VAN BENTHEM & KEULEN

ADVOCATEN | NOTARIAAT

NOTITIE

M.W. Holtkamp en R.E. Helder
Advocaten
Archimedeslaan 61
Postbus 85005
3508 AA Utrecht
T +31 30 2595521
F +31 30 2595505
E merelholtkamp@vbk.nl en
reimerhelder@vbk.nl
www.vbk.nl

Voor : Gemeente Utrecht
Datum : 7 april 2023
Dossier : 309917/52243252.1

Betreft : Bijlage 9. Memo standplaatsvergunningen schaarse vergunningen VBK.

1 STANDPLAATSENVERGUNNINGEN ZIJN SCHAARSE VERGUNNINGEN IN DE ZIN VAN DE DIENSTENRICHTLIJN

De Dienstenrichtlijn heeft betrekking op 'diensten'. Daarbij gaat het om 'een economische activiteit, die tegen een vergoeding, anders dan in loondienst, geschiedt.'

Ook standplaatsvergunningen kunnen schaarse vergunningen zijn. Daarvan is in de gemeente Utrecht sprake. Op grond van de gemeentelijk APV geldt namelijk een limietenstelsel, ofwel er is een maximum gesteld aan het aantal toegestane standplaatsvergunningen. De gemeente heeft hiervoor gekozen om het belang van de openbare orde en veiligheid te beschermen. Op die manier wordt voorkomen dat in de openbare ruimte overal een standplaats zou zijn toegestaan.

Daarmee is sprake van zogeheten "beleidsmatige schaarste". Daarbij is de vraag naar standplaatsvergunningen, groter dan het aantal beschikbare publieke rechten. In dat geval volgt uit vaste jurisprudentie[1] dat sprake is van schaarse vergunningen.

Kortom: de standplaatsvergunningen betreffen schaarse vergunningen in de zin van de Dienstenrichtlijn.

Op grond van de Dienstenrichtlijn mogen schaarse vergunningen niet voor onbepaalde tijd worden verleend. Dat volgt zowel uit jurisprudentie van het Hof van Justitie, als uit jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter.[2]

Dergelijke schaarse vergunningen mogen uitsluitend voor een "*passende beperkte duur*" worden verleend. [3] Op die manier krijgen potentieel gegadigden de kans om na afloop van de looptijd van de schaarse vergunningen, mee te dingen naar gemeente moet daarom aan potentieel gegadigden de mogelijkheid bieden om naar de uitgifte van nieuwe standplaatsvergunningen voor een beperkte duur. Deze rechtsnorm is (mede) gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel.

[1] Zie onder meer ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1013.
[2] *Trijber en Harmsen,* ECLI:EU:C:2015:641, r.o. 62-63 en ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (Vlaardingen).
[3] ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588 (Nijmegen).

Kortom: wat betreft de standplaatsvergunningen is sprake van schaarse vergunningen in de zin van de Dienstenrichtlijn. Deze vergunningen mogen niet voor onbepaalde tijd worden verleend en slechts voor een passende beperkte duur. De gemeente moet potentiële gegadigden daarom ruimte bieden om mee te dingen aan het verkrijgen van een schaarse vergunning.

VBK is daarbij van mening dat aan de bestaande standplaatshouders geen nieuwe overgangstermijn kan worden geboden. Dat mag namelijk enkel in het geval sprake is van een zéér bijzondere omstandigheid, zo volgt uit jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter.[4]

> *"Gelet op het doel van de Dienstenrichtlijn moet het daartoe mogelijk vergunnen van een overgangstermijn beperkt blijven tot bijzondere situaties, zoals die waarin het desbetreffende beleid plotseling is gewijzigd of de recent gemaakte investeringen sterk afwijken van de investeringen die gemiddeld gezien worden gemaakt."*

In 2013 is aan de bestaande standplaatshouders een expliciete overgangstermijn gegund. Uit de bettreffende vergunningen volgt ook dat deze vergunningen voor een periode van 10 jaar worden verleend. In de betreffende vergunningen is niet aangegeven dat de betreffende vergunning na afloop (automatisch) zal worden verlengd. Bovendien volgt ook uit het samenstel van de correspondentie met vergunninghouders uit november 2013 en het raadsvoorstel van 11 juli 2023 dat een – eenmalige – overgangsperiode van 10 jaar zou worden gegund.

Kortom: omdat sprake is van schaarse vergunningen in de zin van de Dienstenrichtlijn, mogen deze vergunningen slechts voor een "passende beperkte duur" worden verleend. Wij zien juridisch geen grondslag om aan de bestaande vergunninghouders – opnieuw – een overgangstermijn te bieden.

2 STANDPLAATSENVERGUNNINGEN ZIJN SCHAARSE VERGUNNINGEN – OOK ZONDER TOEPASSING DIENSTENRICHTIJN

Zoals eerder aangegeven is wat betreft de standplaatsvergunningen sprake van schaarse vergunningen in de zin van de Dienstenrichtlijn.

In het geval de gemeente ervoor zou kiezen om het limietenstelsel niet langer op grond van de APV toe te passen, geldt géén limietstelsel meer voor standplaatshouders. Daarmee is de Dienstenrichtlijn niet langer van toepassing. Daarmee is naar onze mening echter **nog steeds** sprake van schaarse vergunningen wat betreft standplaatsen.

In dat geval zou in beginsel overal in de openbare ruimte een standplaats worden neergezet. Vooropgesteld lijkt dat vanuit het oogpunt van de bescherming van de openbare orde en veiligheid, in een grote stad als Utrecht, onwenselijk.

Het is echter **niet zo** dat met het loslaten van het limietenstelsel geen sprake meer zou zijn van schaarse vergunningen. Ook in dat geval is het volgens ons namelijk zeer aannemelijk dat nog steeds sprake is van schaarse vergunningen wat betreft standplaatsvergunningen. De vraag naar standplaatsen zal op gewilde locaties namelijk groter zijn dan de capaciteit van de betreffende openbare ruimte. Ook in die situatie zal de gemeente op een wijze tot de verdeling van deze plekken dienen te komen.

[4] ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588 (Nijmegen).

Voor dit standpunt kan worden aangesloten bij jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter:[5]

> *"Naar het oordeel van de Afdeling heeft het algemeen bestuur, gezien de beleidsmatige keuze om op die locatie in de Haarlemmertrekvaart een steiger aan te leggen van 100 meter en in aanmerking genomen dat alleen al de aanvragen van New Orange en de andere rederij het maximumaantal te verlenen vergunningen overtreft, een impliciet plafond gecreëerd voor de verdeling van de schaarse ligplaatsen voor bedrijfsvaartuigen. Dat betekent dat voor die locatie de ligplaatsvergunningen als schaars recht moeten worden aangemerkt. De rechtbank heeft dus terecht overwogen dat in dit geval sprake is schaarse vergunningen, die zorgvuldig moeten worden verdeeld, en dat het algemeen bestuur in beginsel de aanvragen voor de vergunningen in afwachting van de vaststelling van een verdelingssystematiek op grond van de Vob mocht afwijzen."*

De vraag naar ligplaatsen in het betreffende openbaar water bleek groter dan de capaciteit van de steiger waarmee door het stadsdeel in ligplaatsen zal worden voorzien. Daarmee was volgens de hoogste bestuursrechter sprake van een "impliciet plafond" voor de verdeling van de "schaarse ligplaatsen" op deze locatie.

Binnen de gemeente Utrecht zien wij een soortgelijke situatie. De vraag naar standplaatsen zal op gewilde locaties namelijk groter zijn dan de capaciteit van de betreffende openbare ruimte. Kortom: ook in het geval de Dienstenrichtlijn niet van toepassing zou zijn op de standplaatsenvergunningen, zijn standplaatsvergunningen naar onze mening nog steeds schaarse vergunningen.

Merel Holtkamp en Reimer Helder

[5]