid.

Vierde lid

Het verlenen van een ontheffing ingevolge het vierde lid zal in het algemeen op zijn plaats zijn als redelijkerwijs moet worden aanvaard dat de exploitant geen andere mogelijkheden ten dienste staan dan de hem toebehorende of toevertrouwde auto's op de weg te parkeren. Te denken is hierbij aan het geval dat de exploitant van een reeds lang bestaand bedrijf in de feitelijke onmogelijkheid verkeert op eigen terrein of in de nabijheid van zijn bedrijf stallingsruimte te creëren, dan wel daarover op andere wijze de beschikking te krijgen. Aan de ontheffing kunnen uiteraard voorschriften worden verbonden, onder meer omtrent de plaats waar en de tijd gedurende welke voertuigen voor de hier aan de orde zijnde doeleinden op de weg mogen worden geplaatst, alsmede ten aanzien van het aantal voertuigen dat ter plaatse door de houder van de ontheffing mag worden geparkeerd.

ARRS 16-08-1988, AB 1989, 373. De Afdeling keurde zelfs de weigering van de gemeente Binnenmaas om ontheffing te verlenen voor het parkeren van meer dan twee auto's bij elkaar goed. Het feit dat het bedrijf ter plaatse was toegestaan deed daaraan niet af. Het behoud van het beperkte aantal parkeerplaatsen in de omgeving van het bedrijf woog zwaarder.

Artikel 5.1.3 Te koop aanbieden van voertuigen

Het komt regelmatig voor dat eigenaren hun voertuig te koop aanbieden op de openbare weg. Behalve dat het uiterlijk aanzien wordt aangetast, brengt het voor de omwonenden aanzienlijke overlast met zich mee. Een dergelijke uitstalling van voertuigen trekt immers kooplustigen aan. Ook wordt er een aanmerkelijk beslag op de beschikbare parkeerruimte gelegd.

Derde lid

Dit artikel dient om te kunnen optreden tegen geïmproviseerde kleine automarkten op de openbare weg. Gezien de overlast die daarmee gepaard kan gaan, is het wenselijk de toepasselijkheid van de lex silencio positivo ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet uit te zonderen.

Artikel 5.1.4 Defecte voertuigen

van een of meer van dergelijke voertuigen heeft deze meestal aangekocht om na weken of zelfs maanden van nijvere zelfwerkzaamheid weer een volwaardig voertuig te creëren. Veelal slaagt hij in

deze poging niet, waarna het voertuig op de weg wordt achtergelaten, waar het na verloop van tijd degenereert tot autowrak. Deze bepaling richt zich in het bijzonder tegen dit soort parkeergedragingen. Het excessieve is in het bijzonder gelegen in het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de weg zet. Daarnaast kan het hier bedoelde parkeren een ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente meebrengen en om die reden excessief zijn. Beperking van het verbod tot die gevallen waarin er sprake is van min of meer ernstige gebreken aan het voertuig, moet noodzakelijk worden geacht, wil het verbod niet een te ruime strekking krijgen.

Het artikel is facultatief. Gemeenten dienen een afweging te maken of zij dit artikel nodig achten. Dit zal niet in alle gemeenten het geval zijn.

Artikel 5.1.5 Kampeermiddelen en andere voertuigen

Eerste lid, aanhef

Met de zinsnede “of anderszins” is beoogd aan te geven dat alle soorten (aanhang)wagens en voertuigen, die niet ‘dagelijks’ worden gebruikt als vervoermiddel onder deze bepaling kunnen vallen.

Eerste lid, onder a

Deze bepaling richt zich tegen het langer dan nodig plaatsen of hebben van voertuigen die voor recreatie en dergelijke worden gebruikt. Hieronder vallen in ieder geval: caravans, campers, kampeerwagens, aanhangwagens, magazijnwagens, keetwagens en dergelijke op de weg. Door de bestanddelen “te plaatsen of te hebben” (in plaats van “te parkeren”) is de handhaving van deze bepaling eenvoudiger. Met het steeds een paar meter verplaatsen van een caravan, aanhangwagentje en dergelijke op de openbare weg wordt handhaving van deze bepaling niet langer meer voorkomen.

Gezien de veelal toenemende parkeerdruk op de openbare weg – vaak juist ook in woonwijken – zou ervoor gekozen kunnen worden om het direct voor de gehele gemeente (of een gedeelte daarvan) van toepassing te verklaren, door te bepalen dat het verboden is de hier bedoelde voertuigen langer dan gedurende drie achtereenvolgende dagen [binnen de bebouwde kom] op de weg te plaatsen of te hebben.

Eerste lid, onder b

Deze bepaling richt zich ook tegen het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van caravans en dergelijke elders dan op de weg in de zin van de WVV 1994. In zoverre betreft deze bepaling derhalve niet een ‘eigenlijk’ parkeerexces, dat immers veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg in de zin van de WVV 1994.

Het verbod in dit artikel richt zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

Jurisprudentie

ARRS 11-03-1993, AB 1993, 553. De Afdeling stelde de gemeente Beverwijk in het gelijk enerzijds in de aanwijzing van een weg waar parkeren van een kampeerwagen langer dan 48 uur niet is toegestaan en anderzijds in de weigering hiervan ontheffing te verlenen. De verkeersveiligheid en het aanbod van parkeerruimte waren in het geding.

ABRvS 18-04-1997, JG 97.0210. De Afdeling geeft aan dat het college van zijn bevoegdheid om voor een bepaalde locatie te bepalen dat er niet met een kampeerwagen en dergelijke mag worden geparkeerd, slechts gebruik kan maken voor zover het gaat om een locatie die geen ‘weg’ is in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Binnenplein is weg in de zin van de WVV 1994 en valt daarmee niet onder ‘aangewezen plaats’ uit de APV-bepaling.

Artikel 5.1.6 Reclamevoertuigen

Eerste lid

Deze bepaling richt zich tegen degenen die voor een beroep of bedrijf reclame maken door een of meer voertuigen, voorzien van reclameopschriften, op de weg te parkeren. Hierbij staat het maken van reclame voorop. Als handelsreclame in de zin van dit artikel wordt niet gezien de vermelding op een voertuig van de naam van het bedrijf waarbij het voertuig in gebruik is en een (korte) aanduiding van de goederen of diensten die dat bedrijf pleegt aan te bieden. Deze voertuigen worden immers niet primair gebruikt “met het kennelijke doel om daarmee handelsreclame te maken”, maar vooral als vervoersmiddel.

Het excessieve is primair gelegen in het in relatie tussen het tekort aan parkeerruimte en het niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de weg zet. Dit doel kan reeds met één voertuig worden bereikt. In de tweede plaats kan het excessieve gelegen zijn in het motief van het tegengaan van ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente.

In deze bepaling gaat het om een ‘eigenlijk’ parkeerexces, hetwelk veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg in de zin van de WVV 1994. Het hebben van handelsreclame op of aan onroerend goed op een vanaf de weg zichtbare plaats is geregeld in de APV.

Het in dit artikel omschreven verbod is beperkt tot het maken van handelsreclame (commerciële reclame). Uit de jurisprudentie en uit artikel 7, vierde lid, van de Grondwet blijkt, dat de gemeentelijke wetgever in ieder geval het maken van handelsreclame aan beperkingen mag onderwerpen. Voor wat betreft de relatie met de artikelen 10 van het EVRM en 19 van het IVBPR wordt verwezen naar ABRvS 23-12-1994, ECLI:NL:RVS:1994:AN4127.

Jurisprudentie

ABRvS 01-08-1994, JG 95.0245. De Afdeling acht het beleid van het college van Zierikzee geen ontheffingen te verlenen voor het parkeren van reclamevoertuigen binnen de bebouwde kom en de daaropvolgende bestuursdwanganschijsing aanvaardbaar. De bescherming van het uiterlijk aanzien (beschermd stadsgezicht) speelt een belangrijke rol.

ABRvS 05-12-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AE0637. De Afdeling meent dat het college van Groningen terecht een dwangsomaanschijsing heeft doen uitgaan tegen een voor een winkel geplaatste riksja, waarmee handelsreclame werd gemaakt. Voor de toepassing van deze bepaling is de aanwezigheid van een verkeersgevaarlijke situatie niet vereist.

Artikel 5.1.7 Grote voertuigen

Algemeen

In gemeentelijke kring wordt het meer en meer als noodzakelijk ervaren dat het parkeren van grote voertuigen – in het bijzonder vrachtwagens – op wegen in de stadscentra en in de woonwijken zoveel mogelijk wordt tegengegaan. Maatschappelijk gezien is er een tendens waarneembaar dat dit parkeren wordt ervaren als misbruik van de weg. De gevaren en inconvenien ten die deze parkeergedragingen kunnen opleveren, zijn velerlei: onvoldoende opvallen bij schemer en duisternis van geparkeerde vrachtwagens, onvoldoende zichtbaarheid van tussen of achter deze voertuigen spelende kinderen, buitensporige inbeslagneming van de schaarse parkeerruimte, belemmering van het uitzicht vanuit de woning, afbreuk aan het uiterlijk aanzien der gemeente enzovoort. Op den duur zal het parkeren van grote voertuigen dan ook niet meer dienen te geschieden op wegen binnen de bebouwde kom, althans niet op die wegen binnen de bebouwde kom, welke gelegen zijn in het centrum of in de woonwijken.

Uit de jurisprudentie kan worden opgemaakt, dat ook volgens de Hoge Raad het parkeren van vrachtwagens in woonwijken enzovoort, gezien tegen de achtergrond van de recente verkeersomstandigheden en maatschappelijke inzichten, niet (meer) redelijkerwijze als 'normaal' verkeer kan worden beschouwd. De artikelen 5.1.7 en 5.1.8 bevatten regels waarmee het parkeren van grote voertuigen, voor zover dit excessief is, kan worden tegengegaan.

Eerste lid

Deze bepaling beoogt aan de gemeentebesturen mogelijkheden te verschaffen om aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van bepaalde voertuigen tegen te gaan. Het doen of laten staan van grote voertuigen kan immers op bepaalde plaatsen, zoals op dorpspleinen, voor monumenten en historische gebouwen, in parken, op rustieke plekjes in open landschappen een ernstige aantasting van het stads-, dorps- of landschapsschoon betekenen. Bijvoorbeeld vrachtauto's, aanhangwagens, kermiswagens en reclameauto's kunnen op dergelijke plaatsen een zeer storend element vormen. Het zijn deze situaties waarop deze bepaling het oog heeft.

Gezien het motief van deze bepaling heeft zij ook betrekking op het parkeren van grote voertuigen buiten de weg. In zoverre heeft deze bepaling dus niet enkel betrekking op 'eigenlijke' parkeerexcessen. Wat het motief bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente betreft, dient er op te worden gewezen, dat het niet noodzakelijkerwijs behoeft te gaan om (het parkeren op of bij) plaatsen, die uit een oogpunt van stadsschoon of karakteristiek een bijzondere betekenis hebben, wil er sprake kunnen zijn van een 'parkeerexces'.

Blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad is de bevoegdheid van het gemeentebestuur ter zake zeer ruim. Het is met name niet vereist dat de bij openbare kennisgeving aangewezen plaatsen voldoen aan aanmerkelijke eisen van schoonheid en karakteristiek. In dit verband moge tevens worden gewezen op de subjectieve redactie van de onderhavige bepaling.

Niet apart zijn vermeld de oplegger en de aanhangwagen. Het hier gestelde verbod zou dan immers zelfs gelden voor het kleinste aanhangwagentje. Primair ware hier echter te reguleren het parkeren van grote voertuigen.

Bij de aanwijzing van plaatsen waar volgens besluit van het college grote voertuigen met het oog op de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente niet mogen worden geparkeerd, zal eventueel rekening moeten worden gehouden met een provinciale verordening die – geheel of gedeeltelijk – hetzelfde terrein uit hoofde van hetzelfde motief bestrijkt, bijvoorbeeld een verordening bescherming landschapsschoon.

Binnen de verboden zones zullen in ieder geval uitzonderingen moeten worden gemaakt ten behoeve van autobussen in lijndienst.

Een speciaal probleem wordt gevormd door de vraag: hoe wordt dit verbod onder de aandacht van belanghebbenden gebracht? Het is in ieder geval gewenst, dat de in de gemeente gevestigde ondernemingen door de gemeente in kennis worden gesteld van dit verbod. In veel gemeenten wordt een systeem toegepast, waarbij langs de naar de gemeente leidende wegen door middel van aanwijzingsborden kenbaar wordt gemaakt, dat binnen de (bebouwde kom van de) gemeente het parkeren van grote voertuigen slechts is toegestaan op de als zodanig aangeduide parkeergelegenheden.

Tweede lid

Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen het parkeren van grote voertuigen op de weg (in de zin van de WVV 1994), omdat het gepaard gaat met een excessief gebruik van de weg.

Met betrekking tot het motief "buitensporig gebruik van de weg" wordt opgemerkt, dat het in dat verband niet noodzakelijkerwijs om (het parkeren van) méér voertuigen behoeft te gaan. Ook het parkeren van één groot voertuig kan een parkeerexces in deze zin opleveren.

In het licht van het motief van deze bepaling is het stellen van een hoogtegrens minder opportuun.

Uit de aanwijzing van plaatsen waar het parkeren van grote voertuigen niet toelaatbaar is, zal duidelijk moeten blijken of deze aanwijzing is gebaseerd op de bepaling van het eerste lid of die van het tweede lid, zulks mede in verband met het bepaalde in het vierde lid.

Geschiedt een aanwijzing door middel van een verwijzing naar een plattegrond (zie eerste lid) dan kan bijvoorbeeld door het gebruik van verschillende kleuren bij het arceren van de plaatsen waar niet geparkeerd mag worden, worden aangegeven welk motief ten grondslag ligt aan de aanwijzing of dat beide motieven daaraan ten grondslag liggen. Zeer wel denkbaar is echter dat aan een aanwijzing beide motieven ten grondslag kunnen liggen.

Zie voor wat betreft de vraag hoe dit verbod kenbaar kan worden gemaakt, de toelichting op het eerste lid.

Het verbod in dit artikel richt zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

Derde lid

Dit artikellid maakt het mogelijk dat ook campers, caravans en kampeerwagens die door hun afmetingen onder het verbod van het eerste lid of het tweede lid zouden vallen, toch voor maximaal drie dagen op de weg geparkeerd mogen blijven staan.

Vierde lid

De werking van het in het tweede lid gestelde verbod is ingevolge dit lid beperkt tot de avond en de nacht, alsmede het weekeinde en de doordeweekse feestdagen. Het lijkt in het algemeen niet redelijk om het parkeren van grote voertuigen op de weg ook gedurende de werkdag te verbieden. Dit zou de belangen van met name handel en industrie te zeer schaden. Dit ligt echter anders wanneer de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente in het geding is.

Het parkeren van grote voertuigen op plaatsen waar dit naar de mening van het college schadelijk is voor dit uiterlijk aanzien, moet te allen tijde verboden kunnen worden. Daarom geldt de in dit lid vervatte uitzondering niet voor het in het eerste lid gestelde verbod.

Overigens blijft ook tijdens de perioden waarin het verbod bedoeld in het tweede lid niet van toepassing is, het zodanig parkeren van vrachtwagens dat aan bewoners of gebruikers van gebouwen hinder of overlast wordt aangedaan, verboden krachtens het hierop volgende artikel 5.1.8.

Vijfde lid

Dit lid kent aan het college de bevoegdheid toe ter zake van de in de eerste twee leden omschreven verboden een ontheffing te verlenen.

Aldus kan worden voorkomen dat de werking van deze verboden zou leiden tot een onevenredige aantasting van bedrijfsbelangen.

Verzoeken om ontheffing zullen van geval tot geval moeten worden bekeken. Omstandigheden welke in beginsel door alle bedrijven – ongeacht de aard – kunnen worden aangevoerd, rechtvaardigen op zich nog geen ontheffing.

Van de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing zal onder meer gebruik dienen te worden gemaakt voor:

- voertuigen die worden gebezigd bij de uitvoering van openbare werken en bij bouwwerkzaamheden, voor zover ze in de onmiddellijke nabijheid van het werk worden geparkeerd;
- chauffeurs die een schriftelijke medische verklaring overleggen, waaruit blijkt dat betrokkene niet van een speciaal daartoe aangewezen parkeerterrein gebruik kan maken en ook vaststaat dat betrokkene zonder ontheffing in moeilijkheden zou komen.

- Verder zou een soepel ontheffingenbeleid kunnen worden gevoerd, voor zover het gaat om bijvoorbeeld:
- rijdende winkels;
- wagens van kermisexploitanten;
- wagens van bedrijven die in geval van bij voorbeeld ongevallen in het wegverkeer terstond moeten kunnen 'uitrukken' (sleepwagens en dergelijke);
- voertuigen die speciaal uitgerust zijn voor bijzondere transporten (auto's met speciale klimaatregeling) of anderszins zodanig afwijken (elektrowagens met beperkte actieradius) dat bijzondere eisen aan de parkeerplaats moeten worden gesteld.

Aan een ontheffing kunnen uiteraard voorschriften worden verbonden betreffende de tijd en de plaats waarop deze zal gelden.

Jurisprudentie

Vz. AGRS 27-04-1993, B03.93.0018. De instelling van een parkeerverbod voor grote voertuigen dient of te gebeuren op basis van de APV of op basis van een verkeersbesluit (Wegenverkeerswetgeving). Een combinatie hiervan is niet mogelijk. Zie

Vz. ARRS 18-12-1992, S03.92.4266 en Vz. ARRS 16-09-1993, S03.93.3369.

Ontheffingenbeleid van gemeenten Grave en Stad Delden, waarbij geen ontheffingen worden verleend voor het parkeren van grote voertuigen in een woonbuurt, wordt door de Voorzitter van de ARRS als niet onredelijk aangemerkt.

ARRS 04-05-1993, JG 93.0353. De weigering een ontheffing te verlenen voor het parkeren van een groot voertuig wordt vernietigd, omdat er geen sprake is van een hoge parkeerdruk ter plaatse, zoals werd aangevoerd.

ARRS 03-06-1991, JG 92.0301. Bij een verzoek om bestuursdwang in geval van het parkeren van een groot voertuig, waarbij het uiterlijk aanzien in het geding is, dient het college een goede belangenafweging te maken tussen enerzijds de redelijke eisen van welstand en anderzijds de belangen van de eigenaar van het voertuig. De belangenafweging acht de Afdeling niet onredelijk.

ABRVs 15-05-2001, 200002098/1. Wanneer (nagenoeg) de gehele bebouwde kom wordt aangewezen als gebied waar geen vrachtwagens mogen worden geparkeerd, dient het college zich ervan te vergewissen dat geschikte alternatieve parkeergelegenheid aanwezig is, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de veiligheid van de geparkeerde vrachtwagens.

Artikel 5.1.8 Uitzichtbelemmerende voertuigen

Eerste lid

Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen het op de weg parkeren van vrachtwagens en dergelijke bij andermans voor bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw, zodanig, dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers van het gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan. Zie ook de toelichting bij artikel 5.1.7.

Door opneming van de bestanddelen "of hen anderszins hinder of overlast wordt aangedaan" zijn ook mogelijke andere vormen van hinder of overlast dan uitzichtbelemmering, door het parkeren van grote voertuigen aan bewoners of gebruikers van gebouwen berokkend, verboden. Hierbij kan worden gedacht aan belemmering van de lichtval, stankoverlast en geluidsoverlast, bijvoorbeeld ten gevolge van het starten en warmdraaien van grote voertuigen.

Dat een dergelijke zinsnede houdbaar is, blijkt uit een reeds oude uitspraak van de Hoge Raad (HR 16-01-1986, NJ 1968, 198) waarin de Hoge Raad de bedoelde zinsnede in de APV van Enschede verbindend achtte.

De delictsomschrijving kan desgewenst worden geconcretiseerd door een afstandsmaat te hanteren, bijvoorbeeld 10 meter.

Het verbod in dit artikel richt zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

Tweede lid

De in dit lid opgenomen uitzondering ziet bijvoorbeeld op (het parkeren van) hoogwerkers, meetwagens en dergelijke. Een ontheffingsmogelijkheid is niet geboden. Niet goed valt in te zien hoe deze mogelijkheid te rijmen valt met het hinderlijke karakter van het hier bedoelde parkeren.

Artikel 5.2.5 Ligplaats vaartuigen

Afbakening met andere verordeningen

Het kan nodig zijn om de APV-bepalingen over ligplaatsen af te stemmen op een andere gemeentelijke verordening die betrekking heeft op het (gebruik van) openbaar water. Te denken valt aan een havenbeheersverordening of een ligplaatsenverordening. Voorkomen moet worden dat verschillende verordeningen hetzelfde regelen. Daarbij is van belang de aan de verordeningen ten grondslag liggende motieven te bezien.

Provinciale landschapsverordening, Wet milieubeheer, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet

Maakt het college van zijn bevoegdheid krachtens het eerste lid geen gebruik om gedeelten van openbaar water aan te wijzen waar het verboden is aan te leggen, dan kunnen aan de locatie voor het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats uitsluitend nog beperkingen opgelegd worden krachtens een eventuele provinciale landschaps- of woonschepenverordening dan wel krachtens de Wet milieubeheer, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, wanneer bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een ligplaats zodanig gebeurt dat er sprake is van een milieuvergunningplichtige inrichting.

Heeft het college daarentegen wel gedeelten van openbaar water aangewezen, dan mag slechts ligplaats ingenomen of beschikbaar gesteld worden op de niet-aangewezen gedeelten en kunnen er daarnaast eventueel nog andere beperkende factoren worden gesteld vanuit de provinciale omgevingsverordening of de Wm, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Daar waar een provinciale verordening van kracht is, kan het motief landschapsbescherming niet meer door het college ten grondslag gelegd worden aan de aanwijzing van ligplaatsen als bedoeld in het eerste lid of het stellen van nadere regels (dat wil zeggen algemene voorschriften) als bedoeld in het tweede lid. In het derde lid is de werking van deze bepaling ook uitgezonderd voor die gevallen waarin de Wm, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, van toepassing is. Veel jachthavens zullen namelijk aangemerkt kunnen worden als milieuvergunningplichtige inrichtingen.

Jurisprudentie

HR 02-04-1971, NJ 1971, 271. De wetgever gaat uit van een in beginsel bestaand recht om met een woonschip te verblijven in de gemeente waar men tijdelijk wenst te wonen, met deze beperking dat de gemeenten voor de plaats van verblijf binnen hun grondgebied voorschriften mochten vaststellen. Lagere wetgevers hebben de vrijheid bepalingen vast te stellen welke de vrijheid tot het kiezen van een plaats van verblijf inperken, doch deze bepalingen mogen niet zover gaan dat zij het hierboven bedoelde recht van woonschippewoners om in een bepaalde gemeente verblijfplaats te kiezen geheel ondermijnen en aldus generlei ruimte laten voor de toepassing van de wet.

ABRVs 18-11-1997, JG 98.0033. Een algemeen verbod met ontheffingsmogelijkheid om ligplaats in te nemen met een woonschip, is aanvaardbaar omdat het stelselmatig weigeren van een ontheffing in strijd is met de wet.

HR 28-06-1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9777. Overtreding van verbod in APV (nu Verordening Fysieke Leefomgeving) om ligplaats met vaartuig in te nemen op door B en W aangewezen gedeelte van openbaar water.

APV-bepaling betreft huishouding van gemeente. Aanvullende verordenende bevoegdheid van gemeentebesturen ten opzichte van scheepvaartwetgeving.

ARRS, 07-07-1981, OB 1982, III.2.2.7, nr. 43852 (APV Aalsmeer) en Rb. Utrecht, 03-04-1997, AWB 97/670 VV (APV Loenen). De regeling in de APV (nu Verordening Fysieke Leefomgeving) met betrekking tot het innemen van een ligplaats met een vaartuig heeft een ruimere strekking dan de provinciale landschapsverordening, namelijk ook onder andere de orde en veiligheid op het water.

Pres. Rb. Utrecht 03-04-1997, KG 1997, 276. Een Gemeentelijke woonschepenregeling is toelaatbaar omdat hieraan andere motieven ten grondslag liggen dan aan de provinciale landschapsverordening. Gemeentelijke regeling geldt als sturingsinstrument ter regulering van hoeveelheid woonschepen, hun afmetingen en hun onderlinge situering, terwijl de provinciale verordening uitdrukkelijk ziet op de bescherming van natuur en landschap.

ABRVs 06-06-1994, Gst., 1995, 7001, 4. Bestuursdwangaanschrijving tot verwijdering van woonschip van zonder vergunning ingenomen ligplaats in haven. Verbod in APV (nu Verordening Fysieke Leefomgeving) geldt slechts voor door het college aangewezen gedeelten van openbaar (vaar)water. Toevoeging van vergunningstelsel aan verbodsbepaling betreft wijziging van algemeen verbindend voorschrift.

ARRS 20-08-1992, JG 93.0004. Bestuursdwangaanschrijving tegen en weigering vergunning voor hotelboot die enige tijd is gedoogd. APV-bepaling niet in strijd met BPR. Toetsing ex nunc.

ABRVs 07-12-2000, JG 01.0039. Bestuursdwangaanschrijving tegen het ligplaats innemen met een woonschip op een niet aangewezen gedeelte van een openbaar water. Legalisatie is niet mogelijk en beroep op gelijkheidsbeginsel gaat niet op.

ABRVs 09-03-2001, Gst. (2001) 7143, 2. De afwijzing van een verzoek om maatregelen te treffen teneinde een onbezette ligplaats met een woonschip te kunnen innemen moet worden aangemerkt als een weigering om feitelijke handelingen te verrichten. Deze weigering is niet op enig rechtsgevolg gericht en het bezwaar hiertegen is terecht niet ontvankelijk verklaard. Het college heeft daarnaast in redelijkheid kunnen besluiten een verzoek om aanwijzing van een andere ligplaats af te wijzen. Aan het college komt ter zake van aanwijzingen van ligplaatsen krachtens artikel 5.3.2 van de APV (thans 5.2.5 in de Verordening Fysieke Leefomgeving) een ruime mate van beleidsvrijheid toe.

ABRVs 01-08-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB3316. Mededeling dat ligplaatsen van woonschepen niet (meer) gebonden zijn aan objecten, maar aan personen, is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

ABRVs 07-11-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD6653. Een algeheel verbod om met een woonschip in een gemeente te verblijven is in strijd met artikel 88 van de Huisvestingswet. Er kan zich echter in een bepaalde gemeente de situatie voordoen dat er geen plaatsen in openbaar water geschikt zijn om te worden bestemd of aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen. Met artikel 88 van de Huisvestingswet is dan ook niet beoogd om iedere gemeente de verplichting op te leggen nieuwe ligplaatsen te creëren, teneinde aan tenminste één woonschip plaatst te kunnen bieden op haar grondgebied.

ABRVs 28-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8510. Het betreft de afbakeningsbepaling van artikel 5.3.2 (thans 5.2.5 in de Verordening Fysieke Leefomgeving), derde lid, van de APV. Appellant betoogde dat het verbod van het eerste lid van dat artikel (om met een vaartuig ligplaats in te nemen op openbaar water) niet geldt, omdat het in het derde lid genoemde BPR van toepassing is.

De Afdeling zegt daarover: “met name uit de woorden “voor zover” blijkt dat het antwoord op de vraag of het in het eerste lid vervatte verbod geldt, afhankelijk is van de reikwijdte van het BPR.” En verderop: “Aan artikel 5.3.2 van de APV, dat is geplaatst in hoofdstuk 5 ‘Andere onderwerpen betreffende de huishouding van de gemeente’ liggen (ook) andere motieven ten grondslag zoals hiervoor weergegeven. De omstandigheid dat in het voorliggende geval de belangen ter bescherming waarvan het BPR is vastgesteld zich niet verzetten tegen het afmeren van een vaartuig op de door appellant verlangde locatie laat de uit artikel van de APV (nu Verordening Fysieke Leefomgeving) blijken wenselijkheid tot ordening van het innemen van ligplaats uit een oogpunt van openbare orde, volksgezondheid etcetera onverlet. Het in het eerste lid van artikel 5.3.2. van de APV (thans 5.2.5 in de Verordening Fysieke Leefomgeving) vervatte verbod behoudt dan ook in het voorliggende geval in zoverre betekenis.” De Afdeling erkent hier dus de aanvullende werking van de APV (nu Verordening Fysieke Leefomgeving), ook als hogere regelgeving van toepassing is.

ABRvS 16-04-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331. De rechtbank heeft overwogen dat [de woonboot] moet worden aangemerkt als een bouwwerk, zodat voor het verbouwen daarvan een omgevingsvergunning is vereist en het college de door [appellant sub 1] ingediende aanvraag om verbouwingsvergunning had moeten afwijzen. (...) [appellant sub 1] betoogt tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de, bij besluit van 25 januari 2012 in stand gelaten, bij besluit van 19 juli 2011 aan [appellant sub 1] verleende verbouwingsvergunning op grond van artikel 2.2 van de Wabo (onder de Omgevingswet 5.1 resp. 5.3 en 5.4 in samenhang met 4.4, tweede lid) moet worden aangemerkt als een omgevingsvergunning. Er is geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 of 2.2 van de Wabo (onder de Omgevingswet 5.1 resp. 5.3 en 5.4 in samenhang met 4.4, tweede lid).

ABRvS 30-12-2015, ECLI:NL:RVS:2015:4019. De Omgevingswet ziet op activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen ook de inrichting en het beheer van de openbare ruimte voor zover het gaat om water. De beoordelingsregels voor de aanvraag bouwactiviteit worden op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.20 van de Omgevingswet bevat daarvoor het toepasselijke belangenkader.

Artikel 6.1.1 Toepasselijkheid

Lid 1 bepaalt dat de verordening van toepassing is op werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding of opruiming van kabels of leidingen in of op openbare gronden. Zoals in de toelichting bij het begrip ‘openbare gronden’ reeds is aangegeven, vallen ook kunstwerken onder dit begrip. Voor kabels en leidingen die niet onder de Telecommunicatiewet vallen geldt de vergunningplicht slechts voor openbare gronden die in beheer zijn bij de gemeente. Voor telecomkabels zijn de regels van toepassing op alle openbare gronden, ongeacht wie deze beheert.

De verordening heeft ten doel de regie te regelen met betrekking tot kabels en leidingen van partijen die in de openbare ondergrond binnen de gemeente willen werken. Dit komt in het tweede lid naar voren.

De gemeente is als eigenaar en/of beheerder van de grond en als hoeder van de openbare ruimte de aangewezen partij om deze rol op zich te nemen. Ten aanzien van telecomkabels is deze taak reeds aan de gemeente opgedragen in de Telecommunicatiewet. Om een efficiënte regie door de gemeente mogelijk te maken is het noodzakelijk dat de gemeente ook ten aanzien van overige kabels en leidingen door middel van vergunningverlening deze taak op zich neemt. De regisseur is onafhankelijk en streeft naar afstemming van onder- en bovengrondse infrastructuur en naar samenwerking van alle betrokken partijen bij een project. De belangen die worden gediend met deze regie in de ondergrond zijn de volgende:

Gemeente (wegbeheerder en regisseur):

1. Zo min mogelijk verstoring van de openbare ruimte en verkeersafwikkeling;
2. Zo min mogelijk hinder voor ondernemers en omgeving.

Netbeheerder:

1. Ongestoorde ligging kabels en leidingen;
2. Geen onnodige werkzaamheden en verleggingen;
3. Vlotte uitvoering projecten.

Deze regie kan zich op de volgende manieren per projectfase manifesteren:

Planvormingsfase

1. De gemeente initieert een overleg met de betrokken netbeheerders teneinde de gevolgen van dat project voor de ligging en het onderhoud van kabels en leidingen te analyseren.
2. De gemeente attendeert netbeheerders op toekomstige plannen en gebiedsontwikkeling.
3. De gemeente neemt geen aanvragen in behandeling zonder verkregen gebiedsinformatie naar aanleiding van een oriëntatieverzoek of een graafmelding.

Vorbereidingsfase

1. De gemeente stimuleert de initiatiefnemer van een project om actief netbeheerders en anderen te benaderen voor het combineren van werkzaamheden en voor medegebruik van voorzieningen.
2. De gemeente initieert één of meer overleggen tussen de initiatiefnemer van een project en betrokken netbeheerders om informatie met elkaar uit te wisselen.
3. De gemeente legt afspraken (bijvoorbeeld over fasering, verkeersmaatregelen en het voorkomen van hinder) vast door middel van vergunningvoorschriften.
4. De gemeente kan de nieuwe inrichting/plaatsbepaling van de ondergrondse infrastructuur vaststellen of hier een voorstel toe doen.

Uitvoeringsfase

1. De gemeente handhaaft de voorschriften bij de vergunning of het instemmingsbesluit.
2. De gemeente bemiddelt, op verzoek van partijen, bij conflicten.

Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) behelst de zogenaamde *lex silencio positivo* (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen). Dit leerstuk is, zoals gesteld in lid 3 van dit artikel, niet van toepassing op de beschikkingen op grond van deze verordening. Dat betekent dat bij het verstrijken van de beslistermijnen de vergunning niet van rechtswege wordt geacht te zijn verleend. Gelet op de grote publieke belangen die in het geding kunnen zijn, zoals het waarborgen van bereikbaarheid voor politie, brandweer en ambulance en de veiligheid voor het publiek, is het niet verantwoord dat zonder meer met de werkzaamheden mag worden begonnen als de gemeente verzuimd zou hebben binnen de gestelde termijn te beslissen. Dat laat natuurlijk onverlet dat, indien de gemeente in gebreke is, daartegen rechtsmiddelen openstaan.

Hetzelfde geldt overigens voor de instemming voor de werkzaamheden in verband met aanleg, instandhouding en opruiming van kabels ten dienste van een openbaar elektronisch telecommunicatienetwerk (de instemming als bedoeld in artikel 5.4, lid 1, sub b, Tw). Het maatschappelijk risico van het stilzwijgend verlenen van de instemming wordt onwenselijk groot geacht, afgezet tegen het maatschappelijk voordeel van een tijdige vergunningverlening (zie de opvatting in de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 9 juni 2009, TK 29515, nr.293, in het bijzonder de bijlage 2; laatstelijk herbevestigd door de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot

Wijziging van de Telecommunicatiewet ter implementatie van de herziene telecommunicatierichtlijnen, TK 32549, nr.3, pp.29-31).

Artikel 6.1.2 Vereiste van instemming of vergunning

Uitgangspunt van regels uit de AVOI die zijn opgenomen in de Verordening Fysieke Leefomgeving is dat werkzaamheden in openbare gronden verboden zijn, tenzij men beschikt over een vergunning of een instemmingbesluit. De vergunningplicht geldt alleen voor openbare gronden die in beheer zijn van de gemeente. Bij telecomkabels is dat anders als gevolg van het stelsel van de Telecommunicatiewet. Een instemmingsbesluit is namelijk vereist voor werkzaamheden in openbare gronden binnen de gemeente, ongeacht door wie deze beheerd worden. Een instemmingsbesluit vervalt nadat de werkzaamheden zijn voltooid.

Voor bepaalde werkzaamheden kan worden volstaan met een lichtere meldingsprocedure (zowel voor telecomkabels als overige kabels en leidingen). De categorieën van werkzaamheden van niet ingrijpende aard waarvoor dit geldt, worden door het college vastgesteld in de nadere regels. Het college kan echter ook een geografisch gebied vaststellen (opgenomen in de nadere regels) waarbinnen altijd een vergunning of instemmingsbesluit moet worden aangevraagd. Een historische kern van een stad of dorp kan bijvoorbeeld worden aangewezen als gebied waarbinnen niet kan worden volstaan met een melding.

In geval van storingen waarbij reparatie geen uitstel kan lijden, kan uiteraard geen procedure van 5 werkdagen gelden. Deze dienen wel onverwijld, dus zo spoedig mogelijk en bij voorkeur nog voordat de werkzaamheden worden uitgevoerd, te worden gemeld. De burgemeester kan om redenen van openbare orde en veiligheid besluiten dat de werkzaamheden op een ander tijdstip moeten plaatsvinden.

De termen 'ernstige belemmering' en 'storing' staan niet specifiek omschreven in de wet, maar gedacht moet worden aan een kabelbreuk (Vgl. Kamerstukken II 2004/05, 29 834, nr.3, p.55). Verder zal het gemeentebestuur moeten beoordelen of een ernstige belemmering of storing in de communicatie voldoende reden is om als spoedeisend te worden aangemerkt. Bij spoedeisend dient niet alleen gedacht te worden aan calamiteiten waarbij de openbare orde en veiligheid in het gedrang zijn. Ook storingen die financiële of economische consequenties tot gevolg hebben, kunnen een storing spoedeisendheid geven. Het is van belang dat de aanbieder het gemeentebestuur adequaat inlicht over de (potentiele) gevolgen van een storing, zodat het gemeentebestuur zich een beeld kan vormen van de omvang en spoedeisendheid ervan.

Voor werkzaamheden rond de kabels en leidingen van de gemeente zelf, zoals de riolering maar ook eventuele andere kabels en leidingen, is om praktische redenen het in het eerste lid opgenomen verbod niet procedureel van toepassing. Om redenen van effectiviteit en kwaliteit zullen intern binnen de gemeente de doelstellingen van deze verordening wel dienen te worden nageleefd. Ook is het in het eerste lid opgenomen verbod niet van toepassing op kabels en leidingen, niet zijnde telecomkabels, waarvoor reeds een ander bestuursorgaan zoals de provincie of het waterschap op grond van haar beheertaak de vergunningverlenende instantie is.

Artikel 6.1.3 De aanvraag en de melding

In geval van voorgenomen werkzaamheden moet de melding of aanvraag bij de gemeente plaatsvinden. Formeel gebeurt dat bij het college van burgemeester en wethouders, maar in de praktijk bij de gemachtigde ambtenaar. Op het verlenen van een vergunning of instemmingsbesluit zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zoals het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Een uitvoerende partij, de (onder)aannemer, vraagt in voorkomende gevallen namens de netbeheerder, de initiatiefnemer van werkzaamheden ten behoeve van het aanleggen, instandhouden of verwijderen van kabels en leidingen, een vergunning of een instemmingsbesluit aan. Hoewel de uitvoerende partij feitelijk de aanvraag indient, is het de netbeheerder die als aanvrager van de vergunning of het instemmingsbesluit moet worden beschouwd. De netbeheerder is ook de partij op wiens naam de beschikking is gesteld en die aangesproken dient te worden bij besluiten betreffende het wijzigingen of intrekken van een eerder afgegeven beschikking.

De in lid 2 opgenomen verplichting stelt de gemeente in staat om informatie op te vragen indien zij dit noodzakelijk acht voor haar besluitvorming. Overeenstemming tussen grondeigenaren en netbeheerders is een privaatrechtelijke aangelegenheid en kan in principe geen afwegingskader zijn van het besluit. Er zijn vanuit het beoordelingskader van de gemeente echter situaties voorstelbaar waarbij het wel van belang is (bijvoorbeeld indien een tracé meerdere percelen doorkruist en niet uitvoerbaar is als de toestemming van een der eigenaren is gegeven). Op deze wijze is voor het college de mogelijkheid gecreëerd om bij de aanvrager deze informatie op te vragen welke in bijzondere gevallen benodigd is voor het nemen van een zorgvuldig besluit.

Lid 4 bepaalt dat het college nadere regels vaststelt ten aanzien van de bij een aanvraag of melding te verstrekken gegevens en de wijze van verstrekking. De gemeente heeft als beheerder van openbare gronden deze informatie nodig voor een juiste beoordeling van werkzaamheden en inzicht in de belangen die worden geraakt. De te verstrekken gegevens worden om praktische redenen niet in de verordening zelf opgesomd maar in de nadere regels.

Artikel 6.1.4 Beslistermijnen

Dit artikel regelt in het eerste lid dat er in beginsel binnen acht weken moet worden beslist op de aanvraag. De maximale termijn van acht weken is conform het bepaalde in de Awb. De termijn voor werkzaamheden van niet ingrijpende aard is korter. Lukt het niet om binnen deze termijn een besluit te nemen dan geeft het derde lid de mogelijkheid om de beslistermijn met nog eens zes weken te verlengen. Uiteraard zal er naar worden gestreefd om zo spoedig mogelijk op de aanvragen te beslissen en gelden de genoemde termijnen als maximale beslistermijnen.

De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van overige benodigde vergunningen voor zijn werkzaamheden (bijvoorbeeld een omgevingsvergunning). Als de aanvrager hierom verzoekt, zal de gemeente inhoudelijke afstemming van de beoordeling van de ingediende aanvragen bij andere bestuursorganen bevorderen.

In geval dat de netbeheerder een aanvraag wenst in te trekken, doet hij hiervan schriftelijk mededeling aan het college. Het college stelt de aanvraag na dit schriftelijk verzoek buiten behandeling. Een reden tot het verzoeken van het intrekken van een aanvraag kan gelegen zijn in het feit dat de netbeheerder een gedeelte van de te betalen legeskosten kan restitueren.

Artikel 6.1.5 Voorschriften, beperkingen en weigeringsgronden

Dit artikel biedt de basis om aan een instemmingsbesluit of vergunning voorschriften en beperkingen te verbinden of de vergunning te weigeren. De verordening en de nadere regels zoals opgenomen in het Handboek Kabels en Leidingen vormen daarvoor gezamenlijk het kader. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de voorschriften en beperkingen slechts mogen strekken tot bescherming van die belangen welke deze verordening beoogt te beschermen.

Meestal kan door het verbinden van voorschriften en beperkingen aan het instemmingsbesluit of de vergunning worden bereikt dat aan hetgeen in deze verordening is gesteld kan worden voldaan en de belangen waartoe deze verordening strekt voldoende worden beschermd. Indien ook door het stellen van voorschriften en beperkingen de genoemde belangen niet voldoende kunnen worden beschermd

dan moet de vergunningaanvraag worden geweigerd. Een instemmingsbesluit kan op basis van de Telecommunicatiewet formeel niet worden geweigerd. Aan een instemmingsbesluit kunnen wel voorschriften en beperkingen worden verbonden. Daarnaast geldt dat een aanbieder, ondanks het ontbreken van een vergunningplicht, ingevolge artikel 5.2, lid 10 van de Telecommunicatiewet gebonden is aan voorschriften die gelden bij of krachtens andere wetten, zoals de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Monumentenwet.

Burgemeester en wethouders maken in haar besluitvorming ten aanzien van het verzoek tot instemming de afweging welke voorschriften er dienen te worden opgenomen. Indien het college verwacht dat andere belanghebbenden, bijvoorbeeld omwonenden, bedenkingen zullen hebben tegen hetgeen zij voornemens is in het te nemen instemmingsbesluit op te nemen, is zij op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht deze belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun zienswijze naar voren te brengen. Dit kan het geval zijn als er bijvoorbeeld sprake is van plaatsing van een POP-station, welke effect kan hebben op het uiterlijk aanzien van de omgeving. Omwonenden kunnen dan in de besluitvorming hun stem laten gelden binnen de grenzen van de te behartigen publieke belangen.

In de belangenafweging kan 'visuele hinder' opwegen tegen het belang van een netbeheerder. Indien bijvoorbeeld de eventueel door de derdebelanghebbende voorgestelde alternatieve situering voor een netbeheerder geen (financiële) consequenties heeft, dan kan het belang van de derdebelanghebbende zwaarder wegen dan de oorspronkelijke locatiekeuze van de netbeheerder. Met behulp van lid 1 sub g kunnen er voorschriften worden opgenomen in de vergunning of het instemmingsbesluit. De voorschriften moeten wel zien op de in deze verordening omschreven doelen. De voorschriften in het kader van het uiterlijk aanzien van de omgeving kunnen zodoende nooit de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet en de daarbij behorende regelgeving doorkruisen.

Het tweede lid beperkt de werkingsduur van het instemmingsbesluit of vergunning om uitvoering geruime tijd na afgifte te voorkomen. Een gewijzigd gebruik van gronden kan de werkzaamheden inmiddels onwenselijk maken. Zo nodig kan in het instemmingsbesluit of de vergunning de werkingsduur van het besluit worden verlengd.

De in de nadere regels voorgeschreven wijze van uitvoering van werkzaamheden aan kabels en leidingen dient altijd te worden nageleefd door de aanvrager, tenzij hiervan expliciet is afgeweken in het instemmingsbesluit of de vergunning.

De aanvrager van een instemmingsbesluit of vergunning is verantwoordelijk voor de naleving van die besluiten en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen en kan daar op worden aangesproken, ook wanneer hij werkzaamheden laat uitvoeren door ondergeschikten of derden (bijvoorbeeld (onder)aannemers).

Artikel 6.1.6 Wijziging en intrekking

Dit artikel geeft het college de bevoegdheid om een vergunning of instemmingsbesluit in te trekken of te wijzigen indien sprake is van één of meer van de in het eerste lid genoemde situaties. Een instemmingsbesluit vervalt nadat de werkzaamheden zijn voltooid. Daardoor kan een instemmingsbesluit alleen worden gewijzigd of ingetrokken gedurende de werkzaamheden.

Allereerst kan de vergunning of het instemmingsbesluit worden ingetrokken of gewijzigd indien de netbeheerder niet binnen zes maanden, of binnen een eventueel in de vergunning opgenomen

afwijkende termijn, is begonnen met het werk en in de situatie waarin de werkzaamheden langer dan een periode van zes maanden stil liggen.

Indien de netbeheerder het bepaalde bij of krachtens de Verordening Fysieke Leefomgeving, waaronder de nadere regels, of de vergunning(voorschriften) niet naleeft, kan het college de vergunning of het instemmingsbesluit eveneens intrekken of wijzigen. Dit middel zal echter pas worden ingezet als de netbeheerder geen gehoor heeft gegeven aan een waarschuwing van het college wegens niet-naleving.

Onderdeel e is een vangnetbepaling, die het college de bevoegdheid geeft om in te grijpen indien er ernstige gevolgen voor de gezondheid of het milieu dreigen als gevolg van het in stand houden van het instemmingsbesluit of de vergunning. Deze bevoegdheid zal pas als laatste middel gebruikt worden aangezien eerst moet worden gezien of de dreiging kan worden weggenomen door aanpassing van het instemmingsbesluit of de vergunning, of door het stellen van nadere eisen.

Wanneer kabels of leidingen (niet vallende onder de Telecommunicatiewet) definitief buiten gebruik worden gesteld, kan de vergunning worden ingetrokken. In gevallen waarin kabels of leidingen nog wel worden onderhouden of in reserve worden gehouden zal er in beginsel geen sprake zijn van het intrekken van een vergunning.

Onderdeel b van het tweede lid is van toepassing wanneer de gemeente vanwege de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak van oordeel is dat aanpassing van kabels of leidingen noodzakelijk is. Dit is het geval wanneer de gemeente werken uitvoert die het algemeen belang dienen, waardoor deze kabels of leidingen niet kunnen blijven liggen of moeten worden aangepast. In de meeste gevallen zal hierbij sprake zijn van een gedeeltelijke verlegging van de bestaande kabel of leiding. Per situatie zal door het college worden beoordeeld of met het wijzigen van de bestaande vergunning kan worden volstaan, of dat er een nieuwe vergunning afgegeven wordt. Bij deze keuze houdt het college rekening met de gerechtvaardigde belangen van de vergunninghouder.

Wanneer de gemeente puur handelt als private/commerciële partij is geen sprake van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak. Uit jurisprudentie blijkt echter wel dat een zeker commercieel belang niet in de weg staat aan de toepassing van de verordening (ABRvS 5 december 2012, 201108899/1/A3, rechtsoverweging 6.1). Het is echter op een dergelijk moment ter beoordeling aan het college hoe wordt omgegaan met het al dan niet toekennen van nadeelcompensatie, althans vergoeding. Voor wijzigingen in kabels of leidingen die in het verleden zijn gelegd en waarvoor geen expliciete vergunning is verleend dient een nieuwe vergunning op grond van deze verordening te worden aangevraagd.

De hoorplicht in het derde lid vloeit voort uit de eisen die de Awb stelt aan de zorgvuldige voorbereiding van besluiten.

Het vierde lid geeft het college de bevoegdheid om aan het besluit tot intrekking of wijziging van de vergunning de verplichting te koppelen om de betreffende kabel of leiding te verleggen/verplaatsen of deze zelfs in zijn geheel te verwijderen. Wordt deze verplichting opgelegd dan geeft dit de netbeheerder vervolgens de mogelijkheid om een beroep te doen op de Nadeelcompensatieregeling, waarin de procedure en voorwaarden voor tegemoetkoming in de schade die de netbeheerder door de opgelegde verplichting lijdt, is geregeld. Overigens zal per geval ook altijd worden gezien of verwijdering van leidingdelen wel wenselijk is en ook technisch mogelijk is.

Artikel 6.1.7 Medegebruik van voorzieningen

De in dit artikel neergelegde bepalingen over medegebruik zijn ontleend aan de Telecommunicatiewet en zijn alleen van toepassing op telecomkabels. Medegebruik van bestaande voorzieningen beperkt het graven in de openbare gronden. Zodoende wordt een aanbieder verplicht zoveel als mogelijk medegebruik te maken van bestaande voorzieningen van een andere aanbieder dan wel door of in opdracht van het college aangelegde voorzieningen. Indien de aanbieder echter aannemelijk kan maken dat medegebruik op technische of economische gronden niet haalbaar is, geldt de in het eerste lid opgenomen verplichting niet.

Voorschriften bij het instemmingsbesluit kunnen het medegebruik van voorzieningen bevorderen. Het medegebruik kan aan de orde komen in het vooroverleg over het af te geven instemmingsbesluit.

Artikel 6.1.8 Verplichtingen netbeheerder

De verplichtingen in dit artikel zijn erop gericht dat de gemeente over de actuele informatie beschikt die zij nodig heeft om de doelstellingen van deze verordening te kunnen behartigen.

Het in of uit gebruik nemen van telecomkabels is van belang in verband met artikel 5.2, lid 8 van de Telecommunicatiewet, waarin is bepaald dat aan de gedoogplicht een einde komt als gedurende tien jaar een kabel geen onderdeel uitmaakt van een openbaar elektronisch communicatienetwerk. Om die reden is het van belang dat de gedoogplichtige gemeente in kennis wordt gesteld van het in- of uit gebruik stellen van telecomkabels ten einde bij overschrijding van die termijn over te kunnen gaan tot een verzoek tot verwijdering van de kabel.

Het college kan op grond van het tweede lid informatie over specifieke kabels of leidingen bij de netbeheerder opvragen. Dit gebeurt echter alleen indien het college dit noodzakelijk acht in het licht van de belangen die deze verordening behartigt. Het college kan ook vragen om informatie over het al dan niet in gebruik zijn, de diameter, het materiaal, of de leeftijd van kabels of leidingen. Deze informatie is doorgaans niet bij het Kadaster geregistreerd.

Artikel 6.1.9 Zorgplicht netbeheerder

Deze bepaling heeft een algemene vangnetfunctie en verwoordt dat een netbeheerder (logischerwijs) primair verantwoordelijk is voor een goede staat van onderhoud van kabels of leidingen. Wanneer kabels en leidingen als gevolg van een slechte staat van onderhoud een gevaar vormen voor de openbare orde en veiligheid of voor de overige belangen die deze verordening behartigt, biedt dit artikel aan de gemeenten een handvat om de netbeheerder hierop aan te spreken.

Artikel 6.1.10 Verontreiniging, gevaar en hinder

Dit artikel heeft betrekking op het voorkomen of bestrijden van verontreiniging, gevaar of hinder die veroorzaakt wordt door kabels en leidingen. De kosten voor deze maatregelen komen in beginsel ten laste van de netbeheerder. In situaties waarbij het niet redelijk is om alle kosten bij de netbeheerder te leggen kan worden afgeweken van dit uitgangspunt.

Van de bevoegdheid van lid 2 zal de gemeente slechts gebruik maken wanneer de belangen die de verordening behartigt in het gedrang (dreigen te) komen. Deze bepaling is aanvullend ten opzichte van sectorale wetgeving op de genoemde gebieden.

Als sluitstuk kan het college opschorting van de werkzaamheden vorderen. Bij het opleggen van dergelijke maatregelen vormen de belangen die beschermd worden met deze verordening het beoordelingskader.

Artikel 6.1.11 Overleg en afstemming tijdens planvorming

Dit artikel benadrukt de regisserende rol die de gemeente kan hebben bij projecten. De gemeente zal als beheerder van de openbare ruimte de belangen van diverse gebruikers van die openbare ruimte trachten te behartigen en voor zover mogelijk ook proberen samen te brengen.

De gemeente zal periodiek een strategisch overleg initiëren tussen alle betrokken partijen over alle uit te voeren projecten in de gemeente. Daarnaast neemt het college het initiatief tot overleg met alle betrokken partijen in de planfase dan wel voorafgaand aan de start van een specifiek door of vanwege de gemeente uit te voeren werk met mogelijke gevolgen voor de ondergrondse infrastructuur. Deze uitwisseling van informatie voorafgaand aan uit te voeren werkzaamheden moet leiden tot een betere afstemming tussen het boven- en ondergrondse werk en tussen netbeheerders onderling. Alle partijen hebben hier belang bij en kunnen profiteren van deze informatie-uitwisseling.

Op initiatief van het college wisselen alle betrokken partijen tevens voorafgaand aan de start van een werk dat gevolgen heeft voor de ondergrondse infrastructuur de noodzakelijke informatie met elkaar uit. De gemeente zoekt met de netbeheerder naar geschikte tracés, maar is hierin niet leidend.

Artikel 6.1.12 Nadeelcompensatie

In dit artikel is nadeelcompensatie (ofwel schadevergoeding voor rechtmatig overheidshandelen) voor aanpassingen aan kabels en leidingen geregeld. Hierbij is zoveel mogelijk geanticipeerd op de inwerkingtreding van titel 4.5 van de Awb, waarin nadeelcompensatie in het algemeen is gecodificeerd. Het artikel 6.1.12 vormt tot de inwerkingtreding van titel 4.5 van de Awb de invulling van de ongeschreven verplichting om onevenredige – boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgende – schade te vergoeden. Dit volgt uit het algemene beginsel van behoorlijk bestuur *égalité devant les charges publiques* (gelijkheid voor de publieke lasten). Zowel vóór als na de inwerkingtreding van titel 4.5 Awb fungeert de Nadeelcompensatieregeling als een beleidsregel, maar vanaf de inwerkingtreding van titel 4.5 Awb ligt de grondslag voor nadeelcompensatie in art. 4:126 Awb, in plaats van in het ongeschreven recht, waardoor de Nadeelcompensatieregeling op dat moment als wetinterpretierende beleidsregel zal fungeren.

Ten aanzien van aanpassingen aan kabels en leidingen zijn er drie situaties waarin een netbeheerder in aanmerking komt voor nadeelcompensatie:

1. de intrekking of wijziging van een vergunning op grond van artikel 6.1.6 lid 1 onder e;
2. de intrekking of wijziging van een vergunning op grond van artikel 6.1.6 lid 2 onder b;
3. de rechtmatige uitoefening door het college van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak, waarbij geen vergunning wordt gewijzigd of ingetrokken (bijvoorbeeld omdat de aan te passen kabel of leiding niet in openbare gronden van de gemeente ligt, de zogenaamde buitenleidingen).

In algemene termen bestaat nadeelcompensatie uit schade die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een netbeheerder in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft. De concrete toepassing en procedure van nadeelcompensatie voor aanpassingen aan kabels en leidingen wordt uitgewerkt in de Nadeelcompensatieregeling kabels en leidingen die door het college wordt vastgesteld en wordt opgenomen in het Handboek Kabels en Leidingen.

Voor kabels die onder de Telecommunicatiewet vallen is geen sprake van nadeelcompensatie, maar van het regime van artikel 5.8 van de Telecommunicatiewet. De procedurele bepalingen in de Nadeelcompensatieregeling zijn echter van overeenkomstige toepassing, tenzij dit in de betreffende bepalingen uitdrukkelijk is uitgesloten.

De uitvoering van een project is niet afhankelijk van een verzoek tot nadeelcompensatie. Een project kan derhalve van start gaan en de uitvoering van een werk hoeft niet uitgesteld te worden tot het moment

dat een dergelijk verzoek tot nadeelcompensatie is afgehandeld. Sterker nog; bij het college kan een aanvraag tot nadeelcompensatie pas na de melding dat het plangebied functievrij is en de kabels of leidingen op de definitieve plek liggen, ingediend worden. Wel is het verstandig om tijdens de planvorming een risicoanalyse van de eventueel te verwachten nadeelcompensatie op te stellen. De hoogte van het te verwachten bedrag kan dan opgenomen worden in het projectbudget.

Artikel 6.1.13 Herstraat- en degeneratiekosten

De kosten voor het herstel, beheer, onderhoud en degeneratie van de openbare ruimte die het rechtstreekse gevolg zijn van de uitgevoerde (graaf)werkzaamheden worden bij de netbeheerder in rekening gebracht. Zie hiervoor in het bijzonder de Schaderegeling.

Ingravingen die een onderdeel vormt van de nadere regels. Deze regeling is afgeleid van de VNG-richtlijnen op dit gebied.

In bijzondere gevallen zullen de netbeheerder en het college vooraf vaststellen wat er wordt verstaan onder 'de oude staat'. Dit zal zeker in die gevallen moeten gelden waar de gemeente streeft naar een vorm van graafrust. Dit kan het geval zijn indien binnen een termijn van bijvoorbeeld vijf jaar na oplevering van een project wederom werkzaamheden in de ondergrond zullen gaan plaatsvinden. Dit wordt niet wenselijk geacht, zodat de term 'de oude staat' ruim kan worden geïnterpreteerd. Een gestelde termijn kan als 'richtgetal' fungeren, maar 'de oude staat' moet altijd per geval worden bekeken. Hetgeen wat onder 'de oude staat' wordt verstaan, kan dan als bijzondere voorwaarde bij een instemmingsbesluit of vergunning worden opgenomen.

Artikel 6.2.1 (Omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg

Eerste lid

Omdat voor de toepassing van dit artikel onder andere het begrip 'weg' uit de WVV 1994 gebruikt wordt, is een vergunning vereist voor bijvoorbeeld de aanleg en verandering van wegen die feitelijk voor het openbare verkeer openstaan. Dit betekent dat in beginsel de vergunningplicht ook geldt voor de zogenaamde 'eigen wegen' die feitelijk voor het openbare verkeer openstaan. Ook voor deze wegen is het namelijk wenselijk dat ten behoeve van de bruikbaarheid daarvan voor brandweer, ambulance en dergelijke voorschriften gesteld kunnen worden over bijvoorbeeld de wijze van verharding en breedte. Aan artikel 6.2.1 ligt als motief ten grondslag de behoefte om de aanleg, beschadiging en verandering van wegen te binden aan voorschriften met het oog op de bruikbaarheid van die weg.

Naast het opleggen van min of meer technische voorschriften kan het ook gewenst zijn het tempo van wegeaanleg in de hand te houden. Het is natuurlijk hoogst onwenselijk dat wegen voortijdig aangelegd worden waardoor – door de latere aanleg van zogenaamde complementaire openbare voorzieningen, zoals riolering, water en gasvoorziening en verlichting – de bruikbaarheid van die weg gedurende lange tijd sterk verminderd zal zijn, nog daargelaten dat het veel extra kosten meebrengt.

Als de gemeente tevens eigenaar van de weg is, moet uiteraard ook privaatrechtelijke toestemming worden gegeven.

Een afgegeven vergunning mag niet worden gefrustreerd door privaatrechtelijke weigering van de gemeente. Als een derde eigenaar van de grond is, ligt dat anders. Het college kan in dat geval de aanvrager om vergunning erop wijzen dat hij ook privaatrechtelijke toestemming heeft. Zie ook de toelichting bij artikel 6.2.2.

Tweede lid

Op het aanleggen of veranderen van een weg is artikel 5.1 resp. 5.3 en 5.4 van de Omgevingswet in samenhang met 4.4, tweede lid) van toepassing als de activiteit verboden is in het omgevingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit. Dat betekent dat de termijnen genoemd

in artikel 16.64, eerste en tweede lid van de Omgevingswet van toepassing zijn op deze vergunning. De beslistermijn is 8 weken, de verdagingstermijn zes weken. Let wel: indien er meerdere activiteiten worden aangevraagd en er één onder artikel 16.65, 16.68, onder a en c, 16.65, derde lid en §16.5.3 van de Omgevingswet valt, dan is de uitgebreide procedure van toepassing (beslistermijn van zes maanden met een mogelijkheid tot verdagen van zes weken).

Eisen over de wijze van indiening worden gesteld in de artikelen 14.2 en 14.3 van het Omgevingsbesluit. Bij ministeriële regeling zullen ter uitvoering van artikel 16.55, tweede lid, van de Omgevingswet regels gesteld worden over de te verstrekken gegevens en bescheiden. Op een voor inwerkingtreding ingediende aanvraag (ontvangsttheorie) blijven de (onder meer) in het Besluit omgevingsrecht (onder de Omgevingswet het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht gestelde eisen van toepassing (zie het overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 4.1).

In artikel 5.21 van de Omgevingswet is bepaald dat de vergunning alleen kan worden verleend of geweigerd op de gronden vermeld in deze verordening. De weigeringsgronden staan in artikel 9.1.7. Indien de activiteit niet is verboden in het omgevingsplan is het college bevoegd. Wanneer het gaat om normaal onderhoud van de weg is er ingevolge het derde lid geen vergunning nodig: het college hoeft zichzelf geen vergunning te verlenen. Zie verder de toelichting bij het derde lid.

Derde lid

Van de vergunningplicht zijn uitgezonderd de overheden die in de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak wegen aanleggen of veranderen. Er mag van uitgegaan worden dat zij hun werkzaamheden afstemmen op de bruikbaarheid van de weg.

Vierde lid

Het nutsbedrijf zal op grond van artikel 6.2.1 een vergunning nodig hebben voor het leggen van leidingen en dergelijke in een weg.

Dat is niet zo voor telecommunicatiebedrijven en kabeltelevisiebedrijven en de door hen beheerde telecommunicatiekabels met een openbare status (telecommunicatie- en omroepnetwerken). Voor deze werken is een regeling getroffen in de Telecommunicatiewet en de daarop gebaseerde (gemeentelijke) telecommunicatieverordening.

Jurisprudentie

Vz. ARRS 10-01-1986, BR 1986, 426 (wegaanleg Gennep). De voorschriften mogen slechts slaan op datgene wat op de weg zelf betrekking heeft – zoals de grenzen, de afmetingen, het profiel, de hoogte, de wijze van verharding – of wat met die weg ten nauwste verband houdt zoals beplanting en verlichting langs en van de weg, alsmede de (situering van de) langs of in de weg liggende riolering.

ABRvS 04-02-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2900. Anti-rampalen (voor juwelierswinkel) in het voetgangersgebied van een druk winkelcentrum leveren gevaar op voor de bruikbaarheid van de weg en voor het doelmatig gebruik daarvan in de zin van de APV-bepaling Zutphen. Legalisering van de palen is niet aan de orde. Objecten die in dezelfde winkelstraat staan, zoals fietsen, terrasstoelen en bloempotten, zijn anders dan de twee betonnen palen. Deze kunnen 's nachts van de openbare weg worden verwijderd. Er is bovendien een aanvaardbaar alternatief. De palen kunnen achter de gevellijn worden gerealiseerd.

ABRvS 22-11-2017, ECLI:NL:RVS:2017:3221. Rechthebbenden op een weg hebben slechts alle verkeer, behoudens de beperkingen, bedoeld in artikel 6 van de Wegenwet, te dulden, wanneer de weg openbaar is in de zin van artikel 4 van die wet. In zoverre komt derhalve betekenis toe aan de regeling van de Wegenwet. Voor zover artikel 6.2.1 van de Verordening Fysieke Leefomgeving ertoe strekt dat de rechthebbende op de weg ook openbaar verkeer moet toestaan buiten de reikwijdte van zijn duldplicht ingevolge de Wegenwet, dient die bepaling wegens strijd met de Wegenwet buiten toepassing te blijven.

Artikel 6.2.2 Maken of veranderen van een uitweg

Algemeen

Voor de uitrit geldt een vergunningplicht. Het is van belang zich te realiseren dat er sprake is van een omgevingsvergunning. In de Omgevingswet zal niet langer worden voorzien in de mogelijkheid van een positieve beschikking bij niet tijdig beslissen (lex silencio positivo, 'lsp'). Dat betekent dat wanneer het bevoegd gezag niet binnen de beslistermijn op een aanvraag om omgevingsvergunning beslist, er geen omgevingsvergunning van rechtswege meer zal worden verleend. De aanvrager zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen nog gebruik kunnen maken van de regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen om een stilzittend bestuursorgaan tot besluitvorming te bewegen.

De rechtspraak van de Afdeling laat er geen twijfel over bestaan dat een grondeigenaar in beginsel in staat moet worden gesteld om vanaf zijn perceel met een voertuig de openbare weg te bereiken. Alleen om zwaarwegende redenen kan de overheid daaraan in de weg staan. Om dat duidelijk te laten uitkomen is het aantal weigeringsgronden beperkt.

Jurisprudentie

ARRS 01-09-1977, AB 1977, 366 (Maastricht I), ARRS 08-06-1978, Gst. 1977, 6514 (De Bilt) en ARRS 08-05-1981, AB 1981, nr. 391 (uitwegvergunning Nuth I). Eigenaar dient uitwegen op de weg te gedogen. ARRS 20-06-1983, AB 1984, 75 (wegverbreding). Ontheffing verleend voor de verbreding in het belang van de veiligheid en bruikbaarheid van de weg onder de voorwaarde dat moet worden bijgedragen in de kosten. Kosten van de wegverbreding konden in redelijkheid niet geheel ten laste van appellante komen. HR 30-09-1987, BR 1988, 212. Weigering uitwegvergunning op basis van de verordeningsbepaling, die in het belang van de verkeersveiligheid is gesteld, strijdt niet met artikel 14 van de Wegenwet.

ARRS 11-01-1991, Gst. 6929, nr. 6. Het schrijven van het college dat grond niet in gebruik wordt gegeven, is mede aan te merken als een weigering om een uitwegvergunning te verlenen. Noch het eigendomsrecht, noch de handhaving van het bestemmingsplan kan een rol spelen bij de beslissing gelet op het opschrift van het hoofdstuk waarin het artikel is geplaatst. Rubrica est lex.

ARRS 28-10-1983, Gst. 6774, nr. 12 (APV Vlijmen) en ARRS 01-04-1980, tB/S V, p. 662 (APV Dongen). Via voorschriften aan de vergunning te verbinden kan de wijze waarop wordt uitgeweerd worden geregeld.

ARRS 12-07-1982, tB/S III, nr. 356. Als voorschrift aan de vergunning kan onder andere een onderhoudsplicht opgelegd worden.

ARRS, 20-06-1983, AB 1984, 75 en ABRvS 16-06-1995, Gst. 1996, 7035, 2. Ter bescherming van de veiligheid op de weg en mits opgelegd naar evenredigheid kan een financiële voorwaarde worden verbonden aan een uitwegvergunning.

Vz. ABRvS 20-01-1994, Gst. 1995, 7005, 4. Indien de uitweg gedeeltelijk is aangelegd op gemeentegrond, is uitwegvergunning nodig. Nader onderzocht moet worden of er een privaatrechtelijke

eigendomsverhouding ten grondslag ligt aan de eis dat de uitrit moet voldoen aan het bestratingsplan.

ABRvS 05-12-1996, Gst. 1997, 7061, 3. Intrekken van een uitwegvergunning kan slechts plaatsvinden op grond van de gronden, genoemd in de APV-bepaling. De voorwaarde tot betaling van een recognitie maakt geen deel uit van de vergunning, zij is gebaseerd op het eigendomsrecht van de gemeente.

ABRvS 14-07-1997, AB 1997, 369. Besluit inhoudende dat privaatrechtelijke toestemming voor gebruik van de uitweg is geweigerd, is geen beschikking. De vraag of een vergunning kan worden verleend staat immers los van de vraag of van die vergunning ook gebruik kan worden gemaakt. Appellant is niet ontvankelijk.

ABRvS 28-01-2000, Gst. 2000, 7123, 3. Inrit is zonder uitwegvergunning aangelegd, nu de brief dat de inrit in het trottoir zal worden gemaakt, zodra de kosten daarvan aan de gemeente zijn betaald, geen

besluit behelst in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, maar slechts een mededeling van feitelijke aard is.

ABRvS 04-07-2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6717. Weigering van toestemming voor gebruik van bij gemeente in eigendom zijnde groenstrook naast woning ten behoeve van het maken van een uitweg is geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, maar een rechtshandeling naar burgerlijk recht.

ABRvS 19-01-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AA9700. Aanvragen bouwvergunning en uitwegvergunning moeten naar verschillende maatstaven worden beoordeeld. Aanvrager heeft bijzonder belang bij uitwegvergunning, nu het college een bouwvergunning heeft verleend voor een garage, namelijk het belang deze ook daadwerkelijk te kunnen gebruiken voor zijn auto. Slechts zeer bijzondere belangen aan de kant van de gemeente zouden de weigering kunnen dragen. Weigering op grond van te verwachten parkeerdruk ten gevolge van uitwegvergunning in de toekomst is niet nader onderbouwd.

ABRvS 27-06-2001, JB 2001, 207. Marginale toetsing rechter. De rechtbank heeft de uitwegvergunning ten onrechte vernietigd op basis van een eigen oordeel over veilig en doelmatig gebruik van de weg. De rechter moet zich beperken tot de vraag of de voorgedragen beroepsgronden tot het oordeel leiden dat het college het genomen besluit onvoldoende zorgvuldig heeft voorbereid, dan wel bij beoordeling van de daarvoor in aanmerking komende belangen in redelijkheid niet tot weigering van de gevraagde vergunning heeft kunnen besluiten.

Artikel 7.1.1 Naamgeving van woonplaatsen en van delen van de openbare ruimte

Dit artikel regelt het vaststellen en begrenzen van de woonplaatsen. Het totale grondgebied van de gemeente moet in een of meer woonplaatsen worden opgedeeld. Dit betekent, dat de gemeentegrens altijd samenvalt met de woonplaatsgrenzen. Verder biedt het eerste lid de mogelijkheid om woonplaatsen te verdelen in wijken en buurten. In het kader van de Volkstelling 1971 is tussen gemeenten, de provinciale planologische diensten en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een gebiedsindeling overeengekomen, die wordt aangeduid met de term CBS wijk- en buurtindeling. Deze indeling werd noodzakelijk geacht, omdat op provinciaal en landelijk niveau behoefte bestond aan inzicht in de onderverdeling van het gemeentelijk grondgebied. Sinds 1971 heeft het echter ontbroken aan systematisch interbestuurlijk overleg waardoor onduidelijkheid kon ontstaan over de te hanteren wijk- en buurtindeling. De minister van Economische Zaken is voornemens zijn coördinerende rol inzake wijk- en buurtindeling te reactiveren, maar dat heeft nog niet geleid tot nadere bijhoudingsregels. Gemeenten doen er voorlopig verstandig aan - bij het opdelen van een woonplaats in wijken en buurten - de CBS-voorschriften inzake de wijk- en buurtindeling uit 1970 aan te houden.

Verder regelt dit artikel het per woonplaats benoemen van openbare ruimte. In de Wet BAG zijn geen bepalingen opgenomen over de grenzen van benoemde delen van de openbare ruimte. Daar is in de verordening wel voor gekozen om te voorkomen dat delen van de openbare ruimte, onbedoeld, een dubbele naam krijgen of deels geen naam krijgen vanwege onduidelijkheid over de begrenzingen. Verder is in het tweede lid de naamgeving van gemeentelijke gebouwen en bouwwerken meegenomen. Deze taak kan, naast de naamgeving van woonplaatsen en de openbare ruimte, aan de Commissie straatnaamgeving worden opgedragen.

Met de wettelijke regeling inzake de naamgeving van de openbare ruimte komt een einde aan discussies over de naamgeving van rijkswegen en provinciale wegen. De Wet BAG schrijft namelijk voor dat alle verblijfsobjecten van een nummer moeten zijn voorzien en dat geldt dus ook voor bijvoorbeeld benzinestations, restaurants of hotels die alleen via een rijks- of provinciale weg zijn te bereiken. Nummers kunnen alleen worden uitgegeven als zij worden gerelateerd aan een door het college vastgestelde naam aan een deel van de openbare ruimte. Gemeenten moeten derhalve ex artikel 6 van de Wet BAG voor rijks- en provinciale wegen een naambesluit nemen. Gemeenten moeten hier verstandig met hun bevoegdheid omgaan. In dit soort gevallen kan worden aangesloten bij de al jaren door veel gemeenten toegepaste werkwijze, waarbij de naamgeving louter wordt gebaseerd op de

nummer en het type weg. Bijvoorbeeld door de A3 in een bepaalde woonplaats de naam <Rijksweg A3> toe te kennen. Daarmee blijft de A-nummering in tact en ook het type weg (rijksweg) blijft onveranderd. (E-aanduidingen moeten niet in de naamgeving van rijkswegen worden betrokken.) Zo kan ook bijvoorbeeld de provinciale weg N999 de naam <Provinciale weg N999> worden toegekend. Ook hier blijft het type weg en de N-nummering volledig in tact.

Anders ligt dat bij de naamgeving van rivieren en wateren van internationale betekenis. Na ampel beraad is besloten over de naamgeving van dit soort openbare buitenruimten geen regels op te nemen in de verordening. Er bestaat voor de gemeente immers geen enkele aanleiding of noodzaak tot het herbenoemen van deze rivieren en wateren. Het behoeft bovendien geen nadere uitleg dat het tot onoverzichtelijke situaties leidt als bijvoorbeeld een rivier per woonplaats een andere naam krijgt toebedeeld. Het toekennen van nummeringen aan een object of plaats dient te worden gekoppeld aan de naam van de openbare ruimte naast voornoemde rivieren en wateren. Als zich de bijzondere situatie al mocht voordoen om een naam van een rivier of water van internationale betekenis te wijzigen, dan kan dat niet eerder plaatsvinden dan na gehouden overleg met het bestuursorgaan die dat aangaat. Het derde lid bepaalt, dat onder de termen bepalen, vaststellen, verdelen en toekennen, zoals bedoeld in het eerste en twee lid, tevens het wijzigingen of intrekken daarvan omvat. Deze passage is opgenomen, omdat hierover in het verleden problemen zijn gerezen.

Artikel 7.1.2 Nummering van objecten

Het eerste en tweede lid regelen het vaststellen van standplaatsen en ligplaatsen en het toekennen van nummers aan verblijfsobjecten, ligplaatsen, standplaatsen en afgebakende terreinen. Hier is niet voor de term huisnummer gekozen, omdat bij afgebakende terreinen, lig- en standplaatsen niet kan worden gesproken van huis. Vandaar dat de term nummeraanduiding wordt gebruikt.

Een burger kan overigens een aanvraag voor een nummeraanduiding bij burgemeester en wethouders indienen. Deze aanvraag zal in de regel zijn aan te merken als een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Op de afwikkeling van de aanvraag zijn de hoofdstuk 3 en 4 van de Awb van toepassing (zie hierover ook de algemene toelichting).

Artikel 7.1.3 Namen en nummers aanbrengen

De toegekende namen moeten overeenkomstig de wens van het college worden aangebracht. De kosten daarvan komen voor rekening van de gemeente. De in het eerste lid vervatte zinsnede 'in voldoende aantallen ter plaatse' verdient nadere toelichting. Onder dit begrip wordt verstaan, dat een verkeersdeelnemer bij het oprijden van een kruising van wegen, door in voldoende aantallen aangebrachte naamborden, zonder omkijken en in een oogopslag de naam van de dwarsstraat moet kunnen lezen. Dit betekent doorgaans dat op alle hoeken van de kruising borden dienen te worden aangebracht.

Het tweede lid verbiedt een ieder die daartoe niet is bevoegd, namen toe te kennen aan delen van de openbare ruimte door naamborden zichtbaar ter plaatse aan te brengen. Het komt steeds vaker voor dat burgers - om de meest uiteenlopende redenen - een straatnaambord in de tuin plaatsen of aan de onroerende zaak bevestigen. Dat geeft veelal verwarring met de door de gemeente toegekende namen aan de openbare ruimte. Het derde lid geeft de gemeente de bevoegdheid om hiertegen op te treden. Voor de goede wordt erop gewezen dat het iedereen vrij staat om een naam toe te kennen aan zijn onroerende zaak, zolang dat geen verwarring geeft met de door de gemeente toegekende namen aan de openbare ruimte.

Het derde lid verbiedt een ieder die daartoe niet is bevoegd nummers toe te kennen aan onroerende zaken die privé bezit zijn door deze op zichtbare wijze aan te brengen. Het aanbrengen van zelf gekozen nummers door eigenaren, gebruikers of beheerders aan objecten, plaatsen en terreinen is de laatste

decennia hand over hand toegenomen. Bovendien is bij de invoering van de BAG ook gebleken dat nummers vaak zijn verdwenen. Ook worden nummers soms zo abstract vormgegeven dat zij niet meer aan het criteria van doeltreffendheid, zoals bedoeld in het tweede lid, voldoen. Deze criteria moeten door het college worden uitgewerkt in de uitvoeringsvoorschriften.

Artikel 7.1.4 Gedoogplicht naamborden

Het toekennen van een naam of nummer op grond van de verordening is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het besluit zal aan de formele en materiële eisen van de Awb moeten voldoen. Op grond van de Awb is het mogelijk tegen een besluit een bezwaarschrift in te dienen bij het besluitende bestuursorgaan. Tevens staat de mogelijkheid open om een beroepschrift in te dienen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank.

Met name ten aanzien van naamgeving kan de vraag rijzen of er wel sprake is van een besluit. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord indien het besluit zich richt op bepaalde, concreet aanwijsbare objecten en het besluit gebaseerd is op een publiekrechtelijke regeling die een gedoogplicht inhoudt voor de rechthebbende op onroerende zaken in verband met het op deze objecten aanbrengen van naam- en nummeraanduidingsborden. Op grond van deze verordening zal derhalve sprake zijn van een besluit tot naamgeving of nummering. Ook wijziging of intrekking van een naam of nummer of het afwijzen van een verzoek daartoe valt binnen de reikwijdte van de Awb. Indien een aanvraag voor een naam of een nummering moet worden afgewezen of een besluit tot naamgeving of nummering een derdebelanghebbende kan treffen, moet worden gezien of artikel 4:7 dan wel 4:8 van de Awb van toepassing is. Deze artikelen houden de verplichting in de aanvrager of belanghebbende te horen voordat het besluit wordt genomen.

Artikel 7.1.5 Nummerborden aanbrengen

Vanuit een weloverwogen algemeen maatschappelijk belang dienen naamborden door of namens de gemeente ter plaatse goed zichtbaar en in voldoende mate te worden aangebracht. Veelal is het noodzakelijk om naamborden te bevestigen aan gevels, terreinafscheidingen of aan paaltjes die op privéterrein worden geplaatst. De betrokken rechthebbenden zijn verplicht dat toe te laten. Het artikel houdt verder rekening met de omstandigheid dat de borden niet door de gemeente zelf, maar op verzoek van de gemeente door derden worden aangebracht.

Het tweede lid geeft de gemeente de mogelijkheid om een bord met de oude (doorgehaalde) naam enige tijd te handhaven naast een bord met de nieuwe naam. Op deze wijze wordt voorkomen dat zij, die niet van de herbenoeming op de hoogte zijn, hun bestemming niet kunnen vinden.

Het derde lid is opgenomen om te voorkomen dat de leesbaarheid/zichtbaarheid van een aangebracht naambord door bijvoorbeeld hoog opschietend groen, zonnescherm of reclamebord wordt belemmerd. Vandaar dat is bepaald dat de rechthebbende ervoor dient te zorgen dat de bedoelde borden vanaf de openbare weg leesbaar blijven.

Artikel 7.1.6 Uitvoeringsvoorschriften

Het eerste lid biedt de mogelijkheid om uitvoeringsvoorschriften vast te stellen ten aanzien van naamgeving en nummering. Deze uitvoeringsvoorschriften zijn gericht op vast gemeentelijk beleid. Dat kan van belang zijn bij beroeps- en bezwaarprocedures. De uitvoeringsvoorschriften kunnen bepalingen bevatten met betrekking tot de bestuurlijke, taalkundige en inhoudelijke aspecten van de naamgeving, alsmede bepalingen over de wijk- en buurtindeling, de toekenning van nummers, de wijze van nummeren, de uitvoering en plaatsing van borden en voorschriften van administratief-organisatorische aard, zoals de instelling en functie van een Commissie straatnaamgeving. Ook kunnen modellen worden voorgeschreven voor verklaringen, besluiten en formulieren.

Het tweede lid bepaalt dat de uitvoeringsvoorschriften niet in strijd mogen zijn met het postcodeconvenant.

Artikel 7.2.1 Plakken en kladden

Eerste lid

In het eerste lid is sprake van een absoluut verbod. In de termen ‘bekrassen en bekladden’ ligt reeds besloten dat het daarbij niet gaat om meningsuitingen als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR.

Tweede lid

Het aanbrengen van aanplakbiljetten op een onroerende zaak kan worden aangemerkt als een middel tot bekendmaking van gedachten en gevoelens dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die bekendmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien.

Op de in artikel 7 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van meningsuiting zou inbreuk worden gemaakt als die bekendmaking in het algemeen zou worden verboden of van een voorafgaand overheidsverlof afhankelijk zou worden gesteld. Artikel 7.2.1 maakt op dit grondrecht geen inbreuk, aangezien het hierin neergelegde verbod krachtens het tweede lid uitsluitend een beperking van het gebruik van dit middel van bekendmaking meebrengt.

Artikel 7.2.1 verdraagt zich ook met artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR, aangezien de beperking in de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting dat uit de toepassing van artikel 7.2.1 kan voortvloeien, kan worden aangemerkt als nodig in een democratische samenleving ter bescherming van de openbare orde.

Vijfde en zevende lid

Een voorwaarde die aan de mogelijke beperking vanuit het tweede lid moet worden gesteld is wel dat de gemeente moet zorgen voor voldoende plakplaatsen voor het aanbrengen van meningsuitingen en niet commerciële bekendmakingen. Krachtens het vijfde lid kan het college aanplakborden aanwijzen en daarvoor krachtens het zevende lid nadere regels stellen. Als de gemeente nalaat in voldoende plakplaatsen te voorzien, dan is er volgens jurisprudentie wel sprake van strijd met artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het EVRM. Men volgt in het algemeen de norm van 1 plakbord of -zuil op de 10.000 inwoners (ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3657).

Overige jurisprudentie

ARRS 30-12-1993, JG 94.0194, AB 1994, 578. Verzoek om vergunning voor het aanbrengen van borden aan lantaarnpalen ten behoeve van het plakken van affiches is terecht opgevat als verzoek om toestemming van de gemeente als eigenares van de lantaarnpalen. Betreft een privaatrechtelijke aangelegenheid.

Vz. ARRS 13-12-1992, JG 93.0261, Gst. 1993, 6965. Een projectie van een lichtreclame is te beschouwen als een andere wijze van aanbrengen dan aanplakken van een afbeelding of aanduiding als bedoeld in de Verordening Fysieke Leefomgeving.

Rb. Amsterdam 07-10-1993. Het in de Verordening Fysieke Leefomgeving opgenomen plakverbod is onverbindend wegens strijd met artikel 7, eerste lid, van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting). Derhalve is geen vervolging mogelijk ter zake van ‘wild plakken’. Er waren geen voldoende vrije plakplaatsen in de stadsdelen. Gemeente is verplicht deze te scheppen.

HR 01-04-1997, NJ 1997, 457. “Niet aannemelijk is geworden dat ten gevolge van het (...) verbod geen mogelijkheid van enige betekenis tot gebruik van het onderhavige middel van verspreiding en bekendmaking zou overblijven”. De bepaling is niet in strijd met artikel 10, tweede lid, van het EVRM,

aangezien deze “prescribed by law” is en “necessary in a democratic society (...) for the prevention of disorder” en “protection of the (...) rights of others”.

ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3657. Plakverbod van artikel 7.2.1 is niet in strijd met artikel 7 van de Grondwet noch met artikel 10 van het EVRM.

ABRvS 18-09-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE7789. Het is een te ruime uitleg om ‘doen aanbrengen’ zo uit te leggen dat dit mede inhoudt het niet tegengaan dat van Radio 538 afkomstig reclamemateriaal wordt aangeplakt. Er is geen sprake van opdracht of een actieve bemoeienis van Radio 538.

Hof Amsterdam 23-12-2004, ECLI:NL:GHAMS:2004:AS5302. Appellant heeft posters doen plakken. Hij is verantwoordelijk voor het gedrag van het bedrijf waaraan hij opdracht heeft gegeven posters te plakken, ook als dat bedrijf tegen zijn instructies in zou hebben gehandeld (door op niet toegestane plaatsen te plakken). Dat appellant het bedrijf heeft opgedragen uitsluitend op toegestane locaties te plakken discolpeert hem niet. Gesteld is immers niet dat hij goede grond had om te mogen vertrouwen dat dit bedrijf zich zou houden aan die opdracht.

Artikel 8.1.1 Voorwerpen op of aan de weg of openbare plaats

Dit artikel geeft het college de mogelijkheid greep te houden op situaties die hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. Voor de toepassing kan worden gedacht aan het plaatsen van reclameborden, verkiezingsborden ten behoeve van de Eerste- en Tweede Kamer, de Provinciale Staten, de Waterschappen, de Gemeenteraad en de Europese verkiezingen (behalve op de aangewezen plekken van de zogenaamde “Trotters”), containers of winkelwagentjes. Het verbod inzake verkiezingsborden zoals hierboven aangegeven geldt overigens niet voorabri’s en dergelijke.

Deregulering

In het kader van de deregulering en de vermindering van administratieve lasten is de meldingsplicht in dit artikel in 2016 komen te vervallen. Er is nadrukkelijk gekozen voor het bieden van meer ruimte aan burger en bedrijfsleven. De gedachte is dat voor een groot aantal voorwerpen die in de openbare ruimte worden geplaatst een melding overbodig is, omdat deze voorwerpen volstrekt geen overlast veroorzaken of zelfs bijdragen aan de leefbaarheid.

Omgevingswet

Het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie, als bedoeld in dit artikel, kan onder de Omgevingswet vallen, namelijk wanneer dit gebruik bestaat uit de opslag van roerende zaken. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn als op of aan de weg een container wordt geplaatst voor de tijdelijke opslag van puin of bouwmaterialen tijdens een verbouwing. Voor het begrip tijdelijk is aansluiting gezocht bij de Omgevingswet. Dit betekent dat tijdelijk niet langer dan 31 dagen mag zijn. Vanaf dag 32 is er sprake van een bouwwerk en wordt bijvoorbeeld de container vergunningplichtig. In andere gevallen zal het niet altijd op het eerste gezicht duidelijk zijn of het gaat om opslag van roerende zaken als bedoeld in de Omgevingswet. Het onderscheidend criterium is dat het plaatsen van zaken op de weg bij opslag een tijdelijk karakter heeft: het is de bedoeling dat de opgeslagen zaken ooit ergens anders een al dan niet definitieve bestemming krijgen en aldaar een functie gaan vervullen. Als dat aan de orde is valt die activiteit onder artikel 5.1 resp. 5.3 en 5.4 in samenhang met 4.4, tweede lid Omgevingswet. Een ontheffing wordt op grond van 5.1 resp. 5.3 en 5.4 in samenhang met 4.4, tweede lid Omgevingswet aangemerkt als een omgevingsvergunning. Daarom is in het vierde lid geregeld dat het bevoegd gezag in een dergelijk geval een omgevingsvergunning verleent.

Derde lid

In Rijswijk wordt gebruik gemaakt van aangewezen plekken waar tijdens de verkiezingen trotters worden geplaatst ten behoeve van de verkiezingscampagnes van de verschillende partijen. In de praktijk is

gebleken dat er tijdens verkiezingen een wildgroei aan verkiezingsborden op de openbare weg (met name aan lantaarnpalen) worden geplaatst. Ter bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente is het op grond van dit lid verboden om deze verkiezingsborden te plaatsen op de openbare weg. De aangewezen plekken waar de trotters worden geplaatst bieden voldoende gelegenheid om tijdens de verkiezingen campagne te voeren.

Voor het verlenen van ontheffingen (vijfde lid) is het college in beginsel het bevoegde bestuursorgaan. Voor een terrasontheffing is de burgemeester het bevoegde bestuursorgaan. Hij kan daarvoor desgewenst beleidsregels vaststellen op grond van artikel 4:81 van de Awb.

De ontheffing wordt verleend als omgevingsvergunning indien het in het eerste lid bedoelde gebruik een activiteit betreft als bedoeld in artikel 5.1 resp. 5.3 en 5.4 in samenhang met 4.4, tweede lid Omgevingswet.

Inboedels

Het plaatsen van inboedels op de weg gebeurt dikwijls in het kader van de ontruiming van woningen. Het is echter in strijd met artikel 8.1.1. In de VNG ledenbrief Lbr. 97/39 van 20 maart 1997 wordt het advies gegeven om met preventieve bestuursdwang op te treden ten aanzien van op de weg geplaatste zaken. Die mogelijkheid is bevestigd in de uitspraak van de Afdeling van 7 november 2001. Het op straat plaatsen en daar laten staan van inboedel is geen gebruik van de weg overeenkomstig de bestemming, zodat zo'n handeling onder het verbod van de APV-bepaling valt. Hoewel artikel 5:21 van de Awb niet met zoveel woorden voorziet in de mogelijkheid van een preventieve bestuursdwangaanschrijving, kan een dergelijk besluit volgens vaste jurisprudentie worden genomen indien er sprake is van klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift. De Afdeling overweegt nog expliciet dat niet van belang is er of sprake is van dreigende ernstige schade. Het enige criterium voor preventieve bestuursdwang is dus "klaarblijkelijk gevaar van overtreding". Verder oordeelt de Afdeling dat de aanschrijving terecht aan de woningstichting is gericht. Als opdrachtgeefster tot ontruiming, waarbij de inboedel op straat komt te staan, is ze overtreedster van de APV-bepaling (nu artikel 8.1.1). Als overtreedster is de woningstichting op grond van artikel 5:25 van de Awb ook de kosten verbonden aan de toepassing van bestuursdwang verschuldigd (ABRvS 07-11-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD5810 (Brunssum)).

Pres. Rb. Amsterdam 15-02-2001, JG 01.0138. Ten onrechte merkte de opzichter bij een woningontruiming de inboedel als afval aan en liet de afgevoerde inboedel als afval verbranden.

Gemeente aansprakelijk voor de schade.

ABRvS 17-07-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5429. Spoedeisende bestuursdwang met toepassing van artikel 5:31 van de Awb ten aanzien van op de weg geplaatste zaken na ontruiming. Het op straat plaatsen en daar laten staan van een veelal uit losse voorwerpen van niet geringe omvang bestaande inboedel kan niet als gebruik van de weg overeenkomstig haar bestemming worden aangemerkt, zodat een dergelijke handeling onder het verbod van de APV-bepaling valt. Deurwaarder is een instrumenterend openbaar ambtenaar. Woningstichting is als opdrachtgeefster tot ontruiming overtreedster van de APV-bepaling en dient de kosten van bestuursdwang te betalen.

Rb. Zutphen 25-08-2004, ECLI:NL:RBZUT:2004:AQ8910. Ook een preventieve last onder dwangsom kan worden opgelegd aan de ontruimer.

Containers

Over het plaatsen van containers kan nog opgemerkt worden dat het CROW in 1998 richtlijnen heeft uitgebracht, getiteld Markering onverlichte obstakels. Deze richtlijnen gaan in op het uniform plaatsen en markeren van verplaatsbare onverlichte obstakels (waaronder vuil- en opslagcontainers), inclusief mogelijke regelgeving met bijbehorende handavings- en controle mogelijkheden.

ARRS 30-12-1993, Gst. 1994, 6995, 5. Plaatsing van een bedrijfsafvalcontainer op de openbare weg is in strijd met de bestemming. Bovendien komt het doelmatig en veilig gebruik van de weg in het geding ABRvS 29-01-1998, Gst. 1998, 7084, 5. Afvalcontainers kunnen echter bouwwerken in de zin van de Woningwet zijn waarvoor een omgevingsvergunning (bouwactiviteit) is vereist. Dit hangt af van de constructie, omvang van de constructie en de plaatsgebondenheid. De APV-bepaling blijft buiten toepassing.

Omgevingswet

Het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie, als bedoeld in dit artikel, kan onder de Omgevingswet vallen, namelijk wanneer dit gebruik bestaat uit de opslag van roerende zaken. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn als op of aan de weg een container wordt geplaatst voor de tijdelijke opslag van puin of bouwmaterialen tijdens een verbouwing. In andere gevallen zal het niet altijd op het eerste gezicht duidelijk zijn of het gaat om opslag van roerende zaken als bedoeld in de Omgevingswet. Het onderscheidend criterium is dat het plaatsen van zaken op de weg bij opslag een tijdelijk karakter heeft: het is de bedoeling dat de opgeslagen zaken ooit ergens anders een al dan niet definitieve bestemming krijgen en aldaar een functie gaan vervullen. Als dat aan de orde is, valt die activiteit onder artikel 5.1 resp. 5.3 en 5.4 in samenhang met 4.4, tweede lid Omgevingswet. Een ontheffing wordt op grond van artikel 5.1 resp. 5.3 en 5.4 in samenhang met 4.4, tweede lid Omgevingswet aangemerkt als een omgevingsvergunning.

Daarnaast is in het vierde lid geregeld dat het bevoegde bestuursorgaan (in casu het college of de burgemeester) ontheffing kan verlenen voor gebruik van de weg dat niet valt onder de Omgevingswet, namelijk wanneer het gaat om objecten die bedoeld zijn om ter plaatse blijvend te functioneren. Dat zijn bijvoorbeeld bloembakken, straatmeubilair, terrassen en dergelijke.

Objecten langs auto(snel)wegen

Rijkswaterstaat heeft op 21 oktober 2011 de richtlijn “Beoordeling van objecten langs Auto(snel)wegen” (Kader vergunningverlening) vastgesteld (Stcrt. 2011, 23311). De hoofdlijn voor objecten (waaronder reclame) is nu:

- bewegende beelden op digitale billboards zijn niet toegestaan (hieronder valt ook knipperen);
- de objecten mogen niet verblinden (moeten voldoen aan Richtlijn Lichthinder van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde)
- de objecten (en windturbines) of commerciële uitingen moeten op voldoende afstand van de rijbaan zijn geplaatst.

De VFL kan op dit soort objecten van toepassing zijn, namelijk als de grond langs de snelweg valt binnen het begrip ‘weg’ of binnen de definitie van ‘openbare plaats’ als genoemd in artikel 1.1.1.

In dat geval zal het rijksbeleidskader handvatten kunnen bieden om te bepalen of het object gevaar oplevert voor de bruikbaarheid of het doelmatig en veilig gebruik van de weg (artikel 8.1.1, eerste lid, onder a, variant 1).

Overige jurisprudentie

Uitstallingen

ARRS 07-10-1996, ECLI:NL:RVS:1996:BL3028. Weigering van een uitstalvergunning voor handelswaar is niet alleen gehandhaafd op de onder b genoemde weigeringsgrond (welstand), maar ook op de onder a opgenomen weigeringsgrond (de uitstallingen staan ook in de weg). De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de plaatsing van dit artikel in het hoofdstuk dat betrekking heeft op openbare orde, in de weg staat aan het opnemen van de onder b genoemde weigeringsgrond. Niet valt in te zien dat een

zekere beoordeling van het uiterlijk aanzien van een uitstalling niet in het belang van de bescherming van de openbare orde kan worden geacht.

Evenementen

Rb. Leeuwarden 06-09-2001, ECLI:NL:RBLEE:2001:AD3917. Organisatie van circus op plein met parkeerbestemming. Er doen zich geen weigeringsgronden voor op grond van de APV-bepalingen. Ook strijdigheid met het bestemmingsplan biedt geen grondslag voor weigering vergunning.

Terrassen

ABRVs 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3681 en ABRvS 13-11-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0269. Een terras is een bij een voor het publiek openstaand gebouw behorend erf in de zin van artikel 174 van de Gemeentewet. Ingevolge het eerste lid van dit artikel is de burgemeester onder meer belast met het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Ingevolge het derde lid van dit artikel is de burgemeester belast met de uitvoering van de verordeningen voor zover deze betrekking hebben op dat toezicht. De burgemeester – en niet het college – is dus bevoegd om terrasvergunningen te verlenen.

Reclame

De reclameverordening bevatte het verbod om zonder vergunning van het college reclameborden te plaatsen, die vanaf de weg of een andere voor het publiek toegankelijke plaats zichtbaar zijn. De vergunning kon worden geweigerd in het belang van welstand of verkeersveiligheid. Het college heeft een maximum van 123 locaties voor driehoeksborden aangewezen. Het stellen van beleidsregels was op grond van de Reclameverordening verplicht, maar het college had nagelaten deze op te stellen, zodat niet duidelijk was welke procedure werd gevolgd bij de verdeling van de schaarse locaties. De Afdeling oordeelt allereerst: Anders dan artikel 7, eerste lid, van de Grondwet beschermt artikel 10 van het EVRM ook uitingen met een commercieel karakter. De inmenging in het recht van vrije meningsuiting is echter voorzien bij de wet conform het tweede lid van artikel 10 van het EVRM. Aangezien het stelsel in de Reclameverordening er voorts toe strekt reclame-uitingen te reguleren in het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, alsmede de bescherming van de rechten van anderen, is er van strijd met artikel 10 van het EVRM geen sprake.

ABRVs 20-04-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT4255. Aan het college kan niet de bevoegdheid worden ontzegd om een maximum te stellen aan het aantal locaties waar driehoeksborden kunnen worden geplaatst. Dit maximum zal moeten worden gerechtvaardigd uit hoofde van bescherming van de in de Reclameverordening genoemde belangen. Het college heeft dit nagelaten.

Nu het maximum aantal aangewezen locaties het uitgangspunt vormde voor de bij de beslissing op bezwaar gehandhaafde afwijzing van het verzoek van appellante en niet kan worden nagegaan of dit uitgangspunt rechtens houdbaar is, moet worden geoordeeld dat de beslissing op bezwaar niet kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering, zodat deze voor vernietiging in aanmerking komt.

Pres. Rb. Zwolle 29-10-1997, KG 1997, 389. Aangenomen mag worden dat een te beperkend beleid met betrekking tot reclameconstructies op grond van de APV-bepaling niet als redelijk kan worden gekwalificeerd, nog daargelaten of dit in overeenstemming is met artikel 10 van het EVRM. Immers, dit kan betekenen dat er in feite geen mogelijkheid van enige betekenis tot gebruik van het middel van verspreiding en bekendmaking zou overblijven. Volgens de President kunnen wel beleidscriteria in de vorm van restricties voor wat betreft het aantal vergunningen (al dan niet per aanvrager per jaar), en de locatie en duur van elke vergunning worden gesteld (Pres. Rb. Zwolle 26-09-1997, KG 1997, 338). Dit beleid kan worden onderbouwd met behulp van een politierapport of welstandsadvies.

Pres. Rb. 's-Hertogenbosch 23-09-1999, KG 1999, 299. Over driehoeksreclameborden ten behoeve van een Rasti Rostelli-show, oordeelde de President dat bij elke aanvraag om vergunningverlening een individuele en concrete beoordeling nodig is, ongeacht het gevoerde beleid. Geen acht is geslagen op de borden als zodanig en de plaats van opstelling. Geen strijd met redelijke eisen van welstand. Aanvrager dient te worden behandeld als ware hij in het bezit van een vergunning.

Pres. Rb. Breda 09-11-1994, JG 95.0137, KG 1995, 20 en Pres. Rb. Zwolle 26-09-1997 en 29-10-1997, resp. KG 1997, 338 en 389. De APV-bepaling biedt geen ruimte voor de weigering van een vergunning voor reclameborden op basis van beleid volgens welk toestemming voor reclameborden uitsluitend wordt verleend voor plaatselijke, niet-commerciële evenementen. De APV-bepaling kent een aantal limitatieve weigeringsgronden. De aard van de reclame, commercieel of niet-commercieel, valt daar niet onder.

Pres. Rb. 's-Hertogenbosch 12-11-1998, KG 1999, 23. Weigering van vergunning voor reclameborden, aangezien het geen reclame voor een zeer bijzonder evenement betreft. Aard van een evenement is geen weigeringsgrond in de zin van de APV-bepaling.

Artikel 8.2.1 Voorwerpen op, in of boven openbaar water

Artikel 8.2.1 heeft een aanvullend karakter op de andere in het vijfde lid genoemde wet- en regelgeving. De veiligheid op het water heeft reeds een afdoende regeling gevonden in een aantal bepalingen van het WvSr, te weten de artikelen 162, 163 en 427, sub 6, en het BPR (zie bijvoorbeeld artikel 1.15 van dit reglement).

Deregulering

Dit artikel is in een aantal opzichten vergelijkbaar met artikel 8.1.1 van de weg. Ook bij dit artikel is een vergunning vervangen door een algemene regel. Daarmee legt de overheid nadrukkelijk een deel van de verantwoordelijkheid bij de burger. In eerste instantie moet deze zelf de afweging maken of een steiger of een meerpaal gevaar of hinder oplevert voor het vaarverkeer, of een probleem voor het beheer en onderhoud. Omdat er hierbij, eerder dan in artikel 8.1.1, waar het veelal gaat om tijdelijke en verplaatsbare objecten, gaat om permanent bedoelde zaken, is aan dit artikel anders dan bij artikel 8.1.1 een meldingsplicht verbonden. Op die manier kan de gemeente vooraf toetsen en met de melder overleggen of bijvoorbeeld het onderhoud van de oevers niet in het geding is. Zo kan worden voorkomen dat een al geplaatst object weer moet worden verwijderd, met alle financiële gevolgen van dien. Zie over het juridische karakter van de melding ook het algemeen deel van de toelichting.

In een waterrijke gemeente, waar een dergelijke vergunning gebruikelijk is, en omwille van het onderhoud van de vaarwegen een zekere uniformering noodzakelijk, kan het een gerechtvaardigde keuze zijn om een vergunningplicht te handhaven. Ook voor de vergunninghouder schept dat een duidelijke situatie: de aanvrager hoeft niet zelfstandig een afweging te maken, maar ontvangt een vergunning voorzien van een set voorschriften en weet dan waar hij of zij aan toe is.

In dat geval kan variant 2 worden opgenomen.

Artikel 8.2.2 Beschadigen van waterstaatswerken

Het provinciale Omgevingsbeleid kent veelal ook een dergelijke bepaling voor waterstaatswerken die bij hen in beheer zijn.

De VFL-bepaling heeft alleen betrekking op waterstaatswerken die in beheer zijn bij de gemeenten.

Artikel 1.14 van het BPR legt aan degene die een kunstwerk beschadigt bovendien nog een meldingsplicht op.

Artikel 8.2.3 Reddingsmiddelen

Om te waarborgen dat deze middelen aanwezig zijn en gebruikt kunnen worden voor het redden van personen is andersoortig gebruik of het voor gebruik onklaar maken van reddingsmiddelen strafbaar gesteld.

Artikel 8.2.4 Veiligheid op het water

Het BPR bepaalt aan welke verkeersregels de schippers van vaartuigen zich hebben te houden. Zij is dus uitsluitend gericht op de gebruikers van vaartuigen en niet op de overige gebruikers van het openbaar water.

Artikel 8.2.4 betekent dan ook een eigenlijke aanvulling op dit reglement door in algemene zin, vergelijkbaar met de redactie van artikel 5 van de WVV 1994, hinder of gevaarlijk gedrag van de overige gebruikers te verbieden.

Artikel 8.3.1 Aanwijzing collectieve festiviteiten

De bevoegdheid om te bepalen dat de in dit lid bedoelde geluidsnormen niet gelden bij collectieve festiviteiten komt voort uit artikel 2.21, eerste lid, onder a, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, zoals dit besluit luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit artikel voorziet erin dat op deze dagen overmatige geluidhinder zo veel mogelijk moet worden voorkomen: De voorschriften gelden niet “voor zover de naleving van deze voorschriften redelijkerwijs niet kan worden gevergd”. Voorbeelden van collectieve festiviteiten zijn carnaval, kermis of culturele, sport- en recreatieve manifestaties.

In artikel 8.3.1 is de uitvoering van de regeling neergelegd bij het college. Er hoeft dus niet jaarlijks een raadsbesluit te worden genomen om te bepalen welke feesten als collectieve festiviteiten worden aangewezen. Het verdient aanbeveling dat het college jaarlijks – in samenspraak met het plaatselijke bedrijfsleven – vaststelt op welke data de betreffende voorschriften uit het Activiteitenbesluit niet van toepassing zijn. Voor de collectieve dagen is geen begrenzing voor het aantal dagen opgenomen. Vaak zal er toch behoefte zijn om vooraf een bepaald maximum aantal festiviteiten vast te stellen. Dit maximum zou door het college kunnen worden vastgelegd in een beleidsregel. Als de raad dit zelf wenst te bepalen, dan dient het maximum te worden vastgelegd in de verordening zelf.

Tweede lid

Volgens artikel 3.148, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer moet de verlichting bij sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en indien er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd. De bevoegdheid om te bepalen dat deze beperkingen niet gelden bij collectieve festiviteiten staat in artikel 3.148, tweede lid, onder a, van het Activiteitenbesluit. Dit voorschrift is met name bedoeld voor sportverenigingen die buiten de reguliere en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie. Een voorbeeld van een collectieve festiviteit is een sportieve manifestatie waar meerdere sportverenigingen aan mee doen. Ook hier verdient het aanbeveling het college – in samenspraak met de plaatselijke sportverenigingen – vast te laten stellen op welke data de betreffende beperkingen niet van toepassing zijn.

In het Activiteitenbesluit wordt net als voor de festiviteiten als bedoeld in het eerste lid geen maximum gesteld voor het aantal collectieve festiviteiten. Kortheidshalve wordt voor de verdere toelichting over dit maximum verwezen naar de bovenstaande toelichting bij het eerste lid.

Derde lid

De gemeente kan rekening houden met de aard van het gebied door in de verordening gebiedsdifferentiatie toe te passen. De raad kan het grondgebied van de gemeente in de verordening bijvoorbeeld verdelen naar verschillende dorpskernen of wijken. De vaststelling van deze gebieden dient

plaats te vinden in een apart besluit waarop bezwaar en beroep volgens de Awb mogelijk is. Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt tijdens carnaval, kermissen of culturele, sport- en recreatieve manifestaties.

Artikel 8.3.2 Melding incidentele festiviteiten

Eerste lid

De bevoegdheid voor het vaststellen van het aantal dagen of dagdelen in verband met de viering van incidentele festiviteiten voor inrichtingen in een gemeentelijke verordening staat in artikel 2.21 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, zoals dat besluit luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Volgens artikel 2.21, eerste lid, onder b, kan de raad bij verordening het aantal dagen of dagdelen aanwijzen waarop individuele inrichtingen voor incidentele festiviteiten vrijstelling kunnen verkrijgen van de geluidsnormen. Een incidentele festiviteit is een festiviteit die aan één of een klein aantal inrichtingen gebonden is. Dit is bijvoorbeeld een optreden met levende muziek bij een café, een jubileum, een personeels- of straatfeest of een 'vroeg vogels'-toernooi. Meerdaagse festiviteiten zijn denkbaar. In het Besluit is bepaald dat het maximum aantal dagen waarvoor de geluidsnormen niet gelden maximaal twaalf dagen of dagdelen per jaar betreft. Het betreft een maximum: de raad heeft de bevoegdheid om, rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden, in dit artikel het aantal te verlagen. In het onderhavige artikel dient de raad in de verordening te bepalen hoeveel dagen of dagdelen in verband met de viering van incidentele festiviteiten per inrichting maximaal zijn toegestaan in de gemeente. Het maximum aantal van twaalf dagen of dagdelen in verband met de viering van incidentele festiviteiten is ongewijzigd in vergelijking met het tot 1 januari 2008 geldende Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. Wat wel is veranderd, is dat de regeling nu ook geldt voor festiviteiten bij alle andere type A- en B-inrichtingen die onder het Besluit vallen. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook detailhandel, kantoren, opslag- en transportbedrijven en metaalelektronica-bedrijven een beroep op deze regeling kunnen doen. De enige uitzonderingen waarvoor de regeling niet geldt, zijn de type C-inrichtingen (dat wil zeggen inrichtingen die vergunningplichtig blijven of vallen onder het Besluit landbouw milieubeheer of Besluit glastuinbouw).

Tweede lid

Volgens artikel 3.148, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer moet bij inrichtingen de verlichting voor sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en indien er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd. Op basis van het tweede lid van artikel 3.148 kan hiervan worden afgeweken. Dit kan bijvoorbeeld als sportverenigingen buiten de reguliere competities en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie bij het houden van een veteranentoernooi of een 'vroeg vogels'-toernooi. Volgens het Activiteitenbesluit is het maximum aantal dagen waarvoor de beperkingen voor de verlichting niet gelden maximaal 12 dagen of dagdelen per jaar. Korthedshalve wordt voor de verdere toelichting over dit maximum verwezen naar de bovenstaande toelichting bij het eerste lid.

Volgens de toelichting bij het Activiteitenbesluit blijft ook bij gebruik van artikel 3.148, tweede lid, de algemene zorgplicht met betrekking tot lichthinder en duisternis voor de sportinrichtingen gelden, al is enige mate van hinder bij incidentele activiteiten aanvaardbaar. De beoordeling of sprake is van onaanvaardbare lichthinder in geval van de viering van een festiviteit is aan het bevoegd gezag.

Zesde tot en met het tiende lid

Net als bij de collectieve festiviteiten geldt de regeling voor incidentele festiviteiten voor alle type A- en B-inrichtingen onder het Activiteitenbesluit milieubeheer in plaats van alleen voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen zoals onder het oude besluit.

In het negende en tiende lid wordt de mogelijkheid om muziekgeluid te produceren bij een festiviteit beperkt tot binnen de gebouwen van de inrichting. Gebouwen hebben over het algemeen een bepaalde geluiddempende werking. Op het buitenterrein zijn minder mogelijkheden voor het beperken van geluidemissies. Daarbij is het zo dat de regeling niet langer alleen geldt voor horeca, sport- en recreatie-inrichtingen, maar ook voor alle andere type A- en B-inrichtingen, wat met name een belasting kan geven voor woningen met diverse bedrijven in de omgeving die op verschillende momenten festiviteiten organiseren. Voor muziekgeluid op buitenpodia of het buitenterrein van horecagelegenheden bij evenementen, kan dit in de evenementenvergunning worden geregeld.

Artikel 9.1.2 Beslistermijn

Eerste en tweede lid

Het uitgangspunt van artikel 4:13 van de Awb is dat in het wettelijk voorschrift de termijn aangegeven wordt waarbinnen de beschikking gegeven dient te worden. Zo kan worden nagegaan wat voor iedere situatie een goede beslistermijn is. De VNG heeft een beslistermijn van acht weken als voorbeeld opgenomen (eerste lid). Dit is gelijk aan de maximale redelijke termijn die bij gebreke van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn in artikel 4:13, tweede lid, van de Awb wordt gesteld.

Tijdig beslissen is een rechtsplicht voor elk bestuursorgaan. Het merendeel van de aanvragen zal binnen acht weken kunnen worden afgehandeld. Meer ingewikkelde aanvragen, zeker die waarvoor meerdere adviezen moeten worden ingewonnen, vergen soms meer tijd. De verlenging van de beslistermijn biedt dan uitkomst. Ook deze termijn is in de VFL op acht weken gesteld (tweede lid).

Artikel 4:14 van de Awb verplicht tot kennisgeving aan de aanvrager van dit verlengingsbesluit. Indien de aanvrager meent dat de verlenging niet redelijk is, kan hij daartegen ingevolge artikel 6:2, onder b, van de Awb in bezwaar en beroep gaan.

Artikel 4:14 van de Awb schort de termijn niet op, het is alleen een 'beleefdheidsvoorschrift' om te laten weten dat de termijn niet gehaald wordt. Het is dus geen besluit. Zie hierover ook bijvoorbeeld Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 6, p. 10 (MvT Wet dwangsom en beroep). Daar wordt zelfs gezegd dat een dergelijk briefje in feite juist 'een uitdrukkelijke erkenning door het bestuursorgaan (is) dat het in gebreke is'.

Dienstenrichtlijn

Op vergunningprocedures voor wat betreft diensten is artikel 13 van de Dienstenrichtlijn van toepassing. Het derde lid bepaalt dat de aanvraag binnen een redelijke, vooraf vastgestelde termijn wordt behandeld. De achtevenentermijn van artikel 9.1.2 voldoet daaraan.

Artikel 13, derde lid, van de Dienstenrichtlijn bepaalt voorts dat de beslistermijn eenmaal door de bevoegde instantie mag worden verlengd, indien dit gerechtvaardigd wordt door de complexiteit van het onderwerp. Dit houdt in dat voor verlenging een stevige motivering is vereist met gebruikmaking van dit criterium.

De verlenging en duur ervan worden met redenen omkleed vóór het verstrijken van de oorspronkelijke termijn ter kennis van de aanvrager gebracht.

Artikel 9.1.3 Voorschriften en beperkingen

In literatuur en jurisprudentie is men het erover eens dat de bevoegdheid tot het verbinden van voorschriften in beginsel aanwezig is in die gevallen waarin het al dan niet verlenen van die vergunning of ontheffing ter vrije beslissing staat van het beschikkende orgaan. Toch verdient het uit een oogpunt van duidelijkheid aanbeveling deze bevoegdheid uitdrukkelijk vast te leggen. Daarbij moet ook – ten

overvloede – worden aangegeven dat die voorschriften uitsluitend mogen strekken ter bescherming van de belangen in verband waarmee het vereiste van vergunning of ontheffing is gesteld.

Niet-nakoming van voorschriften die aan een vergunning of ontheffing verbonden zijn, kan grond opleveren voor intrekking van de vergunning of ontheffing dan wel voor toepassing van andere administratieve sancties. In artikel 9.1.5 is deze intrekkingsbevoegdheid vastgelegd.

Tweede lid

De vraag of bij niet-nakoming van vergunningsvoorschriften bestuursdwang kan worden toegepast, wordt in het algemeen bevestigend beantwoord.

Wanneer bij het creëren van een vergunning- of ontheffingsplicht de formulering wordt gebruikt “het is verboden om ... te doen zonder vergunning/ontheffing van ... of in afwijking daarvan” (conform Igr 50), dan is een bepaling als in het tweede lid niet nodig. Het handelen in strijd met een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift is dan immers ook verboden en levert dus een overtreding op waartegen met een last onder bestuursdwang kan worden opgetreden. Deze formulering wordt alleen gebruikt in de artikelen 6.2.1 van de Verordening Fysieke Leefomgeving en 2:8 van de APV.

Bij vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn op grond van de Omgevingswet, is noch de formulering “of in afwijking daarvan”, noch een bepaling à la artikel 5.5 Omgevingswet het handelen in strijd met een vergunningsvoorschrift al heeft verboden. In de Verordening Fysieke Leefomgeving gaat het om de artikelen 8.1.1 (voor zover sprake is van opslag van roerende zaken op de weg), 6.2.2 en 4.1.1.

Voor alle andere vergunningen of ontheffingen op basis van de VFL is het tweede lid van artikel 9.1.3 wel nodig. Zie de artikelen 2:20 (Speelgelegenheden) en 5:2 (Inzameling van geld of goederen of leden- of donateurwerving) van de APV, 2.1.1 (Standplaatsvergunning en weigeringsgronden) van de Verordening Fysieke Leefomgeving en 5:6 (Organiseren van een snuffelmarkt) van de APV.

Handelen in strijd met zo’n vergunning of ontheffing levert dan strijd op met artikel 9.1.3, tweede lid, juncto het vergunningsvoorschrift. Daartegen kan met bestuursdwang worden opgetreden.

Dienstenrichtlijn

Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria zijn: niet-discriminatoire, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; evenredig met die reden van algemeen belang; duidelijk en ondubbelzinnig; objectief; vooraf openbaar bekendgemaakt; transparant en toegankelijk. Ook de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning worden verbonden, dienen hieraan te voldoen. Zie voor wat onder dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid wordt verstaan de algemene toelichting en het commentaar onder artikel 9.1.7. Op grond van artikel 10, vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn wordt de vergunning pas verleend nadat na een passend onderzoek is vastgesteld dat aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan.

Sanctiebepaling

In de algemene sanctiebepaling die in deze verordening is opgenomen (artikel 11.1.1) wordt overtreding van het bij of krachtens deze verordening bepaalde met straf bedreigd. Daardoor staat ook straf op het overtreden van voorschriften die aan een vergunning of ontheffing verbonden zijn.

Artikel 9.1.4 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

Een vergunning wordt persoonlijk genoemd, als die alleen of vooral is verleend vanwege de persoon van de aanvrager (diens persoonlijke kwaliteiten, zoals het bezit van een diploma of een bewijs van onbesproken levensgedrag). De persoonlijke vergunning is in beginsel niet overdraagbaar, tenzij de regeling dat uitdrukkelijk bepaalt. Een voorbeeld van een persoonsgebonden vergunning is de

vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Alcoholwet. Deze wet bepaalt dat voor het verkrijgen van een vergunning de nodige diploma's moeten zijn gehaald. Een persoonlijke vergunning is ook de standplaatsvergunning. Dit vanwege het persoonlijke karakter van de ambulante handel en omdat het aantal aanvragen om vergunning het aantal te verlenen vergunningen meestal ver overtreft. Het zou onredelijk zijn als een standplaatsvergunning zonder meer kan worden overgedragen aan een ander, terwijl een groot aantal aanvragers op de wachtlijst staat.

Als een vergunning of ontheffing zowel voor de aanvrager als voor zijn rechtsopvolger geldt, is het verstandig een voorschrift op te nemen dat de houder van de vergunning of ontheffing verplicht binnen twee weken schriftelijk te melden dat hij zijn vergunning heeft overgedragen, met vermelding van de naam en het adres van de nieuwe houder van de vergunning of ontheffing.

Literatuur en jurisprudentie

Voor de overdraagbaarheid van APV-vergunningen, zie: C.L. Knijff, "Rechtsopvolging bij vergunningen in de gemeentepraktijk", GS 2004, 7205, onder 3.4 Overgang uitgesloten: APV-vergunningen:

Volgens artikel 9.1.4 is de vergunning of ontheffing persoonsgebonden, tenzij bij of krachtens deze verordening anders is bepaald.

ABRvS 23-11-1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA5058. De Afdeling is van oordeel dat de APV-bepaling niet afdoet aan het persoonsgebonden karakter van de vergunning. Van een zelfstandige bepaling die het persoonsgebonden karakter van de exploitatievergunning voor een coffeeshop kan opheffen is geen sprake, gelet op de aard van de vergunning en op de strekking van het in de APV en Verordening Fysieke Leefomgeving neergelegde vergunningstelsel. De burgemeester was derhalve niet zonder meer gehouden zijn medewerking te verlenen aan een verzoek tot overdracht van een vergunning aan een derde.

Artikel 9.1.5 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing

De genoemde intrekking- en wijzigingsgronden hebben een facultatief karakter. Het hangt van de omstandigheden af of tot intrekking of wijziging wordt overgegaan. Zo zal niet iedere niet-nakoming van vergunningsvoorschriften hoeven te leiden tot intrekking van de vergunning. Met name het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel beperken nogal eens de bevoegdheid tot wijziging en intrekking.

Onder d wordt grondslag geboden om een vergunning in te trekken als die langere tijd niet is gebruikt, bijvoorbeeld bij het innemen van een standplaats.

Als het bestuursorgaan overweegt om de vergunning of ontheffing in te trekken of te wijzigen, dient het de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun zienswijzen naar voren te brengen (artikel 4:8 van de Awb).

Jurisprudentie

ABRvS 11-06-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF9809. De burgemeester was in het onderhavige geval bevoegd de vergunning in te trekken. Intrekking van een vergunning vereist een zorgvuldige voorbereiding. Als specifieke kennis bij het bestuursorgaan ontbreekt, moet advies worden ingewonnen. Zes werkdagen zijn daarvoor voldoende.

Artikel 9.1.6 Termijnen

Artikel 9.1.6 bepaalt dat de vergunning of ontheffing in beginsel voor onbepaalde tijd geldt. Dit vloeit mede voort uit artikel 11 van de Dienstenrichtlijn, dat stelt dat vergunningen geen beperkte geldingsduur mogen hebben, tenzij:

- a. de vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden: er is dan formeel sprake van een beperkte geldigheidsduur, maar verlening vindt van rechtswege plaats;
- b. het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang: wanneer het aantal vergunningen logischerwijs beperkt is, bijvoorbeeld omdat de gemeente geen onbeperkt grondgebied heeft, mag de markt niet gesloten blijven voor nieuwe aanbieders omdat de bestaande aanbieders voor onbepaalde tijd alle beschikbare vergunningen in handen hebben. In dat geval moet geregeld een transparante en onpartijdige 'herverdeling' van de schaarse vergunningen worden georganiseerd;
- c. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang: als gemeenten een vergunning voor bepaalde tijd verlenen, moeten zij beargumenteren waarom deze beperking nodig is en de evenredigheidstoets kan doorstaan. Sommige vergunningen lenen zich naar hun aard alleen voor verlening voor bepaalde tijd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een evenementenvergunning of een standplaatsvergunning voor een oliebollenkraam rond de jaarwisseling.

Artikel 4, onder 8, van de Dienstenrichtlijn geeft een definitie van 'dwingende redenen van algemeen belang': "redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociaalezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid". Zie ook de weigeringsgronden die in de toelichting op artikel 9.1.7 worden genoemd.

Artikel 9.1.5 bepaalt dat bij gewijzigde omstandigheden de vergunning kan worden gewijzigd of ingetrokken. Het ligt ook daarom in de rede dat een vergunning voor onbepaalde duur blijft gelden indien de omstandigheden niet wijzigen. Pas bij gewijzigde omstandigheden dient de vergunning opnieuw te worden gezien. Ook daarbij wordt rekening gehouden met de noodzakelijkheids- en proportionaliteitseis. Bij geringe wijziging van omstandigheden die geen gevolgen hebben voor het algemeen belang, kan de vergunning niet worden gewijzigd of ingetrokken. De noodzaak daarvoor ontbreekt.

Tweede lid

Uit ABRvS 02-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, blijkt dat schaarse vergunningen zich naar hun aard niet lenen voor verlening voor onbepaalde tijd omdat dat zich niet met het formele gelijkheidsbeginsel, waarin tevens een beginsel van gelijke kansen besloten ligt. Het voor onbepaalde tijd verlenen van schaarse vergunningen (meer aanvragers dan beschikbare vergunningen) kan immers tot gevolg hebben dat de markt voor nieuwe aanbieders feitelijk ontoegankelijk wordt. Met dit tweede lid wordt duidelijk gemaakt dat schaarse vergunningen in ieder geval moeten worden aangemerkt als vergunningen die zich naar hun aard niet lenen voor verlening voor onbepaalde tijd.

Meer informatie over schaarse vergunningen is te vinden in de VNG Handreiking voor gemeenten 'Schaarse vergunningen', november 2018.

Artikel 9.1.7 Weigeringsgronden

Vergunnings- of ontheffingsstelsels zijn in de APV en Verordening Fysieke Leefomgeving als volgt geformuleerd: een verbodsbepaling om een bepaalde activiteit te verrichten behoudens vergunning of ontheffing. De VNG heeft er ter bevordering van de systematiek en duidelijkheid binnen de APV voor gekozen om in het hoofdstuk 'Algemene bepalingen' algemene weigeringsgronden te benoemen.

Alleen als er voor een vergunning of ontheffing andere of aanvullende weigeringsgronden gelden dan de in artikel 9.1.7 genoemde, worden die in het betreffende artikel genoemd.

Dienstenrichtlijn

In theorie bestaan er drie verschillende regimes voor: de vestiger, de tijdelijke grensoverschrijder en de Nederlandse dienstverrichter.

De Dienstenrichtlijn staat toe dat er onderscheid wordt gemaakt tussen deze drie categorieën. Het zou in theorie kunnen dat de overheid aan een Nederlandse dienstverlener zwaardere eisen stelt dan aan een buitenlandse 'tijdelijke grensoverschrijder', maar dit is in de praktijk en vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet wenselijk.

De VNG acht het op dezelfde gronden evenmin gewenst een onderscheid aan te brengen tussen verschillende soorten van dienstverleners (vestigers, tijdelijke grensoverschrijders en dus ook Nederlandse dienstverleners). Anders zou de dienstverlener die zich vanuit een andere lidstaat hier vestigt een bevoorrechte positie hebben ten opzichte van degene die de grens overschrijdt om zijn diensten aan te bieden of beide dienstverleners ten opzichte van de eigen onderdanen.

Alleen in het geval van prostitutie is daarop een uitzondering gemaakt. Zie daarvoor de toelichting bij hoofdstuk 3 'Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen' in de APV.

Niet alleen de eis van het hebben van een vergunning geldt voor hen gelijkelijk, ook de gronden om een vergunning te weigeren zijn voor de drie categorieën aanvragers dezelfde. Daarom zijn de weigeringsgronden algemeen geformuleerd zodat ze gelden voor interne én internationale verhoudingen. Er is aangesloten bij het lichtste regime van de Dienstenrichtlijn (artikel 16): de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu.

Enkele voorheen gehanteerde weigeringsgronden komen niet meer als zodanig voor in de Dienstenrichtlijn. Deze kunnen wel vallen onder:

- Overlast: Vanouds is de APV een openbare orde- en overlast-verordening. Het begrip 'overlast' komt in het EG-recht bij de toetsing van uitzonderingen op het vrij verkeer niet voor. Ook de Dienstenrichtlijn spreekt niet over 'overlast'. Het milieubegrip omvat echter alle soorten van overlast die gerelateerd zijn aan de omgeving of het milieu. Te denken valt aan geluidsoverlast, geurhinder en overlast veroorzaakt door stof, afval en dergelijke. Overlast, veroorzaakt door vuurwerk, valt eveneens onder bescherming van het milieu of zelfs gezondheid.
- Verkeersveiligheid: De verkeersveiligheid valt aan te merken als een dwingende reden van algemeen belang als bedoeld in artikel 9 van de Dienstenrichtlijn. Maar ook is er sprake van een belang dat te scharen valt onder de volksgezondheid, als het voorkomen van verkeersslachtoffers het te beschermen belang betreft.
- Veiligheid van personen en gezondheid: Deze gronden waarop voorheen een evenementenvergunning kon worden geweigerd, bijvoorbeeld bij het uitbreken van mond- en klauwzeer (gezondheid), kunnen als een belang van volksgezondheid worden aangemerkt.
- Zedelijkheid: Het begrip zedelijkheid valt onder het begrip 'openbare orde', zoals dit wordt uitgelegd in overweging 41 bij de Dienstenrichtlijn. Te denken valt aan de bescherming van de menselijke waardigheid of in het geval van dierenmishandeling (bijvoorbeeld gansslaan, palingtrekken of zwijntjetik) aan het belang van dierenwelzijn. Ook andere dwingende redenen dan de openbare orde kunnen een zedelijkheidsaspect hebben.
- Voorzieningenniveau bij standplaatsen: In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde winkeliers geconfronteerd worden met hoge exploitatiekosten die niet in verhouding staan tot de vrij lage exploitatiekosten van de straathandelaren. Uit jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat het reguleren van de concurrentieverhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente wordt

aangemerkt. Hoewel het concurrentiebelang maakt dat een appellant als belanghebbende kan worden aangemerkt en dit belang vrijwel altijd een rol speelt bij de beslissing om een zaak aan te spannen, is het reguleren van concurrentie geen belang van de overheid (ABRvS 26-03-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1101, r.o. 7.4).

Hierop wordt door de Afdeling slechts één uitzondering toegestaan, namelijk wanneer het voorzieningenniveau voor de consument in een deel van de gemeente in gevaar komt. Wil een gemeente op basis hiervan een vergunning weigeren dan moet worden aangetoond, mede aan de hand van de boekhouding van de plaatselijke winkelier, dat het voortbestaan van de winkel in gevaar komt als vanaf een standplaats dezelfde goederen aangeboden worden.

De Dienstenrichtlijn staat deze weigeringsgrond voor standplaatsvergunningen waar (mede) diensten worden verleend 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 bij een standplaats voor het verkopen van goederen (zie artikel 2.1.1, derde lid, onder b). Daarop is de Dienstenrichtlijn immers niet van toepassing.

Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000

In het kader van de Vw 2000 dient bij de aanvraag om een vergunning een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden alvorens tot vergunningverlening kan worden overgegaan. Artikel 9, tweede lid, van de Vw 2000 schept een verplichting om desgevraagd bij een aanvraag voor een beschikking anders dan op grond van de Vw 2000, een document te overleggen waaruit het rechtmatige verblijf blijkt. Artikel 8.3, tweede lid, van het Vb 2000 bepaalt dat een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8 van de Vw 2000 geen aanspraak kan maken op de toekenning van vergunningen en ontheffingen door bestuursorganen van onder meer gemeenten, voor zover die betrekking hebben op standplaatsen, markten, venten, collecteren, evenementen of beroepsmatige dan wel bedrijfsmatige activiteiten.

Tweede lid

De wetgever heeft in de Awb een sluitend systeem neergelegd voor de afhandeling van aanvragen: die worden ingewilligd of geweigerd. In artikel 4:5 van de Awb is daarop één uitzondering gemaakt: een aanvraag die zo gebrekkig is dat die moet worden aangevuld voor ze kan worden afgehandeld kan buiten behandeling worden gelaten, mits de aanvrager de kans heeft gekregen om de aanvraag aan te vullen. Gemeenten kunnen bij verordening geen aanvullende gronden stellen waarmee een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten.

Het is echter weinig zinvol – voor zowel de gemeente als de aanvrager – om te beginnen met een inhoudelijk toetsing van een aanvraag als door het (late) tijdstip van indienen van de aanvraag een – volledige en – goede beoordeling hiervan niet redelijkerwijs mogelijk is vóór de beoogde datum van de activiteit waarvoor de aanvrager de vergunning of ontheffing nodig heeft. Een vergunning of ontheffing zal in dergelijke gevallen niet (tijdig) verleend kunnen worden. Zie in dit verband ook artikel 3:2 van de Awb. Een (snelle) weigering schept (snel) duidelijkheid voor de aanvrager en voorkomt een onnodige inspanning aan de kant van de gemeente. Het tweede lid biedt nu een weigeringsgrondslag voor dergelijke gevallen, voor zover de betreffende aanvraag is ingediend minder dan drie weken voor de beoogde datum van de beoogde activiteit en daardoor een behoorlijke behandeling van de aanvraag niet mogelijk is.