

Toelichting op de Verordening fysieke leefomgeving Leiden 2020

Algemene inleiding

De Verordening fysieke leefomgeving is opgesteld om de verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving samen te voegen tot één integrale verordening. Aanleiding hiervoor is de komst van de Omgevingswet op 1 januari 2021. Vanaf deze datum hebben alle gemeenten in Nederland een omgevingsplan van rechtswege waarin onder andere alle huidige bestemmingsplannen staan. Tot 1 januari 2029 hebben gemeenten de tijd om zich dat omgevingsplan eigen te maken. In het definitieve omgevingsplan komen naast de bestemmingsplannen en de bruidsschat, ook de huidige verordeningen over de fysieke leefomgeving. Deze verordening is opgesteld ter voorbereiding daarop. Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt kan deze verordening in het omgevingsplan worden opgenomen.

Het doel van deze verordening is niet alleen het voorbereiden op de Omgevingswet door de oude verordeningen samen te voegen. Deze verordening is opgesteld als integraal document, waarin de oude verordeningen in een groter verband staan dan voorheen. Bij het opstellen van deze verordening is aandacht besteed aan het harmoniseren van begrippen, procedures en taalgebruik. Bij het opstellen is veelvuldig overlegd met de betreffende vakafdelingen om te borgen dat deze verordening ook voor hen werkbaar is.

In deze verordening zijn de volgende verordeningen opgenomen: de APV, de Bedrijfs- en Pleziervaartuigenverordening, de Bomenverordening, de Erfgoedverordening, de Huisvestingsverordening (onderdeel woonruimtevoorraad), de Leidingenverordening, de Marktverordening en de Rioloverordening. Ook de bij deze verordeningen horende beleidsregels en nadere regels zijn meegenomen. Hieronder vallen de Beleidsregels en Nadere regels Terrassen, het Instellingsbesluit Markten, het Ligplaatsenplan, de Nadere regels Handelsreclame en de Nadere regels uitvoering Bomenverordening. Deze raken elk op hun eigen manier de fysieke leefomgeving.

Toelichtingen overgenomen verordeningen

Naast de toelichting op de Verordening fysieke leefomgeving zelf, zijn in deze toelichting integraal alle toelichtingen opgenomen van alle verordeningen, beleidsregels en nadere regels die opgaan in de Verordening fysieke leefomgeving. In zowel de algemene toelichtingen als de artikelsgewijze toelichtingen van de opgenomen regelgeving zijn alle verwijzing naar artikelen aangepast naar de context van de Verordening fysieke leefomgeving. Het overnemen van deze regelgeving in de Verordening fysieke leefomgeving is een beleidsneutraal proces, derhalve dienen ook de toelichtingen beleidsneutraal overgezet te worden. Daarom zijn de zijn deze toelichtingen op inhoud identiek gebleven aan het origineel om recht te doen aan de overwegingen die destijds ten grondslag lagen aan het vaststellen van de betreffende regelgeving.

Algemene toelichting APV

Karakter toelichting

Deze toelichting behoort bij de model-APV en is als zodanig te beschouwen als een gebruiksaanwijzing voor degenen die dit model gaan omzetten in een collegevoorstel voor een APV aan de raad. Het is dus niet zo dat deze toelichting onderdeel (moet of kan) uitmaken van een door de raad vastgestelde APV. Uiteraard kunnen gedeelten van de toelichting bij deze model-APV wel gebruikt worden in de voordracht van het college aan de raad.

Autonomie en medebewind

De APV is hét klassieke voorbeeld van een autonome gemeentelijke verordening. Toch bevat de APV medebewindsbepalingen, bijvoorbeeld:

- Artikel 2:3 'Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen': Dit artikel is een uitwerking van de artikelen 3 en 4 van de Wom;
- Hoofdstuk 2, afdeling 5, 'Regulering paracommerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Drank- en Horecawet': Op grond van artikel 4 van de DHW wordt een verordening verplicht gesteld voor de paracommerciële horecabedrijven.

Andere medebewindsgrondslagen zijn ook in de aanhef opgenomen.

Deze (en eventueel nog volgende soortgelijke verordeningen) betreffen net als de APV in elk geval gedeeltelijk de openbare ruimte en hangen nauw samen met de andere bepalingen in de APV. Het ligt daarom voor de hand deze medebewindverordeningen onder te brengen in de APV. Op deze manier blijft er een samenhangend geheel bestaan van gemeentelijke regelingen die de openbare ruimte betreffen.

Provinciale wegenverordening of provinciaal wegenreglement

In een aantal artikelen in de APV wordt de grens afgebakend tussen de APV en andere regelingen. Soms is die andere regeling een provinciale verordening of een provinciaal reglement voor de provinciale wegen.

Vergunning, ontheffing of melding; schaarste

In de APV komen drie toestemmingsstelsels voor:

- een ontheffingsstelsel;
- een vergunningstelsel;
- een meldingsstelsel.

Bij een ontheffingsstelsel geldt een verbod om een bepaalde activiteit uit te voeren. In uitzonderlijke gevallen is daarop een ontheffing mogelijk. Er kan sprake zijn van schaarste (meer aanvragen dan het aantal ontheffingen dat wordt verleend).

Bij een vergunningstelsel geldt in beginsel een verbod, maar bestaat er in het algemeen geen bezwaar tegen de activiteit. De gemeente wil de regie op de activiteiten houden. Zij kan ook het aantal beschikbare vergunningen beperken. In dat geval kan er sprake zijn van schaarste.

Als sprake is van schaarse ontheffingen of vergunningen gelden bepaalde verdelings- en procedurevoorschriften. Zie hiervoor de VNG Handreiking voor gemeenten 'Schaarse vergunningen', november 2018, en de toelichting hieronder.

Bij een meldingsstelsel bestaat er al dan niet een verbod, maar bestaat er geen bezwaar tegen de activiteit als zodanig. Om grip en regie te houden, stelt de gemeente een melding verplicht. Er kan dan geen sprake zijn van schaarste, want elke melding die aan de voorschriften voldoet, wordt geaccepteerd.

Juridisch karakter van een melding

In januari 2015 heeft de Afdeling haar rechtspraak rond meldingsstelsels aangepast.

Beknopt samengevat komt de wijziging er op neer dat alleen een meldingsstelsel beheerst door algemene regels en waarbij niet is voorzien in enige reactie van het bestuursorgaan niet leidt tot een appellabel besluit. In andere gevallen leidt de weigering of acceptatie, dan wel het uitblijven of niet-tijdig reageren door het bestuursorgaan tot een appellabel besluit. Zie ABRvS 14-01-2015, ECLI:NL:RVS:2015:14 (Leeuwarden-Lekkuum) en ABRvS 14-01-2015, ECLI:NL:RVS:2015:36 (Stein-Elsloo).

De Afdeling volgt hiermee de conclusie van Advocaat-Generaal Widdershoven over meldingsstelsels (ABRvS 12-11-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4116).

Lex silencio positivo

In artikel 4:20a, eerste lid, van de Awb is bepaald dat paragraaf 4.1.3.3 van de Awb (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) bij wettelijk voorschrift van toepassing verklaard kan worden. In dat geval geldt dat als het bestuursorgaan niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking beslist, de gevraagd beschikking van rechtswege is gegeven. Het doel hiervan is vermindering van regeldruk en verbetering van de dienstverlening aan bedrijven en burgers.

Afdeling 4.1.3.3 van de Awb (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is:

- van toepassing op vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen als bedoeld in de artikelen 3.4.4.1, 3.4.4.2, 3.6.2.2, 3.4.8.1, 3.4.6.3, 3.4.7.6.
- niet van toepassing op vergunningen en ontheffingen als bedoeld in de artikelen 3.4.4.7, 3.3.1.4, 3.4.8.2, 3.4.7.1, 3.4.7.2, 3.4.9.1, 3.4.10.2.

De toepasselijkheid van de lex silencio positivo kan ook volgen uit een wet in formele zin. Zo volgt toepasselijkheid van de lex silencio positivo op aanvragen om omgevingsvergunningen bijvoorbeeld uit artikel 3.9, derde lid, van de Wabo en geldt op grond van artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet dat de lex silencio positivo van toepassing is op aanvragen om vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenwet vallen. Daar waar toepasselijkheid van de lex silencio positivo reeds uit de wet voortvloeit, wordt dit in de APV (de artikelen 3.4.4.1, 3.4.4.2) niet herhaald. Wel wordt dan in de artikelsgewijze toelichting opgemerkt dat de lex silencio positivo van toepassing is.

Daarnaast zijn er ook enkele bepalingen (de artikelen 3.4.7.1, 3.4.7.2, 3.4.9.1) waarin de toepasselijkheid van de lex silencio positivo uitdrukkelijk wordt uitgezonderd. Dit geldt voor gevallen waarin de lex silencio positivo op grond van artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet van toepassing zou zijn, maar er dwingende redenen van algemeen belang zijn om daar een uitzondering op te maken. De dwingende redenen van algemeen belang die een uitzondering op de toepasselijkheid van de lex silencio positivo rechtvaardigen, worden in de artikelsgewijze toelichting bij die bepalingen gegeven.

Voor zover de toepasselijkheid van de lex silencio positivo niet reeds uit de wet voortvloeit, maar het toch wenselijk is te voorzien in een positieve beschikking van rechtswege bij het niet tijdig beslissen op een aanvraag tot het geven van een beschikking, is de lex silencio positivo op verschillende plaatsen in de APV van toepassing verklaard. Dit geldt voor de artikelen 3.4.4.1 en 3.4.4.2 voor zover het gaat om activiteiten die niet onder de Wabo vallen (voor activiteiten die wel onder de Wabo vallen verklaart die wet de lex silencio positivo immers al van toepassing), en de artikelen 3.6.2.2, 3.4.8.1, 3.4.6.3, 3.4.7.6). De redenen voor het van toepassing verklaren van de lex silencio positivo worden in de artikelsgewijze toelichting bij die bepalingen gegeven.

In gevallen waarin de lex silencio positivo niet reeds op grond van de wet van toepassing is en er evenmin redenen zijn om deze van toepassing te verklaren in de APV, is niets bepaald. Dit geldt voor de artikelen 3.4.4.7, 3.3.1.4, 3.4.8.2, 3.4.10.2. Ingevolge artikel 4:20a, eerste lid, van de Awb, geldt de lex silencio positivo immers alleen als dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

Schaarse vergunningen

In gevallen waarin een activiteit beperkt is tot een aantal vergunninghouders, kan sprake zijn van schaarste. Voor vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, geldt dat deze vergunningen niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend (HvJEU 01-10-2015, ECLI:EU:C:2015:641 (Trijber en Harmsen)). Er zal dan een redelijke looptijd voor de vergunning bepaald moeten worden, waartoe kan worden aangesloten bij de jurisprudentie over concessieverleningen. De looptijd moet worden afgestemd op de tijd die het de vergunninghouder kost om investeringen terug te verdienen. Ook gelden er bijzondere verdeelregels: er moet een passende mate van openbaarheid betracht worden bij de verdeling door potentiële gegadigden tijdig te informeren over de beschikbaarheid van een vergunning, het aanvraagtijdstip, de verdeelregels en de toewijzingscriteria, die objectief, duidelijk en niet discriminatoir moeten zijn. Op grond van het gelijkheidsbeginsel, waaruit het beginsel van gelijke kansen voortvloeit, geldt dit ook voor andere schaarse vergunningen dan vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen (ABRvS 02-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (De Vries/Vlaardingen)). Voor de looptijd van de vergunning bij schaarste zij verder verwezen naar artikel 3.1.2.5, tweede lid, en de toelichting daarbij. Meer informatie is te vinden in de VNG Handreiking voor gemeenten 'Schaarse vergunningen', november 2018.

Algemene toelichting Nadere regels handelsreclame

In het kader van het terugdringen van de gemeentelijke regelgeving in het programma Minder & Beter een aantal voorstellen gedaan. Wat betreft de vergunningsplicht voor handelsreclame opgenomen in de APV is er destijds voor gekozen om deze vergunningsplicht te laten vervallen, wanneer wordt voldaan aan nadere regels.

Algemene toelichting Bomenverordening

Als basis voor de verordening is het model Bomenverordening "Groene Kaart" gehanteerd. Dit model is door de Vereniging Stadswerk en de Bomenstichting ontwikkeld. De verordening bestaat uit een tekstgedeelte en een Groene Kaart.

De Verordening fysieke leefomgeving sluit aan op andere relevante regelgeving, zoals Wet natuurbescherming, Plantenziektenwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Daarnaast is afgestemd de beleidsnotities Handboek Openbare Ruimte en de Nota 'Versterken en verbinden van groen in Leiden' met de bijlage Overlast van bomen.

Op 3 december 2013 heeft het college de nota Versterken en verbinden van groen in Leiden vastgesteld (BW 13.1088), inclusief de bijlage Overlast van bomen. Duurzaam boombeheer in relatie tot overlastklachten (per brief voor kennisgeving aangeboden aan de leden van de raad (DIV-2013-13451)). In deze nota staat dat de accenten in het groenbeleid de komende jaren gelegd worden bij het beschermen en versterken van de groene hoofdstructuur in de stad (de houtopstanden op de Groene Kaart) en bij het verbinden van groengebieden in en om de stad door middel van recreatieve routes.

Er is tevens afgesproken om in de gemeentelijke organisatie een werkwijze te borgen dat de planvorming van projecten die ingrijpen in de groene hoofdstructuur, start met een groenparagraaf, die inhoudelijk en financieel onderbouwd wordt en die ook inzicht geeft in de mate waarin het plan bijdraagt aan de gewenste groene kwaliteit (het referentiebeeld) van het betreffende deel van de hoofdstructuur.

Bij het beheer(beleid) dient zo veel mogelijk gebruik gemaakt te worden van de kennis en inzet van burgers en maatschappelijke instanties. Ook is bepaald dat een gezonde boom in principe blijft staan en dat geen actie plaatsvindt bij overlastklachten die te maken hebben met de gevolgen van natuurlijke groei, cyclus en leefomgeving van de boom zoals blad- en bloesemval, pluizen en vruchten, e.d. Aan de hand van een indeling van klachten in verschillende categorieën van overlast wil het college zowel de groenbeheerders als de burgers duidelijkheid bieden of en zo ja, welke maatregelen de gemeente neemt ten aanzien van de specifieke overlastklachten. De nota "Overlast

van bomen? Duurzaam boombeheer in relatie tot overlastklachten” geeft een uiteenzetting van dit duurzaam boombeheerbeleid.

In de verordening is het boombeheerbeleid verduidelijkt door het vergunningstelsel rechtstreeks te verbinden met de waarden die gebruikt worden voor de nieuwe opname van houtopstanden als beschermde solitaire boom, boomstructuur of boomgebied op de Groene Kaart en het bijbehorende register.

Opbouw Groene Kaart

De Groene Kaart bevat de aangewezen boomstructuren, boomgebieden en beschermde houtopstanden in de stad met bijbehorend register. De Groene Kaart vertegenwoordigt daarmee de kernkwaliteit van het groen in de gemeente Leiden. Het vormt het groene raamwerk van de stad.

Op grond van de Bomenverordening 2012 is de Groene Kaart opgebouwd en zijn de aangewezen en beschermde houtopstanden samengebracht in de Groene Kaart 2012 behorende bij de Bomenverordening 2012, met bijbehorend register.

De Groene Kaart 2012 is onder de werking van de Bomenverordening 2012 ontwikkeld en samengesteld. Dat is in hoofdzaak via papieren documenten gebeurd. Inmiddels zijn de Groene kaart en het register als elektronisch bestand samengesteld. Tevens is de Groene Kaart 2012 op papier beschikbaar als kopie van het elektronische bestand.

De Groene Kaart 2012 en bijbehorend register bevat de beschermde solitaire bomen en andere houtopstanden, de beschermde boomstructuren en boomgebieden.

Zodoende blijft de onder de werking van de Bomenverordening 2012 samengestelde Groene Kaart bindend voor de rechthebbenden, belanghebbenden en maatschappelijke organisaties.

Het college zal aan de hand van de in artikel 2.4.1.1, lid 4, gegeven bevoegdheid een houtopstand toe te voegen of af te voeren van de Groene Kaart en de in artikel 7.3.1.2 van de Verordening fysieke leefomgeving toegekende bevoegdheid, door het stellen van nadere regels, de Groene Kaart en het register beheren en voor de rechthebbenden, belanghebbenden en betrokkenen elektronisch beschikbaar te stellen.

Het toevoegen of afvoeren van houtopstanden van de Groene Kaart gebeurt volgens procedure en behandelingsvoorschriften die in de Nadere regels zullen worden opgenomen.

Rechthebbenden en belanghebbenden worden over de voorgenomen besluiten tot toevoegen en afvoeren geïnformeerd en kunnen zienswijzen indienen. Het definitieve besluit is een beschikking en staat open voor bezwaar en beroep.

De Bomenverordening gaat over bomen, die in de verordening vaak houtopstanden worden genoemd. In de begripsbepalingen van de verordening is aangegeven welk samenhangend verband er is tussen boom, houtopstand, solitaire houtopstand en beschermde houtopstand.

Verordening fysieke leefomgeving t.o.v. Bomenverordening 2012

In deze verordening is het stelsel van de Bomenverordening 2012 verduidelijkt.

Het stelsel bestaat uit volgende onderdelen:

- A. aanwijzen van beschermde houtopstanden en samenstellen van de Groene Kaart met bijbehorende register;

- B. het vergunningstelsel voor het verlenen of weigeren van een aanvraag kapvergunning van een beschermde houtopstand, of van een houtopstand in de openbare ruimte die een stamomtrek heeft van meer dan 45 cm.;
- C. de compensatieplicht, opgelegd bij vergunningverlening waarbij ter plekke aan-/verplant dient plaats te vinden, mocht dit niet mogelijk zijn dan dient storting in het Bomenfonds worden gedaan;
- D. de mededelingsplicht van de rechthebbende van de beschermde houtopstand over mogelijk bedreigende of gevaarzettende situaties of handelingen;
- E. handhavingsmaatregelen (last onder bestuursdwang of dwangsom) en opleggen compensatieplicht bij illegale kap of houtopstand bedreigende handelingen.

Cruciaal voor de toepassing van de verordening is de redengeving voor de aanwijzing als beschermde houtopstand en het gebruik daarvan bij de behandeling van de vergunningaanvraag, en het beoordelen of de aanvraag moet worden geweigerd of voor verlening onder te stellen voorschriften en beperkingen in aanmerking komt.

De redenen die aanleiding kunnen geven voor de aanwijzing als beschermde houtopstand en opname op de Groene Kaart zijn uitdrukkelijk opgenomen in artikel 2.4.1.2, lid 4, en kunnen één of meer van de volgende waarden betreffen:

- a. natuur- en milieuwaarden;
- b. landschappelijke waarden;
- c. cultuurhistorische waarden;
- d. waarden van stadsschoon;
- e. waarden voor recreatie en leefbaarheid;
- f. waarde voor de groene structuur van de stad.

Deze redengevende waarden moeten op grond van de artikel 3.6.1.5, lid 2 en artikel 3.6.1.6, lid 1 getoetst worden bij de behandeling van de vergunningaanvraag en vormen de motivering van de aanwijzing als beschermde houtopstand op de Groene Kaart en opname in het register.

Zowel bij besluiten over bescherming van houtopstanden als bij de behandeling van de vergunningaanvraag worden deze waarden getoetst aan en afgewogen met het maatschappelijk belang van de rechthebbende, de verzoeker of de aanvrager.

Bij de behandeling van een kapvergunning aanvraag betreffende een beschermde houtopstand, wordt bij de verlening of de weigering nagegaan welk door de aanvrager aangegeven maatschappelijk belang het instandhouden van de houtopstand of boom al dan niet overstijgt. Bij die belangen-inventarisatie en afweging moeten de waarden aan de orde komen die in de redengeving voor de aanwijzing als beschermde houtopstand en voor opname op de Groene Kaart zijn genoemd.

Buiten de categorie aangewezen beschermde houtopstanden op de Groene Kaart, zijn er bomen in het openbaar gebied die door natuurlijke omstandigheden een stamomtrek bereiken van 45 cm of meer. Deze bomen in het openbaar gebied worden bij het bereiken van die stamomtrek vergunningplichtig op grond van artikel 3.6.1.3, lid 2 van de verordening.

Bij de behandeling van de vergunningaanvraag worden de in artikel 2.4.1.2, lid 4 genoemde waarden getoetst aan en afgewogen met het maatschappelijk belang van de rechthebbende en de vergunningaanvrager op grond van art. 3.6.1.5, lid 2 onder b.)

Uitvoeren van de herplantregeling

Met het vergunningenstelsel in deze verordening wordt gestreefd naar herplant indien mogelijk, of anderszins naar compensatie in de Groene Hoofdstructuur, als uitvloeisel van een voorgeschreven storting in het Bomenfonds.

Algemene toelichting Erfgoedverordening

De Erfgoedverordening wordt vernieuwd vanwege de invoering van de nieuwe Erfgoedwet, per 1 juli 2016. De Erfgoedwet vervangt en integreert verschillende wettelijke regelingen op het gebied van het cultureel erfgoed. Naast de Erfgoedwet wordt besluitvorming over cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving op termijn geregeld via de Omgevingswet. De Erfgoedwet anticipeert op de invoering van de Omgevingswet door overgangsrecht als gevolg waarvan delen van de Monumentenwet 1988 van kracht blijven, tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarom is deze verordening zowel gebaseerd op de Erfgoedwet als op de Monumentenwet 1988.

Artikel 3.16 van de Erfgoedwet is de grondslag voor deze verordening. Hierin wordt namelijk geregeld dat de gemeenteraad een erfgoedverordening kan instellen. De Erfgoedwet geeft aan dat deze verordening ziet op het beheer en behoud van cultureel erfgoed binnen de desbetreffende gemeente, dat van bijzonder belang is voor die gemeente vanwege de cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis. Het college houdt een gemeentelijk erfgoedregister van het aangewezen cultureel erfgoed bij.

Deze Erfgoedverordening gaat in hoofdzaak om de bescherming van het lokale, gemeentelijke erfgoed. Voor de beschermde rijksmonumenten is in deze verordening alleen artikel 6.2.3.2 van toepassing. Hierin wordt namelijk het advies van de lokale Welstands- en Monumentencommissie geregeld, in het kader van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een beschermd rijksmonument. Voor het overige verwijzen we naar de Erfgoedwet (en op voet van het overgangsrecht in de Erfgoedwet nog enkele artikelen uit de Monumentenwet) en naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voor beschermde rijksmonumenten is het toetsingskader voor het verlenen van de omgevingsvergunning opgenomen in artikel 2.15 van de Wabo, niet in de Erfgoedwet.

Voor het erfgoed dat op rijksniveau is beschermd (rijksmonumenten, rijks-beschermde stadsgezichten of rijks-cultuurgoederen en verzamelingen) verwijzen we dus naar landelijke wetgeving. Uiteraard bevindt het rijks-beschermde erfgoed zich ook in Leiden. Zo heeft Leiden anno 2017 ruim 1350 beschermde rijksmonumenten (waaronder ook enkele beschermde archeologische rijksmonumenten) en twee rijks-beschermde stadsgezichten (Leiden Binnen de Singels en de Zuidelijke Schil).

Deze Erfgoedverordening maakt op hoofdlijn het volgende mogelijk:

1. de instelling van een gemeentelijk erfgoedregister;
2. de aanwijzing van beschermde gemeentelijke (ook archeologische) monumenten;
3. de aanwijzing van beschermde gemeentelijke beschermde stadsgezichten;
4. de bescherming van – en de vergunningplicht voor de wijziging van – gemeentelijke monumenten;
5. de adviescommissie voor de wijziging – in het kader van de omgevingsvergunning – van beschermde rijksmonumenten;
6. de aanwijzing van beschermde gemeentelijke (roerende) cultuurgoederen en verzamelingen.

Leiden heeft anno 2017 ruim 1500 gemeentelijke (onroerende) monumenten, maar geen gemeentelijke beschermde stadsgezichten en geen beschermde gemeentelijke (roerende) cultuurgoederen. Deze verordening biedt daartoe slechts de mogelijkheid. In aansluiting op de nieuwe Erfgoedwet (2016) en de modelverordening van de VNG wordt een brede Erfgoedverordening voorgesteld, waarin conform landelijk beleid ook de begrippen beschermde gemeentelijke cultuurgoederen en verzamelingen (van roerende zaken) zijn opgenomen. Daarbij moet worden

opgemerkt dat beschermde cultuurobjecten geen monumenten zijn. Een beschermd gemeentelijk monument is altijd onroerend en kan bijvoorbeeld een huis, kerk, school of park zijn (dit is geen uitputtende lijst), maar ook een beschermd gemeentelijk archeologisch monument.

Deze verordening ziet wat betreft de archeologie alleen op de aanwijzing en bescherming van gemeentelijke archeologische monumenten, niet op het geheel van de archeologie. Dit wordt namelijk geregeld in de ruimtelijke ordening en is opgenomen in het bestemmingsplan (straks omgevingsplan). Hierin staan voor heel Leiden de bepalingen opgenomen ten aanzien van de eventuele verstoring van archeologische verwachtingen en waarden in de bodem.

Toekomstige Omgevingswet

De toekomstige Omgevingswet gaat het een en ander veranderen, ook voor het lokale, gemeentelijke, onroerende erfgoed. Besluitvorming over (de omgang met) cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving wordt op termijn geregeld via de toekomstige Omgevingswet. Bij de invoering van de nieuwe Omgevingswet zal deze Erfgoedverordening dus opnieuw moeten worden herzien.

Algemene toelichting Huisvestingsverordening Uitgangspunten Huisvestingswet 2014

Algemeen

De Huisvestingswet 2014 (hierna: wet) biedt gemeenten het (uitputtende) instrumentarium in te grijpen in:

- A. de verdeling van woonruimte en
- B. de samenstelling van de woonruimtevoorraad.

Gebruikmaken van dit instrumentarium – door een Huisvestingsverordening vast te stellen – is niet vanzelfsprekend en dient periodiek onderbouwd en getoetst te worden. De wet stelt derhalve dat de verordening voor maximaal 4 jaren kan gelden.

Het instrumentarium bestaat uit het vaststellen van een Huisvestingsverordening, die regels bevat met betrekking tot het onderdeel:

- A. de verdeling van woonruimte: het in gebruik geven en nemen van goedkope woonruimte en/of het onderdeel:
- B. de samenstelling van de woonruimtevoorraad: wijzigen van de samenstelling van de woningvoorraad.

Het uitgangspunt van de wet is de vrijheid van vestiging. Iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft, heeft het recht om zich vrijelijk te verplaatsen en te vestigen. Dit grondrecht kan alleen worden beperkt indien noodzakelijk voor het algemeen belang in een democratische samenleving.

Dat belang kan volgens de wet gelegen zijn in het tegengaan van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. Als hier aantoonbaar sprake van is – en als het instrumentarium van de wet geschikt en proportioneel is om die effecten te bestrijden – kunnen gemeenten verdelingsregels stellen. De schaarste kan betrekking hebben op schaarste aan goedkope woonruimte in het algemeen, schaarste aan woonruimte met specifieke voorzieningen of schaarste aan woonruimte voor de huidige inwoners van een gemeente.

Het bestaan van schaarste op zich is onvoldoende reden om van de wet gebruik te maken: er moet tevens sprake zijn van verdringing van kwetsbare groepen, als gevolg van die schaarste. Teneinde de rechten van woningzoekenden niet onnodig te beperken, dient ingrijpen beperkt te blijven tot die delen van de woningmarkt waar de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste zich voordoen.

Sturing in de woonruimteverdeling: Holland Rijnland

Sturing in de woonruimteverdeling beperkt zich tot de goedkope woonruimtevoorraad die bestemd is voor verhuur. De vaste huurprijsgrens is vervallen; de gemeente wijst zelf de schaarse, goedkope voorraad aan en maakt deze daarmee vergunningplichtig. Woonruimteverdeling op basis van de wet gebeurt dus aan de hand van een vergunningensysteem. Bemoediging van de gemeente met de verdeling van woonruimte boven de in de verordening genoemde prijsgrens is uitgesloten. Dit onderdeel van de Huisvestingsverordening die de huisvestingsvergunning betreft is in Holland Rijnland verband voorbereid en vastgesteld.

Sturing in de samenstelling van de woonruimtevoorraad: Leiden

Het andere onderdeel van de Huisvestingswet 2014 betreft het wijzigen van de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Het vergunningstelsel voor wijzigingen in de woonruimtevoorraad door onttrekking, samenvoeging en omzetting is dit onderdeel van de Huisvestingsverordening opgenomen.

De wet biedt de mogelijkheid om onttrekking, samenvoeging, omzetting en woningvorming dan wel splitsing van aangewezen categorieën woonruimte vergunningplichtig te maken. Dit moet gericht zijn op het voorkomen van schaarste van de woningvoorraad. Dit is niet noodzakelijkerwijs dezelfde woonruimtevoorraad als bij de woonruimteverdeling en kan van toepassing zijn op zowel de goedkope huur- als koopvoorraad.

In Leiden zien we dat het aanbod van woningen achterblijft bij de vraag. In de bijlage "Toelichting schaarste woningen in Leiden" is de schaarste aan woningen in Leiden onderbouwd. Ook is aangegeven waarom toepassing van een huisvestingsverordening noodzakelijk is. Daarom blijft een vergunning verplicht voor het onttrekken van woonruimte aan de woonbestemming, het samenvoegen van woonruimte en het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte. Ook het splitsen van een zelfstandige woonruimte in meerdere zelfstandig woonruimten is vergunningplichtig.

Naast het onttrekken van zelfstandige woonruimte ten behoeve van onzelfstandige woonruimten ziet de raad ook een groei van het aantal woningen dat wordt omgebouwd naar meerdere kleine zelfstandige woonruimten. Dit geeft ook een vorm van verdichting die de leefbaarheid van een buurt onder druk kan zetten. Daarom heeft de raad eerderbesloten ook hiervoor een vergunningplicht in te stellen (de woningvormingsvergunning) en beleidsregels op te stellen.

Doel van een woningvormingsvergunning is dat het college kan beoordelen of de omzetting van een enkele zelfstandige woonruimte naar meerdere kleine woonruimten niet leidt tot aantasting van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de straat. Anderzijds is er een duidelijke ontwikkeling gaande waarbij meer behoefte is aan kleinere zelfstandige woonruimten. Het ombouwen van een enkele woning naar meerdere kleine woonruimten wil de raad niet te veel beperken of onnodig ingewikkeld maken. Met deze regelgeving wordt een onderscheid gemaakt in zelfstandige woonruimten met een oppervlakte die voor een andere doelgroep bedoeld zijn dan kamerbewoners en hele kleine zelfstandige woonruimten die voor de doelgroep van kamerbewoners bedoeld zijn. Om deze reden is ervoor gekozen alleen een woningvormingsvergunning in te voeren voor zelfstandige woonruimten die kleiner zijn dan 40 m² gebruiksoppervlakte. Daarom moet een vergunning aangevraagd worden als minimaal één van de nieuw te vormen zelfstandige woonruimten kleiner is dan 40 m² gebruiksoppervlakte.

Een vergunning wordt verleend, tenzij het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de vergunning gediende belang. Naast schaarste kan een dergelijk belang ook liggen in een onaantwoordbare inbreuk op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de omgeving van het betreffende pand. Hier spelen leefbaarheidsoverwegingen een grote rol.

Artikel 25 uit de Huisvestingswet geeft aan dat burgemeester en wethouders op de aanvraag om een vergunning, binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag beslissen. Burgemeester en wethouders kunnen deze termijn eenmaal verlengen met ten hoogste zes weken.

Onder omstandigheden kan het zijn dat er naast een vergunning als bedoeld in deze verordening ook een omgevingsvergunning noodzakelijk is. Dit kan bijvoorbeeld zijn als er een brandscheiding wordt aangebracht of als er sprake is van een (beoogd) gebruik dat strijdig is met de bestemming zoals opgenomen in het vigerende bestemmingsplan.

Algemene toelichting Leidingenverordening

Het transport via ondergrondse leidingen heeft de afgelopen decennia een hoge vlucht genomen. De relatief lage transportkosten en aanzienlijke voordelen ten opzichte van de overige vervoersmodaliteiten hebben ertoe geleid dat veel bedrijven hebben geïnvesteerd in het ondergrondse transport. Op het grondgebied van de gemeente Leiden is dan ook een uitgebreid netwerk aan ondergrondse leidingen (kabels en buizen) ontstaan. Via dit netwerk vindt niet alleen de levering van drinkwater plaats, maar ook grotendeels van energie en telecommunicatie.

Juridische basis

Het leggen, houden en verwijderen van leidingen in openbare ruimten en infrastructurele voorzieningen wordt nu publiekrechtelijk vergund. De voorliggende Leidingenverordening, is gebaseerd op de artikelen 149, 154 en 156 van de Gemeentewet. Voor het leggen en houden van telecomkabels is de Telecommunicatieverordening gemeente Leiden beschikbaar.

Kernartikel van de Leidingenverordening is artikel 4: het is verboden in de openbare ruimte een leiding aan te leggen, te houden, te onderhouden en te verwijderen zonder een vergunning van het college. Kernpunten van de Leidingenverordening en de daaraan gekoppelde vergunningen zijn:

- -
te stellen eisen aan ordening en allocatie van leidingen;
- -
te stellen eisen aan wijzigingen van leidingentracé's en verwijdering van leidingen.

De Leidingenverordening geeft het college de bevoegdheid om nadere regels te stellen ter uitvoering van de Leidingenverordening. Deze nadere regels zullen als beleidsregels worden neergelegd in het Handboek Leidingen en voornamelijk eisen behelzen waaraan bijvoorbeeld een aanvraag moet voldoen. Deze opzet is gekozen om het college in staat te stellen flexibel te reageren op nieuwe ontwikkelingen.

In sommige gevallen zullen behalve een vergunning op basis van deze Leidingenverordening ook vergunningen op grond van andere wettelijke regelingen nodig zijn. Zo laat de Leidingenverordening de afgifte van eventuele milieu- en omgevingsvergunningen onverlet. Ook kunnen vergunningen van andere dan de gemeentelijke organisatie nodig zijn, zoals vergunningen van waterschappen etcetera.

Toepassingsbereik

De Leidingenverordening is van toepassing op alle leidingen die zich bevinden in de openbare ruimte en in of op voor leidingen bestemde infrastructurele voorzieningen binnen de gemeente Leiden.

De kabels en leidingen welke buiten het toepassingsbereik van de Leidingenverordening vallen zijn:

- -
kabels als bedoeld in de Telecommunicatiewet;
- -
bovengrondse hoogspanningskabels;
- -
leidingen die onderdeel zijn van een inrichting als bedoeld in de Wet milieubeheer;

- -
leidingen die deel uitmaken van drukapparatuur als bedoeld in het Warenwetbesluit drukapparatuur.

Het begrip “openbare ruimte” moet breed worden opgevat en bevat in beginsel alle ruimten die al dan niet met enige beperking algemeen toegankelijk zijn.

Bestuurlijke, administratieve lasten

Zoals uiteengezet hebben leidingexploitanten ook nu een vergunning nodig voor het leggen, houden en verwijderen van leidingen. De voorgestelde Leidingenverordening beoogt voor het vergunnen van deze leidingen een solide grondslag te creëren. De invoering van de Leidingenverordening brengt dan ook geen verzwaring van de bestuurlijke en/of administratieve lasten mee, noch voor de gemeente noch voor de leidingexploitanten.

Toezicht / Handhaving

Wat over de bestuurlijke, administratieve lasten is gezegd, geldt ook voor het toezicht / de handhaving. Ook nu wordt op het leggen, hebben en exploiteren van leidingen toezicht gehouden. Het toezicht op de naleving van de op basis van de Leidingenverordening vergunde leidingen is in handen van de hiertoe benoemde toezichthouders, de ogen en oren van het college.

Uitvoering en mandatering

De uitvoering van de Leidingenverordening wordt opgedragen aan de:

- -
Algemeen directeur als eerste functionaris;
- -
Afdelingsmanager Service & Informatie als tweede functionaris; en
- -
Teamleider Ondernemen, Wonen & Recreëren + Unitleider Parkeren, Markt en Water als derde functionaris.

Deze functionarissen zullen in naam en onder verantwoordelijkheid van het college de vergunningverlening ter hand nemen (mandaat).

Advisering

De concept Leidingenverordening is inclusief concept toelichting voor advies gezonden aan de partijen die met de Leidingenverordening te maken zullen krijgen. Adviezen zijn ontvangen van: de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Liander N.V., Milieudienst West-Holland, N.V. Duinwaterbedrijf Zuid-Holland / Dunea, N.V. Nederlandse Gasunie, n.v. Nuon Warmte en TenneT TSO B.V.

Algemene toelichting Marktverordening

Grondslag en belang verordening

In artikel 147, eerste lid, van de Gemeentewet is bepaald dat gemeentelijke verordeningen door de raad worden vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend. Ingevolge artikel 149 van de Gemeentewet maakt de raad de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig acht. Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur (2002) zijn in de gemeente de bevoegdheden van de raad en het college ontvlecht. In het kader van de ontvlechting van raad en college zijn de bestuursbevoegdheden van de Gemeentewet geconcentreerd bij het college en zijn de kaderstellende en controlerende bevoegdheden aan de raad versterkt.

Artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet regelt de overheveling van de gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden aan het college. Hieronder valt de bevoegdheid om jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.

De marktverordening beoogt de gemeentelijke belangen te beschermen. Het gaat hier om belangen van openbare orde, zedelijkheid en gezondheid, beperking van overlast, regulering van het woon- en leefklimaat en de (verkeers-)veiligheid binnen de gemeente.

Belangrijkste wijziging ten opzichte van oude modellen Inrichtingsplannen

De bevoegdheid van het college om de inrichting van de markt te bepalen en om nadere regels te stellen zijn omgevormd naar een plicht om per markt een inrichtingsplan vast te stellen. Een inrichtingsplan is geheel op de betrokken markt toegesneden. Er kunnen uiteraard ook regels worden opgesteld, die voor alle markten in de gemeente van toepassing zijn.

Verzetten van marktdagen

In deze verordening is het bepalen van de dag, tijd en plaats van de markt verdwenen, aangezien het instellen van de markt sinds de dualisering van het gemeentebestuur aan het college is voorbehouden. Uiteraard blijven bij eventuele verzette marktdagen de regels van de Marktverordening onverkort van kracht. Het college kan aanvullende bepalingen regels via het instellingsbesluit (op grond van artikel 1).

Instellen marktcommissie

Het instellen van een marktcommissie is een collegebevoegdheid geworden en dient desgewenst op grond van artikel 84 van de Gemeentewet ingesteld te worden. Bij de samenstelling kan gedacht worden aan een vertegenwoordiging van de standplaatshouders, de Centrale Vereniging voor Ambulante Handel (hierna: CVAH), de lokale middenstand en consumenten, evenals de verantwoordelijke wethouder, de marktmeester en bijvoorbeeld de marktkramenexploitant. De marktcommissie kan eventueel worden bijgestaan door een ambtelijk secretaris. De leden kunnen verkozen worden, maar ook aangewezen worden door het college, eventueel voor een deel. Het takenpakket kan zo algemeen zijn als het college gevraagd en ongevraagd van advies voorzien over marktaangelegenheden, of zo specifiek als het adviseren over de instelling, wijziging of opheffing van markten, over het vaststellen, wijzigen of intrekken van de marktverordening en inrichtingsplannen, over het creëren van een verantwoord evenwicht tussen de warenmarkt, winkeliers en consumenten, of zelf het adviseren over vergunningaanvragen. Bovenstaande moet worden geregeld in een reglement dat eveneens moet worden opgesteld bij het instellen van een marktcommissie.

Bescherming milieu

Eventuele eisen die worden gesteld aan afval, geur, kook- en bakinstallaties worden opgenomen in het inrichtingsplan per markt en worden tevens in de voorschriften bij de vergunning opgenomen. Voorts zijn de eisen die kunnen worden gesteld aan kook- en bakinstallaties reeds geregeld in hogere wetgeving zoals bijvoorbeeld de Omgevingswet, onderdeel Milieubeheer.

Overdraagbaarheid van een vergunning voor een vaste standplaats

Landelijk is het CVAH van mening dat vergunningen voor een vaste standplaats vrij overdraagbaar zouden moeten zijn. Vanuit Leiden wordt dit niet gesteund, gelet op het risico dat de vergunningen een 'economische waarde' gaan vertegenwoordigen, geld waard worden en daarmee een handel in vergunning kan ontstaan. Dit geeft mogelijk onwenselijke bijkomstigheden en consequenties in relatie tot de anciënniteitslijst en de meeloperslijst die thans in Leiden worden gehanteerd. Daarom is ervoor gekozen om in deze verordening vast te houden aan een systeem waarbij overdraagbaarheid aan zekere eisen is onderworpen (artikel 7).

Algemene toelichting Riolverordening

Aanleiding

Met de invoering van het bouwbesluit 2012 is in combinatie met de wet Milieubeheer, de Waterwet, de lozingsbesluiten en de normering NEN 3215 een samenhangend geheel van regels ontstaan voor aansluiten en lozingen. Een gemeentelijke aansluitverordening is daarmee overbodig. Het is echter

wel noodzakelijk de verplichtingen van gemeente en rechthebbenden ten aanzien van beheer en onderhoud eenduidig te regelen.

De basis van het beleid blijft het uitgangspunt, dat de rechthebbende verantwoordelijk is voor het goed functioneren van de aansluitleiding.

Wijze van totstandkoming van de Riolverordening Leiden 2015

De Riolverordening Leiden 2015 is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking in de afvalwaterketen binnen het cluster Leidse Regio. In dit cluster werken de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Zoeterwoude, Oegstgeest en Voorschoten samen met het hoogheemraadschap van Rijnland aan optimalisatie van kennis, kwaliteit en kosten op het gebied van afvalwater. Een onderwerp waar samenwerking op gezocht en gevonden wordt is afstemmen van beleid. Het is in dit kader de bedoeling dat elk van de gemeenten deze verordening vaststelt.

Bij het opstellen van de verordening is gebruik gemaakt van voorbeeldverordeningen en documentatie van RIONED, bijvoorbeeld Module A2000 Juridische Aspecten Algemeen en Module A2100 Aansluiten en Lozen.

Artikelsgewijze toelichting

Omdat voor de Verordening fysieke leefomgeving de artikelen uit de verordeningen die er in opgaan zijn herschreven, is voor deze artikelen de oorspronkelijke toelichting opgenomen. De nummering is hierbij aangepast naar die van de Verordening fysieke leefomgeving. Voor de artikelen die geheel nieuw zijn is een nieuwe toelichting geschreven. Dit betreft hoofdstuk 1 en enkele artikelen uit hoofdstuk 7.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Voor de Verordening fysieke leefomgeving is een begrippenlijst opgesteld die bestaat uit de begrippen van de verordening die hierin op zijn gegaan. Hierbij is kritisch gekeken naar welke begrippen noodzakelijk zijn, enkele begrippen die slechts één keer of helemaal niet voorkomen zijn uit deze lijst geschrapt. De definities zijn zo veel mogelijk onveranderd gebleven.

Artikel 1.2 Toepassingsbereik

Dit artikel is overgenomen vanuit de Omgevingswet.

Vanuit de Marktverordening is aan artikel 1.2 het volgende toegevoegd:

De Model Marktverordening 2013 is van toepassing op markten die door het college zijn ingesteld krachtens artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet, voor zover het warenmarkten zijn en deze met enige regelmaat plaatsvinden; bijvoorbeeld dagelijks, wekelijks, op de zoveelste van de maand, en dergelijke. Ook als zo'n markt alleen gedurende een deel van het jaar wordt gehouden, bijvoorbeeld alleen in de het voorjaar en de zomer.

Ook kan het college in het instellingsbesluit bepalen dat de markt tijdelijk op een andere dag, een andere tijd of een andere plaats zal plaatsvinden. Voorts is het college via een instellingsbesluit bevoegd te bepalen dat de markt tijdelijk zal plaatsvinden op een andere dag, dan wel de markt te laten vervallen, indien de marktdag samenvalt met één van de in de Winkeltijdenwet genoemde feestdagen. Op Nieuwjaarsdag, eerste en tweede Paasdag, op de dag waarop de verjaardag van de koning wordt gevierd, Hemelvaartsdag, eerste en tweede Pinsterdag en op eerste en tweede Kerstdag wordt in ieder geval géén markt gehouden. Sommige markten kunnen uitdrukkelijk worden uitgezonderd van de werking van deze verordening. Als een markt zoals de vrijmarkt op de Koningsdag, braderieën, en dergelijke wel door college is ingesteld, maar het niet de bedoeling is dat die ook onder de marktverordening valt, zal ze in de tweede volzin van artikel 1 uitdrukkelijk moeten worden uitgezonderd.

In het Instellingsbesluit Markten zijn de volgende reguliere markten opgenomen:

- a.
dinsdag in of bij het winkelcentrum 'Vijf Meiplein' in de Gasthuiswijk;
- b.
woensdag in het gebied rond het water van de Nieuwe Rijn tussen Karnemelksbrug / Gangetje en Waaghoofdbrug inclusief de Karnemelksbrug, het Gangetje en de Koornbrugsteeg;
- c.
donderdag in of bij het winkelcentrum 'De Stevensbloem' in het Stevenshofdistrict;
- d.
vrijdag in of bij het winkelcentrum 'de Kopermolen' in Merenwijk-Centrum;
- e.
zaterdag in het gebied rond het water van de Nieuwe Rijn tussen Karnemelksbrug / Gangetje en Waaghoofdbrug inclusief de Karnemelksbrug, het Gangetje en de Koornbrugsteeg.

Artikel 1.3 Doel van deze verordening

Dit artikel is overgenomen vanuit de Omgevingswet.

Artikel 1.4 Wijze van meten

Lid 1 is overgenomen vanuit het bestemmingsplan 'Binnenstad', vastgesteld 17 oktober 2019.

Lid 2 is afkomstig van artikel 14 van de Bomenverordening 2015.

Artikel 1.5 Meest recente versie

In artikel 10.6 uit de Bouwverordening was opgenomen dat wanneer de NEN-normen, voornormen, praktijkrichtlijnen en andere voorschriften worden gewijzigd of vervangen, het bevoegd gezag hiermee rekening kan houden en de nieuwe versie daarvan kan toepassen. Omdat in de Verordening fysieke leefomgeving wordt verwezen naar meerdere andere documenten die kunnen worden gewijzigd of vervangen, zoals de provinciale omgevingsverordening, is dit artikel opgenomen.

Hoofdstuk 2 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Artikel 2.1.2.2 Inrichtingsplan

Het inrichtingsplan

Het inrichtingsplan is een nieuw, belangrijk beleidsstuk, waarmee de wijze van functioneren van elke afzonderlijke markt voor het grootste deel wordt bepaald. De kern van het inrichtingsplan wordt gevormd door de kaart, waarop te zien is welke delen van de markt bestemd zijn voor welke marktactiviteiten. Dat kan gebeuren door afzonderlijke plaatsen in te tekenen of door te werken met 'gebieden', waarvan de concrete indeling afhangt van de plaatsruimte die diverse vergunninghouders nodig hebben. Het ligt voor de hand hiervoor de techniek van bestemmingsplankaarten toe te passen: verschillende kleuren voor verschillende 'bestemmingen', waar nodig gebruik van verbijzonderende aanduidingen (letters, cijfers, symbolen). Een reservering voor bepaalde branches of artikelgroepen (hierna: 'groepen') kan in diverse variaties; bijvoorbeeld afzonderlijke groepen of combinaties van groepen ('dubbelbestemmingen'); daarvoor plaatsen of gebieden reserveren of werken met minimum- of maximumgetallen of -percentages; eventueel kan afwijking mogelijk worden gemaakt binnen bepaalde grenzen.

Bij artikel 3, lid 1 sub a kan ook worden verwezen naar het instellingsbesluit dat is vastgesteld op grond van artikel 1.

Nadere regels omtrent bijvoorbeeld verlichting, energie, afval, koken, bakken, verwarmen, geluidsapparatuur, geur, uitstallingen, reclame en parasols kunnen ook worden opgenomen in het inrichtingsplan.

In het derde lid is geregeld dat voor standplaatsen die overeenkomstig het inrichtingsplan zijn bestemd voor vergunninghouders van een vaste standplaats, een vergunning voor een dagplaats kan worden afgegeven als deze plekken niet tijdig zijn ingenomen. De invulling van deze bepaling zal afgestemd moeten worden met de invulling van artikel 12, vierde lid, van de marktverordening. Het vierde lid bepaalt dat het inrichtingsplan gedurende markttime bij de markt aanwezig en in te zien dient te zijn. De vorm waarop dit beschikbaar is is vrij te bepalen; dit kan zowel digitaal als op papier. Het kan verder handig zijn om daarnaast aan de marktkeuplieden een overzicht van de (belangrijkste) regels uit de marktverordening te overhandigen.

Branchering

De mogelijkheid tot het nemen van branchebesluiten – en branchering in het algemeen – wordt door aangemoedigd en sommigen maken er bezwaar tegen. Uit jurisprudentie blijkt dat de Nederlandse bestuursrechter branchering op de markt te rechtvaardigen acht, in ieder geval als het ten doel heeft het waarborgen van een aantrekkelijke en goedlopende markt en het geen verderstreckende beperkingen behelst dan daarvoor noodzakelijk zijn. In Leiden zijn er tot op heden geen zwaarwegende argumenten om op een van de markten branchering in te voeren. Om de mogelijkheid wel open te houden is lid 2, sub d, opgenomen.

Jurisprudentie

Zie de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rb. Rotterdam, LJN: BO6007. Ook bijvoorbeeld de voorzieningenrechter van de Rb. Maastricht heeft de bevoegdheid tot het vaststellen van een branchebesluit erkend (LJN: AN8555).

Handreiking 'Veiligheid op de markt'

Bij het uitwerken van het inrichtingsplan is de handreiking 'Veiligheid op de markt' een belangrijke bron. De handreiking geeft richtlijnen voor iedereen die bij de organisatie van de markt is betrokken: gemeenten, marktmeesters, hulpverleningsdiensten en ambulante ondernemers. De handreiking brengt eerst de veiligheidsrisico's in kaart. Vervolgens komen de toepasselijke regels aan bod en is er een praktisch overzicht opgenomen van de te treffen maatregelen. De inhoud is ontwikkeld in samenwerking met de CVAH, de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding, de Nederlandse Vereniging van gemeentelijke Marktbeheerders en de VNG.

Artikel 2.1.2.3 Biologische markt

De vraag naar biologische producten is bij consumenten stijgende. Er is vraag naar speciale en naar reguliere markten gericht op biologische producten. Met dit artikel wordt een dergelijke markt mogelijk gemaakt.

Artikel 2.1.2.4 Lakenmarkt en 3 oktobermarkt

Tijdens de Lakenfeesten en de viering van Leidens Ontzet worden sinds jaar en dag warenmarkten georganiseerd. In het verleden werden die aangemerkt als evenement. Echter door het reguliere karakter van die markten is het doelmatiger om deze op te nemen in de verordening en er een inrichtingsplan voor op te stellen.

Artikel 2.1.2.8 Mandaatverboden

Inrichtingsplannen zijn van een zo centraal belang voor het ordenen van de markten dat ze door het college zelf behoren te worden vastgesteld. Voor vergunningen voor een vaste standplaats geldt dat het beslissen daarover nogal fraudegevoelig is; daarom is het verstandig daarover niet te laten beslissen door een ambtenaar (marktmeester) die geregeld met de betrokkenen in aanraking komt. De bevoegdheid tot het vaststellen van inrichtingsplannen is bij artikel 3 aan het college gedelegeerd. Het gaat daarbij dus niet om een gemandateerdebevoegdheid, wat overeenkomstig dit artikel verboden zou zijn.

Artikel 2.3.1.1 Gemeentelijk erfgoedregister

Het gemeentelijk erfgoedregister heeft betrekking op al het (beschermd) gemeentelijk aangewezen cultureel erfgoed als dat krachtens deze verordening is gebeurd. Het gaat om door het gemeentebestuur zelf aangewezen gemeentelijke monumenten, gemeentelijke stadsgezichten of cultuurgoederen. Daarnaast is in het tweede lid geregeld dat ook informatie over beschermd rijksmonumenten die in de gemeente zijn gelegen in het gemeentelijk erfgoedregister worden opgenomen. Op grond van de Erfgoedwet ontvangen burgemeester en wethouders deze informatie in afschrift van de minister bij de inschrijving in het rijksmonumentenregister.

Dit artikel geeft uitvoering aan de verplichting van artikel 3.16, derde lid, van de Erfgoedwet en is daarmee van toepassing op al het cultureel erfgoed, ongeacht of het om onroerende of roerende zaken gaat, dat is aangewezen op grond van deze verordening. Het woord "onherroepelijk" betekent hier dat tegen de aanwijzing geen beroep (of bezwaar) is ingesteld of dat het is afgewezen.

Artikel 2.3.2.1 De aanwijzing tot beschermd gemeentelijk monument

Lid 1 Aanwijzing beschermd gemeentelijk monument

Dit artikel regelt de toekenning van de status van beschermd gemeentelijk monument aan een monument of archeologisch monument (een tuin en een park vallen binnen het begrip 'monument', natuurlandschap niet). De aanwijzing vergt een belangenafweging tussen het met de aanwijzing te dienen belang en de overige bij de aanwijzing betrokken belangen, waaronder planologische en/of economische belangen of het gebruik van het monument of archeologisch monument. Deze formulering is ontleend aan artikelen 3.1, eerste lid, en 3.16, tweede lid, van de Erfgoedwet.

Burgemeester en wethouders hebben beleidsvrijheid bij de aanwijzing van een zaak of terrein als beschermd gemeentelijk monument. Er geldt bovendien niet zoiets als de voorheen gehanteerde

vijftigjarengrens voor monumenten. Bij de afweging van belangen die daarbij een rol spelen moeten ook de belangen van het gebruik ten opzichte van de te beschermen monumentale waarden uitdrukkelijk en gemotiveerd naar voren komen.

Lid 4 Status monument

Zaken of terreinen die al een status van beschermd rijksmonument of provinciaal monument hebben, komen niet voor aanwijzing als beschermd gemeentelijk monument in aanmerking.

Artikel 2.3.2.2 Termijn advies en aanwijzingsbesluit

Het besluit tot aanwijzing van een beschermd gemeentelijk monument is een bevoegdheid van het college. De adviescommissie is door het college ingesteld, op grond van het Reglement voor de Adviescommissie Cultuurhistorie Leiden. Dit artikel betreft de adviestermijn van de Adviescommissie Cultuurhistorie Leiden en de beslistermijn van het college. Wat betreft de termijn van 26 weken is aangesloten bij de termijn die gehanteerd wordt in de Erfgoedwet (artikel 3.2, derde lid).

Artikel 2.3.2.3 Voorlopige aanwijzing bij spoed

Deze verordening bevat geen automatische voorbescherming van een object of zaak in de procedure voor de monumentenstatus. Om een object of zaak onder de bescherming van deze verordening te plaatsen is een besluit tot aanwijzing (artikel 2.3.2.1) of een besluit tot voorlopige aanwijzing als beschermd gemeentelijk monument nodig. De voorlopige aanwijzing wordt in dit artikel 2.3.2.3 geregeld.

Dit artikel biedt burgemeester en wethouders de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen snel tot een voorlopige aanwijzing over te gaan. Hierbij wordt niet vooraf een zienswijze van de zakelijk gerechtigden gevraagd en ook niet een advies van de Adviescommissie Cultuurhistorie Leiden.

De bescherming van paragraaf 2 (hoofdstuk 2) van deze verordening geldt vanaf het moment dat belanghebbenden schriftelijk in kennis zijn gesteld van het besluit tot voorlopige aanwijzing. Net als tegen de normale aanwijzing (artikel 2.3.2.1) kan ook tegen deze voorlopige aanwijzing bezwaar worden ingediend. Een bezwaarschrift heeft geen opschortende werking en daarmee kan de voorlopige aanwijzing dus niet eenvoudig omzeild worden.

Wanneer beoordeeld wordt dat tot definitieve aanwijzing zal worden overgegaan, wordt alsnog de normale procedure gevolgd. Dit betekent dat de zakelijk gerechtigde alsnog in de gelegenheid wordt gesteld om een zienswijze in te dienen, zoals bepaald in artikel 2.3.2.1, derde lid. Ook wordt de adviescommissie zoals bedoeld in artikel 6.2.1.1, eerste lid, alsnog ingeschakeld. Als de aanwijzing definitief wordt loopt de bescherming door. Als er uiteindelijk geen definitieve aanwijzing plaatsvindt, vervalt de bescherming.

Artikel 2.3.2.4 Bekendmaking en registratie

besluit tot aanwijzing is voor alle zakelijk gerechtigden van belang, niet alleen voor de eigenaar. Zie ook artikel 1, onder a, onderdeel 1, jo. artikel 1, onder b, onderdeel 5, van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Op een aanwijzingsbesluit is deze wet ook van toepassing.

De registratie van de aanwijzing in het gemeentelijk erfgoedregister is een louter administratieve verrichting en niet een besluit. Overigens zal van de aanwijzing ook inschrijving in het gemeentelijke beperkingenregister en in het kadaster plaatsvinden op grond van artikel 1, onder c en e, van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.

Artikel 2.3.2.5 Wijziging van de aanwijzing

Dit artikel bepaalt dat op het wijzigen van een aanwijzing als beschermd gemeentelijk monument dezelfde procedure geldt als bij de aanwijzing daarvan, tenzij de wijziging van ondergeschikte betekenis is.

Artikel 2.3.2.6 Intrekken van de aanwijzing

Dit artikel bepaalt dat op het schrappen uit het register van een aanwijzing als beschermd gemeentelijk monument dezelfde procedure geldt als bij de aanwijzing daarvan.

Voorts is hierin bepaald dat de aanwijzing als beschermd gemeentelijk monument vervalt zodra een monument is opgenomen in het rijksmonumentenregister of in een provinciaal erfgoedregister. Een monument is dus nooit gelijktijdig een gemeentelijk monument, provinciaal monument of rijksmonument.

Artikel 2.3.3.1 Aanwijzing tot beschermd gemeentelijk stadsgezicht

Bescherming van een individueel pand is soms niet afdoende, omdat het waardevolle nu juist is gelegen in het geheel / ensemble van met elkaar samenhangende delen. Dit artikel geeft de mogelijkheid aan de gemeenteraad om beschermde gemeentelijke stadsgezichten aan te wijzen. Voordat hiertoe wordt besloten, vraagt het college advies aan de Adviescommissie Cultuurhistorie Leiden, tenzij het een spoedeisend geval betreft. Gebieden die op grond van de Erfgoedwet dan wel een provinciale monumentenverordening zijn aangewezen als beschermd stadsgezicht kunnen niet door de gemeenteraad als zodanig worden aangewezen.

Artikel 2.3.3.2 Termijn advies en aanwijzingsbesluit en registratie in het erfgoedregister

De termijn voor het inwinnen van advies en het aanwijzingsbesluit komt overeen met die voor het besluit tot het aanwijzen tot beschermd gemeentelijk monument. Beschermde gemeentelijke stadsgezichten worden geregistreerd in het gemeentelijk Erfgoedregister.

Artikel 2.3.3.3 Wijziging, intrekking en vervallen van de aanwijzing als beschermd gemeentelijk stadsgezicht

Dit artikel bepaalt dat bij wijziging (van niet-ondergeschikte aard) van een aanwijzing en bij intrekking van de status als beschermd gemeentelijk stadsgezicht dezelfde procedure geldt als bij de aanwijzing daarvan. Voorts is hier bepaald dat een aanwijzing vervalt zodra het stadsgezicht waarop de aanwijzing betrekking door de minister of een provincie wordt aangewezen als beschermd stadsgezicht. Bij een wijziging van ondergeschikte betekenis kan onder andere gedacht worden aan wijzigingen i.v.m. de verandering van bijvoorbeeld straatnamen of huisnummers.

Artikel 2.3.3.4 Vaststellen beschermend bestemmingsplan

Het rechtsgevolg van het aanwijzen van een beschermd gemeentelijk stadsgezicht is dat er door de gemeenteraad een ter bescherming van dat gebied strekkend bestemmingsplan moet worden vastgesteld. Dit bestemmingsplan moet dan de basis bieden voor het beschermen van de structuurbepalende delen van het gebied. Deze delen worden benoemd in de beschrijving van het gemeentelijk stadsgezicht. Voor de vaststelling van dit bestemmingsplan kan een termijn worden gesteld bij de aanwijzing van het beschermd gemeentelijk stadsgezicht. Bij het besluit tot aanwijzing van een beschermd gemeentelijk stadsgezicht wordt bepaald of en in hoeverre geldende bestemmingsplannen als beschermend plan kunnen worden aangemerkt.

Artikel 2.4.1.1 Aanwijzing beschermde houtopstand

Het college stelt de Groene Kaart vast met bijbehorend register. De kaart hoort bij de Bomenverordening en bevat de volgende beschermde houtopstanden:

1. solitaire bomen;
2. boomstructuren en
3. boomgebieden.

De redenen die aanleiding kunnen geven voor de aanwijzing als beschermde houtopstand en opname op de Groene Kaart zijn opgenomen in artikel 2.4.1.2, lid 4 en kunnen één of meer van de volgende waarden betreffen:

- a. natuur- en milieuwaarden;
- b. landschappelijke waarden;
- c. cultuurhistorische waarden;
- d. waarden van stadsschoon;
- e. waarden voor recreatie en leefbaarheid;
- f. waarde voor de groene structuur van de stad.

Hoofdstuk 3 Activiteiten in de fysieke leefomgeving

Artikel 3.1.1.2 Vergunningplicht

Het vergunningstelsel van de Omgevingswet gaat uit van 'ja, mits', in plaats van 'nee, tenzij'. Met andere woorden, een activiteit is in principe toegestaan, mits aan de voorwaarden wordt voldaan. Een verleende vergunning is een voorbeeld van een dergelijke voorwaarde. Omdat de nadruk hiermee erg kan liggen op de toestemming, en niet op de vereiste vergunning, is dit artikel opgenomen. Met dit artikel wordt namelijk aangegeven dat activiteiten waarvoor een vergunningplicht geldt, niet mogen worden uitgevoerd zonder dat die vergunning daadwerkelijk is verleend. Met de algemene verbodsbepaling in dit artikel is bepaald dat activiteiten die krachtens deze verordening vergunningplichtig zijn, verboden zijn tenzij daarvoor een vergunning is verleend. Daarmee is voldoende geborgd dat burgers niet zonder vergunning een activiteit mogen uitvoeren. Het artikel vormt daarmee tevens een algemene vergunningplicht. Uiteraard zijn er ook activiteiten die altijd zonder vergunning mogen worden uitgevoerd, of die altijd verboden zijn. Daar geldt dit artikel niet voor. Naast de vergunningplicht geldt dat activiteiten ook niet in afwijking van de verleende vergunning mogen worden uitgevoerd.

Artikel 3.1.2.1 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. Uiteraard kan een gemeente ook kiezen voor een andere, kortere of langere, beslistermijn of zelfs per type besluit voor verschillende beslistermijnen. Dit laatste doet bij uitstek recht aan het algemeen beginsel dat elke termijn redelijk moet zijn. 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 APV op acht weken gesteld (tweede lid). Ook hier geldt dat een individuele gemeente een andere termijn kan vastleggen. Uitgangspunt blijft altijd dat die termijn redelijk moet zijn.

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 achttwekentermijn van artikel 3.2 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.

Derde lid (Wabo)

De wegaanlegvergunning (artikel 3.4.4.2) valt onder artikel 2.2, eerste lid, onder d, van de Wabo. De Wabo kan ook van toepassing zijn op het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, namelijk als het gaat om het opslaan van roerende zaken (zie de toelichting bij artikel 3.4.4.2). De ontheffing (of vergunning) voor het opslaan van roerende zaken is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder j en k, van de Wabo en geldt als verbod om deze activiteit uit te voeren zonder omgevingsvergunning. De beslistermijn op een aanvraag om een omgevingsvergunning is dezelfde als in het eerste lid is opgenomen: acht weken (artikel 3.9, eerste lid, van de Wabo).

Artikel 3.9, tweede lid, van de Wabo bepaalt dat de beslistermijn niet met acht, maar slechts met zes weken kan worden verlengd. Daarom is voor de genoemde ontheffing of vergunning een afwijking van het tweede lid opgenomen onder verwijzing naar artikel 3.9 van de Wabo. Gemeenten die in het eerste lid een andere (langere) beslistermijn dan acht weken hebben opgenomen, moeten in het derde lid opnemen: 'In afwijking van het eerste en tweede lid ...'.

De indieningsvereisten voor een aanvraag om een vergunning of ontheffing die onder de Wabo valt, staan in de Mor (Stcrt. 2010-5162). De algemene indieningsvereisten staan in artikel 1.3 van de Mor.

In hoofdstuk 7 van de Mor staan nog bijzondere indieningsvereisten die van belang zijn voor de vergunningen of ontheffingen in de APV die op grond van artikel 2:2 van de Wabo als omgevingsvergunning worden aangemerkt. Dit geldt voor de artikelen 3.4.4.1 (voor zover sprake is van opslag van roerende zaken op de weg), 3.4.4.2 (wegaanleg), 3.4.4.3, variant 2 (uitweg).

Artikel 3.1.2.2 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 3.1.2.4 is deze intrekkingbevoegdheid 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. In deze verordening wordt deze formulering alleen gebruikt in artikel 3.4.4.2.

Bij vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn op grond van artikel 2.2 van de Wabo, is noch de formulering “of in afwijking daarvan”, noch een bepaling à la artikel 3.1.2.2, tweede lid, nodig. De reden is dat artikel 2.3, aanhef en onder c, van de Wabo het handelen in strijd met een vergunningsvoorschrift al heeft verboden. In deze verordening gaat het om de artikelen 3.4.4.1 (voor zover sprake is van opslag van roerende zaken op de weg), 3.4.4.2.

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-discriminatoir, 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 3.1.2.6. 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.

Artikel 3.1.2.3 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 DHW. 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 1:10 is de vergunning of ontheffing persoonsgebonden, tenzij bij of krachtens deze verordening anders is bepaald. Ingevolge artikel 1:11, aanhef en onder e, van de APV kan de vergunning of ontheffing worden gewijzigd indien de houder of zijn rechtverkrijgende dit verzoekt.

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 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 3.1.2.4 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 3.1.2.5 Termijnen

Artikel 3.1.2.5 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 evenredigheidsstoets 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 socialezekerheidsstelsel, 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 1:8 worden genoemd.

Artikel 3.1.2.4 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 bezien. 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 3.1.2.6 Weigeringsgronden

Vergunnings- of ontheffingsstelsels zijn in de APV 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 hoofdstuk 1 'Algemene bepalingen' algemene weigeringsgronden te benoemen. Alleen als er voor een vergunning of ontheffing andere of aanvullende weigeringsgronden gelden dan de in artikel 3.1.2.6 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'.

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 5:18, 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 scheidt 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.

Artikel 3.2.2.1 Aanwijzing vergunningplichtige woonruimte

Algemeen

De wet biedt de mogelijkheid om voor alle woningen bij onttrekking, samenvoeging en/of omzetting een vergunningplicht in te stellen. Onder het verbod om woonruimte ‘aan de bestemming te onttrekken’ (zie artikel 21 van de wet) zonder de daartoe vereiste vergunning valt zowel slopen als elk gebruik voor een ander doel dan (zelfstandige) bewoning. Deze bepaling is dan ook een uitwerking van artikel 21 van de wet. Met de vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet worden vier soorten wijzigingen in de woningvoorraad gereguleerd, te weten:

1. Onttrekking: ‘anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot bewoning te onttrekken’. Onder het onttrekken aan de bestemming tot bewoning wordt verstaan het slopen of het gebruiken voor een ander doel dan permanente bewoning door een huishouden.
2. Samenvoeging: ‘anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar geheel of gedeeltelijk met andere woonruimte samen te voegen’.
3. Omzetting: ‘van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten’.
4. Woningvorming: ‘te verbouwen tot twee of meer woonruimten’. De vergunningplicht voor woningvorming is bij de Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (‘de Rotterdamwet’) toegevoegd aan de wet.

Artikel 2, eerste lid

In het eerste lid is bepaald op welke woonruimten het vergunningvereiste van toepassing is. Deze aanwijzing – gedaan met het oog op het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad – is in overeenstemming met wat noodzakelijk en geschikt wordt geacht voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte (zie artikel 2, eerste lid, van de wet).

Het kan van belang zijn om woonruimte die niet behoort tot de op grond van artikel 7 van de wet aangewezen categorieën met het oog op de leefbaarheid voor onttrekking te behoeden. Op basis van artikel 21 van de wet kan bijvoorbeeld gestuurd worden op het onttrekken van woningen als tweede woning of vakantiehuis door toeristen.

De wet heeft de mogelijkheid geopend om bouwkundige splitsing – in de wet wordt dat woningvorming genoemd – aan een vergunning te binden. De wetgever heeft dit instrument geïntroduceerd voor met name gebieden, waarin woningen gemiddeld al klein zijn. Met het instrument kan verdere opdeling ervan worden gereguleerd. In antwoord op vragen in hoeverre de regeling inbreuk maakt op het eigendomsrecht heeft de regering het doel van de regeling als volgt omschreven:

“Het legitieme doel van deze regulering is in overeenstemming met het algemeen belang namelijk: het tegengaan van de negatieve effecten die woningvorming in bepaalde wijken heeft op de woningvoorraad, de druk op de openbare ruimte, het bevorderen van de inkomensdiversiteit en de leefbaarheid van de buurt. De bestrijding van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van

schaarste in de woningvoorraad en het bevorderen van de leefbaarheid zijn algemene belangen die een inbreuk op het eigendomsrecht rechtvaardigen.”

Voor bouwkundige splitsing is een omgevingsvergunning nodig. Dat is een bouwtechnische toets. Ook wordt daarbij getoetst aan het bestemmingsplan en dus aan ruimtelijke aspecten, waaronder parkeren. Op grond van de huisvestingsverordening wordt nu voor de bouwkundige splitsing (woningvorming) een tweede vergunning toegevoegd. Die vergunning is gebaseerd louter op het gebruik van de woningvoorraad.

Artikel 2, tweede lid

In het tweede lid geven burgemeester en wethouders aan voor welke categorieën woonruimte het regime van toepassing is.

Artikel 2, derde lid

In het derde lid geven burgemeester en wethouders aan in welke gevallen het regime niet van toepassing is. Hierbij wordt inwoning buiten de vergunningplicht gehouden. Met inwoning wordt bedoeld het inwonen van een eenpersoons huishouden in een ander huishouden waarbij wezenlijke voorzieningen worden gedeeld. Dit wordt ook wel een hospitaregeling genoemd.

Artikel 3.2.2.3 Voorwaarden en voorschriften

In dit artikel is een niet limitatieve lijst opgenomen van voorschriften en voorwaarden die worden of kunnen worden gesteld aan een vergunning als bedoeld in artikel 2 van de verordening. Het stellen van een of meerdere hiervan heeft tot doel de belangen te beschermen die met deze verordening worden gediend, te weten een goede samenstelling van de woonruimtevoorraad en de leefbaarheid in de omgeving van het pand waar de vergunning op ziet.

Artikel 3.2.2.4 Weigeringsgronden

eerste lid

Onder het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad kan naast schaarste ook worden gedacht aan andere belangen, zoals wanneer het verlenen van de vergunning zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de omgeving van het desbetreffende pand. In artikel 26 van de wet zijn intrekingsgronden opgenomen. Deze gelden rechtstreeks en zijn in de verordening niet herhaald.

Artikel 5, tweede en derde lid

De aanvullende weigeringsgronden van artikel 5, tweede en derde lid komt voort uit het gemeentelijk beleid rond onttrekking. In de Beleidsregels onttrekking en woningvorming is beleid opgenomen over de mate waarin er in Leiden in de verschillende wijken mag worden onttrokken en woningvorming mag plaatsvinden. Door een groei van het aantal onzelfstandige woonruimten en kleine appartementen door woningvorming in de afgelopen jaren is de leefbaarheid van verschillende buurten ernstig onder druk komen te staan. Hierdoor is er op plaatsen niet langer sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het gemeentelijk beleid wil voor de behoefte aan woonruimte voor studenten en jongeren openstaan. Er worden echter duidelijke regels aangegeven voor het onttrekken van een woning voor het omzetten naar onzelfstandige woonruimte, verkamering genoemd, en voor de woningvorming van één woning naar meerdere kleine zelfstandige appartementen. Vanuit een integrale afweging tussen de belangen van de zittende bewoners en de vraag vanuit woningzoekenden naar woonruimte is gekomen tot een quotering van het aantal verkamerde woningen in de straat. Voor het omzetten van woning naar meerdere kleine zelfstandige woningen is gekozen voor een minimale gebruiksoppervlakte waar een te vormen woning aan moet voldoen. Hiermee worden belangen van bewoners en hun leefomgeving geborgd. Een weigeringsgrond is toegevoegd aan dit artikel om aanvragen waarmee bij uitvoering ervan het quotum zou worden overschreden te kunnen weigeren.

Voorts is bepaald dat tussen 2 woningen met onzelfstandige woonruimten horizontaal en indien van toepassing verticaal minimaal 2 aaneengesloten woningen moeten zijn staan welke niet zijn verkamerd. Hiermee wordt ook verkamering binnen een portiek of een flat gereguleerd. Hieronder worden ook panden gerekend welke niet in gebruik zijn als woning.

Indien tussen de woningen een gang met minimale breedte aanwezig is, bedoeld als brandgang of toegang naar een achterpad, worden de woningen als aangesloten beschouwd. Een dergelijke gang heeft als doel dat hier alleen bestemmingsverkeer (lopend of met de fiets) gebruik van maakt. Als er een pad of straat aanwezig is welke bedoeld is als openbare verkeersroute worden woningen niet als aaneengesloten beschouwd. In dat geval kan de woning aan de andere zijde van het pad of de straat verkamerd worden.

Artikel 5, vierde lid

In dit lid wordt een uitzondering gemaakt op het gestelde in het tweede lid voor de huisvesting van zogenaamde kwetsbare doelgroepen. Deze uitzondering maakt het voor het college mogelijk om, indien een woning beschikbaar wordt gesteld voor mensen die vanuit de maatschappelijke opvang door willen stromen naar een vorm van begeleid wonen, te besluiten dit toe te staan als het quotum al is bereikt of als vanuit het quotum verkamering in een straat niet mogelijk is.

Juist kleinere straten in een meer suburbaan woonmilieu kunnen een geborgen plek bieden die bij uitstek geschikt is voor bewoners in een begeleid wonen traject. Doel van de begeleiding is om bewoners te leren zelfstandig te wonen en een regulier dagritme aan te houden. Een dergelijke omgeving kan daar bij helpen.

Artikel 3.2.2.5 Intrekking

De wet geeft een aantal gronden om een vergunning op basis van deze verordening in te trekken. Naast de door de wet gestelde gronden zijn er in dit artikel een drietal specifieke intrekingsgronden opgenomen.

Onder a.

Niet of zeer achterstallig onderhouden panden hebben een negatieve invloed op de leefbaarheid in de directe omgeving van het betreffende pand. Ook is het een uiting van slecht verhuurderschap. Met een goede staat van onderhoud wordt de staat bedoeld zoals in het Bouwbesluit (bestaande bouw) wordt voorgeschreven. Bij het niet in een goede staat houden is er niet alleen een aanschrijving op grond van de Woningwet mogelijk, maar is uiteindelijk ook intrekking van de onttrekkingsvergunning mogelijk. Dit betekent wel dat bij bijvoorbeeld slechts een bladderende verflaag er geen grond is om een eigenaar aan te schrijven op het onderhoud.

Onder b.

In gevallen waar er sprake is van aantoonbare en stelselmatige overlast, die ook bij de gemeente bekend is en waardoor het woon- en leefklimaat voor omliggende woningen niet langer aanvaardbaar is én die niet is op te lossen met het treffen van aanvullende maatregelen, is het mogelijk om een vergunning in te trekken.

Onder c.

Door het toevoegen van een bepaling waarbij een vergunning kan worden ingetrokken bij gewijzigd feitelijk gebruik kan, indien de vergunde woonruimte bijvoorbeeld niet meer in gebruik is als onzelfstandige woonruimte, worden voorkomen dat andere vergunningaanvragen niet kunnen worden toegekend door de quoteringsregeling, terwijl er in werkelijkheid minder kamerverhuur plaatsvindt.

Artikel 3.3.1.1 Aanwijzing collectieve festiviteiten

Eerste lid

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. 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 geveerd”. Voorbeelden van collectieve festiviteiten zijn carnaval, kermis of culturele, sport- en recreatieve manifestaties.

In artikel 3.3.1.1 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. De mogelijkheid van gebiedsdifferentiatie was ook in het oude besluit opgenomen. Wel kan bijstelling van gebieden wenselijk zijn doordat de werkingssfeer van de festiviteitenregeling sterk wordt uitgebreid.

Bij de vaststelling van deze gebieden moet er wel rekening mee worden gehouden dat deze de strekking van de regeling niet ondermijnt. Het onderscheid tussen collectieve en incidentele festiviteiten moet duidelijk blijken. Gebiedsdifferentiatie betekent ook dat het aantal aangewezen dagen of dagdelen per gebied kan verschillen. De artikelen 2.21 en 3.148 van het Activiteitenbesluit milieubeheer kennen alleen gebiedsdifferentiatie voor collectieve festiviteiten.

Zesde tot en met het achtste lid

In tegenstelling tot het oude Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen biedt het Activiteitenbesluit milieubeheer gemeenten de mogelijkheid om in of krachtens een gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan de collectieve festiviteiten en activiteiten. De basis voor deze bevoegdheid staat in artikel 2.21, tweede lid, onder a. Hierin wordt wel duidelijk gesteld dat het moet gaan om voorwaarden ter voorkoming van geluidhinder. Voor de verlichting bij sportbeoefening is deze mogelijkheid niet in het Activiteitenbesluit opgenomen.

De voorwaarden kunnen gaan over bijvoorbeeld beperking van het geluidsniveau, het bepalen van het eindtijdstip of gedragsvoorschriften. De keuze om bepaalde voorschriften wel of juist niet op te nemen in de APV is afhankelijk van de lokale situatie en bestuurlijke prioriteiten. Wanneer er veel (horeca- of andere) inrichtingen dicht bij geluidgevoelige bestemmingen zoals woonwijken liggen kan het

wenselijk zijn om beperkende voorwaarden op te nemen. Anderzijds kan ook gekozen worden om bedrijven meer geluidsruimte te geven en (net als onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer) geen voorwaarden in de APV op te nemen. Daarbij is het wel zo dat voortaan de regeling voor collectieve festiviteiten geldt voor alle type A- en B-inrichtingen onder het Besluit en niet alleen voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen.

Voor de hoogte van het geluidsniveau in het zesde lid wordt bij het Activiteitenbesluit een suggestie gedaan van 10 of 20 dB(A) hoger dan de reguliere norm. Bij enkele gemeenten wordt een aanvullende norm opgenomen voor lagere frequenties gesteld in dB(C). De reden voor een geluidsnorm met gebruik van een C-filter is het effect van lage bastonen bij hogere geluidsniveaus. Bij de C-filter worden deze lage frequenties sterker meegewogen dan bij een A-filter vanwege de problematiek met lage geluidsfrequenties. Een andere mogelijkheid is, als woningen op grotere afstand van de inrichtingen liggen, een geluidsnorm op een vaste, kortere afstand van de inrichtingen op te nemen.

In het zevende lid wordt gesproken over onversterkte muziek. In het Activiteitenbesluit is onversterkte muziek uitgezonderd bij het bepalen van de geluidsniveaus. De reden hiervoor is dat maatregelen ter beperking van de geluidsemisies moeilijk zijn. Dit betekent dat voor onversterkte muziek in principe geen maximum geluidsnorm geldt. Op basis van artikel 2.18, eerste lid, onder f en vijfde lid, van het Activiteitenbesluit hebben gemeenten wel de mogelijkheid om dit in een gemeentelijke verordening aan te passen. De reguliere geluidsnormen gelden niet bij festiviteiten, waardoor bedrijven dan meer geluid mogen produceren. Om de omgeving enige bescherming te bieden en geluidsniveaus van onversterkte muziek bij festiviteiten te begrenzen is onversterkte muziek meegenomen in de geluidsnorm.

Bij de bepaling van het geluidsniveau wordt in het zevende lid de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid buiten beschouwing gelaten. Dit in tegenstelling tot de Handleiding meten en rekenen industrielawaai. Hiervoor wordt aangesloten bij de systematiek en motivatie uit het Besluit: in de handleiding is de correctie geïntroduceerd met het oog op continubedrijven. Toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid bij horecabedrijven die bijvoorbeeld om 01.00 uur sluiten brengt met zich mee dat het geluidsniveau in de nachtperiode hoger mag zijn door correctie voor de resterende nachtperiode. Omdat dit niet wenselijk is, is toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid niet toegestaan.

In het achtste lid is een eindtijdstip voor muziekgeluid vastgesteld om te voorkomen dat feesten bij bedrijven zonder wettelijke sluitingstijden (theoretisch) de hele nacht door kunnen gaan.

Artikel 3.3.1.2 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. 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 metaalelektro-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. Kortheidshalve 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 is 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

In tegenstelling tot het oude Besluit horeca-, sport en recreatie-inrichtingen biedt het Activiteitenbesluit gemeenten de mogelijkheid om bij of krachtens een gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan de incidentele festiviteiten. De basis voor deze bevoegdheid staat in het tweede lid van artikel 2.21. Voor de algemene toelichting over de mogelijkheid om voorwaarden te stellen bij festiviteiten en de toelichting bij het zesde tot en met het tiende lid wordt kortheidshalve verwezen naar bovenstaande toelichting bij artikel 4:2, zesde tot en met het achtste 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 2016 is er, onder meer met het kenniscentrum Infomil, gesproken over de betekenis van het woordje 'in' in artikel 2:21, eerste lid, onder b, van het Activiteitenbesluit. Conclusie is dat de wetgever daarmee niet heeft bedoeld dat het hier alleen over de binnenruimte van een inrichting gaat. 'in de inrichting' kan dus ook slaan op bijvoorbeeld een bij een inrichting behorend terras in de open lucht. Dat betekent dat de bepaling in het negende lid van dit artikel, die de incidentele activiteiten wel beperkt tot de binnenruimte, niet bindend is voor de raad. De raad kan dus dit artikel aanpassen en zodoende bepalen dat de incidentele activiteit ook in de buitenruimte van de inrichting mag plaatsvinden.

Er zijn redenen om incidentele festiviteiten te beperken tot de binnenruimte. Geluid vanuit de binnenruimte is eenvoudiger beheersbaar. De VNG kiest er daarom voor om deze bepaling ongewijzigd te laten. Het tegenargument daarbij is dat het voor de doelstelling van dit artikel niet bepalend is waar het geluid wordt geproduceerd, zolang de normen maar niet worden overschreden. Zoals hiervoor al genoemd: de wet laat de raad de ruimte om deze bepaling zo te herschrijven dat incidentele activiteiten ook kunnen plaatsvinden in de buitenruimte van een inrichting.

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 3.3.1.4 Overige geluidhinder

Door in het eerste lid de zinsnede 'een inrichting'(in de zin van de Wm) op te nemen wordt de afbakening direct vastgelegd. Een inrichting in de zin van de Wm heeft ofwel een milieuvergunning nodig (waarin geluidsvoorschriften zijn opgenomen), ofwel zij valt onder de algemene regels op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In deze algemene regels zijn ook geluidsvoorschriften opgenomen.

In de praktijk zullen vooral de Zondagswet, Wet Geluidhinder, Wom, het Vuurwerkbesluit, het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit 2012 een afbakeningsdiscussie opleveren. Daarom is gekozen om deze wetten afzonderlijk te benoemen in het derde lid.

De provinciale milieuverordening is toegevoegd aan dit lid. In een provinciale milieuverordening kunnen namelijk zogenaamde milieubeschermingsgebieden worden aangewezen, waaronder stiltegebieden. Voor deze stiltegebieden kunnen bij provinciale milieuverordening regels over het voorkomen en beperken van geluidhinder worden gesteld, waaronder verbodsbepalingen. De provinciale milieuverordening gaat in dit geval voor de gemeentelijke verordening.

Voor wat betreft de afbakening met hogere regelgeving geldt op grond van artikel 122 van de Gemeentewet dat de bepalingen van de APV van rechtswege vervallen als in het onderwerp door een wet, AMvB of een 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. Zie uitgebreid daarover onder het kopje Afbakeningsbepalingen in de Algemene Toelichting.

Artikel 3.3.1.4 heeft betrekking op de vormen van geluidhinder waarin de andere regelingen niet voorzien. Onder andere valt te denken aan:

- een niet permanente activiteit in een niet besloten ruimte, zoals een kermis, een heidefeest, een braderie, een rally, enzovoort;
- het door middel van luidsprekers op voertuigen of anderszins reclame of muziek maken of mededelingen doen;
- het ten gehore brengen van achtergrondmuziek in winkelstraten;
- het gebruik van diverse geluidproducerende recreatietoestellen;
- het gebruik van bouwmachines, zoals compressors, cirkelzagen, trilhamers en heistellingen;
- het toepassen van knalapparatuur om vogels te verjagen, enzovoort;
- overige handelingen waardoor geluidoverlast ontstaat.

Voorts kunnen onder artikel 3.3.1.4 vormen van geluidhinder vallen, veroorzaakt door het beoefenen van 'lawaaige' hobby's, het voortdurend bespelen van muziekinstrumenten, het gebruiken van elektro-akoestische apparatuur, het laten draaien van koelaggregaten op vrachtwagens, enzovoort. Met name voor deze vormen van geluidhinder ontbreken algemeen geldende criteria of normen. Dit behoeft ook niemand te verwonderen: de bron van geluidhinder is niet een bepaalde, aanwijsbare inrichting of gedraging. In beginsel kan het elke gedraging betreffen. Van geval tot geval zal daarom moeten worden nagegaan in welke situatie en gedurende welke tijden er sprake is van geluidhinder, en welke maatregelen kunnen worden genomen. Uitgangspunt daarbij zal moeten zijn dat een zekere mate van (geluid)hinder als onvermijdelijk zal moeten worden aanvaard. Het college kan ontheffing van het verbod verlenen, zo nodig met voorschriften.

Artikel 3.4.1.1 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen en dergelijke

Deze bepaling verschaft een basis voor het treffen van maatregelen tegen een uit oogpunt van welstand en bescherming van de openbare gezondheid ontoelaatbare opslag van bromfietsen en caravans en dergelijke, en landbouwproducten. Het college is bevoegd bepaalde plaatsen aan te wijzen waar deze opslag verboden is c.q. aan bepaalde regels gebonden is.

Deze bepaling ziet niet op handelingen die plaatsvinden op de 'weg' in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Deze afbakening is aangebracht omdat voor zover de in deze bepaling

genoemde activiteiten plaatsvinden op de weg, daartegen kan worden opgetreden op basis van andere in deze verordening opgenomen voorschriften.

Afbakening

Door in het eerste lid de zinsnede “buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer” op te nemen wordt de afbakening met de Wet milieubeheer direct vastgelegd.

Artikel 3.4.4.1 Voorwerpen op of aan de weg

In de Verordening fysieke leefomgeving is dit artikel positief geherformuleerd. Uit de nieuwe tekst volgt dat het gebruiken van de weg of een weggedeelte, anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, alleen is toegestaan als het college daar een vergunning voor heeft verleend. Het positief formuleren past bij de gedachte achter de Omgevingswet waarbij vergunningverlening niet meer uitgaat van het principe “nee, tenzij”, maar van “ja, mits”.

Dit artikel geeft de gemeente 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, containers of fietsparkeervoorzieningen. Ook voorwerpen die met de grond zijn verbonden, zoals een haag in de berm, kunnen als voorwerpen als hier bedoeld worden aangemerkt (ABRvS 10-01-2018, ECLI:NL:RVS:2018:49).

Variant 1 (Algemene regel met ontheffingsmogelijkheid)

In variant 1 is een breed gestelde algemene regel opgenomen in plaats van een vergunningstelsel. Deze variant heeft de voorkeur van de VNG. De raad maakt met het overnemen van deze variant een nadrukkelijke keuze 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 vergunning overbodig is, omdat deze voorwerpen volstrekt geen overlast veroorzaken of zelfs bijdragen aan de leefbaarheid. In de praktijk wordt er ook niet vaak handhavend opgetreden tegen voorwerpen die strikt gesproken alleen met vergunning op of aan de weg zouden mogen staan.

Een concretere invulling van het begrip hinder voor het verkeer is in het tweede lid opgenomen.

In het derde lid is de bevoegdheid voor het college opgenomen om nadere regels te stellen voor terrassen, uitstallingen en reclameborden. Dit artikellid is ook opgenomen omdat veel gemeenten niet met een horeca-exploatievergunning werken, en dus niet langs die weg een vergunning afgeven. Terrassen zijn dan alleen nog maar gereguleerd door de brede algemene regel van artikel 3.4.4.1. Dat is voor veel gemeenten een zeer verregaande stap. Daarom kan het college op grond van het derde lid regels stellen over omvang, de vrije doorgang voor verkeer, voetgangers en hulpdiensten en de sluitingstijden. Ook bestaat er soms vrees voor een wildgroei aan uitstallingen. Verder kunnen voor op of aan de weg geplaatste reclames nadere regels worden gesteld. De opsomming in het derde lid kan natuurlijk desgewenst worden aangevuld.

Een dergelijke optie is ook denkbaar voor alle voorwerpen. Dan ontstaat in plaats van een vergunningstelsel een algemene regel die in detail voorschrijft wat er wel en niet is toegestaan. Een aantal gemeenten heeft daarvoor gekozen. Nadeel van die aanpak is dat zo'n regel onvermijdelijk een uitvoerig stuk wordt, omdat voor een heel scala aan voorwerpen (bloembakken, uitstallingen, bouwsteigers, straatmeubilair, et cetera) moet worden omschreven waar en hoe ze kunnen worden geplaatst, en wat de omvang mag zijn. Ook is het heel goed mogelijk dat de regel niet overal in de gemeente dezelfde zal zijn. Het zal duidelijk zijn dat zo'n regel zo afhankelijk is van de lokale situatie, dat die niet als model door de VNG kan worden aangeboden.

Voordeel van een gedetailleerde regel is dat er de nodige duidelijkheid wordt gegeven. Daarmee is meteen een nadeel genoemd van een algemeen gestelde regel. Feitelijk is daarmee voor burgers en bedrijven een zogeheten ‘zorgplicht’ neergelegd. Er mogen voorwerpen worden geplaatst, zolang de verkeersveiligheid niet in gevaar wordt gebracht en aan de andere voorwaarden in het eerste lid wordt voldaan. De burger dient dat zelf af te wegen. Als de gemeente wenst op te treden omdat zij van mening is dat het verbod van het eerste lid wordt overtreden, zal daarover al snel discussie ontstaan. Dat vraagt inschattingvermogen, zelfstandigheid en tact van de toezichthoudende ambtenaren. Als

de gemeente zou besluiten om de regeldruk terug te brengen en van een vergunning naar een algemene regel te gaan, is het daarom van groot belang dat de handhavers en toezichthouders daarbij nauw en vanaf een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken, zodat zij weten waar zij aan toe zijn en hoe ze in de nieuwe situatie kunnen handelen. De gemeente zal haar handhavingsbesluit zeer nauwkeurig dienen te motiveren.

Voor het verlenen van ontheffingen (vierde 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 2.2, eerste lid, onder j of k, van de Wabo (vijfde lid).

Variant 2 (Vergunningplicht)

Algemeen

Net als een gedetailleerde regel kan een vergunning met de daarbij gestelde voorschriften voor duidelijkheid zorgen: de houder van de vergunning weet waar hij aan toe is, net als de gemeentelijke toezichthouder.

Voor deze vergunning geldt dat ze in beginsel voor een onbepaalde periode wordt verstrekt. Uiteraard kan er wel een termijn worden gesteld voor zaken die per definitie tijdelijk worden geplaatst, maar waarvan wenselijk is dat ze niet onnodig lang het straatbeeld ontsieren, zoals steigers en stortcontainers.

Ten slotte kan de gemeente een aanzienlijke verlaging van de administratieve lasten bereiken door ruim invulling te geven aan de vrijstellingsbepaling van het derde lid. Eén van de belangrijkste ergernissen die de toepassing van dit artikel oproept, is dat gemeenten soms een vergunning eisen, terwijl van reële hinder of overlast geen sprake is. Er kan worden gedacht aan bloembakken, uitstallingen (eventueel alleen in het winkelgebied) en kleine reclameborden.

Eerste lid

Dit lid regelt de vergunningplicht.

Tweede lid

De vergunning wordt verleend als omgevingsvergunning indien het in het eerste lid bedoelde gebruik een activiteit betreft als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder j of k, van de Wabo.

Derde lid

Hier is naast de algemeen geldende weigeringsgronden een verbijzondering opgenomen: de vergunning kan worden geweigerd als het gevraagde gebruik problemen, hinder of schade zou opleveren voor de weg of het gebruik ervan ('rubrica est lex'-regel).

ABRvS 24-10-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3487. De systematiek van een APV is van belang voor het antwoord op de vraag op welke gronden de ontheffing of vergunning mag worden geweigerd. De ontheffing voor het plaatsen van een object zoals de skihut is geregeld binnen het hoofdstuk 'Openbare orde' en geplaatst in de afdeling 'Bruikbaarheid en aanzien van de weg'. De door de burgemeester genoemde omstandigheden zijn geen omstandigheden waarvan is gebleken dat de bruikbaarheid en het aanzien van de weg erdoor in het geding zouden komen. Ook het niet hebben van een DHW-vergunning is geen omstandigheid die een gevaar oplevert voor de openbare orde in verband met de bruikbaarheid en het aanzien van de weg.

ABRvS 02-03-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6323 (Edam/Volendam). De plaatsing van een artikel heeft een uitstraling naar de wijze waarop het gelezen moet worden.

Vierde lid, onder a (evenementen)

Indien een evenement wordt gehouden, waartoe vergunning is verleend op basis van artikel 2:25, dan hoeft geen vergunning te worden verleend op basis van artikel 2:10. Deze bepaling voorkomt een samenloop van beide vergunningen. In de voorschriften bij een vergunning voor een evenement kan immers ook de verkeersveiligheid worden gewaarborgd.

Vierde lid, onder b (terrassen)

Het in artikel 3.4.4.1 bedoelde verboden gebruik van de weg geldt niet voor terrassen behorend bij een horecabedrijf, waarvoor door de burgemeester vergunning is verleend op grond van artikel 3.4.5.1. Als de gemeente geen exploitatievergunningenstelsel in zijn APV heeft geregeld, zal de toetsing van een vergunningsaanvraag voor een terras bij een voor het publiek openstaand gebouw rechtstreeks gebaseerd moeten zijn op artikel 174 van de Gemeentewet. De gemeente die in dat geval toch een vergunning wil geven op grond van artikel 3.4.4.1, moet attent zijn op het feit dat het in dit artikel niet gaat om de openbare orde, maar om hinder, gevaar of ontsiering door voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg of een weggedeelte. Dit houdt in dat op grond van deze bepaling geen voorwaarden kunnen worden gesteld in verband met de openbare orde. Dit zal dan moeten gebeuren op grond van artikel 174 van de Gemeentewet. Op grond van artikel 174 van de Gemeentewet blijft de burgemeester – ook bij toepassing van artikel 3.4.4.1 – op grond van jurisprudentie het bevoegd gezag. Voor de duidelijkheid: het gaat hier om een terras dat behoort bij een voor het publiek openstaand gebouw.

In het geval een terras niet behoort bij een voor het publiek openstaand gebouw of een in artikel 3.4.7.1 bedoeld horecabedrijf en het terras is gelegen op de weg of een weggedeelte, kunnen alleen de in artikel 3.4.4.1 bedoelde eisen worden gesteld en is het college het bevoegd gezag.

Vierde lid, onder c (standplaatsen)

Hier wordt een uitzondering gemaakt voor standplaatsen waarop artikel 3.4.8.3 van toepassing is.

Vierde lid, onder d (voorwerpen met gedachten of gevoelens erop)

Het verbod is niet van toepassing op voorwerpen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard. Een vergunningstelsel voor zulke uitingen zou in strijd zijn met artikel 7 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting). Het is op grond van artikel 3.4.4.1 wel verboden om uitingen te doen als daardoor het verkeer wordt gehinderd of in gevaar gebracht.

Vierde lid, onder e (andere vrijstellingen door college)

Bij vrijstellingen kan worden gedacht aan:

- Bloembakken en plantenbakken binnen een meter van de gevel van woningen (eventueel met een maatvoering);
- Reclameborden (eventueel met een maatvoering);
- Uitstallingen bij winkels (eventueel met een maatvoering; eventueel beperkt tot winkelgebieden);
- Stortbakken en steigers nodig voor een verbouwing. Er zijn situaties denkbaar dat een vergunning voor dit soort voorwerpen volstrekt redelijk is. Anderzijds komt het ook voor dat vergunningen worden afgegeven voor het plaatsen van een aantal steigers in de loop van een jaar, waarbij naar de locatie dus niet wordt gekeken. Als service aan de burgers zou het college in het vrijstellingsbesluit de verplichting kunnen stellen dat er met een bord wordt aangegeven hoe lang dat gaat duren. Dat is in een aantal Europese landen gebruikelijk.

Vierde lid, onder f (afbakening met wetgeving)

Regelt de afbakening met landelijke verkeerswetgeving.

Vijfde tot en met zevende lid (niet van toepassing zijn van bijzondere weigeringsgronden)

Deze leden betreffen ook een afbakening met bestaande wetgeving.

Achtste lid

In deze variant is gekozen voor een *lex silencio positivo*. Het gaat hier om een vergunning voor alle voorwerpen die niet onder één van de genoemde uitzonderingen vallen. Er is geen sprake van een op voorhand onwenselijke activiteit die bij uitzondering wordt toegestaan, zoals bij de ontheffing in variant 1, maar van een 'gewone' vergunning. In dat geval ligt het meer voor de hand dat het bestuur op tijd dient te beschikken, en dat de aanvrager verder kan met zijn activiteit als dat niet gebeurt. Uiteraard is de raad geheel vrij om in de eigen APV een andere keus te maken.

Voor zover sprake is van opslag van roerende zaken als bedoeld in artikel 2:2, eerste lid, aanhef en onder j en k, van de Wabo, is een omgevingsvergunning nodig en is de *lex silencio positivo* in ieder geval van toepassing. Daarvan kan niet worden afgeweken.

Variant 3 (Vergunningplicht)

Hier is een alternatieve bepaling opgenomen, waarbij de vergunningplicht is gehandhaafd, maar in een veel beknoptere vorm dan bij variant 2. Voor de voorwerpen waarvoor de vergunningplicht niet geldt, gelden soms bepaalde voorwaarden of kan het college nadere voorschriften geven.

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 3.4.4.1. 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 bepaling (nu artikel 3.4.4.1). 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 handhavings- 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.

Wabo

Het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie, als bedoeld in dit artikel, kan onder de Wabo 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 Wabo. 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 2.2, eerste lid, onder j of k, van de Wabo. Een ontheffing wordt op grond van artikel 2.2, eerste lid, laatste zinsdeel, van de Wabo 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 Wabo, namelijk wanneer het gaat om objecten die bedoeld zijn om ter plaatse blijvend te functioneren. Dat zijn bijvoorbeeld bloembakken, straatmeubilair, terrassen en dergelijke.

Het is niet ondenkbaar dat bij een en hetzelfde project – bijvoorbeeld een grootscheepse restauratie van monumentale panden – zowel de ontheffing van het bevoegd bestuursorgaan (vierde lid) als de omgevingsvergunning nodig is. Met het oog op die gevallen kan overwogen worden om met toepassing van artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo alle activiteiten waarbij voorwerpen op of aan de weg worden geplaatst, onder de Wabo te brengen. Dat heeft als nadeel dat de zwaardere procedure van de Wabo in alle gevallen gevolgd moet worden. De VNG verwacht dat deze situatie maar heel zelden zal voorkomen en heeft artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo in de APV dan ook niet toegepast.

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 APV 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. 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 2:10, 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 3.4.4.2 (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 3.4.4.2 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 weganaanleg 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 3.4.4.3.

Tweede lid

Op het aanleggen of veranderen van een weg is artikel 2.2, eerste lid, onder d, van de Wabo van toepassing als de activiteit verboden is in een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit. Dat betekent dat de termijnen genoemd in artikel 3.9 van de Wabo 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 3.10 van de Wabo valt, dan is de uitgebreide procedure van toepassing (beslistermijn van zes maanden met een mogelijkheid tot verdagen van zes weken).

De indieningsvereisten voor een aanvraag om een vergunning die onder de Wabo valt, staan in de Mor. Het gaat dan om de algemene indieningsvereisten uit artikel 1.3 van de Mor. Voor het aanleggen of veranderen van een weg zijn in de Mor geen aanvullende indieningsvereisten opgenomen.

In artikel 2:18 van de Wabo is bepaald dat de vergunning alleen kan worden verleend of geweigerd op de gronden vermeld in deze verordening. De weigeringsgronden staan in artikel 3.1.2.6.

Indien de activiteit niet is verboden in een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is de Wabo niet van toepassing en 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 3.4.4.2 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.

Vijfde lid

In de Wabo is bepaald dat voor deze vergunning een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing is. De VNG ziet geen reden om in gevallen waarin de Wabo niet van toepassing is hiervan af te wijken. Daarom is voor die gevallen het vijfde lid opgenomen.

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 3.4.4.2 van deze verordening 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 3.4.4.3 Maken, veranderen van een uitweg

In de Verordening fysieke leefomgeving is dit artikel positief geherformuleerd. Uit de nieuwe tekst volgt dat het maken van een uitweg naar de weg, of het aanbrengen van een verandering in een bestaande uitweg naar de weg, alleen is toegestaan als het college daar een vergunning voor heeft verleend. Het positief formuleren past bij de gedachte achter de Omgevingswet waarbij vergunningverlening niet meer uitgaat van het principe "nee, tenzij", maar van "ja, mits".

Variant 1 (Meldingsplicht)

Algemeen

Het artikel bevat een meldingsplicht waarbij een zogenaamde 'noodrem' is opgenomen: bij onacceptabele gevolgen kan het college de uitweg alsnog verbieden.

Doel

Artikel 3.4.4.3, variant 1, beoogt de aanleg van uitwegen zoveel mogelijk vrij te laten, maar te voorkomen dat er gevaarlijke of hinderlijke situaties voor het verkeer ontstaan, dat een uitrit op onaanvaardbare manier ten koste gaat van openbaar groen, en desgewenst ook dat een uitweg feitelijk opheffing betekent van soms (zeer) schaarse parkeerruimte.

Uit de jurisprudentie over artikel 14 van de Wegenwet blijkt dat de eigenaar van een weg het uitwegen daarop moet gedogen. Voorts blijkt uit de jurisprudentie dat regels in een verordening mogen worden gesteld, bijvoorbeeld in het kader van de vrijheid van het verkeer, veiligheid op de weg of de instandhouding van de bruikbaarheid van de weg.

Als de gemeente tevens eigenaar van de weg is, moet ook privaatrechtelijke toestemming worden gegeven. Een publiekrechtelijk toelaatbare uitweg 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 behoeft. Zie ook de toelichting bij artikel 3.4.4.2, eerste lid.

De indiener van de melding moet bij zijn melding een situatieschets van de gewenste uitweg en een foto van de bestaande situatie ter plaatse voegen (eerste lid, onder a, variant 1). Aan de hand van deze gegevens kan het college sneller de afweging maken of de gewenste uitweg al of niet kan worden toegestaan en eventueel onder oplegging van welke voorschriften.

Een verbod dat in het belang van de verkeersveiligheid wordt gesteld, strijdt evenmin met artikel 14 van de Wegenwet.

De grond bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente kan bijvoorbeeld gebruikt worden om het maken van een uitweg te verbieden als dat op een onaanvaardbare manier ten koste gaat van het openbaar groen.

Variant 2 (Vergunningplicht)

Algemeen

Omdat veel gemeenten aangaven in de praktijk moeite te hebben met de toepassing van een meldingsstelsel is artikel 3.4.4.3, variant 2, opgenomen met een eenvoudig vergunningstelsel. Er moet dus een keuze worden gemaakt tussen variant 1 en variant 2. Enkele gemeenten hebben het aangedurfd om de uitweg helemaal uit de APV te schrappen. De achterliggende gedachte is dat voor de aanleg van een uitweg over gemeentegrond (veelal de stoep) ook nog privaatrechtelijk overeenstemming moet zijn tussen gemeente en autobezitter. Bij die overeenkomst wordt dan ook het element verkeersveiligheid meegenomen.

In variant 2 geldt voor de uitrit een vergunningplicht. Het is van belang zich te realiseren dat er in variant 2 sprake is van een omgevingsvergunning. De procedure van de Wabo is van toepassing, dat brengt bijvoorbeeld met zich mee dat de *lex silencio positivo* van afdeling 4.1.3.3. van de Awb van toepassing is. Dit hoeft dan ook niet meer uitdrukkelijk bepaald te worden.

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 uitgewegd 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 3.4.4.4 Winkelwagentjes

Deze facultatieve bepaling bestrijdt het 'zwerfkarrenprobleem' door winkelbedrijven te verplichten achtergelaten winkelwagentjes terstond te verwijderen en op deze winkelwagentjes een herkenningsteken aan te brengen. Een andere aanpak van het probleem is via een statiegeldsysteem op het gebruik van winkelwagentjes. De consument kan een wagentje pas gebruiken met bijvoorbeeld een munt van 50 eurocent. Dit leidt niet altijd tot het gewenste resultaat. Om die reden gaan sommige gemeenten er toe over om in hun APV-bepaling een verbod jegens de burger op te nemen.

Jurisprudentie

KB 12-06-1985, WO RvS 1985, nr. V 60 (Haarlem). Is een winkelbedrijf vergunningplichtig op basis van de milieuregelgeving, dan kunnen voorschriften met betrekking tot winkelwagentjes worden verbonden aan de milieuvergunning.

Wvd. Vz. ARRS, 01-12-1981, OB 44127, III.2.2.7, nr. 49 en ARRS 17-06-1983, AB 1983, 511 (APV Weert). De algemene voorwaarden die aan de ontheffing inzake gebruik van winkelwagentjes worden verbonden, bevatten onder andere een verplichting de wagentjes uit te rusten met een muntmechanisme. Dit beleid is niet op zich zelf zodanig onjuist of onredelijk te achten dat reeds daarom een onevenredig nadeel voor verzoekster aanwezig moet worden geacht. De bedoelde voorwaarde strekt er onmiskenbaar toe de van rondslingerende winkelwagentjes ondervonden overlast te beperken.]]

Artikel 3.4.4.5 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp

Indien door bomen of planten het uitzicht zodanig wordt belemmerd dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt, kan het college op basis van zijn bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen ex artikel 125 van de Gemeentewet, een last opleggen om de bomen of beplanting te verwijderen of te snoeien.

Volgens deze facultatieve bepaling is het verboden beplanting of een voorwerp aan te brengen of te hebben op zodanige wijze dat aan het wegverkeer het vrije uitzicht wordt belemmerd of daaraan op andere wijze hinder of gevaar oplevert. 'Wegverkeer' kan daarbij breed worden gelezen. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat een gevaarlijke situatie ontstaat doordat overstekende voetgangers het zicht wordt belemmerd.

Jurisprudentie

ARRS 10-12-1993, JG 94.0138. Tuin afgeschermd met lattenscherm en coniferen. Het college vond het belang van privacy zwaarder wegen dan het belang van de verkeersveiligheid. De Afdeling is van oordeel dat de belemmering van het uitzicht van beperkte betekenis is omdat het lattenscherm een open constructie kent. De weigering bestuursdwang uit te oefenen tegen de coniferen blijft echter niet in stand omdat de Afdeling van oordeel is dat de coniferen bij het uitrijden van de inrit het zicht geheel ontnemen.]

Artikel 3.4.4.6 Voorzieningen voor verkeer en verlichting

In beginsel biedt de Belemmeringenwet Privaatrecht het kader om op het eigendomsrecht van anderen inbreuk te maken. De Belemmeringenwet Privaatrecht is echter in haar toepassing bedoeld

voor zodanige inbreuken op dat eigendomsrecht waardoor het gebruik van de desbetreffende onroerende zaak al dan niet tijdelijk beperkt wordt. Wanneer daarvan sprake is kan niet een gedoogplicht op grond van het onderhavige artikel geconstrueerd worden. Deze gedoogplicht is alleen dan aanwezig wanneer de voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting het gebruiksrecht van de eigenaar niet aantasten.

Artikel 3.4.4.7 Objecten onder hoogspanningslijn

Ten behoeve van de aanleg van hoogspanningslijnen wordt in bestemmingsplannen een strook grond als zodanig bestemd en worden tevens gebruiksvoorschriften opgesteld waarmee aantasting van deze bestemming voorkomen moet worden. Hierbij kan gedacht worden aan voorschriften over de hoogte van toe te laten gebouwen.

Ook sluit het desbetreffende elektriciteitsbedrijf overeenkomsten met de eigenaren van de gronden waarop en waarover de hoogspanningsmasten en leidingen staan of lopen. Deze overeenkomsten beperken, uiteraard tegen een schadevergoeding, de zakelijke rechten van de eigenaren. Zij bevatten dan ook altijd voorwaarden met betrekking tot het gebruik van de gronden onder de hoogspanningslijnen. In gemeenten waar dit op deze wijze is geregeld, kan het opnemen van dit artikel achterwege blijven.

Indien een bestemmingsplan ontbreekt, bijvoorbeeld voor de bebouwde kom, dan bevat artikel 3.4.4.7 een publiekrechtelijke basis om overtreding van deze bepaling, waardoor een zeer gevaarlijke situatie ontstaat, zo nodig met bestuursdwang recht te kunnen zetten. Wel moeten de voorschriften, bijvoorbeeld de hoogte van toe te laten gebouwen, in casu twee meter, uit bestemmingsplan en APV op elkaar afgestemd zijn.]

Artikel 3.4.4.9 Voorwerpen op, in of boven openbaar water

In de Verordening fysieke leefomgeving is het tweede lid van dit artikel positief geherformuleerd. Uit de nieuwe tekst volgt dat het plaatsen van een steiger, meerpaal of ander voorwerp met een permanent karakter op, in of boven het openbaar water alleen is toegestaan als daarvan minimaal twee weken van tevoren een melding aan het college is gedaan. Het positief formuleren past bij de gedachte achter de Omgevingswet waarbij vergunningverlening niet meer uitgaat van het principe "nee, tenzij", maar van "ja, mits".

Artikel 3.4.4.9 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 3.4.4.1 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 3.38, waar het veelal gaat om tijdelijke en verplaatsbare objecten, gaat om permanent bedoelde zaken, is aan dit artikel anders dan bij artikel 3.38 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 3.4.6.1 Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame

Vanwege de vereenvoudiging van vergunningen en de vermindering van administratieve lasten is in 2007 het oude artikel 4.4.2 ingrijpend herzien. Dat houdt in dat de reclamevergunning geheel is verdwenen en vervangen door een algemene regel die verbiedt om door middel van een reclame het verkeer in gevaar te brengen of hinder dan wel overlast te veroorzaken voor omwonenden.

De gedachte daarachter is dat voor een reclame van enige omvang of betekenis doorgaans een bouwvergunning nodig is, waardoor al aan de welstand kan worden getoetst. Een reclame waardoor het verkeer in gevaar wordt gebracht of overlast wordt veroorzaakt voor omwonenden komt relatief zo weinig voor dat het moeilijk valt te rechtvaardigen om voor die gevallen een vergunningplicht voor alle reclames in stand te houden.

Gemeenten waar de ervaring is dat reclame niet of nauwelijks problemen oplevert en via de bouwvergunningen afdoende kan worden geregeld, kunnen het daarbij laten.

Artikel 3.4.6.1 is niet in strijd met artikel 7 van de Grondwet. In artikel 7, vierde lid, van de Grondwet wordt de handelsreclame met zo veel woorden van de vrijheid van drukpers uitgezonderd.

Wabo

Op een vergunning- en ontheffingsstelsel voor handelsreclame aan gebouwen is de Wabo van toepassing. Omdat een zodanig stelsel in de APV geschrapt is, is daarvoor geen regeling opgenomen.

Afleidende objecten langs snelwegen

Rijkswaterstaat heeft op 21 oktober 2011 het Beleidskader "Beoordeling van Objecten langs Auto(snel)wegen" vastgesteld. De hoofdlijn voor objecten (waaronder reclame) is nu:

- bewegende objecten of beelden zijn niet toegestaan;
- de objecten of beelden mogen niet verblinden (moeten voldoen aan richtlijn lichthinder);
- de objecten of beelden moeten op voldoende afstand van de rijbaan zijn geplaatst.

De APV 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. In dat geval zal het rijksbeleidskader handvaten kunnen bieden om te bepalen of het object het verkeer in gevaar brengt.

Jurisprudentie

ABRvS 23-12-1994, ECLI:NL:RVS:1994:AN4127. Artikelen 10 van het EVRM en 19 van het IVBPR zijn alleen in het geding zijn als de verspreiding van reclame zo zeer aan banden zou zijn gelegd dat de vrijheid om reclame te maken zelf zou worden aangetast.

HR 01-04-1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0677. Geen strijd met de artikelen 10 van het EVRM en 19 van het IVBPR aangezien het verbod bij wet is voorzien en noodzakelijk in een democratische samenleving ter voorkoming van wanordelijkheden en ter bescherming van rechten van derden.

ABRvS 13-11-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0310. Nu in dit geval de Woningwet van toepassing is, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat naast de door hen verleende bouwvergunning voor de oprichting van de reclamezuil niet ook een reclamevergunning als bedoeld in artikel 4.7.2 van de APV is vereist. Zij hebben dan ook terecht het verzoek om toepassing van bestuursdwang ten aanzien van de dubbelzijdige lichtreclamezuil afgewezen.

ABRvS 04-12-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF1480. Meer recent in dezelfde zin ABRvS 02-06-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP0370. Anders dan het college meent, is het welstandstoezicht in het kader van de Woningwet niet beperkt tot toetsing van bouwkundige elementen.

Artikel 3.4.6.2 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 artikel 3.4.6.1.

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.

[Derde lid

In dit geval is ervoor gekozen de *lex silencio positivo* van toepassing te verklaren. Het gaat hier om een ontheffing, niet om een reguliere vergunning. Een ontheffing wordt alleen verleend als een in beginsel ongewenste handeling bij hoge uitzondering toch moet worden toegestaan. Doorgaans is daarvoor dan een noodzaak of een zeer dwingende reden. Dit zal met een reclamevoertuig niet snel aan de orde zijn. Het toekennen of afwijzen van een aanvraag om deze ontheffing zal geen complexe afweging vergen.

Uiteraard staat het de raad vrij om een andere afweging te maken en er voor te kiezen hier geen *lex silencio positivo* toe te passen. In dat geval kan het derde lid achterwege blijven.]

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 3.4.6.4 Vergunningsvrij

sub a

Het moet voor een (nieuwe) ondernemer of een (nieuw) bedrijf eenvoudig zijn om de reeds bestaande en vergunde reclameaanduiding op of aan een onroerende zaak qua naamsvoering te kunnen aanpassen.

De toegestane vergunningsvrije wijziging ziet alleen op de naamsvoering. Dit betekent dat de reeds bestaande reclameaanduiding (d.w.z. het bord, de draagconstructie etc.) qua vorm, locatie e.d. gelijk moet blijven aan de oude vergunde situatie.

sub b

Met het glasoppervlak van de winkelpui wordt het glasoppervlak van de begane grond bedoeld. Bij vaststelling van het percentage van 15% is aansluiting gezocht bij het Modellenboek Gevelreclame.

sub c

Voor deze regel heeft het rapport Handreiking Ondernemersgerichte Algemene Plaatselijke Verordening 2007 als leidraad gefungeerd.

Deze regel heeft betrekking op de aanprijzing van de naam van de architect, het bouwbedrijf, renovatiebedrijf e.d. De zinsnede 'voor zolang zij feitelijke betekenis heeft' geeft aan dat deze regel ziet op actuele reclame. De aanprijzing is van tijdelijke aard.

Voor bepaalde borden die onder dit criterium vallen is een bouwvergunning (per 1 oktober 2010 een omgevingsvergunning) nodig. Wijziging van naamsvoering op reeds bestaande en vergunde borden is vergunningsvrij, omdat een dergelijke wijziging onder artikel 2, eerste lid, onder a, van deze nadere regels valt.

Artikel 3.4.7.1 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 bewijslevering 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 3.4.7.2 Te koop aanbieden van voertuigen

Het komt regelmatig voor dat eigenaren hun voertuig te koop aanbieden op de openbare weg. Wanneer het een enkel voertuig betreft, is dit geen echt probleem. Van aantasting van het uiterlijk aanzien van de omgeving is niet of nauwelijks sprake, de overlast voor de omwonenden blijft beperkt en het gebruik van de beschikbare parkeerruimte kan niet excessief genoemd worden. Anders ligt het wanneer de voertuigen met grote aantallen tegelijk aangeboden worden. 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 3.4.7.3 Defecte voertuigen

Veelvuldig doet zich het verschijnsel voor dat niet-rijklare voertuigen op de weg worden geplaatst. De eigenaar of houder 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.

Artikel 3.4.7.5 Staat voertuigen

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 3.4.7.6 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 inconveniënten 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 3.4.7.6 en 3.4.7.7 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.

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 3.4.7.7.

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.

[Zesde lid

In dit geval is ervoor gekozen wel de *lex silencio positivo* van toepassing te verklaren. Deze situatie is veel zeldzamer dan die in artikel 3.4.8.1 'Kampeermiddelen en andere voertuigen'. Ook vergt het toekennen of afwijzen van deze ontheffing geen langdurige of complexe afweging.

Uiteraard kan de raad hier een andere afweging maken en besluiten geen *lex silencio positivo* op te nemen. In dat geval kan het zesde lid achterwege blijven.]

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 3.4.7.7 Parkeren van 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 3.4.7.6.

Door opnemning 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 delictomschrijving kan desgewenst worden geconcretiseerd door een afstandsmaat te hanteren, bijvoorbeeld 10 meter.

Zoals opgemerkt in de toelichting bij artikel 5:1, onder b, wordt het begrip ‘parkeren’ zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel 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 3.4.7.9 Parkeren of laten stilstaan van voertuigen anders dan op de rijbaan

Het college kan als wegbeheerder door middel van een verkeersbesluit parkeer- of stopverboden voor de weg instellen (artikel 18, eerste lid, onder d, van de WVV 1994). Onder ‘weg’ vallen ook de tot de weg behorende paden, bermen en zijkanten (artikel 1, eerste lid, onder b, van de WVV 1994). In de APV wordt deze definitie van ‘weg’ gevolgd (artikel 1:1). Een verkeersbesluit is een besluit om een bepaald verkeerstekens te plaatsen, te wijzigen of in te trekken of een bepaalde fysieke maatregel te treffen. Het is verplicht gebruik te maken van de verkeerstekens die in bijlage 1 van het RVV 1990 zijn opgenomen (artikel 15 van de WVV 1994 juncto artikel 12 van het BABW).

Sinds de uitspraak van Hof Arnhem-Leeuwarden 23-05-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3927, geldt dat de plaatsing van de verbodsborden E1, E2 en E3 uit bijlage 1 bij het RVV 1990 niet het parkeren of laten stil staan in de berm of een braakliggend terrein verbieden, maar alleen het parkeren (of laten staan) op de rijbaan. Deze verbodsborden betreffen achtereenvolgens het parkeerverbod, het stopverbod en het verbod fietsen en bromfietsen te plaatsen. Artikel 65, tweede lid, van het RVV 1990 bepaalt dat deze verkeersborden slechts gelden voor de zijde van de weg alwaar zij zijn geplaatst. Volgens het hof moet ‘weg’ hier niet worden opgevat in de zin van artikel 1, eerste lid, onder b, van de WVV 1994 en beperkt het parkeerverbod volgens bord E1 zich uitsluitend tot de rijbaan. Het hof baseert zich voor dat standpunt op het Verdrag inzake verkeerstekens van 8 november 1968 dat voor Nederland op 8 november 2008 in werking is getreden (Trb. 2008, 77). Artikel 6, tweede lid, van dit verdrag bepaalt: “Alle tekens zijn over de hele breedte van de rijbaan die voor het verkeer openstaat van toepassing op de bestuurders voor wie ze bedoeld zijn.” In artikel 1 van het verdrag staan de volgende definities:

- weg: het gehele oppervlak van elke weg of straat die voor het openbaar verkeer openstaat (onderdeel c).

- rijbaan: dat deel van een weg dat gewoonlijk voor het verkeer met voertuigen wordt gebruikt; een weg kan een aantal rijbanen bevatten die duidelijk zichtbaar van elkaar gescheiden zijn, bijvoorbeeld door een scheidende strook of een verschil in niveau (onderdeel d).

- rijstrook: elk van de delen waarin de rijbaan in de lengterichting kan worden verdeeld, al of niet aangegeven door strepen op het wegdek in de lengterichting, welke rijstrook voldoende breed moet zijn voor één rijrijdende motorvoertuigen, anders dan motorfietsen (onderdeel e).

- bestuurder: degene die een motorvoertuig of enig ander voertuig bestuurt (met inbegrip van een fiets), of die vee, hetzij enkele dieren hetzij in kudden, of trek-, last- of rijdieren op de weg onder zijn hoede heeft (onderdeel q).

Het bovenstaande geldt ook bij gebruik van genoemde verbodsborden met de aanduiding 'zone'.

Als een gemeente (ook) een parkeer- of stopverbod wil instellen voor andere weggedeelten dan de rijbaan, zoals voor bermen, is dus een aanvullende grondslag bij gemeentelijke verordening nodig. Artikel 2a van de WVV 1994 maakt dit mogelijk. Op grond van dit artikel kunnen gemeenten bij verordening verkeersregels stellen voor zover:

1. deze niet in strijd zijn met de WVV 1994; en
2. verkeerstekens krachtens die wet zich daar niet toe lenen.

Aan deze voorwaarden wordt voldaan als de gemeente een parkeerverbod wil instellen voor andere weggedeelten dan de rijbaan. Artikel 5:10 voorziet in de grondslag voor een verkeersbesluit met die strekking. Door het gebruik van de formulering "niet tot de rijbaan behorend weggedeelte" is ook de afbakening met artikel 5:11 (Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen) geregeld, nu die verbodsbepaling niet van toepassing is op de 'weg' (artikel 5:11, tweede lid, aanhef en onder a). Het verbod geldt niet voor voertuigen die worden gebruikt voor wegwerkzaamheden in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam (tweede lid).

Voor het ter plaatse kenbaar maken van een parkeer- of stopverbod dient de gemeente een zelf ontworpen verbodsbord te plaatsen.

Vanzelfsprekend is het ook mogelijk het parkeren of laten stilstaan op andere weggedeelten dan de rijbaan fysiek onmogelijk te maken, bijvoorbeeld door het plaatsen van schamblokken. Voor een verkeersbesluit met die strekking is artikel 3.4.7.9 niet nodig, maar biedt eerdergenoemd artikel 18, eerste lid, onder d, van de WVV 1994 de grondslag.

Overige jurisprudentie

Rb. Noord-Holland 25-10-2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:10952. Verdragsbepaling gaat voor RVV 1990, bord E1. Een berm kan geen rijbaan zijn.

Hof Arnhem-Leeuwarden 09-06-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4584. Sanctie ter zake van parkeren in strijd met bord E1. De auto van de betrokkene stond niet op de rijbaan geparkeerd, maar op een in de bocht gelegen verhard gedeelte van de met grastegels bedekte berm. Het parkeerverbod geldt niet voor dat gedeelte.

Hof Arnhem-Leeuwarden 16-06-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4962. De regel dat bord E1 het parkeren in de berm niet verbiedt, strekt zich ook uit tot een parkeerverbodszone als bedoeld in artikel 66 van het RVV 1990.

Hof Arnhem-Leeuwarden, 01-07-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5382 en 07-09-2017, ECLI:NL:GHARL:2017:7825. Bord E1 verbiedt niet het parkeren op een braakliggend terrein. Hetzelfde geldt voor het zone bord E1.

Hof Arnhem-Leeuwarden 18-10-2017, ECLI:NL:GHARL:2017:9067. Parkeren in parkeerverbodszone. Voor de uitleg van het begrip 'weg' in artikel 65, tweede lid, van het RVV 1990 behoort geen aansluiting te worden gezocht bij het begrip weg als bedoeld in artikel 1, onder b, van de WVV 1994. Daarom geldt bord E1 niet voor de plaats waar het voertuig van de betrokkene stond geparkeerd. Die plaats is een ander weggedeelte waarop parkeren is toegestaan in de zin van de artikelen 65, derde lid, en artikel 10, eerste lid, van het RVV 1990.

Artikel 3.4.7.10 Overlast van fietsen of bromfietsen

Eerste lid

In de praktijk wordt regelmatig overlast ondervonden van fietsen en bromfietsen die her en der buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen worden geplaatst. Het gaat hierbij doorgaans om plaatsen, waar zich grote concentraties van gestalde (brom)fietsen voordoen, zoals bijvoorbeeld bij stations, winkelcentra en dergelijke. Vooropstaat dat dan wel voldoende stallingsmogelijkheden ter plekke aanwezig zijn.

Ter regulering van overlast van foutief geplaatste (brom)fietsen is in het eerste lid van dit artikel aan het college de bevoegdheid gegeven om plaatsen aan te wijzen waar het verboden is (brom)fietsen onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen te laten staan. De belangen die het college hierbij onder meer in overweging kan nemen zijn: de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente, de voorkoming of opheffing van overlast of de voorkoming van schade aan de openbare gezondheid. Bij het laatste motief kan worden gedacht aan het voorkomen van mogelijke verwondingen aan voetgangers die zich tussen een woud van (brom)fietsen een weg moeten banen. Na aanwijzing van een plaats waar het verbod zal gelden, kan tegen een foutief geplaatste (brom)fiets worden opgetreden. Door middel van borden moet worden aangegeven dat foutief geplaatste (brom)fietsen zullen worden verwijderd. Het feitelijk verwijderen dient dan beschouwd te worden als toepassing van bestuursdwang. Alvorens deze vorm van bestuursdwang te effectueren is het verstandig aan het publiek bekend te maken, bijvoorbeeld door mededeling in het gemeenteblad, de plaatselijke krant of een huis-aan-huisblad, met affiches en dergelijke. Tevens is het raadzaam aan te geven waar de verwijderde (brom)fietsen weer kunnen worden opgehaald en hoe hoog de kosten zijn die vergoed moeten worden.

[Tweede lid

In het tweede lid wordt de periode dat fietsen en bromfietsen op een aangewezen plaats mogen staan beperkt. Dit is een facultatief lid.]

Jurisprudentie

Er zijn de laatste jaren meerdere uitspraken gedaan over het verwijderen van fietsen die buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen zijn geplaatst.

Uit deze jurisprudentie kan ten aanzien van het verwijderen van foutief geplaatste fietsen de volgende lijn worden afgeleid:

- Er moet feitelijk sprake zijn van een gevaarlijke of hinderlijke situatie die het direct of na een beperkte tijd (begunstigingstermijn) verwijderen van deze fietsen rechtvaardigt.
- Per geval zal moeten worden bezien of een (korte) begunstigingstermijn wel of niet aan de orde is. Bijvoorbeeld geen begunstigingstermijn bij gevaarlijke situaties, maar wel bij hinderlijke situaties.
- Er moeten in de buurt voldoende stallingsplaatsen voor fietsen aanwezig zijn.
- In verband met bewijsvoering is het verstandig om een of meerdere foto's te maken van de foutief geplaatste fiets, voordat deze wordt verwijderd.
- Het besluit tot toepassing van bestuursdwang moet direct bij het ophalen van de verwijderde en opgeslagen fiets of zo snel mogelijk daarna worden overhandigd c.q. worden toegestuurd aan de eigenaar van de fiets.
- Degene die het besluit tot toepassing van bestuursdwang overhandigt moet hiertoe gemandateerd zijn door het college.
- Indien een fiets buiten de fietsklemmen, maar binnen de omheining van een fietsenstalling wordt geplaatst zonder dat dit tot een gevaarlijke situatie aanleiding geeft, kan niet tot onmiddellijke verwijdering van deze fiets worden overgegaan. In zo'n geval zal eerst het besluit tot bestuursdwang op schrift moeten worden gesteld.

Jurisprudentie

- ABRvS 05-02-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5483
- ABRvS 24-10-2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB6346
- ABRvS 06-02-2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3602
- ABRvS 12-05-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4174

- Rb. Utrecht 15-07-2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BR3500
- ABRvS 11-12-2013, ECLI:NL:RVS:2013:2382
- Rb. Den Haag 10-10-2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12168
- ABRvS 19-10-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2754
- Rb. Amsterdam, 28-02-2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1136
- Rb. Rotterdam 24-05-2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3937
- ABRvS 21-06-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1627

Artikel 3.4.8.1 Kampeermiddelen en andere voertuigen

Eerste lid, aanhef

Met de zinsnede “of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt” 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.

[Vierde lid

De raad kan hier twee kanten op redeneren. Het gaat hier om een ontheffing, niet om een reguliere vergunning. Een ontheffing wordt alleen verleend als een in beginsel ongewenste handeling bij hoge uitzondering toch moet worden toegestaan. Doorgaans is daarvoor dan een noodzaak of een zeer dwingende reden. Het college heeft hier dus een vrij overzichtelijke afweging te maken, en er is geen reden waarom dit besluit niet tijdig kan worden genomen. Om die reden is er in de APV voor gekozen om de *lex silencio positivo* van toepassing te verklaren.

Anderzijds is dit verbod in het leven geroepen om schaarse parkeerruimte te beschermen. Als in een gemeente sprake is van ernstige parkeerdruk kan de raad overwegen om van de APV af te wijken en de *lex silencio positivo* niet van toepassing te verklaren om iedere kans op een van rechtswege ontstane ontheffing te voorkomen. In dat geval kan het vierde lid achterwege blijven.]

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 3.4.9.1 Standplaatsen en weigeringsgronden

In de Verordening fysieke leefomgeving is dit artikel positief geherformuleerd. Uit de nieuwe tekst volgt dat het innemen van een standplaats alleen is toegestaan als het college daar een vergunning voor heeft verleend. Het positief formuleren past bij de gedachte achter de Omgevingswet waarbij vergunningverlening niet meer uitgaat van het principe "nee, tenzij", maar van "ja, mits".

De begrippenlijst bevat een definitie en voorziet ook in uitzonderingen. Het gaat bij een standplaats om het te koop aanbieden van goederen of diensten vanaf een vaste plaats. Dit is dan ook het onderscheidend criterium ten opzichte van het venten met goederen of diensten. Bij het venten met goederen of diensten wordt er immers vanuit gegaan dat de venter voortdurend zijn goederen of diensten vanaf een andere plaats in de openbare ruimte aanbiedt. Met andere woorden: de venter is ambulante, de standplaatshouder niet.

Tweede lid

Het innemen van een standplaats op een markt, ingesteld op basis van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet, valt niet onder het begrip standplaats. Degene die op een dergelijke markt een standplaats wil innemen, zal zich moeten houden aan de regels die voor de markt gelden. Deze zijn in veel gemeenten in een marktverordening neergelegd. Een afbakening met de snuffelmarkt is niet nodig, omdat snuffelmarkten in gebouwen plaats vinden en standplaatsen worden ingenomen in de open lucht.

Algemeen

De VNG acht een vergunning voor het hebben van een standplaats, hoe eenvoudig ook, noodzakelijk en evenredig. De vergunning dient om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord en overlast wordt tegengegaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder en overlast door zwerfafval. De vergunning is persoonsgebonden (artikel 3.5). Op het vergunningstelsel is de Dienstenrichtlijn van toepassing. Dat geldt ook als de standplaats wordt gebruikt voor de verkoop van goederen. Die activiteit vormt voor de toepassing van de Dienstenrichtlijn namelijk een 'dienst'.

Er kan sprake zijn van een schaarse vergunning, waardoor de vergunning niet voor onbepaalde tijd kan worden verleend en de selectie- en vergunningprocedure aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Zie hiervoor de toelichting op artikel 3.6.

Vrijheid van meningsuiting

Voor het aanbieden van gedrukte stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard kan geen vergunning worden geëist in verband met artikel 7 van de Grondwet. Het aanbieden van zodanige gedrukte stukken wordt gezien als een zelfstandig middel van verspreiding. Wel is een vergunning noodzakelijk indien vanaf een standplaats gedrukte stukken worden aangeboden. Deze vergunning is niet vereist vanwege het feit dat gedrukte stukken worden aangeboden, maar vanwege het feit dat een standplaats wordt ingenomen.

Tweede lid

De bepalingen in de APV met betrekking tot het innemen van een standplaats hebben als doel de ordening van de straathandel en zijn gebaseerd op de regulerende bevoegdheid van de gemeente van zaken die tot haar huishouding behoren. Daarnaast vormen de besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening, zoals een bestemmingsplan, een zelfstandige toetsingsgrond. Dit betekent dat bij

de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning voor het innemen van een standplaats altijd gelet moet worden op de voorschriften die uit het desbetreffende ruimtelijke plan voortvloeien. Als bijvoorbeeld het bestemmingsplan standplaatsen ter plaatse niet toelaat, is het moeilijk uit te leggen dat de vergunning weliswaar wordt verleend, maar dat daarvan geen gebruik gemaakt kan worden wegens strijd met het bestemmingsplan. Strijd met het bestemmingsplan, de beheersverordening, het exploitatieplan of het voorbereidingsbesluit is daarom als imperatieve weigeringsgrond opgenomen. Blijkens jurisprudentie is dit aanvaardbaar omdat een dergelijke bepaling geen zelfstandige planologische regeling bevat.

Derde lid, onder a

De weigeringsgrond met betrekking tot redelijke eisen van welstand kan gehanteerd worden indien een of meer standplaatsen worden ingenomen op een zodanige plaats dat het straatbeeld ernstig verstoord wordt. Met deze weigeringsgrond kan niet alleen verkapte marktforming worden tegengegaan, ook wordt daarmee het aanzien van monumentale gebouwen of stedenbouwkundige ensembles gewaarborgd. Het college bepaalt zelfstandig de inhoud van deze weigeringsgrond. Het is niet noodzakelijk, maar wel verstandig om bij voorbeeld de welstandscommissie om advies te vragen. Derde lid, onder b

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. 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. Van duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal in de praktijk niet snel sprake zijn. Voor de vraag of een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal ontstaan, komt geen doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of voor een overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande voorzieningen moet worden gevreesd, maar het doorslaggevende criterium is of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. Bijvoorbeeld ABRvS 13-01-2016, ECLI:NL:RVS:2016:49.

Ook de Dienstenrichtlijn staat een redelijk voorzieningenniveau niet toe als weigeringsgrond voor standplaatsen, omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij verkeer van diensten (artikel 14, punt 5, van de Dienstenrichtlijn). Op grond van de Dienstenrichtlijn mag wel een kwantitatieve of territoriale beperking worden gesteld, mits:

1. geen sprake is van discriminatie naar nationaliteit of statutaire zetel (discriminatieverbod);
2. er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang (noodzakelijkheid); en
3. de maatregelen zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan nodig is en het doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt (evenredigheid) (artikel 15 Dienstenrichtlijn).

De formulering van onderdeel b van het derde lid is hierop afgestemd. Zie de toelichting op artikel 3.6 voor het begrip 'dwingende reden van algemeen belang'.

Jurisprudentie

ABRvS 13-01-2016, ECLI:NL:RVS:2016:49. Concurrentieverhoudingen vormen bij een planologische belangenafweging in beginsel geen in aanmerking te nemen belang, tenzij zich een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal voordoen die niet door dwingende redenen wordt gerechtvaardigd. Het doorslaggevende criterium is of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften.

HvJEU 30-01-2018, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed Beleggingen/Appingedam). De activiteit bestaande in detailhandel in goederen vormt voor de toepassing van de Dienstenrichtlijn een 'dienst'.

Artikel 15, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn staat er niet aan in de weg dat voorschriften van een bestemmingsplan van een gemeente de activiteit bestaande in niet-volumineuze detailhandel in geografische gebieden buiten het stadscentrum van die gemeente verbieden, mits alle in artikel 15, derde lid, van die richtlijn genoemde voorwaarden vervuld zijn.

Maximumstelsel

De Afdeling heeft bepaald, dat het in het belang van de openbare orde kan zijn om het aantal te verlenen vergunningen aan een maximum te binden. Het aantal te verlenen vergunningen kan worden beperkt tot een van tevoren vastgesteld maximum als de openbare orde in gevaar wordt gebracht. Wel dient te worden aangetoond of aannemelijk gemaakt dat van zo'n gevaar in concreto daadwerkelijk sprake is.

De Europese Dienstenrichtlijn komt wat dit betreft overeen met de bestaande lijn in de Nederlandse rechtspraak: een maximumstelsel mag. Wel geldt op grond van artikel 9 juncto 10 van de Dienstenrichtlijn dat er een transparante en non-discriminatoire op objectieve gronden gebaseerde verdeling/toekenning van vergunningen moet zijn.

Bij het vaststellen van een maximum aantal vergunningen, eventueel uitgesplitst naar plaats, tijdstip of branche, moet rekening gehouden worden met het aantal reeds afgegeven vergunningen. Zie ook het algemene deel van de toelichting en de toelichting op hoofdstuk 1 'Algemene bepalingen'.

Beleidsregels

Aan de hand van de motieven, genoemd in artikel 3.1.2.6, kan het college beleidsregels vaststellen, waarin wordt aangegeven wanneer wel of niet tot het afgeven van een standplaatsvergunning wordt overgegaan. Het vaststellen van een dergelijk beleid, waarin objectieve, algemeen bekendgemaakte criteria worden aangegeven, die bij de beoordeling van een vergunningaanvraag worden gehanteerd, is blijkens de jurisprudentie toegestaan. Wel moet worden opgemerkt dat te voeren beleid niet mag leiden tot een beslissing omtrent een aangevraagde vergunning die niet kan worden herleid tot één van de in artikel 3.1.2.6 genoemde weigeringsgronden. Rb. Utrecht 23-12-1998, KG 1999, 78. Ook beleidsregels zijn volgens artikel 4 van de Dienstenrichtlijn onderworpen aan dwingende redenen van algemeen belang: de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu.

Vergunningsvoorschriften

Aan de standplaatsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden. 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. Zie ook artikel 3.1.2.2 en de toelichting bij dit artikel.

Voorschriften die aan een vergunning gesteld kunnen worden betreffen:

- het vervallen van de standplaats indien gedurende een bepaalde periode geen standplaats is ingenomen;
- de soort goederen of diensten die mogen worden aangeboden. Hierbij moet men wel het oog houden op een goede verdeling van de te verkopen goederen voor de consument. Anders zou er oneerlijke concurrentie kunnen zijn;
- de grootte van de standplaats;
- de ruimte waarbinnen de waren uitgesteld mogen worden;
- het uiterlijk aanzien van de standplaats;
- tijden van opbouw en ontruiming van de standplaats;
- eisen met betrekking tot de (brand)veiligheid;
- opruimen van rommel en schoon achterlaten van de locatie.

Overige regelgeving

Op het drijven van straathandel zijn ook andere regels dan de regels van de APV van toepassing. Deze regels stellen vanuit andere motieven eisen aan de straathandel. Te noemen zijn de Wro, de Winkeltijdenwet, de Warenwet en de Wm.

Artikel 3.4.9.2 Toestemming rechthebbende

In de Verordening fysieke leefomgeving is dit artikel positief geherformuleerd. Uit de nieuwe tekst volgt dat het voor een rechthebbende op een perceel daarop alleen een standplaats van toestaan als het college daar een vergunning voor heeft verleend. Het positief formuleren past bij de gedacht achter de Omgevingswet waarbij vergunningverlening niet meer uitgaat van het principe “nee, tenzij”, maar van “ja, mits”.

Dit artikel verbiedt de rechthebbende op een terrein toe te laten dat een standplaats wordt ingenomen, zonder dat hiervoor een vergunning is verstrekt. Met dit verbod is het mogelijk niet alleen maatregelen te nemen tegen degene die zonder vergunning een standplaats inneemt, maar ook tegen de eigenaar van de grond die het innemen van een standplaats zonder vergunning toestaat.

Jurisprudentie

Rechtbank Limburg 26-04-2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:4062. De rechtbank is van oordeel dat de gemeente het terrein waarop de ijsverkoopkar zal worden geplaatst, ondanks dat het gaat om een eigen terrein van vergunninghoudster, terecht heeft aangemerkt als een ‘openbare plaats’ als bedoeld in artikel 1:1, onder a, van de APV. Het terrein dat direct grenst aan de openbare weg is, gedurende de openingstijden, zonder beperkingen bereikbaar. Eenieder is dan vrij om er te komen, te vertoeven en te gaan. Daarnaast heeft het gebruik van het terrein een publiek karakter. Vergunninghoudster beoogt het (passerend) publiek ten behoeve van de verkoop van ijs en frisdrank vrij toegang te verschaffen tot het terrein waarop de ijsverkoopkar zal worden geplaatst. Ook de beoogde planologische situatie, waarbij gedurende 10 jaar het plaatsen van ijsverkoopkar wordt toegestaan, duidt op een publiek karakter van het terrein.

Daarmee wordt voldaan aan de definitie van ‘standplaats’ in artikel 4.2 van de APV.

Artikel 3.4.10.1 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 APV 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 APV-artikel ten opzichte van de Wegenverkeerswet 1994, de Wabo en het Bor, en de Zondagswet.

1. WVV 1994 en APV

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.

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 3.4.10.1 van toepassing zijn. Artikel 3.4.10.1 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.

Indien artikel 3.4.10.1 van toepassing is, is een vergunning op basis van artikel 2:25 niet meer aan de orde. Zie verder de toelichting op artikel 2:25.

2. Wabo en APV

Bij het reguleren van auto- en motorsportactiviteiten, crossen en dergelijke 3.4.10.1 buiten de weg moet onderscheid worden gemaakt tussen speciaal daarvoor ingerichte terreinen, zoals circuits, en overige terreinen, zoals natuurgebieden, parken, plantsoenen of andere voor recreatief gebruik beschikbare terreinen. De eerst bedoelde terreinen vallen doorgaans onder de Wabo; voor de overige terreinen kan een gemeente zelf regels stellen, zoals in de artikelen 3.4.10.1 en 3.4.10.2.

Besluit omgevingsrecht

De speciaal voor auto- en motorsport ingerichte terreinen vallen onder de werking van de Wabo en het Bor. De regeling betreffende de motorterreinen is opgenomen in categorie 19 van onderdeel C van bijlage I bij het Bor. In categorie 19.1, onder g, worden genoemd: inrichtingen of terreinen, geen openbare weg zijnde, waar gelegenheid wordt geboden tot het gebruiken van: bromfietsen, motorvoertuigen of andere gemotoriseerde voer- of vaartuigen in wedstrijdverband ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden.

Op grond van artikel 2.4 van de Wabo is het college bevoegd om op een aanvraag voor vergunning voor een motortrein als bedoeld in categorie 19 te beslissen. Voor zover de terreinen, geen openbare weg zijnde, echter bestemd of ingericht zijn voor het in wedstrijdverband, ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden rijden met gemotoriseerde voertuigen voorzien van verbrandingsmotoren, en de terreinen daartoe acht uren per week of meer zijn opengesteld, wordt de vergunning niet afgegeven door het college, maar door gedeputeerde staten (categorie 19.2).

Bij de vergunningverlening wordt rekening gehouden met de motieven die aan de wettelijke regeling ten grondslag liggen, zijnde de gevolgen voor de fysieke leefomgeving of de bescherming van de fysieke leefomgeving.

APV

De regeling in de APV is van belang voor die terreinen die niet genoemd zijn in categorie 19.1, onder g, van het Bor, bijvoorbeeld een terrein dat niet is ingericht voor motorwedstrijden en -activiteiten en terreinen die hiervoor slechts eenmalig of zeer incidenteel worden gebruikt.

In een gemeentelijke regeling met betrekking tot dit soort motorterreinen zal de werkingssfeer ten opzichte van de Wabo in ieder geval moeten zijn afgebakend.

Bij een aanwijzingsbesluit kunnen alleen regels worden gesteld ter bescherming van de belangen die dit voorschrift dient. Behalve het belang van de openbare orde zijn dat milieubelangen en het belang van de veiligheid van het publiek of de deelnemers.

In de in het tweede lid genoemde regels kan bepaald worden dat op het terrein slechts gecroost mag worden op bepaalde dagen en uren, en wel alleen door leden van de vereniging; dat de vereniging zich gedraagt volgens de aanwijzingen van KNAC, KNMV en MON; dat zij haar leden voldoende verzekert tegen ongevallen dan wel aansprakelijkheid voor schade als gevolg van ongevallen en – eventueel – dat de crossers ten minste een bepaalde leeftijd moeten hebben dan wel dat de vereniging er – ter voorkoming van ongelukken – zorg voor draagt dat toezicht door volwassenen wordt uitgeoefend indien van dat terrein gebruik wordt gemaakt.

3. 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 gemakelijkheid 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 3.4.10.2 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 3.4.10.2 van toepassing.

De redactie van artikel 3.4.10.2 is overeenkomstig het systeem van artikel 3.4.10.1. Op grond van het eerste lid van artikel 3.4.10.2 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 verkeersbepalende 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 ontzeggen.

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 kleeft 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 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 3.4.11.1 Marktvergunning

Uit een vergunning zal in ieder geval moeten blijken voor welke specifieke standplaats deze geldt. De bevoegdheid om in bijzondere gevallen een andere standplaats aan te wijzen wordt door het college normaliter gemandateerd aan de marktmeester. Bij bijzondere gevallen kan gedacht worden aan (extreme) weersomstandigheden, waarbij de marktmeester bijvoorbeeld kan aangeven dat de vergunninghouders niet langer verplicht zijn tot het einde van de marktperiode aanwezig te blijven. Dit kan via het instellingsbesluit worden geregeld. Door de koppeling van de vergunning aan een natuurlijke persoon wordt een zo eerlijk mogelijke verdeling van vergunningen bewerkstelligd. Uiteraard kan het wel zo zijn dat de natuurlijke persoon een onderneming drijft in de vorm van een rechtspersoon. Ook dan wordt een natuurlijke persoon (bijvoorbeeld de bedrijfsleider) aangemerkt als vergunninghouder. Het is dus niet mogelijk de vergunning op naam van de rechtspersoon te stellen. Doordat de eis van handelingsbekwaamheid niet gekoppeld is aan een minimumleeftijd komen ook zestien- en zeventienjarigen aan wie door de kantonrechter handlichting is verleend in aanmerking voor een vergunning. Er is geen reden om minderjarigen die in het rechtsverkeer als handelingsbekwaam beschouwd worden, van de vergunning uit te sluiten.

Het vereiste 'gerechtigd in Nederland arbeid te verrichten' ziet met name op vreemdelingen die een vergunning ingevolge de Wet arbeid vreemdelingen nodig hebben. In het kader van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) dient bij de aanvraag om een vergunning door een vreemdeling een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden alvorens tot vergunningverlening wordt overgegaan. Artikel 9, vierde 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. Bij de vergunningverlening met betrekking tot de markt dient een gemeente hier rekening mee te houden. Het is aanbevelingswaardig dit te vermelden in een publiekstoelichting op bijvoorbeeld de website.

Leges en marktgeden

Voor het in behandeling nemen van aanvragen om een vergunning kunnen kosten in rekening gebracht worden (leges). Gemeenten die een marktgeldverordening hebben op basis waarvan rechten worden geheven voor het gebruik van de standplaats en het genot van daarmee verband houdende activiteiten, kunnen de tariefbepalingen desgewenst ook daarin regelen. Die verordening is dan gebaseerd op artikel 229, eerste lid, onder a en b. van de Gemeentewet (gebruik- en genotsretributies).

Aanvraagformulieren

Steeds meer gemeentelijke producten en diensten kunnen online, via een e-formulier, worden aangevraagd. Om een aanvraag goed te verwerken, is het belangrijk dat de juiste informatie wordt gevraagd. De vragen moeten begrijpelijk zijn, voldoen aan de wettelijke bepalingen en zorgen voor zo gering mogelijke administratieve lasten. Dit geldt ook voor vergunningen op basis van de marktverordening. In het kader van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) dient bij de aanvraag om een vergunning door een vreemdeling een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden alvorens tot vergunningverlening wordt overgegaan.

Artikel 3.4.11.3 Overschrijving vergunning vaste standplaats

Dit artikel regelt de gevallen en voorwaarden waaronder het mogelijk is om vergunningen voor een vaste standplaats over te schrijven. Het gaat om overschrijving met alle daaraan verbonden voorwaarden en beperkingen, waaronder dus de nader bepaalde individuele standplaats.

Artikel 3.4.11.4 Intrekking, wijziging, vervallen vergunning vaste standplaats

De intrekkingbevoegdheid

Voor het tweede lid dient bij voorkeur in een beleidsregel uiteengezet te worden hoe het college denkt om te gaan met de intrekkingbevoegdheid: wanneer wordt een vergunning voor onbepaalde tijd ingetrokken, wanneer voor bepaalde tijd, en voor hoelang?, enz. Het ligt daarbij voor de hand om ook

aandacht te besteden aan alternatieven: een waarschuwing, een betalingsregeling, enz. Ingeval van tijdelijke intrekking kán tevens worden bepaald dat de standplaats vervalft (artikel 11, derde lid). Dan zal de vergunninghouder na ommekomst van de intrekkingstermijn waarschijnlijk genoeg moeten nemen met de minder aantrekkelijke standplaats. Het doen vervallen van de oude standplaats betekent dus een verzwaring van de maatregel.

Artikel 3.4.11.5 Schorsing vaste standplaatsvergunning

Naar aanleiding van recente jurisprudentie (o.a. AB 2011/238 m.nt. F.R. Vermeer) is er voor gekozen om hier niet meer te spreken van schorsing, maar van tijdelijke intrekking. Volgens artikel 5:4 van de Awb moet elke bestuurlijke sanctie een formeel wettelijke grondslag hebben; dat geldt voor herstelsancties evenzeer als voor bestraffende. Net als een schorsing wordt een intrekking veelal als sanctie beschouwd, soms bestraffend, soms herstelsanctie. Bij een intrekking maakt de jurisprudentie over het algemeen echter geen punt van het eventueel ontbreken van een formeelwettelijke basis; de intrekkingbevoegdheid wordt zo nodig beschouwd als impliciet, als inbegrepen in de verleningsbevoegdheid.

Artikel 3.4.11.6 Persoonlijk innemen standplaats; vervanging

Dit artikel spreekt voor zich. Het regelt hoe en wanneer een marktkoopman zich kan laten vervangen. Er zijn uiteraard situaties denkbaar waar het melden van een vervanger niet onmiddellijk kan gebeuren. Een vergunninghouder die bijvoorbeeld een acute blindedarmonsteking krijgt, kan dat moeilijk tevoren melden. Voor het overige geeft dit artikel de mogelijkheid om op te treden tegen iemand die geregeld een vervanger stuurt zonder dat tevoren te melden, terwijl dat best had gekund.

Artikel 3.4.11.7 Vergunning seizoenplaats

Er kunnen op een markt (meerdere) seizoenplaatsen zijn. Dit zijn plaatsen waar op bepaalde delen van het jaar wel en bepaalde delen van het jaar geen marktstrandplaats is. Dit zijn bijvoorbeeld locaties waar in voorjaar en zomer terrassen staan en in herfst en winter marktkramen.

Artikel 3.4.11.8 Vergunning dagplaats

Er is gekozen voor het laten indienen van aanvragen op de marktdag zelf, namelijk 15 minuten vóór aanvang van de markt (lid 2) omdat dit het moment is waarop de houders van een vergunning voor een vaste standplaats uiterlijk aanwezig moeten zijn. Hoe de aanvraag bij de marktmeester concreet moet plaatsvinden kan per markt verschillen en kan in het inrichtingsplan worden bepaald. Er kan bijvoorbeeld gewerkt worden met een standaard e-mailadres of een e-formulier. In de meeste gevallen zal er sprake zijn van een mondelinge toestemming van de marktmeester, die uiteraard wel achteraf moet worden geregistreerd vanwege de administratieve en financiële afhandeling van de vergunning. In het vierde lid is gekozen voor verstrekking van de beschikbare plaatsen via de meeloperslijst.

Artikel 3.4.11.9 Standwerkvergunning

Wanneer standwerkvergunningen worden toegewezen, is het gewenst dat dit zo objectief mogelijk gebeurt om de bekende en de minder bekende standwerkers een gelijke kans te geven. Daarom is in het eerste lid bepaald dat de toewijzing geschiedt door loting. Deze groep marktondernemers heeft een eigen wijze van werken. Bij de benadering van het publiek treden zij geheel anders op dan de zogenaamde stille kramers. Zij verhogen de levendigheid van de markt en maken deze daardoor aantrekkelijker voor het publiek. Teneinde verstarring tegen te gaan en om te voorkomen dat de standwerker, die jaar in jaar uit dezelfde plaats bezet, langzamerhand een stille kramer zou worden, wordt het in het algemeen ongewenst geacht aan deze categorie marktondernemers vaste standplaatsen toe te wijzen. Dit standpunt wordt door de officiële landelijke organisatie van standwerkers (Stibesta) steeds met klem naar voren gebracht. Vooral ook omdat het werkteerrein van de standwerkers zich over het gehele land uitstrekt, is het voorts gewenst dat de regels voor de toewijzing van de standplaatsen aan deze bijzondere categorie marktondernemers op alle markten in Nederland zo veel mogelijk gelijkloend zijn. Ook bij een standwerkvergunning is over het algemeen

sprake van een mondeling toestemming van de marktmeester, die uiteraard wel achteraf moet worden geregistreerd vanwege de administratieve- en financiële afhandeling van de vergunning.

Artikel 3.4.11.10 Bedienvergunning

Een bedienvergunning is een vergunning voor het tegen betaling verzorgen van koffie, thee, koek, snacks en aanverwante artikelen aan diegenen die op de markt werkzaam zijn. In het inrichtingsplan kunnen standplaatsen of opstelplaatsen voor de houders van deze vergunningen worden opgenomen.

Artikel 3.4.11.11 Opbouwvergunning

Omdat het opbouwen van de marktterreinen niet plaats vindt door de gemeente zelf maar door een private partij in opdracht van de marktondernemers was de relatie tussen de opbouwer diffuus, terwijl de opbouwer wel een belangrijke functie voor de markt heeft. Met het instellen van een opbouwvergunning worden de wederzijdse rechten en plichten duidelijk. In het inrichtingsplan kunnen standplaatsen of opstelplaatsen voor de houders van deze vergunningen worden opgenomen.

Artikel 3.4.11.12 Uitsluiting standwerker en vergunninghouder dagplaats

Intrekking ligt minder voor de hand bij niet-vaste standplaatsen, maar in de praktijk is het van belang gebleken om naast de bevoegdheid tot onmiddellijke verwijdering (artikel 24) ook een vergunninghouder van een dagplaats of standwerkerplaats langduriger van de markt te kunnen verwijderen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien iemand met een vergunning voor een dagplaats of standwerkvergunning op de vuist gaat met een vergunninghouder voor een vaste standplaats. In dit artikel is dan ook de mogelijkheid opgenomen om in de daarin genoemde gevallen de vergunninghouder voor maximaal vier marktdagen uit te sluiten van de toewijzing van een dagplaats of een standwerkerplaats.

Artikel 3.4.11.13 Bijstand

In principe is de vergunninghouder verplicht zelf op zijn standplaats aanwezig te zijn. Aangezien in artikel 4 is bepaald dat de vergunninghouder een natuurlijk persoon moet zijn, betekent dit dat de standplaats niet door bijvoorbeeld een medevenoot van de vergunninghouder kan worden ingenomen. De vergunninghouder kan zich doen bijstaan op grond van dit artikel. Indien een vergunninghouder zich wil doen bijstaan, meldt hij dit vooraf bij de marktmeester onder vermelding van de naam van degene die hem zal bijstaan.

Artikel 3.4.11.14 Markt schoonhouden

Voorkomen moet worden, dat afval op straat wordt gegooid. Na afloop van de markt blijft de verantwoordelijkheid voor het afval bij de vergunninghouder. Van belang is dat het door de vergunninghouder verzamelde afval ook daadwerkelijk legaal wordt afgevoerd en bijvoorbeeld niet in de gemeentelijke containers verdwijnt, waarvoor de inwoners van de stad afvalstoffenheffing betalen.

Artikel 3.4.11.15 Versterkt geluid en muziek

Op een markt is het van belang dat klant en ondernemer elkaar kunnen verstaan. Bij een markt hoort dat waren worden aangeprezen. Dit gebeurt traditioneel door het verheffen van het stemgeluid. Bij het toestaan van versterkt geluid of muziek bestaat het risico dat ondernemers elkaar gaan overtroeven in geluidsproductie. Dit komt de verstaanbaarheid niet ten goede en kan voor geluidsoverlast in de omgeving zorgen.

Artikel 3.5.1.1 Verbodsbepalingen en vergunning

Lid 1 en 2

De verbodsbepaling en de vergunningplicht in dit artikel heeft betrekking op de beschermde gemeentelijke monumenten en is gebaseerd op artikel 2.2 van de Wabo. De instandhoudingsplicht is voor de beschermde gemeentelijke monumenten geïntroduceerd analoog aan de introductie van de instandhoudingsplicht voor rijksmonumenten in de Erfgoedwet.

Lid 3

Hier wordt de mogelijkheid gecreëerd voor het college om nadere regels vast te stellen die in de plaats kunnen worden gesteld van het verbod uit het eerste lid en de vergunningplicht uit het tweede lid. Hierbij gaat het over het algemeen om lichte wijzigingen aan beschermde gemeentelijke monumenten die niet van ingrijpende aard zijn. Met name (onderdelen van) het onderhoud kan in vastomlijnde regels worden opgenomen, zodat eigenaren niet voor relatief eenvoudige wijzigingen (bijvoorbeeld met betrekking tot de kleurstelling of het gebruik van identieke materialen) worden geconfronteerd met een vergunningprocedure. In deze nadere regels kunnen dan expliciet die situaties worden benoemd waarin de eigenaar geen vergunning hoeft aan te vragen.

Voor normaal onderhoud, dus onderhoud waardoor het monument niet wijzigt, is geen vergunning nodig. Denk aan het licht opschuren en schilderen in dezelfde kleur, het vervangen van kapotte ruiten of het vervangen van wat dakpannen. Het verfsysteem, type glas en de dakpannen moeten wel gelijk zijn aan het bestaande werk. Voor werkzaamheden die verder gaan dan normaal onderhoud is wel een vergunning nodig. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het geheel verwijderen van oude verflagen en daarna schilderen in een afwijkend verfsysteem. Ook voor het geheel vervangen van voegwerk, houtwerk (bijvoorbeeld een heel raamkozijn) en stucwerk is een vergunning vereist.

Ook wijzigingen aan recente bouwdelen die de monumentale waarde van het pand niet raken, zijn vergunningvrij. Denk aan het vernieuwen van een trap, keuken of badkamer van na 1965, of een recente scheidingswand of verlaagd plafond. Bij twijfel of een bouwdeel monumentale waarde heeft worden eigenaren uitgenodigd contact op te nemen met het Servicepunt van de gemeente Leiden. Op de gemeentelijke (erfgoed)website is ook nadere informatie te vinden in het Informatieblad Monumenten en beschermde stadsgezichten.

Lid 4

Op grond van de belangenafweging die moet worden gemaakt ligt hierin besloten dat rekening wordt gehouden met het gebruik van het monument.

Lid 5

Voor wat betreft de vereiste overeenstemming met de eigenaar van een religieus monument is aangesloten bij artikel 3.2a van de Wabo.

Artikel 3.5.1.2 Intrekken van de vergunning

Dit artikel regelt de mogelijkheid tot het intrekken van de vergunning onder bepaalde omstandigheden.

Artikel 3.5.1.3 Verbodsbepaling en aanvraag sloopvergunning

Artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo geeft de gemeente de mogelijkheid om op basis van een verordening het slopen in een beschermd gemeentelijk stadsgezicht aan een omgevingsvergunning te onderwerpen. Daaraan is hier uitvoering gegeven.

Artikel 3.5.1.4 Intrekken van de vergunning voor sloop in gemeentelijk beschermd stadsgezicht

Dit artikel regelt de mogelijkheid tot het intrekken van de vergunning voor sloop, onder bepaalde omstandigheden.

Artikel 3.6.1.1 Mededelingsplicht rechthebbende beschermde houtopstand

Boombedreigende situaties en handelingen of tenietgaan van de houtopstand door natuurgeweld moeten door de rechthebbende worden gemeld bij het college. Ook eigendomsoverdracht moet worden gemeld.

Deze plicht van de rechthebbenden draagt bij aan het inzetten van instandhoudingsmaatregelen en om het illegaal teloorgaan van beschermde houtopstanden te voorkomen of te beperken. Bovendien kan snel beoordeeld worden welke handhavingsmaatregelen geboden zijn, zoals het stilleggen van ondeskundige en niet vergunde handelingen.

Artikel 3.6.1.3 Kapverbod voor houtopstand binnen beschermde boomstructuur, boomgebied en voorbomen in de openbare ruimte met een stamomtrek van 45 centimeter of meer, gemeten op 130 cm

Artikel 3.6.1.3 bevat de tweede hoofdregel van het vergunningstelsel: het is verboden zonder vergunning een houtopstand in beschermde boomstructuren en boomgebieden en een houtopstand in de openbare ruimte met een stamomtrek van 45 cm of meer te vellen. Ook hier gelden vrijstellingen van de vergunningplicht: kap in verband met tegengaan verspreiding plantenziekten en bomen binnen beschermde boomstructuren of beschermde boomgebieden met een stamomtrek kleiner dan 30 cm.

Om de reikwijdte van het begrip een houtopstand in de openbare ruimte duidelijker te maken is het begrip openbare ruimte uitgebreid. Onder openbare ruimte vallen nu erven en terreinen die niet kenbaar ten opzichte van de openbare weg zijn begrensd of afgescheiden door inrichting, beplanting of begroeiing.

Het kan hier bijvoorbeeld gaan om terreinen van onderwijsinstellingen, bedrijvenparken of maatschappelijke instellingen. Bomen die daarop staan en door natuurlijke omstandigheden een stamomtrek van 45 cm of meer bereiken, vallen onder de vergunningplicht.

Houtopstanden op terreinen, erven en tuinen, die niet onder het begrip openbare ruimte vallen en niet zijn opgenomen op de Groene Kaart en het bijbehorende register zijn dus niet vergunningplichtig.

Artikel 3.6.1.4 Indien een aanvraag kapvergunning voor een beschermde houtopstand en voor een boom in de openbare ruimte met een stamomtrek van 45 centimeter of meer

De procedure voor de behandeling van de aanvraag verloopt volgens de voorschriften van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Artikel 3.6.1.5 Criteria voor vergunningverlening vellen beschermde houtopstanden en bomen in de openbare ruimte met een stamomtrek van 45 centimeter of meer

Bij de behandeling van een kapvergunning aanvraag betreffende een beschermde houtopstand, wordt bij de verlening nagegaan welk door de aanvrager aangegeven maatschappelijk belang het instandhouden van de houtopstand of boom overstijgt. Bij die belangen inventarisatie en afweging moeten ook de waarden aan de orde komen die in de redengeving voor de aanwijzing als beschermde houtopstand en voor opname op de Groene Kaart zijn genoemd.

Artikel 3.6.1.6 Criteria voor weigering vergunning vellen houtopstanden binnen aangewezen boomstructuren en boomgebieden en voor bomen die zich bevinden in de openbare ruimte met een stamomtrek van 45 centimeter of meer

weigering nagegaan welk door de aanvrager aangegeven maatschappelijk belang het instandhouden van de houtopstand of boom al dan niet overstijgt. Bij die belangen inventarisatie en afweging moeten ook de waarden aan de orde komen die in de redengeving voor de aanwijzing als beschermde houtopstand en voor opname op de Groene Kaart zijn genoemd.

Dit artikel verwijst bij behandeling en beoordeling van de aanvraag vellen van een houtopstand in de openbare ruimte met een stamomvang van 45 centimeter of meer, naar toetsing aan de waarden die gelden voor een beschermde houtopstand op de Groene Kaart. Daarmee wordt bereikt dat alle aanvragen aan de zelfde criteria worden getoetst.

Artikel 3.6.1.7 Bijzondere vergunningvoorschriften; herplanten, storting Bomenfonds

In deze verordening worden de onderwerpen herplanten, feitelijke compensatie, financiële compensatie, boombeschermingsplan en bescherming flora en fauna uitgewerkt aan de hand van bestaande praktijk.

Artikel 3.6.2.1 Loslopende honden

Artikel 3.6.2.1 beperkt het loslopen van honden, zonder dat de hond aangelijnd is, binnen bepaalde gebieden. Tevens wordt bepaald dat een hond die zich op de weg bevindt een halsband of ander identificatiemiddel moet hebben, zodat de identiteit van de eigenaar of houder van de hond kan worden vastgesteld.

Aan dit artikel ligt in zijn algemeenheid het motief van de voorkoming en bestrijding van overlast ten grondslag.

In het bijzonder heeft dit artikel de volgende bedoelingen:

- de bescherming van de verkeersveiligheid, die door loslopende honden in gevaar kan worden gebracht;
- het voorkomen van beschadiging aan eigendommen van derden;
- het voorkomen van hinder voor voetgangers;
- het bestrijden van verontreiniging (bijvoorbeeld van speelweiden, zandbakken, e.d.);
- het voorkomen van schade en dierenleed, die worden veroorzaakt doordat loslopende honden andere dieren en wel met name schapen en kippen naar het leven staan.

Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin de belangen van de hondenbezitter zich tegen een strikte toepassing van het aanlijngebod verzetten. Het betreft hier onder andere de eigenaren van blindengeleidehonden en andere sociale hulphonden. Voor deze categorie is in het derde lid een voorziening getroffen.

Het eerste lid, onder c, maakt het mogelijk om ook buiten de bebouwde kom plaatsen aan te wijzen waar honden moeten worden aangelijnd.

Als in strijd met het in dit artikel neergelegde verbod honden loslopend worden aangetroffen, kunnen de honden op basis van artikel 125 van de Gemeentewet (bestuursdwang) gevangen worden genomen en overgedragen aan een door het college aangewezen asiel. Dit vindt uiteraard niet plaats wanneer de eigenaar direct te achterhalen is.

Het BW geeft in boek 5 een regeling voor gevonden dieren. De vinder van een hond kan het dier bij de gemeente in bewaring geven. De gemeente moet op basis van Boek 5, artikel 8, derde lid, van het BW vervolgens ten minste twee weken de verzorging van het dier op zich nemen. In de praktijk wordt hieraan meestal vorm gegeven door het dier onder te brengen bij een dierenasiel, waarbij de gemeente de kosten voor het verblijf, de voeding en de verzorging betaalt. Na twee weken is de burgemeester bevoegd het dier te verkopen of weg te geven. Als deze mogelijkheden zijn uitgesloten dan kan de burgemeester het dier laten afmaken. De termijn van twee weken kan worden bekort als de kosten voor de verzorging onevenredig hoog zullen zijn of als het afmaken van het dier om geneeskundige redenen is vereist.

Deze regeling geldt alleen voor gevonden dieren. Wanneer de eigenaar het dier niet is verloren, bijvoorbeeld omdat duidelijk is dat het dier slechts even verwijderd is van eigenaar of erf, is geen sprake van een 'gevonden dier'.

De regeling over het doden van dieren is uitputtend bedoeld. De gemeentelijke wetgever mag derhalve het doden van loslopende honden in het geheel niet regelen.

Jurisprudentie

Vz. ARRS 20-07-1993, JG 94.0055, AB 1994, 454. Het college dient het onaangelijnd zijn van de hond te gedogen in verband met de functie van de hond als signaal- of dovengeleidehond.

Vz. ABRvS 13-12-1996, JG 97.0050. Aanwijzing hondenuitlaatzone. Betrokkenen zijn belanghebbenden, gelet op de geringe afstand tussen de woningen en de uitlaatzone.

Vz. ABRvS 09-08-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4643. Bij een besluit tot aanwijzing van een hondenuitlaatterrein komt aan het college beleidsvrijheid toe. De rechterlijke toets beperkt zich in deze zaak tot de vraag of het college in redelijkheid de bedoelde locatie als hondenuitlaatterrein heeft kunnen aanwijzen. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het aanwijzingsbesluit de rechterlijke toets doorstaat.

Rb. Overijssel 26-01-2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:440. De kantonrechter is van oordeel dat een 'electronisch aangeliijnde' hond, geen hond is die aangeliijnd is zoals bedoeld in de APV. Het achterliggende doel van de bepaling, handhaving van de openbare orde, wordt met de Petsafe volstrekt niet gelijkwaardig gediend als met een fysieke aanlijning het geval is.

Artikel 3.6.2.2 Bijen

Het vliegen van bijen kan, als de kasten of korven dicht aan de weg geplaatst zijn en op zodanige wijze dat de 'aanvliegbanen' hiervan over de weg lopen, gevaar voor de veiligheid van de weg opleveren.

Dit gevaar kan meestal met eenvoudige middelen, zoals het verleggen van de aanvliegroute door het plaatsen van een afscheiding, worden teruggebracht. Het zal echter kunnen voorkomen dat omwonenden op hun erf of zelfs in huis van de bijen overlast ondervinden, waartegen minder gemakkelijk maatregelen zijn te treffen. Vooral in de bebouwde kom van een gemeente kan in sommige gevallen het houden van bijen daarom onaanvaardbaar zijn.

Hoewel in dit geval geen gedraging of toestand "op de openbare weg of op een andere voor het publiek toegankelijke plaats" valt aan te wijzen, kan men toch van oordeel zijn dat de gewraakte situatie haar terugslag kan hebben op 'openbare belangen'.

Voor de ontheffing van het vierde lid is gekozen voor het van toepassing verklaren van de *lex silencio positivo*. Overwegingen daarbij zijn dat, hoewel overlast mogelijk is, het artikel al bepaalde eisen aan de bijenhouder stelt, waaraan in het gros van de gevallen wordt voldaan. De enkele keer dat van die eisen ontheffing wordt gevraagd zal daar tijdig op kunnen worden beslist. Ook het belang van de bijenhouderij en de moeilijke situatie waarin zij verkeert zijn een afweging. Het staat de raad vrij om daar anders over te oordelen en de *lex silencio positivo* hier niet van toepassing te laten zijn.

Jurisprudentie

ARRS 17-07-1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3738. Weigering ontheffing voor het houden van bijenvolken. Begrip 'overlast' heeft geen betrekking op schade aan verder afgelegen tuinbouwkassen.

ABRvS 25 07 1994, JG 95.0210. Weigering toepassing bestuursdwang tot verwijdering van de bijenkasten. Imker is verhuisd. Mogelijkheid toepassing bestuursdwang voor toekomstige gevallen.

ABRvS 02-06-1997, JG 10 (1999). Artikel 2:60 (artikel 2.4.20 oud) en 2.64 (artikel 2.4.24 oud) kunnen in sommige situaties beide worden toegepast. Artikel 2:60 fungeert niet als *lex specialis* ten opzichte van artikel 2.4.20.

ABRvS 26-09-2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA8223. Overlast bijen. Voldaan aan de criteria van het tweede lid. Het college heeft zich terecht niet bevoegd tot bestuursdwang geacht.

Rb. Noord-Nederland 12-12-2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5058. De rechtbank stelt vast dat op basis van de stukken niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat eisers in strijd met het bepaalde in artikel 2.64 van de APV bijen hielden. Het bestreden besluit (last onder bestuursdwang om bijenkasten te verwijderen) berust niet op een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden.]

Artikel 3.7.1.1 Handboek Leidingen

Dit artikel biedt de grondslag voor het college om ter uitvoering van de Leidingenverordening nadere regels te stellen. Deze nadere regels zullen worden vervat in het Handboek Leidingen. Door vaststelling van het Handboek Leidingen (hierna ook te noemen: "Handboek") krijgen de daarin neergelegde normen een publiekrechtelijk karakter. In de overige artikelen van de Leidingenverordening wordt verwezen naar het op basis van dit artikel vast te stellen Handboek. Beoogd is hierin voornamelijk voorschriften op te nemen op het gebied van de uitvoering van werkzaamheden. Ook zal in het Handboek worden opgenomen welke informatie moet worden aangeleverd bij het indienen van een aanvraag.

Het Handboek zal beschikbaar komen voor belangstellenden en betrokkenen en tevens zal het Handboek op internet worden geplaatst.

Artikel 3.7.2.1 Verbodsbepaling

Dit artikel vormt de kern van het vergunningenstelsel. Het is verboden om een leiding aan te leggen, te (onder)houden, te wijzigen, te verplaatsen (waaronder verticale verplaatsingen), een andere functie te geven of te verwijderen, tenzij de leidingexploitant in het bezit is van een vergunning. Normaliter zullen in een vergunning ten behoeve van aanleg alleen voorwaarden worden opgenomen die betrekking hebben op die handelingen. Voor de verwijdering van een leiding zal een afzonderlijke vergunning (of een wijziging van de bestaande vergunning) benodigd zijn. Zie voor de verwijdering van leidingen ook de toelichting bij artikel 17.

Artikel 3.7.2.2 Aanvragen vergunning

Dit artikel bepaalt dat de vergunning wordt verleend indien wordt voldaan aan de voorschriften in deze verordening en het Handboek. De vergunningverlenende bevoegdheid wordt gemandateerd aan de Algemeen directeur (eerste functionaris), de Afdelingsmanager Service & Informatie (tweede functionaris) en de Teamleider Ondernemen, Wonen & Recreëren + Unitleider Parkeren, Markt en Water (derde functionaris). Degene die een leiding wenst aan te leggen (of te wijzigen of verwijderen etcetera) dient daartoe digitaal een aanvraag in bij het college. De voor de aanvraag benodigde documenten worden opgesomd in het Handboek.

In het vierde en zesde lid van dit artikel is expliciet opgenomen dat voor reparaties over een traject van minder dan 25 meter en voor huisaansluitingen een sterk vereenvoudigde procedure geldt. Twee werkdagen vóór aanvang van de werkzaamheden dient, door middel van een speciaal formulier welke gepubliceerd is op de website van de gemeente Leiden, melding gemaakt te worden waarna een marginale toetsing door het college plaatsvindt en toestemming verleend wordt. In de toestemming kunnen voorwaarden worden neergelegd. In gevallen van storingen waar reparatie geen uitstel kan lijden en in geval van calamiteiten geldt de meldtermijn van twee werkdagen niet, maar reparaties dienen in ieder geval binnen een week na aanvang van de reparatiewerkzaamheden digitaal te zijn gemeld.

Op grond van het vijfde lid geldt de verkorte procedure evenmin voor werkzaamheden aan hoogspanningskabels en leidingen ten behoeve van de stadsverwarming.

Artikel 3.7.2.3 Naleven vergunningvoorschriften

Deze bepaling brengt tot uitdrukking dat in geval van overdracht (bijvoorbeeld verkoop) van een leiding de vergunning die op die leiding betrekking heeft, inclusief alle rechten en plichten, overgaat op de nieuwe leidingexploitant.

De vergunning is zaaksgebonden en 'volgt' het object. Uiteraard dient de nieuwe leidingexploitant zich volledig te houden aan de in de vergunning vermelde voorschriften. Indien wijziging van leidingexploitant plaatsvindt (bij overdracht, maar ook ingeval de rechtspersoonlijkheid wijzigt) moeten zowel de oude als de nieuwe leidingexploitant hiervan melding maken aan het college. Het niet voldoen aan deze meldplicht levert een overtreding op. Op grond van het derde lid kan het college in bijzondere gevallen bepalen dat de vergunning persoonsgebonden is en daarmee niet overdraagbaar is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij leidingen die gebruikt worden voor zeer gevaarlijke stoffen. Zie hierover overigens ook de toelichting bij artikel 10.

Het vierde lid bevat een samenloopbepaling: indien een leidingvergunning is verleend, geldt deze tevens als een vergunning op grond van de APV om een weg open te breken indien dit voor de aanleg of verwijdering van een leiding noodzakelijk is.

Artikel 3.7.2.4 Beslistermijn

Dit artikel regelt de beslistermijn voor het college. Tevens wordt in dit artikel de verhouding weergegeven met andere vergunningen. De beslissing op een aanvraag voor een leidingvergunning wordt aangehouden zolang geen omgevingsvergunning of een vergunning op grond van de APV verstrekt is en deze vergunningen formele rechtskracht hebben. Dit geldt uiteraard alleen indien een dergelijke vergunning vereist is. Zie voor de samenloop met een vergunning om de weg open te breken de toelichting bij artikel 6.

Artikel 3.7.2.5 Vergunningvoorschriften

Dit artikel biedt de basis om aan de vergunning voorwaarden en beperkingen te verbinden. De Leidingenverordening en het Handboek vormen daarvoor gezamenlijk het kader. In het tweede lid staat een limitatieve lijst van belangen waartoe de voorwaarden en beperkingen kunnen strekken. Van belang is ook de bevoegdheid om aan de vergunning een beperkte tijdsduur te verbinden. Zodra die termijn afloopt, zal de leidingexploitant de leiding in beginsel moeten verwijderen. Vanzelfsprekend kan de leidingexploitant afspreken dat de leiding wordt overgedragen of op een later tijdstip wordt verwijderd. Zie ook de toelichting bij artikel 17.

Het derde lid biedt de basis voor het college om na afgifte uit eigen beweging een vergunning te wijzigen of aan te vullen. Vanzelfsprekend dient het college daarbij de belangen, genoemd in het tweede lid, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Algemene wet bestuursrecht in acht te nemen.

Artikel 3.7.2.6 Wijzigings- en intrekingsgronden

Dit artikel geeft het college de bevoegdheid om een vergunning in te trekken of te wijzigen indien sprake is van één of meer van de in het artikel genoemde gronden. De belangrijkste grond betreft het intrekken indien de leidingexploitant de voorschriften van de Leidingenverordening, het Handboek of de vergunning niet naleeft. Onderdeel f betreft het geval indien er werken ter plaatse van de vergunde leiding moeten worden uitgevoerd, waardoor deze leiding niet kan blijven liggen of moet worden aangepast.

Artikel 3.7.2.7 Intrekken vergunning

In geval de leidingexploitant niet langer van een vergunning gebruik wenst te maken, kan hij hiervan schriftelijk mededeling doen aan het college. Met het afstand doen van de vergunning vervallen alle rechten die met de vergunning gepaard gaan. De leidingexploitant is vervolgens verplicht de leiding te verwijderen (artikel 17). Om te voorkomen dat een leidingexploitant door het afstand doen van een vergunning niet langer aanspreekbaar zou kunnen zijn, is in het tweede lid aangegeven dat de opzegger nog steeds wordt beschouwd als leidingexploitant in de zin van deze Leidingenverordening. De verwijderingsplicht rust dan ook op hem. Dit geldt niet indien de leiding is overgedragen aan een andere (rechts)persoon. In dat geval wordt haast vanzelfsprekend de nieuwe eigenaar als leidingexploitant beschouwd. Uit oogpunt van een effectieve handhaving is het derde lid opgenomen waarin staat aangegeven dat in geval van een persoonsgebonden vergunning (zie artikel 6 lid 3) de vergunninghouder te allen tijde als leidingexploitant wordt beschouwd, ook al heeft hij de leiding in eigendom overgedragen. Dit is alleen anders wanneer hij schriftelijk verklaart van de vergunning geen gebruik meer te maken en de exploitatie van de leiding staakt of schriftelijk en (indien het college daarom verzoekt) ondersteund met bewijsstukken melding maakt van de overdracht van de betreffende leiding.

Artikel 3.7.2.8 De aanleg

Nadat door het college de vergunning is verleend, kunnen de feitelijke werkzaamheden een aanvang nemen. Dit artikel geeft het college de mogelijkheid om te eisen dat bouwtechnische tekeningen en andere documenten worden overgelegd. Waar mogelijk wordt in het Handboek opgenomen welke documenten in ieder geval overgelegd dienen te worden.

Artikel 3.7.2.9 Oplevering

Uit beheersmatige overwegingen zullen enkele feitelijke werkzaamheden worden verricht door het college. De leidingexploitant draagt zorg voor een goede en zorgvuldige aanleg van de leiding en zorgt vervolgens dat de grond of bodem weer in de oorspronkelijke wijze wordt teruggebracht, tenzij in de vergunningvoorwaarden anders is bepaald.

Het tweede lid bevat een regeling voor vergoeding van de kosten die gepaard gaan met de bestrating en herstel door de gemeente van de openbare ruimte die een direct gevolg zijn van werkzaamheden aan leidingen.

Artikel 3.7.2.10 Ondergrondse obstakels

Dit artikel heeft betrekking op het aantreffen van bodemverontreiniging en andere ondergrondse obstakels bij de aanleg van een leiding. De term 'bodemverontreiniging' is in deze Leidingenverordening breder dan de terminologie in de Wet bodembescherming. Aan het college moeten alle stoffen en obstakels gemeld worden, die een nadelige invloed kunnen hebben op de staat of aanleg van de leiding. Hiermee wordt duidelijk wat de kritieke plaatsen in een leidingtracé zijn. Deze verplichting staat los van de plichten die reeds gelden op grond van de Wet bodembescherming (die is opgesteld vanuit milieubeschermingoptiek). Dit artikel is aanvullend ten opzichte van het in voornoemde wet neergelegde regime.

In geval dergelijke verontreiniging of obstakels worden aangetroffen dat aanleg van een leiding niet verantwoord of uitvoerbaar is als de verontreiniging of obstakels niet eerst zijn opgeruimd, kan het college de leidingexploitant opdragen bepaalde maatregelen te treffen. De kosten voor deze maatregelen komen ten laste van de leidingexploitant zelf, behalve indien de verontreiniging is gelegen in openbare ruimte welke in eigendom is van de gemeente Leiden en een spoedlocatie betreft. Als sluitstuk kan het college opschorting van de werkzaamheden vorderen. Bij het opleggen van dergelijke maatregelen vormen de belangen die beschermd worden met deze Leidingenverordening het beoordelings- en beslissingskader.

Artikel 3.7.2.11 Ter beschikking stellen tekeningen

Dit artikel stelt het college in staat om te allen tijde zonder daarvoor een vergoeding verschuldigd te zijn zogeheten 'as built'- en/of revisietekeningen op te vragen. Normaliter zullen deze tekeningen zo spoedig mogelijk na voltooiing van de werkzaamheden opgevraagd worden, maar dit artikel biedt tevens de mogelijkheid om in een later stadium de stand van zaken te verifiëren.

Artikel 3.7.2.12 Verontreiniging, gevaar en hinder

Dit artikel betreft een incidentenregeling en behelst verplichtingen voor de leidingexploitant in geval van storingen en incidenten waarbij gevaar, hinder of verontreiniging plaatsvindt. Overigens zal bij de toepassing van deze bevoegdheden zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van bestaande incidentenregelingen.

Artikel 3.7.2.13 Verwijderen van leidingen

Na afloop van de geldigheidsduur van de vergunning, bij intrekking door het college en bij opzegging door de leidingexploitant moet de leiding worden verwijderd. Het ligt voor de hand om in de vergunning zelf voorwaarden op te nemen met betrekking tot het verwijderen van leidingen, maar zulks kan ook na afloop, intrekking of opzegging geschieden. De laatste exploitant of beheerder van de leiding is verplicht om voor verwijdering zorg te dragen. Mocht het om bepaalde redenen noodzakelijk of wenselijk zijn om de betreffende leiding te laten liggen, dan kan wijziging van de bestaande vergunning of een nieuwe vergunning aangevraagd worden.

Artikel 3.7.3.1 De aanvraag voor een aansluiting

Lid 1 bepaalt dat de rechthebbende de vergunning aanvraagt. Om dit te vereenvoudigen, moet de aanvraag worden gedaan met een daartoe bestemd formulier. Dit formulier en nadere informatie is te vinden op de website van de gemeente www.leiden.nl.

In lid 2 wordt bepaald dat de aanleg van de perceelaansluiting geschiedt door of namens de gemeente.

Er wordt pas aangesloten als de rechthebbende het particulier riool tot aan de perceelgrens heeft aangelegd. De technische eisen waaraan moet worden voldaan zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012.

Lid 4, 5 en 6 beschrijven hoe met de kosten van de aansluiting wordt omgegaan. Voor aanleg van een rioolaansluiting moet door de rechthebbende worden betaald. De kosten variëren van geval tot geval. Bij aanvraag wordt door de gemeente in ieder geval de hoogte van de aansluitkosten en de manier van uitvoering aan rechthebbende aangegeven. Als de rechthebbende daarmee akkoord is en de aansluitkosten heeft betaald, wordt door de gemeente de rioolaansluiting gemaakt. Hiermee wordt tussen gemeente en rechthebbende een privaatrechtelijke overeenkomst aangegaan.

Omdat bij de graafwerkzaamheden de werkelijke situatie pas bekend wordt en daardoor tijdens de uitvoering onvoorziene werkzaamheden kunnen optreden wordt nadat de werkzaamheden zijn afgerond op basis van de werkelijke kosten een definitieve afrekening gemaakt. Er vindt verrekening met de reeds betaalde kosten plaats.

Artikel 3.7.3.2 (Sloop)werkzaamheden, verwijdering aansluiting

In dit artikel zijn bepalingen opgenomen over de zorg die de rechthebbende moet betrachten bij werkzaamheden op zijn perceel die schade kunnen veroorzaken aan het openbaar riool. De zorg richt zich op het treffen van voorzieningen ter voorkoming van verzanding of verstopping van de perceel aansluitleiding en / of het openbaar riool.

Bij sloopwerkzaamheden op het particulier perceel waar de afvoer van afvalwater tijdelijk onderbroken wordt, moet de rechthebbende op het aansluitpunt de riolering afblinden of afstoppen. Dit aansluitpunt meet de rechthebbende in aan de nieuwe situatie zodat het bij het opnieuw in gebruik nemen er van gemakkelijk is terug te vinden.

Lid 3 en 4 regelen de definitieve beëindiging van de aansluiting. De rechthebbende is verplicht de gemeente in kennis te stellen van beëindiging van het gebruik van de aansluitleiding. In overleg met de gemeente wordt de gehele aansluitleiding verwijderd. De riool aansluitvergunning vervalt dan en de kosten voor het verwijderen van de perceel aansluitleiding worden in rekening gebracht bij de rechthebbende.

Artikel 3.7.3.3 Storingen

Wanneer er een verstopping of storing zich voordoet in de aansluitleiding dan moet de rechthebbende of gebruiker eerst onderzoek doen in welk deel van de aansluitleiding de verstopping of storing zich voordoet.

De rechthebbende doet dit door de ontstoppingsstuk op te graven. Wanneer bij het open maken van de ontstoppingsstuk water in staat dan is de perceelaansluitleiding verstopt en moet de gemeente de perceel aansluitleiding reinigen en eventueel de oorzaak van de storing verhelpen. Wanneer het ontstoppingstuk droog staat dan bevindt de verstopping/storing zich op particuliere grond en moet de rechthebbende of gebruiker het voor eigen rekening herstellen. Als achteraf vast staat dat de oorzaak van de verstopping in het particulier riool een gevolg is van het falen van het openbaar riool of de perceel aansluitleiding dan heeft de rechthebbende recht op schadevergoeding.

Als het aannemelijk is dat de verstopping in de perceel aansluitleiding een gevolg is van onjuist gebruik door het lozen van afvalstoffen die niet in het riool thuis horen of dat hierdoor onderhouds- of herstelwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Dan kan de gemeente de kosten verhalen op de rechthebbende.

Indien de rechthebbende verzuimd om de gemeente te waarschuwen, en heeft de gemeente de oorzaak voorafgaand aan de verstopping of storing niet vast kunnen stellen dan bestaat er geen recht op schadevergoeding.

Hoofdstuk 4 Beheer en onderhoud

Artikel 4.2.1.1 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen

Dit artikel betreft een samenvoeging van de in de VNG Model Bouwverordening geschrapte artikelen 334 en 336. Aangezien het hier om bepalingen gaat die niet direct het bouwwerk maar meer de omgeving betreffen, is tot onderbrenging in deze verordening besloten.

Artikel 4.2.1.2 Beheer, onderhoud, renovatie en vervanging

Artikel 2 beschrijft wie verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de aansluitleiding en wie de kosten voor zijn rekening neemt. In de meeste gevallen is de gemeente degene die de werkzaamheden aan de perceelaansluitleiding uitvoert en voor haar rekening neemt. Indien het echter aannemelijk is dat de werkzaamheden uitgevoerd moeten worden en veroorzaakt worden omdat in het particuliere riool onjuist gebruik heeft plaatsgevonden, is de rechthebbende of veroorzaker degene die de kosten van de werkzaamheden voor zijn rekening neemt.

Wanneer er een verstopping of storing zich voordoet in de aansluitleiding dan moet de rechthebbende of gebruiker eerst onderzoek doen in welk deel van de aansluitleiding de verstopping of storing zich voordoet.

De rechthebbende doet dit door de ontstoppingsstuk op te graven. Wanneer bij het open maken van de ontstoppingsstuk water in staat dan is de perceelaansluitleiding verstopt en moet de gemeente de perceel aansluitleiding reinigen en eventueel de oorzaak van de storing verhelpen. Wanneer het ontstoppingstuk droog staat dan bevindt de verstopping/storing zich op particuliere grond en moet de rechthebbende of gebruiker het voor eigen rekening herstellen. Als achteraf vast staat dat de oorzaak van de verstopping in het particulier riool een gevolg is van het falen van het openbaar riool of de perceel aansluitleiding dan heeft de rechthebbende recht op schadevergoeding.

Als het aannemelijk is dat de verstopping in de perceel aansluitleiding een gevolg is van onjuist gebruik door het lozen van afvalstoffen die niet in het riool thuis horen of dat hierdoor onderhouds- of herstelwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Dan kan de gemeente de kosten verhalen op de rechthebbende.

Indien de rechthebbende verzuimd om de gemeente te waarschuwen, en heeft de gemeente de oorzaak voorafgaand aan de verstopping of storing niet vast kunnen stellen dan bestaat er geen recht op schadevergoeding.

Wat in ieder geval onder onjuist gebruik wordt verstaan is weergegeven in lid 2. Voorbeelden van stoffen die verstoppingen veroorzaken zijn vetten en doekjes. Bij stoffen die het riool aantasten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan zuren en zand. Het is daarnaast belangrijk dat rechthebbenden of gebruikers die aangesloten zijn op een drukriolering geen hemelwater en/of drainagewater lozen op de drukriolering. Hierdoor ontstaan storingen in de installatie die verholpen moeten worden en ook dan zijn de kosten van herstel voor de rechthebbende of veroorzaker.

Wanneer de gemeente de hoogteligging van het aansluitpunt wijzigt moet de rechthebbende ervoor zorgen dat de particuliere afvoerleiding hierop kan worden aangesloten. Dit moet op een zodanige wijze dat de afvoer vanuit het perceel ongehinderd kan plaatsvinden. De kosten die hieraan zijn verbonden blijven voor rekening van de rechthebbende, tenzij het aansluitpunt hoger komt te liggen dan de hoogte ten tijde van de aansluiting. Bij een wijziging van de kadastrale grens dient de ontstoppingsvoorziening op kosten van de rechthebbende verplaatst te worden.

Hoofdstuk 5 Financiële bepalingen

Artikel 5.1.1.1 Bomenfonds

Het Bomenfonds is te beschouwen als een voorziening voor de compensatie van met vergunning gekapte of illegaal gevelde houtopstanden. Burgemeester en wethouders beheren dit fonds. Zij besluiten bij de vergunningaanvraag of bij de handhavingsmaatregelen over de compensatie.

Artikel 5.3.1.1 Nadeelcompensatie

Het college kan besluiten in de openbare ruimte werken te verrichten die van invloed kunnen zijn op de reeds aanwezige leidingen en kan op grond van dit artikel bepalen dat een leiding verlegd of aangepast moet worden.

Daartoe zal het college op basis van artikel 9 onderdeel f een bestaande vergunning wijzigen of intrekken. Voor zover de leidingexploitant daarbij schade lijdt die niet tot het normale bedrijfsrisico behoort, zal het college hem een redelijke en billijke schadevergoeding toekennen (nadeelcompensatie), zulks zolang op grond van artikel 228 Gemeentewet de gemeente precario kan heffen. De criteria voor het vaststellen van een vergoeding worden neergelegd in beleidsregels (Verlegregeling gemeente Leiden 2012).

Hoofdstuk 6 Procesregels

Artikel 6.1.2.1 De aanwijzing tot beschermd gemeentelijk monument

Dit onderdeel is vooral van toepassing indien het een verzoek tot aanwijzing van een gemeentelijk monument betreft. Een nader waardestellend onderzoek kan bijvoorbeeld een bouwhistorisch onderzoek betreffen. De informatie over de bouwhistorische waarde van een gebouw kan van invloed zijn op de beslissing van het college om de zaak al dan niet als beschermd gemeentelijk monument aan te wijzen en op de wijze waarop het in de registers wordt ingeschreven.

De mogelijkheden om onderzoek te doen kunnen in de praktijk verschillen. Dit vindt onder meer zijn oorzaak in wiens belang het verzoek tot aanwijzing (of intrekking van de aanwijzing) als gemeentelijk monument wordt gedaan. In die gevallen dat een ander dan de eigenaar van een pand een verzoek tot aanwijzing indient, dan wel de gemeente ambtshalve aanwijzingsvoorstellen doet, kan de gemeente de eigenaar niet verplichten nader waardestellend onderzoek uit te (laten) voeren.

Artikel 6.2.1.1 Termijn advies en aanwijzingsbesluit

Lid 1

De ACL is een onafhankelijke commissie, bestaande uit deskundigen op het gebied van erfgoed. Op grond van het Reglement voor de Adviescommissie Cultuurhistorie Leiden geeft deze commissie advies aan het college.

Lid 2

Het besluit tot aanwijzing van een beschermd gemeentelijk monument is een bevoegdheid van het college. De adviescommissie is door het college ingesteld, op grond van het Reglement voor de Adviescommissie Cultuurhistorie Leiden. Dit artikel betreft de adviestermijn van de Adviescommissie Cultuurhistorie Leiden en de beslistermijn van het college. Wat betreft de termijn van 26 weken is aangesloten bij de termijn die gehanteerd wordt in de Erfgoedwet (artikel 3.2, derde lid).

Artikel 6.2.2.1 Advies bij aanwijzen gemeentelijk beschermd stadsgezicht

Lid 1

Bescherming van een individueel pand is soms niet afdoende, omdat het waardevolle nu juist is gelegen in het geheel / ensemble van met elkaar samenhangende delen. Dit artikel geeft de mogelijkheid aan de gemeenteraad om beschermde gemeentelijke stadsgezichten aan te wijzen. Voordat hiertoe wordt besloten, vraagt het college advies aan de Adviescommissie Cultuurhistorie Leiden, tenzij het een spoedeisend geval betreft. Gebieden die op grond van de Erfgoedwet dan wel een provinciale monumentenverordening zijn aangewezen als beschermd stadsgezicht kunnen niet door de gemeenteraad als zodanig worden aangewezen.

Lid 2

De termijn voor het inwinnen van advies en het aanwijzingsbesluit komt overeen met die voor het besluit tot het aanwijzen tot beschermd gemeentelijk monument. Beschermd gemeentelijke stadsgezichten worden geregistreerd in het gemeentelijk Erfgoedregister.

Artikel 6.2.3.1 Advies van de Welstands- en Monumentencommissie Leiden

Het college vraagt advies aan de Welstands- en Monumentencommissie Leiden over de aanvraag van de omgevingsvergunning voor een beschermd gemeentelijk monument.

Betreft het een beschermd gemeentelijk archeologisch monument dan wordt deze deskundigheid in de vorm van een deskundig senior archeoloog bij het advies betrokken. Het begrip senior archeoloog komt voort uit de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie.

Artikel 6.2.3.2 Advies omgevingsvergunning beschermd rijksmonument

De term rijksmonument is gedefinieerd in artikel 1.1 van de Wabo (op grond van artikel 10.9 van de Erfgoedwet). De procedure inzake deze omgevingsvergunning is geregeld in de Wabo. De gemeenteraad is verplicht om de inschakeling van een commissie die adviseert over omgevingsvergunningen bij rijksmonumenten te regelen bij verordening (artikel 15 van de Monumentenwet 1988). In Leiden is de commissie gecombineerd met de adviestaak op het gebied van ruimtelijke kwaliteit (welstand).

Het college vraagt binnen deze procedure advies aan de Welstands- en Monumentencommissie Leiden (WML) over de aanvraag dan wel het ontwerpbesluit, voordat zij beslist op de aanvraag van de vergunning. In bepaalde gevallen adviseert ook de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, zoals bij:

- volledige afbraak van een monument of een overwegend deel daarvan,
- reconstructie van een monument of een overwegend deel daarvan,
- wijziging van een monument of een overwegend deel daarvan als gevolg van functiewijziging.

In dat geval is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.

Hoofdstuk 7 Handhaving, overgangs- en slotbepalingen

Artikel 7.1.1.2 Marktmeester

Dit artikel regelt het aanstellen van de marktmeester en zorgt ervoor dat een beschrijving van zijn of haar werkzaamheden wordt opgesteld.

Artikel 7.1.1.4 Onmiddellijke verwijdering

In artikel 125 van de Gemeentewet is bepaald dat onder andere ter uitvoering van gemeentelijke verordeningen het gemeentebestuur de bevoegdheid heeft om een last onder bestuursdwang op te leggen. Artikel 24 van de verordening bevat vervolgens voor het college de bevoegdheidsgrondslag om een specifieke vorm van bestuursdwang (verwijdering) toe te passen als een vergunninghouder zich schuldig maakt aan wangedrag of bedrog op de markt of bij andere overtredingen van de marktverordening. Afdeling 5.3.1 van de Awb bevat regels over de besluitvorming inzake het opleggen van een last onder bestuursdwang. Daarnaast is afdeling 5.3.2 van de Awb van belang; een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen (artikel 5:32 van de Awb). De in artikel 24 geregelde onmiddellijke verwijdering is een vorm van last onder bestuursdwang, waarbij de spoedeisendheid als bedoeld in artikel 5:31, eerste lid, van de Awb wordt verondersteld. In dergelijke gevallen kan besloten worden bestuursdwang toe te passen zonder voorafgaande last. Bij zéér spoedeisende gevallen, waarbij een besluit niet kan worden afgewacht, kan bestuursdwang onmiddellijk worden toegepast (artikel 5:31, tweede lid, van de Awb). Daarnaast is het volgens artikel 4:11 van de Awb niet nodig om in spoedeisende situaties belanghebbende overeenkomstig artikel 4:8 van de Awb in gelegenheid te stellen hun zienswijze (mondeling dan wel schriftelijk) kenbaar te maken. Wel dient het besluit in dat geval achteraf alsnog bekendgemaakt te worden overeenkomstig artikel 5:31, tweede lid, jo. artikel 5:24, derde lid, van de Awb. Het hangt van de omstandigheid van het geval af of er sprake is van een (zéér) spoedeisend geval.

Artikel 7.1.2.4 Strafbepaling markten

In deze verordening is een strafbepaling opgenomen, zodat overtredingen naast bestuursrechtelijke maatregelen ook strafrechtelijk kunnen worden bestraft.

Artikel 7.1.2.5 Bestuurlijke boete

Algemeen

Deze bepaling is een uitwerking van artikel 35 van de wet, waarin is bepaald dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening kan bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd ter zake van de overtreding van de verboden bedoeld in de artikelen 8, 21 of 22, of van het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 26 van de wet.

Naast het bepalen dat de bestuurlijke boete kan worden opgelegd, bepaalt de raad in de verordening ook de hoogte van de boete die voor verschillende overtredingen kan worden opgelegd.

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd tot het daadwerkelijk opleggen van een bestuurlijke boete. De wet geeft alleen bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Het gewone strafrecht geldt daarnaast bij overtreding van de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht (bijvoorbeeld in geval van valsheid in geschrifte of bedreiging).

Artikel 7, tweede en derde lid

Van een bedrijfsmatige exploitatie is in de volgende gevallen sprake:

1. De overtreder verhuurt aantoonbaar meerdere woonruimten. Uit de omvang van de exploitatie blijkt het bedrijfsmatige aspect. Iemand die zich bedrijfsmatig bezig houdt met exploitatie behoort de regelgeving te kennen.
2. De overtreder houdt zich beroepsmatig bezig met regelgeving omtrent huisvesting en exploitatie van onroerend goed. Hieronder vallen in ieder geval: vastgoedontwikkelaars, makelaars, woning- en kamerbemiddelingsbureaus en bedrijven die zich bezig houden met huisvesting van hun eigen werknemers. Het bedrijfsmatige aspect van de exploitatie vloeit voort uit de aard van het bedrijf of beroep van de overtreder.
3. Uit de omvang van onzelfstandige bewoning kan ook een bedrijfsmatig karakter van de exploitatie blijken: bij meer dan vier personen, kan dit aangemerkt worden als kamerverhuur in de zin van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. De exploitant dient bij een exploitatie van die omvang ook te zorgen voor een brandveilig gebruik en op de hoogte te zijn van de overige regelgeving.
4. Onttrekking van woonruimte is enkel bedrijfsmatig indien dit vanuit commercieel oogpunt plaatsvindt. Onttrekking in het kader van het voeren van een bedrijf (opslag supermarkt, meelsilo voor een bakkerij, of een logiesfunctie), maar ook het in gebruik hebben van woonruimte met een hennepkwekerij, is als een onttrekking vanuit commercieel oogpunt te beschouwen.
5. Samenvoeging van een woonruimte is niet bedrijfsmatig, tenzij de overtreder zich beroepsmatig bezig houdt met huisvesting en exploitatie van onroerend goed. Hieronder vallen in ieder geval: vastgoedontwikkelaars, makelaars, woning- en kamerbemiddelingsbureaus en bedrijven die zich bezig houden met huisvesting van hun eigen werknemers. Het bedrijfsmatige aspect van de exploitatie vloeit voort uit de aard van het bedrijf of beroep van de overtreder.

Artikel 7.1.2.6 Hardheidsclausule

In bepaalde uitzonderlijke gevallen kan het met het oog op de situatie ter plaatse worden afgeweken van (een deel van) de weigeringsgronden uit artikel 5 van deze verordening en de daarmee verband houdende eisen zoals uitgewerkt in de Beleidsregel onttrekking en woningvorming. Het gaat hierbij bijvoorbeeld maar niet uitsluitend om het wel verlenen van vergunningen voor onttrekking op locaties die volgens de gestelde regels niet vergund kunnen worden, waar echter de lokale legale situatie zodanig is dat het niet verlenen andere negatieve gevolgen kan hebben zoals leegstand en het onverkoopbaar zijn van panden. Het gaat dan om panden die minder geschikt of zelfs ongeschikt zijn voor bewoning door andere doelgroepen dan kamerbewoners. Hierbij valt te denken aan het wonen boven een horecagelegenheid of in die situaties waarbij een pand zich bevindt tussen twee reeds legaal verkamerde panden. In die laatste situatie kan het zijn dat een pand door het feit dat het is ingeklemd door legaal verkamerde panden slecht verkoopbaar is als woonhuis en ook voor de verhuur als gehele woning of als appartementen aantoonbaar niet interessant is. Wat voorts in aanmerking zou kunnen komen is een situatie waarbij een bepaald technisch vereiste, zoals het realiseren van een inpandige fietsenstalling, redelijkerwijs niet mogelijk is en er op een alternatieve wijze wel aan het

beoogde doel tegemoet gekomen kan worden. Anderzijds kan zich de situatie voordoen dat het verlenen van een vergunning in ernstige mate de belangen van derden zou schaden. Het college kan dan in die uitzonderlijke gevallen, ondanks dat er geen weigeringsgrond van toepassing is, een vergunning weigeren indien blijkt dat de belangen van de derden niet op een andere wijze kunnen worden beschermd.

Het college dient terughoudend op te treden in het toepassen van deze hardheidsclausule. Bij het gebruik ervan dient zij in haar overwegingen rekening te houden met de vraag of er sprake is van bestaande overlast op de betreffende locatie. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat met name het toevoegen van een verkamerd pand aan de bestaande situatie niet leidt tot extra overlast.

Artikel 7.1.2.7 Strafbepaling leidingen

Deze bepaling biedt de mogelijkheid om in voorkomende gevallen strafrechtelijk op te treden. Over het algemeen zal gekozen worden voor bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten en vormt de toepassing van strafrechtelijke sancties in beginsel een uiterste handhavingmiddel.

Artikel 7.2.1.1 Overgangsrecht

Omdat de Verordening fysieke leefomgeving een beleidsneutrale verordening is zijn de regels in principe hetzelfde als die in de verordeningen die erin opgaan. Dat betekent voor lopende procedures de artikelen uit de Verordening fysieke leefomgeving kunnen worden gevolgd. Dat heeft geen invloed op het verloop van de procedure.

Artikel 7.2.1.2 Overgangsrecht leidingen

Deze bepaling bevat het overgangsrecht. De eigenaren van de talloze leidingen die thans in de openbare ruimte aanwezig zijn is in de meeste gevallen – al dan niet privaatrechtelijk - een ligrecht gegund waaraan diverse voorwaarden verbonden zijn. Om redenen van efficiency en om te voorkomen dat de huidige leidingeigenaren hoge kosten moeten maken is ervoor gekozen de huidige toestemmingen te beschouwen als een vergunning in de zin van deze Leidingenverordening, zulks met terzijdestelling van de voorschriften die verbonden zijn aan de reeds verleende schriftelijke toestemming danwel vergunning.

Ook kan het college van de leidingexploitant verlangen dat hij een nieuwe aanvraag indient, vergezeld van de benodigde documenten. Daarbij kan het college een termijn stellen waarbinnen de nadere informatie moet zijn aangeleverd of een nieuwe aanvraag moet zijn ingediend. Met deze systematiek wordt beoogd maatwerk te leveren ten aanzien van de vele, naar aard en leeftijd verschillende leidingen. Overigens zij opgemerkt dat voor leidingen die zonder toestemming of vergunning in de openbare ruimte liggen hoe dan ook een aanvraag moet worden ingediend om een vergunning op grond van de Leidingenverordening te verkrijgen.

Artikel 7.3.1.3 Intrekken verordeningen

De in dit artikel opgenomen verordeningen, beleidsregels en nadere regels zijn de regels die opgaan in de Verordening fysieke leefomgeving. Voor sommige van deze documenten geldt dat zij geheel over gaan, anderen gaan gedeeltelijk over. Deze verordeningen worden respectievelijk ingetrokken of gewijzigd.