



Besluit

BESLUIT van Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 70c, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Mededingingswet

Ons kenmerk : ACM/UIT/546416
Zaaknummer : ACM/20/039905
Datum : 14 december 2020

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
www.acm.nl
070 722 20 00

1 Inleiding en leeswijzer

1. De Autoriteit Consument & Markt (de ACM) ziet toe op de naleving van de Wet Markt en Overheid. De Wet Markt en Overheid (Wet M&O) is onderdeel van de Mededingingswet (Mw).¹ Het doel van de Wet M&O is “het creëren van zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen enerzijds overheden die als aanbieder van goederen of diensten aan derden optreden en anderzijds particuliere ondernemingen.”²
2. Het uitgangspunt van de Wet M&O is dat overheidsorganisaties de vrijheid hebben om “economische activiteiten” te verrichten (en daarbij mogelijk met particuliere ondernemingen concurreren), maar dat zij zich daarbij wel aan een aantal gedragsregels moeten houden.
3. Op 15 januari 2020 heeft de eigenaar en exploitant van Camping ter Leede (hierna: de klager) bij de ACM namens alle campings in de gemeente Vijfheerenlanden (hierna: de gemeente) een signaal ingediend. Hierin stelt de klager dat de gemeente bij het exploiteren van de gemeentelijke camperplaatsen mogelijk de Wet M&O overtreedt. Volgens de klager berekent de gemeente bij het exploiteren van de gemeentelijke camperplaatsen de integrale kosten niet door zoals beschreven in artikel 25i, eerste lid, Mw. De klager stelt dat hij hierdoor wordt benadeeld in zijn concurrentiepositie.
4. Naar aanleiding van het signaal heeft de ACM onderzocht of de gemeente de Wet M&O overtreedt.
5. De ACM concludeert op basis van haar onderzoek dat de gemeente niet de integrale kosten doorberekent bij het exploiteren van de camperplaatsen in de gemeente. De gemeente overtreedt daarmee artikel 25i, eerste lid, Mw.
6. In dit besluit legt de ACM uit waarom zij tot deze conclusie komt. De ACM beschrijft achtereenvolgens:
 - het wettelijk kader waarbinnen de ACM tot dit besluit is gekomen (hoofdstuk 2: Wettelijk kader);
 - de door de ACM gevolgde procedure (hoofdstuk 3: Procedure);
 - de relevante feiten (hoofdstuk: 4 Feiten);
 - de toepasselijkheid van artikel 25i Mw (hoofdstuk 5: Toepasselijkheid art. 25i Mw);
 - de beoordeling van de feiten en omstandigheden (hoofdstuk 6: Beoordeling);
 - de conclusie van de ACM (hoofdstuk 7: Conclusie).

¹ Hoofdstuk 4B Mededingingswet.

² *Kamerstukken II*, 2007/2008, 31 354, nr. 3.

2 Wettelijk kader

7. De Wet M&O richt zich tot overheidsorganisaties die economische activiteiten verrichten. Om concurrentievervalsing met ondernemingen te voorkomen, dienen overheidsorganisaties die activiteiten 'op de markt' verrichten zich te houden aan vier gedragsregels zoals neergelegd in de Wet M&O. Deze gedragsregels omvatten de plicht tot integrale kostendoorberekening in artikel 25i, eerste lid, Mw, het bevoordelingsverbod in artikel 25j Mw, de plicht tot beschikbaarstelling van gegevens in artikel 25k Mw en de plicht tot functiescheiding in artikel 25l Mw.
8. In de artikelen 25h, 25i en 25j Mw zijn uitzonderingsbepalingen opgenomen waarbij de Wet M&O niet van toepassing is. Deze uitzonderingsbepalingen zien zowel op de aard van het bestuursorgaan als op de aard van de verrichte activiteiten.
9. In het Besluit Markt en Overheid (Besluit M&O)³ zijn, op grond van artikel 25m, eerste lid, Mw nadere regels gesteld over de toepassing van de plicht tot integrale kostendoorberekening (art. 25i, eerste lid, Mw) en het bevoordelingsverbod (art. 25j, eerste lid, Mw). De nadere regels over de plicht tot integrale kostendoorberekening gaan onder andere in op:
 - de (soort van) goederen en diensten waarop de kostendoorberekening moet worden toegepast (aggregatieniveau in de activiteiten);
 - de in aanmerking te nemen kostensoorten (operationele kosten, afschrijvings- en onderhoudskosten en vermogenskosten);
 - de bron van de door te berekenen kosten (bijvoorbeeld: raming, taxatie, realisatie).
10. Om te kunnen vaststellen welke verplichtingen uit de Wet M&O in een concreet geval van toepassing zijn, dient achtereenvolgens:
 - het bestuursorgaan in kwestie te worden gekwalificeerd;
 - de verrichte activiteit te worden gekwalificeerd als een economische activiteit;
 - te worden vastgesteld dat geen van de wettelijke uitzonderingsbepalingen en/of de overgangstermijn van toepassing zijn.
11. Op grond van artikel 70c, eerste lid, aanhef en onderdeel a, Mw kan de ACM, in geval van een overtreding van artikel 25i, eerste lid, Mw verklaren dat zij een overtreding heeft vastgesteld.

3 Procedure

12. Op 15 januari 2020 heeft de ACM het signaal van de klager ontvangen dat de gemeente geen kosten zou doorberekenen aan eindgebruikers bij het exploiteren van camperplaatsen. De ACM heeft op 4 mei 2020⁴ en op 8 mei 2020⁵ contact opgenomen met de klager om informatie

³ Besluit van 6 juni 2012, houdende regels voor overheden over de doorberekening van kosten en de toepassing van het bevoordelingsverbod (Besluit Markt en Overheid), Staatsblad 2012, nr. 255.

⁴ Zie notitie van het telefoongesprek tussen de klager en de ACM van 4 mei 2020, kenmerk ACM/INT/403298.

te vergaren.

13. De ACM heeft naar aanleiding van het ontvangen signaal beoordeeld of de gemeente bij het exploiteren van de gemeentelijke camperplaatsen heeft gehandeld in overeenstemming met het bepaalde in artikel 25i Mw.
14. Op 12 mei 2020 heeft de ACM aan de gemeente een informatieverzoek gestuurd waarin de ACM navraag heeft gedaan naar onder andere de kostendoorberekening van de camperplaatsen door de gemeente.⁶ De gemeente heeft het informatieverzoek in twee delen beantwoord. De ACM heeft het eerste deel op 12 juni 2020 ontvangen en het tweede deel op 19 juni 2020.⁷
15. Op 30 juli 2020 heeft de ACM aan de gemeente aanvullende vragen gestuurd die zien op een explicitering van de door de gemeente gemaakte kosten.⁸ De gemeente heeft deze vragen beantwoord op 10 september 2020.⁹
16. Op 23 november 2020 heeft de ACM aan de gemeente een concept van dit besluit voorgelegd voor een zienswijze.¹⁰ De gemeente heeft op 7 december 2020 bij de ACM aangegeven dat zij geen reden ziet om een zienswijze over het concept besluit in te dienen.¹¹ De gemeente heeft geen zienswijze ingediend.

4 Feiten

17. Camping ter Leede is een vennootschap onder firma dat een kampeerterrein uitbaat met onder meer camperplaatsen.
18. De gemeente Vijfheerenlanden is op 1 januari 2019 ontstaan door een fusie van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik.¹²
19. De gemeente exploiteert 50 camperplaatsen op zes locaties. Campers mogen maximaal 72 uur achter elkaar gebruik maken van een camperplaats (drie nachten). De plekken hebben geen voorzieningen.¹³ Tabel 1 toont een overzicht van de camperplaatsen die de gemeente exploiteert.¹⁴

⁵ Zie notitie van het telefoongesprek tussen de klager en de ACM van 8 mei 2020, kenmerk ACM/INT/405264.

⁶ Zie het informatieverzoek van de ACM aan de gemeente van 12 mei 2020, kenmerk ACM/UIT/533581.

⁷ Zie de beantwoording van de gemeente van 12 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506052 en van 19 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506055.

⁸ Zie het aanvullend informatieverzoek van de ACM aan de gemeente van 30 juli 2020, kenmerk ACM/UIT/537788.

⁹ Zie de beantwoording aanvullende vragen van de gemeente van 4 september 2020, kenmerk ACM/IN/535092.

¹⁰ Zie de brief van ACM aan gemeente van 23 november 2020, kenmerk ACM/UIT/544314.

¹¹ Zie de e-mail van gemeente aan de ACM van 7 december 2020, kenmerk ACM/IN/563966.

¹² Besluit van 11 juli 2018, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet tot samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland, Staatsblad 2018, nr. 271.

¹³ Zie antwoord op vraag 1 van de beantwoording van de gemeente van 19 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506055.

¹⁴ Zie antwoord op vraag 4 van de beantwoording van de gemeente van 19 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506055.

Tabel 1: Overzicht van de door de gemeente geëxploiteerde camperplaatsen in de gemeente Vijfheerenlanden.

locatie	plaats	aantal plaatsen	start exploitatie
Parking Evenemententerrein (P1) Kanaalweg Vianen [rotonde Aime Bonnastraat], 4132		25	11-11-2014
Parking Sluiseiland (P2), Aime Bonnastraat-Sluiseiland, 4132 AG	Vianen	15	28-3-2017
Parking Ponthoeve, Buitenstad 58, 4132 AC	Vianen	4	28-3-2017
Camperplaats Leerdam, Lingedijk 25, 4142 LD	Leerdam	2	13-9-2011
Jachthaven, Sundsvall, 4141 MP	Leerdam	2	13-9-2011
Parking Glasmuseum, Lingedijk 28, 4142 LD	Leerdam	2	13-9-2011

20. In het collegebesluit van 28 maart 2017 wordt gesproken over het aanwijzen van camperplaatsen op de parkeerplaats bij het sportcentrum Helsdingen en in de plaatsen Everdingen, Hagestein en Zijderveld.¹⁵ Deze camperplaatsen zijn volgens de gemeente niet gerealiseerd.¹⁶
21. De gemeente Vianen heeft op 11 november 2014 een besluit genomen waarbij zij (onder meer) het exploiteren van camperplaatsen op het evenemententerrein in Vianen aanwijst als een activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid, van de Mededingingswet (hierna: algemeen belang besluit).¹⁷ De gemeente geeft in antwoord op vragen van de ACM aan dat dit besluit zowel Parking Evenemententerrein als Parking Sluiseiland betreft.¹⁸
22. De gemeente heeft aangegeven dat het aanwijsbesluit betreffende de camperplaatsen Parking Evenemententerrein en Parking Sluiseiland is ingetrokken per 1 augustus 2020.¹⁹ Het is per 1 augustus 2020 niet langer toegestaan hier te overnachten. Parking Sluiseiland is al langere tijd gesloten in verband met bouwwerkzaamheden. De gemeente geeft aan dat er na de bouwwerkzaamheden +/- 10 betaalde camperplaatsen terugkomen.²⁰
23. Per 1 januari 2021 is de gemeente van plan om per precarioverordening stageld op de camperplaatsen in te voeren om zo de kosten door te berekenen aan de eindgebruikers.²¹

¹⁵ Zie het collegebesluit bij de beantwoording van de gemeente van 12 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506052.

¹⁶ Zie antwoord op vraag 3 van de beantwoording van de gemeente van 4 september 2020, kenmerk ACM/IN/535092.

¹⁷ Zie het raadsbesluit bij de beantwoording van de gemeente van 12 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506052.

¹⁸ Zie antwoord op vraag 1 van de beantwoording van de gemeente van 4 september 2020, kenmerk ACM/IN/535092.

¹⁹ Zie het collegebesluit bij de beantwoording van de gemeente ACM van 4 september 2020, kenmerk ACM/IN/535092.

²⁰ Zie antwoord op vraag 2 van de beantwoording van de gemeente van 4 september 2020, kenmerk ACM/IN/535092.

²¹ Zie antwoord op vraag 5 van de beantwoording van de gemeente van 4 september 2020, kenmerk ACM/IN/535092.

5 Toepasselijkheid art. 25i Mw

5.1 Bestuursorgaan

24. Artikel 25i, eerste lid, Mw is alleen van toepassing voor zover een bestuursorgaan een economische activiteit verricht. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de exploitatie van de camperplaatsen.²² Het college van burgemeester en wethouders is een bestuursorgaan in de zin van art. 1:1, eerste lid, sub a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit leidt tot de vraag of het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vijfheerenlanden met de exploitatie van camperplaatsen een economische activiteit verricht.

5.2 Economische activiteit

25. In dit besluit dient te worden beoordeeld of het exploiteren van camperplaatsen door de gemeente een economische activiteit is. Voor deze beoordeling sluit de ACM aan bij Europese jurisprudentie over het begrip "economische activiteit".²³ Volgens vaste jurisprudentie is een economische activiteit "elke activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt".²⁴
26. Voor het vaststellen of een bestuursorgaan of overheidsbedrijf een economische activiteit verricht, is de aard van de activiteit bepalend.²⁵ Uit jurisprudentie blijkt dat in dit kader onder meer van belang is wat het doel is van de activiteiten en aan welke regels de activiteiten zijn onderworpen.²⁶ Als het gaat om activiteiten die door bestuursorganen of overheidsbedrijven worden verricht, dient volgens jurisprudentie onderscheid te worden gemaakt tussen de situatie waarin het bestuursorgaan of overheidsbedrijf handelt in de uitoefening van overheidsgezag, en de situatie waarin economische activiteiten van industriële of commerciële aard worden verricht, bestaande uit het aanbieden van goederen en diensten op de markt.²⁷ Voor zover bestuursorganen of overheidsbedrijven handelen in de uitoefening van overheidsgezag, verrichten zij geen economische activiteit.
27. In de rechtspraak van het Hof van Justitie omtrent het ondernemingsbegrip en het begrip economische activiteit is voorts relevant of het gaat om activiteiten die ook door particuliere ondernemingen op een markt en in concurrentie kunnen worden verricht, zodat de entiteit in kwestie daarmee, feitelijk of potentieel, in concurrentie treedt.²⁸ De rechtsvorm of de

²² Antwoord van de gemeente Vijfheerenlanden op informatieverzoek ACM van 19 juni 2020, ACM/IN/506055.

²³ Kamerstukken II, 2007/2008, 31 354, nr. 3 p. 30-31.

²⁴ HvJ EU 26 maart 2009, ECLI:EU:C:2009:191 (zaak C-113/07 SELEX Sistemi Integrati SpA), r.o. 69.

²⁵ HvJ EU 19 januari 1994, ECLI:EU:C:1994:7 (C-364/92 SAT Fluggesellschaft mbH), r.o. 19.

²⁶ HvJ EU 19 januari 1994, ECLI:EU:C:1994:7 (C-364/92 SAT Fluggesellschaft mbH), r.o. 30.

²⁷ HvJ EU 18 maart 1997, ECLI:EU:C:1997:160 (C-343/95 Diego Cali & Figli Srl), r.o. 16.

²⁸ Zie hiertoe bijvoorbeeld HvJ EU 16 november 1995, ECLI:EU:C:1995:392 (C-244/94 FFSA), HvJ EU 21 september 1999, ECLI:EU:C:1999:434 (gevoegde zaken C-115/97 - C-117/97 Brentjes' Handelsonderneming B.V.), HvJ EU 23 april

financiering van de entiteit is hierbij niet doorslaggevend.²⁹

Toegepast op de exploitatie van camperplaatsen door de gemeente

28. In het kader van dit onderzoek moet worden bepaald of de gemeente met het exploiteren van camperplaatsen overheidsgezag uitoefent of een economische activiteit verricht.

29. De ACM heeft in een eerder besluit vastgesteld dat het aanbieden van camperplaatsen een economische activiteit is.³⁰ Het exploiteren van camperplaatsen is geen uitoefening van overheidsgezag die bij of krachtens de wet aan gemeenten is opgedragen. Voorts exploiteren ook particuliere ondernemingen camperplaatsen. Zo exploiteert de klager camperplaatsen op commerciële basis. De gemeente treedt derhalve met de exploitatie van camperplaatsen in de gemeente Vijfheerenlanden in concurrentie met andere (commerciële) exploitanten van camperplaatsen.

30. Gelet op het bovenstaande verricht de gemeente naar het oordeel van de ACM met het exploiteren van camperplaatsen een economische activiteit. De gemeente heeft bij het aanwijzen van activiteiten in het algemeen belang geoordeeld dat het exploiteren van camperplaatsen een economische activiteit is.³¹ Uit het antwoord op een informatieverzoek maakt de ACM echter op dat de gemeente van mening is dat het exploiteren van camperplaatsen geen economische activiteit is.³²

5.3 Uitzonderingsbepalingen

31. De gemeente heeft in antwoord op vragen van de ACM aangegeven dat zij op 11 november 2014 het aanbieden van camperplaatsen op het evenemententerrein heeft aangewezen als activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid van de Mededingingswet.³³ Hierdoor is de Wet M&O niet van toepassing op de camperplaatsen op de Parking Evenemententerrein. De gemeente is van mening dat Parking Sluiseiland ook onder het algemeen belang besluit valt aangezien het openstellen van de camperplaatsen op Parking Sluiseiland geen kosten voor de gemeente met zich mee brengt.³⁴ De ACM volgt de gemeente niet in haar redenering, Parking Sluiseiland ligt op een andere locatie dan Parking Evenemententerrein en is enkele jaren later gerealiseerd. Daarnaast verwijst het algemeen belang besluit naar de camperplaats op het evenemententerrein.³⁵ Het feit dat er geen kosten voor de gemeente zouden zijn gemoeid bij het openstellen van deze camperplaatsen maakt

1991, ECLI:EU:C:1991:161 (C-41/90 Höfner/Elser) en HvJ EU 24 oktober 2002, ECLI:EU:C:2002:617 (C-82/01 Aéroports de Paris), r.o. 71.

²⁹ HvJ EU 12 september 2000, ECLI:EU:C:2000:428 (gevoegde zaken C-180/98 - C-184/98 Pavlov), r.o.74.

³⁰ Zie besluit ACM in ACM/18/033941 van 25 november 2019, te raadplegen op www.acm.nl.

³¹ Zie het raadsbesluit bij de beantwoording van de gemeente van 19 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506055.

³² Zie antwoord op vraag 3 van de beantwoording van de gemeente van 19 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506055.

³³ Zie antwoord op vraag 3 van de beantwoording van de gemeente van 19 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506055.

³⁴ Zie antwoord op vraag 1 van de beantwoording van de gemeente van 4 september 2020, kenmerk ACM/IN/535092.

³⁵ Zie het raadsbesluit bij de beantwoording van de gemeente van 19 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506055: "5.

Camperplaats op het evenemententerrein (functie 560) (...) Camperplaats op het evenemententerrein: de camperplaats zorgt voor bevordering toerisme dat is goed voor de leefbaarheid van de gemeente."

niet dat het daardoor onder het algemeen belang besluit zou vallen.

5.4 Periode

32. De Wet M&O is per 1 juli 2012 in werking getreden met een overgangstermijn van twee jaar voor economische activiteiten die ook vóór die datum werden verricht. De Wet M&O schrijft voor dat overheden de integrale kosten voor een economische activiteit moeten doorberekenen. De gemeente exploiteert zes camperplaatsen sinds 13 september 2011 in Leerdam, vijftientig camperplaatsen sinds 11 november 2014 in Vianen en een additionele negentien camperplaatsen in Vianen sinds 28 maart 2017. Dit houdt in dat de gemeente vanaf 1 juli 2014 de integrale kosten moet doorberekenen bij de exploitatie van de camperplaatsen in Leerdam. De gemeente moet voor de camperplaatsen Parking Ponthoeve en Parking Sluiseiland de integrale kosten doorberekenen vanaf 28 maart 2017. De camperplaatsen op Parking Evenemententerrein vallen zoals beschreven in randnummer 21 onder het algemeen belang besluit en zijn daarmee uitgezonderd van de wet M&O.

5.5 Conclusie

33. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat de verplichting tot het doorberekenen van de integrale kosten door de gemeente van toepassing is op de exploitatie van de camperplaatsen in Leerdam en de camperplaatsen Parking Sluiseiland en Parking Ponthoeve in Vianen.

6 Beoordeling

34. Artikel 25i, eerste lid, Mw verplicht bestuursorganen om voor een product dat of de dienst die zij aanbieden ten minste de integrale kosten aan afnemers in rekening te brengen. Artikel 25i, vierde lid, Mw stelt dat een bestuursorgaan op verzoek van de ACM dient aan te tonen dat het heeft voldaan aan de in het eerste lid bedoelde verplichting. Volgens het Besluit M&O is het aan het bestuursorgaan om binnen haar organisatie de doorberekening van de integrale kosten zodanig in te richten dat zij dit kan aantonen.
35. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM of de gemeente bij de exploitatie van de camperplaatsen in de gemeente Vijfheerenlanden de integrale kosten doorberekent. De ACM geeft in dit hoofdstuk eerst het overzicht van de exploitatiekosten en -opbrengsten weer dat de gemeente aan de ACM heeft toegestuurd (paragraaf 6.1), waarna de ACM dit overzicht beoordeelt (paragraaf 6.2). Daarna trekt de ACM een conclusie uit haar beoordeling (paragraaf 6.3).

6.1 Overzicht kosten exploitatie camperplaatsen van de gemeente

36. De ACM heeft de gemeente verzocht aan te tonen dat zij de integrale kosten doorberekent bij

de exploitatie van camperplaatsen. De gemeente heeft desgevraagd aangegeven welk aggregatieniveau zij hanteert en heeft een overzicht verstrekt van de kosten die zij maakt voor de exploitatie van de camperplaatsen in de gemeente Vijfheerenlanden. De ACM zal deze punten hierna achtereenvolgens behandelen.

Aggregatieniveau

37. Artikel 4 van het Besluit M&O biedt de mogelijkheid om, indien bij het verrichten van economische activiteiten verscheidene goederen of diensten worden aangeboden, de kostendoorberekening voor deze goederen of diensten gezamenlijk uit te voeren. Dit kan echter alleen voor zover die goederen of diensten tot dezelfde markt behoren.

38. De gemeente beschouwt iedere camperplaats afzonderlijk als het aggregatieniveau.³⁶

Overzicht van de kosten

39. De gemeente heeft de ACM inzicht gegeven in de kosten die zij heeft gemaakt bij de aanleg van de camperplaatsen.³⁷ De gemeente heeft daarnaast inzicht gegeven in de onderhoudskosten van de camperplaatsen.³⁸ Dit betreft vooralsnog alleen de kosten van de algemene wegininspecties, de ACM maakt hieruit op dat er nog geen kosten zijn gemaakt voor het onderhoud dat voortvloeit uit deze wegininspecties.

Tabel 2: Kosten van de gemeente voor het exploiteren van camperplaatsen.

locatie	Parking Sluiseiland	Parking Ponthoeve	Camperplaats Leerdam	Jachthaven	Glasmuseum (Lingedijk)
Totale aanlegkosten camperplaatsen	-	[...]	[...]	[...]	[...]
Afschrijvingskosten per jaar (60 jaar)	-	[...]	[...]	[...]	[...]
Onderhoudskosten o.b.v. weginspectie	-	[...]	[...]	[...]	[...]
Totale kosten per jaar	-	€ 352,56	€ 128,99	€ 93,99	€ 202,32

40. De gemeente stelt dat de camperplaatsen zijn aangelegd met projectgeld. De exacte wijze waarop de aanleg is gefinancierd kan de gemeente niet herleiden. De gemeente geeft aan dat zij voor vermogenskosten rekent met een percentage van 1,5%.³⁹

41. De gemeente kan niet aangeven welke waarde de grond van de camperplaatsen heeft. Om deze waarde te bepalen zou de gemeente een taxatie moeten doen.⁴⁰

42. De gemeente stelt dat zij de afgelopen 4 jaar geen onderhoudskosten heeft gemaakt voor de camperplaatsen Parking Ponthoeve, Jachthaven Leerdam en Camperplaats Leerdam. Met betrekking tot Parking Glasmuseum Leerdam zijn werkzaamheden in eigen beheer uitgevoerd.

³⁶ Zie antwoord op vraag 6 van de beantwoording van de gemeente van 19 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506055.

³⁷ Zie antwoord op vraag 7c. van de beantwoording van de gemeente van 19 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506055.

³⁸ Zie antwoord op vraag 13 van de beantwoording van de gemeente van 4 september 2020, kenmerk ACM/IN/535092.

³⁹ Zie antwoord op vraag 7c. van de beantwoording van de gemeente van 19 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506055.

⁴⁰ Zie antwoord op vraag 6 van de beantwoording van de gemeente van 4 september 2020, kenmerk ACM/IN/535092.

De kosten van deze werkzaamheden ontbreken.⁴¹

43. Met betrekking tot Parking Sluiseiland heeft de gemeente geen kosten aan de ACM overgelegd omdat zij van mening is dat Parking Sluiseiland onder het algemeen belang besluit van 11 november 2014 valt. De gemeente geeft aan dat het openstellen van deze camperplaatsen geen kosten heeft meegebracht voor de gemeente.⁴²

Opbrengsten

44. De gemeente stelt dat de camperplaatsen gratis worden aangeboden.⁴³ De gemeente heft geen toeristenbelasting over deze camperplaatsen.⁴⁴ De gemeente heeft geen opbrengsten voor het exploiteren van de camperplaatsen.

6.2 Beoordeling kosten en opbrengsten

45. De ACM beoordeelt in de volgende randnummers het kosten- en opbrengstenoverzicht van de exploitatie van camperplaatsen van de gemeente.

Aggregatieniveau

46. Op grond van paragraaf 3.3 van het Besluit M&O is het aan de toezichthouder om te bezien of het door de overheid gekozen aggregatieniveau aanvaardbaar is.⁴⁵ Het aanbieden van alle camperplaatsen door de gemeente in de gemeente Vijfheerenlanden geschiedt op één en dezelfde markt. De ACM is daardoor van oordeel dat de aggregatie moet plaatsvinden op gemeentelijk niveau. Dit wijkt af van het oordeel van de gemeente, die het aggregatieniveau als elke camperplaats afzonderlijk ziet (zie randnummer 38).

Kosten

47. Conform het Besluit M&O dient de gemeente ten minste de volgende kosten in aanmerking te nemen, bij het bepalen van de integrale kosten die zij in rekening brengt aan de gebruikers van de camperplaatsen in Leerdam en de camperplaatsen Parking Sluiseiland en Parking Ponthoeve in Vianen: (1) operationele kosten, (2) afschrijvings- en onderhoudskosten en (3) vermogenskosten. Het Besluit M&O schrijft tevens voor dat de bedoelde kosten volgens een stelsel van baten en lasten moeten worden bepaald.
48. Naar het oordeel van de ACM omvat het kostenoverzicht dat de gemeente aan de ACM heeft gepresenteerd (zie Tabel 2) niet alle kostensoorten die het Besluit M&O voorschrijft. De door de gemeente gepresenteerde aanlegkosten komen de ACM logisch en redelijk voor.
49. Naar het oordeel van de ACM vertegenwoordigen de aanlegkosten van de camperplaatsen alsmede de grond waarop de camperplaatsen zich bevinden een (boek)waarde, waarover de

⁴¹ Zie antwoord op vraag 7 van de beantwoording van de gemeente van 4 september 2020, kenmerk ACM/IN/535092.

⁴² Zie antwoord op vraag 1 van de beantwoording van de gemeente van 4 september 2020, kenmerk ACM/IN/535092.

⁴³ Zie antwoord op vraag 8 van de beantwoording van de gemeente van 19 juni 2020, kenmerk ACM/IN/506055.

⁴⁴ Zie antwoord op vraag 12 van de beantwoording van de gemeente van 4 september 2020, kenmerk ACM/IN/535092.

⁴⁵ Besluit M&O, paragraaf 3.3 *Aggregatieniveau bij kostendoorberekening*.

gemeente vermogenskosten moet berekenen. De gemeente laat deze kosten ten onrechte buiten beschouwing. In eerdere besluiten⁴⁶ heeft de ACM al geoordeeld dat het feit dat de gemeente grond al in bezit had en er geen boekwaarde aan was toegekend niet afdoet aan het feit dat de gemeente bij de vaststelling van de integrale kosten in het kader van hoofdstuk 4b van de Mededingingswet ook de kosten van eigen vermogen voor dit stuk grond bij de vermogenskostenberekening in aanmerking moet nemen.

50. Volgens het Besluit M&O kan, bij de berekening van de kosten die aan afnemers moeten worden doorberekend, niet per definitie worden uitgegaan van een (activa)waarde die in de jaarrekening staat vermeld. In situaties waarin de marktwaarde sterk afwijkt van de historische waarde, is de marktwaarde bepalend.⁴⁷ De gemeente heeft aangegeven dat zij niet kan aangeven welke waarde de grond van een camperplaats heeft. De gemeente geeft aan dat zij de grond moet taxeren om de (markt)waarde te bepalen. De gemeente maakt geen gebruik van een overzicht van gehanteerde grondprijzen.
51. Daarnaast is de ACM van mening dat er ook kosten (in ieder geval als stelpost) moeten worden opgevoerd voor onderhoud en personeelskosten voor onder meer het innen van stageld en toeristenbelasting en het registreren van gebruikers van de camperplaatsen.
52. Ten slotte merkt de ACM op dat bovenstaande punten ook gelden voor de Parking Sluiseiland, aangezien deze camperplaatsen niet door het algemeen belang besluit worden gedekt. De gemeente dient deze kosten ook voor Parking Sluiseiland door te rekenen.

Opbrengsten

53. De gemeente heeft geen opbrengsten bij het exploiteren van de camperplaatsen.

Tussenconclusie

54. De ACM concludeert op basis van het bovenstaande dat de gemeente niet de integrale kosten heeft doorberekend van de exploitatie van camperplaatsen aan de eindgebruikers. Dit geldt voor: de camperplaatsen in Leerdam voor de periode van 1 juli 2014 tot en met heden, de camperplaatsen op Parking Ponthoeve te Vianen voor de periode van 28 maart 2017 tot en met heden en de camperplaatsen op Parking Sluiseiland voor de periode van 28 maart 2017 tot 1 augustus 2020.

6.3 Conclusie

55. De ACM concludeert dat de gemeente in de periode 2014 tot en met heden kosten maakt voor het exploiteren van de camperplaatsen op verscheidene locaties, maar deze kosten niet volledig doorberekent aan de afnemers. De gemeente voldoet dus niet aan de verplichting tot doorberekening van ten minste de integrale kosten, zoals verwoord in art. 25i Mw.

⁴⁶ Besluiten van de ACM in ACM/19/035014, randnummer 23; 15.0721.29, randnummer 44.

⁴⁷ Besluit Markt & Overheid, Nota van toelichting, paragraaf 3.4.

6.4 Vervolg

56. De gemeente heeft aangegeven geen kosten door te berekenen en geen opbrengsten te hebben bij het exploiteren van camperplaatsen in de gemeente Vijfheerenlanden. Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat de gemeente verscheidene kosten niet kan onderbouwen. Daarnaast maakt de gemeente kosten bij het exploiteren van de camperplaatsen.
57. De gemeente heeft aangegeven dat zij voornemens is per 1 januari 2021 middels de precarioverordening de integrale kosten door te berekenen. De ACM verwacht van de gemeente dat zij per 1 januari 2021 de integrale kosten zal doorberekenen en hierbij alle kostenposten zal begroten en verwerken in het tarief dat zij zal doorberekenen. Onder deze kosten vallen in ieder geval de operationele kosten, afschrijvings- en onderhoudskosten, en vermogenskosten (o.a. voor grond). De ACM kan in de loop van 2021 een nacontrole houden op de doorberekening van integrale kosten door de gemeente.

7 Conclusie

58. De Autoriteit Consument en Markt verklaart op grond van artikel 70c, aanhef en onder a, van de Mededingingswet dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vijfheerenlanden vanaf 1 juli 2014 tot en met heden artikel 25i, eerste lid, Mededingingswet overtreedt bij de exploitatie van de camperplaatsen in de gemeente Vijfheerenlanden.

Den Haag,
Datum: 14 december 2020

De Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

drs. C.M. van den Broek
Teammanager Directie Mededinging

Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.