
ADVIESRAPPORT BRANCHERING STANDPLAATSEN UTRECHT

6 oktober 2023

RHO ADVISEURS



RHO ADVISEURS

DATUM 6 oktober 2023
KENMERK 20230800/97948/003TWAL

PROJECT Utrecht, branchering standplaatsen i.r.t. Dienstenrichtlijn
PROJECTLEIDER [REDACTED]

OPDRACHTGEVER Gemeente Utrecht
PROJECTNUMMER 20230800

AUTEURS [REDACTED]
STATUS Eindversie



SAMENVATTING

NIEUWE UITGIFTE VAN STANDPLAATSVERGUNNINGEN IN UTRECHT

De gemeente Utrecht gaat de standplaatsvergunningen opnieuw uitgeven. Dit gebeurt in een keer voor de hele gemeente. Er is beleidsmatig een beperkt aantal plaatsen in de openbare ruimte aangewezen ter gebruik voor commerciële verkoop. Voor deze plaatsen worden vergunningen uitgegeven. Omdat het hier om zogenaamde 'schaarse vergunningen' gaat moet worden voldaan aan de Europese Dienstenrichtlijn, zoals door Nederland is vastgelegd in de Dienstenwet. Hierbij is het uitgangspunt: iedere geïnteresseerde moet in aanmerking kunnen komen voor een standplaatsvergunning.

De gemeenteraad heeft het college als opdracht gegeven om te onderzoeken of de toewijzing van de vergunningen aan standplaatshouders onder meer op basis van een brancheringsmaatregel kan plaatsvinden. Rho Adviseurs is gevraagd om te onderzoeken in hoeverre en op welke wijze branchering juridisch houdbaar is. Een brancheringsregeling ten aanzien van detailhandel houdt in dat binnen detailhandel verschillende branches worden onderscheiden en enkele branches worden uitgesloten van vestiging of bij het uitgeven van vergunningen.

Het toepassen van branchering levert een vestigingsbeperking op voor ondernemers. Er wordt immers voorgeschreven welk type product zij wel of niet kunnen aanbieden. Dit is een vestigingsbeperking, die in beginsel niet is toegestaan onder de Dienstenrichtlijn en de Nederlandse Dienstenwet, maar onder voorwaarden wel mogelijk is. Hiervoor vormt de Appingedamjurisprudentie het kader.

DIENSTENRICHTLIJN EN DIENSTENWET

De Dienstenrichtlijn en Dienstenwet bepalen – kort gezegd – dat de beoogde uitgifteprocedure voor standplaatsen alleen vestigingsbeperkingen mag bevatten als deze (a) niet-discriminerend, (b) noodzakelijk én (c) evenredig zijn. Dit betekent het volgende voor de toewijzing van de vergunningen aan standplaatshouders.

a) Discriminatie

Er mogen geen beperkingen worden gesteld aan herkomst van een ondernemer of de vestigingsplaats.

b) Noodzakelijkheid

De brancheringsregeling moet noodzakelijk zijn. Dat is het geval als er 'dwingende redenen van algemeen belang' kunnen worden genoemd als basis voor de brancheringsregeling. Dwingende redenen van algemeen belang moeten zijn gericht op de bescherming van het milieu en meer specifiek van het stedelijk milieu. Het gaat dan om de vraag of en hoe de doelstellingen van het ruimtelijk beleid en het beleid ten aanzien van detailhandel en horeca in het bijzonder, kunnen worden bereikt met het vaststellen van een brancheringsregeling.

c) Evenredigheid

Een brancheringsregeling bestaat uit maatregelen ofwel vestigingsbeperkingen die aan de dienstverlening worden gesteld. Een maatregel in de brancheringsregeling moet aan de volgende vereisten voldoen:

- *De maatregel is geschikt en effectief voor het beoogde doel, zoals getoetst bij het criterium noodzakelijkheid.*
Uit jurisprudentie blijkt dat een brancheringsregeling als geschikt en effectief wordt aangemerkt voor het bereiken van het beoogde doel.
- *De maatregel wordt op coherente en systematische wijze toegepast.*
Dit vereiste zorgt ervoor dat op dezelfde type locaties, dezelfde branchering wordt aangehouden.
- *De maatregel gaat niet verder dan nodig; vestigingsbeperkingen moeten een zinvolle bijdrage leveren aan het bereiken van de nagestreefde doelen.*
Op zichzelf kan branchering noodzakelijk zijn. Dan is altijd nog een beoordeling nodig of het doel ook met een minder verstreckende maatregel kan worden bereikt.

ADVIES RHO ADVISEURS

De vraag of het mogelijk is standplaatsen in Utrecht te brancheren, wordt positief beantwoord. Dat is zeker mogelijk. Voor de branchering van standplaatsen in Utrecht wordt navolgende brancheringsregeling geadviseerd.

- Vaste standplaatsen in winkelcentra al dan niet gelegen binnen de aangewezen retail hoofdstructuur
Ter bescherming van retaillocaties en warenmarkten worden hier ter plaatse van standplaatsen geen non-food-branches toegestaan, met uitzondering van 'verse' bloemen en planten. De invulling van standplaatsen door standplaatshouders die zich richten op food, waaronder ook versbereide waren, zijn een aanvulling op winkels, horeca en eventueel aanwezige warenmarkten. Op een locatie met meerdere standplaatsen is het advies de diversiteit van branches als voorwaarde op te nemen om de aantrekkingskracht op de consument te vergroten.
- Vaste standplaatsen op verspreide locaties bij parken en begraafplaatsen
Alleen standplaatsen toestaan bij winkelgebieden zou een te vergaande maatregel zijn. Vaste standplaatsen gericht op detailhandel in versbereide producten draagt bij aan het verbeteren van de leefbaarheid van de wijken. Consumenten bezoeken parken en begraafplaatsen gericht; de verkoop van versbereide producten, bloemen en planten past hierbij en is niet strijdig met de doelstellingen. Op een locatie met meerdere standplaatsen is diversiteit van branches gewenst om de aantrekkingskracht op de consument te vergroten.
- Seizoensstandplaatsen, slechts een deel van het jaar in gebruik
Op specifieke locaties kunnen vergunningen voor standplaatsen worden uitgegeven voor de branches gericht op seizoensgebonden producten, zoals: kerstbomen, oliebollen, pannenkoeken of poffertjes, seizoensfruit, seizoenssoepen, ijs en aanverwante artikelen. Op een locatie met meerdere standplaatsen is diversiteit van branches gewenst om de aantrekkingskracht op de consument te vergroten.

Het advies is gebaseerd op de volgende onderbouwing op hoofdlijnen:

- Het streven is in Utrecht te komen tot een heldere, evenwichtige en duurzame voorzieningenstructuur, waarbij de verschillende retaillocaties elkaar aanvullen en elke retaillocatie een eigen taak binnen de structuur vervult. Naast enkele andere doelstelling is van belang dat ingezet wordt op concentratie in een beperkt aantal gebieden om winkelvoorzieningen en -gebieden economisch vitaal te houden.
- Uit de analyses uitgevoerd door Rho Adviseurs blijkt dat het over het algemeen goed gaat met het retailaanbod in Utrecht. Er zijn wel verschillen tussen de ontwikkeling in de hoofdbanches food enerzijds en non-food anderzijds te constateren: er is groei in winkels in de dagelijkse goederen (food) en horeca (waaronder fastservice), het winkelaanbod in niet-dagelijkse goederen en non-food staat als gevolg van online verkopen onder druk. Dit zorgt er voor dat voor detailhandel actieve sturing op een aantal specifieke winkelgebieden uit de retail hoofdstructuur nodig is.

Voor het opnemen van een brancheringsregeling zijn 'dwingende redenen van algemeen belang' (beleidskader gemeente Utrecht) aanwezig, zodat een brancheringsregeling noodzakelijk is. Specifieke gegevens uit marktverkenning van het huidige consumentengedrag en retailaanbod en marktverkenning van de trends en ontwikkelingen in het consumentengedrag en retailaanbod geven aan dat een brancheringsregeling evenredig is. Geconstateerd is dat de brancheringsregeling voldoet aan de drie criteria uit artikel 15, derde lid, onder a, b en c (niet-discriminerend, noodzakelijk, evenredig).

INHOUD

Samenvatting	3
1. Inleiding nieuwe uitgifte standplaatsvergunningen	6
2. Advies branchering standplaatsvergunningen	9
2.1 De opbouw van het advies voor een brancheringsregeling voor uitgifte standplaatsvergunningen	9
2.2 Het advies voor een brancheringsregeling voor standplaatsvergunningen	9
2.3 Toelichting op het advies branchering standplaatsvergunningen	12
2.4 Mogelijkheden en onmogelijkheden voor brancheringsregelingen	16
Bijlage 1 Analyse beleidskaders gemeente Utrecht	18
Bijlage 2 Algemene Plaatselijke Verordening – gemeente Utrecht (in werking 1 april 2010)	22
Bijlage 3 Analyse standplaatsaanbod Utrecht, standplaatsenbeleid andere gemeenten en jurisprudentie branchering standplaatsen	29
Bijlage 4 Marktverkenning: analyse huidige situatie consumentengedrag en retailaanbod	31
Bijlage 5 Marktverkenning: analyse trends en ontwikkelingen in consumentengedrag en retailaanbod	36
Bijlage 6 Analyse van mogelijkheden en onmogelijkheden voor brancheringsregeling	41
Bijlage 7 Dienstenrichtlijn en informatie Kenniscentrum Europa Centraal	43

1. INLEIDING NIEUWE UITGIFTE STANDPLAATSVERGUNNINGEN

AANLEIDING

NIEUWE UITGIFTE VAN STANDPLAATSVERGUNNINGEN IN UTRECHT

Utrecht is een gewilde stad om een standplaats te hebben. Op dit moment zijn er ruim 80 standplaatslocaties op gemeenteground. Voor de hiervoor benodigde vergunning voor standplaatshouders geldt een overgangsregeling die per 31 december 2023 verloopt. De gemeente Utrecht (hierna: "de gemeente") gaat alle standplaatsvergunningen opnieuw en in één keer voor heel de gemeente uitgeven. Tot oktober 2025 wordt gedoogd dat standplaatshouders op hun plek blijven staan. Uit recente jurisprudentie komt naar voren dat standplaatsen schaarse vergunningen zijn en dat moet worden voldaan aan de Europese Dienstenrichtlijn, zoals uitgewerkt in de Dienstenwet die de Tweede Kamer in 2009 vaststelde (hierna "Dienstenrichtlijn"). Het bieden van gelijke kansen is hierbij het uitgangspunt: iedere geïnteresseerde moet in aanmerking kunnen komen voor een standplaatsvergunning.

JURIDISCHE CONTEXT¹

De standplaatshouders in Utrecht beschikken over een vergunning op grond van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 (hierna: "APV"). De looptijd van de in 2013 uitgegeven standplaatsvergunningen eindigt op 1 januari 2024. Op grond van de APV geldt een limietenstelsel, ofwel er is een maximum gesteld aan het aantal standplaatsvergunningen. Daarmee is sprake van schaarse vergunningen die niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend vanwege de Dienstenrichtlijn². De gemeente dient alle standplaatsen opnieuw te vergunnen om iedereen gelijke kans te bieden van een plek in de stad.

VERZOEK GEMEENTERAAD³

De gemeenteraad heeft, in de Commissievergadering VOWE van 23 maart 2023 en de Raadsvergadering van 6 april 2023, gevraagd om in gesprek te gaan met de branche om zo te komen tot uitwerking van nadere opties in het beleid voor standplaatsondernemers:

- De gemeenteraad heeft het college verzocht om meer gericht en op basis van inhoud te gaan selecteren, en niet primair te kiezen voor loten.
- Binnen de vestigingsbeperkingen van de wet zoekt het college de ruimte om zoveel mogelijk te doen met als gezamenlijk doel: recht te doen aan de ondernemers en hun rol in de buurt en de stad, en het bieden van een eerlijke kans voor iedereen en ruimte te bieden voor nieuwe ondernemers.

De raad heeft het college als opdracht gegeven om te onderzoeken of de toewijzing van de standplaatsen kan worden gebaseerd op branchering en inhoudelijke criteria (duurzaamheid, binding met de wijk).

BRANCHERINGSREGELING

Een brancheringsregeling ten aanzien van detailhandel houdt in dat binnen detailhandel verschillende branches worden onderscheiden en enkele branches worden uitgesloten van vestiging of bij het verlenen van vergunningen. Daarbij gaat het om het opnemen van een vestigingsbeperking voor detailhandel.

DIENSTENRICHTLIJN

De Dienstenrichtlijn bepaalt – kort gezegd – dat een bestemmingsplan en in dit geval ook de beoogde uitgifteprocedure voor standplaatsen, alleen vestigingsbeperkingen ten aanzien van een dienst mag bevatten als deze vestigingsbeperkingen:⁴

¹ Advies inzake beleid standplaatsvergunningen gemeente Utrecht, Van Benthem & Keulen, 8 maart 2023

² ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (Vlaardingen).

³ Kenmerk 10523085

⁴ In jurisprudentie worden vestigingsbeperkingen getoetst aan artikel 15, derde lid, onder a, b en c van de Dienstenrichtlijn: niet-discriminatoir, noodzakelijk en evenredig. In artikel 9, eerste lid onder a, b, en c juncto artikel 10 tweede lid onder a, b en c zijn vergelijkbare voorwaarden voor een vergunningstelsel opgenomen. In hetzelfde artikel is onder d tot en met g is aanvullend bepaald dat wordt getoetst aan de voorwaarden d) duidelijk en ondubbelzinnig; e) objectief; f)

-
- niet-discriminerend zijn,
 - noodzakelijk zijn én
 - evenredig zijn.

Detailhandel in goederen is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en een vestigingsbeperking moet dus aan deze voorwaarden voldoen. Bij de verkoop van goederen op een vaste standplaats en op seizoensstandplaatsen wordt openbaar gebied gebruikt voor detailhandelsactiviteiten en is hier dus ook sprake van.

APPINGEDAMUITSPRAAK: ONDERSCHIED IN BRANCHES MAKEN MAG

In het bestemmingsplan Stad Appingedam was voor het Woonplein een brancheringsregeling opgenomen:

- Op het Woonplein is zogeheten perifere detailhandel wel toegestaan: detailhandel in auto, boten, caravans (ABC-goederen), woonwinkels, bouwmarkten, tuincentra.
- Op het Woonplein is reguliere detailhandel, zoals mode en luxe en supermarkten, niet toegestaan.
- Detailhandel in mode en luxe en supermarkten moeten zich vestigen in de binnenstad of in wijkwinkelcentra in Appingedam.

In het kader van de Appingedam-beroepsprocedure is hiervoor een onderbouwing opgesteld. Daaruit bleek dat als in een centrumgebied het aandeel van detailhandel in mode & luxe en in dagelijkse goederen afneemt, het functioneren van het centrumgebied dan sterk achteruitgaat (minder winkelaanbod, kleinere winkels, kortere verblijfsduur bezoekers) en de leegstand toeneemt. Voorts blijkt uit de Appingedam-uitspraak dat een gemeenteraad per gebied een onderscheid in branches kan maken en dus in een bestemmingsplan een brancheringsregeling mag opnemen, voorzien van de genoemde onderbouwing.

Met de Appingedamuitspraak in 2018⁵ is duidelijk geworden dat een brancheringsregeling aan de Dienstenrichtlijn moet worden getoetst en hieraan moet voldoen. Het toepassen van branchering levert een vestigingsbeperking van de vrijheid van dienstverrichters in de uitoefening van de dienstenactiviteit op. Er wordt immers voorgeschreven welk type product zij wel of niet kunnen aanbieden. Dit is een vestigingsbeperking, die in beginsel niet is toegestaan onder de Dienstenrichtlijn, maar onder voorwaarden wel mogelijk is. Hiervoor vormt de Appingedamjurisprudentie het kader.

OPDRACHT EN CONCLUSIE RHO ADVISEURS

OPDRACHT

Rho Adviseurs heeft opdracht gekregen om te onderzoeken in hoeverre en op welke wijze branchering juridisch houdbaar is gelet op de Dienstenrichtlijn, vanuit dwingende redenen van algemeen belang (noodzakelijkheid) en of de maatregel de evenredigheidstoets kan doorstaan. Onderzocht is of en in welke vorm de nieuwe vergunningen met toepassing van een brancheringsregeling kunnen worden verleend in lijn met de Europese Dienstenrichtlijn, door Nederland vastgelegd in de Nederlandse Dienstenwet. De opdracht is uitgevoerd door opties voor de brancheringsregeling te toetsen aan artikel 15, derde lid onder a, b en c van de Dienstenrichtlijn en de jurisprudentie die is opgebouwd vanaf de Appingedamuitspraak in 2018, zoals hiervoor is toegelicht.

CONCLUSIE: BRANCHERING STANDPLAATSVERGUNNINGEN UTRECHT IS MOGELIJK

Een brancheringsregeling voor de standplaatsen in Utrecht is mogelijk. Voor de branchering van standplaatsen is een advies opgesteld.

vooraf openbaar bekendgemaakt; g) transparant en toegankelijk. Bijlage 8 bevat de relevante overwegingen 54) en 56), de relevante artikelen uit de Dienstenrichtlijn ([EUR-Lex - 32006L0123 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)) en informatie van het Kenniscentrum Europe Centraal over branchering via een vergunningstelsel.

⁵ ECLI:NL:RVS:2019:2569.



OPZET RAPPORTAGE

Het advies voor branchering bij uitgifte van de standplaatsvergunningen is in hoofdstuk 2 opgenomen. De totstandkoming van het advies is ook in dat hoofdstuk toegelicht. De bijlagen bevatten hiervoor de specifieke analyses en achtergrondinformatie:

1. Analyse beleidskaders gemeente Utrecht
2. Algemene Plaatselijke Verordening – gemeente Utrecht (in werking 1 april 2010)
3. Analyse standplaatsenaanbod Utrecht, standplaatsenbeleid andere gemeenten en jurisprudentie branchering standplaatsen
4. Marktverkenning: analyse huidige situatie consumentengedrag en retailaanbod
5. Marktverkenning: analyse trends en ontwikkelingen consumentengedrag en retailaanbod
6. Analyse van mogelijkheden en onmogelijkheden van brancheringsregeling
7. Dienstenrichtlijn en informatie Kenniscentrum Europa Centraal

2. ADVIES BRANCHERING STANDPLAATSVERGUNNINGEN

2.1 De opbouw van het advies voor een brancheringsregeling voor uitgifte standplaatsvergunningen

Voor het opzetten van een nieuw systeem van uitgifte van standplaatsvergunningen zijn geanalyseerd:

- beleidskaders gemeente Utrecht;
- Algemene Plaatselijke Verordening – gemeente Utrecht (in werking 1 april 2010);
- standplaatsaanbod Utrecht, standplaatsenbeleid andere gemeenten en jurisprudentie branchering standplaatsen;
- marktverkenning: analyse consumentengedrag en retailaanbod;
- marktverkenning: analyse trends en ontwikkelingen en retailaanbod;
- mogelijkheden en onmogelijkheden van brancheringsregeling;
- Dienstenrichtlijn en informatie Kenniscentrum Europa Centraal.

Aan de hand van deze analyses is bekeken welke opties er zijn voor branchering van standplaatsen op stads- en locatieniveau, waarbij is getoetst aan de Dienstenrichtlijn. Op basis hiervan is het advies tot stand gekomen voor branchering van standplaatsen in Utrecht.

In paragraaf 2.2 wordt het advies voor de branchering van standplaatsvergunningen in Utrecht gepresenteerd. Paragraaf 2.3 bevat hierop de toelichting, waarbij wordt gerefereerd aan de verrichte analyses in de bijlagen.

2.2 Het advies voor een brancheringsregeling voor standplaatsvergunningen

Voor het verlenen van standplaatsvergunningen is een advies opgesteld ten aanzien van branchering.

BRANCHE-INDELING

De te vergunnen branches zijn als volgt ingedeeld:

- de hoofdbranche food, met onder meer;
 - de brancheverzameling 'versbereide producten';
 - de brancheverzameling 'seizoensgebonden producten';
- de hoofdbranche non-food, bestaande uit:
 - de branche 'bloemen en planten';
 - de brancheverzameling 'non-food – overig'.

Tabel 2.1: Branche-indeling

Branchering	Hoofdbranche food	Brancheverzameling versbereide producten ⁶	Brancheverzameling seizoensgebonden producten
Hoofdbranches, brancheverzamelingen en branches			
Hoofdbranche food			
Branche oliebollen en aanverwante producten			
Branche pannenkoeken			
Branche poffertjes			
Brancheverzameling seizoensfruit			
Brancheverzameling seizoenssoepen			
Branche ijs en aanverwante producten			
Branche belegde broodjes			
Brancheverzameling (Italiaanse) maaltijden en ijs			
Branche snacks, broodjes en frisdrank			
Branche (Vietnamese) loempia's			
Branche vis en aanverwante producten			
Branche brood en banket			
Branche diervoeding en aanverwante producten			
Branche groente en fruit			
Branche kaas, eieren en zuivel			
Branche noten, Zuidvruchten en reformproducten			
Hoofdbranche non-food			
Branche bloemen en planten			
Brancheverzameling non-food - overig			

In het advies is in verband met de leesbaarheid gekozen voor het gebruik van de term 'branche' in plaats van de hiervoor onderscheiden branchetypen. De meeste branches zijn ook aan te merken als productgroepen.

ADVIES

Voor de branchering van standplaatsen in Utrecht is het volgende advies opgesteld, branches zijn ingedeeld in soorten standplaatsen bij de verschillende retaillocaties (zie na het advies).

BRANCHERING LOCATIES MET VASTE STANDPLAATSEN BIJ WINKELGEBIEDEN

Voor de locaties met vaste standplaatsen als onderdeel van een winkelgebied:

- kunnen vergunningen worden uitgegeven:
 - voor de hoofdbranche food, inclusief de verzamelbranches gericht op versbereide producten;
 - voor de branche bloemen en planten;
 - voor zover op een locatie met meerdere standplaatsen, de branche van de standplaats verschilt van de branche van de andere standplaatsen op die locatie;
- worden geen vergunningen uitgegeven voor de branche non-food - overig;
- mag de branche van een standplaats hetzelfde zijn als de branche in de fysieke retail (winkels) en op de warenmarkt.

BRANCHERING VERSPREIDE LOCATIES MET VASTE STANDPLAATSEN BIJ PARKEN EN BEGRAAFPLAATSEN

Voor de verspreide locaties met vaste standplaatsen bij parken en begraafplaatsen:

- kunnen vergunningen worden uitgegeven:

⁶ Versbereide producten zijn bereid om direct te nuttigen

- voor de branches gericht op versbereide producten;
- voor de branche bloemen en planten;
- voor zover op een locatie met meerdere standplaatsen, de branche van de standplaats verschilt van de branche van de andere standplaatsen op die locatie;
- worden geen vergunningen uitgegeven voor andere food-branches en niet voor de branche non-food – overig.

BRANCHERING SEIZOENSSTANDPLAATSEN

Voor seizoensstandplaatsen:

- kunnen vergunningen worden uitgegeven:
 - voor de branches gericht op seizoensgebonden producten, zoals kerstbomen, pannenkoeken of poffertjes en olie-bollen, seizoensfruit, seizoenssoepen, ijs en aanverwante artikelen;
 - voor zover op een locatie met meerdere standplaatsen, de branche van de standplaats verschilt van de andere standplaatsen op die locatie;
- worden geen vergunningen uitgegeven voor andere food-branches en niet voor de branche non-food - overig.

BRANCHERINGSADVIES IN TABELVORM

Het advies is in de tabel weergegeven. Ten opzichte van tabel 2.1 is het type retaillocaties toegevoegd.

Tabel 2.2: Branchering van de standplaatsvergunningen in Utrecht

Branches	Type retaillocaties	Winkelgebied	Verspreide locaties bij parken en begraafplaatsen	Seizoensgebonden locaties
Food				
Kerstbomen				
Oliebollen en aanverwante producten				
Pannenkoeken				
Poffertjes				
Seizoensfruit				
Seizoenssoepen				
Ijs en aanverwante producten				
Belegde broodjes				
(Italiaanse) Maaltijden en ijs				
Snacks, broodjes en frisdrank				
(Vietnamese) Loempia's				
Vis en aanverwante producten				
Brood en banket				
Diervoeding en aanverwante producten				
Groente en fruit				
Kaas, eieren en zuivel				
Noten, Zuidvruchten en reformproducten				
Non-food				
Bloemen en planten				
Non-food overig				

Deze lijst met branches is niet uitputtend en heeft dus geen limitatief karakter. De komende tijd kan de lijst worden aangepast, bijvoorbeeld om te kunnen reageren op veranderingen in het consumentengedrag.

GEHANTEERD ONDERSCHIED IN RETAILLOCATIES EN STANDPLAATSEN

ONDERSCHIED IN HET ADVIES

In het advies is onderscheid gemaakt in

- typen retaillocaties;
- soorten standplaatsen;

Dit onderscheid wordt hierna verder uitgewerkt.

RETAILLOCATIES

Onder retaillocaties worden verstaan:

- winkelgebieden ('openbare ruimte met bouwblokken waar de meeste panden uit winkels bestaan);
- warenmarkten, waaronder ook en themamarkten;
- standplaatsen.

STANDPLAATSEN

In het advies wordt ten aanzien van de soorten standplaatsen een onderscheid gemaakt tussen:

- vaste standplaatsen
 - bij winkelgebieden;
 - op verspreide locaties bij parken en begraafplaatsen;
- seizoensstandplaatsen

2.3 Toelichting op het advies branchering standplaatsvergunningen

TOETSING NODIG AAN ARTIKEL 14, ONDER 5 JUNCTO ARTIKEL 15, DERDE LID, ONDER A, B EN C DIENSTEN-RIJCHTLIJN

DE DRIE CRITERIA

Het advies moet worden getoetst aan de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 14, onder 5 (dwingende redenen van algemeen belang) juncto artikel 15, derde lid, onder a, b en c van de Dienstenrichtlijn⁷:

- a. Discriminatieverbod
Het advies voor de brancheringsregeling maakt ten aanzien van de opgenomen vestigingsbeperking, geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel van de te vestigen standplaatsen. Hiermee wordt derhalve voldaan aan het discriminatieverbod in artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.
- b. Noodzakelijkheid
De brancheringsregeling moet noodzakelijk zijn. Dat is het geval als er 'dwingende redenen van algemeen belang' kunnen worden genoemd als basis voor de brancheringsregeling. Dwingende redenen van algemeen belang moeten zijn gericht op de bescherming van het milieu en meer specifiek van het stedelijk milieu. Het gaat dan om de vraag of en hoe de doelstellingen van het ruimtelijk beleid en het beleid ten aanzien van detailhandel en horeca in het bijzonder, kunnen worden bereikt met het vaststellen van een brancheringsregeling. In overweging 40 van de Dienstenrichtlijn is opgenomen dat onder 'dwingende reden van algemeen belang' ook worden verstaan bescherming van afnemers van diensten; consumentenbescherming en voorkoming van oneerlijke concurrentie.

⁷ In jurisprudentie worden vestigingsbeperkingen getoetst aan artikel 15, derde lid, onder a, b en c van de Dienstenrichtlijn. In artikel 9, eerste lid onder a, b, en c juncto artikel 10 tweede lid onder a, b en c. In hetzelfde artikel is onder d tot en met g bepaald dat ook wordt getoetst aan de criteria d) duidelijk en ondubbelzinnig; e) objectief; f) vooraf openbaar bekendgemaakt; g) transparant en toegankelijk. Bijlage 8 bevat de relevante artikelen uit de Dienstenrichtlijn en informatie van het Kenniscentrum Europe Centraal over branchering via een vergunningstelsel.

- **c. Evenredigheid⁸**

Een brancheringsregeling bestaat uit maatregelen ofwel vestigingsbeperkingen die aan de dienstverlening worden gesteld. Een maatregel in de brancheringsregeling moet aan de volgende vereisten voldoen:

- *De maatregel is geschikt en effectief voor het beoogde doel, zoals getoetst bij het criterium noodzakelijkheid.*
Uit jurisprudentie blijkt dat een brancheringsregeling als geschikt en effectief wordt aangemerkt voor het bereiken van het beoogde doel.
- *De maatregel wordt op coherente en systematische wijze toegepast.*
Dit vereiste zorgt ervoor dat op dezelfde type locaties, dezelfde branchering wordt aangehouden.
- *De maatregel gaat niet verder dan nodig; vestigingsbeperkingen moeten een zinvolle bijdrage leveren aan het bereiken van de nagestreefde doelen.*
Op zichzelf kan branchering noodzakelijk zijn. Dan is altijd nog een beoordeling nodig het doel ook met een minder verstreckende maatregel kan worden bereikt.

DE ANALYSES

Hierna wordt het advies voor de branchering van standplaatsen geanalyseerd aan de hand van de drie criteria van artikel 15, derde lid, onder a, b en c van de Dienstenrichtlijn. Aangezien aan onderdeel a (discriminatieverbod) wordt voldaan, worden hierna de maatregelen getoetst aan de onderdelen b Noodzakelijkheid en c Evenredigheid. Daarbij wordt gerefereerd aan de resultaten van de verrichte analyses ten aanzien van de huidige standplaatsen, het beleid voor detailhandel in Utrecht evenals de trends en ontwikkelingen in retail en standplaatsen (bijlagen 1 tot en met 7).

VOORWAARDE ONDER B. NOODZAKELIJKHEID BRANCHERINGSREGELING VASTE STANDPLAATSEN EN SEIZOENSSTANDPLAATSEN

ANALYSE: DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG

Het detailhandelsbeleid en regelgeving bevatten dwingende reden van algemeen belang gericht op 'bescherming van het milieu en het stedelijk milieu' (artikel 14, onder 5) voor het opnemen van een brancheringsregeling voor de uitgifte van standplaatsvergunningen. Als geen brancheringsregeling wordt opgenomen zou dit ten koste gaan van de doelstelling om vitale retaillocaties te realiseren.

- In het gemeentelijk beleid wordt ingezet op een sterke detailhandelsstructuur (zie bijlage 1, magenta gemarkeerde passages):
 - Het streven is in Utrecht te komen tot een heldere, evenwichtige en duurzame voorzieningenstructuur, waarbij de verschillende winkelgebieden elkaar aanvullen en elk een eigen taak binnen de structuur vervult.
 - Planvolumes van vooral het non-food winkelaanbod zijn verminderd en er wordt een compacter winkelbeeld nagestreefd, met name ten aanzien van non-food winkelaanbod.
 - Bij concentratie c.q. clustering van winkels ontstaat een meerwaarde voor zowel de bedrijven als de consument;
 - Vitale winkelgebieden realiseren: door enerzijds te sturen op basis van de hoofdwinkelstructuur en anderzijds functionele verbreding met passende publieksgerichte functies, zoals horeca, cultuur, sport, maatschappelijk. Dit vraagt keuzes t.a.v. waar de gemeente concentraties van voorzieningen toestaat en stimuleert, en waar niet. Daartoe is de hoofdstructuur retail uitgewerkt. Binnen een vitale winkelstructuur legt de gemeente vast waar de detailhandelsvestigingen zich bij voorkeur concentreren.
 - Concentratie in een beperkt aantal gebieden is nodig om winkelvoorzieningen en -gebieden economisch vitaal te houden als gevolg van de afname van fysieke bestedingen en de toename van online aankopen.
- De Utrechtse mobiliteitsaanpak is gericht op het mogelijk maken van een gezond stedelijk leven voor iedereen volgens vijf stappen in samenhang, waarvan de twee volgende hier van belang zijn:
 - Slim bestemmen: de groei van de stad gaat samen met uitbreiding van het OV-netwerk. Wonen, werken en voorzieningen worden hiermee dicht bij elkaar gebracht, zodat mensen minder hoeven te reizen;
 - Slim sturen: de gemeente stuurt op de verkeersdoorstroming en routekeuze.Concentratie van detailhandel draagt hieraan bij.

⁸ In artikel 9, eerste lid onder c is als vergelijkbaar criterium geformuleerd 'c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn'.

Deze doelstellingen zijn aan te merken als dwingende redenen van algemeen belang, die gericht zijn op bescherming van het stedelijk milieu en het voorkomen van leegstand.

CONCLUSIES

Uit de analyse van de dwingende redenen van algemeen belang en de doelstellingen die hiervoor zijn genoemd, wordt het volgende geconcludeerd:

- Uit de analyses ten aanzien van noodzakelijkheid volgt dat ter plaatse van standplaatsen geen non-food-branches worden toegestaan met uitzondering van de branche 'bloemen en planten'. De winkelgebieden en warenmarkten kunnen het volledige aanbod aan detailhandelsbranches aanbieden, standplaatsen richten zich in hoofdzaak op food. Daarbij speelt een rol dat vanuit consumentengedrag er een teruglopende vraag is naar non-food; dit aanbod loopt al jaren terug. Het voorbehouden van non-food aan winkelgebieden en warenmarkten en de keuze voor de food-identiteit van de standplaatsen, dragen bij aan het fijnmazige voorzieningenaanbod en een heldere, evenwichtige en duurzame voorzieningestructuur van de retaillocaties.
- De doelstelling gericht op een fijnmazig voorzieningenaanbod en een heldere, evenwichtige en duurzame voorzieningestructuur brengt met zich mee dat de branchering van standplaatsen afwijkt van de twee andere retaillocaties: de winkelgebieden en warenmarkten.

Figuur 2.1 Schematisch overzicht onderscheid tussen vastgoed, warenmarkten en standplaatsen

Retaillocaties	Winkelgebieden	Warenmarkten	Standplaatsen
Aspecten			
Kenmerken	Winkels > 5 vestigingen Permanent gevestigd	Kramen en/of wagens > 5 standplaatsen Wekelijks	Wagens 1 – 5 wagens Dagelijks
Instrument	Bestemmingsplan	Bestemmingsplan Marktverordening	APV
Branchering	Detailhandel, horeca, dienstverlening, etc.	Food & non-food	Food + bloemen/ planten
Locatie	Aangewezen winkelgebieden	Aangewezen locaties in openbare ruimte	Aangewezen locaties in openbare ruimte

- Het foodaanbod (inclusief versbereide waren) en de bloemen en planten op de standplaatsen bij de winkelcentra verdiepen en verbreden het assortiment aan dagelijkse artikelen. Dit sluit aan bij het motief van de consumenten om winkelcentra te bezoeken. Immers, consumenten gaan dan gericht naar het betreffende winkelgebied. Dit sluit ook aan op het consumentengedrag.
- Ter plaatse van een locatie met meerdere standplaatsen is de aantrekkelijkheid van de locatie van belang. Hiervoor is het noodzakelijk dat in de brancheringsregeling wordt opgenomen dat de branches van meerdere standplaatsen op een locatie onderling verschillen.
- Door een concentratie van het volledige detailhandelsaanbod in retaillocaties wordt een inperking van verkeersstromen bereikt (combineren van functies).

VOORWAARDE ONDER C. EVENREDIGHEID BRANCHERINGSREGELING VASTE STANDPLAATSEN EN SEIZOENSSTANDPLAATSEN

Een maatregel in de brancheringsregeling is evenredig als:

- De maatregel is geschikt en effectief voor het beoogde doel, zoals getoetst bij het criterium noodzakelijkheid;
- De maatregel wordt op coherente en systematische wijze toegepast;
- De maatregel gaat niet verder dan nodig; vestigingsbeperkingen moeten een zinvolle bijdrage leveren aan het bereiken van de nagestreefde doelen.

ANALYSE: SPECIFIEKE GEGEVENS

Voor de toetsing van de evenredigheid van de vestigingsbeperkingen is volgens de Appingedamjurisprudentie analyse van specifieke gegevens nodig. Voor de brancheringsregeling is met name gekeken naar de huidige marktsituatie en de toekomstige trends en ontwikkelingen (bijlagen 3, 4 en 5).

Uit de analyse van de huidige marktsituatie en de trends en ontwikkelingen in retail en standplaatsen blijkt het volgende.

- Soorten standplaatsen
 - Locaties met meerdere standplaatsen maken deel uit van de retaillocaties. Het aanbod is niet altijd aanvullend. Immers, op de standplaatsen worden producten verkocht die ook in de retaillocaties worden verkocht, zoals in speciaalzaken en supermarkten, die ook steeds meer in versbereide producten (gemak) voorzien.
 - De standplaatsen zijn aanvullend door het bieden van meer keuzemogelijkheden voor de consument. Standplaatsen dragen bij aan aantrekking van consumenten en tegelijkertijd ook aan spreiding van drukte van consumenten in en rondom retaillocaties.
 - Nabij parken en begraafplaatsen gaat het vrijwel altijd om detailhandel in versbereide producten en bloemen en planten.
 - Seizoensstandplaatsen zijn aanwezig bij winkelgebieden of zijn verspreid gelegen.
- Historische ontwikkeling
 - Er heeft in de afgelopen jaren op de standplaatslocaties een beperkte ontwikkeling plaatsgevonden. Circa 10% van de standplaathouders zijn overgenomen, het overgrote deel betrof een overname naar dezelfde branche. Nog niet eens een handvol standplaatsen zijn van branche binnen de hoofdbranche food veranderd.
 - Afgelopen jaren hebben geïnteresseerden, een kwart van het aantal standplaatsen, zich gemeld, hoofdzakelijk voor een verscheidenheid in foodbranches.
- Toename branche food, afname branche non-food
 - Landelijk is bij standplaatsen te zien dat de foodbranche het grootste aandeel heeft in het aantal en de omzet. De afgelopen jaren is een groei te zien in deze foodbranche. Ook is de afgelopen jaren een trend waarneembaar naar meer duurzame en authentieke producten, zoals in de vorm van 'foodtrucks'.
 - In de detailhandel is ook een groei te zien in foodbranches (+3,4% winkels in 2022). Het aantal winkels in non-foodbranches neemt juist af of blijft gelijk (omvang, verkooppunten). Generieke producten die gemakkelijk online te bestellen zijn, zijn steeds minder vaak in de fysieke winkel te vinden. Winkels die dit soort producten verkopen verdwijnen steeds meer uit het Nederlandse straatbeeld.
Per saldo leiden ontwikkelingen tot een verminderde vraag naar winkelmeters in de niet-dagelijkse goederenbranche. De vrijkomende winkelpanden worden voor het grootste gedeelte ingevuld met fastservice- en ready-to-eat concepten.
- Situatie in Utrecht
 - Over het algemeen gaat het goed met het retailaanbod in Utrecht. De afgelopen jaren is het aanbod toegenomen, met name in de winkels in de dagelijkse goederenbranche en horeca. De leegstand in Utrecht is het afgelopen jaar weer afgenomen richting het niveau voor Corona. Utrecht heeft een gemiddeld leegstandspercentage ten opzichte van vergelijkbare steden.
 - Er is volop aandacht voor retaillocaties uit de retailhoofdstructuur.
 - Door online winkelen verdwijnen steeds meer winkels. In de Utrechtse situatie is ook de algemene trend van terugloop van de non-food-branche manifest aanwezig. Een marktruimteberekening laat zien dat er nu, maar ook de komende jaren nog behoefte is aan groei van de foodbranche. In de minder vitale winkelgebieden wordt gezocht naar activiteiten om deze winkelgebieden aantrekkelijker te maken.
 - De gemeenteraad heeft voor de periode 2023-2024 geld vrijgemaakt om kwetsbare situaties in 9 van de 35 winkelgebieden behorend tot de retailhoofdstructuur (conform Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040, RSU2040) te helpen aanpakken. De subsidieregeling is voor winkelgebieden die te maken hebben met gevolgen van online winkelen en voor winkelgebieden die sociaaleconomisch zwakker zijn (minder samenwerking, overlast, veiligheidsissues etc). Ondernemersverenigingen kunnen hiervoor subsidie aanvragen.

- **Vernieuwing**

- Standplaatshouders vernieuwen voortdurend hun productenaanbod en het voertuig op de standplaats. Soms wordt een modernere uitstraling gekozen, soms een meer authentieke uitstraling. De kwaliteit van de verkoopwagens en het belang hiervan nemen steeds meer toe. De consument richt zich steeds nadrukkelijker op het foodaanbod.
- Bestaande en nieuwe standplaatsen moeten goed worden gesitueerd, aantrekkelijk zijn en op een aantrekkelijke locatie liggen.

CONCLUSIES

Uit de analyse van de criteria van de brancheringsregeling ten aanzien van evenredigheid wordt het volgende geconcludeerd:

- De brancheringsregeling is geschikt en effectief voor het beoogde doel, zoals getoetst bij het criterium noodzakelijkheid.
De geadviseerde brancheringsregeling is geschikt en effectief voor het bereiken van de onder noodzakelijkheid genoemde doelen. Als bij de uitgifte van standplaatsvergunningen geen brancheringsregeling wordt toegepast, dan kunnen zich alle branches in alle soorten retaillocaties zich vestigen, terwijl dat strijdig is met de doelstellingen, gericht op een fijnmazig voorzieningenaanbod en een heldere, evenwichtige en duurzame voorzieningenstructuur. Om dat te voorkomen is een brancheringsregeling voor het vergunningensysteem geschikt en effectief.
- De brancheringsregeling wordt op coherente en systematische wijze toegepast.
In de brancheringsregeling wordt een onderscheid gemaakt naar typen retaillocaties en soorten standplaatsen, die duidelijk zijn te onderscheiden wat betreft consumentengedrag. Het onderscheid wordt op coherente en systematische wijze toegepast. Tegelijkertijd wordt voor dezelfde locaties dezelfde brancheringsregeling aangehouden. Op die manier wordt de brancheringsmaatregel ook op coherente en systematische wijze toegepast.
- De brancheringsregeling moet geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; gaat niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.
 - De brancheringsmaatregel levert een bijdrage aan het bereiken van de nagestreefde doelen. Immers, bij het vrijlaten van branching wordt juist strijdig met de doelstellingen gehandeld.
 - De concentratiedoelstelling van detailhandel in winkelcentra van de retail hoofdstructuur zou resulteren in het uitsluiten van standplaatsen op verspreide locaties bij parken en begraafplaatsen. Die maatregel zou te ver gaan. De consumenten bezoeken parken en begraafplaatsen gericht. Daarbij past het toestaan van verkoop van versbereide producten, bloemen en planten nabij parken en begraafplaatsen. Dit zorgt ook niet voor concurrentie en leegstand in retaillocaties en zorgt niet voor extra verkeersstromen aangezien de consumenten deze plaatsen gericht bezoeken en aankoop van de specifiek aangeboden producten past bij het consumentengedrag. Het zou te ver gaan om bij begraafplaatsen alleen de branche bloemen en planten toe te staan. Ondanks dat het ogenschijnlijk logisch lijkt, kunnen deze standplaatsen ook voor de branche versbereide producten worden aangewezen. Hiertegen bestaan geen bewaren.
 - Flankerende maatregelen zijn ontoereikend om te bereiken dat de juiste branches op de juiste locaties worden gevestigd. Subsidiemaatregelen en dergelijke regelingen kunnen hier onvoldoende voor zorgen. Vandaar dat een brancheringsmaatregel, naast de flankerende maatregelen, nodig is.

De analyse van de brancheringsregeling ten aanzien van evenredigheid resulteert in de conclusie dat de branches gericht op versbereide waren (meerdere branches) + bloemen en planten en gericht op de seizoensgebonden producten ook buiten de retaillocaties zijn toegestaan. De brancheringsregeling zoals geadviseerd voldoet aan het evenredigheids criterium van de Dienstenrichtlijn.

2.4 Mogelijkheden en onmogelijkheden voor brancheringsregelingen

In tabel 2.3 is een samenvatting opgenomen van de bevindingen ten aanzien van de mogelijkheden en onmogelijkheden van een brancheringsregelingen op basis van de Dienstenrichtlijn. In bijlage 7 is de analyse van de mogelijkheden en onmogelijkheden voor branching opgenomen.

Tabel 2.3 Samenvatting analyse mogelijkheden en onmogelijkheden voor brancheringsregelingen op basis van de Dienstenrichtlijn

Niveau	Welke regeling is mogelijk?	Welke regeling is onmogelijk?
Stadsniveau	Branchering met onderscheid in soorten reallocaties: retail in winkelcentra (vastgoed), warenmarkten en standplaatsen <i>Food inclusief versbereide waren + bloemen en planten</i>	Op stadsniveau alle branches toestaan
Locatieniveau	Branchering afgestemd op het type locatie <i>Verskil in branchering tussen:</i> • <i>Locaties als onderdeel van retaillocaties: food + bloemen en planten</i> • <i>Verspreide locaties bij parken en begraafplaatsen:</i> - <i>versbereide producten</i> - <i>bloemen en planten</i> • <i>Seizoensstandplaatsen: seizoensgebonden producten: kerstbomen, pannenkoeken of poffertjes en oliebollen, seizoensfruit, seizoenssoepen, ijs en aanverwante artikelen;</i>	Voor vergelijkbare locaties afwijkende brancheringen opnemen
Op stadsniveau en locatieniveau	Diversiteit aan branches op stads- en locatieniveau <i>Op een locatie met meerdere standplaatsen, verschillende branches onderling</i>	Een maximumaantal standplaatsen per branche op stadsniveau of locatieniveau opnemen Voorwaarde dat een standplaats aanvullend en dus anders moet zijn t.o.v. fysieke retail (winkels) en warenmarkten

Deze bevindingen ondersteunen het advies voor de brancheringsregeling voor standplaatsen.

Bijlage 1 Analyse beleidskaders gemeente Utrecht

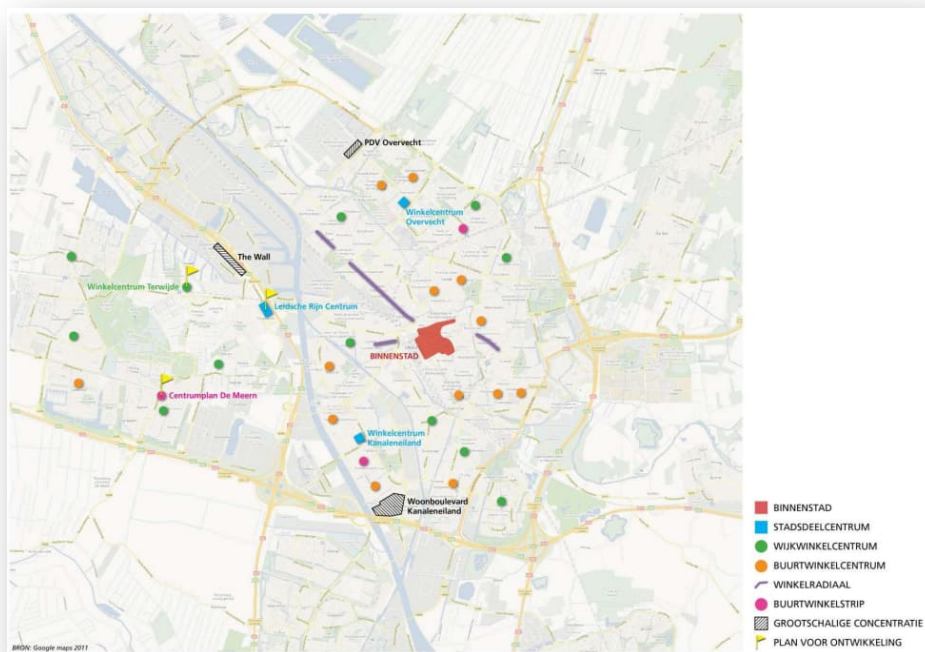
ONTWIKKELINGSKADER DETAILHANDEL GEMEENTE UTRECHT (2012)

UTRECHTSE WINKEL- EN CENTRUMAMBITIES

De ambities in het detailhandelsbeleid van de gemeente Utrecht zijn te onderscheiden in zes hoofdlijnen:

- De gemeente wil de fijnmazige voorzieningenstructuur behouden
Waarde wordt gehecht aan de winkelvoorzieningen in de directe nabijheid van de inwoners.
- Dynamiek detailhandel faciliteren
De nadruk ligt op kwaliteit van de verschillende winkelgebieden, zeker voor de centrumgebieden en de stadsdeelcentra.
- Complementariteit en onderscheidend vermogen
Het streven is in Utrecht te komen tot een heldere, evenwichtige en duurzame voorzieningenstructuur, waarbij de verschillende retaillocaties elkaar aanvullen en elk een eigen taak binnen de structuur vervult.
- Ruimtelijke concentratie
Bij concentratie c.q. clustering van winkels ontstaat een meerwaarde voor zowel de bedrijven als de consument.
- Schaalvergroting op de juiste plek faciliteren
Eén van de belangrijkste motoren achter de dynamiek in de detailhandel is de schaalvergroting. Mede om de concurrentiepositie te behouden en te versterken, is het belangrijk dat Utrecht blijft inspelen op deze ontwikkeling. Een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van de grootste winkels in de verzorgingsstructuur is daarom noodzakelijk.
- Alternatieve aanwendbaarheid
Het heeft de voorkeur vastgoed kwalitatief zo te realiseren dat het op een ander momenten andere functies van huisvesten. Dit voorkomt leegstandssituaties op termijn en herinvulling is vele malen aantrekkelijker en goedkoper dan de noodzaak tot vervroegde afschrijving, sloop en nieuwbouw.

Figuur B1.1 Retaillocaties Utrecht in Ontwikkelingskader Detailhandel Utrecht 2012



OVERIGE AANKOOPLOCATIES VOOR CONSUMENTEN - STANDPLAATSEN

Ten aanzien van standplaatsen in relatie met detailhandel en in directe nabijheid van een winkelgebied stelt de gemeente dat:

- De gevoerde branches van de standplaatsen aanvullend moeten zijn op het aanbod van de speciaalzaken in het winkelgebied.
- De locatie van de standplaats geen nadelige invloed mag hebben op de zichtbaarheid en bereikbaarheid van de winkels.
- De standplaats een mobiel karakter heeft, met andere woorden, dat na sluitingstijden van de winkels de standwagen niet meer aanwezig is op de standplaats.

NOTITIE STAND VAN ZAKEN DETAILHANDEL 2015

In 2015 is een notitie opgesteld met een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de detailhandel, de stand van zaken en beleidsuitgangspunten en acties per wijk.

Vastgesteld wordt dat de winkelmarkt is veranderd sinds het vaststellen van het ontwikkelingskader detailhandel. De positie van Utrecht ten opzichte van deze landelijke ontwikkeling is gunstig door de groei van de bevolking in stad en regio en de relatieve aanbodachterstand die er (nog) is. Voor de 3 stadsdeelcentra Leidsche Rijn Centrum, Winkelcentrum Overvecht en Grootwinkelcentrum Kanaleneiland zijn de oorspronkelijke plannen aangepast aan de veranderende marktomstandigheden. Planvolumes van vooral het non-food winkelaanbod zijn verminderd en er wordt een compacter winkelbeeld nagestreefd. Ook zijn er winkelgebieden die te kampen hebben met een afnemende winkelfunctie en toenemende leegstand, bijvoorbeeld de winkelgebieden Amsterdamsestraatweg-Midden, Balijelaan-Rijnlaan en de Klop.

RUIMTELIJKE STRATEGIE UTRECHT 2040

De Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 (RSU 2040) is één van de koersdocumenten van de Omgevingsvisie Utrecht. Met deze Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 zorgt de gemeente ervoor dat de groei van het aantal inwoners en woningen in balans blijft met een toename van groen in de stad, met een groei van banen en voorzieningen, met een passende infrastructuur voor verkeer en vervoer en met de ambities op basis van de energietransitie.

Om bij de groei de specifieke kwaliteiten van de stad te behouden, kiest Utrecht voor een stad waarin alle belangrijke functies voor dagelijks gebruik dichtbij de woon- en werkomgeving te vinden zijn: Utrecht dichtbij, de tien-minuten stad!

Overal in Utrecht wil de gemeente dat woningen, werklocaties, maatschappelijke voorzieningen, sportvoorzieningen en groen dichtbij bij elkaar liggen, zodat inwoners er gemakkelijk en snel gebruik van kunnen maken. Om dat te bereiken kiest de gemeente er voor twee hoofdstructuren voorop te stellen, namelijk de groenstructuur en de mobiliteitsstructuur. Daarmee wordt de bestaande stad ook versterkt; er worden functies toegevoegd en de kwaliteit van de stad wordt verbeterd. Ook maakt de gemeente de keuze om de groei van de stad te concentreren op een aantal plekken, waar hoge bouwvolumes worden gerealiseerd (hoogstedelijk, hoge dichtheden). Daarmee verandert Utrecht van een stad met één centrum, naar een stad met meerdere centra. Op deze nieuwe knooppunten komen veel stedelijke functies samen: een mix van wonen, werken, voorzieningen en groen. Hierdoor beperkt de gemeente ook de groei van het aantal vervoersbewegingen.

De gemeente kiest op het gebied van werklocaties voor drie richtinggevend kaders, die hieronder nader zijn uitgewerkt:

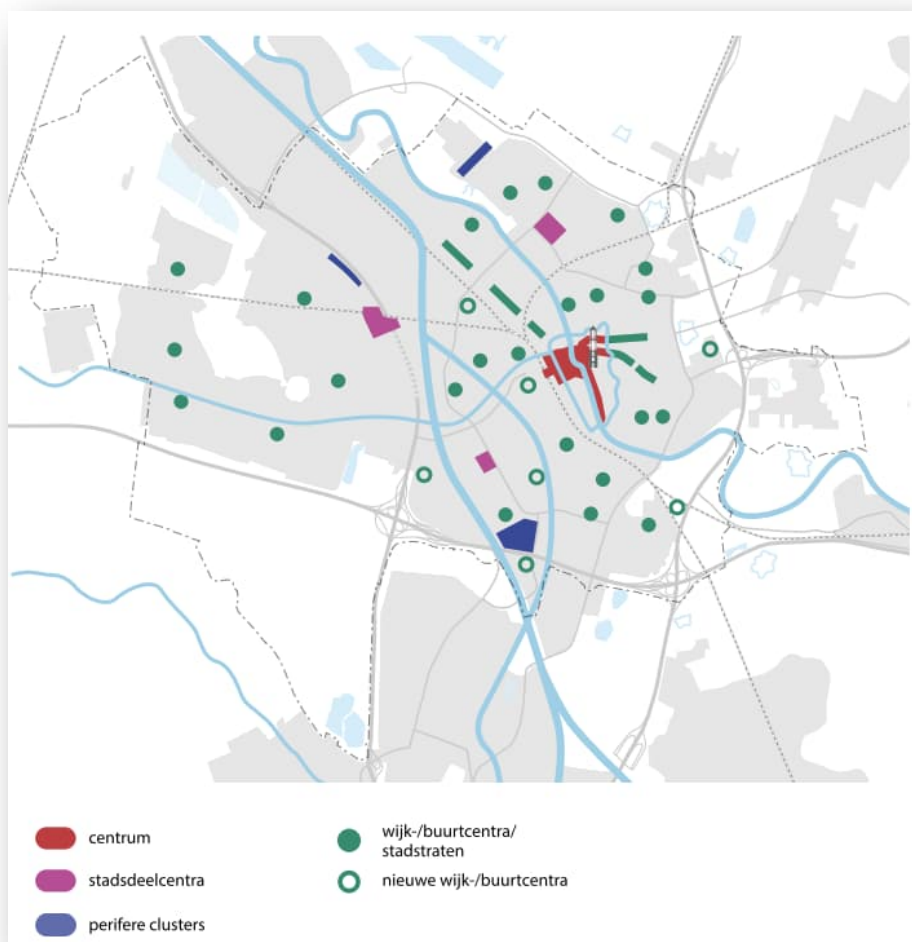
- Werklocaties optimaliseren: enerzijds door meer functiemenging op daarvoor geschikte huidige werklocaties en anderzijds door het realiseren van nieuwe gemengde woon-werk-locaties in de A12-zone en bij Lunetten Koningsweg.
- Werken in de wijken versterken: enerzijds door het behouden van de bestaande werkgelegenheid in de wijken en anderzijds het toevoegen van meer werkfuncties waar dat mogelijk is.
- Vitale winkelgebieden realiseren: door enerzijds te sturen op basis van de hoofdwinkelstructuur en anderzijds functionele verbreding met passende publieksgerichte functies, zoals horeca, cultuur, sport, maatschappelijk.

Dit vraagt keuzes t.a.v. waar de gemeente concentraties van voorzieningen toestaat en stimuleert, en waar niet. Daartoe is de hoofdstructuur retail uitgewerkt, gekoppeld aan het beschikbare instrumentarium. Binnen een vitale winkelstructuur legt de gemeente vast waar de detailhandelsvestigingen zich bij voorkeur concentreren. Die concentratie hangt samen met de economische meerwaarde die winkel-/voorzieningencusters opleveren ten opzichte van solitaire vestigingen. Concentratie in een beperkt aantal gebieden is nodig om winkelvoorzieningen en -gebieden economisch vitaal te houden als gevolg van de afname van fysieke bestedingen en de toename van online aankopen. Aanvulling met andere publieksgerichte functies zoals horeca, cultuur, sport, wonen boven winkels en maatschappelijke functies, ondersteunt de transformatie naar voorzieningencusters met voldoende aantrekkingskracht van een breed publiek, waardoor de detailhandel en het voorzieningenniveau op peil blijft.

De hoofdwinkelstructuur is gebaseerd op enerzijds de omvang van een winkelcluster en anderzijds op het type aanbod. Deze twee elementen bepalen hoeveel publiek wordt aangetrokken en van hoe ver de aantrekkingskracht reikt.

- Binnenstad/centrum: internationale en landelijke aantrekkingskracht, het breedste winkel- en voorzieningenaanbod van de stad (detailhandel, horeca, cultuur etc.)
- Perifere winkelgebieden: regionale aantrekkingskracht door ruim aanbod grootschalige goederen. Dit betreft de Woonboulevard, Franciscusdreef en The Wall
- Bovenwijkse centra: regionale aantrekkingskracht met regulier bovenwijks aanbod. Dit betreft Shopping Center Overvecht, Nova en Leidsche Rijn Centrum
- Lokale centra: stadstraten, wijk- en buurtwinkelcentra

Figuur B1.2 Hoofdwinkelstructuur Utrecht in Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040





De Utrechtse mobiliteitsaanpak bestaat uit vijf stappen die samenhangen, niet per se in deze volgorde. De stappen zijn tegelijkertijd van belang om gezond stedelijk leven voor iedereen mogelijk te maken. De volgende stappen zijn in dit kader relevant:

- Slim bestemmen
De groei van de stad gaat samen met uitbreiding van het OV-netwerk. Wonen, werken en voorzieningen worden hiermee dichterbij elkaar gebracht, zodat mensen minder hoeven te reizen.
- Slim sturen
De gemeente stuurt op de verkeersdoorstroming en routekeuze of doet aanpassingen aan de inrichting van een gebied of straat.

MORGEN MOOIER MAKEN EN SUBSIDIEREGELING VITALE WINKELGEBIEDEN

Veranderend consumentengedrag zorgt voor veranderingen in het winkellandschap. Er wordt meer online gekocht en veel binnensteden hebben mede daardoor te maken met leegstand. Utrecht heeft hier door corona ook mee te maken gekregen.

Specifiek voor het centrum van Utrecht geldt de regeling Morgen Mooier Maken. Dit is een initiatief van gemeente Utrecht, Centrummanagement Utrecht en VCOC (Vereniging van Commercieel Onroerend goed eigenaren Centrum Utrecht) om lege panden en openbare ruimte tot leven te brengen.

Voor activiteiten om winkelgebieden buiten de binnenstad/centrum aantrekkelijker te maken bestaat een subsidieregeling. Deze subsidieregeling is voor ondernemers of een ondernemersvereniging die hun winkelgebied willen verbeteren. Het gaat om een verbetering van de kwetsbare winkelgebieden: Leidsche Rijn Centrum, Shopping Centrum Overvecht, De Klop, Gagelhof, Vasco da Gamalaan, Smaragdplein, Lunetten, Veldhof en Rokade. Deze winkelgebieden zijn uitgekozen, omdat ze te maken hebben met kwetsbaarheden op het gebied van samenwerking, veiligheid en/of openbare ruimte, maar ook op het vlak van de juiste functiemenging, bereikbaarheid en/of vastgoed. Met de subsidieregeling kan extra in de verbetering van deze gebieden geïnvesteerd worden.

COALITIEAKKOORD UTRECHT 2022-2026

In het coalitieakkoord van de gemeente Utrecht wordt de focus gelegd op de aanpak van de drie grootste thema's: ongelijkheid bestrijden, woningcrisis aanpakken en klimaatcrisis tegengaan. Daarnaast blijft Utrecht werken aan een levendige en leefbare stad.

Onderdeel van een levendige en leefbare stad is het versterken van de lokale economie. Een aantal aandachtspunten:

- De gemeente investeert in de (lokale) economie in de wijken. Elke wijk heeft werk, ondernemers en voorzieningen zoals horeca nodig.
- Utrecht wil (horeca)ondernemers meer kansen bieden in de verschillende centra buiten de Binnenstad, om deze wijken en buurten levendiger te maken en de spreiding over de stad beter te maken. Er wordt actief gestuurd op in welke wijken dit nodig of kansrijk is, gelet op de lokale arbeidsmarkt en mogelijkheden.
- De gemeente ziet veel winkelleegstand in Utrecht, zowel in de binnenstad als in de wijken. Het is van vitaal belang voor de huidige ondernemers en bewoners om deze gebieden aantrekkelijk te maken en houden, van de Steenweg tot winkelcentrum Overvecht. Dit vraagt om met een open blik naar nieuwe mogelijkheden te kijken en (gemengde) functies voor de leegstaande panden te zoeken.

Bijlage 2 Algemene Plaatselijke Verordening – gemeente Utrecht (in werking 1 april 2010)

APV

HOOFDSTUK 5 ANDERE ONDERWERPEN BETREFFENDE DE HUISHOUDING DER GEMEENTE

Afdeling 5:3 Straathandel

Artikel 5:12 Begripsbepalingen

- In deze afdeling wordt onder straathandel verstaan:
 - ambulante handel (of venten): het in de uitoefening van de ambulante handel te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten aanbieden op een openbare telkens wisselende plaats of aan huis;
 - vaste standplaats: het voor langere tijd vanaf een vaste plaats op een openbare plaats of op of aan een openbaar water te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten aanbieden, gebruikmakend van verplaatsbare fysieke middelen, zoals een kraam, een wagen of een tafel;
 - tijdelijke standplaats: het voor maximaal drie dagdelen op een openbare plaats of op of aan een openbaar water te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten aanbieden, gebruik makend van fysieke middelen, zoals een kraam, een wagen of een tafel;
 - mobiel verkooppunt: vitrines, toonbanken e.d. die vanuit winkels of horeca-inrichtingen een openbare plaats op worden gereden van waaruit verkoop plaatsvindt.

Onder straathandel wordt niet verstaan:

- een vaste standplaats op een markt in de zin van de marktverordening van de gemeente Utrecht;
- een vaste standplaats op een evenement als bedoeld in artikel 5:30 eerste lid van deze verordening;
- het aan de huizen te koop aanbieden of verkopen door degene, die dat doet in de uitoefening van zijn in deze gemeente gevestigde winkel of op bestelling of geregeld volgens afspraak levert of;
- het aan winkeliers te koop aanbieden of verkopen door handelsreizigers.

Artikel 5:13 Straathandel

- Het is verboden zonder vergunning van het college, in de uitoefening van de straathandel, andere waren dan gedrukte of geschreven stukken, waarin gedachten of gevoelens worden geopenbaard, te koop aan te bieden, te verkopen of af te leveren op een op een openbare plaats of op of aan een openbaar water.
- Het college kan in het belang van de openbare orde en veiligheid en het uiterlijk aanzien van de gemeente nadere regels stellen ten aanzien van de straathandel.
- Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 weigert het college de vergunning indien:
 - de aanvrager beneden de 18 jaar is of
 - de situatie als bedoeld in artikel 5:31, derde lid zich voordoet.

Het is de rechthebbende op een perceel verboden toe te staan dat daarop zonder vergunning van het college straathandel wordt uitgeoefend.

Artikel 5:13a Vrijmarkt Koningsdag

- De burgemeester kan ten behoeve van de viering van Koningsdag locaties en tijden aanwijzen waarbij het verbod van artikel 5:13, eerste lid niet van toepassing is voor de niet-commerciële verkoop van goederen door particulieren.
- De burgemeester kan over de uitvoering van de bevoegdheid van het eerste lid nadere regels stellen met het oog op de belangen zoals genoemd in artikel 1:8.

Artikel 5:14 Standplaats voor een ander doel dan straathandel

- Het is verboden zonder vergunning van het college een standplaats op een openbare en in de open lucht gelegen plaats of op of aan een openbaar water in te nemen, voor een ander doel dan straathandel, met een tafel, een kraam, een voertuig of ander voorwerp.
- Het college kan een vergunning weigeren op grond van de gronden zoals bedoeld in artikel 1:8 en 5:13 van deze verordening.

- Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

Artikel 5:31 Verbodsbepaling

- Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een evenement als bedoeld in artikel 5:30 te houden. Bij de indiening van de vergunningaanvraag worden de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, aangeleverd. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:4 van deze verordening kan aan de vergunning het voorschrift verbonden worden dat de organisator een verzekering tegen aansprakelijkheid met een toereikende dekking afsluit. Indien een vergunning is verleend voor een evenement als bedoeld in het eerste lid, dan:
 - wordt geen vergunning verleend aan derden voor op zichzelf staande activiteiten en handelingen op of aan de openbare plaats of het openbaar water gedurende de tijden waarop en in het gebied waar het evenement plaatsvindt;
 - worden aanvragen om vergunning als bedoeld in de artikelen 2:9, 5:13 van deze verordening geweigerd.

Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1:8 Weigeringsgronden

- De vergunning of ontheffing kan door het daartoe bevoegde gezag of het bevoegde orgaan worden geweigerd in het belang van:
 - de openbare orde;
 - het voorkomen of beperken van overlast;
 - de verkeersveiligheid;
 - de veiligheid van personen of goederen;
 - de zedelijkheid of de gezondheid of
 - de bescherming van het milieu

Een vergunning of ontheffing kan ook worden geweigerd als de aanvraag daarvoor minder dan drie weken voor de beoogde datum van de beoogde activiteit is ingediend.

Voor bepaalde, door het bestuursorgaan aan te wijzen, vergunningen of ontheffingen kan de in het tweede lid gestelde termijn worden verlengd tot ten hoogste twaalf weken.

APV TOELICHTING ALGEMENE PLAATSLIJKE VERORDENING UTRECHT (VERSIE OKTOBER 2022)

Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

Een vergunning wordt persoonlijk genoemd, als die alleen of vooral is verleend vanwege de persoon van de vergunningaanvrager (diens persoonlijke kwaliteiten, zoals het bezit van een diploma of een bewijs van onbesproken levensgedrag). De persoonlijke vergunning is niet overdraagbaar. Een voorbeeld van een persoonsgebonden vergunning is de vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Alcoholwet. Deze wet bepaalt dat voor het verkrijgen van een vergunning de nodige diploma's moeten zijn gehaald. Een persoonlijke vergunning is ook de standplaatsvergunning. Dit vanwege het persoonlijke karakter van de ambulante handel en omdat het aantal aanvragen om vergunning het aantal te verlenen vergunningen meestal verre overtreft. Het zou onredelijk zijn als een standplaatsvergunning zonder meer kan worden overgedragen aan een andere terwijl een groot aantal ondernemers geïnteresseerd is.

Zaaksgebonden

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.

Bij de artikelen 2:9 (Voorwerpen of stoffen aan, op, in of boven de weg), 2:11 (Aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg) en artikel 2:12 (Maken, veranderen van een uitweg) is de zaaksgebondenheid van deze vergunningen juncto het bepaalde in artikel 1:5 expliciet opgenomen.

Literatuur

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.

Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing

De in dit artikel genoemde intrekking- en wijzigingsgronden hebben een facultatief karakter ("kan"). Het hangt van de omstandigheden af of tot intrekking of wijziging wordt overgegaan. Zo zal niet iedere niet-nakoming van vergunningsvoorschriften leiden tot intrekking van de vergunning. Met name het rechtzekerheids- en het vertrouwensbeginsel beperken nogal eens de bevoegdheid tot wijziging en intrekking. In onderdeel d is het woord 'gedurende' toegevoegd. Het onderdeel bood al een grondslag om de vergunning in te trekken als deze na verlening niet werd gebruikt, maar biedt nu ook een grondslag om een vergunning in te trekken als deze lange tijd niet wordt 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 bedenkingen in te dienen (artikel 4:8 Awb).

Artikel 1:7 Termijnen

Het streven naar lastenvermindering voor burger en overheid en toetsing aan de Europese Dienstenrichtlijn hebben ertoe geleid in artikel 1:7 te bepalen dat de vergunning of ontheffing in beginsel voor onbepaalde tijd geldt. Artikel 11 van de Dienstenrichtlijn 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;
- b. het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang;
- c. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

Over punt b. dat onder meer op wachtlijsten ziet, schrijft de Dienstenrichtlijn:

"Wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is wegens een schaarste aan natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden, moet een selectieprocedure worden vastgesteld om uit verscheidene gegadigden te kiezen, teneinde via de werking van de vrije markt de kwaliteit en voorwaarden van het dienstenaanbod voor de gebruikers te verbeteren. Deze procedure moet transparant en onpartijdig zijn en de verleende vergunning mag niet buitensporig lang geldig zijn, automatisch worden verlengd of enig voordeel toekennen aan de dienstverrichter wiens vergunning net is komen te vervallen. In het bijzonder moet de geldigheidsduur zodanig worden vastgesteld dat de vrije mededinging niet in grote mate wordt belemmerd of beperkt dan nodig is met het oog op de afschrijvingen van de investeringen en een billijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal."

Als gemeenten een vergunning voor bepaalde tijd verlenen, moeten zij beargumenteren waarom deze vestigingsbeperking nodig is en de evenredigheidstoets kan doorstaan.

Sommige vergunningen lenen zich uit de aard alleen voor verlening voor bepaalde tijd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een evenementenvergunning of een standplaatsvergunning voor een oliebollenkraam rond de jaarwisseling.

Het merendeel van de Utrechtse Apv-vergunningen en -ontheffingen zijn vergunningen voor bepaalde tijd:

- straatartiest (2:8);
- voorwerpen of stoffen aan, op, in of boven de weg (2:9);
- aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg (2:11);
- evenementenvergunningen (5:20 e.v.);
- voetbal (2:17);
- seksinrichtingen (3:2);
- straatprostitutie (3:3);

- overige geluidhinder (4:1);
- velvergunning (4:7);
- ontheffing aantasting groenvoorzieningen door voertuigen (5:10);
- inzameling van geld of goederen/collecte (5:11);
- straathandel (5:13);
- standplaats voor een ander doel dan straathandel (5:14);
- ontheffing vestigingsbeperking verkeer in natuurgebieden (5:16);
- ontheffing verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken (5:17).

Zie voor de betekenis van “een dwingende reden van algemeen belang” bij de toelichting onder artikel 1:8.

Artikel 1:6 bepaalt dat bij gewijzigde omstandigheden de vergunning kan worden gewijzigd of ingetrokken. Hiermee blijft een handhavingsgrond –ook bij vergunningen voor onbepaalde tijd– aanwezig. 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 noodzaak- 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.

In artikel 1:7, tweede lid is de terugrekeningsregeling (à la artikel 8 APV oud) opgenomen waarbij de Algemene termijnenwet (Atw) van overeenkomstige toepassing is verklaard. Voor zover de APV termijnen bevat die in uren worden uitgedrukt of door terugrekening worden bepaald, is de Atw niet van toepassing. Artikel 1:7, tweede lid bevat daartoe een terugrekeningsregeling die voorkomt dat afhandeling op zaterdag of zondag of op een algemeen erkende feestdag of op een werkdag na 12.00 uur moet plaatsvinden. Dat laatste is gedaan om altijd over enige uren voor beoordeling en besluitvorming te beschikken.

Artikel 1:8 Weigeringsgronden

Vergunningstelsels zijn in de Apv als volgt geformuleerd: een verbodsbepaling om een bepaalde activiteit te verrichten behoudens vergunning. Vergunningstelsels kenden tot op heden vaak een artikellid of –leden met weigeringsgronden. Deze werden op verschillende manier omschreven wat suggereerde dat in verschillende bepalingen materieel andere weigeringsgronden golden. Dit was meestal niet het geval. Ter bevordering van de systematiek en duidelijkheid binnen de Apv is ervoor gekozen om in Hoofdstuk I algemene weigeringsgronden te benoemen. In de afzonderlijke vergunningstelsels (artikel 2:43: consumentenvuurwerk, artikel 5:27, tweede lid: binnenevenementen, artikel 5:37, tweede lid: buitenevenementen) zijn de betreffende artikel(led)en vervallen. Alleen als er voor een vergunning andere of aanvullende weigeringsgronden gelden dan de in artikel 1:8 genoemde, worden die in het betreffende artikel genoemd. Bijvoorbeeld de weigeringsgronden voetbalwedstrijden: artikel 2:19.

Europese Dienstenrichtlijn

Vergunningen

Tegelijkertijd met de deregulering van de vergunningstelsels van de model-APV zijn deze gescreend aan de Europese Dienstenrichtlijn. Het gaat daarbij om de volgende stelsels: gebiedsaanwijzing in geval van straatartiesten, de evenementenvergunning, horeca-exploitatievergunning, vergunning voor een seksinrichtingen, standplaatsvergunning en de vergunning voor een snuffelmarkt (vervallen). Gokactiviteiten zijn van de werking van de Europese Richtlijn uitgezonderd, zodat de speelautomatenvergunning niet onder het regime valt.

Meldingen

Het begrip vergunningstelsel in de zin van de Dienstenrichtlijn is breder dan wij dit kennen.

Daaronder vallen ook meldingsplichten. Onder vergunning verstaat de Dienstenrichtlijn immers: elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit (artikel 4 lid 6). Hieruit volgt dat een melding wordt aangemerkt als een vergunning. Andere voorbeelden van een ‘vergunning’ zijn:

verklaringen van geen bezwaar; verplichting zich in te schrijven in een register etc. Een voorbeeld van een meldingsplicht binnen deze verordening is een eendaags klein evenement.

Vestiging of tijdelijke overschrijding

Bij het screenen van de APV aan de Dienstenrichtlijn is het volgende in ogenschouw genomen. In theorie bestaan er drie verschillende regimes: voor de 'vestiger', de 'tijdelijke grensoverschrijder' en de Nederlandse dienstverrichter. In het licht van deze regimes moet worden bekeken of en in hoeverre vergunningstelsels zijn toegestaan.

Artikel 9 van de Dienstenrichtlijn (vrij verkeer van vestiging) ziet op de zogenaamde 'vestiger'. Er is overeenkomstig de rechtspraak van het HvJ sprake van vestiging, als er een daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit voor onbepaalde tijd vanuit een duurzame vestiging wordt verricht. Aan die eis kan ook zijn voldaan als een onderneming voor een bepaalde tijd wordt opgericht of als er een gebouw wordt gehuurd van waaruit de ondernemer zijn activiteiten onderneemt (overweging 37 bij de richtlijn).

In het licht van beide regimes moet worden bekeken of een vergunningstelsel is toegestaan.

Artikel 9 staat vergunningstelsels toe, mits aan de volgende vereisten is voldaan:

- zij zijn niet discriminatoir ten opzichte van degene die de vergunning aanvraagt;
- de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang (noodzakelijkheid). Het begrip dwingende redenen van algemeen belang zoals bedoeld in artikel 9 is door het Hof van Justitie ontwikkeld en kan zich nog verder ontwikkelen. Het betreft hier de zogenaamde 'rule of reason'. Dit begrip omvat de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, als bedoeld in de artikelen 46 en 55 van het Verdrag, en andere dwingende redenen waaronder milieu (overweging 40 bij de richtlijn);
- het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt (evenredigheid).

De tijdelijke dienstverrichter overschrijdt de grens om in Nederland zijn dienst te verrichten, maar vestigt zich hier niet. Hierop ziet artikel 16 van de Dienstenrichtlijn (vrij verkeer van diensten). Hier gelden veel strengere criteria om een (vergunningseis te stellen:

- zij zijn niet discriminatoir ten opzichte van de dienstverlener;
- er zijn gerechtvaardigde redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu (noodzakelijkheid). Voor wat betreft de noodzakelijkheidseis stelt artikel 16 dan ook een strengere eis dan artikel 9;
- het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt (evenredigheid).

Tenslotte zijn er de Nederlandse dienstverleners. In theorie staat de richtlijn toe dat de overheid aan een Nederlandse dienstverlener zwaardere eisen stelt dan aan een buitenlandse partij, maar dit is in de praktijk en vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet wenselijk.

Op dezelfde gronden is het evenmin gewenst een onderscheid aan te brengen tussen verschillende soorten van dienstverleners (tijdelijke grensoverschrijders, vestigers 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.

Niet alleen de eis van het hebben van een vergunning geldt voor hen gelijkelijk, maar 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 richtlijn (artikel 16): de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu.

De richtlijn geldt niet voor het verkopen van goederen. Dit is immers geen dienst. Bij standplaatsvergunningen kan er echter zowel sprake zijn van een vergunning voor een standplaats voor het verkopen van goederen en/of voor het verlenen

van diensten. Ook in dit geval zou rechtsongelijkheid kunnen ontstaan doordat de verkoper niet, maar de dienstverlener wel onder de richtlijn valt. Daarom is in de model-Apv geen onderscheid gemaakt tussen verkoop en dienstverlening voor wat betreft de weigeringsgronden.

Enkele voorheen gehanteerde weigeringsgronden komen niet meer als zodanig voor in de richtlijn. De vraag waar deze dan wel onder vallen kan als volgt worden beantwoord:

Overlast

Vanouds is de APV een openbare orde en overlastverordening. 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/het milieu. Te denken valt aan geluidsoverlast, geurhinder, overlast veroorzaakt door stof, afval e.d. Overlast, veroorzaakt door vuurwerk, valt eveneens onder bescherming van het milieu of zelfs gezondheid. Uiteraard speelt het begrip 'overlast' in het kader van de openbare orde en veiligheid in de APV een belangrijke rol.

Verkeersveiligheid

De verkeersveiligheid valt aan te merken als een dwingende reden van algemeen belang als bedoeld in artikel 9 (rule of reason). 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 op grond waarvan 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. Te denken valt aan de bescherming van de menselijke waardigheid of in het geval van dierenmishandeling (bijvoorbeeld gansslaan, paling-trekken of zwijntjetik) betreft onder het belang van dierenwelzijn. Ook andere dwingende redenen dan de openbare orde kunnen een 'zedelijkheidsaspect' hebben. Bij seksinrichtingen is zedelijkheid nog als een zelfstandige weigeringsgrond opgenomen, omdat het om 'vestiging' gaat.

Voorzieningenniveau bij standplaatsen

In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare-orde-belang 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 bestuursrecht van de Raad van State 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. 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 model Apv artikel 5:18, derde lid, onder b.). Daarop is de richtlijn immers niet van toepassing.

Détournement de pouvoir

Gemeenten dienen zich er van bewust te zijn dat zij een vergunningaanvraag niet kunnen weigeren op een andere grond dan de grondslag van het vergunningstelsel. Dit zou immers in strijd zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Motivering

Een weigering dient vanzelfsprekend voldoende gemotiveerd te zijn. Gemotiveerd moet worden welke weigeringsgrond van toepassing is en waarom.

Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000

In het kader van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) dient bij de aanvraag om een vergunning een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden alvorens tot vergunningverlening kan worden overgegaan. Artikel 9, tweede lid, van de Vw 2000 schept een verplichting om desgevraagd bij een aanvraag voor een beschikking anders dan op grond van de Vw 2000, een document te overleggen waaruit het rechtmatige verblijf blijkt. Artikel 8.3, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit (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 o.m. gemeenten, voor zover die betrekking hebben op standplaatsen, markten, venten, collecteren, evenementen of beroepsmatige dan wel bedrijfsmatige activiteiten.

Tweede lid en derde 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. Wel moet de aanvrager de kans krijgen om de aanvraag aan te vullen. Gemeenten kunnen bij verordening geen aanvullende gronden stellen waarmee een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten, zoals voorheen was gedaan in artikel 1:3. 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 en derde lid bieden nu een weigeringsgrondslag voor dergelijke gevallen. Hierbij moet wel bedacht worden dat een vergunning of ontheffing veelal eerder dan drie weken van tevoren aangevraagd zal moeten worden, gelet op de beslistermijn. Immers voor een aantal vergunningen zal een indieningstermijn van drie weken te weinig zijn om de aanvraag behoorlijk te kunnen behandelen.

Bijlage 3 Analyse standplaatsenaanbod Utrecht, standplaatsenbeleid andere gemeenten en jurisprudentie branchering standplaatsen

ANALYSE STANDPLAATSENAANBOD UTRECHT

HUIDIGE SITUATIE

In het kader van dit onderzoek zijn de huidige standplaatslocaties en -vergunningen geanalyseerd. Wetende dat het hier om een momentopname gaat en de markt altijd in beweging is, is toch een aantal observaties te maken:

- De meeste standplaatsen staan in Vleuten-De Meern. Daarna volgen Overvecht, Noord-West en de Binnenstad.
- De standplaatsen zijn voornamelijk bij elkaar geconcentreerd, dus meerdere standplaatsen op dezelfde locatie, vaak ook bij een winkelgebied.
- Van de standplaatsen betreft het merendeel food-gerelateerde producten. De branches vis, oliebollen, belegde broodjes en Vietnamese loempia's zijn het meest vertegenwoordigd.
- De non-food categorie bestaat voornamelijk uit de verkoop van bloemen en planten. Deze standplaatsen zijn relatief gelijk verdeeld over de stad.
- Seizoensplaatsen staan slechts een deel van het jaar op de locatie, zoals oliebollen in de winterperiode. Deze standplaatsen staan met name in de binnenstad van Utrecht.

ONTWIKKELINGEN IN HET VERLEDEN

Sinds de vergunningverlening in 2011 is het aantal standplaatslocaties nagenoeg gelijk gebleven. Er heeft wel een aantal veranderingen plaatsgevonden in de branchering:

- In deze periode zijn er verschillende overnames geweest. Dit betreft een verandering van branche of van eigenaar.
- Voor het grootste deel betrof dit een overname waarbij de branche gelijk bleef.
- De afgelopen jaren zijn er ook aanvragen binnengekomen van geïnteresseerde ondernemers voor een standplaatsvergunning, ongeveer een kwart ten opzichte van het aantal standplaatsen, voornamelijk gericht op de foodbranches.

VERGELIJKING MET STANDPLAATSENBELEID VAN ANDERE GEMEENTEN

In andere gemeenten of steden is veelal gekozen voor handhaving van de bestaande branchering en het bestaande aantal standplaatsen. De toetsing aan de Dienstenrichtlijn ten aanzien van de gekozen branchering ontbreekt. Veelal is volstaan met de constatering dat branchering en het maximeren van het aantal standplaatsen is toegestaan. Dat is echter alleen zo, als hiervoor een onderbouwing wordt gegeven.

Ten opzichte van de afweging en keuzes voor de brancheringsregeling voor Utrecht komen de argumenten grotendeels overeen met de overwegingen die in andere gemeenten worden gehanteerd.

- Standplaatsen kunnen een toevoeging van ontbrekende branches betekenen of vergroting van de keuzemogelijkheden ten opzichte van gevestigde winkels in een winkelgebied.
 - In enkele gemeenten worden standplaatsen beschouwd als:
 - een aanvulling op het winkel- en marktaanbod;
 - gewenst met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand in verband met het aanvullend aanbod op winkelcentra (ontbrekende branche of extra keuzemogelijkheid);
 - een toegevoegde waarde voor de consument.
- Bij overlap van aanbod met een in hetzelfde centrum/gebied gevestigd winkelaanbod, is de toegevoegde waarde van standplaatsen gering en wordt dit zoveel mogelijk voorkomen om winkelleegstand niet verder in de hand te werken.
- Diversiteit aan branches op één locatie is een voorwaarde.
 - Gestreefd wordt naar een evenwichtige spreiding en branchering van de standplaatsen.
 - In enkele gemeenten is ervoor gekozen ook non-foodbranches toe te staan, zoals
 - kleding, schoenen en lederwaren;
 - sieraden, ballonnen en wenskaarten;
 - huishoudelijke artikelen, drogisterij-artikelen;
 - hobby-artikelen en fietsartikelen.

De opties voor branchering zijn geanalyseerd en getoetst aan de Dienstenrichtlijn (hoofdstuk 2, bijlage 7). Niet alle opties zijn overgenomen, zoals de verplichte aanvulling van branches van een standplaats op fysieke retail (winkels) of warenmarkt. Dit is geen werkbaar criterium in de praktijk.

In ieder geval zijn gemeenten geanalyseerd die in de inwonersklasse van Utrecht voorkomen. Ook enkele andere gemeenten zijn in de analyse opgenomen.

ANALYSE JURISPRUDENTIE BRANCHERING STANDPLAATSEN

In de analyse van jurisprudentie zijn van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen uitspraken gevonden die een direct verband hebben met branchering in het standplaatsenbeleid en de uitgifte van standplaatsvergunningen, waarbij is getoetst aan de Dienstenrichtlijn.

In de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 21 september 1989, zaak nr. R03.87.2864, is gesteld dat het innemen van een aantal standplaatsen bij elkaar kan leiden tot feitelijke marktforming, waarop de marktverordening van toepassing is.⁹ In meerdere publicaties wordt daarbij de grens van meer dan vijf standplaatsen genoemd, zoals ook opgenomen op de VNG-website.¹⁰

⁹ ECLI:NL:RVS:2009:BJ4624, 5 augustus 2009

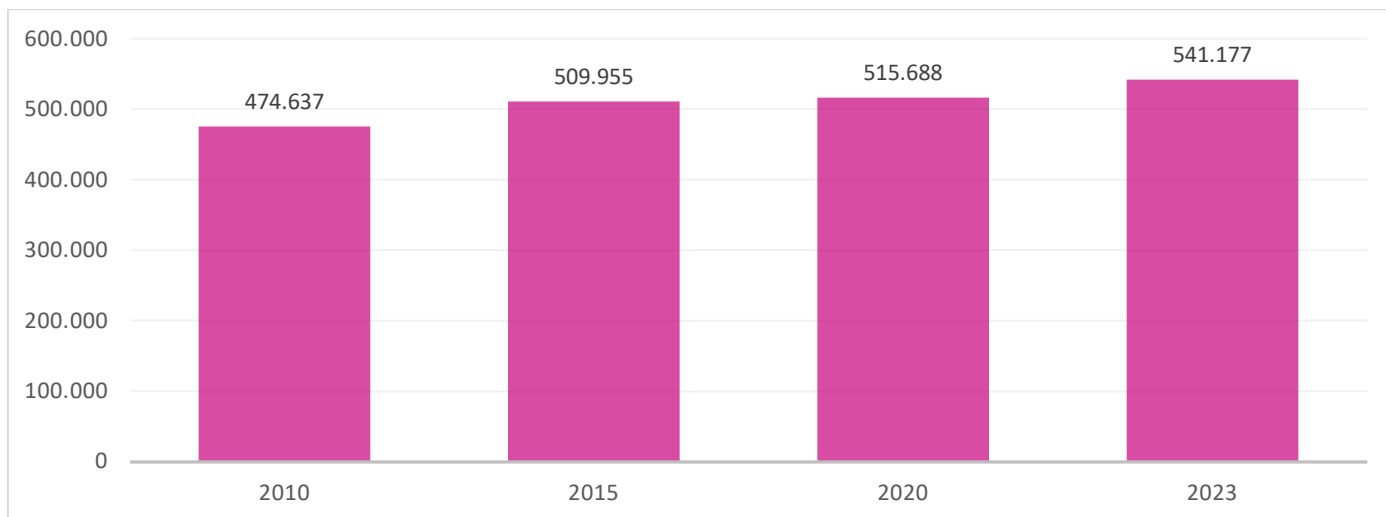
¹⁰ <https://vng.nl/vragen-en-antwoorden/wanneer-is-sprake-van-een-markt-en-wanneer-van-losse-standplaatsen#:~:text=In%20de%20jurisprudentie%20wordt%20bijvoorbeeld,van%20toepassing%20kan%20worden%20verklaard>.

Bijlage 4 Marktverkenning: analyse huidige situatie consumentengedrag en retailaanbod

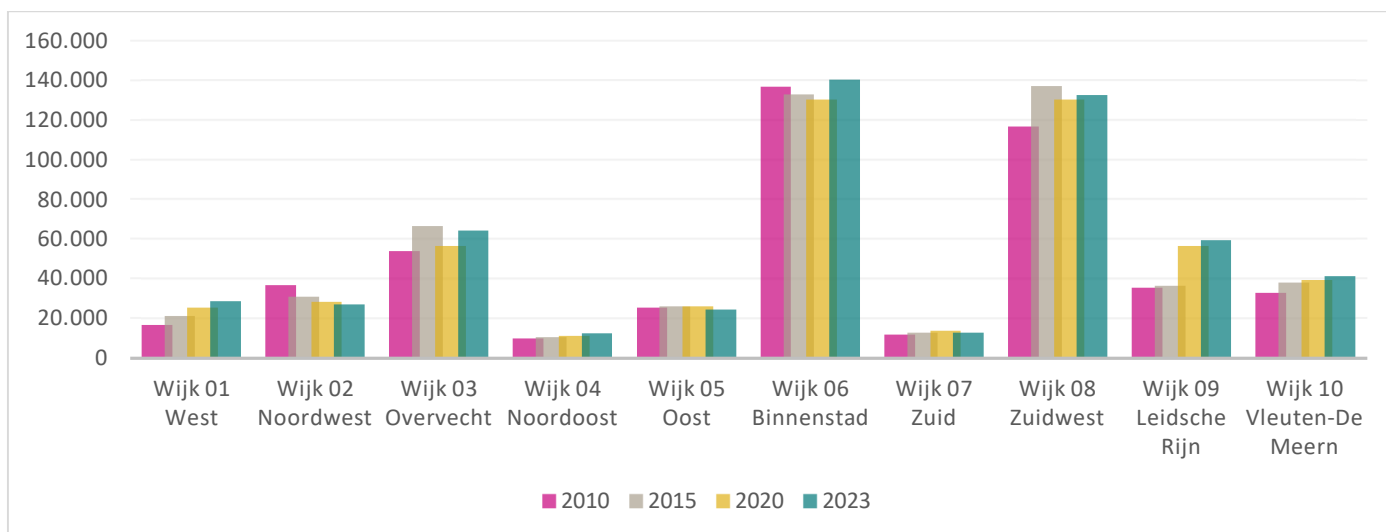
HISTORISCHE ONTWIKKELING VOORZIENINGENAANBOD

ONTWIKKELING DETAILHANDELSAANBOD PER WIJK

Het detailhandelsaanbod in Utrecht is de afgelopen jaren toegenomen (figuur B4.1). In 2010 bedroeg de omvang 474.637 m² vvo, en is tot 541.177 m² vvo toegenomen in 2023. Het grootste detailhandelsaanbod is gevestigd in de binnenstad en in Utrecht Zuidwest (figuur B4.2). In de binnenstad betreft dit met name winkels in de branchegroep 'mode & luxe', in Zuidwest is een woonboulevard gevestigd. In bijna alle wijken is het winkelaanbod sinds 2010 toegenomen.



Figuur B4.1 Ontwikkeling detailhandelsaanbod Utrecht totaal in m² vvo (bron: Locatus)



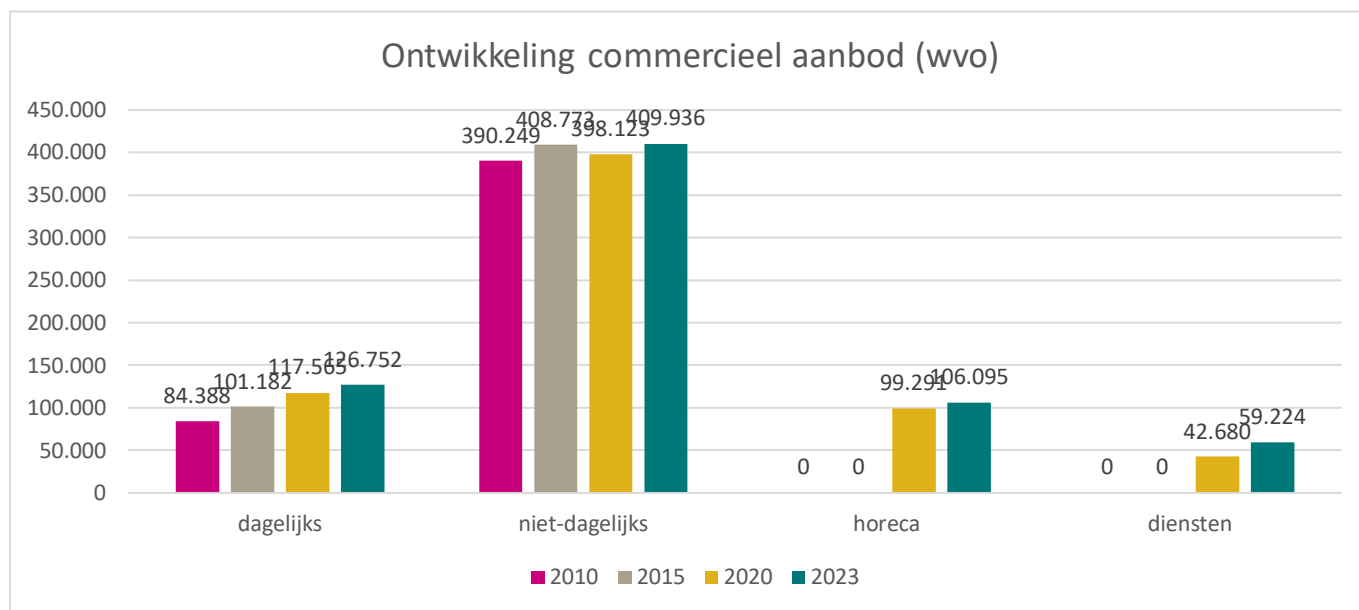
Figuur B4.2 Ontwikkeling detailhandelsaanbod per wijk in Utrecht in m² vvo (bron: Locatus)

HISTORISCHE ONTWIKKELING COMMERCIEEL AANBOD

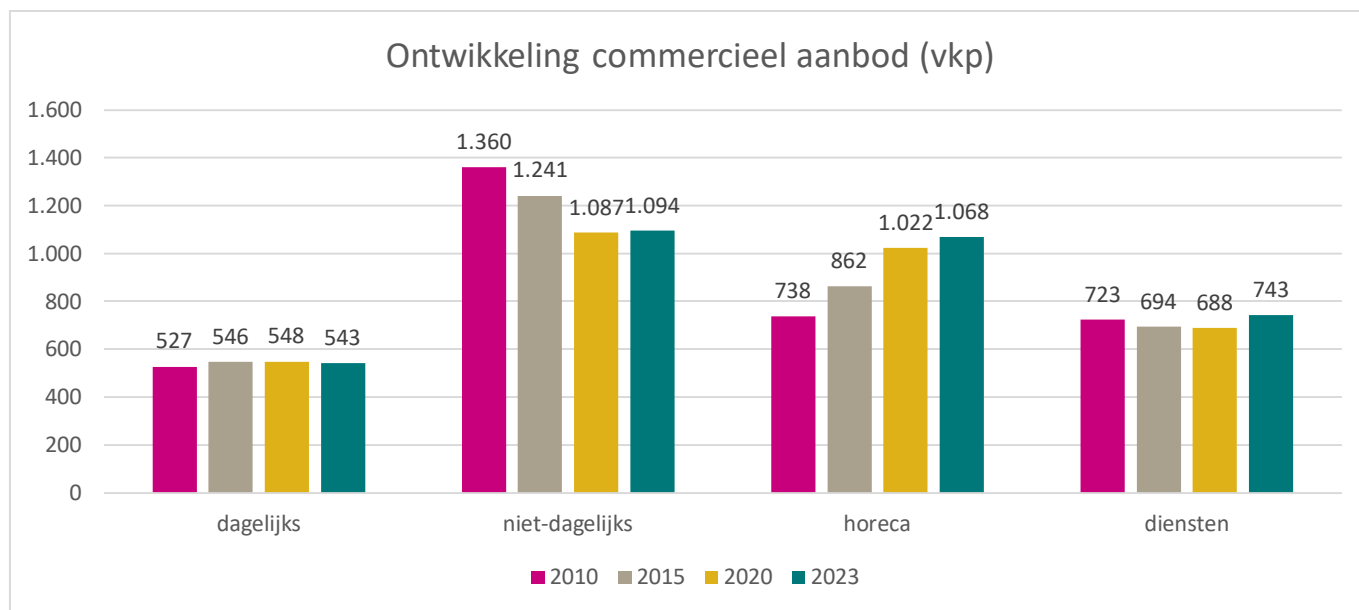
De afgelopen 13 jaar is het commercieel aanbod in Utrecht toegenomen. Onder commercieel aanbod wordt verstaan detailhandelsvestigingen (dagelijks en niet-dagelijks), horeca en dienstverlening. Het aanbod dagelijkse goederen is toegenomen (m²) en deels stabiel gebleven (vvp), van niet-dagelijkse artikelen stabiel gebleven (m²) of is afgenomen (vvp).

Zowel in de dagelijkse goederensector als niet-dagelijkse goederensector is de trend van schaalvergroting zichtbaar. De totale omvang van dagelijkse winkels is meer gegroeid dan de toename van verkooppunten. Voor niet-dagelijkse winkels is

te zien dat de totale omvang is toegenomen, terwijl het aantal winkels is afgenomen. Het aantal horecagelegenheden in Utrecht is de afgelopen jaren toegenomen van 738 naar 1.068, een stijging van circa 45%. Het aantal dienstverlenende bedrijven is relatief stabiel gebleven. Van de jaren 2010 en 2015 zijn geen gegevens over het winkelvloeroppervlak bekend voor horeca en dienstverlening vanuit Locatus.



Figuur B4.3 Ontwikkeling m² wvo* commercieel aanbod 2010 t/m 2023 Utrecht (bron: Locatus)

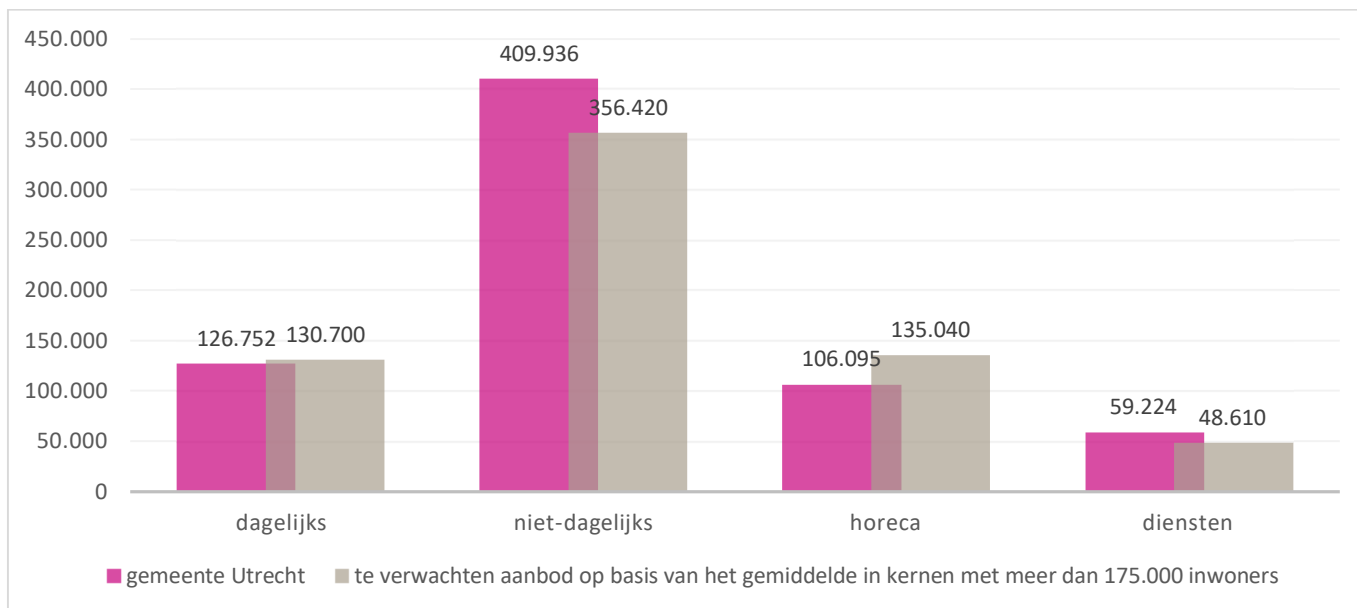


Figuur B4.4 Ontwikkeling verkooppunten commercieel aanbod 2010 t/m 2023 Utrecht (bron: Locatus)

BENCHMARK DETAILHANDEL OP BASIS VAN KERNEN MET MEER DAN 175.000 INWONERS

Het aanbod aan commerciële functies in Utrecht is vergeleken met het gemiddelde aanbod in qua inwoneraantal vergelijkbare kernen: meer dan 175.000 inwoners. Dit zijn de grotere steden van Nederland, die ook een regionale functie hebben. De bevindingen zijn als volgt:

- Utrecht heeft een iets benedengemiddeld aanbod aan dagelijkse winkels (verschil circa -4.000 m² wvo)
- Utrecht heeft een bovengemiddeld aanbod aan niet-dagelijkse winkels (verschil circa + 54.000 m² wvo)
- Utrecht heeft een benedengemiddeld aanbod aan horeca (verschil circa -29.000 m² wvo)
- Utrecht heeft een bovengemiddeld aanbod aan dienstverlening (verschil circa +10.000 m² wvo)



Figuur B4.5 Vergelijking aanbod commerciële functies Utrecht met het gemiddelde in kernen met meer dan 175.00 inwoners (bron: Locatus)

MARKTRUIMTEBEREKENING (DPO)

DPO DAGELIJKS

Uit de marktberkening voor de dagelijkse goederensector komt een vergelijkbaar beeld met de benchmark. Op basis van het huidige aanbod, het bestedingspotentieel en de totale omzet in Utrecht komt een indicatieve marktruimte van circa 5.000 m² wvo. Als gevolg van de verwachte bevolkingstoename de komende jaren zal deze marktruimte ook gaan toenemen.

Tabel B4.1 Marktberkening dagelijks winkelaanbod Utrecht

	2023	2030	bron
inwonertal marktgebied	361.699	404.330	CBS 2022; Primos prognose 2023
gemiddelde winkelomzet per persoon (excl. BTW)	€ 2.835	€ 2.835	Omzetkengetallen, 2023; gegevens over 2018-2022
bestedingspotentieel	€ 1.025.380.000	€ 1.146.240.000	
koopkrachtbinding (%)	95%	95%	KSO 2021 ¹¹
gebonden bestedingen €	€ 970.250.000	€ 1.084.610.000	
koopkrachttoevloeiing (%)	5%	5%	KSO 2021
koopkrachttoevloeiing €	€ 51.070.000	€ 57.080.000	
totale omzet in marktgebied	€ 1.021.320.000	€ 1.141.690.000	
gemiddelde vloerproductiviteit per m ² wvo (excl. BTW)	€ 7.766	€ 7.766	Omzetkengetallen, 2023; gegevens over 2018-2022
te verwachten omvang winkelaanbod (m ² wvo)	131.510	147.010	
omvang winkelaanbod (m ² wvo)	126.752	126.752	Locatus 2023

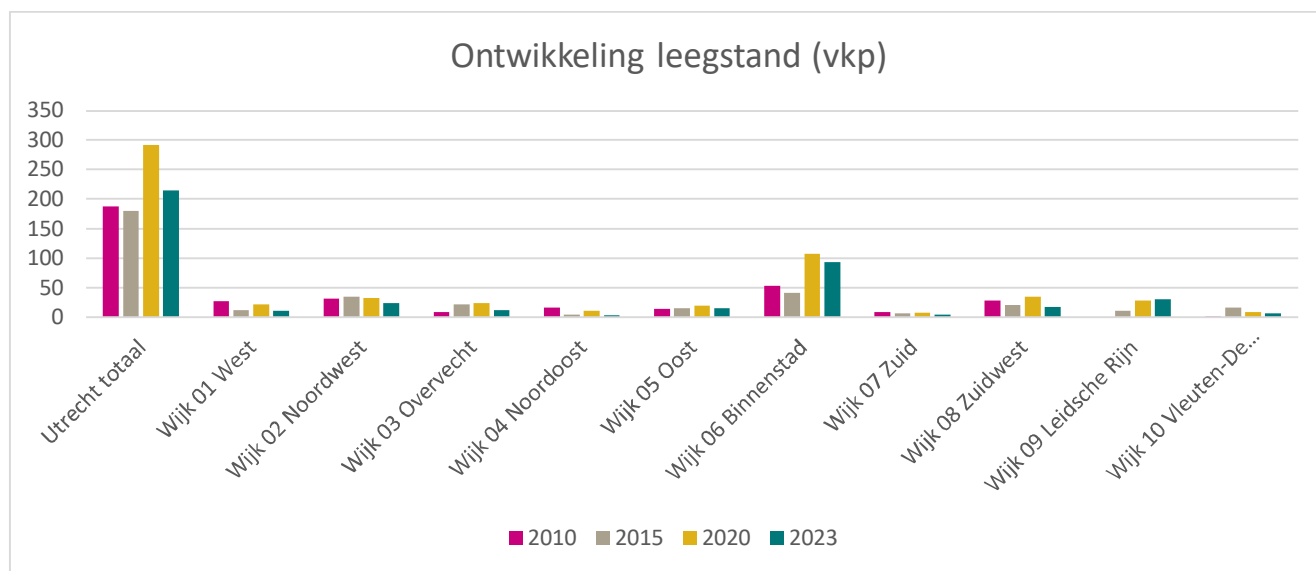
¹¹ KSO: KoopStromenOnderzoek Randstad 2021

berekende vloerproductiviteit (excl. BTW)	€ 8.060	€ 9.010	
omzetclaim marktgebied	€ 984.330.000	€ 984.330.000	
omzet ten opzichte van het gemiddelde	4%	16%	
ruimte voor ontwikkeling in €	€ 36.990.000	€ 157.360.000	
ruimte voor ontwikkeling (m² wvo)	4.760	20.260	

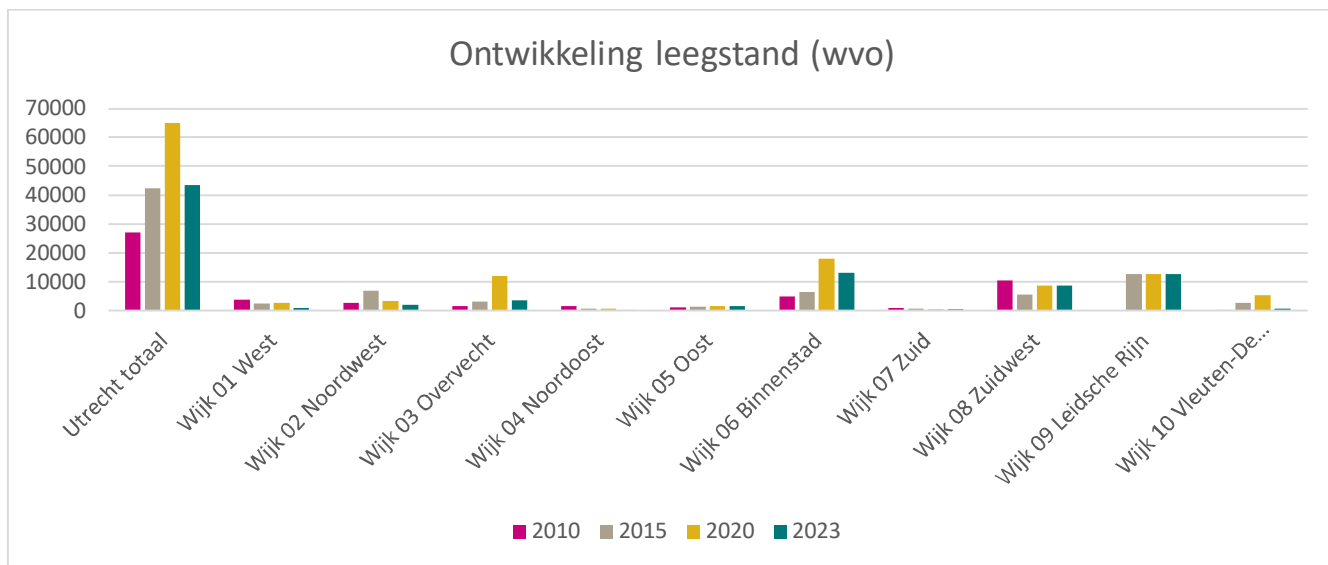
LEEGSTANDSANALYSE

HISTORISCHE ONTWIKKELING LEEGSTAND

De leegstand in Utrecht (zowel in aantal panden als omvang) is de afgelopen jaren toegenomen. De piek daarvan was in 2020, als gevolg van de coronacrisis. In 2023 is te zien dat de leegstand weer aan het dalen is, richting het niveau van voor 2020. In een aantal wijken daalt de leegstand niet zo veel als gemiddeld. Het aantal leegstaande panden en de omvang daarvan in Leidsche Rijn is bijvoorbeeld in 2023 nagenoeg gelijk aan 2020.



Figuur B4.6 Ontwikkeling aantal leegstaande panden Utrecht (bron: Locatus)



Figuur B4.7 Ontwikkeling omvang leegstand Utrecht (bron: Locatus)

* Er zijn vanuit Locatus voor de jaren 2010 en 2015 geen gegevens voor het wvo van transport, horeca/ cultuur en diensten.

BENCHMARK LEEGSTAND

De leegstand in verkooppunten bedraagt in de gemeente Utrecht momenteel 5,3%, het leegstandpercentage van de omvang bedraagt 5,6%. De leegstand is daarmee vergelijkbaar met steden van een vergelijkbare omvang. Voor het centrum geldt dat de leegstand in verkooppunten in Utrecht groter is dan steden met een vergelijkbare omvang. De leegstand in omvang is wel lager dan het gemiddelde in de benchmark.

Tabel B4.2 Leegstandsanalyse Utrecht

	aantal verkooppunten			omvang (m² wvo)		
	totaal (N)	leegstand (N)	leegstand(%)	totaal (N)	leegstand (N)	leegstand(%)
gemeente Utrecht	4.119	217	5,3%	888.862	50.059	5,6%
te verwachten op basis van het gemiddelde in kernen met 175.000 inwoners, gewogen naar het aantal inwoners	4.901	268	5,5%	827.614	47.014	5,7%

Tabel B4.3 Leegstandsanalyse centrum Utrecht

	aantal verkooppunten			omvang (m² wvo)		
	totaal (N)	leegstand (N)	leegstand(%)	totaal (N)	leegstand (N)	leegstand(%)
centrum Utrecht	1.447	101	7,0%	141.483	5.065	3,6%
te verwachten op basis van het gemiddelde in binnensteden van kernen met meer dan 175.000 inwoners, gewogen naar het aantal inwoners	1.523	90	5,9%	228.807	12.895	5,6%

Bijlage 5 Marktverkenning: analyse trends en ontwikkelingen in consumenten-gedrag en retailaanbod

TRENDS EN ONTWIKKELINGEN STANDPLAATSEN

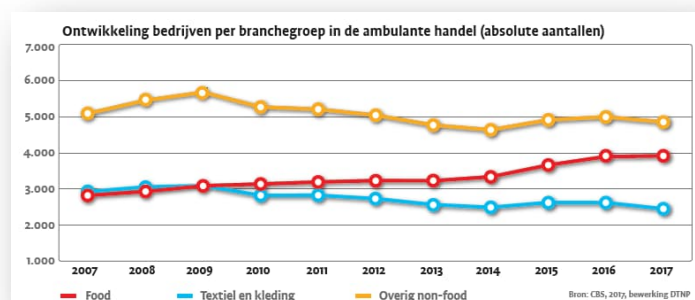
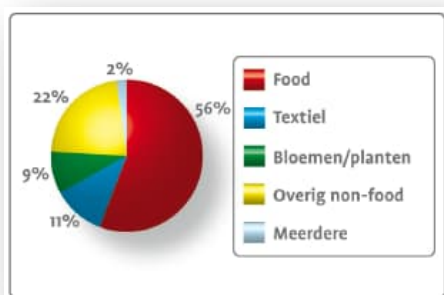
ONTWIKKELINGEN IN DE BRANCHE

Op basis van het onderzoek 'De bloemetjes buiten? Handreiking voor standplaatsenbeleid' van DTNP (2012) en 'Proeven & Ontmoeten. Cijfers en achtergronden ambulante handel' van DTNP (2018) zijn de ontwikkelingen in de branche in beeld gebracht.

Food is de belangrijkste branche op standplaatsen

Ruim de helft van de standplaatsondernemers is actief in de foodbranche. De foodbranche is dan ook goed voor $\pm 60\%$ van de totale omzet via standplaatsen (figuur B4.1). De gemiddelde jaaromzet per onderneming bedraagt $\pm \text{€ } 92.000$. De omzet verschilt per branche en type onderneming. De branche bloemen en planten heeft met $\text{€ } 345.000$ per standplaatsondernemer veruit de grootste gemiddelde omzet.

De foodbranche is de afgelopen jaren aan het groeien. Het aantal foodbedrijven in de ambulante handel (inclusief warenmarkten) is sinds 2007 gegroeid, maar maakt vooral sinds 2014 een grote groei door (figuur B5.1)



Figuur B5.1 Standplaatsondernemers naar branche (links) + ontwikkeling ambulante handel per branche (rechts)

Opkomst thema vers en biologisch

Bij standplaatsen zien we een trend meer naar duurzame en authentieke producten. De zogenoemde 'foodtrucks' zijn momenteel een trend, onder meer op (muziek)festivals, maar ook op reguliere standplaatslocaties. Ook worden steeds vaker smaakmarkten of speciale 'foodtruckfestivals' georganiseerd, waarbij de verzameling aan verkoopwagens van etenswaren een evenement op zichzelf is. Hier zien we de combinatie van sfeer en beleving, en aandacht voor duurzame en bijzondere producten terug.

Conclusie DTNP: Heeft de standplaats toekomst?

De vergrijzing onder standplaatsondernemers, de steeds hogere investeringen en de vaak onzekere rechtspositie leiden naar verwachting tot een afnemend aantal ondernemers. Een geringer maar professioneler aantal zal in de toekomst (kunnen) blijven voorzien in een behoefte bij consumenten (en ondernemers). Wel is duidelijk dat gezonde standplaatsen, net als andere bedrijven, steeds hogere eisen stellen aan de bedrijfsomgeving. De toekomst en aantrekkelijkheid van standplaatsen ligt daarmee ook in handen van de gemeente.

MEERWAARDE STANDPLAATSEN EN STURING VAN BELEID

In het onderzoek 'De bloemetjes buiten? Handreiking voor standplaatsenbeleid' van DTNP (2012) is de meerwaarde van standplaatsen in beeld gebracht. Standplaatsen kunnen net als winkels, bij een goede ruimtelijke spreiding en situering, een positieve bijdrage leveren aan het voorzieningenniveau voor de consument (verrijking van het aanbod). Voorwaarde

voor succesvolle standplaatsen is wel dat de locatie zowel voor ondernemers als voor consumenten en overige betrokkenen goed gekozen wordt:

- de standplaats bevindt zich op een locatie waar de ondernemer kan functioneren en investeren (bedrijfseconomisch belang);
- de economisch gezonde en eigentijdse standplaats vormt een aanvulling op het voorzieningenniveau van de consument;
- de verzorgde en attractieve standplaats draagt bij aan een levendig straatbeeld (verbetering van het woon- en leefklimaat van de inwoners, sociale veiligheid).

Door het opstellen van ruimtelijk beleid voor standplaatsen hebben gemeenten een belangrijk instrument in handen, om het woon- en leefklimaat voor de consument en het investeringsklimaat voor de ondernemer te verbeteren. Met een standplaatsenbeleid kan een gemeente sturen op locatie, aantal en diversiteit van standplaatsen. Dit vraagt om een actieve en positieve benadering van standplaatsen door de gemeente. Niet langer wordt vooral gekeken of en wanneer een standplaats overlast oplevert, maar waar en in welke vorm een standplaats een meerwaarde heeft.

Sturing op locatie

Door de keuzes te maken op basis van ruimtelijk-economische argumenten kan een goede spreiding van standplaatsen over de gemeente worden gerealiseerd. Waar hebben standplaatsen een toegevoegde waarde? Waar leveren ze een positieve bijdrage aan het totale voorzieningenniveau? Waar zijn ze een aanvulling op de bestaande of beoogde winkelstructuur? Door op basis van ruimtelijk-economische uitgangspunten de gewenste spreiding en locaties voor standplaatsen te bepalen, wordt een duurzame ruimtelijke structuur nagestreefd waarin ondernemers willen investeren. Dit leidt uiteindelijk tot een verbetering van het woon- en leefklimaat in een wijk, dorp of gemeente als geheel.

Sturing op aantal standplaatsen

Om te komen tot een duurzame ruimtelijke structuur voor standplaatsen is het van belang dat het aanbod (aantal standplaatsen) aansluit bij de vraag (omvang verzorgingsgebied in relatie tot aanwezig (overig) voorzieningenaanbod). Hiertoe is het aan te bevelen het aantal standplaatsen (en het aantal af te geven vergunningen) te maximeren. Veel gebruikte criteria om het maximum aantal te bepalen zijn het reeds aanwezige aantal standplaatsen en het draagvlak (inwoners).

Sturing op diversiteit

Een gemeente kan tot op zekere hoogte invloed uitoefenen op de branchering van standplaatsen, om zo een bepaalde mate van diversiteit in het aanbod te garanderen. Hierbij moet wel steeds bedacht worden dat een vergunning moet aansluiten bij de bedrijfseconomische randvoorwaarden van de onderneming. Dit betekent onder meer dat de duur van de vergunning dusdanig moet zijn, dat de standplaatshouder de te maken investering redelijkerwijs kan terugverdienen.

TRENDS EN ONTWIKKELINGEN RETAIL

ALGEMENE TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

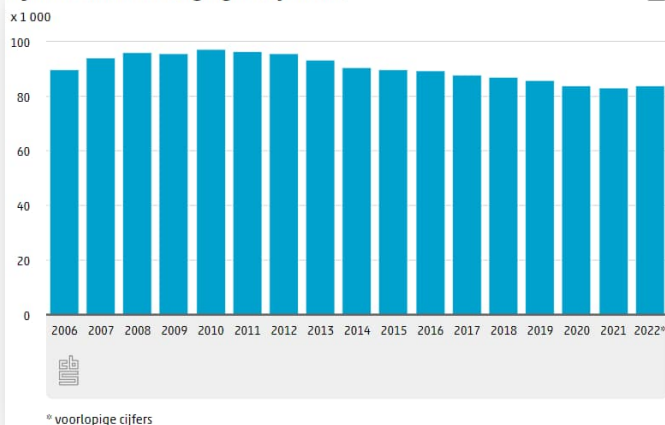
De retailbranche is de laatste jaren sterk aan verandering onderhevig. Deze, soms structurele, veranderingen hebben invloed op de fysieke verkooppunten van commerciële voorzieningen in steden en dorpen. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste algemene trends en ontwikkelingen opgenomen.

Internetverkoop heeft een blijvende impact op fysiek winkelaanbod

De wereld van de retail is al jaren bijzonder dynamisch. Concurrentie neemt vanuit verschillende branches toe en de technologische ontwikkelingen leiden tot een verdere druk op de marktverhoudingen.

Het online afzetkanaal valt niet meer weg te denken en neemt nog steeds in belang toe. Onder andere door online concurrentie is het aantal fysieke winkels in Nederland de afgelopen tien jaar met gemiddeld 12% afgenomen (figuur B6.1). Het aantal webwinkels blijft stijgen, in 2021 bijvoorbeeld met 28% ten opzichte van het jaar ervoor. Internetverkoop heeft blijvende invloed op het koopgedrag van de consument en daarmee de behoefte aan fysieke winkelmeters.

Fysieke winkelvestigingen, 1 januari

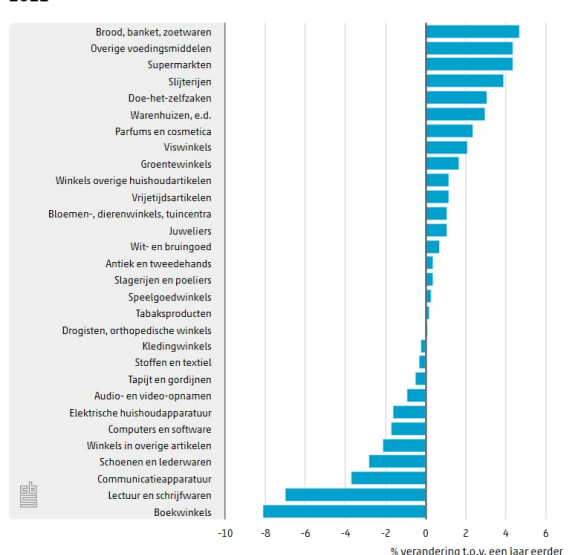


Figuur B5.2 Aantal fysieke winkelvestigingen in Nederland (CBS, 2022)

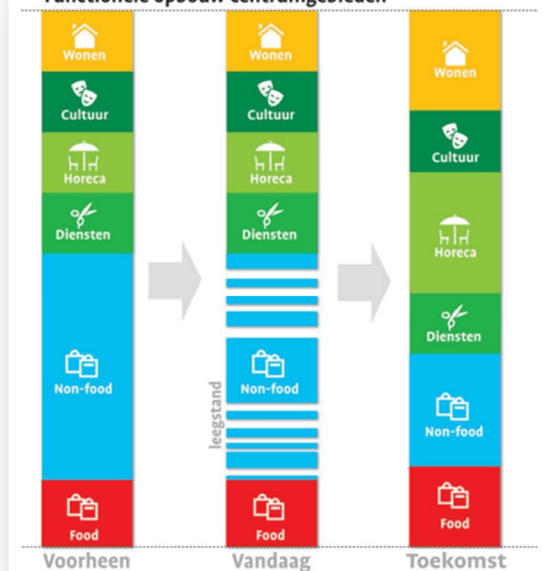
Toch zijn er ook uitzonderingen. Zo nam het aantal winkels in de food-sector in Nederland gemiddeld genomen toe in 2022 (+3,4%). Het aantal winkels met non-foodproducten bleef in 2022 nagenoeg gelijk ten opzichte van het jaar ervoor. Er is wel een aantal groeibranches binnen deze niet-dagelijkse goederensector, zoals telefoonwinkels, warenhuizen, winkels in persoonlijke verzorging, woninginrichting, rijwielzaken en tuincentra. Generieke producten die gemakkelijk online te bestellen zijn, zijn steeds minder vaak in de fysieke winkel te vinden. Winkels die dit soort producten verkopen verdwijnen steeds meer uit het Nederlandse straatbeeld (figuur B5.3). Dit is ook terug te zien in de ontwikkeling van de functionele opbouw van centrumgebieden.

Tegelijkertijd openen steeds meer online bedrijven fysieke winkels, vaak als een soort ‘etalage’ van de producten of als servicepunt. Door gebruik te maken van bijvoorbeeld showrooms en nieuwe technieken worden consumenten verleid om (on-line) een product aan te kopen.

Ontwikkeling aantal fysieke winkelvestigingen, 1 januari 2022*



Functionele opbouw centrumgebieden



Figuur B5.3 Ontwikkeling fysieke winkelvestigingen food en non-food (CBS, 2022)

Branchevervaging en -verbreding: de discussie over 'blurring'

In de detailhandel vindt al enkele jaren branchevervaging en -verbreding plaats. Dit betekent dat het aangeboden assortiment in veel winkels (sterk) is uitgebreid met artikelen die niet thuishoren in de oorspronkelijke branchegroep. Het gaat hierbij steeds meer om nieuwe combinaties van bedrijfsmodellen in de horeca, detailhandel en dienstverlening. Dit wordt vaak samengevat met de term 'blurring'. Een voorbeeld is een kapper die ook koffie schenkt. Het inpassen van deze nieuwe bedrijfsmodellen in bestaande regels levert vaak discussie op, met name als de verkoop van alcohol daarbij in het spel is (Drank- en Horecawet).

Schaalvergroting in de retail

Winkelbedrijven realiseren steeds grotere winkels om de veeleisende consument een zo groot mogelijk assortiment en veel comfort (veel kassa's, ruime gangpaden en extra diensten) te kunnen bieden. Zo hebben nieuwe supermarkten tegenwoordig een omvang vanaf circa 1.500 m², maar soms ook al 3.000 m² winkelvloeroppervlak (wvo).

Schaalvergroting vindt eveneens plaats op het niveau van winkelketens. Er komen meer en meer ketenbedrijven en deze krijgen ook steeds meer filialen: de zogenaamde filialisering. De consument ervaart de aanwezigheid van de bekende (grootschalige) ketens in een winkelgebied als aantrekkelijk. Het aantal zelfstandige winkeliers is flink gedaald, veelal mede door gebrek aan opvolging.

Tot slot is ook schaalvergroting waarneembaar bij afzonderlijke winkelgebieden. In grotere retaillocaties is de kans groter dat consumenten vinden wat ze zoeken. Hierbij is wel sprake van specifieke wensen ten aanzien van de omvang van retaillocaties gericht op bezoekmotief en het verzorgingsgebied.

Consumentengedrag: bezoekmotief consument verandert

De consument bezoekt verschillende retaillocaties met een verschillend motief en gaat daarbij ook steeds anders om met de push- en pull-factoren. In het algemeen voelen consumenten zich aangetrokken tot retaillocaties met een ruim winkel-aanbod in een compacte structuur. Als de consument langer in een gebied verblijft, is ook een aantrekkelijke openbare ruimte en goede horeca van belang. Deze kenmerken worden wel omschreven als de pull-factoren. Voor het overige verwachten consumenten dat een aantal zaken goed is geregeld in een winkelgebied. De consument verwacht een goed bereikbaar winkelgebied met voldoende (gratis) parkeren op korte afstand van de winkels. Als dit niet aanwezig is dan 'duwt' dit hen als het ware naar concurrerende retaillocaties (of naar het internet). In dit verband spreekt men van push-factoren.

Voor reguliere retaillocaties zijn er drie soorten bezoekmotieven:

- Boodschappen doen
Voor de dagelijkse en frequent benodigde niet-dagelijkse goederen doet de consument vooral lokaal boodschappen. Supermarkten zijn de belangrijkste soort detailhandel voor het doen van boodschappen. Consumenten combineren in 52% van de gevallen (DTNP, 2021) een bezoek aan een supermarkt met een bezoek aan naastgelegen speciaalzaken. De kwaliteit van een boodschappengebied wordt bepaald door de compleetheid van het aanbod, de omvang en complementariteit van de supermarkten, de autobereikbaarheid en de parkeermogelijkheden.
- Recreatief winkelen
Bij deze categorie gaat het om het kopen van mode en luxeartikelen of de aanschaf van woonartikelen, waarbij het vergelijken tussen winkels en een dagje uit belangrijk zijn. Van belang is een complete mix van grootschalige trekkers en interessante, kleinschalige boetieks. Trekkers die wenselijk zijn voor centrumgebieden zijn modezaken. De grote woonwarenhuizen zijn de trekkers van recreatief bezochte woonboulevards. Ook horeca is van belang voor een recreatief winkelgebied.
- Doelgerichte aankopen
Bij deze categorie heeft de consument vooraf bepaald wat wordt gekocht en waar. Het betreft kooptrips naar grote winkels vaak op perifere locaties, zoals bouwmarkten. Om de doelgerichte winkelende consument de keuzevrijheid te bieden, hebben de winkels een uitgebreid assortiment onder één dak, waarbij de consument het productaanbod binnen dezelfde winkel vergelijkt. Productvergelijking in meer dan twee winkels onderling vindt relatief weinig plaats.

RECENTE ONTWIKKELINGEN: IMPACT CORONA, KRAPPE ARBEIDSMARKT EN GEOPOLITIEKE SPANNINGEN

Reeds ingezette ontwikkelingen treden vanwege de coronamaatregelen in versterkte mate op. Er is behoefte aan snel en veilig winkelen; gemak staat centraal. Mode en horeca worden het hardst geraakt; zo ook de centrumgebieden waar deze sectoren sterk vertegenwoordigd zijn en/of die sterk afhankelijk zijn van toerisme. Als gevolg van recente geopolitieke spanningen, inflatie en krapte op de arbeidsmarkt is een verdere daling te verwachten. Komende jaren staat in het teken van consolidatie.

De verwachting is dat consumenten blijvend minder winkels bezoeken en gericht en meer lokaal gaan winkelen. Dit zal positieve effecten hebben op de dagelijkse goederensector en in de branchegroep mode & luxe specifiek op het midden- en hogere segment. Maar per saldo leiden ontwikkelingen tot een verminderde vraag naar winkelmeters in de niet-dagelijkse goederensector.

In 2020 heeft Rho onderzoek uitgevoerd naar verschuivingen in de afgelopen 10 jaar in winkelstraten. Hierin werd bevestigd dat het aantal winkels in de niet-dagelijkse goederensector snel terugloopt; ook in de grote binnensteden. De vrijkomende winkelpanden worden voor het grootste gedeelte ingevuld met fastservice- en ready-to-eat concepten (snelle hap). Op het gebied van dagelijkse goederen is een verschuiving te zien van traditionele speciaalzaken, zoals slager, groentewinkel en poelier, naar gemakswinkels al dan niet in combinatie met horeca. Mensen halen steeds vaker koffie, lunch of avondeten buiten de deur. Deze nieuwe branches lijken echter niet op te wegen tegen het verlies in non-food en horeca.

Bijlage 6 Analyse van mogelijkheden en onmogelijkheden voor brancheringsregeling

OPTIES VOOR BRANCHERING

Voor de branchering van vaste standplaatsen zijn de volgende mogelijkheden en onmogelijkheden van een brancheringsregeling geanalyseerd:

- Optie B1. Geen branchering op stads-, wijk- of locatieniveau
- Optie B2. Branchering op stads-, wijk- of locatieniveau: diversiteit in branches
- Optie B3. Branchering op stads-, wijk- of locatieniveau: toekenning specifieke branches – in verschillende vormen

Voor vestigingsbeperkingen voor seizoensstandplaatsen zijn de volgende mogelijkheden en onmogelijkheden van een brancheringsregeling geanalyseerd.

- Optie S1. Geen branchering seizoensstandplaatsen op stads-, wijk- of locatieniveau
- Optie S2. Branchering seizoensstandplaatsen op stads-, wijk- of locatieniveau

ANALYSE VAN DE MOGELIJKHEDEN EN ONMOGELIJKHEDEN VAN EEN BRANCHERINGSREGELING

B1. Geen enkele branchering op stads-, wijk- of locatieniveau

Plussen	Minnen
Voor de korte termijn kunnen standplaatshouders zich vrij vestigen. Dit vereist extra inspanningen bij aanwezigheid van dezelfde branches op een locatie. Na verloop van tijd zal een balans in diversiteit ontstaan.	Als geen branchering wordt toegepast, kunnen ook non-food-branches standplaatsen innemen. Dit is nadelig voor de fijnmazige detailhandelsstructuur en de nagestreefde concentratie van verkeersstromen.
	Het achterwege laten van branchering kan tot gevolg hebben dat op één locatie dezelfde branches worden gevestigd. Dit is onaantrekkelijk voor het publiek, de nabijgelegen winkelgebieden en voor de standplaatshouders zelf.

B2. Branchering op stads-, wijk- of locatieniveau: diversiteit in branches

Plussen	Minnen
Het voorschrijven van diversiteit in branches op locaties draagt bij aan de aantrekkingskracht voor publiek en standplaatshouders en beperkt de effecten voor een nabijgelegen winkelgebied.	Standplaatshouders kunnen zich niet inschrijven voor een locatie met standplaatshouders uit dezelfde branche.

B3. Branchering op stads-, wijk- of locatieniveau: toekenning specifieke branches – in verschillende vormen

Plussen	Minnen
Het onderscheiden van branches voor typen locaties sluit aan op de vestigingsfactoren van zo'n locatie: • Op verspreide locaties bij parken en begraafplaatsen zijn veelal branches met afhaalproducten gevestigd: - Verkoop van belegde broodjes - Verkoop van snacks, broodjes en frisdrank - Verkoop van Vietnamese loempia's en snacks	Voor het vastzetten van de huidige branchering bestaat onvoldoende aanleiding. De huidige situatie is een toeval-ligheid, aan veranderingen onderhevig, weliswaar ondergeschikt.

- Verkoop van vis en aanverwante artikelen - De branche verkoop van bloemen en planten komt veelal op locaties bij begraafplaatsen voor. • Deze branches zijn voor deze locaties geschikt. Vestigingsbeperkingen dragen bij aan het invullen van de marktbehoefte en het verzekerd zijn van het daadwerkelijk innemen van de standplaatsen. • Het beperken tot deze branches draagt bij aan de aantrekkingskracht van standplaatslocaties bij winkelgebieden. • Op locaties bij winkelgebieden kunnen alle foodbranches worden toegestaan (zie B2 ten aanzien van diversiteit).	Voor het brancheren van locaties bij winkelgebieden ontbreken argumenten die de toets van noodzakelijkheid en evenredigheid doorstaan. De huidige branchering is een toevalligheid. Er zijn geen specifieke branches die voor uitsluiting in aanmerking komen omdat die branche een specifiek nadelig effect zou hebben.
	Het beperken van een branche bij winkelgebieden als aanvulling op de bestaande branches in het de fysieke retail (winkels) is een criterium dat in de praktijk niet werkt. Immers, op de standplaatsen worden producten verkocht die veelal ook in de winkels worden verkocht. Bij de komst van een bloemen- en plantenwinkel in een winkel, zou de vergunning voor een bloemen- en plantenstandplaats moeten worden ingetrokken. Die maatregel gaat te ver, met name omdat het winkelbestand in winkels fluctueert.

S1. Geen branchering seizoensstandplaatsen op stads-, wijk- of locatieniveau

Plus	Min
Voor de korte termijn kunnen standplaatshouders zich vrij vestigen. Dit vereist extra inspanningen bij aanwezigheid van dezelfde branches op een locatie. Na verloop van tijd zal een balans in diversiteit ontstaan.	Als geen branchering wordt toegepast, kunnen ook non-food-branches standplaatsen innemen. Dit is nadelig voor de fijnmazige detailhandelsstructuur en de nagestreefde concentratie van verkeersstromen.
	Het achterwege laten van branchering kan tot gevolg hebben dat op één locatie dezelfde branches worden gevestigd. Dit is onaantrekkelijk voor het publiek, de nabijgelegen winkelgebieden en voor de standplaatshouders zelf.

S2. Branchering seizoensstandplaatsen op stads-, wijk- of locatieniveau

Plus	Min
Seizoensstandplaatsen zijn vanuit zichzelf al gebrancheerd: • Verkoop van kerstbomen • Verkoop van oliebollen en aanverwante producten • Verkoop van pannenkoeken • Verkoop van poffertjes • Verkoop van seizoensfruit • Verkoop van seizoenssoepen • Verkoop van ijs en aanverwante producten Voor de seizoensstandplaatsen kunnen deze branches worden toegestaan.	Het behouden of verminderen van het aantal seizoensstandplaatsen draagt niet bij aan een specifieke doelstelling. Hiervoor bestaan ook geen argumenten. Het gaat bij seizoensstandplaatsen om specifiek geschikte locaties. Voor verdere branchering bestaan geen redenen. Standplaatsen hebben een toegevoegde waarde, met name voor winkelgebieden. Vermindering van het aantal standplaatsen nabij winkelgebieden is onlogisch. Het saneren van solitaire locaties draagt niet wezenlijk bij aan versterking van de detailhandelsstructuur.

Bijlage 7 Dienstenrichtlijn en informatie Kenniscentrum Europa Centraal

DIENSTENRICHTLIJN

RICHTLIJN 2006/123/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 47, lid 2, eerste en derde zin, en artikel 55,

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité (1),

Gezien het advies van het Comité van de Regio's (2),

Handelend volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag (3),

Overwegende hetgeen volgt:

- (40) Het begrip dwingende redenen van algemeen belang, waarnaar in een aantal bepalingen van deze richtlijn wordt verwezen, is gaandeweg door het Hof van Justitie ontwikkeld in zijn rechtspraak betreffende de artikelen 43 en 49 van het Verdrag, en kan zich nog verder ontwikkelen. Dit begrip, zoals dit is erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie, omvat ten minste de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, als bedoeld in de artikelen 46 en 55 van het Verdrag; handhaving van de maatschappelijke orde; doelstellingen van het sociaal beleid; bescherming van afnemers van diensten; consumentenbescherming; bescherming van werknemers, met inbegrip van de sociale bescherming van werknemers; dierenwelzijn; handhaving van het financieel evenwicht van het sociaalezekerheidsstelsel; voorkoming van fraude; voorkoming van oneerlijke concurrentie; bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening; bescherming van schuldeisers; waarborging van een deugdelijke rechtsbedeling; verkeersveiligheid; bescherming van intellectuele eigendom; culturele beleidsdoelen, met inbegrip van het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting, in het bijzonder ten aanzien van de sociale, culturele, religieuze en filosofische waarden van de maatschappij; de noodzaak om een hoog niveau van onderwijs te waarborgen, behoud van de diversiteit van de pers en bevordering van de nationale taal; behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed; veterinaire beleid.
- (54) De toegang tot een dienstenactiviteit mag alleen van een vergunning van de bevoegde instanties afhankelijk worden gemaakt indien hun beslissing voldoet aan het discriminatieverbod en aan de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid. Dit betekent in het bijzonder dat vergunningstelsels alleen zijn toegestaan wanneer controle achteraf niet doeltreffend zou zijn wegens de onmogelijkheid de gebreken van de betrokken diensten achteraf vast te stellen en de risico's en gevaren die zonder controle vooraf zouden bestaan. Deze bepaling van de richtlijn kan echter niet worden aangevoerd als rechtvaardiging voor vergunningstelsels die verboden zijn op grond van andere communautaire instrumenten, zoals Richtlijn 1999/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen (17) of Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („Richtlijn elektronische handel”) (18). Aan de hand van de resultaten van de wederzijdse beoordeling zal op communautair niveau kunnen worden bepaald voor welke soorten activiteiten vergunningstelsels moeten worden afgeschaft.
- (56) Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie vormen volksgezondheid, consumentenbescherming, diergezondheid en bescherming van het stedelijk milieu dwingende redenen van algemeen belang. Dergelijke dwingende redenen kunnen een rechtvaardiging zijn voor de toepassing van vergunningstelsels en andere beperkingen. Deze vergunningstelsels of beperkingen mogen evenwel niet discrimineren op grond van nationaliteit. Voorts moeten de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid altijd worden geëerbiedigd.

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

HOOFDSTUK III

VRIJHEID VAN VESTIGING VAN DIENSTVERRICHTERS

AFDELING 1

Vergunningen

Artikel 9

Vergunningstelsels

1. De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:
 - a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
 - b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
 - c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.
2. In het in artikel 39, lid 1, bedoelde verslag beschrijven de lidstaten hun vergunningstelsels en geven zij de redenen aan waarom deze met lid 1 van onderhavig artikel verenigbaar zijn.
3. Deze afdeling is niet van toepassing op elementen van vergunningstelsels die direct of indirect geregeld zijn bij andere communautaire instrumenten.

Artikel 10

Vergunningsvoorwaarden

1. Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.
2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn:
 - a) niet-discriminatoir;
 - b) gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
 - c) evenredig met die reden van algemeen belang;
 - d) duidelijk en ondubbelzinnig;
 - e) objectief;
 - f) vooraf openbaar bekendgemaakt;
 - g) transparant en toegankelijk.

AFDELING 2

Verboden of aan een beoordeling onderworpen eisen

Artikel 14

Verboden eisen

De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende eisen:

- 5) de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang;

Artikel 15

Aan evaluatie onderworpen eisen

1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.
2. ...
3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:
 - a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
 - b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
 - c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

INFORMATIE KENNISCENTRUM EUROPA CENTRAAL

Praktijkvraag Dienstenrichtlijn

Laatste update: 6 april 2023

Door: [REDACTED] en [REDACTED]

Onze gemeente hanteert voor het vergeven van standplaatsen (voor bijvoorbeeld een oliebolleakraam) in de gemeente een vergunningstelsel. In de betreffende bestemmingsplannen heeft de gemeente een zogenaamde brancheringsregeling opgenomen. Op basis hiervan kunnen vergunningen voor standplaatsen worden vergeven. Doel van de brancheringsregeling is om standplaatsen over de gehele gemeente te verspreiden en om het aanbod van de standplaatsen aan te laten sluiten bij het bestaande winkelaanbod. Kan een dergelijke brancheringsregeling in strijd zijn met de Dienstenrichtlijn?

Antwoord in het kort

Of een brancheringsregeling in strijd is met de Dienstenrichtlijn hangt af van de doelstelling die wordt beoogd met de brancheringsregeling. Op basis van de Dienstenrichtlijn is het verboden om de uitoefening van dienstenactiviteiten afhankelijk te stellen van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat (art. 14 lid 5 Dienstenrichtlijn). Dit is anders wanneer de brancheringsregeling kan worden gerechtvaardigd door een 'dwingende reden van algemeen belang'.

Reikwijdte Dienstenrichtlijn

Allereerst is van belang om na te gaan of de brancheringsregeling betrekking heeft op diensten die onder de Dienstenrichtlijn vallen. De Dienstenrichtlijn heeft een grote reikwijdte, de afbakening ervan is echter niet altijd duidelijk. Zowel de Dienstenrichtlijn als het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU) geven een definitie van het begrip dienst. Volgens de Dienstenrichtlijn (in artikel 4 lid 1) is een dienst 'elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 Verdrag (huidig artikel 57 VWEU)'. Artikel 57 VWEU bepaalt dat onder een dienst wordt verstaan:

"In de zin van de Verdragen worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn."

Bij een 'dienst' gaat het dus in beginsel om een economische activiteit, anders dan in loondienst, waarvoor gewoonlijk een (financiële) tegenprestatie wordt verkregen. Deze tegenprestatie wordt door de wederpartij, dan wel voor hem door een derde, verstrekt. Een activiteit die niet voldoet aan deze omschrijving is dus geen dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn is op dergelijke diensten dan ook niet van toepassing.

Verkoop van diensten of goederen

De eerste vraag die in deze praktijkvraag beantwoord moet worden is of de betreffende standplaatsen onder de Dienstenrichtlijn vallen. Dit hangt mogelijk af van het product of dienst dat vanuit de standplaats wordt geleverd. Volgens de toelichting bij de model APV van de VNG vallen alle standplaatsvergunningen onder de Dienstenrichtlijn. In de toelichting bij die modelverordening is opgenomen dat het onderscheid tussen een standplaats voor het verkopen van goederen of voor het verlenen van diensten zou kunnen leiden tot rechtsongelijkheid. Dit omdat de verkoper van een goed vanuit een standplaats niet, maar de verlener van een dienst vanuit een standplaats wel onder het 'diensten' begrip van de Dienstenrichtlijn zou vallen. Daarom is in de model APV voor gekozen om geen onderscheid te maken tussen verkoop van producten en dienstverlening voor wat betreft de gronden om een vergunning te weigeren (zie pagina 9 van de toelichting bij de APV). Voor de beantwoording van de praktijkvraag gaan we er dus vanuit dat vergunningen voor standplaatsen, ongeacht of er vanuit deze standplaatsen producten worden verkocht of diensten worden verleend, onder het bereik de Dienstenrichtlijn vallen.

Vervolgens moet dan nog de vraag worden beantwoord of een vergunningstelsel als in deze praktijkvraag volgens de Dienstenrichtlijn geoorloofd is. Welke eisen mogen op grond van de richtlijn eventueel aan dienstverrichters worden gesteld?

Is een vergunningstelsel geoorloofd?

Artikel 9 Dienstenrichtlijn stelt dat de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk kan worden gesteld van een vergunningsstelsel, tenzij aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden is voldaan:

- 1) Het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
- 2) De behoefte aan een vergunningsstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang en
- 3) Het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

Uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (Hof) blijkt dat redenen van zuiver economische aard nooit een dwingende reden van belang (als bedoeld onder b) vormen, die een belemmering kunnen rechtvaardigen (bijvoorbeeld C-400/08, Commissie tegen Spanje, zie r.o. 74).

Verbod op economische criteria

Ook artikel 14 lid 5 Dienstenrichtlijn verplicht lidstaten om eisen af te schaffen die in hun wetgeving mogelijk voorzien in de toepassing van economische criteria in individuele gevallen. Dit artikel noemt een aantal verboden eisen. Een daarvan is het verbod op het stellen van economische criteria (artikel 14 lid 5), waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of feitelijke economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van de economische planning. Dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.