Autoriteit
Consument & Markt

Openbaar

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/523823
Zaaknummer : ACM/18/033941
Datum : 25 november 2019

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

1 Samenvatting 3

2 Wettelijk kader 3

3 Procedure 4

4 Feiten 5

5 Toepasselijkheid art. 25i Mw 6
5.1 Bestuursorgaan 6
5.2 Economische activiteit 6
5.3 Uitzonderingsbepalingen 7
5.4 Periode 8
5.5 Conclusie 8

6 Beoordeling conceptbesluit 8
6.1 Overzicht kosten exploitatie camperplaatsen Spoordok van de gemeente 8
6.2 Beoordeling kosten en opbrengsten exploitatie camperplaatsen Spoordok door de ACM 11
6.3 Conclusie concept-besluit 13

7 Zienswijze gemeente 13

8 Beoordeling door de ACM 14

9 Conclusie 15

1 Samenvatting

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. De eigenaar en exploitant van Camping Musselkanaal (hierna: de klager) heeft bij de ACM een signaal ingediend. Hierin stelt hij dat de gemeente Stadskanaal (hierna: de gemeente) bij het exploiteren van de gemeentelijke camperplaatsen Spoordok mogelijk de Wet M&O overtreedt. Volgens de klager berekent de gemeente bij het exploiteren van de gemeentelijke camperplaatsen Spoordok de integrale kosten niet door zoals beschreven in artikel 25i, eerste lid, Mw. De klager stelt dat hij hierdoor wordt benadeeld in zijn concurrentiepositie. Naar aanleiding van het signaal heeft de ACM onderzocht of de gemeente de Wet M&O overtreedt.

4. De ACM concludeert op basis van haar onderzoek dat de gemeente tot 1 juni 2018 de integrale kosten niet heeft doorberekend bij het exploiteren van de camperplaatsen Spoordok. Sinds 1 juni 2018 rekent zij de integrale kosten wel door aan haar afnemers. De gemeente heeft dus tot 1 juni 2018 artikel 25i, eerste lid, Mw overtreden. 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);
   - de door de ACM gevolgde procedure (hoofdstuk 3);
   - de relevante feiten (hoofdstuk 4);
   - de toepasselijkheid van artikel 25i Mw (hoofdstuk 5);
   - de voorlopige beoordeling van de feiten en omstandigheden in het concept-besluit (hoofdstuk 6);
   - de zienswijze van de gemeente op het concept-besluit (hoofdstuk 7);
   - de definitieve beoordeling van de ACM met de conclusie (hoofdstukken 8 en 9).

2 Wettelijk kader

5. 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.

[1] Hoofdstuk 4B Mededingingswet.
[2] *Kamerstukken II*, 2007/2008, 31 354, nr. 3.

6. 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.

7. 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.

8. 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, realisatie).

9. 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.

3 Procedure

10. De klager heeft in de periode februari 2015 tot april 2018 informatie aan de ACM verstrekt.

11. Van 20 oktober 2014 tot en met 22 maart 2018 was er een algemeen belang besluit van kracht (zie ook randnummer 20) waardoor hoofdstuk 4b van de Mededingingswet in die periode niet van toepassing was op het exploiteren van de camperplaatsen Spoordok. Daarom kon de ACM toen geen overtreding van de Wet M&O vaststellen, zodat aanvankelijk niet werd toegekomen aan de inhoudelijke behandeling van het signaal. Na vernietiging van dit besluit door de rechtbank Rotterdam is de ACM haar onderzoek gestart.

[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.

12. De ACM heeft naar aanleiding van het ontvangen signaal beoordeeld of de gemeente bij het exploiteren van de camperplaatsen Spoordok heeft gehandeld in overeenstemming met het bepaalde in artikel 25i Mw.

13. De gemeente heeft in de periode oktober 2018 tot en met augustus 2019 de ACM desgevraagd schriftelijke informatie verstrekt over het exploiteren van de camperplaatsen Spoordok.

14. Op 30 augustus 2019 heeft de ACM de concept-versie van dit besluit aan de gemeente toegezonden. De ACM heeft de gemeente in de gelegenheid gesteld haar zienswijze op het concept-besluit en de voorlopige beoordeling van de exploitatie van de camperplaatsen Spoordok naar voren te brengen.

15. De zienswijze van de gemeente is op 27 september 2019 bij de ACM binnengekomen.[4]

16. Na het indienen van de zienswijze is gebleken dat het concept-besluit een kennelijke verschrijving bevatte. De ACM heeft de gemeente daarvan in kennis gesteld en heeft de gemeente in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen over de correctie.

17. De gemeente heeft op 14 oktober 2019 een nieuwe zienswijze ingediend.[5]

4 Feiten

18. Camping Musselkanaal is een eenmanszaak die een kampeerterrein uitbaat met onder meer camperplaatsen.

19. De gemeente Stadskanaal exploiteert sinds 2001 ligplaatsen en camperplaatsen in de jachthaven Spoordok.[6]

20. De gemeente heeft op 20 oktober 2014 een besluit genomen waarbij zij (onder meer) verhuur en exploitatie van ligplaatsen en camperplaatsen Spoordok aanwijst als een activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid, van de Mededingingswet (hierna: algemeen belang besluit).

21. Bij besluit van 22 maart 2018 heeft de rechtbank Rotterdam dit algemeen belang besluit vernietigd en dit besluit herroepen voor zover daarbij is besloten de verhuur en exploitatie van ligplaatsen en camperplaatsen Spoordok aan te wijzen als een economische activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid, van de Mw. De

[4] Zienswijze van de gemeente Stadskanaal op het conceptbesluit van de ACM van 25 september 2019, ACM/IN/439262.
[5] Zienswijze van de gemeente Stadskanaal op het conceptbesluit van de ACM van 14 oktober 2019, ACM/IN/439951.
[6] Antwoord van de gemeente Stadskanaal van 20 augustus 2019, ACM/IN/437514.

gemeente heeft hiertegen geen hoger beroep ingesteld. De gemeente heeft naar aanleiding van deze uitspraak op 28 mei 2018 de tarieven van het stageld voor de camperplaatsen verhoogd met ingang van 1 juni 2018.[7]

5 Toepasselijkheid art. 25i Mw

5.1 Bestuursorgaan

22. Artikel 25i, eerste lid, Mw is alleen van toepassing voor zover een bestuursorgaan een economische activiteit verricht. In 2015 is het tarief voor de camperplaats door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. Het stageld voor het innemen van een staplaats (camperplaats) is met ingang van 1 april 2016 in de “Lig- en stageldverordening Spoordok Musselkanaal 2016” opgenomen. De verordening is op 25 januari 2016 door de gemeenteraad vastgesteld. Het tarief van het stageld voor de camperplaats is bij raadsbesluit van 28 mei 2018 verhoogd met ingang van 1 juni 2018.[8] De ACM leidt hieruit af dat het college van burgemeesters en wethouders tot 1 april 2016 verantwoordelijk was voor het vaststellen van het tarief en dat de gemeenteraad daar met ingang van 1 april 2016 verantwoordelijk voor is. Zowel het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad zijn bestuursorganen in de zin van art. 1:1, eerste lid, sub a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Hieronder beantwoordt de ACM de vraag of het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van de gemeente Stadskanaal met de exploitatie van camperplaatsen een economische activiteit verrichten.

5.2 Economische activiteit

23. 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''.[9] Volgens vaste jurisprudentie is een economische activiteit “elke activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt''.[10]

24. Een leidend beginsel in de rechtspraak van het Hof van Justitie over het ondernemingsbegrip en het begrip economische activiteit is 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.[11] De rechtsvorm of de

[7] Antwoord van de gemeente Stadskanaal van 18 juli 2019, ACM/IN/435882.
[8] Idem.
[9] Kamerstukken II, 2007/2008, 31 354, nr. 3 p. 30-31.
[10] HvJ EU 26 maart 2009, ECLI:EU:C:2009:191 (zaak C-113/07 SELEX Sistemi Itegrati SpA), r.o. 69.
[11] Zie 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 1991,

financiering van de entiteit is hierbij niet doorslaggevend.[12]

25. Voor het vaststellen of een bestuursorgaan een economische activiteit verricht, is de aard van de activiteit bepalend.[13] Uit jurisprudentie blijkt dat in dit kader onder meer van belang is wat het doel is waarmee de activiteiten worden verricht en aan welke regels de activiteiten zijn onderworpen.[14] Als het gaat om activiteiten die door bestuursorganen worden verricht, dient volgens jurisprudentie onderscheid te worden gemaakt tussen de situatie waarin het bestuursorgaan handelt in de uitoefening van overheidsgezag, en de situatie waarin economische activiteiten van industriële of commerciële aard, bestaande uit het aanbieden van goederen en diensten op de markt, worden verricht.[15] Voor zover bestuursorganen handelen in de uitoefening van overheidsgezag, verrichten zij in beginsel geen economische activiteit.

Toegepast op de exploitatie van camperplaatsen door de gemeente

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

27. De ACM heeft eerder in een open brief aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vastgesteld dat het aanbieden van camperplaatsen een economische activiteit is.[16] Het exploiteren van camperplaatsen is geen uitoefening van overheidsgezag die bij of krachtens de wet aan gemeenten is opgedragen. In de praktijk exploiteren ook particuliere ondernemingen camperplaatsen. Zo exploiteert de klager camperplaatsen op commerciële basis. De gemeente treedt derhalve met de exploitatie van camperplaatsen aan het Spoordok in concurrentie met andere (commerciële) exploitanten van camperplaatsen.

28. Gelet op het bovenstaande verricht de gemeente naar het oordeel van de ACM met het exploiteren van camperplaatsen Spoordok een economische activiteit.

5.3 Uitzonderingsbepalingen

29. Doordat de rechtbank het algemeen belang besluit heeft vernietigd en deze vernietiging terugwerkende kracht heeft, is tijdens de hele door de ACM onderzochte periode (van 1 juli 2014 tot en met 31 december 2018) geen sprake van een uitzondering op de Wet M&O.

30. Uit onderzoek door de ACM is niet gebleken dat een of meer van de uitzonderingsbepalingen

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.

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

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

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

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

[16] Zie brief van de ACM van 19 juni 2015 in 15.0604 https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/14416_brief-acm-aan-vng-regels-wet-markt-en-overheid-camperplaatsen-2015-06-19.pdf.

van artikel 25h Mw of artikel 25i, tweede lid, Mw van toepassing zijn.

5.4 Periode

31. 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 de camperplaatsen sinds 2001.[17] Dit houdt in dat de gemeente vanaf 1 juli 2014 de integrale kosten moet doorberekenen bij de exploitatie van de camperplaatsen Spoordok.

5.5 Conclusie

32. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat de verplichting tot het doorberekenen van integrale kosten van toepassing is op de exploitatie van camperplaatsen Spoordok door de gemeente.

6 Beoordeling conceptbesluit

33. 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.

34. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM of de gemeente bij de exploitatie van de camperplaatsen Spoordok 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 Spoordok van de gemeente

35. De ACM heeft de gemeente verzocht aan te tonen dat zij de integrale kosten doorberekent bij de exploitatie van camperplaatsen Spoordok. 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 Spoordok. De ACM zal deze punten hierna

[17] Antwoord van de gemeente van 20 augustus 2019, ACM/IN/437514.

achtereenvolgens behandelen.

Aggregatieniveau

36. 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.

37. De gemeente beschouwt de camperplaatsen Spoordok als het aggregatieniveau.[18]

Overzicht van de kosten

38. De gemeente heeft aan de ACM onderstaand overzicht verstrekt van de kosten die betrekking hebben op de exploitatie van de camperplaatsen Spoordok voor de jaren 2014 – 2018.[19]

[18] Antwoord van de gemeente van 23 november 2018, ACM/IN/431494.
[19] Antwoord van de gemeente van 19 juni 2019, ACM/IN/434676.

Tabel 1: overzicht kosten camperplaatsen Spoordok

Kostenoverzicht camperplaatsen Spoordok		2014	2015	2016	2017	2018
Kosten[20]						
Energie	facturen	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
Water	facturen	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
Onderhoud gebouw/terrein[21]	facturen	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
Onderhoud groen	prijs * tarief zie spec.	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
Afvalcontainers	facturen	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
Legionella	facturen	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
Verzekering	facturen	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
Belasting	facturen	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
Personeelskosten (inhuur)[22]	facturen	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
Uren bouwkundig- en accommodatiemedewerker[23]						
uren x tarief	15 * [Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]				
uren x tarief	12 * [Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]			
uren x tarief	1 * [Vertrouwelijk]			[Vertrouwelijk]		-
kapitaallasten[24]			[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
Totaal kosten		**24.158**	**29.057**	**28.477**	**36.571**	**30.739**

39. De gemeente stelt dat zij geen vermogenskosten over de grond berekent, omdat de grond in eigendom is van de gemeente en geen boekwaarde heeft op de balans.[25]

Opbrengsten

40. De gemeente heeft aan de ACM onderstaand overzicht verstrekt van de opbrengsten die betrekking hebben op de exploitatie van de camperplaatsen Spoordok voor de jaren 2014 – 2018.[26]

[20] Per factuur wordt bekeken waar de kosten betrekking op hebben en zo verantwoord op het juiste grootboeknummer. Kosten die betrekking hebben op zowel de jachthaven als de camperplaats (bijvoorbeeld kosten ten behoeve van het toiletgebouw, de inhuur van de havenmeester, belastingen etc.) worden op basis van een verdeelsleutel toegerekend, afgerond 10% ten laste van jachthaven en 90% ten laste van camperplaats (deze verdeelsleutel is gebaseerd op het aantal overnachtingen van boten en campers).

[21] Internet, onderhoud elektra, onderhoud toiletgebouw.

[22] Beheer camperplaats, innen stageld, legen muntautomaten.

[23] Van het totaaltarief van de bouwkundig- en accommodatiemedewerker wordt in 2014 85% aan de camperplaats toegerekend ([Vertrouwelijk] * 85% = [Vertrouwelijk]) in 2015 wordt 90% aan de camperplaats toegerekend ([Vertrouwelijk] * 90% = [Vertrouwelijk]) en dat geldt ook voor 2016 ([Vertrouwelijk]* 90% = [Vertrouwelijk]). De rest rekent de gemeente toe aan de jachthaven.

[24] Wifi en was/droogvoorzieningen; de vermogenskosten voor deze activa zijn meegenomen bij de kapitaallasten.

[25] Antwoord van de gemeente van 19 juni 2019, ACM/IN/434676.

[26] Idem.

Tabel 2; overzicht opbrengsten camperplaatsen Spoordok

Batenoverzicht camperplaatsen Spoordok	2014	2015	2016	2017	2018
Baten					
tappunt water/aftappunt vuilwater	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
gebruik wasmachine/wasdroger		[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
Stageld	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
Totaal opbrengsten	**17.102**	**22.529**	**22.950**	**23.242**	**24.522**
Toeristenbelasting	3.320	3.792	3.392	4.169	3.495
overnachtingen	2.270	2.580	2.366	2.391	2.007
personen	4.426	5.056	4.522	4.632	3.883
Tarief[27]	7,50	8,50	9,50	9,50	9,50/14,20

6.2 Beoordeling kosten en opbrengsten exploitatie camperplaatsen Spoordok door de ACM

41. De ACM beoordeelt in de volgende randnummers het kosten- en opbrengstenoverzicht van de gemeente.

Aggregatieniveau

42. De ACM kan zich vinden in het standpunt dat het aggregatieniveau camperplaatsen Spoordok is.

Kosten

43. 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 Spoordok: (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.

44. De door de gemeente gepresenteerde kosten komen de ACM logisch en redelijk voor. Naar het oordeel van de ACM omvat het kostenoverzicht dat de gemeente aan de ACM heeft gepresenteerd (zie randnummer 38 van dit besluit) echter niet alle kostensoorten die het Besluit M&O voorschrijft.

45. Naar het oordeel van de ACM vertegenwoordigt de grond waarop camperplaatsen zich bevinden een waarde, waarover vermogenskosten moeten worden berekend. De gemeente laat deze kosten ten onrechte buiten beschouwing. In eerdere besluiten[28] heeft de ACM al

[27] Er is voor 2018 sprake van twee tarieven, een tarief dat gold toen het algemeen belang besluit nog niet was vernietigd en een tarief dat is gehanteerd na vernietiging van het algemeen belang besluit.
[28] Besluit van de ACM van 23 april 2019 in ACM/19/035014, punt 23; besluit van de ACM van 6 juli 2016 in 15.0721.29, punt 44, te raadplegen op www.acm.nl.

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.

46. 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.[29] De gemeente heeft aangegeven dat er geen waarde voor de grond voor de camperplaatsen Spoordok vermeld staat in de jaarrekening van de gemeente. Dit houdt in dat de (markt)waarde op andere wijze moet worden bepaald.

47. De vermogenskosten over de grond worden berekend als: [waarde van de grond] * vermogenskostenpercentage. Zoals eerder beschreven heeft de gemeente geen waarde van de grond opgeleverd. Om deze reden heeft de ACM deze waarde zelf berekend aan de hand van door de gemeente verstrekte informatie.

48. De gemeente heeft in antwoord op vragen van de ACM aangegeven dat de camperplaatsen Spoordok een oppervlak beslaan van ca. 5.000 m^2.[30] De gemeente heeft aangegeven dat het vermogenskostenpercentage dat de gemeente hanteert 3% bedraagt.[31]

49. Voorts heeft de gemeente aangegeven dat binnen de gemeente de volgende grondprijzen per m^2 worden gehanteerd:[32]

Tabel 3: overzicht grondprijzen gemeente

Soort	Prijs
Woningbouwlocaties	€ 80 - € 100
Bedrijfslocaties	€ 20
Agrarische grond	€ 4 - € 5

50. De ACM vindt het redelijk om bij de bepaling van de grondprijs voor een camperplaats tenminste uit te gaan van de waarde die de gemeente zelf hanteert bij bedrijfslocaties omdat dat de bestemming is die volgens de ACM het meest aansluit bij de activiteit. De ACM gaat daarom uit van een waarde van € 20 per m².

51. Op basis van de voorgaande stappen komt de ACM tot de volgende vermogenskosten voor de camperplaatsen Spoordok: 5.000m² * € 20 * 3% = € 3.000.

[29] Nota van toelichting Besluit M&O, Staatsblad 2012, nr. 255, paragraaf 3.4.
[30] Antwoord van de gemeente Stadskanaal van 20 augustus 2019, ACM/IN/437514.
[31] Antwoord van de gemeente Stadskanaal van 23 november 2018, ACM/IN/431494.
[32] Antwoord van de gemeente Stadskanaal van 20 augustus 2019, ACM/IN/437514.

52. Dit betekent dat de integrale kosten die de gemeente maakt voor de exploitatie van de camperplaatsen Spoordok hoger uitkomen dan de kosten zoals die onder randnummer 38 zijn genoemd.

Opbrengsten

53. In onderstaande tabel zijn de kosten en opbrengsten van de camperplaatsen Spoordok weergegeven.

Tabel 4: resultaat kosten en opbrengsten

	2014	2015	2016	2017	2018
Kosten	24.158	29.057	28.477	36.571	30.739
Vermogenskosten grond	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Totale kosten	27.158	32.057	31.477	39.571	33.739
Opbrengsten	17.102	22.529	22.950	23.242	24.522
Resultaat	**-10.057**	**-9.528**	**-8.527**	**-16.329**	**-9.217**

Tussenconclusie

54. De ACM concludeert dat de gemeente voor de jaren 2014 tot en met 2018 niet de integrale kosten van de exploitatie van de camperplaatsen Spoordok doorberekent aan de eindgebruikers.

6.3 Conclusie concept-besluit

55. De ACM concludeert dat de gemeente in de periode 2014 tot en met 2018 kosten maakt voor het exploiteren van de camperplaatsen Spoordok, 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.

7 Zienswijze gemeente

56. De gemeente kan zich vinden in de kostenopstelling die de ACM presenteert in randnummers 43 en verder. De gemeente erkent dat zij bij het vaststellen van de tarieven in de periode tot en met 2018 geen vermogenskosten voor grond heeft betrokken. De gemeente geeft aan deze vermogenskosten wel te hebben meegenomen in de tariefberekening voor 2020. Over de kostenopstelling in het concept-besluit merkt de gemeente verder op dat het bedrag van de totale kosten voor 2015 in tabel 1 van het concept besluit niet overeenkomt met het bedrag in tabel 4.

57. De gemeente stelt verder dat zij in redelijkheid mocht verwachten dat met de tariefverhoging

per 1 juni 2018 de integrale kosten zouden worden doorberekend. De gemeente geeft aan dat zij op basis van begrotingscijfers de tarieven vaststelt. De gemeente stelt dat zij per 1 juni 2018 de tarieven heeft aangepast op basis van het verwachte aantal overnachtingen. Het aantal overnachtingen dat de gemeente had begroot voor 2018 lag in lijn met het aantal overnachtingen van de voorgaande jaren. Dat het daadwerkelijke aantal overnachtingen is achtergebleven bij de verwachting kan niet tot de conclusie leiden dat de tarieven niet hoog genoeg waren.

8 Beoordeling door de ACM

58. De ACM constateert dat de gemeente in haar zienswijze terecht wijst op een kennelijke verschrijving in het concept-besluit. In tabel 4 komt het bedrag van de totale kosten voor 2015 niet overeen met het bedrag in tabel 1. In tabel 1 stond het juiste bedrag. De kennelijke verschrijving is in dit besluit gecorrigeerd. De ACM stelt vast dat de gemeente zich verder wel kan vinden in de kostenopstelling die staat in randnummers 43 en verder.

59. Over het tarief dat geldt vanaf 1 juni 2018, oordeelt de ACM het volgende. Zoals ook in een eerder besluit van de ACM is aangegeven zijn op grond van het Besluit M&O de door te berekenen integrale kosten niet per definitie de werkelijke, dus gerealiseerde, kosten.[33] Ook een realistische raming kan de basis vormen voor de integrale kosten, zelfs als de latere realisatie hiervan blijkt af te wijken.[34] Het is dus toegestaan dat de gemeente zich voor het berekenen van de tarieven op een begroting van de kosten baseert. De ACM heeft de bevoegdheid om te toetsen of de raming daadwerkelijk realistisch is geweest.

60. Het aantal begrote overnachtingen voor 2018 komt de ACM niet onrealistisch voor, aangezien de begroting is gebaseerd op het gemiddelde aantal overnachtingen over de jaren 2014-2017. De ACM stelt vast dat de gemeente, uitgaande van het begrote aantal overnachtingen, na de tariefverhoging een kostendekkend tarief hanteert.

Tabel 5: resultaat voor situatie na 1 juni 2018

periode 01/06/2018 - 31/12/2018	
aantal overnachtingen 7/12 x 2.450	1.429
kosten 7/12 x €33.739	€ 19.681
opbrengsten 1.429 x €14,20	€ 20.294
resultaat	**€ 613**

61. De ACM komt gelet op het voorgaande tot de conclusie dat de gemeente in de periode 1 juli 2014 tot en met 31 mei 2018 kosten heeft gemaakt voor het exploiteren van de

[33] Besluit van de ACM van 29 oktober 2015 in 15.0333.29 Ferryvlucht Peru – Markt en Overheid, te raadplegen op www.acm.nl.
[34] Nota van toelichting Besluit M&O, Staatsblad 2012, nr. 255, paragraaf 3.2 'Bedrijfseconomische principes'.

camperplaatsen Spoordok, maar deze kosten niet volledig heeft doorberekend aan de afnemers. De gemeente voldoet voor deze periode dus niet aan de verplichting tot doorberekening van ten minste de integrale kosten, zoals verwoord in art. 25i Mw. De ACM beoordeelt in dit besluit de situatie tot en met 31 december 2018, nu nog niet bekend is wat de integrale kosten zullen zijn voor 2019. De ACM stelt vast dat de gemeente met de tariefverhoging vanaf 1 juni 2018 de integrale kosten dekt voor de periode 1 juni 2018 tot en met 31 december 2018. Voor de toekomst merkt de ACM op dat de gemeente zich ervan moet vergewissen of het tegenvallende aantal overnachtingen in 2018 gevolgen heeft voor de begroting, en daarmee voor de tariefstelling, voor de komende jaren.

9 Conclusie

62. De Autoriteit Consument en Markt verklaart op grond van artikel 70c, aanhef en onder a, van de Mededingingswet:

    I. dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Stadskanaal vanaf 1 juli 2014 tot 1 april 2016 artikel 25i, eerste lid, Mededingingswet heeft overtreden bij de exploitatie van de camperplaatsen Spoordok;

    II. dat de raad van de gemeente Stadskanaal vanaf 1 april 2016 tot en met 31 mei 2018 artikel 25i, eerste lid, Mededingingswet heeft overtreden bij de exploitatie van de camperplaatsen Spoordok.

w.g.
Den Haag, 25 november 2019

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.