

MEMORANDUM

Aan: De heer Barker, fractievoorzitter Partij voor de Dieren gemeente Den Haag
Van: Tjarda van der Vijver, advocaat Ecolytico Legal
Datum: 11 april 2023
Onderwerp: **Juridische analyse initiatiefvoorstel straathandel zonder dieren**

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

- (1) Dit memo is opgesteld naar aanleiding van een verzoek van de heer Barker, lid van de gemeenteraad (**de Raad**) van de gemeente Den Haag (**de Gemeente**). De heer Barker is fractievoorzitter van de Partij voor de Dieren in de Haagse gemeenteraad.
- (2) Het memo heeft betrekking op een initiatiefvoorstel van de PvdD Den Haag (**het Initiatiefvoorstel**). Het Initiatiefvoorstel is van 1 juli 2022.¹ Het Initiatiefvoorstel heeft betrekking op straathandel in de openbare ruimte, en bevat een voorstel tot aanpassing van de Verordening straathandel Den Haag 2017 (**de Verordening**). Dit initiatiefvoorstel is in de commissie Leefomgeving van de Gemeente besproken op 6 april 2023.
- (3) Het Initiatiefvoorstel verduidelijkt dat bij het gebruik van dieren bij straathandel sprake is van een “standplaats”, en niet van “venten”. Daarmee wordt het gebruik van dieren bij straathandel vergunningsplichtig. Het Initiatiefvoorstel voorziet in de volgende aanpassingen van het begrip “standplaats” en het begrip “venten”:
 - i) De toevoeging van de volgende zin aan het begrip “standplaats”: *“Onder standplaats wordt in aanvulling ook verstaan een plaats op de weg voor het te koop aanbieden, verkopen of afleveren van zaken dan wel leveren van diensten, gebruikmakend van dieren”;*
 - ii) De toevoeging van een nieuw criterium onder sub b, waarbij er geen sprake is van “venten”: *“het gebruik van dieren bij het te koop aanbieden, verkopen of afleveren van zaken dan wel diensten op de weg”.*
- (4) In een preadvies adviseert het college van burgemeester en wethouders (**het College**) beide voorstellen niet over te nemen, omdat de Raad de bevoegdheid niet zou hebben het Initiatiefvoorstel over te nemen. Het College betoogt als volgt:²

“De regelgeving omtrent dierenwelzijn is een bevoegdheid van het Rijk. Omdat in hogere wetgeving, de Wet dieren, reeds is geregeld hoe met dierenwelzijn om te gaan, is het juridisch niet mogelijk om in lokale regelgeving met hetzelfde motief hetzelfde onderwerp nogmaals te regelen”.
- (5) In dit memo analyseer ik de juridische houdbaarheid van het standpunt van het College. Ik kom tot de conclusie dat het Initiatiefvoorstel binnen de grenzen blijft van de bevoegdheid van de Raad (ex artikel 149 Gemeentewet), en geen regels bevat over dierenwelzijn. Het doorkruist de landelijke regels voor dierenwelzijn dan ook niet. De enkele omstandigheid dat dierenwelzijn mogelijk ook indirect gebaat zou zijn met het Initiatiefvoorstel, maakt die conclusie niet anders.

¹ Voor verdere informatie, zie:

<https://denhaag.notubiz.nl/document/10929970/1/RIS310966+Weer+fossiele+reclame+uit+de+openbare+ruimte>.

² Preadvies College op initiatiefvoorstel: straathandel zonder dieren, 2 februari 2023 (kenmerk: DSB/10374270 RIS312624).

2. BEOORDELING

2.1 Regelgevend kader

- (6) De Raad heeft de Verordening vastgesteld op basis van de algemene regelgevende bevoegdheid in artikel 149 Gemeentewet. Op grond daarvan maakt de Raad verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.
- (7) De Verordening kent twee vormen van straathandel: venten en een standplaats.
- (8) Het is toegestaan te venten in de Gemeente, behalve als een van de verbodsbepalingen van toepassing is die verwijzen naar het belang van de openbare orde van de Verordening (artikel 2 Verordening). Venten is gebonden aan relatief weinig beperkingen. Er geldt geen vergunningsplicht. Venters mogen geen geluidshinder veroorzaken en mogen evenmin op dezelfde plaats blijven staan (artikel 3 of 4 Verordening). Verder kent de Verordening geen specifieke verplichtingen voor venters.
- (9) Voor het innemen of hebben van een standplaats is een vergunning benodigd (artikel 5 lid 1 Verordening). Enkel handelingsbekwame personen van 18 jaar en ouder komen in aanmerking voor een vergunning (artikel 5 lid 3 Verordening). De standplaatshouder mag de vergunde standplaats enkel het in gebruik nemen gedurende reguliere winkelopeningstijden (artikel 7 lid 1 Verordening).
- (10) De vergunning kan worden geweigerd op basis van de volgende gronden (artikel 5 lid 4 Verordening):
 - i) in het belang van de openbare orde;
 - ii) in het belang van de openbare veiligheid;
 - iii) in het belang van de volksgezondheid;
 - iv) in het belang van de bescherming van het milieu;
 - v) indien de verkoopinrichting hetzij op zichzelf hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.
- (11) Op basis van deze (en ook enkele overige) gronden kan de vergunning tevens worden ingetrokken (artikel 9 Verordening).

2.2 Beoordeling rechtsgrondslag van het Initiatiefvoorstel

- (12) Het Initiatiefvoorstel voorziet in een aanpassing van twee definities in de Verordening. Het Initiatiefvoorstel wijzigt niets aan de gronden op basis waarvan vergunningverlening of handhaving plaatsvindt. Dierenwelzijn is dus geen grond om een vergunning te weigeren of om te handhaven. Handhaving is uiteraard wel mogelijk om te controleren of de straathandelaar die gebruik maakt van dieren beschikt over een vergunning voor een standplaats.
- (13) De Verordening is rechtmatig vastgesteld op basis van artikel 149 Gemeentewet. Daarover is geen discussie. Daarbij is de doelstelling van het Initiatiefvoorstel niet om nieuwe regels te introduceren, maar simpelweg om te verduidelijken dat een bepaald type handel (namelijk: handel met dieren) valt onder “standplaats” en niet onder “venten”. Als de huidige Verordening een voldoende rechtsgrondslag heeft en het Initiatiefvoorstel geen nieuwe inhoudelijke of procedurele regels bevat, zou het uitgangspunt moeten zijn dat ook het Initiatiefvoorstel een deugdelijke rechtsgrondslag heeft.
- (14) De vraag is of er reden is van dat uitgangspunt af te stappen, zoals het College betoogt. Zij gebruikt daarvoor twee stellingen.

- (15) De eerste stelling van het College is dat het vaststellen van regels over dierenwelzijn het exclusieve domein is van de Rijksoverheid. De Raad heeft geen bevoegdheden op dat vlak. De tweede stelling van het College is dat het Initiatiefvoorstel betrekking heeft op *“hetzelfde motief”* en *“hetzelfde onderwerp”* als dierenwelzijn.
- (16) De eerste stelling van het College is mogelijk juist, maar de tweede stelling in mijn visie niet. Hieronder zet ik uiteen wat er schort aan de tweede stelling van het College. Dat betekent ook dat de conclusie van het College over het ontbreken van een voldoende rechtsgrondslag naar mijn mening niet klopt.
- (17) Een belangrijke misvatting is dat College uitgaat van de veronderstelling dat het Initiatiefvoorstel op enige wijze regels wijzigt of introduceert ten aanzien van dierenwelzijn. Dat is echter niet het geval.
- (18) Het Initiatiefvoorstel behelst een nadere uitwerking van de begrippen *“standplaats”* en *“venten”*. Het bevat een verduidelijking van de categorie die van toepassing is bij straathandel met dieren. Het bevat geen verandering van de regels over dierenwelzijn.
- (19) Het Initiatiefvoorstel reflecteert de situatie dat voor straathandel met dieren beleidsmatig kan worden aangenomen dat het gaat om een standplaats en niet om het venten. Het is niet goed denkbaar dat straathandel met gebruik van dieren gepaard gaat met de continue voortbeweging die benodigd is voor het begrip *“venten”*. Dieren zijn naar hun aard moeilijker verplaatsbaar of hanteerbaar dan objecten die plegen te worden gebruikt in het kader van straathandel. Dat geldt temeer het geval omdat de straathandelaar zich bij het gebruik van dieren – ook nu al – moet houden aan de landelijke regelgeving voor dierenwelzijn, waaronder het voorkomen van fysiek ongerief en stress bij dieren (artikel 1.3 lid 3 Wet Dieren).
- (20) Het Initiatiefvoorstel vormt evenmin een aanpassing van het wettelijk kader over dierenwelzijn. Het Initiatiefvoorstel bevat immers geen inhoudelijke regels over dierenwelzijn. Ook veranderen de voorwaarden niet voor het verlenen of intrekken van een vergunning bij een standplaats. Weigering of intrekking van een vergunning kan enkel op basis van de gronden in artikel 5 lid 4 Verordening. Bijvoorbeeld als de wijze waarop straathandel wordt gevoerd op gespannen voet staat met de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Het Initiatiefvoorstel verandert niets aan die regels en systematiek. Dierenwelzijn is dus geen onderdeel van de vergunningverlening.
- (21) Het klopt dat een indirect neveneffect van het Initiatiefvoorstel kan zijn dat dierenwelzijn wordt bevorderd. Een voorbeeld is als een straathandelaar die voorheen straathandel met dieren bedreef zou wensen alsnog onder de categorie *“venten”* te vallen. In dat geval kan de straathandelaar ervoor kiezen om geen gebruik meer te maken van dieren met zijn straathandel, wat een positief effect kan hebben op het welzijn van de dieren die anders zouden zijn gebruikt bij die straathandel.
- (22) De omstandigheid dat een plaatselijke verordening, of de wijziging daarvan, een indirect positief effect kan hebben op een belang dat wordt geregeld in landelijke regelgeving betekent niet dat een plaatselijke verordening een grondslag ontbeert. Een voorbeeld. Als de Raad zou beslissen tot inperking van de aanwezigheid van bepaalde diersoorten in het openbare domein met het oog op de volksgezondheid (bijv. het vermijden van zoönose infectieziekten), dan mag zij dat doen binnen de grenzen van artikel 149 Gemeentewet ongeacht de vraag of die maatregel een indirect positief effect zou hebben op dierenwelzijn.
- (23) Kortom: de enkele omstandigheid dat dierenwelzijn in de praktijk mogelijk indirect gebaat zou zijn met het Initiatiefvoorstel, betekent niet dat de rechtsgrondslag daarmee komt te vervallen.

- (24) Dat laatste uitgangspunt is overigens ook in lijn met het preadvies van het College op het initiatiefvoorstel “Haagse evenementen vrij van dierenleed”.³
- (25) Daarin bevestigt het College dat bij vergunningverlening voor een evenement waarbij dieren worden gebruikt, mede acht moet worden geslagen op de mogelijkheid van “gevaarlijke situaties”, en het feit dat “het gebruik van dieren risico’s met zich [brengt] voor de gezondheid of leiden tot overlast”.⁴ Dat geldt in het bijzonder voor straatartiesten die gebruikmaken van dieren:
- “Als er door een straatartiest dieren worden gebruikt dan is het van belang om zorgvuldig te bekijken in hoeverre dit verantwoord is uit het oogpunt van de veiligheid en gezondheid van anderen en het voorkomen van overlast. Het gebruik van dieren door een straatartiest kan immers leiden tot gevaarlijke situaties. Verder kan het gebruik van dieren risico’s met zich brengen voor de gezondheid of leiden tot overlast”.*
- (26) Ter voorkoming van misverstanden: ook in het geval van evenementen was dierenwelzijn “op zichzelf geen grond [...] om de gevraagde vergunning te weigeren”, maar gaf het College aan dat “een bijkomend voordeel dat in de vergunningsprocedure ook nog eens expliciet kan worden gewezen op het belang van het voldoen aan de voorschriften van de landelijke regelgeving voor dierenwelzijn”.⁵
- (27) Verder vond het College het in het kader van evenementen “belangrijk dat het gebruik van dieren bij evenementen wordt ontmoedigd”, en eveneens “de overlast voor mensen en dieren te beperken”.⁶
- (28) De voornoemde overwegingen van het College ten aanzien van evenementen lijken evenzeer van toepassing op straathandel. Hoe dan ook bevestigen die overwegingen dat een mogelijk positief neveneffect voor dierenwelzijn niet betekent dat een initiatiefvoorstel zonder rechtsbasis is.

2.3 Conclusie

- (29) Het Initiatiefvoorstel verduidelijkt de categorisering van “standplaats” of “venten” in de zin van de Verordening bij straathandel met dieren. In mijn optiek blijft het Initiatiefvoorstel binnen de grenzen van de bevoegdheid van de Raad op basis van artikel 149 Gemeentewet.
- (30) Het Initiatiefvoorstel bevat geen wijziging van de landelijke regelgeving rondom dieren, en doorkruist die regelgeving dus ook niet. De enkele omstandigheid dat dierenwelzijn in de praktijk mogelijk indirect gebaat zou zijn met het Initiatiefvoorstel, betekent niet dat de rechtsgrondslag daarmee komt te vervallen.
- (31) Kortom: dierenwelzijn kan dus geen rol spelen bij de vergunningverlening, en evenmin bij de handhaving. Bij straathandel met gebruik van dieren kan wel worden gecontroleerd of de straathandelaar beschikt over een vergunning voor een standplaats. Bij de vergunningverlening en handhaving blijven de gronden in artikel 5 lid 4 Verordening (bijv. openbare veiligheid, volksgezondheid) onverminderd van kracht.

³ Brief College 28 mei 2021, Gewijzigd preadvies Initiatiefvoorstel Haagse evenementen vrij van dierenleed (kenmerk DSB/10118927 RIS303419).

⁴ Idem, p. 2.

⁵ Idem, p. 2.

⁶ Idem, p. 1.