Raadsvoorstel

Portefeuillehouder: **Antoinette Ingwersen**	**Opgesteld door:** **Wilfried van Wilgen**, **ROG Ruimte en Economie**	
Besluitvormende vergadering: 22 juni 2023	**Registratienummer collegebesluit:** 254345	**Raadsnummer** (niet invullen, dit vult de griffie in)
Titel / onderwerp: Marktverordening Nieuwkoop 2023		

Samenvatting:

Europese regelgeving, de manier waarop marktstandplaatsen worden vergund en de flexibiliteit behouden om de markt op een goede manier in de openbare ruimte te plaatsen zijn de aanleiding om de huidige verordening te wijzigen. De gemeenteraad wordt gevraagd een nieuwe Marktverordening vast te stellen. Hierbij worden vergunningen voor onbepaalde tijd niet meer verstrekt aan nieuwe marktondernemers maar wordt er een termijn van 15 jaar gehanteerd. Ook komt er een transparanter systeem om marktvergunningen uit te geven waar bij er geloot gaat worden als er meer kandidaten zijn voor één marktstandplaats. Met de nieuwe verordening zal de gemeente Nieuwkoop voldoen aan de vereisten van de Europese Dienstenrichtlijn en is er voldoende perspectief voor de marktondernemers.

Voorgesteld besluit:
De raad wordt voorgesteld om het volgende te besluiten:

De Marktverordening Nieuwkoop 2023 conform bijlage vast te stellen, waaronder:

- Nieuwe of gewijzigde vergunningen aan marktondernemers worden afgegeven voor een looptijd van 15 jaar. Bestaande vergunningen behouden hun onbepaalde looptijd;
- Als gunningmethode te kiezen voor loting;

Burgemeester en wethouders van Nieuwkoop

TOELICHTING

Inleiding / aanleiding

In de afgelopen vijf jaar is een drietal thema's rondom de warenmarkten in Ter Aar en Nieuwkoop op de voorgrond gekomen. Deze thema's zijn:

1. De duur waarvoor vergunningen worden verstrekt aan marktondernemers (onbepaalde tijd) voldoet niet meer aan de eisen die aan vergunningen worden gesteld vanuit de Europese Dienstenrichtlijn.
2. Uit recente bezwaarprocedures is naar voren gekomen dat de gunningscriteria bij vergunningverlening juridische problemen opleveren.
3. De inrichting van de markt in tijd en plaats moet een helder omschreven college bevoegdheid zijn zodat er adequaat kan worden gehandeld als de omstandigheden dat vereisen.

Ook is de tekst en de opbouw van de huidige marktverordening niet overal even duidelijk en sommige verwijzingen zijn niet (meer) correct en daarmee een extra aanleiding om een nieuwe marktverordening vast te stellen.

De gemeenteraad heeft al eerder mondeling aan de portefeuillehouder om een aanpassing gevraagd van de huidige marktverordening conform de Europese Dienstenrichtlijn.

Beoogd (maatschappelijk) effect

De Marktverordening Nieuwkoop 2023 zorgt ervoor dat de warenmarkten in Ter Aar en Nieuwkoop voldoen aan de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn. Tevens wordt het systeem van vergunningverlening aan marktondernemers eenvoudiger, eerlijker en transparanter. Hierbij is rekening gehouden met de belangen van alle betrokkenen op en rondom de markt.

Kader / eerdere besluiten / voorgeschiedenis

Warenmarkten worden geregeld in de Marktverordening Nieuwkoop 2008. De huidige verordening voldoet niet meer aan Europese regels en kende een aantal onduidelijkheden en lacunes die in de nieuwe verordening worden gerepareerd.

Participatie / betrokken partijen / personen

Bij het opstellen van de verordening is overleg geweest met de leden van Marktcommissie die de marktondernemers in Ter Aar en Nieuwkoop vertegenwoordigen. Daarbij zijn ook de Centrale Vereniging voor Ambulante Handel (CVAH), de marktmeester, vertegenwoordigers van de winkeliers en horeca en een vertegenwoordiger van Event Centre Nieuwkoop (ECN) betrokken.

Duurzaamheidsaspecten

Niet van toepassing

Gezondheid

Niet van toepassing

Varianten met argumenten voor en tegen

Met de nieuwe Marktverordening Nieuwkoop 2023 voldoet de gemeente Nieuwkoop aan de huidige regelgeving en ontstaat er meer transparantie rondom de gunning van marktstandplaatsen. Om te voldoen aan de Europese Dienstenrichtlijn is een volledig herziene marktverordening onvermijdelijk.

1. Duur vergunningen

De duur waarvoor vergunningen aan marktondernemers worden afgegeven mag niet langer onbeperkt zijn maar moet op grond van Europese Dienstenrichtlijn in tijd beperkt worden. Marktstandplaatsen zijn een schaars goed en moeten daarom voor alle marktondernemers op enig moment beschikbaar zijn. Het advies is -mede na overleg met de marktcommissie- om nieuwe marktvergunningen af te geven voor een periode van 15 jaar. Deze periode houdt enerzijds rekening met een redelijke terugverdientijd van gedane investeringen door de marktondernemer en geeft anderzijds nieuwe ondernemers een kans om ook een marktplaats te verkrijgen. De termijn kan gemotiveerd worden met een onderzoek dat de Centrale Vereniging voor Ambulante Handel heeft uitgevoerd. Momenteel is het nog onzeker of bestuursorganen verplicht zijn om bestaande standplaatsvergunningen voor onbepaalde tijd om te zetten in standplaatsvergunningen voor bepaalde tijd. Het advies is om bestaande vergunningen hun looptijd voor onbepaalde tijd te laten behouden totdat de vergunning wordt opgezegd, overgenomen of gewijzigd.

2. Gunning marktstandplaatsen

In recente bezwaarprocedures is gebleken dat de gunningscriteria in de huidige verordening (juridische) problemen kunnen geven bij de toewijzing van een marktplaats. Het advies is om beschikbare marktplaatsen te publiceren, een reactietermijn te vermelden en na afloop van de termijn de beschikbare marktplaats te verloten onder de belangstellenden.

3. Opstelling markt

Wijzigingen in de opstelling van de markt, tijdelijk of permanent, zijn een bevoegdheid van het college zodat snel kan worden ingespeeld op wensen of eisen rondom het gebruik van de openbare ruimte. In het kader van de actuele ruimtelijke veranderingen in de centra van Ter Aar en Nieuwkoop kan het college de marktopstelling aanpassen in overleg met de betrokkenen.

De tekst en de opbouw van de huidige marktverordening is niet overal even duidelijk en sommige verwijzingen zijn niet (meer) correct. Dit is in de nieuwe verordening hersteld. Ook de rol van de marktcommissie en van de marktmeester is in de Marktverordening Nieuwkoop 2023 duidelijker beschreven.

Wijzigingen in hoofdlijnen

De volledige tekst en de toelichting (ook) per artikel is te vinden in de Uitgebreide Toelichting en in de Marktverordening Nieuwkoop 2023 die als bijlagen zijn toegevoegd bij dit raadsvoorstel.

Onze marktverordening bestaat uit 3 onderdelen, die als volgt kunnen worden aangeduid:

1. Regels met betrekking tot de vergunningen om een standplaats op de warenmarkten Nieuwkoop en Ter Aar in te nemen;
2. Regels met betrekking tot de marktmeester;
3. Regels met betrekking tot de marktcommissie.

Onderdelen 2 en 3 zijn grotendeels ongewijzigd gebleven. Wel zijn kleine aanpassingen doorgevoerd. Zo is de term marktkooplieden vervangen door marktondernemers. Daarnaast zijn enkele artikelen en/of leden gewijzigd of vervallen als gevolg van wijzingen in onderdeel 1 van de verordening.

De nieuwe marktverordening is een combinatie van onze oude verordening en een conceptverordening van de VNG. Waar nodig zijn de regels verder aangepast met het oog op de lokale behoeften. Ook zijn extra vangnetten opgenomen.

Keuze voor een gunningsmethode
Voor wat betreft onderdeel 1 bepaalt de Europese Dienstenrichtlijn (RICHTLIJN 2006/123/EG) dat een gunningsmethode aan de volgende eisen dienen te voldoen:

a) niet-discriminatoir;
b) gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
c) evenredig met die reden van algemeen belang;
d) duidelijk en ondubbelzinnig;
e) objectief;
f) vooraf openbaar bekendgemaakt;
g) transparant en toegankelijk.

Aan deze vereisten kan via meerdere gunningsmethodes worden voldaan. Onder meer via:

1. Wie het eerst komt, wie het eerst maalt;
2. Kwalitatieve gunningscriteria;
3. Loting.

Het advies is te kiezen voor een systeem van loting. Deze methode is volledig objectief en is vanuit kostenperspectief haalbaar. Hierna wordt ingegaan op de hierboven opgesomde gunningsmethodes.

Gunningsmethode: "Wie het eerst komt, wie het eerst maalt"
In de huidige verordening wordt de "Wie het eerst komt, wie het eerst maalt"- gunningsmethode gehanteerd. De beschikbaarheid van een standplaatsvergunning wordt gepubliceerd op www.lokaleregelgeving.nl, waarna geïnteresseerden twee weken de tijd hebben om een aanvraag in te dienen. De standplaatsvergunning wordt toegekend aan de aanvrager die als eerst een *passende* aanvraag indient (zie de toelichting op artikel 2, negende lid). Deze methode levert problemen op als twee aanvragers vrijwel gelijktijdig een aanvraag indienen. Bovendien heeft een geïnteresseerde partij die 'via via' heeft vernomen dat op korte termijn een standplaats vrij zal komen voordeel ten opzichte van willekeurige derden.

Gunningsmethode: "Kwalitatieve gunningscriteria"
Bij kwalitatieve gunningscriteria wordt vooraf bepaald op basis van welke aspecten aanvragen beoordeeld zullen worden. Bijvoorbeeld aan de hand van de volgende aspecten:

a) Het assortiment van de gegadigde vormt een gewenste toevoeging aan het marktassortiment;
b) De kwaliteit van de uitstraling van de uitstalling van de aanvrager;
c) De kennis, ervaring en eventuele opleiding van de aanvrager met betrekking tot het marktassortiment;
d) Het maatschappelijk verantwoord ondernemen door de aanvrager;
e) Het consumentvriendelijk ondernemen door de aanvrager.

Deze gunningsmethode heeft veel weg van een aanbestedingsprocedure. Voor ieder aspect kan een aanvrager punten verdienen. De vergunning wordt verleend aan de aanvrager die in totaal de meeste punten heeft ontvangen.

In de praktijk blijkt dat het ingewikkeld is om criteria te formuleren die voldoen aan de vereisten van de Europese Dienstenrichtlijn. Bovendien beschikken wij intern niet over de benodigde kennis om aanvragen te toetsen aan kwalitatieve criteria. Tegelijkertijd bestaat bij het raadplegen van de lokale marktondernemers en/of de marktcommissie het risico dat objectiviteit niet gegarandeerd is. Dit betekent dat bij toepassing van de kwalitatieve gunningsmethode een externe partij zal moeten worden ingeschakeld, dan wel dat een aparte commissie opgericht moet worden die de aanvragen

toetst aan de gunningscriteria. Aan beide opties zijn aanzienlijke kosten verbonden. De keuze voor de kwalitatieve gunningsmethode zal ertoe leiden dat leges voor standplaatsvergunningsaanvragen en/of marktgelden verhoogd zouden moeten worden.

Een bijkomend nadeel van kwalitatieve gunningscriteria is dat startende marktondernemers naar verwachting minder goed zullen scoren, waardoor starters minder kans hebben om toe te treden tot de markt.

Gunningsmethode: "Loting"
Loting is een objectieve methode om 'te beslissen' aan welke aanvrager een beschikbare standplaatsvergunning wordt verleend. Iedere aanvrager heeft evenveel kans om in aanmerking te komen voor de beschikbare standplaatsvergunning. Deze methode is ook volledig objectief en niet-discriminatoir. Aan iedere aanvrager die een passende aanvraag heeft ingediend, wordt een lotnummer toegekend. Vervolgens wordt een lotnummer getrokken. Degene die als eerst geloot wordt, ontvangt de standplaatsvergunning. Bovendien biedt deze methode uitkomst als meerdere standplaatsen tegelijk beschikbaar zijn. Degene die als eerst geloot wordt, mag als eerst kiezen welke standplaats hij/zij wenst in te nemen. Degene die als tweede geloot wordt, krijgt de tweede keuze; enzovoort.

Afweging
De huidige systematiek van gunnen laat te wensen over in termen van objectiviteit en transparantie. Daarom wordt een systeem van loting voorgesteld in de Marktverordening Nieuwkoop 2023.

Vergunningsduur: bepaalde tijd
In de huidige marktverordening is bepaald dat de gemeente marktstandplaatsvergunningen voor onbepaalde tijd verleent. Dit is echter in strijd met de Europese Dienstenrichtlijn. Op basis van voornoemde regels moeten overheidsinstanties een bepaalde termijn verbinden aan schaarse vergunningen. Schaarste kan voortkomen uit natuurlijke schaarste. Bijvoorbeeld door beperkingen met betrekking tot natuurlijke hulpbronnen of technische capaciteit. Daarnaast kan schaarste bestaan uit beleidsmatige overwegingen. Bij onze markten is sprake van beleidsmatige schaarste. Zowel absoluut als per branche is een maximumaantal standplaatsvergunningen beschikbaar, waardoor wij gehouden zijn om een bepaalde termijn aan standplaatsvergunningen te verbinden.

De jurisprudentie met betrekking tot de toegestane vergunningsduur is beperkt. De uitspraken gaan voornamelijk over andere varianten van schaarse vergunningen. Zo zijn er meerdere uitspraken over vergunningen voor rondvaartboten. Het gaat vooral om casuïstische uitspraken: uitspraken waarop vooral in detail wordt ingegaan op de specifieke feiten van het geval en niet, of slechts in beperkte mate, algemene regels worden geformuleerd.

Uit relevante rechtspraak blijkt het volgende:

1. Bij het bepalen van de vergunningsduur kan rekening worden gehouden met de tijd die nodig is om de investeringen die moeten worden gedaan om van de schaarse vergunning gebruik te kunnen maken, terug te verdienen.[1]
2. Het gaat daarbij om een beoordeling naar objectieve maatstaven en niet op basis van de situatie van een specifieke individuele marktondernemer. Wel kan rekening gehouden worden met de branche waarin een aanvrager actief is.[2]
3. De vastgestelde termijn dient te berusten op een zorgvuldig onderzoek, een kenbare belangenafweging en een toereikende motivering.[3]

Samengevat, de termijn van de vergunning kan (mede) gebaseerd worden op de 'terugverdientijd' voor de gemiddelde marktondernemer. De vastgestelde terugverdientijd moet zorgvuldig onderzocht

[1] ECLI:NL:RVS:2016:1421, Raad van State, 201406676/2/A3 (rechtspraak.nl)
[2] ECLI:NL:RBDHA:2019:8907, Rechtbank Den Haag, AWB - 18 _ 5836 (rechtspraak.nl); Zie ook: Uitspraak 202001963/1/A3 - Raad van State
[3] ECLI:NL:RBDHA:2019:8907, Rechtbank Den Haag, AWB - 18 _ 5836 (rechtspraak.nl)

en gemotiveerd zijn. Uit een rapport van de Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel (CVAH) blijkt dat de terugverdientijd voor marktondernemers gemiddeld 15 jaar bedraagt.[4]

Omzetten vergunningen voor onbepaalde tijd?
In de juridische literatuur wordt gediscussieerd of gemeenten verplicht zijn om de bestaande marktstandplaatsvergunningen voor onbepaalde tijd om te zetten in vergunningen voor bepaalde tijd. Op dit moment bestaat op dit punt nog onduidelijkheid. Veel gemeenten hanteren een uitsterfbeleid: de vergunninghouders van standplaatsvergunningen voor onbepaalde tijd behouden een vergunning voor onbepaalde tijd, terwijl nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd worden verleend.

In overleg met de marktcommissie is de beste keuze een zo lang mogelijke terugverdientijd te bieden zonder voorbij te gaan aan de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn. Een termijn van 15 jaar voldoet aan beide criteria. Vergunningen voor onbepaalde tijd worden bij overname van de vergunning omgezet in vergunningen voor bepaalde tijd. Als wij dit niet zouden doen, dan zou een vergunning theoretisch gezien oneindig in het bezit van een familie of bedrijf kunnen blijven.

Vanuit de bestaande marktondernemers bestaat de wens om vergunningen voor onbepaalde tijd in stand te laten. Daarnaast vinden zij dat de warenmarkt altijd voorrang moet hebben op evenementen. De gemeente kan niet aan deze wensen tegemoet komen zonder daarbij voorbij te gaan aan Europese Dienstenrichtlijn. De belangen van andere gebruikers van de openbare ruimte, bijvoorbeeld bij evenementen, kunnen incidenteel voorrang hebben op de belangen van de markt. Incidentele wijzigingen in het gebruik van de marktruimte worden tijdig afgestemd en gecommuniceerd met de betrokkenen.

Afweging
In overleg met de marktcommissie is de beste keuze een zo lang mogelijke terugverdientijd te bieden zonder voorbij te gaan aan de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn. Een termijn van 15 jaar voldoet aan beide criteria. Vergunningen voor onbepaalde tijd worden bij een overname of wijziging van de vergunning omgezet in vergunningen voor bepaalde tijd.

Voorgesteld besluit

De Marktverordening Nieuwkoop 2023 conform bijlage vast te stellen, waaronder:

- Nieuwe of gewijzigde vergunningen aan marktondernemers worden afgegeven voor een looptijd van 15 jaar. Bestaande vergunningen behouden hun onbepaalde looptijd;
- Als gunningmethode te kiezen voor loting;

Kanttekeningen / risico's en beheersmaatregelen

Binnen het kader van de ruimtelijke ontwikkelingen in de centra Ter Aar en Nieuwkoop geeft de Marktverordening Nieuwkoop 2023 het college de ruimte om marktstandplaatsen opnieuw in te richten waar dat nodig is om te komen tot zo aantrekkelijk mogelijke centra voor bewoners, bezoekers en (markt)ondernemers.

Financiële en Juridische gevolgen
De wijzigingen leiden ertoe dat de marktverordening voldoet aan Europese regelgeving. Daarnaast bevat de nieuwe verordening minder onduidelijkheden. Dit leidt tot meer rechtszekerheid voor de betrokkenen.

De afweging om de wijzigingen met de Marktverordening Nieuwkoop 2023 door te voeren zal leiden tot minder juridische procedures (bezwaar en beroep).

[4] Zie het rapport van CVAH van 2 augustus 2019, genaamd: 'Schaarse vergunningen op de markt, een onderzoek naar de gevolgen'.

Recentelijk hebben twee bezwaarprocedures gespeeld met betrekking tot de markt in Nieuwkoop. In beide procedures werden door de bezwaarmaker meerdere argumenten aangehaald die verband hielden met de lacunes en onduidelijkheden die de Marktverordening van 2008 bevatte. De Marktverordening Nieuwkoop 2023 lost deze lacunes op.

Financieel zijn er geen directe gevolgen van de vaststelling van een nieuwe marktverordening anders dan een wellicht iets verhoogde personele inzet vanwege de tijdelijkheid van vergunningen.

Bijlagen
Marktverordening Nieuwkoop 2023
Uitgebreide Toelichting op de Marktverordening Nieuwkoop 2023

Advies meningsvormende raad