

Toelichting

Algemeen

In de openbare ruimte in de gemeente Elburg zijn op meerdere locaties standplaatsen voor ambulante handel. De standplaatsen worden op één of meerdere dagdelen per week gebruikt voor de verkoop van producten als vis, kaas, groenten en fruit. De ambulante handel voorziet in een behoefte. Daarnaast brengt het levendigheid en is het een verrijking van het voorzieningenaanbod. Het gemeentelijk beleid is er dan ook op gericht om ruimte te geven aan deze vorm van detailhandel. Wij streven daarnaast naar een gevarieerd aanbod van standplaatsen.

Het vorige Standplaatsen- en ventvergunningenbeleid dateerde uit 2006 en was niet meer actueel. Zo was er in dat beleid geen rekening gehouden met de Europese Dienstenrichtlijn uit 2006, die in Nederland is omgezet in de Nederlandse Dienstenwet (2009). Daarin is bepaald dat schaarse vergunningen niet voor onbepaalde tijd verleend mogen worden. Deze schaarsheid bepaalt bovendien dat vergunningaanvragers gelijke kansen moeten hebben op een vergunning en er dus geen voorkeur aan bepaalde branches mag worden gegeven. Ook mogen zittende vergunninghouders geen voorkeurspositie krijgen en mag lokale verbondenheid geen rol spelen in de toewijzing van de vergunning.

Omdat voor venten geen vergunning meer nodig is, is dit onderdeel uit het beleid gehaald.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 2. Beschikbaar komen van een standplaats

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 3. Aanvraagprocedure

Om ervoor te zorgen dat er sprake is van gelijke kansen voor aanmelders van een standplaatsvergunning wordt de beschikbaarheid ervan openbaar gepubliceerd. In de bekendmaking wordt vermeld hoe men zich voor de standplaats kan aanmelden en tot welke datum en tijdstip. Na dit sluitingsmoment wordt door de gemeente onderzocht of de aanmelders voldoen aan de voorschriften. Vervolgens vindt een loting plaats tussen de aanmelders die voldoen aan de voorschriften. De winnende aanmelder kan vervolgens een vergunning aanvragen voor de betreffende standplaats, voor de gepubliceerde dagen of dagdelen. Daarvoor moet een reguliere vergunningaanvraag worden doorlopen. Op deze manier worden alle geïnteresseerden in de gelegenheid gesteld om mee te dingen, zonder dat zij een formele vergunningaanvraag hoeven in te dienen en leges verschuldigd zijn. Het gaat immers om een aanvraag waarvan de uitkomst onzeker is.

Artikel 3. Vergunninghouders

De vergunning voor een standplaats kan op grond van artikel 1:5 APV worden verleend aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon (uitspraak RvS, 200700083/1 van 29 augustus 2007). De persoon op wiens naam de vergunning staat neemt de standplaats persoonlijk in of laat zich vervangen door familieleden of medewerkers. Doordat het overdragen van een vergunning niet is toegestaan kan geen handel in standplaatsvergunningen plaatsvinden.

Artikel 5. Vergunning voor vaste standplaatsen

Als een vergunningaanvraag wordt geweigerd, kan dat op basis van een of meer van de weigeringsgronden van artikel 5:18 APV. Dit artikel stelt regels over de inhoud van de vergunning die wordt verleend.

Lid 1: Op grond van artikel 2 lid 1 onder c van de Winkeltijdenwet mogen winkels op werkdagen zijn geopend van 06:00 uur tot 22:00 uur. Ook de exploitatie van standplaatsen valt onder de reikwijdte van de Winkeltijdenwet.

Lid 2: Uit onderzoek van de Centrale Vereniging voor Ambulante Handel (CVAH) is gebleken dat de geldigheidsduur van een vergunning van vijf jaar geen passende terugverdientijd biedt voor de investeringen in een verkoopvoorziening. Een investering in een nieuwe viskraam, gebakkraam of snackkar is kostbaar en heeft een lange afschrijvingstermijn. Ook de Raad van State heeft geoordeeld dat een geldigheidsduur van vijf jaar onvoldoende is onderbouwd (uitspraak 202001963/1/A3 d.d. 21 juli 2021). Daarnaast hebben standplaatsen een belangrijke functie als ontmoetingsplek. De standplaatshouders bouwen in de loop der jaren een klantenkring op. Continuïteit van deze sociale functie is van belang. De CVAH adviseert een geldigheidsduur voor vergunningen van vijftien jaar. Dit advies is overgenomen in dit beleid.

Lid 3: Standplaatsen waarbij hetzelfde product of dezelfde dienst wordt verkocht als in de omliggende winkels kunnen een bedreiging vormen voor de handel van de winkelier. Daardoor kan het algemeen voorzieningenniveau onder druk komen te staan. Daarom wordt een standplaats voor maximaal twee dagen per week vergund aan dezelfde standplaatshouder. De bedreiging voor de handel van de winkelier, die dagelijks geopend is, zal daardoor gering zijn. Er wordt dan ook geen branchering toegepast bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Een standplaatshouder kan een vergunning aanvragen voor verschillende locaties in de gemeente Elburg, waarbij voor elke locatie geldt dat voor maximaal twee dagen per week aan dezelfde standplaatshouder een vergunning kan worden verleend.

Artikel 6. Vergunning voor incidentele standplaatsen

Als een vergunningaanvraag wordt geweigerd, kan dat op basis van een of meer van de weigeringsgronden van artikel 5:18 APV. Dit artikel stelt regels over de inhoud van de vergunning die wordt verleend.

Lid 3: Een incidentele standplaats is bedoeld voor de incidentele verkoop van seizoensgebonden producten, zoals kerstbomen, oliebollen, ijs of koek-en-zopie. Deze vergunning heeft dan ook een incidentele geldigheidstermijn van maximaal drie maanden.

Lid 4: Bekendmaking en aanvraagprocedure van de beschikbaarheid van voorzienbare incidentele standplaatsen geschiedt op dezelfde wijze als die van vaste standplaatsen. Voor niet-voorzienbare incidentele standplaatsen kan een verkorte procedure worden toegepast. Dit kan het geval zijn bij een koek-en-zopiekraam als er ijs ligt.

Lid 5: Anders dan de vergunning voor een vaste standplaats kan de vergunning voor een incidentele standplaats worden verleend voor meer dan twee verkoopdagen per week. Dit houdt verband met de korte looptijd van de vergunning.

Artikel 7. Standplaatslocaties en –aantallen

Lid 1: In dit artikel zijn openbare locaties aangewezen die geschikt zijn voor het innemen van een standplaats. Daarbij is rekening gehouden met de toegevoegde waarde die standplaatsen kunnen leveren aan de bestaande winkelstructuur. Ook is bekeken hoeveel standplaatsen per locatie gewenst zijn op basis van de omvang van het verzorgingsgebied van de locatie. Verder is rekening gehouden met openbare orde, verkeersveiligheid en het ruimtelijk aanzien.

Ten opzichte van het Standplaatsen- en ventvergunningenbeleid uit 2006 is de vaste standplaats voor de verkoop van vis op de Vischmarkt in Elburg naar de Havenkade verplaatst. De standplaats voor ijs op de Vischmarkt is vervallen. De overige standplaatslocaties en –aantallen zijn ongewijzigd. De standplaats aan de Eperweg valt onder het provinciaal beleid.

Voor de standplaatslocatie Elburg Havenkade wordt afgeweken van het verbod op branchering. Deze standplaats wordt alleen vergund voor de verkoop van vis en visproducten, in lijn met de maritieme traditie van Elburg, het karakter van de stad en haar visserijgeschiedenis.

Lid 2: Een standplaats op particulier terrein kan worden vergund als het gebruik van de locatie als standplaats past binnen de geldende bestemming in het (tijdelijk deel van het) Omgevingsplan gemeente Elburg. Dat is het geval bij bijvoorbeeld een Centrum- of Detailhandelsbestemming. De eigenaar van de locatie geeft schriftelijk toestemming voor de standplaats op zijn terrein en voor de betreffende ambulante ondernemer. Voor het overige zijn deze beleidsregels onverkort van toepassing op standplaatsen op particulier terrein.

Artikel 8 t/m 10

Deze artikelen spreken voor zich.

Artikel 11. Intrekking of wijziging van vergunning

Met het oog op continuïteit van de bedrijfsvoering van vergunninghouders hebben standplaatsvergunningen een lange looptijd van 15 jaar. Hiermee is ook het gebruik van de openbare ruimte gedurende lange tijd vastgelegd. Bovendien zullen per specifieke standplaatslocatie door de week heen meerdere standplaatsvergunningen met verschillende einddata van kracht zijn. De intrekkingen- en wijzigingsgronden onder c, d en e zijn gesteld met het oog op onvoorziene of toekomstige ontwikkelingen.

Artikel 12. Overgangsrecht

Onder het voormalige Standplaatsenbeleid was een standplaatsvergunning vijf jaar geldig. Daarna werd de vergunning automatisch verlengd. Daardoor waren standplaatshouders verzekerd van voldoende tijd om de investeringen in hun verkoopvoorziening te kunnen terugverdienen. Onder het nieuwe beleid vervalt die

garantie. Om ook de huidige standplaatshouders in staat te stellen om hun investering terug te verdienen is in dit artikel bepaald dat de vergunning van de huidige vergunninghouders in stand blijft tot de in de vergunning vastgelegde vervaldatum. Als dat betekent dat de vergunninghouder minder dan vijftien jaar de tijd krijgt om zijn investering terug te verdienen, dan wordt de vervaldatum verplaatst naar vijftien jaar na de datum van verstrekking van de eerste vergunning voor de betreffende standplaatshouder voor de betreffende locatie en dag/dagen van de week. Als de standplaatshouder zijn standplaats wil wijzigen naar een andere dag of locatie, dan worden de nieuwe beleidsregels wel direct van kracht.

Artikel 13 t/m 15

Deze artikelen spreken voor zich.

Overige regelgeving

Op standplaatsen is een breed juridisch kader van toepassing dat bestaat uit Europese, landelijke en gemeentelijke regelgeving. Omdat de gemeente vaak ook grondeigenaar is, zijn zowel regels van publiekrecht als van privaatrecht van toepassing. Uitgangspunt is het recht van vrije vestiging dat iedere ondernemer heeft. Dit recht is verankerd in de Dienstenrichtlijn en mag alleen worden beperkt als de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of het milieu in het geding is. De gemeente mag bij de beoordeling van een vergunningaanvraag geen rekening houden met concurrentieverhoudingen.

Hieronder zijn de belangrijkste onderdelen van het juridisch kader toegelicht:

Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) en Gemeentewet

De vergunningplicht voor standplaatsen is in de APV vastgesteld door de gemeenteraad. Uit artikel 160 Gemeentewet volgt dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is om de vergunningen te verlenen. Uit artikel 4:81, lid 1 volgt dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is om beleidsregels vast te stellen over het verlenen van vergunningen. Dit zijn dus beleidsregels in de zin van artikel 4:81 lid 1 Awb.

Omgevingswet

De rechtstreekse relevantie van de Omgevingswet voor het Standplaatsenbeleid is beperkt: bestaande rechten worden geëerbiedigd en de vergunningplicht vloeit niet voort uit het Omgevingsplan maar uit de APV. Dat wordt anders als het gaat om verzoeken voor nieuwe standplaatsen op locaties die daartoe niet eerder zijn aangewezen, of als het exploiteren van een standplaats in strijd is met de bestemming of functie van die locatie. Verzoeken om nieuwe standplaatslocaties zullen worden beoordeeld aan de hand van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2 Omgevingswet.

Warenwet

Op het drijven van handel in waren zoals bedoeld in artikel 1 van de Warenwet zijn de bepalingen uit deze wet van toepassing. De Warenwet stelt regels met betrekking tot de goede hoedanigheid en aanduiding van waren. Daarnaast stelt de Warenwet regels met betrekking tot hygiëne en degelijkheid van producten. De Warenwet wordt gehandhaafd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

Winkeltijdenwet

De algemene regel van de Winkeltijdenwet is dat op maandag tot en met zaterdag de openstelling van winkels is toegestaan tussen 06:00 uur en 22:00 uur. Op zon- en feestdagen zijn winkels in beginsel gesloten (artikel 2:1).

In artikel 2:2 van de Winkeltijdenwet staat dat het ook verboden is om op deze dagen en tijden in de uitoefening van een bedrijf, anders dan een winkel, goederen te koop aan te bieden of te verkopen aan en in rechtstreekse aanraking met particulieren. Met de term 'anders dan een winkel' wordt ook straathandel bedoeld.

In artikel 3 van de Winkeltijdenwet staat dat de gemeenteraad bij verordening vrijstelling kan verlenen van het openstellingsverbod dat is genoemd in artikel 2:1. In Elburg is dit opgenomen in de Verordening Winkeltijden Elburg. Volgens artikel 2 van deze verordening zijn winkels vrijgesteld van het openstellingsverbod op bepaalde feestdagen. Deze vrijstelling geldt ook voor standplaatsen.

Dienstenwet

Het verkopen vanaf een standplaats valt onder de Europese Dienstenrichtlijn (2006). In Nederland is de Dienstenrichtlijn omgezet in de Dienstenwet (2009). Volgens deze wet mogen schaarse vergunningen niet voor een onbepaalde tijd worden verleend. Verder betekent dit dat alle ondernemers dezelfde kans moeten hebben op een Standplaatsvergunning. Er mag geen onderscheid worden gemaakt in branches, en er mag geen voorrang worden gegeven aan zittende ondernemers of ondernemers die lokaal gebonden zijn.

Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Artikel 1:8, lid 1 van de APV geeft de algemene weigeringsgronden weer: het belang van de openbare orde, het belang van de openbare veiligheid, het belang van de volksgezondheid en het belang van de bescherming van het milieu. Lid 2 geeft aan dat de vergunning tijdig moet worden aangevraagd zodat er voldoende tijd is voor de behandeling van de aanvraag.

Artikel 5:17 geeft de definitie van een standplaats aan. Ook wordt weergegeven dat een jaarmarkt, markt en evenement niet onder het standplaatsenbeleid valt.

Artikel 5:18, lid 1 van de APV bepaalt dat het innemen van een standplaats vergunningplichtig is. Lid 2 geeft een toevoeging op de in artikel 1:8 genoemde weigeringsgronden, namelijk als de aanvraag in strijd is met een geldend bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit. In lid 3 wordt aangegeven dat een vergunning ook kan worden geweigerd als de standplaats niet voldoet aan redelijke eisen van welstand of als er een dwingende reden van algemeen belang bestaat.

Detailhandelstructuurvisie

In de Detailhandelstructuurvisie, vastgesteld in 2018, is artikel 3.4 gewijd aan standplaatsen. Hierin is aangegeven dat terughoudend moet worden omgegaan met het toestaan van standplaatsen, omdat zij concurrerend kunnen zijn aan het voorzieningsniveau van permanente winkels. In de visie wordt gesteld dat standplaatsen op twee typen locaties van toegevoegde waarde kunnen zijn:

- a. locaties waar op bepaalde momenten veel consumenten zijn, maar waar winkels ongewenst of onhaalbaar zijn, bijvoorbeeld een recreatiegebied;
- b. centrumgebieden met een beperkt draagvlak, waar standplaatsen een aanvulling zijn op het winkelaanbod, mits het branches betreft dit niet in het winkelaanbod vertegenwoordigd zijn.

Het gestelde onder b is echter strijdig met de Dienstenwet, waarin is vastgelegd dat er geen branchering mag plaatsvinden.

Jurisprudentie Raad van State

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 13 januari 2016 een uitspraak gedaan over een mogelijke weigeringsgrond als de standplaats concurrerend is met bestaande winkels in het verzorgingsgebied. Daarbij is de vraag of een standplaats kan zorgen voor een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in een verzorgingsgebied, waardoor voor een mogelijke sluiting van bestaande voorzieningen moet worden gevreesd. De Raad van State geeft aan: "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 daarbij is of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen worden voorzien in hun eerste levensbehoeften. Over het algemeen kan worden verwacht dat het voorzieningenniveau door een standplaats, die hooguit twee dagen per week door dezelfde standplaatshouder gebruikt wordt, niet zodanig wordt ontwricht dat dit zal leiden tot sluiting van bestaande winkels. Mogelijke concurrentie met bestaande winkels vormt dan ook geen weigeringsgrond voor een vergunningaanvraag van een standplaats.

Toelichting op de locaties

a. Elburg, winkelcentrum De Vrijheid



Winkelcentrum De Vrijheid heeft een verzorgingsgebied dat zich uitstrekt van Oostendorp en de wijk De Vrijheid tot en met de wijken aan de noordkant van de Oostelijke Rondweg. Uitgaande van de omvang van dit verzorgingsgebied zijn meerdere standplaatsen wenselijk. Op winkelcentrum De Vrijheid zijn vanwege de beperkte ruimte echter maximaal twee standplaatsen uitgifbaar. Een gedeelte van de parkeerplaats wordt beschikbaar gesteld voor deze standplaatsen.

De bezetting van de parkeerplaats is gedurende vrijdagen en zaterdagen erg hoog. Vanuit verkeersoogpunt is het dan ook onwenselijk dat tijdens deze tijdstippen standplaatsen worden ingenomen, want daardoor zou het beschikbare aanbod van parkeerplaatsen verminderen. Daarnaast kunnen

standplaatsen leiden tot een verkeersaantrekkende werking. Dit kan zorgen voor verkeersonveilige situaties.

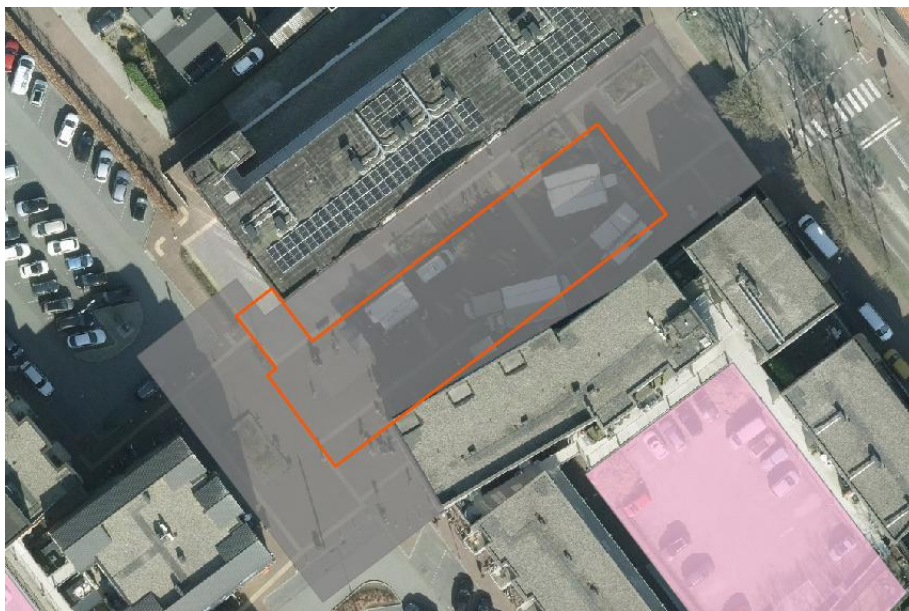
De huidige standplaatsvergunningen op vrijdagen en zaterdagen vallen onder het overgangsrecht. Nieuwe standplaatsvergunningen voor koopavonden, vrijdagen of zaterdagen worden niet meer uitgegeven.

b. Elburg, Havenkade



Elburg heeft een historie als vissersplaats aan de Zuiderzee. Door verkoop van visproducten aan de haven blijft die maritieme traditie zichtbaar en levend. Het sluit aan bij het karakter van de stad en haar visserijgeschiedenis. Een standplaats voor visverkoop biedt niet alleen meerwaarde aan de inwoners van Elburg, maar ook aan bezoekers van de Hanzestad,

c. 't Harde, winkelcentrum



De kern 't Harde heeft ca. 7.000 inwoners. Gezien de ligging naast de A28 zou het verzorgingsgebied groter kunnen zijn. In de afgelopen jaren is het winkelcentrum flink vernieuwd. Ook de centrale ruimte heeft een metamorfose ondergaan, waardoor het een aantrekkelijke verblijfslocatie is geworden. Op deze locatie vindt op zaterdagmorgen een minimarkt plaats. Er is ruimte voor maximaal zes standplaatsen en een incidentele standplaats. Op doordeweekse dagen worden twee standplaatsen per dag toegestaan.

d. Doornspijk, Parkeerplaats dorps huis de Deel



Omdat het aantal voorzieningen in Doornspijk laag is, is één vaste standplaatslocatie beschikbaar op de parkeerplaats van dorps huis De Deel. Daarnaast is er één incidentele standplaats.

e. Onbepaalde locatie aan het Veluwemeer en Drontermeer

Tijdens een vorstperiode kunnen twee standplaatsen als 'koek-en-zopietent' in gebruik worden genomen aan/op het Veluwemeer en Drontermeer. Gezien het speciale karakter van deze standplaatsen is het niet mogelijk om een exacte locatie aan te wijzen.