

Vergaderjaar 2019–2020

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 418

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 april 2020

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over de brief van 5 oktober 2019 over de reactie op de gewijzigde motie Stoffer en Wörsdörfer over ambulante handel (Kamerstuk 32 637, nr. 381).

De vragen en opmerkingen zijn op 14 november 2019 aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd. Bij brief van 23 april 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Diks

De griffier van de commissie,
Nava

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en de reactie van de Staatssecretaris

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de reactie op de gewijzigde motie van de leden Stoffer en Wörsdörfer over ambulante handel (Kamerstuk 32 637, nr. 338). Zij hebben aan de hand van deze reactie nog vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie benadrukken om te beginnen dat de lokale markt van groot belang is voor de leefbaarheid van een dorp of stad. Deze ondernemers brengen een stuk beleving, vakmanschap en ook gezelligheid en ontmoetingen met zich mee. Maar door meerdere ontwikkelingen staat de ambulante handel ook onder druk. Dit en de antwoorden van de Staatssecretaris op de motie van de leden Stoffer en Wörsdörfer hebben een hoop onrust en onzekerheid onder marktcoolplui teweeggebracht.

De motie van de leden Stoffer en Wörsdörfer (Kamerstuk 32 637, nr. 338) behelst dat een grote onzekerheid voor midden- en kleinbedrijven (mkb'ers) in de ambulante handel moet worden weggenomen door de looptijd van de marktstandplaatsvergunning niet te kort te maken. De leden van de VVD-fractie zouden graag een minimum van tien jaar voor een vergunning verplicht zien. Dit biedt zekerheid voor ondernemers zodat zij kunnen investeren en financiering krijgen. Deze tien jaar is gebaseerd op de termijnbescherming van het huurrecht van de middenstandbedrijfsruimten. De eerste vijf jaar is het voor de verhuurder niet mogelijk om de huur eenzijdig op te zeggen, daarna wordt de huur vaak voor een volgende vijf jaar verlengd. De gedachte hierachter is dat ondernemers beschermd worden tegen schade aan hun bedrijf, doordat ze anders hun investeringen niet terug kunnen verdienen en economische schade oplopen. Op dit moment vallen onder deze termijnbescherming onder andere winkels en afhaal- en besteldiensten, maar marktkramen niet. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat marktkramen ook onder die termijnbescherming, waar middenstandsbedrijfsruimten onder normale omstandigheden voor tien jaar worden verhuurd, moeten vallen. Mkb'ers in de ambulante handel zijn net zo afhankelijk van hun kramen en standplaats als andere mkb'ers van hun pand. Deze leden willen voorkomen dat deze groep ondernemers in de knel komt door deze verkorte vergunningsduur. Deelt de Staatssecretaris de visie van de leden van de VVD-fractie op dit onderwerp en is zij bereid om alsnog een minimum van tien jaar voor vergunningen voor ambulante handel verplicht te stellen?

1.

Reactie: Vanzelfsprekend spant de overheid zich waar mogelijk in om onzekerheid voor ondernemers zoveel mogelijk te beperken of weg te nemen. Echter, aangezien het hier schaarse vergunningen betreft, moeten de vergunningen met een beperkte vergunningsduur worden verleend. Het vaststellen van de vergunningsduur is een autonome bevoegdheid van de gemeente. De duur van de vergunning mag niet buitensporig lang zijn en de mededinging niet meer belemmeren dan nodig is met het oog op de termijn die de aanvrager van de schaarse vergunning nodig heeft om de investeringen die zijn gedaan in het kader van de uitoefening van deze vergunning terug te verdienen. Dit betekent dat een algemene minimumtermijn van 10 jaar niet kan worden vastgesteld, aangezien niet iedere onderneming minimaal 10 jaar nodig zal hebben om de gedane investeringen terug te verdienen. Een ambulante handelaar die weinig voorraad hoeft aan te houden en die voldoende heeft aan een gehuurde

marktkraam zal bijvoorbeeld een heel andere terugverdientijd hebben dan een ondernemer met een eigen verkoopwagen met koeling en/of bakfaciliteiten.

De leden van de VVD-fractie lezen met ongenoegen dat de Staatssecretaris niet bereid is om deze groep ondernemers dat stuk zekerheid te geven door de minimumeis op tien jaar te leggen. Dit zorgt voor een hoop onrust bij ondernemers. Te korte vergunningen brengen met zich mee dat ondernemers niet de tijd hebben om hun zaak op te bouwen. Daarnaast hebben zij ook niet de tijd en zekerheid om te investeren in die zaak en die investeringen vervolgens ook terug te verdienen. Deze leden lezen dat de Staatssecretaris zich beroept op schaarste van standplaatsen, waardoor maar een beperkte tijdsduur van vergunningen wordt afgegeven. Dit zou ook bevorderen dat nieuwe ondernemers de kans krijgen op een standplaats. De leden van de VVD-fractie zijn er zeker niet op tegen dat er nieuwe ondernemers op de markt komen, maar deze leden willen voor de huidige mkb'ers in de ambulante handel wél een minimumtermijn, in plaats van een maximum. Deze ondergrens – van minimaal tien jaar – biedt ondernemers de zekerheid om hun zaak op te bouwen en investeringen terug te verdienen. De leden van de VVD-fractie beoordelen deze termijn niet als «buitensporig lang», maar als noodzakelijk minimum. Daarnaast lezen zij dat in het rapport van de Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel (CVAH) wordt geconcludeerd dat meerdere gemeenten geen koppeling maken tussen vergunningsduur en terugverdientijd. Dit zou volgens deze leden wel gekoppeld moeten zijn. Wat zijn volgens de Staatssecretaris de mogelijkheden – nu zij het niet eens is met de leden van de VVD-fractie – om een minimumeis van tien jaar op te leggen?

2.

Reactie: De Dienstenrichtlijn verhindert niet dat gemeenten zekerheid mogen bieden, binnen de kaders van de Dienstenrichtlijn en dus van eerlijke mededinging. Ik vind het belangrijk dat dat gaat gebeuren. Het rapport van de CVAH biedt nog additionele handreikingen voor een adequate koppeling tussen vergunningsduur en terugverdientijd, en neemt daarbij het vrije verkeer van diensten in acht. De CVAH suggereert bijvoorbeeld het hanteren van onderscheid tussen food en non-food en om te kijken naar het geïnvesteerd vermogen. Ik ben voornemens om daarvoor een instrument te ontwikkelen zodat gemeenten worden gefaciliteerd bij het vaststellen van de termijnen van de vergunningen (zie hierna). De VNG steunt een dergelijk instrument. De ideeën van de CVAH kunnen bij de ontwikkeling daarvan worden gebruikt.

De Staatssecretaris geeft ook aan dat individuele gemeenten over de vergunningensystematiek en de geldigheid van vergunningen gaan. Daarbij willen de leden van de VVD-fractie twee aspecten onder de aandacht brengen. Ten eerste is het belang van de gemeente anders dan die van ondernemers. Hoe wordt het belang van de ondernemers dan voldoende geborgd? Daarnaast zijn er tussen gemeenten verschillen in de duur van vergunningen. Er zijn gelukkig gemeenten die voor een langere periode een vergunning afgeven, maar helaas ook gemeenten die voor nog geen vijf jaar een vergunning afgeven. Maar de ambulante handel reist tussen meerdere gemeenten. Deze verschillen per gemeente zullen het dus nog ingewikkelder voor ondernemers in de ambulante handel maken. Met alle hogere regeldruk van dien, omdat ondernemers zich aan vijf verschillende regimes van verschillende gemeenten moet houden. De leden van de VVD-fractie vinden dit onwenselijk en niet in lijn met de verlaging van de regeldruk voor mkb'ers waar al langer door het kabinet op wordt ingezet. Zij vernemen dan ook graag van de Staatssecretaris hoe zij hier tegenaan kijkt en welke acties deze leden mogen verwachten van de Staatssecretaris hierop.

3.

In mijn brief van 5 oktober jl. heb ik vastgesteld dat niet alle gemeenten op dezelfde wijze uitvoering geven aan de Dienstenwet. Dat is te verklaren vanwege het feit dat lokale condities en weging van publieke belangen anders kunnen zijn. Ik ben het met deze leden eens dat ongewenste regeldruk voorkomen moet worden. In overleg met de VNG heb ik geconstateerd dat er door gemeenten en de CVAH reeds wordt gewerkt aan het delen van ervaringen en heb ik aangegeven dat het aan de hand daarvan wellicht mogelijk is een landelijke leidraad voor gemeenten op te stellen die meer in detail ingaat op het inrichten van een vergunningsstelsel en op het bepalen van de vergunningsduur. Ik ben, in samenspraak met de VNG, voornemens om een geobjectiveerd en uniform beoordelingsinstrument (meetlat) te laten ontwikkelen waarmee gemeenten relatief eenvoudig het gewenste onderscheid kunnen maken tussen verschillende branches binnen de ambulante handel. Het doel daarvan is het eenvoudiger kunnen bepalen van een redelijke looptijd per branche. Het is van belang dat deze tool een degelijke juridisch-economisch onderbouwing kent zodat ook de juridische positie van gemeenten bij het maken van keuzes ten aanzien van de vergunningverlening wordt verstevigd. De VNG heeft aangegeven positief te staan ten opzichte van de ontwikkeling van een dergelijk instrument. Tevens is zij bereid dit beoordelingsinstrument te betrekken bij haar Model-Marktverordening op voorwaarde dat de juridisch-economische onderbouwing ervan voldoende stevig is. Dit draagt bij aan meer landelijke uniformiteit, wat de rechtszekerheid van ondernemers vergroot. Ik zal daarom de ontwikkeling van dit instrument inhoudelijk afstemmen met de VNG.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige stukken. Zij hebben daarover de volgende vragen en opmerkingen.

Mkb'ers in de ambulante handel zijn gebaat bij standplaatsvergunningen met een lange geldigheidsduur, rekening houdend met de forse investeringen die zij moeten doen en de tijd die het kost om deze verantwoord te kunnen afschrijven.

Het vergunningenbeleid is weliswaar een lokale kwestie, maar is de Staatssecretaris het met de leden van de CDA-fractie eens dat, gegeven het belang van een fatsoenlijke terugverdientijd en de bepalende rol van een vergunning(sduur) voor iemands businessplan/bankfinanciering, er een minimale geldigheidsduur voor een standplaatsvergunning zou moeten gelden, ongeacht lokale omstandigheden? Hoe denkt zij over de hoogte van een dergelijke minimale geldigheidsduur ten behoeve van een eerlijk speelveld, met gelijke kansen en ruimte voor innovatie en concurrentie, en voldoende toekomstperspectief voor ondernemers? Zou hiertoe een minimale geldigheidsduur van tien tot vijftien jaar redelijk zijn?

4.

Zoals ik ook in mijn antwoord op vraag 1 van de VVD-fractie heb aangegeven ben ik met deze leden van mening dat de overheid zich waar mogelijk moet inspannen om onzekerheid voor ondernemers zoveel mogelijk te beperken of weg te nemen. Dat is een randvoorwaarde om ruimte te bieden aan innovatie en kwaliteit. Het hanteren van een minimale geldigheidsduur stuit echter op meerdere bezwaren. In het kader van het primaire doel van de Dienstenrichtlijn om eerlijke concurrentie te bewerkstelligen is bepaald dat de termijn van een vergunning niet buitensporig lang mag zijn zodat andere ondernemers gelijke kansen wordt geboden. Bij de vaststelling van de vergunningsduur dient vervolgens rekening te worden gehouden met de terugverdientijd van de

gedane investeringen om de schaarse vergunning uit te kunnen oefenen. Een wettelijke generieke minimale geldigheidsduur strookt niet met de verschillende terugverdientijden die per soort onderneming gelden. Gemeenten hebben bij het verlenen van deze vergunningen een goed beeld van de lokale omstandigheden en belangen van de ondernemer. Het past dan ook dat de betreffende gemeente vaststelt of een vergunningstelsel gerechtvaardigd is en zo ja wat de vergunningsduur moet zijn om te garanderen dat in dit kader wordt voldaan aan de doelen van vrij verkeer van dienstverrichting en gelijke kansen voor ondernemers. Het beoordelingsinstrument dat ik wil laten ontwikkelen (zie antwoord op vraag 3) zal gemeenten daarbij faciliteren.

Op welke wijze(n) gaan buurlanden van Nederland, in het bijzonder België en Duitsland, met dit vergunningenvraagstuk om, in het bijzonder in de grensregio's? Wat is daar de gemiddelde geldigheidsduur van een standplaatsvergunning? Welke verschillen/overeenkomsten zijn er met het beleid in Nederlandse gemeenten?

5.

Ook in België en Duitsland wordt lokaal gekozen voor een vergunningstelsel voor de ambulante handel. De vergunningstermijnen zijn in Duitsland en België veel korter dan in vrijwel alle Nederlandse gemeenten. Daar kennen ze meestal een termijn van een jaar terwijl in Nederlandse gemeenten een gemiddelde vergunningsduur van vijf jaar wordt gehanteerd.

Het organiseren van ambulante activiteiten is in België een gewestelijke bevoegdheid. De Belgische wet onderscheidt twee soorten standplaatsen op een openbare markt:

- standplaatsen toegewezen per abonnement. Dit zijn standplaatsen voor een langere periode. De gemeente bepaalt de duur van de abonnementen in het gemeentelijk reglement. Ze kan de duur diversifiëren. De gemeente of de concessionaris bepaalt zelf het aantal standplaatsen per abonnement op de openbare markt;
- standplaatsen toegewezen van dag tot dag – (losse standplaatsen). Deze plaatsen worden toegewezen voor de duur van de markt op één bepaalde dag. Ze worden ook «losse standplaatsen» genoemd. Het aantal standplaatsen toegewezen van dag tot dag, op een openbare markt bepaalt de gemeente of concessionaris zelf.

De gemeenten en steden in België hebben dus volledige autonomie om de standplaats abonnementen (vergunningen) zo lang of zo kort maken als zij willen. In de meeste gemeenten worden abonnementen toegekend voor de duur van maximaal 12 opeenvolgende maanden. Na verloop van deze termijn worden zij stilzwijgend verlengd met een nieuwe periode van 12 maanden.

In Duitsland of in de deelstaten bestaat er geen algemene wettelijke regeling voor vergunningverlening van standplaatsen voor marktkramen. De markten worden meestal door lokale autoriteiten georganiseerd. Iedere gemeente heeft een eigen marktregelgeving «Marktsatzung» die door de «Stadtrat» (gemeenteraad) besloten wordt. Over het algemeen geldt dat de standhouder voor een vergunning voor een gewenste markt moet «solliciteren» bij de betreffende gemeente. Na goedkeuring en vervolgens een proeftijd wordt een vergunning verleend voor de duur van één jaar. Deze vergunning wordt over het algemeen dan desgewenst telkens met één jaar verlengd, maar dit kan per gemeente verschillen.

De Europese regels die hier van toepassing zijn hebben gevolgen voor de financieringsmogelijkheden van ondernemers bij banken, met name beginnende ondernemers voor wie het niet gemakkelijk is om bankfinan-

ciering te krijgen. Zo staat op pagina 28 van het rapport «Schaarse vergunningen op de markt» dat «door banken de vergunning wordt gezien als onderbouwing van het business plan» en geeft de Rabobank aan dat «de financierbaarheid achteruit gaat indien continuïteit van de bedrijfsvoering door een korte vergunningsduur niet verzekerd is. De risico's nemen toe en het weghalen van de vergunning haalt het bedrijfsplan onderuit.» Zijn deze gevolgen voldoende in beeld? Voor hoeveel (beginnende) ondernemers is financiering door banken een probleem? Is de Staatssecretaris bereid hier een vinger aan de pols te houden, eventueel door nader onderzoek naar financierbaarheid te laten doen?

6.

Voor beginnende ondernemingen zijn de gevolgen van de beperkte geldigheidsduur van vergunningen tweeledig. Enerzijds kan een kortere geldigheidsduur gevolgen hebben voor het ondernemersrisico en daardoor de financierbaarheid van de onderneming. Anderzijds wordt het voor starters makkelijker om een vergunning te bemachtigen. Gemeenten met een te korte vergunningsduur lopen het risico onaantrekkelijk te worden voor ambulante ondernemers. Gemeenten met een te lange vergunning lopen het risico onaantrekkelijk te worden voor consumenten door gebrek aan innovatie, vernieuwing en diversificatie van aanbod. Het is belangrijk voor gemeenten om hierin een goede balans te vinden.

Er zijn mij geen cijfers bekend voor hoeveel (beginnende) ondernemers financiering door banken een probleem is. Sinds 2015 moeten banken meer reserves aanhouden en daarnaast zijn bancaire kredieten voor het MKB, en zeker voor startende ondernemers, vaak erg arbeidsintensief. Dat maakt louter bancaire financiering lastiger. Daar staat tegenover dat er steeds meer alternatieve financieringsbronnen beschikbaar komen, waarbij het makkelijker en gebruikelijker is geworden om verschillende financieringsvormen te stapelen. Naast bancaire financiering valt bijvoorbeeld te denken aan crowdfunding, microkrediet, maar ook factoring (waarbij een ondernemer zijn facturatie en debiteurenrisico overdraagt aan een gespecialiseerd bedrijf) en leasing. Ook vanuit de overheid zijn verschillende regelingen beschikbaar om financiering van (startende) ondernemers te ondersteunen, zoals de borgstellingsregeling, die ondernemers in staat stelt goedkoper te lenen, en vanuit de gemeente bijvoorbeeld de Bijstandsverlening Zelfstandigen, die het mogelijk maakt om een bedrijf te starten vanuit een bijstandssituatie. Starters kunnen op verschillende plekken beroep doen op ondersteuning bij het maken van een ondernemersplan en het zoeken naar financiering, bijvoorbeeld vanuit de brancheorganisaties.

Is de Staatssecretaris bekend met uitvoeringsproblemen die ten gevolge van de Europese Dienstenrichtlijn kunnen optreden, doordat een ondernemer bij een nieuwe loting voor een marktstandplaats een gelijkwaardige plek, dat wil zeggen dezelfde grootte, met hetzelfde aantal medewerkers etc., moet kunnen krijgen? Is haar indruk dat gemeentes deze problemen voldoende in beeld hebben om deze effectief te kunnen aanpakken?

7.

De VNG heeft eind 2018 een handreiking gepubliceerd om de gemeenten te helpen in de uitvoering. In het rapport dat ik in oktober in ontvangst heb genomen van de CVAH wordt voorts een aantal problemen en zorgen beschreven. Ik heb uw Kamer eerder schriftelijk geïnformeerd¹ dat deze zorgen vooral zagen op het feit dat een vergunning voor onbepaalde tijd

¹ Kamerstuk 32 637, nr. 381.

wordt vervangen door een vergunning met een beperkte geldigheid, de door sommige gemeenten gehanteerde (volgens de achterban van de CVAH te korte) vergunningsduur en de verschillen in lokaal beleid. Het rapport van de CVAH is bedoeld om deze problematiek onder de aandacht te brengen van gemeenten en handreikingen te doen hoe daar mee om te gaan. In dezelfde brief aan de Kamer over dit onderwerp van 5 oktober jl. heb ik aangegeven dat de VNG actief is om gemeenten best practices met elkaar te laten delen. In samenspraak met de VNG wil ik daar bovenop een uniform beoordelingsinstrument laten ontwikkelen waarmee het voor gemeenten eenvoudiger wordt een redelijke vergunningstermijn vast te stellen voor te onderscheiden branches binnen de ambulante handel (zie ook antwoord 3). Naar mijn mening gebeurt er dus veel om de problemen en mogelijke oplossingen in beeld te brengen bij gemeenten.

Verzelfstandigde, private markten, waarin ondernemers zelf de regie voeren over onder andere organisatie en exploitatie, zijn in opkomst. Een dergelijke markt, vaak in de vorm van een stichting, komt met de lokale overheid overeen gebruik te maken van een bruikleenovereenkomst en valt dan onder het privaatrecht in plaats van het bestuursrecht. De stichting en een lokale overheid kunnen met elkaar een overeenkomst sluiten voor een langere vergunningsperiode, bijvoorbeeld 30 jaar. Hoe kijkt de Staatssecretaris aan tegen deze ontwikkeling?

8.

Dit is inderdaad een ontwikkeling die zich voordoet en een mogelijkheid waar gemeenten voor mogen kiezen. Indien een gemeente met, bijvoorbeeld, een stichting overeenkomt dat de stichting de vergunningen gaat exploiteren, zijn op deze overeenkomst de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en andere kernprincipes van het Nederlandse bestuursrecht van toepassing. Echter, onder de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet doet het er niet toe wie de vergunning verleent.² Indien er sprake is van een de facto vergunning, dient deze te voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet. Het sluiten van een overeenkomst door de lokale overheid met een private partij doet daarom niet af aan de verplichting op grond van de Dienstenrichtlijn om schaarse vergunningen in vergunningsduur te beperken. Ook in dit geval mag de vergunningsduur niet buitensporig lang zijn aangezien de vergunningsduur huidige vergunninghouders niet onevenredig mag bevoordelen en nieuwe dienstverrichters moeten kunnen toetreden tot de markt. Als gevolg daarvan dient zij, ook in het geval dat een stichting schaarse vergunningen verleent, de beginselen van de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet in acht te nemen.

Na het onderzoek naar ambulante handel en de brief van de Staatssecretaris zijn gemeenten nu aan zet. Op basis van de plaatselijke situatie en een lokale afweging van belangen besluiten deze individueel over het al dan niet hanteren van een vergunningensystematiek en vervolgens over de geldigheidstermijn van individuele vergunningen. Uit onderzoek van de Centrale Vereniging voor Ambulante Handel (CVAH) blijkt dat gemeenten hier heel verschillend mee omgaan. Via de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) kan de Staatssecretaris zich laten informeren over hoe gemeenten hier invulling aan geven, bijsturen en waar knelpunten ontstaan voor ondernemers. Is de Staatssecretaris bereid in de loop van 2020 opnieuw een aantal gemeentelijke beleidsnotities en marktverordeningen te laten onderzoeken, en een stand van zaken over hoe het er bij gemeenten voor staat naar de Kamer te sturen?

² Zie in dit kader Fra.bo (C-171/11), ov. 21–32.

9.

Ik ben in samenspraak met de VNG bezig om een beoordelingsinstrument en leidraad te ontwikkelen voor het kunnen bepalen van een redelijke geldigheidstermijn. Het voornemen is om dit instrument vervolgens op te nemen in de Model-Marktverordening van de VNG (zie antwoord 3). Toepassing van dit instrument zal landelijke uniformiteit en rechtszekerheid bevorderen. Zoals aangekondigd in mijn brief van 5 oktober jl. zal ik daarnaast in contact blijven met de VNG en de CVAH om te bezien of de in brief genoemde acties het gewenste effect hebben en de Kamer hiervan op de hoogte houden. Indien daartoe aanleiding is, kan ik uiteraard nieuw onderzoek laten uitvoeren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de reactie op de gewijzigde motie van de leden Stoffer en Wörsdörfer over ambulante handel. Zij onderschrijven de intentie van de indieners van de motie om te voorkomen dat het voortbestaan van bedrijven in de ambulante handel in gevaar komt en de regeldruk te sterk toeneemt. Ook voor deze leden is het van belang dat ondernemers ruimte hebben te ondernemen en dat de overheid waar nodig hierin vanuit een dienende houding rechtvaardig en consistent beleid voert als marktmeester. Zij hebben op dit moment nog enkele opmerkingen en vragen over of de Staatssecretaris eenzelfde rol van de overheid voor zich ziet.

Kan de Staatssecretaris nader toelichten wanneer sprake is van een schaars goed bij een beperkt aantal vergunningen?

10.

Er zijn twee soorten schaarste: schaarste die voorkomt uit beperkte aanwezigheid van natuurlijke of technische middelen (natuurlijke schaarste) en schaarste die voortkomt uit beleid (beleidsmatige schaarste). In het geval van natuurlijke schaarste gaat het om een goed waarvan naar haar natuurlijke of technische aard niet voldoende beschikbaar is om onbeperkt vergunningen te verlenen. In de zaak Promoimpresa ging het bijvoorbeeld om kiosken op een strand om het Gardameer (C-458/14 en C-67/15).³ Dit strand omvat een beperkt aantal vierkante meter en is dus een beperkt natuurlijk middel. Indien wordt gesproken van beleidsmatige schaarste, is schaarste ontstaan vanuit een beleidskeuze. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het vanwege de openbare veiligheid niet wenselijk is om van een bepaalde vergunning een onbeperkt aantal te verlenen. Een vergunning voor marktstandplaatsen kan hier een voorbeeld van zijn.

Waarom is er sprake van schaarste wanneer er bijvoorbeeld vijf standplaatsen zijn en er maar één ondernemer op die nieuwe beschikbare vergunningen inschrijft?

11.

Er is sprake van schaarste omdat de gemeente heeft gekozen voor een vergunningstelsel in combinatie met een maximering van het aantal vergunningen. De noodzaak om een dergelijk vergunningstelsel te creëren kan voortkomen uit zowel natuurlijke schaarste als beleidsmatige schaarste. Het feit dat er in de door deze leden geschetste situatie nog geen feitelijke schaarste is ontstaan, doet niet af aan de mogelijkheid dat zich op enig moment wél meer dan vijf gegadigden melden. Het wettelijke kader zal op deze mogelijkheid moeten anticiperen door de regels betreffende schaarste in acht te nemen. Mocht de in de vraag geschetste

³ Promoimpresa (C-458/14 en C-67/15).

situatie zich voordoen, dan kunnen gemeenten dit meenemen in de beoordeling van de vergunningsduur. Ook is het in die situatie onder voorwaarden mogelijk om een vergunning te verlengen. Huidige vergunninghouders dienen in dat geval wel kenbaar te maken dat zij verlenging verlangen, maar zij hoeven niet een volledig inhoudelijke nieuwe aanvraag te doen. Om te voorkomen dat huidige vergunninghouders bevooroordeeld worden, dient de gemeente wel transparant te zijn met betrekking tot het feit dat er op een bepaald moment vergunningen kunnen worden verleend, zodat overige dienstverrichters de mogelijkheid hebben binnen dezelfde aanvraagperiode een aanvraag in te dienen

Met het oog op marktstandplaatsen, licht ik de achtergrond van beleidsmatige schaarste hier nog nader toe. De openbare ruimte kent in ieder gemeente per definitie beperkingen: omwille van o.a. toezicht, verkeersveiligheid, doorstroming, openbare orde, gebruik van openbare voorzieningen zal in elke gemeente de noodzaak bestaan bepaalde eisen te stellen aan de marktkraam en hoeveel delen van de openbare ruimte zij wil gebruiken voor marktplaatsen. Vandaar dat vrijwel alle gemeenten gebruikmaken van de mogelijkheid om op grond van bepaalde publieke belangen niet alleen (vergunning)eisen te stellen, maar tevens het aantal uit te geven vergunningen te maximeren. Vanwege het feit dat het aantal beschikbare plekken beperkt is, is deze vergunning schaars, óók als er minder vraag is dan aanbod. Het is immers niet uit te sluiten dat zich nieuwe toetreders melden.

Wordt hier onderscheid gemaakt tussen markten en plaatsen waar een wachtlijst is en waar dat niet is, of wordt slechts naar het generieke beeld gekeken?

12.

Er wordt gekeken naar het generieke beeld. Het feit dat er in een bepaalde situatie nog geen feitelijke schaarste is ontstaan, betekent niet dat er zich niet op enig moment wel meer gegadigden melden. Elk vergunningstelsel (met of zonder wachtlijst) dient op deze mogelijkheid te anticiperen. Daarbij dient gezegd te worden dat het hanteren van een wachtlijst het meest duidelijke bewijs is van schaarste en als gevolg daarvan dienen gemeenten die een wachtlijst hanteren de vergunningsduur sowieso te beperken.

Klopt het dat de Raad van State tot dusverre enkel over specifieke zaken heeft geoordeeld dat sprake is van schaarste, maar dat er geen generieke uitspraken zijn gedaan over schaarste en de gevolgen daarvan voor de duur van de vergunningen?

13.

Nee, dit klopt niet. In 2014 heeft de Raad van State, naar aanleiding van de zaak Trijber, het Hof van Justitie de vraag voorgelegd of de Dienstenrichtlijn met zich mee brengt dat indien het aantal vergunningen is beperkt om dwingende redenen van algemeen belang, de geldigheidsduur van deze vergunningen ook moet worden beperkt (ECLI:NL:RVS:2014:2488, ov. 6). Het Hof antwoordt in haar uitspraak bevestigend op deze vraag (C-340/14 en C-341/14, ov. 62). De Raad van State heeft de redenering van het Hof overgenomen en stelt dat «in het geval het aantal vergunningen is beperkt om dwingende redenen van algemeen belang, de geldigheidsduur van deze vergunningen niet onbeperkt mag zijn» (zie ECLI:NL:RVS:2016:160, ov. 11.3 en ECLI:NL:RVS:2017:1520, ov. 10). Daarnaast heeft AG Widdershoven in zijn conclusie inzake de zaak Speelhal in Vlaardingen gesteld dat er «naar Nederlands recht (...) een rechtsnorm [bestaat], die ertoe strekt dat bij de

verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte wordt geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het formele gelijkheidsbeginsel, het beginsel van gelijke kansen» (ECLI:RVS:2016:1421, ov. 7.8). De Raad van State heeft deze opvatting onderschreven in de bijhorende uitspraak (ECLI:NL:RVS:2018:2927, ov. 8). Als laatste heeft AG Widdershoven het concept schaarse vergunningen in de zin van de Dienstenrichtlijn uitvoerig besproken in zijn conclusie inzake het Windpark in Zeewolde. De AG bouwt hier voort op hiervoor genoemde conclusie en uitspraak inzake de Speelhal in Vlaardingen en verduidelijkt hier wederom bepaalde aspecten van schaarse publieke rechten (ECLI:NL:RVS:2018:4197).

Wat betekent dit voor reeds voor onbepaalde tijd verstrekte vergunningen? Onderschrijft de Staatssecretaris het uitgangspunt van de leden van de ChristenUnie-fractie, dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met wijzigingen in bestaande vergunningen? Hoe beziet zij in dat licht het gegeven dat gemeenten al brieven met voornemens tot intrekking van vergunningen aan ondernemers verstuurd hebben? Wat betekent dit voor ondernemers die forse plaatsgebonden investeringen in hun onderneming hebben gedaan, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid?

14.

De Dienstenrichtlijn en de hieruit voortvloeiende jurisprudentie hebben als gevolg dat voor onbepaalde tijd verstrekte vergunningen vanuit mededingingsoogpunt niet meer zijn toegestaan op het moment dat de gemeente beperkingen oplegt aan het aantal vergunbare plekken. In de praktijk betekent dit dat vergunningen voor onbepaalde tijd dienen te worden ingetrokken of aangepast wanneer de gemeente een beperking op het aantal te vergeven vergunningen legt, aangezien we vanaf dat moment spreken van schaarse vergunningen. Hoewel ik de rechtszekerheid van ondernemers erg van belang vind, zijn het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel door het Hof niet geaccepteerd als gegronde redenen om bepalingen in de Dienstenrichtlijn te negeren (Promoimpresa).⁴ Zoals eerder door mij benoemd hebben bevoegde instanties vanzelfsprekend de ruimte deze beginselen toe te passen, maar dient dit binnen de kaders van de Dienstenrichtlijn te gebeuren. Deze beginselen kunnen gemeenten dus niet bevrijden van de algemene verplichting om schaarse vergunningen in geldigheidsduur te beperken. Gemeenten kunnen bij het vaststellen van de beperkte vergunningsduur en bij haar toewijzingsbeleid wel rekening houden met de situatie waarin het aantal geïnteresseerden minder is dan het aantal beschikbare schaarse vergunningen. Daarnaast zijn op een besluit van intrekking of aanpassing van vergunningen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing en tegen dit besluit kan bezwaar worden aangekend.

Welke gevolgen hebben de geschetste ontwikkelingen voor de bestaanszekerheid en beleving van ondernemers in de ambulante handel?

15.

Voor beginnende ondernemingen wordt het makkelijker om een vergunning te bemachtigen. Bestaande ondernemers zullen zich in moeten stellen op een situatie waarbij zij na afloop van een vergunning niet automatisch verzekerd zijn van eenzelfde vergunning op een bepaalde locatie en een bepaald tijdstip. Ondernemers in de ambulante handel beschikken veelal over meerdere vergunningen voor meerdere

⁴ Promoimpresa (C-458/14 en C-67/15).

gemeenten, locaties en tijdstippen. Hierdoor worden de gevolgen van het aflopen van vergunningen gespreid.

Op welke wijze wordt ook met vertegenwoordigers van deze ondernemers gesproken over wat de effecten zijn van de beleidskeuzes en hoe deze ook afdoende perspectief voor bestaande ondernemers in de ambulante handel biedt?

16.

Het is aan gemeenten om te bepalen op welke wijze het vergunningenbeleid wordt vastgesteld. Zij wegen ook af op welke wijze de afstemming met stakeholders het beste wordt gerealiseerd. In de handreiking van november 2018 die door de VNG is opgesteld wordt ook gewezen op het belang van zorgvuldige voorbereiding op de vaststelling van een vergunningstelsel en het daarbij gehanteerde verdelingsbeleid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende brief. Zij waarderen de inzet van de Staatssecretaris om in overleg met de branchevereniging voor de ambulante handel en de VNG tot een goede aanpak te komen. Willekeur moet voorkomen worden. Zij hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Staatssecretaris ervan uitgaat dat standplaatsvergunningen per definitie schaarse vergunningen zijn en niet voor onbepaalde tijd mogen gelden. Deze leden zetten hier vraagtekens bij. In een conclusie van de staatsraad Advocaat-Generaal voor de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2018:1847) wordt aangegeven dat pas sprake is van schaarse publieke rechten «als de som van de omvang van de aanvragen het aantal beschikbare publieke rechten overtreft» (overweging 3.26). Hanteert de Staatssecretaris dezelfde definitie?

17.

De leden van de SGP-fractie geven terecht aan dat AG Widdershoven in de aangehaalde conclusie stelt dat er sprake is van beperkte rechten indien «de som van de omvang van de aanvragen het aantal beschikbare publieke rechten overtreft». Deze definitie ziet op de situatie dat er te weinig vergunningen te vergeven zijn om te voldoen aan alle aanvragen (waardoor feitelijke schaarste ontstaat). Ik hanteer dezelfde definitie van schaarse publieke rechten. Voordat deze situatie van feitelijke schaarste zich voor kan doen, dient er een beperking te zijn gelegd op het aantal te verlenen vergunningen. Dit kan zowel een beleidsmatige beperking als de beperkte beschikbaarheid van natuurlijke of technische bronnen zijn zoals reeds uitgelegd in het antwoord op vraag 11. Het feit dat een dergelijke beperking op het aantal te vergeven vergunningen is gelegd, maakt dat rekening gehouden dient te worden met de hieruit voortvloeiende eventuele feitelijke schaarste, waar AG Widdershoven het over heeft. Om op deze situatie te kunnen anticiperen en ervoor te zorgen dat huidige vergunninghouders niet onevenredig worden bevoordeeld, dienen ook in de situatie *voorafgaand* aan feitelijke schaarste de regels voor schaarse vergunningen al in acht te worden genomen. Indien dit niet zou gebeuren zouden zich ongelijke situaties voor kunnen doen.

Ik zal dit verduidelijken aan de hand van een voorbeeld. In de situatie dat een gemeente het aantal te verlenen vergunningen beleidsmatig heeft beperkt tot vijf en er zijn ook maar vijf aanvragen, is nog geen sprake van feitelijke schaarste. Als de redenering wordt aangehouden dat in dit geval er geen sprake is van schaarse vergunningen, dienen deze vergunning voor onbepaalde tijd te worden afgegeven. Dit veroorzaakt echter de onmogelijkheid voor nieuwe dienstverrichters om tot de markt toe te

treden, aangezien er geen vergunningen meer te verlenen zijn. Indien pas op het moment van de zesde aanvraag de regels betreffende schaarse vergunningen van toepassing zijn, zou op dat moment alleen ruimte voor nieuwe toetreders kunnen worden bewerkstelligd indien andere vergunningen worden ingetrokken. Deze situatie levert voor ondernemers veel onzekerheid op. Als gevolg hiervan is niet enkel sprake van schaarste indien het gaat om feitelijke schaarste zoals bedoeld door AG Widdershoven, maar ook indien het opgestelde stelsel in de mogelijkheid van feitelijke schaarste voorziet doordat beperkingen zijn opgelegd met betrekking tot het aantal te verlenen vergunningen.

Is de veronderstelling juist dat als het gaat om standplaatsvergunningen in veel gevallen het aanbod groter is dan de vraag?

18.

Ik beschik niet over informatie die deze veronderstelling zou bevestigen. Mijn veronderstelling is dat deze situatie per gemeente zal verschillen.

Is de veronderstelling juist dat zolang geen sprake is van schaarse vergunningen wel vergunningen voor onbepaalde tijd afgegeven mogen worden?

19.

De hoofdregel onder de Dienstenrichtlijn is dat vergunningen voor onbepaalde tijd dienen te worden afgegeven, tenzij zich een uitzondering voordoet zoals schaarste onder artikel 11 of artikel 12 Dienstenrichtlijn. Indien er geen sprake is van schaarste (of van een andere uitzondering) worden vergunningen dus voor onbepaalde tijd verleend.

Wordt dit meegenomen in het overleg met gemeenten?

20.

Ik zal de VNG informeren over mijn reactie op deze vragen van de Kamer. Ik heb er vertrouwen in dat de VNG de informatie in deze brief zal betrekken in de door haar toegezegde activiteiten in het kader van kennisdeling tussen gemeenten en juridische voorlichting.

De leden van de SGP-fractie vragen of de veronderstelling juist is dat de voorwaarden met betrekking tot schaarse vergunningen niet van toepassing zijn als gekozen wordt voor bruikleenovereenkomsten via het privaatrecht?

21.

Deze veronderstelling is niet juist. Het afsluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst bevrijdt de lokale overheid niet van haar verplichtingen onder de Dienstenrichtlijn. Zie ook het antwoord op vraag 8.