



VERGADERING GEMEENTERAAD 2010

Pre-adviesnr. 34
Agendapunt
Onderwerp Wijzigingen Algemene Plaatselijke
Verordening

Middenbeemster, 20 april 2010

Aan de raad

> voorstel

Vaststelling van de Algemene Plaatselijke Verordening 2010.

> toelichting

De in 2009 vastgestelde Algemene Plaatselijke Verordening dient, in verband met de invoering van de Dienstenwet (die uitvoering geeft aan de Europese Dienstenrichtlijn) en de inwerkingtreding van de Wabo, te worden aangepast. Daarnaast dienen er uit praktisch oogpunt een aantal wijzigingen te worden doorgevoerd. Hiermee wordt aansluiting gezocht met de feitelijke situatie en wordt het makkelijker handhavend op te treden. Daarnaast worden bepaalde artikelen uit de APV duidelijker voor de burger. Hieronder wordt één en ander nader toegelicht.

Vernummering van de APV

Voor wat betreft de nummering van de artikelen in de APV 2010 zal aansluiting worden gezocht bij de nummering van de VNG. Hierdoor wordt het makkelijker in de toekomst eventuele (al dan niet verplichte) wijzigingen van de VNG door te voeren. Daarnaast komt de nummering dan overeen met de toelichting van de VNG. In de onderstaande toelichting wordt steeds uitgegaan van deze nieuwe nummering. Dit betekent ook dat sommige artikelen in een andere afdeling geplaatst worden.

Verplichte wijzigingen van de APV

Dienstenrichtlijn

De belangrijkste consequentie van de Dienstenrichtlijn voor de APV is de verplichte invoering van de lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) voor vergunningsstelsels die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Alleen vanwege dwingende redenen van algemeen belang kan van de lex silencio positivo worden afgezien. Volgens de VNG verdient het de voorkeur om in de APV zowel aan te geven op welke bepalingen de lex silencio positivo wel van toepassing wordt verklaard, als voor welke bepalingen de lex silencio positivo om dwingende redenen van algemeen belang niet van toepassing wordt verklaard.

Wijzigingen

Het bovenstaande brengt met zich mee dat in de APV twee nieuwe artikelen dienen te worden opgenomen. De toelichting treft u bijgaand aan. Deze toelichting hoort bij de model-APV van de VNG en kan waar Beemster heeft gekozen voor een lokale formulering afwijken.

Ten behoeve van de rechtszekerheid is gekozen voor een uitputtende opsomming van de bepalingen waarvoor de *lex silencio positivo* niet van toepassing is (artikel 1.10 APV). Het gaat om de volgende twee nieuwe artikelen, in te voegen in hoofdstuk 1 van de APV:

Artikel 1.9 Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is van toepassing op het volgende artikel in deze verordening:

- Artikel 2.4.1: ontheffing van het verbod optreden als straatartiest.
- Artikel 2.5.1: vergunning voor het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan.

Artikel 1.10 Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is niet van toepassing op de volgende artikelen in deze verordening:

- Artikel 2.3.1: ontheffing van het verbod tot het aanbieden van geschreven of gedrukte stukken;
- Artikel 2.5.2: aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg;
- Artikel 2.5.3: maken, veranderen van een uitweg;
- Artikel 2.7.2: vergunning evenementen;
- Artikel 2.10.1: exploitatievergunning speelgelegenheid;
- Artikel 2.13.2: vergunning tot het ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk tijdens de verkoopdagen ;
- Artikel 2.13.3: ontheffing van het verbod tot het bezigen van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling;
- Artikel 3.2.1: vergunning seksinrichting;
- Artikel 4.2.1: vergunning voor gevelreiniging;
- Artikel 4.5.2: ontheffing van het verbod tot recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen;
- Artikel 5.1.2: ontheffing voor het parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.;
- Artikel 5.1.3: ontheffing voor het te koop aanbieden van voertuigen;
- Artikel 5.1.6: ontheffing voor het plaatsen van caravans e.d. langer dan vijf dagen;
- Artikel 5.1.7: ontheffing voor het parkeren van reclamevoertuigen;
- Artikel 5.1.8: ontheffing voor het parkeren van grote voertuigen;
- Artikel 5.2.1: collectevergunning;
- Artikel 5.5.2: standplaatsvergunning;
- Artikel 5.8.1: ontheffing verbranden afvalstoffen;
- Artikel 5.9.2: verstrooiing van as.

NB: In het model van de VNG is in artikel 1:9 paragraaf 4.1.3.3 Awb ook van toepassing verklaard op de vergunning tot het organiseren van een snuffelmarkt. In het kader van de deregulering is deze vergunning in de APV Beemster 2009 echter vervangen door een meldingsplicht (artikel 5.4.2). Om die reden is het al dan niet van toepassing verklaren van de *lex silencio positivo* op de vergunning voor het organiseren van een snuffelmarkt voor de gemeente Beemster overbodig.

Wabo

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt dat een aantal toestemmingstelsels op grond van gemeentelijke verordeningen met betrekking tot het realiseren van een fysiek project procedureel wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Hierbij wordt in de wet onderscheid gemaakt tussen verplicht integrerende toestemmingstelsels en vrijwillig integrerende

toestemmingstelsels. De VNG heeft de verplicht integrerende toestemmingsstelsels opgenomen in de model-APV.

Wijzigingen

De aanpassing van de APV aan de Wabo heeft betrekking op een tweetal toestemmingsstelsels, te weten het aanleggen en veranderen van een weg en het vellen van een houtopstand. De VNG heeft hiertoe een wijzigingsverordening voor de APV opgesteld. Voor de APV Beemster 2009 heeft de invoering van de Wabo de volgende consequenties:

- A Aan artikel 1.1. wordt toegevoegd, onder vervanging van de punt na onderdeel h. door een puntkomma, een onderdeel i. dat luidt:
 - i. bevoegd gezag: bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

- B Artikel 1.2 wordt als volgt gewijzigd:
 - 1. In het eerste lid wordt de zinsnede "na de dag waarop de aanvraag ontvangen is" vervangen door: na de datum van ontvangst van de aanvraag.
 - 2. Toegevoegd wordt een derde lid, dat luidt:
 - 4. In afwijking van het tweede lid is artikel 3.9 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing indien beslist wordt op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 2:11 of artikel 4:11.

- C In het eerste lid van artikel 2:11 en 2:12 wordt de zinsnede "zonder vergunning van het college" vervangen door: zonder vergunning van het bevoegd gezag.

- D Artikel 4:11 wordt als volgt gewijzigd:
 - 1. Het opschrift "Kapvergunning" wordt vervangen door: Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden.
 - 2. In het eerste lid wordt de zinsnede "zonder vergunning van het college" vervangen door: zonder vergunning van het bevoegd gezag.
 - 3. In het derde lid wordt de zinsnede "Het college kan een herplantplicht opleggen" vervangen door: het bevoegd gezag kan een herplantplicht opleggen.

- E Artikel 4:12 vervalt.

- F Aan artikel 6:5 wordt een tweede lid toegevoegd: Aanvragen om een vergunning als bedoeld in de artikelen 2:11, 2:12 en 4:11 die zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van deze wijzigingsverordening worden afgehandeld volgens het recht zoals dat gold vóór het tijdstip waarop artikel 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in werking is getreden.

- G Deze verordening treedt in werking op het tijdstip waarop artikel 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in werking treedt.

De gebruikte nummering gaat uit van de APV Beemster 2009. De toelichting treft u bijgaand aan. Deze toelichting hoort bij de model-APV van de VNG en kan waar Beemster heeft gekozen voor een lokale formulering afwijken.

Gewenste wijzigingen APV:

Herinvoer van de vergunningplicht voor het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg

In artikel 2.5.1 van de APV (2009) wordt het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie ervan gereguleerd. Hieronder valt ook het plaatsen van reclameborden (in de meeste gevallen de zogenaamde sandwichborden). Gebleken is dat het huidige beleid niet overeenstemt met deze bepaling en bovendien strijdig is met de vaste jurisprudentie van de Voorzieningenrechter. Het gaat hierbij om de volgende punten:

1. Het beleid is gestoeld op de veronderstelling dat sprake is van een vergunningsplicht. Echter, bij de herziening van de APV in 2008 is deze vergunningsplicht, in het kader van de deregulering, uit de APV geschrapt. Bij de evaluatie van de APV in 2009 is de vergunningsplicht niet opnieuw ingevoerd.
2. Verder wordt er – behoudens bijzondere omstandigheden - geen reclame voor evenementen die buiten de Beemster worden georganiseerd toegestaan. Deze beperking is in strijd met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), nu op deze manier het recht op vrijheid van meningsuiting teveel wordt beperkt.¹

Ad 1

Het huidige artikel 2.5.1 luidt (voor zover relevant) als volgt:

1. Het is verboden de weg of een weggedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, **als**:
 - a. het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg, gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, dan wel een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;
 - b. het beoogde gebruik hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.
2. Het bevoegd bestuursorgaan kan in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving nadere regels stellen ten aanzien van terrassen en uitstallingen
3. Het bevoegd bestuursorgaan kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.

Uit het artikel blijkt dat het plaatsen van reclameborden (of het ophangen van spandoeken) of het plaatsen van andere voorwerpen op of aan de weg is toegestaan, **zolang** dit geen schade toebrengt aan de weg, gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, of een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg. Daarnaast dient de plaatsing van de borden te voldoen aan redelijke eisen van welstand, zoals vastgelegd in de Welstandsnota.

Voor het plaatsen van reclameborden is dus **geen vergunning** vereist. Dit betekent dat, zolang aan de voorwaarden genoemd in art. 2.5.1, eerste lid, APV wordt voldaan, een ieder reclameborden kan plaatsen. Indien, volgens het college, de plaatsing van een reclamebord in strijd is met de hiervoor genoemde bepalingen, ligt de bewijslast bij de gemeente alvorens handhavend kan worden opgetreden. Indien gekozen wordt voor het verlenen van een ontheffing (waar voor de aanvrager kosten aan zijn verbonden) zal de gemeente ook moeten aantonen waarom die ontheffing vereist is. Dit is lastig omdat de in de Welstandsnota opgenomen normen erg subjectief zijn en er veel ruimte voor discussie blijft. Het is op basis van het huidige artikel dus erg moeilijk om wildgroei van reclame-uitingen tegen te gaan en het plaatsen van voorwerpen langs de weg te reguleren.

¹ Pres. Rb Zwolle 29-10-1997, KG 1997, 389. Artikel 10 EVRM beschermt ook uitingen met een commercieel karakter.

De herinvoer van de vergunningplicht strookt niet met het streven om zoveel mogelijk deregulering toe te passen. Het voordeel van de herinvoer is echter dat aansluiting wordt gezocht bij de feitelijke situatie (burgers vragen – bijna – altijd een vergunning aan omdat zij dit gewend zijn), er meer duidelijkheid en rechtzekerheid geboden wordt en is het tenslotte makkelijker om handhavend op te treden.

Het nieuwe artikel 2.10 komt er als volgt uit te zien:

Artikel 2.10 Het gebruik van de weg in strijd met de publieke functie daarvan

1. Het is verboden zonder voorafgaande vergunning van het college de weg of een weggedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig te publieke functie daarvan.
2. Een vergunning bedoeld in het eerste lid kan worden geweigerd:
 - a. indien het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg, gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, dan wel een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;
 - b. indien het beoogde gebruik hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;
 - c. in het belang van de voorkoming of beperking van overlast voor gebruikers van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak.
3. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor:
 - a. evenementen als bedoeld in artikel 2:24;
 - b. standplaatsen als bedoeld in artikel 5:17.
4. Het verbod in het eerste lid geldt tevens niet voor voorwerpen of stoffen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard of voorzover in het daarin geregelde wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatwerken, artikel 5 van de Wegenverkeerswet of het Provinciaal wegenreglement.
5. Indien het college niet binnen de in artikel 1.2 genoemde termijn op de aanvraag heeft beslist, wordt de vergunning geacht te zijn verleend.
6. Het college kan categorieën van voorwerpen aanwijzen waarvoor het verbod in het eerste lid niet geldt.

Op de punten a tot en met c van het tweede lid, wordt beleid ontwikkeld. Op grond van dit beleid wordt dan beoordeeld of een vergunningaanvraag al dan niet kan worden toegewezen. Voor het zesde lid moet een Uitvoeringsbesluit vastgesteld worden. Dit besluit zal tegelijkertijd met de nieuwe APV in werking treden. Met dit besluit wordt voorkomen dat er een vergunning moet worden aangevraagd voor voorwerpen die geen hinder of overlast veroorzaken. Te denken valt aan bloembakken en uitstallingen en kleine reclameborden in het winkelgebied. De herinvoer van de vergunningplicht brengt dus niet met zich mee dat voor **alle** voorwerpen een vergunning aangevraagd moet worden. Deregulering wordt dus niet geheel uit het oog verloren.

Het is bovendien van belang in het oog te houden dat dit artikel niet alleen het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg regelt, maar het gebruik van de weg. Dit is dus veel meer omvattend en kan ook in het kader van evenementen, optochten en terrassen een rol van betekenis spelen.

Consequentie van de herinvoer van de vergunningplicht is dat de volgende artikelen ook opnieuw moeten worden ingevoerd, omdat deze niet langer onder de reikwijdte van artikel 2:10 zullen vallen. Dit botst niet met de deregulering omdat het slechts verbodsbepalingen betreft die thans onder het huidige artikel 2.5.1 (APV 2009) vallen.

2:15 Hinderlijke beplanting of voorwerp

Het is 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.

2:19 Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp

1. Het is verboden op, aan of boven het voor voetgangers of (brom)fietsers bestemde deel van de weg op enigerlei wijze prikkeldraad, schrikdraad, puntdraad of andere scherpe voorwerpen aan te brengen of te hebben hangen lager dan 2,2 meter boven dat gedeelte van de weg.
2. Het verbod geldt niet voor prikkeldraad, schrikdraad, puntdraad of andere scherpe voorwerpen, die op grotere afstand dan 0,25 meter uit de uiterste boord van de weg, op van de weg af gerichte delen van een afscheiding zijn aangebracht.
3. Voor toepassing van dit artikel wordt onder 'weg' verstaan wat artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994 daaronder verstaat.
4. Het verbod in het eerste lid geldt niet voorzover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.

De toelichting op deze artikelen treft u bijgaand aan. Deze toelichting hoort bij de model-APV van de VNG en kan waar Beemster heeft gekozen voor een lokale formulering afwijken.

Wijziging van artikel 1.3 APV

In artikel 1.3 is de indieningstermijn voor een aanvraag voor een vergunning of ontheffing geregeld. Op grond van het eerste lid mag een aanvraag tot drie weken vóór het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning nodig heeft, worden ingediend.

Deze termijn is voor de behandeling van aanvragen voor een evenementenvergunning erg kort. Om die reden dient op grond van het tweede lid een uitvoeringsbesluit genomen te worden waarin de indieningstermijn voor de aanvraag van een evenementenvergunning op 8 weken wordt bepaald. Deze tijd is, in verband met het inwinnen van adviezen bij verschillende personen, nodig om het besluit goed voor te kunnen bereiden.

Verder wordt een derde lid ingevoegd, dat als volgt zal luiden:

3. Voor nader door de burgemeester aangewezen grootschalige evenementen, wordt de termijn als bedoeld in het eerste lid bepaald op maximaal zes maanden.

Hierdoor kan de indieningstermijn voor grote evenementen zoals de Beemster Feestweek en de Zondagsmarkt in september verlengd worden. Ook hiervoor dient dan een uitvoeringsbesluit genomen te worden. Ook dit besluit zal gelijktijdig met deze APV in werking treden.

Alternatieve geluidsnormen voor collectieve en incidentele festiviteiten

Op grond van artikel 4.1.2 worden er jaarlijks een aantal collectieve festiviteiten aangewezen. Daarnaast kan een inrichting maximaal 4 incidentele festiviteiten per jaar houden. Wanneer sprake is van een collectieve of incidentele festiviteit, zijn de geluidsnormen van het Besluit algemene regels milieubeheer (het Activiteitenbesluit) niet van toepassing. Het feit dat de geluidsnormen van het Besluit niet van toepassing zijn, betekent niet dat er geen overlast kan worden ervaren als gevolg van de festiviteiten. Op dit moment zijn er geen alternatieve geluidsnormen opgenomen in de APV. Handhavend optreden tegen excessief geluidsoverlast is dus niet of nauwelijks mogelijk.

In het (nog vast te stellen) evenementenbeleid worden aanvullende voorwaarden opgenomen ter voorkoming of beperking van geluidsoverlast. Om die reden dient in de APV te worden aangegeven dat het college nadere regels kan stellen. Aan artikel 4.1.2 en 4.1.3 wordt dan ook het volgende lid toegevoegd:

- Het bevoegd bestuursorgaan kan, ten aanzien van de geluidsnormen, nadere regels stellen ter voorkoming of beperking van geluidsoverlast.

Deregulering

De artikelen 2.8.4 en 2.8.5 van de APV Beemster 2009 (zie bijlage), worden samengevoegd in artikel 2:31 van de APV Beemster 2010 (verboden gedragingen). Verder komt artikel 3:12 te vervallen, nu deze termijn reeds in artikel 1:2 is opgenomen.

Overgangsrecht

De wijzigingen op grond van de Wabo treden pas in werking na de inwerkingtreding van die wet (zie punt G). De verwachting is dat de Wabo op 1 juli 2010 inwerking treedt. Alle hiervoor genoemde wijzigingen treden in werking op het moment dat de Wabo van kracht wordt. Op die manier hoeven er niet op een later tijdstip nieuwe wijzigingen te worden toegevoegd en treedt de APV Beemster 2010 als geheel in werking. In de APV wordt hiertoe een overgangsbepaling opgenomen.

> juridische consequenties

Voorliggende Algemene plaatselijke verordening is in overeenstemming gebracht met de Europese Dienstenrichtlijn en de Wabo. Deze verordening treedt in werking op het tijdstip waarop artikel 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in werking treedt. Waar mogelijk is deregulering toegepast.

> financiële consequenties

n.v.t.

Burgemeester en wethouders van Beemster,
de burgemeester, de secretaris,

H.N.G. Brinkman

E. Kroese-Vrolijk