

Vergaderjaar 2019–2020

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 381

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2019

In de motie van de leden Stoffer en Wörsdörfer van 27 november 2018¹ wordt gesteld dat mkb'ers in de ambulante handel in onzekerheid zijn gekomen over de looptijd van de marktstandplaatsvergunning als gevolg van de Dienstenrichtlijn en de jurisprudentie hierover. Dit bemoeilijkt volgens de motie economische groei voor de mkb'er, het kunnen en durven doen van langetermijninvesteringen in bijvoorbeeld verkoopwagens, en kan zelfs het wegvallen van markten betekenen.

De motie roept mij op om met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) overleg te voeren over een aanpak van problemen die vooral zouden ontstaan door kortlopende standplaatsvergunningen en het feit dat gemeenten niet goed weten wat ze met de situatie aan moeten. De indieners van de motie willen voorkomen dat het voortbestaan van bedrijven in de ambulante handel in gevaar komt en de regeldruk sterk toeneemt.

Terecht refereren de indieners van de motie aan de VNG als belangrijke partij in deze. Het zijn immers individuele gemeenten die op basis van de plaatselijke situatie en een lokale afweging van belangen besluiten over het al dan niet hanteren van een vergunningensystematiek en vervolgens over de geldigheidstermijn van individuele vergunningen. Het onderwerp van schaarse vergunningen houdt veel gemeentes bezig. Het is lastige materie (zie bijvoorbeeld het recente rapport «Zicht op schaarse vergunningstelsels», Rekenkamer gemeente Amsterdam, 17 januari 2019). Ook hebben sommige gemeenten behandeling van een nieuw vergunningstelsel tijdelijk stopgezet in afwachting van de parlementaire discussie over de motie van de leden Stoffer en Wörsdörfer. Deze gemeenten hebben kennelijk belangstelling voor meer helderheid over de praktische invulling van het regelgevende kader.

¹ Kamerstuk 32 637, nr. 338.

De VNG heeft in november 2018 een handreiking voor gemeenten gepubliceerd waarin met name wordt ingegaan op de juridische aspecten van schaarse vergunningen en de opties die een gemeente heeft ten aanzien van het verdelingsmechanisme. Deze handreiking biedt gemeenten een gedegen juridisch kader. Via Europa Decentraal komen nog wel veel vragen binnen over het bepalen van een redelijke vergunningsduur. De bedrijfseconomische en financiële aspecten die in dat verband een rol zouden moeten spelen, komen in de handreiking van de VNG niet aan bod. De CVAH (branchevereniging voor de ambulante handel) heeft daarom na overleg met mijn ministerie afgelopen april het initiatief genomen zelf een onderzoek uit te zetten waarbij hoofdzakelijk is gekeken naar de bedrijfseconomische aspecten («Schaarse vergunningen op de markt; een onderzoek naar de gevolgen», Garma bv, 2 augustus 2019). Daarbij gaat het met name om investeringen, afschrijvingen en financiering van bedrijven in deze sector. Ik heb dit rapport ter informatie bijgesloten als bijlage bij deze brief².

Naar aanleiding van de motie heeft mijn ministerie contact gehad met de VNG en met de CVAH. Op basis van die overleggen ben ik tot de conclusie gekomen dat de geconstateerde problemen en de oplossingen hiervoor zich lijken te richten op twee punten:

- besef vergroten bij gemeenten dat het hanteren van een vergunningstelsel geen automatisme of een gegeven is, maar dat de keuze voor het inperken van de mogelijkheid tot het verrichten van diensten gerechtvaardigd moet worden;
- het bieden van handvatten voor het bepalen van een redelijke vergunningsduur en de onderbouwing daarvan en verzekeren dat terugverdientijden daarbij als factor worden meegenomen.

1. Wel of geen vergunningstelsel

Het uitgangspunt van de Dienstenrichtlijn is dat er in beginsel een vrij verkeer van dienstverrichting in de EU moet kunnen plaatsvinden. Beperkingen daarop (zoals het instellen van een vergunning) zijn alleen gerechtvaardigd als dit non-discriminatoir, noodzakelijk en proportioneel is. De Dienstenrichtlijn bevat specifieke voorwaarden en eisen rondom het instellen en afgeven van vergunningen. Zo verplicht de richtlijn lidstaten om te beoordelen in hoeverre het noodzakelijk is om een vergunningstelsel in te stellen of in stand te houden.

De Dienstenrichtlijn biedt ruimte aan overheden om maatregelen of een vergunningstelsel in te stellen als dit vanwege een dwingende reden van algemeen belang noodzakelijk is. Inzet van die instrumenten moet wel gerechtvaardigd kunnen worden. Het is belangrijk om na te gaan of de maatregel daadwerkelijk geschikt is om dat doel te bereiken en om te beoordelen of het nagestreefde doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Men kan bijvoorbeeld soms voor minder vergaande maatregelen kiezen dan een standplaatsvergunningstelsel.

Vervolgens vloeit uit de Dienstenrichtlijn voort dat als er wordt gekozen voor vergunningen, deze voor onbepaalde tijd worden afgegeven. Dat biedt meer zekerheid aan ondernemers bij investeringen en het maken van een langetermijnstrategie. Op deze regel maakt de Dienstenrichtlijn een paar uitzonderingen, waaronder de situatie waarin het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang (artikel 11 lid 1 sub b Dienstenrichtlijn) of in situaties waarin het aantal vergunningen beperkt is vanwege schaarste aan natuurlijke hulpbronnen of technische capaciteit (artikel 12 Diensten-

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

richtlijn). Beperkingen aan het aantal beschikbare vergunningen zijn dus alleen toelaatbaar als zij gemotiveerd kunnen worden door een dwingende reden van algemeen belang of door de schaarste van beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden. Als dat het geval is, moet een vergunning met een *beperkte* tijdsduur worden afgegeven. Een standplaatsvergunning die is ingesteld vanwege een dwingende reden van algemeen belang of door schaarste van natuurlijke hulpbronnen of bruikbare technische mogelijkheden, mag daarom niet voor onbepaalde tijd verleend worden, maar moet tijdsgebonden zijn.

Hier mag volgens de Dienstenrichtlijn niet van worden afgeweken. Er is daarover ook een heldere uitspraak van het Hof van Justitie gewezen ten aanzien van strandtenten en kiosken aan de Sardeense kust en het Gardameer³. Daarnaast is een uitspraak geweest over rondvaartboten in Amsterdam waarbij ook is gesteld dat deze vergunningen in tijd beperkt moeten zijn⁴.

Bij een beperkt aantal vergunningen is sprake van een schaars goed. Vergunningverlening voor onbepaalde tijd zou dan betekenen dat deze schaarse ruimte nooit beschikbaar komt voor andere ondernemers. Dat beperkt de concurrentie, innovatie en diversiteit van het aanbod. Een beperkte geldigheidsduur is ook in het belang van Nederlandse ondernemers in het buitenland omdat zij veel diensten over de grens verrichten en hinder ondervinden van belemmeringen die andere lidstaten opwerpen. Om een eerlijk speelveld, concurrentie en innovatie te kunnen borgen, is het van belang dat vergunningen die worden afgegeven voor het gebruik van schaarse middelen (zoals openbare ruimte) niet een onbepaalde duur hebben. Dit draagt bij aan een rechtvaardige verdeling van kansen voor alle ondernemers, waarbij de lokale overheid tegelijk de leefomgeving kan beschermen.

2. De duur van de vergunning

Indien een gemeente heeft gekozen voor een vergunningstelsel om schaarse ruimte voor marktstandplaatsen te verdelen, moet vervolgens de duur van de vergunning worden bepaald. De vraag is dan: wat is een redelijke geldigheidsduur en hoe bepaal je die termijn? In de Handreiking van de VNG («Schaarse vergunningen: handreiking voor gemeenten», november 2018) wordt gesteld dat het lastig is om in het algemeen een concrete vergunningstermijn te bepalen. Onder verwijzing naar overweging 62 van de Dienstenrichtlijn staat in de Handreiking dat deze termijn, als uiterste grens, niet buitensporig lang mag zijn. Een lange termijn is derhalve niet per se onrechtmatig, maar moet wel gemotiveerd worden. In de Handreiking wordt vervolgens aangegeven dat «een termijn buitensporig lang is als die, gelet op de invloed die uitgaat op de kansen van anderen om de activiteit uit te oefenen, niet meer in redelijke verhouding staat tot de tijdsbesteding die inherent is aan de betreffende activiteit.»

Uit de bovengenoemde overweging 62 bij de Dienstenrichtlijn blijkt dat de terugverdientijd een belangrijke factor is bij het bepalen van de geldigheidsduur van de vergunning. In deze overweging wordt namelijk gesteld dat de geldigheidsduur van de vergunning zodanig moet worden vastgesteld dat de vrije mededinging niet in grotere mate wordt belemmerd of beperkt dan nodig is met het oog op de afschrijving van de investeringen en een billijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal.

³ Arrest *Promoimpresa*, gevoegde zaken C-458/14 en C-67/15

⁴ Arrest *Trijber & Harmsen*, gevoegde zaken C-340/14 en C-341/14

Ook uit de jurisprudentie daarover blijkt dat bij het bepalen van de looptijd van een vergunning, de terugverdiëntijd van investeringen ook als factor meegenomen dient te worden. In de nieuwe Concessierichtlijn is dit uitgangspunt eveneens terug te vinden. In de zaak van de speelautomaatenhal Vlaardingen⁵ concludeert de Afdeling van de Raad van State: «dat de houder van het schaarse recht (i.c. de vergunning) voldoende tijd moet hebben om de noodzakelijke investeringen om van dat recht gebruik te maken, terug te verdienen». Tegelijkertijd geldt dat de vergunningsduur ook weer niet langer mag zijn dan redelijkerwijs noodzakelijk om gedane investeringen en gemaakte kosten terug te verdienen⁶.

Uit het rapport dat de CVAH heeft laten opstellen komt naar voren dat er door gemeenten heel verschillend wordt omgegaan met het standplaatsen- en vergunningenbeleid. Op basis van een screening van een aantal gemeentelijke beleidsnotities en marktverordeningen kan worden opgemaakt dat een koppeling tussen vergunningsduur en terugverdiëntijden niet wordt gemaakt, ofwel dat de motivering voor de vastgestelde vergunningsduur ontbreekt. De duur van de vergunning lijkt vooral te worden gekoppeld aan het onderscheid tussen vaste, solitaire en soms seizoenstandplaatsen. De maximale geldigheidsduur van een vergunning voor een vaste standplaats varieert van één tot maximaal tien jaar. Volgens het rapport van de CVAH is de gemiddelde vergunningsduur voor marktstandplaatsen ongeveer vijf jaar. De meerderheid van de leden van de CVAH vindt deze termijn te kort. Er wordt door gemeenten niet gewerkt met een gedifferentieerde vergunningsduur (grote of kleine bedrijven, soort branche).

Gebleken is verder dat er bij Europa Decentraal regelmatig vragen binnenkomen van gemeenten over het vergunningenbeleid en het bepalen van de vergunningsduur. Ik stel daarom vast dat er nog ruimte is voor verbetering van de kennispositie van gemeenten, maar ook dat een aantal gemeenten al veel werk heeft verzet in het uitwerken van een gedegen standplaatsenbeleid en dat andere gemeenten mogelijk veel baat kunnen hebben bij deze voorbeelden.

3. Hoe nu verder?

Uit het CVAH rapport komt duidelijk naar voren dat transparantie, duidelijke criteria en tijdige informatie ten aanzien van vergunningssystemen vanuit de gemeente belangrijke wensen van ondernemers zijn. Het bieden van gelijke kansen voor ondernemers en ruimte voor innovatie en concurrentie staan ook bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat hoog in het vaandel. De lokale uitvoering hiervan is om goede redenen belegd bij gemeenten. Het is aan gemeenten om nadere invulling aan te geven in het kader van proportionaliteit en redelijkheid. Overigens heeft de VNG er in het contact met mijn ministerie op gewezen dat gemeenten zich ook terdege bewust zijn van de rol die een (week)markt kan spelen bij het behouden van een leefbare woonomgeving, een aantrekkelijk voorzieningenniveau en een vitale binnenstad. De gemeente heeft er alle belang bij om een aantrekkelijk standplaatsenbeleid te hanteren waarbij voldoende ruimte wordt geboden aan ambulante marktondernemers. Dit is wel afhankelijk van o.a. de economische en sociale kenmerken van de betreffende gemeente.

Ik heb met de VNG en de CVAH overleg gevoerd over de mogelijkheden om transparantie van regelgeving en de onderbouwing van beleidskeuzes te vergroten, proportionaliteit en redelijkheid bij het vaststellen van

⁵ ECLI:NL:RVS:2016:1421, 25 mei 2016

⁶ HvJ EU 9 september 2010, C-64/08, het zgn. Engelmänn-arrest.

vergunningstermijnen te borgen, eenduidigheid en harmonisatie waar mogelijk te bevorderen en de regeldruk te verlagen.

Ik begrijp dat de VNG in november dit jaar tijdens een juridisch evenement voor gemeenten uitgebreid aandacht zal besteden aan dit onderwerp. Hierbij worden ook twee voorbeeldgemeenten uitgenodigd die veel energie hebben gestoken in het schaarse vergunningen dossier en die hun praktijkervaringen zullen delen. Ik ben verheugd over dit initiatief van de VNG. Hiermee wordt invulling gegeven aan de kennisdeling en het voorkomen dat iedere gemeente zelf het wiel moet uitvinden. De CVAH heeft op haar beurt het initiatief genomen om de komende maanden in een aantal bijeenkomsten voor leden verspreid over het land de uitkomsten van haar rapport te behandelen en te bezien of daarbij ook best practices van gemeenten geïdentificeerd kunnen worden. Deze voorbeelden kunnen worden gebruikt om bij voorkeur samen met gemeenten een leidraad op te stellen met tips en suggesties bij de inrichting van een vergunningstelsel en voor het onderbouwen van de vergunningsduur. Het stimuleren en uitwisselen van best practices tussen gemeenten kan in dat verband helpen om van elkaar te leren. Het in gesprek gaan door gemeenten met betrokken branches over de inrichting van een vergunningstelsel kan verder bijdragen aan een zorgvuldige belangenafweging. Het rapport van de CVAH biedt in dat kader mogelijk ook aanknopingspunten om het issue van de terugverdientijd meer handen en voeten te geven. Ik steun deze initiatieven van VNG en CVAH van harte.

Ik concludeer dat ik hiermee invulling geef aan de motie van uw Kamer. Ik vind het belangrijk dat iedereen de vruchten kan plukken van economische groei. Dat doe ik door ervoor te zorgen dat de markt ook voor nieuwe toetreders open blijft. Tegelijkertijd moeten ondernemers die al op die markt aanwezig zijn ook kunnen rekenen op een rechtvaardige en transparante overheid, zodat er tijdig geanticipeerd kan worden op nieuwe ontwikkelingen en er brood op de plank blijft. Vanuit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat blijven we in contact met het VNG en CVAH op dit terrein om ook te bezien of deze acties het gewenste effect hebben. Indien nodig zal uw Kamer hier op een geëigend moment nader over geïnformeerd worden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer