

Handreiking Marktverordening en omgevingsplan



Colofon

Deze Handreiking Marktverordening en omgevingsplan is opgesteld door Wetgevingswerken BV in opdracht van en in samenwerking met de VNG, Programma Omgevingswet.

Auteur (Wetgevingswerken)

Beerend van Dijk

Projectgroep VNG

Diana van Leeuwen

Marco Lurks

Nienke van Renssen (tot augustus 2023)

Vormgeving

Chris Koning (VNG)

Managementsamenvatting

De Model Marktverordening bevat bepalingen die de fysieke leefomgeving betreffen.¹ Na inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten deze bepalingen in het omgevingsplan worden opgenomen op enig moment tijdens de overgangsperiode die loopt tot 1 januari 2032.² Deze 'Handreiking Marktverordening en omgevingsplan' (hierna: 'Handreiking') geeft gemeenten handvatten hoe zij ná 1 januari 2024 gedurende de overgangsfase met de bepalingen uit de lokale marktverordening kunnen omgaan in samenhang met het opstellen van een omgevingsplan.

De meeste lokale verordeningen maken nu nog geen deel uit van het omgevingsplan, maar zullen gedurende de overgangsfase deels opgenomen moeten worden in het omgevingsplan. Na afloop van de overgangsperiode hebben specifieke bepalingen geen rechtskracht meer als deze in een verordening (als de marktverordening) blijven staan en niet opgenomen zijn in een omgevingsplan, terwijl dat van de omgevingsregelgeving wel had gemoeten.³ Deze Handreiking geeft gemeenten handvatten hoe zij met de bepalingen in de marktverordening kunnen omgaan.

De Handreiking biedt in de eerste plaats het kader om te identificeren welke bepalingen van de Model Marktverordening (hierna ook: modelverordening) in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.⁴ Daarbij geven we ook feitelijk aan voor welke bepalingen of delen van de modelverordening dat geldt en adviseren we deze bepalingen te laten vervallen of aan te passen (categorie 'moet in het omgevingsplan').⁵ Voor de Model Marktverordening geldt dat de locatie van de markt uit het omgevingsplan moet blijken. In hoofdstuk 7 wordt de geadviseerde wijziging beschreven.

Deze Handreiking identificeert tevens de bepalingen van de Model Marktverordening waarvan is uitgesloten dat deze worden opgenomen in het omgevingsplan (categorie 'mag niet in het omgevingsplan').⁶

Het belangrijkste deel van deze Handreiking richt zich op de bepalingen van de Model Marktverordening waarvoor geldt dat opname in het omgevingsplan mogelijk is (categorie 'mogen'). De Handreiking maakt inzichtelijk welke bepalingen uit de modelverordening in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Het consistent toe te passen toetsingskader⁷ biedt handvatten bij de beoordeling of deze bepalingen in het specifieke geval ook daadwerkelijk in het omgevingsplan thuishoren.⁸ Voor de Model Marktverordening is het advies om de bepalingen waarvoor een keuze te maken is, niet op te nemen in het omgevingsplan, maar in de modelverordening te behouden. Om verdere ondersteuning te bieden bij de toepassing van het toetsingskader is in bijlage 1 bij de Handreiking een schematisch overzicht opgenomen met daarin een advies voor de beoordeling van de bepalingen in de categorieën 'moeten' en 'mogen'. Tot slot reikt deze Handreiking onderbouwde adviezen aan voor de wijziging van enkele specifieke bepalingen in de Model Marktverordening.

Deze Handreiking is tot stand gebracht door de projectgroep "Modelverordeningen en Omgevingswet" van het Programma Omgevingswet. Deze projectgroep heeft gebruik gemaakt van de expertise die beschikbaar is bij de VNG adviescommissie Gemeenterecht en is hen daarvoor zeer

1 Deze Handreiking is gebaseerd op de VNG Model Marktverordening (nieuw model, januari 2022).

2 Stb. 2023, 267.

3 Na de overgangsperiode vervalt artikel 22.4 van de Omgevingswet, waardoor bepalingen die in strijd zijn met de Omgevingswet of daarop gebaseerde regelgeving, op grond van artikel 122 van de Gemeentewet van rechtswege vervallen.

4 In hoofdstuk 3.

5 Zie hoofdstuk 3 en hoofdstuk 7.

6 Zie paragraaf 3.2.

7 In hoofdstuk 5 en in mindere mate hoofdstuk 4.

8 De beoordeling van de individuele bepalingen is opgenomen in hoofdstuk 6.

erkentelijk. De projectgroep ondersteunt met dit advies VNG Team Recht bij het ontwerpen van een aangepaste Model Marktverordening.⁹ Ook gemeenten kunnen met deze Handreiking hun voordeel doen bij het ontwerpen van het omgevingsplan en verordeningen.

⁹ Een uitgebreidere verantwoording en context van deze handreiking is opgenomen in paragraaf 1.2.

Leeswijzer

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft tot gevolg dat gemeenten regelgeving die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving kunnen, en onder omstandigheden moeten, opnemen in hun omgevingsplan. Deze ontwikkeling vergt een beoordeling van de bestaande gemeentelijke regelingen en die beoordeling zal in meerdere gevallen ook leiden tot aanpassingen in die regelingen. De VNG biedt voor deze aanpassingen handreikingen. Deze Handreiking ziet in dat kader op de Model Marktverordening zoals deze luidt na invoering van de Omgevingswet. De Handreiking gebruikt de term 'modelverordening' wanneer de VNG Model Marktverordening bedoeld wordt. De term 'lokale verordening' wordt gebruikt voor de specifieke door een gemeente vastgestelde of vast te stellen verordening.

Deze Handreiking kan als vanzelfsprekend in zijn volledigheid worden bestudeerd, maar ook kunnen de hierin opgenomen hoofdstukken afzonderlijk van elkaar worden gelezen en toegepast. Met de Handreiking wordt beoogd een handzame en efficiënt inzetbare leidraad te bieden. In dat kader volgt hierna een korte leeswijzer.

In deze Handreiking worden de stappen doorgenomen om te komen tot een nieuwe verdeling van de bepalingen uit de huidige Model Marktverordening over het (1) omgevingsplan en (2) de aangepaste Model Marktverordening. In hoofdstuk 1 wordt allereerst de achtergrond van deze nieuwe verdeling uiteengezet.

Daarop aansluitend wordt in hoofdstuk 2 de ambitie voor zowel het omgevingsplan als de modelverordening uiteengezet.

Hoofdstuk 3 omvat een -dwingend- beoordelingskader voor de categorie bepalingen die in de huidige modelverordening zijn opgenomen en naar het omgevingsplan moeten worden overgeheveld (paragraaf 3.1) of daarin juist absoluut niét mogen worden opgenomen (paragraaf 3.2).

Ook voor de categorie bepalingen ten aanzien waarvan keuzevrijheid bestaat om deze wel of niet in het omgevingsplan op te nemen (die dus kunnen of mogen worden overgeheveld), zijn in deze Handreiking beoordelingskaders geschetst. In hoofdstuk 4 zijn daartoe allereerst enkele algemene overwegingen opgenomen. Hoofdstuk 5 omvat een consistent toepasbaar toetsingskader met een viertal inhoudelijke overwegingen. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens toepassing gegeven aan dit toetsingskader voor de bepalingen die in deze categorie vallen.

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 van deze Handreiking een onderbouwd advies aangereikt voor de wijziging van een specifieke bepaling in de modelverordening.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
Leeswijzer	5
1 Achtergrond en aanleiding	7
1.1 Vaststellen omgevingsplannen	7
1.2 Aanpak en verantwoording	7
2 Algemeen: wat willen we waar regelen en waarom?	8
2.1 Ambitie omgevingsplan	8
2.2 Ambitie modelverordening	8
3 Dwingend beoordelingskader	9
3.1 Moet in omgevingsplan	9
3.2 Mag niet in omgevingsplan	11
4 Algemene overwegingen: de gevolgen van overheveling naar omgevingsplan	14
4.1 Gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling	14
4.2 Gevolgen in het kader van verbodsbepalingen en de afwijkingsbevoegdheid van het omgevingsplan	14
4.3 Gevolgen voor de procedure van vaststelling	15
4.4 Gevolgen voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving	15
5 Inhoudelijke overwegingen	17
5.1 Vier vragen	17
5.2 Regulering in het omgevingsplan en de Marktverordening	19
6 Artikelsgewijze beoordeling van bepalingen die naar omgevingsplan 'mogen'	20
6.1 Algemene bepalingen	20
6.2 Paragraaf 5. Algemene bepalingen voor vergunninghouders	21
7 Advies voor modelverordening	22
Bijlage 1: schema advies 'moeten' en 'mogen' bepalingen	23

1 Achtergrond en aanleiding

1.1 Vaststellen omgevingsplannen

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gemeenten verplicht het tijdelijk omgevingsplan¹⁰ te vervangen door een nieuw omgevingsplan.¹¹ Voor het vaststellen van een omgevingsplan voor een gemeente is een overgangsperiode vastgesteld die eindigt op 1 januari 2032.¹² Na de overgangsperiode herleeft de werking van artikel 122 van de Gemeentewet.¹³ Als gevolg van het herleven van artikel 122 van de Gemeentewet vervallen van rechtswege de bepalingen van verordeningen die in het omgevingsplan opgenomen (hadden) moeten worden.

De inhoud van het omgevingsplan zal moeten voldoen aan de eisen die de Omgevingswet en de daarop gebaseerde bepalingen daaraan stellen. De VNG heeft handreikingen gemaakt over hoe een gemeente het ontwerpen van een omgevingsplan kan aanpakken. Zo is er een [handboek](#) voor het opstellen van een omgevingsplan en het opstellen van een milieueffectrapportage. De eisen die aan een omgevingsplan worden gesteld en die zien op de inhoud van het omgevingsplan of de motivering ervan vloeien voort uit de Omgevingswet,¹⁴ het Omgevingsbesluit¹⁵ en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).¹⁶

1.2 Aanpak en verantwoording

De VNG heeft voor diverse onderwerpen modelverordeningen opgesteld. In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze modelverordeningen in twee instanties gescreend. In eerste instantie zijn de modellen gescreend op de juridisch-technische noodzaak van aanpassingen op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Die screening is afgerond. In tweede instantie is gescreend op bepalingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving met het oog op een advies over aanpassing van deze verordening in samenhang met het opstellen van een omgevingsplan ná de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De modelverordeningen met bepalingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn in een projectteam, in overleg met de beleidsverantwoordelijken beoordeeld en van advies voorzien. Per modelverordening zijn de adviezen verwerkt in een handreiking. De structuur van de Handreiking Marktverordening en omgevingsplan sluit aan bij de eerder verschenen [handreikingen](#). Daarbij golden naast de wettelijke kaders, de ambities die opgenomen zijn in paragrafen 2.1 en 2.2 van deze Handreiking. Tegelijkertijd ontwikkelde de VNG in een ontwerpteam [voorbeeldregels](#) voor het Omgevingsplan.

10 Tot 1 januari 2032 (einde overgangsfase) of zoveel eerder als een gemeente het volledige omgevingsplan heeft vastgesteld geldt een omgevingsplan van rechtswege. Dat bestaat uit: de bestaande bestemmingsplannen, de bruidsschat en een klein aantal gemeentelijke verordeningen. Deze verordeningen zijn in artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet genoemd. Het gaat o.a. om de hemelwaterverordening (als bedoeld in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer), de beheersverordeningen als bedoeld in artikel 3.26 Wro, en de archeologische bescherming als bedoeld in artikel 38 van de Monumentenwet 1988 die soms nog is opgenomen in de erfgoedverordening.

11 Het omgevingsplan is het gemeentelijke document, dat de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving bevat. Het omvat het bestemmingsplan, maar niet uitsluitend. Per gemeente wordt een enkel omgevingsplan vastgesteld.

12 Stb. 2023, 267

13 Artikel 22.4, van de Omgevingswet.

14 Artikelen 2.4 en 2.16, van de Omgevingswet.

15 In ieder geval artikel 2.1, van het Omgevingsbesluit.

16 Hoofdstuk 5 van het Bkl bevat instructieregels die zien op de inhoud of de motivering van een omgevingsplan. Waar deze relevant zijn worden ze aangehaald.

2 Algemeen: wat willen we waar regelen en waarom?

2.1 Ambitie omgevingsplan

De Omgevingswet biedt de gelegenheid om regels over de fysieke leefomgeving of over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving samen te voegen en deze in samenhang met elkaar en met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te bezien. De ambitie is om de regels die betrekking hebben op de functie, inrichting, gebruik en beheer van grond en de zich daarop bevindende gebouwen zoveel mogelijk samenhangend in het omgevingsplan te reguleren. De samenhang is onderdeel van de doelen van de Omgevingswet. In artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn deze doelen opgenomen:

*‘Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:
a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.’*

Deze globale doelstelling is breed en mag worden beperkt tot nader omschreven maatschappelijke doelen. Deze maatschappelijke doelen zijn, niet-limitatief, nader uitgewerkt in de doelen die zijn opgenomen in artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet. In het omgevingsplan mogen derhalve alle doelen worden opgenomen die bijdragen aan het bereiken of in standhouden van de maatschappelijke doelstelling, bedoeld in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Voor het omgevingsplan liggen de volgende doelen voor de hand. De lettering van deze opsomming volgt die van de wet:

*‘a. het waarborgen van de veiligheid,
b. het beschermen van de gezondheid,
c. het beschermen van het milieu,
...
k. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties
l. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten,
...
r. het gebruik van bouwwerken,
s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.’*

Binnen deze doelen is nadere concretisering mogelijk aan de hand van oogmerken. Deze oogmerken zijn een beknopt weergegeven reden voor de regulering van het desbetreffende onderwerp. Samen met de doelen vormen de oogmerken het motief van de regel.

2.2 Ambitie modelverordening

De ambitie is om de regelgeving integraal en in samenhang met andere relevante regelgeving te bezien en vorm te geven. Het kan voorkomen dat meerdere verordeningen of onderdelen daarvan over hetzelfde aspect van de fysieke leefomgeving gaan. Gelet op het doel van integratie is het in zo’n geval raadzaam deze tegelijkertijd en in onderlinge samenhang te behandelen. Daarmee vindt ook het eventueel wijzigen of overhevelen van specifieke bepalingen naar het omgevingsplan integraal plaats. In het kader van de Model Marktverordening is deze integrale aanpak in het bijzonder gewenst voor bepalingen die samenhangen met de interne organisatie van de markt.

3 Dwingend beoordelingskader

Sommige delen van bepalingen van de Model Marktverordening ‘moeten’ in het omgevingsplan worden opgenomen. Sommige bepalingen ‘mogen niet’ in het omgevingsplan opgenomen worden en zouden juist in de modelverordening moeten blijven staan (‘mogen niet’). In deze paragraaf wordt ingegaan op de bepalingen die in de ‘moet’ en ‘mag niet’ categorie vallen.

3.1 Moet in omgevingsplan

3.1.1 Artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit

In het omgevingsplan moeten in ieder geval ‘regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen’ worden opgenomen. Dit volgt uit artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit. Deze bepaling sluit voor gemeenten uit dat een regel opgenomen wordt in een verordening.¹⁷ Hierna lichten we toe wat moet worden verstaan onder ‘regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen’.

In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet is gesteld dat in de eerste plaats een onderscheid moet worden gemaakt tussen het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving en het gebruik van de fysieke leefomgeving. Bij het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving gaat het volgens de toelichting om directe fysieke ingrepen door de mens die een blijvende en tastbare verandering van de fysieke leefomgeving te weeg brengen.¹⁸ Een omstandigheid van korte duur betreft in beginsel dus geen ‘wijziging’ van de fysieke leefomgeving. Het uitgangspunt is dat de activiteit (tot op zekere hoogte) gericht moet zijn op het tot stand brengen van die wijziging. Een regel over een activiteit die een wijziging van de fysieke leefomgeving niet beoogt, maar uitsluitend als neveneffect bewerkstelligt, valt niet onder het gebod van artikel 2.1, eerste lid van het Omgevingsbesluit. Daarnaast valt het veroorzaken van emissies, hinder of risico’s evenmin onder deze gebodsbepaling.¹⁹

Bovenstaand kader is relevant voor het huidige artikel 3, tweede lid, onder a, van de modelverordening. Binnen de grenzen van die bepaling kan met regelmaat (periodiek) een markt worden georganiseerd. Deze herhaling maakt het voorspelbaar dat een markt ook in de nabije en verdere toekomst zal plaatsvinden. De markt wordt daarmee planologisch relevant voor de locatie waar deze gehouden wordt. Dit betreft het gebruik van de fysieke leefomgeving die niet in alle gevallen ook een wijziging ervan met zich meebrengt. Toch valt dat laatste niet helemaal uit te sluiten. Zeker gelezen in samenhang met paragraaf 3.1.2 moet dit onderdeel uit de modelverordening worden opgenomen in het omgevingsplan. In artikel 3, tweede lid onder a, kan dan naar het omgevingsplan verwezen worden.

3.1.2 Artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet

In artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet wordt bepaald dat het omgevingsplan ‘in ieder geval de regels’ bevat ‘die nodig zijn met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties’. Deze bepaling betreft zodoende de regels die gesteld zijn met het oog op de bescherming van de functie van een locatie of met het oog op het kunnen blijven benutten van de locatie overeenkomstig die functie. Het gaat dan om het reguleren van activiteiten die niet of moeilijk verenigbaar zijn met andere activiteiten op diezelfde of een nabij liggende locatie, zodat de verenigbaarheid van functies onderling alsnog wordt bewaakt.

¹⁷ De uitzondering hierop is o.m. als de Omgevingswet niet van toepassing is, bijv. op grond van artikel 1.4 van de Omgevingswet, of als een wet in formele zin een grondslag bevat voor een gemeentelijke verordening.

¹⁸ Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, 400, p. 1702.

¹⁹ Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, 400, p. 1702.

Bovenstaand kader is relevant voor artikel 3 van de modelverordening.

Artikel 3 van de modelverordening bevat de bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om de markt in te delen en daarbij de situering van grenzen van de markt en standplaatsen te bepalen (inrichtingsplan). Dat heeft een zekere ordenende werking. Daarom rijst de vraag of het bij de grenzen van de markt of de situering van de standplaatsen gaat om regels die noodzakelijk zijn voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze vraag beantwoorden wij hierna.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt bereikt door activiteiten evenwichtig over locaties te reguleren. Evenwichtig reguleren impliceert een locatiegerichte benadering waarin de schaarse ruimte in de fysieke leefomgeving wordt verdeeld, ingericht en benut.²⁰ Artikel 4.2 van de Omgevingswet vereist dat het omgevingsplan erin voorziet dat de aan de fysieke leefomgeving toe te delen functies/activiteiten wederzijds op een evenwichtige manier kunnen worden uitgeoefend. Alle regels met dat doel moeten, gelet op de vereiste evenwichtige samenhang, in ieder geval in het omgevingsplan worden opgenomen.

De locatie van een (wekelijkse) warenmarkt kan op verschillende manieren in een bestemmingsplan opgenomen zijn (of zijn geweest). Daarbij kan een onderscheid zijn gemaakt naar vaste markten (zoals de Albert Cuyp-markt²¹ of de Haagse Markt²²) en wekelijkse markten. Vaste markten zijn meerdere dagen per week, wekelijkse markten vinden plaats op een vaste dag in de week.²³

Een wekelijks (of vaker) terugkerende markt heeft impact op de manier waarop andere activiteiten op of nabij de locatie kunnen plaatsvinden. Op de dagen dat er markt is, kan op het terrein waarop die markt wordt gehouden niet worden geparkeerd of gefietst en kan er ook geen evenement plaatsvinden. Het organiseren van een markt is daarom een activiteit waarvoor regulering nodig is met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan die locatie. De locatie van de markt (en begrenzing daarvan) moet om die reden opgenomen worden in het omgevingsplan. Voor vaste markten geldt het bovenstaande vanzelfsprekend nog sterker.

Concluderend is artikel 3, tweede lid, onder a, dus niet de rechtsbron voor de grenzen van de markt, maar het omgevingsplan. Artikel 3, tweede lid, onderdeel a, moet om die reden daarnaar verwijzen.

De VNG meent overigens dat de nadere indeling van de ruimte binnen de markt, waarbij deze bijvoorbeeld onderverdeeld wordt in verschillende categorieën standplaatsen of in looppaden, aan dat evenwicht of de wederzijdse beïnvloeding van verschillende activiteiten of functies niets afdoet of toevoegt. De concrete situering van een standplaats, dagplaats of standwerkplaats op een markt is daarvoor van te weinig betekenis. Daarmee kan niet gesteld worden dat de concrete indeling van standplaatsen, dagplaatsen of standwerkplaatsen op een markt een regel betreft die 'nodig' is voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De concrete indeling van de markt met verschillende categorieën van standplaatsen, dagplaatsen en standwerkplaatsen geldt dan als een huishoudelijke regel die het gebruik van de markt regelt. De indeling laat zich in dat opzicht goed vergelijken met de concrete indeling van parkeerplaatsen op een parkeerterrein.

Het betreft om die reden geen regel die in het omgevingsplan 'moet' worden opgenomen. De concrete situering van deze plaatsen op een markt betreft wél de fysieke leefomgeving en zou zodoende in een omgevingsplan opgenomen 'mogen' worden (zie daarvoor paragraaf 6.1).

Gelet op het bovenstaande adviseert de VNG samengevat om in het omgevingsplan wel regels op te nemen over de functie of activiteit 'markt' (met een daarbij te bepalen werkingsgebied). In dat geval kan met de regels voor dat werkingsgebied al invulling zijn gegeven aan het gebod van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet.

20 Kamerstukken 2017/2018 34 886, nr 3, MvT Invoeringswet Omgevingswet p. 59.

21 Bestemd als verkeer, met een functie aanduiding markt.

22 Bestemd als 'retail'.

23 Op grond van artikel 190 van de Gemeentewet bepalen burgemeester en wethouders de data en tijdstippen van de markt. Dit is geen bevoegdheid van de raad, en kan niet in het omgevingsplan worden geregeld.

De VNG adviseert *niet* om iedere standplaats op een markt in een omgevingsplan in te tekenen. Het inrichtingsplan van de markt met daarop de verschillende plaatsen ingetekend, kan door burgemeester en wethouders op grond van de verordening worden vastgesteld als de grenzen van die markt in het omgevingsplan zijn bepaald en in acht worden genomen.

3.2 Mag niet in omgevingsplan

3.2.1 Geen betrekking op fysieke leefomgeving

Uit artikel 4.1 van de Omgevingswet volgt dat bij omgevingsplan regels kunnen worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Als daarvan geen sprake is, horen de regels niet in het omgevingsplan thuis.

De modelverordening bevat meerdere bepalingen die zien op de standplaats, standwerkplaats of dagplaats. De regels in de modelverordening zien vooral op de verdeling van beschikbare standplaatsen op de markt, langs verschillende of onderscheiden mechanismen. Voor zover die regels betrekking hebben op dat er een standplaats is of waar deze standplaats zich bevindt, zijn dat regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Maar in de modelverordening staan ook regels die niet zien op het gegeven dat er een standplaats is of waar deze standplaats zich bevindt, maar op welke partij in aanmerking komt voor het gebruik van de standplaats (voor het aanbieden van goederen en diensten). De regels over de verdeling van standplaatsen tussen de verschillende aanbieders hebben geen effect op de fysieke leefomgeving.

De regulering van de toedeling van standplaatsen, dagplaatsen of standwerkplaatsen dient dan ook geen van de in artikel 1.3 van de Omgevingswet genoemde belangen. Deze regels zijn gesteld om de schaarse plekken op de markt op een transparante manier te verdelen en daarbij de markt als economische activiteit te reguleren en aantrekkelijk te houden. Bijvoorbeeld de verplichting om als vergunninghouder persoonlijk de activiteit te verrichten (de plek innemen op de standplaats als bedoeld in artikel 17) is niet opgenomen met het oog op de effecten ervan op de leefomgeving. Het gevolg van deze verplichting is dat verhuur of pacht van de standplaatsvergunningen door vergunninghouder wordt verhinderd of voorkomen. Bij deze regulering gaat het niet over aspecten als geluid of stank, wat emissies zijn die wel in het omgevingsplan geregeld kunnen worden.

Concluderend biedt het omgevingsplan niet het toereikend kader om het geregelde in de Model Marktverordening voor wat betreft de (toedeling van) de standplaats, standwerkplaats of dagplaats vorm te geven.

De volgende artikelen gaan over de verdeling van beschikbare plaatsen op de markt en moeten dus behouden blijven in de modelverordening:

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

- Artikel 3, eerste lid, onder a en onder c, derde lid, onder b. Inrichtingsplan
- Artikel 4. Vergunningplicht
- Artikel 5. Voorschriften en beperkingen

Paragraaf 2. Verdeelprocedures beschikbare marktvergunningen [en bedienvergunning]

- Artikel 7. Verdeling beschikbare vaste-standplaatsvergunning
- Artikel 8. Verlenging na afroep
- Artikel 9. Verdeling vaste-standplaatsvergunning via selectie
- Artikel 10. Verdeling vaste-standplaatsvergunning via loting
- Artikel 11. Verdeling beschikbare dagplaatsvergunningen
- Artikel 12. Verdeling beschikbare standwerkvergunningen

Paragraaf 3. Vaste-standplaatsvergunning

- Artikel 14. Algemene bepalingen vaste-standplaatsvergunning
- Artikel 15. Overschrijven vaste-standplaatsvergunning

- Artikel 16. Intrekking en vervallen vaste-standplaatsvergunning
- Artikel 17. Persoonlijk innemen vaste standplaats; vervanging
- Artikel 18. Plaatsverandering na beschikbaar komen vaste standplaats

Paragraaf 4. Dagplaats-, standwerk- en bedienvergunning

- Artikel 19. Dagplaatsvergunning
- Artikel 20. Standwerkvergunning
- Artikel 21. Bedienvergunning

De modelverordening bevat voorts de volgende artikelen, die evenmin betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en dus in de modelverordening thuishoren:

- Artikel 1. Toepassingsgebied

Het artikel bepaalt de reikwijdte van de modelverordening. Omdat de modelverordening ook aspecten bevat (en blijft bevatten) die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, blijft dit artikel in de modelverordening behouden.

- Artikel 4, tweede lid, voor zover het de bedienvergunning betreft, artikel 13. Verdeling beschikbare bedienvergunning en artikel 21. Bedienvergunning

Dit artikellid en deze artikelen regelen het verbod en de vergunningplicht voor het verstrekken van consumpties aan marktvergunninghouders (en hun medewerkers). Omdat de modelverordening ook aspecten bevat (en blijft bevatten) die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving blijven deze artikelen en dit artikellid in de modelverordening behouden.

- Artikel 22. Toonplicht vergunning of toestemming

Het artikel regelt een toonplicht aan de toezichthouder. Omdat de modelverordening ook aspecten bevat (en blijft bevatten) die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving blijft dit artikel in de modelverordening behouden.

- Artikel 23. Markttijden in acht nemen

Het artikel regelt een verbod om buiten de daarvoor vastgestelde tijden op de markt een standplaats in te nemen en een gebod om de standplaats in te nemen tot de sluitingstijd van de markt. Deze laatste regel leidt ertoe dat de markt tijdens de daarvoor bestemde uren bezet wordt door vergunninghouders. Het gebod om een plaats gedurende de markttijden in te nemen is niet toegelicht. De regel leidt ertoe dat die marktkoopliden de markt niet verlaten (wat verstorend zou kunnen zijn voor de gang van zaken op de markt) en dat de standplaatsen bemenst zijn, waardoor er in de markt geen lege plekken vallen. Er is geen aanwijzing dat de regel gesteld is met het oog op de effecten op de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld geluidsoverlast). Deze regel heeft geen betrekking op de fysieke leefomgeving. Als die andere oogmerken wel aan de orde zijn, is regulering in het omgevingsplan wel toegestaan.

3.2.2 Mag niet op grond van Omgevingsbesluit

Artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit stelt grenzen aan wat in het omgevingsplan geregeld mag worden. In dat lid wordt verwezen naar bepalingen in de Gemeentewet, waarvoor het niet is toegestaan om de daarin bedoelde regels op te nemen in het omgevingsplan. Dit raakt namelijk de grondslag van (onderdelen van) de modelverordening. De grondslag van de modelverordening is artikel 149 van de Gemeentewet. Dat artikel is niet in artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit genoemd. Artikel 149 van de Gemeentewet is evenwel niet de enige grondslag van de modelverordening.

In artikel 27 van de modelverordening is een sanctiebepaling opgenomen. De grondslag van artikel 27 is gelegen in de artikelen 154, eerste lid en 154b, eerste lid, van de Gemeentewet. Artikel 27 mag

op grond van artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit niet in een omgevingsplan worden opgenomen.

4 Algemene overwegingen: de gevolgen van overheveling naar omgevingsplan

Als gezegd omvat de Model Marktverordening ook een categorie bepalingen die in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Deze bepalingen betreffen de fysieke leefomgeving, maar opname in het omgevingsplan is in die gevallen niet voorgeschreven of verboden.²⁴ Gemeenten kunnen daarmee een keuze maken tussen het omgevingsplan en de marktverordening. Hoofdstuk 5 beschrijft het afwegingskader dat een rol kan spelen bij deze keuze. In hoofdstuk 6 wordt dit afwegingskader toegepast op de individuele bepalingen uit de modelverordening. Het gaat dan om de bepalingen die in de categorie 'mogen' vallen en geeft aan de hand van het afwegingskader per bepaling een advies.

Voordat in de hiernavolgende hoofdstukken specifiek op de inhoudelijke overwegingen voor de keuze tussen het omgevingsplan en de marktverordening wordt ingegaan, zijn er eerst een aantal algemene overwegingen die aandacht verdienen. Het opnemen van een bepaling in het omgevingsplan (en laten vervallen uit de modelverordening) heeft immers óók gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling (paragraaf 4.1), in het kader van verbodsbepalingen en de afwijkingsbevoegdheid van het omgevingsplan (paragraaf 4.2), de procedure van vaststelling (paragraaf 4.3) en de uitvoering, het toezicht en de handhaving (paragraaf 4.4). In de meeste gevallen zijn dit echter geen overwegingen die de doorslag hebben gegeven. Het is niettemin van belang deze gevolgen onder ogen te zien. Het is namelijk goed denkbaar dat een gemeente aan deze overwegingen wel gewicht toekent en deze een rol laat spelen bij de keuze tussen het omgevingsplan en de marktverordening. De gevolgen voor de genoemde aspecten zetten wij hierna achtereenvolgens uiteen.

4.1 Gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling

In het systeem van de Omgevingswet is het college van burgemeester en wethouders het bevoegde gezag (uitvoerende bestuursorgaan). Burgemeester en wethouders dienen bijvoorbeeld aanvragen voor omgevingsvergunningen te behandelen. De modelverordening belast de marktmeester met bepaalde taken en verleent hem of haar bepaalde bevoegdheden. Als gemeenten er echter voor kiezen een bepaling in het omgevingsplan op te nemen waar tot dan toe de marktmeester de uitvoerende instantie was, dan wijzigt daarmee de bevoegdheidsverdeling en worden burgemeester en wethouders bevoegd. Het omgevingsrecht kent de marktmeester namelijk niet als bevoegd gezag. Burgemeester en wethouders kunnen deze marktmeester wel mandaat, volmacht en machtiging verlenen.

4.2 Gevolgen in het kader van verbodsbepalingen en de afwijkingsbevoegdheid van het omgevingsplan

Het overhevelen van een bepaling uit de marktverordening naar het omgevingsplan kan gevolgen hebben voor het absolute karakter van de betreffende bepaling. Een verboden activiteit in het omgevingsplan kan, onder bepaalde omstandigheden, namelijk alsnog zijn toegestaan op grond van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Gemeenten kunnen beleid ontwikkelen over de gevallen waarin en de omstandigheden waaronder dit type

²⁴ Die bepalingen zijn in hoofdstuk 3 besproken.

omgevingsvergunning kan worden verleend. Dit biedt houvast gelet op het uitgangspunt dat een gemeente overeenkomstig haar beleid handelt.²⁵

De mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit biedt enerzijds flexibiliteit om een activiteit onder bepaalde omstandigheden toe te staan, maar doet anderzijds af aan het meer absolute karakter van een bepaling. Als een absoluut verbod gewenst is, kan dat dus een overweging zijn om de bepaling in de marktverordening te laten staan. Met name omdat er, als eenmaal duidelijk is dat het voornemen bestaat een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen, ook sprake is van een concreet zicht op legalisatie en een gemeente dan dus ook van handhaving af moet zien.

Een nuancering is hierbij wel op zijn plaats. Bij de beoordeling van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet het bevoegd gezag namelijk op grond van artikel 8.0a, tweede lid, van het Bkl beoordelen of de aangevraagde activiteit aanvaardbaar is in verband met 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. De mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is dus niet onbegrensd.

4.3 Gevolgen voor de procedure van vaststelling

Het proces voor de totstandkoming of wijziging van regelgeving verschilt tussen een omgevingsplan en verordening. Zo moet een verordening vaak, maar niet altijd voor inspraak worden vrijgegeven en is in veel gemeenten ook geregeld dat in een participatietraject moet worden voorzien, terwijl op een omgevingsplan of de wijziging daarvan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.²⁶ Verder kan een wijziging van een omgevingsplan worden aangevraagd. Die mogelijkheid is er niet als men een verordening gewijzigd zou willen zien, tenzij de gemeente de mogelijkheid van een burgerinitiatief heeft opgesteld. Daar gelden bovendien specifieke vereisten voor.

Daarnaast is van belang dat de opname van een algemeen verbindend voorschrift in een omgevingsplan maakt dat dit voorschrift op zichzelf – in uitzondering op artikel 8:3 van de Algemene wet bestuursrecht – vatbaar is voor beroep. Dit zou bij gemeenten tot de overweging kunnen leiden om een bepaling in de marktverordening te laten staan. In dat kader speelt mogelijk ook een rol dat beroepsprocedures kunnen leiden tot grotere uitvoeringslasten bij de gemeente.

In lijn met de ervaring die is opgedaan bij de beroepen die worden ingesteld tegen bestemmingsplannen is de verwachting evenwel dat een beroep tegen een omgevingsplan zich in de meeste gevallen zal richten op concrete projecten en niet op de algemeen verbindende voorschriften in een omgevingsplan. Verder is ook een nuancering voor wat betreft de algemeen verbindende voorschriften in de marktverordening op zijn plaats. Deze voorschriften zijn weliswaar uitgesloten van bezwaar en beroep²⁷, maar deze kunnen wel onderworpen zijn aan een rechterlijke (exceptieve) toets in beroep tegen concretiserende besluiten van algemene strekking (als aanwijzingsbesluiten) en beschikkingen (als vergunningen, ontheffingen en handhavingsbeschikkingen) die op grond van de marktverordening worden genomen.

Voor zover dit bij gemeenten zou leven, geeft dit in de regel geen aanleiding om af te zien van het overhevelen van een bepaling van de marktverordening naar het omgevingsplan, maar het is wel van belang hiermee bij de implementatie rekening te houden.

4.4 Gevolgen voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving

De keuze voor het opnemen van een bepaling in het omgevingsplan of de marktverordening heeft ook gevolgen voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving.

²⁵ Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

²⁶ Op grond van artikel 16.30 van de Omgevingswet.

²⁷ Op grond van artikel 8:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

Voor de uitvoering betekent de keuze voor het omgevingsplan dat andere medewerkers gaan beoordelen of een handeling binnen het omgevingsplan past en de vergunningen daarvoor gaan verlenen. De verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving van de bepalingen in de marktverordening ligt voorts niet alleen bij de daartoe aangewezen bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente, maar ook bij de politie. Dat is bij de bepalingen uit het omgevingsplan niet het geval. Bij het toezicht op en de handhaving van deze regels zijn alleen de daartoe aangewezen (en opgeleide) bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente verantwoordelijk.

Ook wijzigt de juridische basis van sancties, zoals de strafbeschikkingen en lasten onder bestuursdwang, die worden opgelegd. Dit brengt onder meer met zich dat de verwijzingen in de lasten onder bestuursdwang moeten worden aangepast.

Als uit het inhoudelijk afwegingskader, dat hierna wordt toegelicht, niet zonder meer volgt dat een bepaling in het omgevingsplan dan wel in de modelverordening moet worden opgenomen, dan kunnen de aspecten die zien op de uitvoering, het toezicht en de handhaving een aanvullende rol spelen om hierin tot een keuze te komen. Een overweging om een bepaling in de marktverordening te laten staan zou kunnen inhouden dat er in dat geval voor die bepaling geen wijziging optreedt in de uitvoering, het toezicht en de handhaving en dat de politie bevoegd blijft om te handhaven.

5 Inhoudelijke overwegingen

5.1 Vier vragen

In dit hoofdstuk wordt een toetsingskader aangereikt voor de categorie bepalingen ten aanzien waarvan de keuzevrijheid bestaat om deze wel of niet naar het omgevingsplan over te hevelen. Dit consistent toepasbaar toetsingskader omvat een aantal inhoudelijke overwegingen. In het kort hebben deze overwegingen betrekking op de volgende vragen:

- A. Wat is het oogmerk van de bepaling?
- B. Wat is er over het onderwerp in de bruidsschat opgenomen?
- C. Wat is de aard van de handeling die gereguleerd wordt?
- D. Wat is de samenhang met andere bepalingen?

Hieronder komen deze overwegingen puntsgewijs aan de orde en worden ze nader toegelicht. In dit toetsingskader is er aan geen enkele afwegingsgrond een absolute waarde toegekend. Wel weegt samenhang (vraag D) zwaar gelet op de eerdergenoemde ambities en de wens om zo min mogelijk overlap te hebben tussen de marktverordening en het omgevingsplan. Een overweging is ook dat de normadressaat een specifieke en professionele groep betreft die duidelijk afgebakend is van het algemene publiek (marktmeesters en de houders van een dagplaats- of standwerkvergunning, of diegenen die geïnteresseerd zijn in het aanbieden van producten op de markt). Dit maakt dat de verordening een bijzonder en specialistisch karakter kan hebben. Gemeenten die met dit toetsingskader aan de slag gaan, maken steeds een eigen afweging, waarbij ook van de afwegingsgronden in het toetsingskader kan worden afgeweken.

A. Wat is het oogmerk van de bepaling?

Een belangrijk aspect is wat het voornaamste oogmerk van een bepaling is. Indien de nadruk ligt op een onderwerp dat valt onder de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, is dat een indicatie om de bepaling in het omgevingsplan op te nemen. Als een ander oogmerk leidend is, dan ligt de Model Marktverordening eerder voor de hand. Om deze afweging te kunnen maken, moet allereerst onderscheid worden gemaakt tussen het 'doel' en het 'oogmerk' van regelgeving. Het doel is meer in algemene zin het resultaat dat een regeling (of een hoofdstuk of afdeling daaruit) beoogt te realiseren, terwijl het oogmerk betrekking heeft op hetgeen een specifieke bepaling aan het realiseren van dat doel bijdraagt. Het oogmerk van een bepaling kan dus niet los van het doel van de regeling worden gezien.

Dit geldt ook voor de bepalingen in de modelverordening en het omgevingsplan. In de Omgevingswet zijn in artikel 1.3 de (maatschappelijke) doelen expliciet benoemd. Het gaat dan om:

- (a) het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- (b) het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften.

Het begrip 'fysieke leefomgeving' omvat daarbij in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (artikel 1.2 van de Omgevingswet). Bij activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving gaat het om activiteiten die bijvoorbeeld de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving veranderen. Als een bepaling betrekking heeft op de fysieke leefomgeving of ziet op een activiteit die daar gevolgen voor heeft én het oogmerk van de bepaling aansluit bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, is dat een aanwijzing dat het de voorkeur heeft de bepaling op te nemen in het omgevingsplan.

Er zijn meerdere bepalingen in de modelverordening gesteld met het oog op het voorkomen van wangedrag door de vergunninghouder. Dat kan in de vorm van beperkingen en voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden. Deze beperkingen en voorschriften kunnen betrekking hebben op de orde op de markt. De beperkingen en voorschriften zouden kunnen samenhangen met de afwezigheid van emissies van geluid, die in beginsel ook onder de oogmerken van de Omgevingswet geschaard kunnen worden. Niettemin zal afwegingsgrond C (zie hieronder) voor deze regels een andere kant op wijzen. De regels gericht op het voorkomen van wangedrag betreffen gedragingen van personen onderling. Regels daarover zijn niet gesteld met het oog op het effect van die emissies op de omgeving. Om die reden heeft het de voorkeur deze regels te behouden in de modelverordening.

B. Wat is er over het onderwerp in de bruidsschat opgenomen?

De Omgevingswet en daarop gebaseerde regelgeving bevatten onderwerpen die niet langer door de rijksregelgever worden gereguleerd, maar waarvan de regulering wordt overgedragen aan gemeenten. Gemeenten moeten dus op termijn besluiten of en hoe ze deze onderwerpen willen reguleren. Gedurende deze overgangsfase zijn regels over de betreffende onderwerpen opgenomen in de zogeheten 'bruidsschat' als bedoeld in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Regels die in deze bruidsschat zijn opgenomen, 'verhuizen' met de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege naar het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Als een onderwerp in de bruidsschat is opgenomen, acht het Rijk regulering daarvan in het omgevingsplan zonder meer mogelijk. Dit kan voor gemeenten een indicatie zijn om deze onderwerpen in het omgevingsplan op te nemen.

C. Wat is de aard van de handeling die gereguleerd wordt?

Ook de aard van de te reguleren handeling kan relevant zijn voor de keuze om deze in het omgevingsplan op te nemen of in de modelverordening te laten staan. De Omgevingswet gebruikt voor handelingen de term 'activiteit'. Het gaat dan om handelingen met een zekere planbaarheid of voorzienbaarheid. In dat geval kunnen betrokkenen vooraf nagaan of over de activiteit regels zijn gesteld en of daarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Als dit het geval is, dan kan dit een indicatie zijn dat de handeling een plaats moet krijgen in het omgevingsplan. Als een handeling minder planbaar of voorzienbaar is, lijkt deze handeling dus meer het karakter van een gedraging (van een mens of van mensen onderling) te hebben. Dit pleit voor het opnemen van de handeling in de modelverordening.

Voorts kan een rol spelen of het handelingen betreft die zich herhalen of langere tijd voortduren. Bij dergelijke handelingen kan het namelijk noodzakelijk zijn om na te gaan hoe deze zich verhouden met de overige functies op die locatie. Een handeling die zich herhaalt of voortduurt kan planologisch relevant zijn, hetgeen een indicatie is dat het de voorkeur heeft de regels hierover in het omgevingsplan op te nemen. Als de bepaling een kortdurende handeling betreft is dat een indicatie dat deze planologisch niet of nauwelijks relevant is en dat het dus eerder voor de hand ligt de bepaling in de modelverordening te laten staan.

D. Wat is de samenhang met andere bepalingen?

Als het stelsel van de Omgevingswet bepalingen bevat die nauw aansluiten bij de marktverordening-bepaling, dan ligt het voor de hand dat deze bepaling overgaat naar het omgevingsplan. De regels over een onderwerp zijn dan immers gebundeld bij elkaar te vinden en ook ontsloten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Dat bevordert een integrale benadering.

Omgekeerd geldt dat als een bepaling uit de modelverordening samenhangt met andere bepalingen uit de regelgeving betreffende markten, dit een aanwijzing kan zijn dat het de voorkeur heeft de bepaling in de modelverordening te handhaven. Ook bij deze modelverordening is de inzet te kiezen voor een integrale benadering en soortgelijke bepalingen zoveel mogelijk te bundelen. Aan de afweging om de regels met betrekking tot het gebruik van de markt in brede zin bij elkaar te

houden kan veel gewicht worden toegekend. Het zijn regels die van toepassing zijn op een beperkt, specifiek gebied.

5.2 Regulering in het omgevingsplan en de Marktverordening

Ook denkbaar is dat een handeling of gedraging zowel in de marktverordening als in het omgevingsplan een plaats krijgt. Bij de regulering van onderwerpen in de modelverordening die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn er vaak meerdere oogmerken te onderscheiden of dient een oogmerk verschillende bovenliggende doelen. In een aantal gevallen ligt de nadruk namelijk specifiek op het reguleren van gedrag van personen met het oog op het effect daarvan op de fysieke leefomgeving of juist met het oog op het effect op de openbare orde, maar is niet direct duidelijk welk oogmerk voorop staat of aan welk doel het oogmerk een bijdrage moet leveren.

Zoals gezegd is zowel het omgevingsplan als de marktverordening gericht op een integrale benadering. Ook vanuit dat oogpunt kan er eventueel voor worden gekozen een 'mogen'-bepaling zowel in het omgevingsplan als in de marktverordening op te nemen. Een aandachtspunt daarbij is wel dat de bepalingen in dat geval een aanvulling op elkaar moeten vormen en dus verschillende oogmerken moeten hebben of aan verschillende doelen ondergeschikt moeten zijn. Verder moet er aandacht zijn voor de samenloop en gecoördineerde afhandeling van besluitvorming over met name vergunningen en ontheffingen voor activiteiten die in de marktverordening gereguleerd zijn, maar ook omgevingsplanactiviteiten zijn. Tot slot is van belang dat niet alle regels over het onderwerp dan worden ontsloten via het DSO, maar dat men ook de marktverordening zal moeten raadplegen.

6 Artikelsgewijze beoordeling van bepalingen die naar omgevingsplan 'mogen'

In dit hoofdstuk wordt een artikelsgewijze beoordeling gegeven van de categorie bepalingen ten aanzien waarvan keuzevrijheid bestaat om deze naar het omgevingsplan over te hevelen. Voor de Model Marktverordening gaat het om delen van artikel 3 en om artikel 24. Bij de beoordeling wordt toepassing gegeven aan het toetsingskader dat hiervoor is uiteengezet. Als gezegd, staat het gemeenten steeds vrij hierin een eigen afweging te maken en dus af te wijken van het hiernavolgende advies.

6.1 Algemene bepalingen

Artikel 3, eerste lid, onder b, tweede lid, onder b en derde lid, onder a, c en d (Inrichtingsplan)

In deze bepaling is geregeld dat burgemeester en wethouders een inrichtingsplan vaststellen met onder andere een plattegrond van de markt, waarop de standplaatsen zijn ingetekend.

A. Oogmerk van de bepaling

Van de bepaling waarbij de concrete situering van standplaatsen, dagplaatsen en standwerkplaatsen op de markt is geregeld, wordt het oogmerk niet toegelicht. De bepaling delegeert de regelgevende bevoegdheid aan burgemeester en wethouders. Met deze delegatie is er meer flexibiliteit voor de indeling van de markt, zonder dat de verordening aangepast hoeft te worden. Juist bij de concrete indeling van de markt kan aan die flexibiliteit behoefte bestaan. Tegelijkertijd kan een precieze indeling en regeling rechtszeker zijn en toch heel pragmatisch. Het effect is dat burgemeester en wethouders de markt ordentelijk kunnen indelen. Het artikel levert geen wezenlijke bijdrage aan de doelen, bedoeld in artikel 1.3 van de Omgevingswet. De bepaling is niet opgesteld in verband met de oogmerken, bedoeld in artikel 2.1 van de Omgevingswet. Er is meer samenhang met de economische ordening, die blijkt uit de ruimte om bij de standplaatsen rekening te houden met de soort waren die worden aangeboden.²⁸

Een en ander pleit voor behoud van deze bepalingen in de verordening.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

De indeling van de markt, met de concrete situering van standplaatsen, dagplaatsen en standwerkplaatsen kan zeer fijnmazig zijn. Deze fijnmazigheid past beter bij nadere regels op basis van een verordening dan bij het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

Het inrichtingsplan hangt samen met de vergunning, omdat in de vergunning de precieze standplaats wordt geduïd. Daarnaast hangt het inrichtingsplan samen met artikel 23, de verplichting om de markttijden in acht te nemen.

²⁸ Bij het veranderen of overnemen van regels van het vergunningstelsel moet een gemeente ook de Dienstenwet en de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn) in acht nemen, waaronder een plicht om te notificeren (artikel 15, zevende lid, van de Dienstenrichtlijn).

Advies

In de marktverordening laten staan.

6.2 Paragraaf 5. Algemene bepalingen voor vergunninghouders

Artikel 24. Marktterrein schoonhouden

Artikel 24 bevat de verplichting voor een vergunninghouder om het afval dat van zijn standplaats afkomstig is te bewaren en van de markt af te voeren en na afloop van de markt de standplaats en omgeving veegschoon achter te laten.

A. Oogmerk van de bepaling

In de toelichting bij de modelverordening is geen oogmerk genoemd. De bepaling houdt enig verband met het beschermen van het milieu, als bedoeld in artikel 2.1 van de Omgevingswet. Het oogmerk zou ook kunnen samenhangen met het voorkomen dat afvalstoffen als zwerfvuil in het milieu terechtkomen en het opruimen ervan zodra dat wel gebeurt, als bedoeld in artikel 10.25 van de Wet milieubeheer. Dergelijke regels kunnen opgenomen worden in de afvalstoffenverordening, die geen onderdeel uitmaakt van het omgevingsplan. Uit het oogmerk is daarom geen voorkeur voor het omgevingsplan of de verordening af te leiden.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

De aard van de handeling betreft een verplichting voor de vergunninghouder (en diens vervangers of diens ondersteuning). De verplichting is vormgegeven als een zorgplicht. Hieruit is geen voorkeur voor omgevingsplan of verordening af te leiden.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling heeft de vergunninghouder als normaddressaat. Die vergunning blijft behouden in de verordening. Dat pleit voor behoud in de modelverordening.

Advies

In de marktverordening laten staan.

7 Advies voor modelverordening

Op grond van de voorgaande hoofdstukken wordt geadviseerd de volgende wijziging door te voeren in de Model Marktverordening. Er zijn geen bepalingen ten aanzien waarvan in hoofdstuk 6 verval uit de modelverordening aanbevolen is en opname in het omgevingsplan geadviseerd wordt. Gemeenten kunnen voor de bepalingen genoemd in hoofdstuk 6 desgewenst een andere afweging maken.

Onderdeel van de Model Marktverordening	Voorgestelde wijziging	Onderbouwing van de wijziging in paragraaf
Artikel 3, tweede lid, onder a	Na 'de grenzen van de markt' wordt ingevoegd: zoals deze zijn vastgesteld in het omgevingsplan	3.1.1 en 3.1.2

Bijlage 1: schema advies 'moeten' en 'mogen' bepalingen

Dit schema maakt inzichtelijk wat het advies is voor de bepalingen in de Model Marktverordening die naar het omgevingsplan 'moeten' of 'mogen'. De bepaling waarvoor geldt dat deze uit de modelverordening moet vervallen en opname in het omgevingsplan aangewezen is, is **blauw** gearceerd. De bepalingen die volgens het advies in de modelverordening zouden kunnen blijven staan zijn **groen** gearceerd.

Verder is per 'mogen'-bepaling inzichtelijk gemaakt welke overwegingen aan het advies ten grondslag liggen. Een plus (+) betekent daarbij een overwegend argument voor opname van de bepaling in het omgevingsplan en een min (-) is een overwegend argument voor behoud in de modelverordening. Een dubbele plus of dubbele min betekent dat er sterke argumenten zijn voor opname in het omgevingsplan of behoud in de modelverordening en een plus of min tussen haakjes is juist een indicatie dat daarvoor minder sterke argumenten bestaan. Met een plus/min kan de redenering twee kanten op.

Artikel model-Marktverordening	Onderwerp	Advies	Oogmerk	Bruidsschat	Aard handeling	Samenhang	Onderbouwing in paragraaf
Paragraaf 1. Algemene bepalingen							
Artikel 3, eerste lid, onder b, tweede lid, onder b en derde lid, onder a, c en d	Inrichtingsplan (behalve de grenzen van de markt)	Marktverordening	-	-	-	--	6.1
Artikel 3, tweede lid, onder a	De grenzen van de markt	Omgevingsplan			nvt		3.1.1 en 3.1.2
Paragraaf 5. Algemene bepalingen voor vergunninghouders							
24	Markterrein schoonhouden	Marktverordening	+/-	-	-	--	6.2

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

januari 2024

vng.nl