Autoriteit
Consument & Markt

Openbaar

Besluit

Openbaar besluit M&O KLIC-viewer

Ons kenmerk : ACM/UIT/549640
Zaaknummer : ACM/20/038656
Datum :

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

Besluit

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt inzake de doorontwikkelde KLIC-viewer van het Kadaster

Ons kenmerk : ACM/UIT/549640
Zaaknummer : ACM/20/038656
Datum :

1 Inleiding, korte terugblik eerdere Kadaster zaak en leeswijzer

1. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) ziet toe op de naleving van de Wet Markt en Overheid. De Wet Markt en Overheid (hierna ook: Wet M&O) is op 1 juli 2012 in werking getreden, als onderdeel van de Mededingingswet (hierna: 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. 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 ze zich daarbij wel aan een aantal gedragsregels moeten houden.

3. Op 28 augustus 2020 heeft de ACM in het kader van de Wet M&O een aanvraag tot het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 70c, lid 1, Mw (hierna: handhavingsverzoek) ontvangen. Dit handhavingsverzoek is ingediend door BlindGuide, Geodirect, GOconnectIT, MijnKlic, Prosilic, Syntax Inframediairs, Go WIBON en Spatial Eye (hierna: de serviceproviders). In het handhavingsverzoek stellen de serviceproviders dat de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna: het Kadaster) in strijd handelt met de Wet M&O. Alvorens in te gaan op het onderhavige handhavingsverzoek wordt kort ingegaan op een handhavingsverzoek uit 2016.

Handhavingsverzoek uit 2016

4. Het Kadaster biedt gratis software aan met informatie over ondergrondse kabels en leidingen, de zogenaamde KLIC-viewer. In 2016 heeft Prosilic (één van de serviceproviders) een handhavingsverzoek ingediend bij de ACM. Prosilic vond dat het Kadaster de Wet M&O overtrad, omdat het Kadaster de KLIC-viewer gratis aanbood. De ACM heeft het handhavingsverzoek van Prosilic afgewezen.[2] De Wet M&O is in dit geval niet van toepassing. Het gratis aanbieden van de KLIC-viewer valt onder de publieke taak van het Kadaster, zoals neergelegd in de Kadasterwet en de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten. Het Kadaster hoeft de integrale kosten van deze dienst daarom niet in rekening te brengen. De hoogste rechter heeft het oordeel van de ACM in stand gelaten.[3]

Onderhavige handhavingsverzoek

5. Het onderhavige handhavingsverzoek heeft betrekking op doorontwikkeling van de KLIC-viewer. Het Kadaster heeft van de 'desktop viewer' een 'online KLIC-viewer' gemaakt die grondroerders kunnen gebruiken als zij (ter plaatse) kabel- en leidinggegevens willen raadplegen. Volgens de serviceproviders verricht het Kadaster met de online viewer een economische activiteit en biedt het Kadaster de viewer ten onrechte gratis aan. Naar het oordeel van de serviceproviders voldoet het Kadaster hiermee niet aan de verplichting tot doorberekening van de integrale kosten, zoals beschreven in artikel 25i, eerste lid, Mw. Naar aanleiding van dit handhavingsverzoek heeft de ACM onderzocht of mogelijk sprake is van een overtreding van artikel 25i Mw.

[1] Hoofdstuk 4b Mededingingswet.
[2] Besluit van de ACM van 20 december 2016 met kenmerk ACM/DJZ/2016/207444_OV en Besluit op bezwaar van de ACM van 11 mei 2017 met kenmerk ACM/DJZ/2017/202617_OV.
[3] CBb 14 mei 2017, ECLI:NL:CBB:2019:204.

6. De ACM concludeert naar aanleiding van dit onderzoek dat artikel 25i Mw niet van toepassing is op het aanbieden van de doorontwikkelde KLIC-viewer. 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 gevolgde procedure (hoofdstuk 3), de toepasselijkheid van artikel 25i Mw (hoofdstuk 4), de zienswijze van partijen op een conceptversie van dit besluit en de reactie van de ACM daarop (hoofdstuk 5), en de conclusie van de ACM (hoofdstuk 6).

2 Wettelijk Kader

7. Op grond van artikel 70c, eerste lid, aanhef en onderdeel a, Mw kan de ACM, ingeval van een overtreding van artikel 25i, eerste lid, Mw verklaren dat zij een overtreding heeft vastgesteld.

8. 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 ex artikel 25i, eerste lid, Mw, het bevoordelingsverbod ex artikel 25j Mw, de plicht tot beschikbaarstelling gegevens ex artikel 25k Mw en de plicht tot functiescheiding ex artikel 25l Mw.

9. 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.

10. Om te kunnen vaststellen welke verplichtingen uit de Wet M&O in een concreet geval van toepassing zijn, dient achtereenvolgens:
    a. het bestuursorgaan in kwestie te worden gekwalificeerd;
    b. de verrichte activiteit te worden gekwalificeerd als economische activiteit;
    c. te worden vastgesteld dat geen van de wettelijke uitzonderingsbepalingen en/of overgangstermijn van toepassing zijn.

3 De procedure

11. De ACM heeft in januari 2020 een brief ontvangen van de serviceproviders over het vermeend handelen van het Kadaster in strijd met artikel 25i Mw. De serviceproviders en het Kadaster hebben naar aanleiding van deze brief desgevraagd aan de ACM schriftelijke en mondelinge informatie gegeven over de doorontwikkelde KLIC-viewer.

12. Vervolgens hebben de serviceproviders op 28 augustus 2020 een handhavingsverzoek ingediend. Naar aanleiding van het handhavingsverzoek en de schriftelijke en mondelinge informatie van de serviceproviders en het Kadaster heeft de ACM beoordeeld of het Kadaster bij de doorontwikkeling van de KLIC-viewer in overeenstemming handelt met het bepaalde in artikel 25i Mw.

13. Op 12 november 2020 heeft de ACM de conceptversie van dit besluit aan de serviceproviders en het Kadaster toegezonden ter verkrijging van een eventuele zienswijze op dit besluit. Het

Kadaster heeft hier op 1 december 2020 een reactie op gegeven en de serviceproviders hebben op 3 december 2020 hun zienswijze per brief aan de ACM kenbaar gemaakt.

4 Toepassing artikel 25i Mw

a. Bestuursorgaan

14. Artikel 25i, eerste lid, Mw is enkel van toepassing voor zover door een bestuursorgaan een economische activiteit wordt verricht. Het Kadaster is een bestuursorgaan in de zin van art. 1:1, eerste lid, sub a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Daarom richt de norm van artikel 25i, eerste lid, Mw zich tot het Kadaster.

b. Economische activiteit of wettelijke taak

15. Om te bepalen of de dienstverlening met betrekking tot de KLIC-Viewer is te kwalificeren als economische activiteit, moet worden aangesloten bij de Europese jurisprudentie ten aanzien van het begrip “economische activiteit”.[4]

16. Voor het vaststellen of een bestuursorgaan een economische activiteit verricht, is de aard van de activiteit bepalend.[5] 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.[6] 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.[7] Voor zover bestuursorganen handelen in de uitoefening van overheidsgezag, verrichten zij geen economische activiteit.

17. In de rechtsspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie 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.[8] De rechtsvorm, de wijze van financiering van de entiteit en of al dan niet sprake is van een winstoogmerk is hierbij niet doorslaggevend.[9]

18. In de zaak Compass-Datenbanken[10] heeft het Hof van Justitie de vraag beantwoord of het inzamelen en beheren van gegevens over ondernemingen, en het verstrekken van inzage in die gegevens door een Oostenrijkse overheidsinstantie, moet worden aangemerkt als de uitoefening van overheidsgezag of als een economische activiteit. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het verzamelen van de gegevens in dat geval behoorde tot de uitoefening van overheidsgezag. De ondernemingen hadden namelijk een wettelijk opgelegde mededelingsplicht en de Oostenrijkse overheidsinstantie had daaraan gekoppelde handhavingsbevoegdheden. Daarom verrichtte de Oostenrijkse overheidsinstantie met het verzamelen van de gegevens geen economische activiteit.[11]

[4] *Kamerstukken II*, 2007/2008, 31 354, nr. 3 p. 30-31.
[5] C-364/92 SAT Fluggellschaft mbH, r.o. 19.
[6] Idem, r.o. 30.
[7] C-343/95, Diego Cali & Figly Srl, r.o. 16.
[8] Zie hiertoe bijvoorbeeld zaak C-244, FFSA, C-115-97-117/97, Brentjes Handelsonderneming B.V. of C-41/90 Hofner/Elser.
[9] Zaak C-35/96, Commissie t. Italië.
[10] C-138/11, Compass-Datenbanken Gmbh.
[11] C-138/11, Compass-Datenbanken Gmbh, ro 40.

19. Het Hof van Justitie stelt vervolgens: “ook het overeenkomstig de nationale wettelijke regeling voor het publiek toegankelijk maken en houden van de verzamelde gegevens, hetzij via een eenvoudige inzage, hetzij via de verstrekking van print-outs, vormt geen economische activiteit, aangezien het bijhouden van een databank met dergelijke gegevens en het beschikbaar stellen daarvan aan het publiek activiteiten zijn die niet van het verzamelen van die gegevens kunnen worden gescheiden. Het verzamelen van die gegevens zou namelijk in grote mate zijn nut verliezen indien er geen databank werd bijgehouden waarin zij ter inzage van het publiek worden opgenomen”.[12]

Standpunten Serviceproviders en Kadaster

20. De serviceproviders betogen dat het Kadaster met de doorontwikkelde KLIC-viewer een economische activiteit verricht waarop de wet M&O van toepassing is. Zij stellen dat het Kadaster geen wettelijke taak heeft voor de doorontwikkeling van de KLIC-viewer; volgens de serviceproviders concurreert het Kadaster daarmee op oneerlijke wijze met de serviceproviders omdat zij de kosten niet doorberekent voor het aanbieden van de doorontwikkelde KLIC-viewer.

21. De functionaliteit van de doorontwikkelde online KLIC-viewer gaat volgens de serviceproviders verder dan eenvoudige inzage geven of het verstrekken van print-outs van de onder de Wet Informatie-Uitwisseling Ondergrondse Netten (WIBON) verzamelde gegevens aan grondroerders. Het Kadaster bewerkt de gegevens en zet ze om met gebruik van een programmeertaal waardoor zij geschikt wordt voor weergave op mobiele apparaten. Hiermee biedt het Kadaster volgens de serviceproviders een efficiënte bedrijfsoplossing aan die volledig los staat van de wettelijke taak van het Kadaster. De serviceproviders bieden deze efficiënte bedrijfsoplossing al jaren aan en concurreren op dit gebied met elkaar. Het Kadaster verrichtte deze activiteiten nog niet en heeft de activiteiten volgens de serviceproviders eerder altijd expliciet aan de markt overgelaten. Met de doorontwikkelde KLIC-viewer treedt het Kadaster in concurrentie met de serviceproviders. Uit voorgaande blijkt volgens de serviceproviders dat deze activiteiten niet onlosmakelijk samenhangen met de wettelijke taak van het Kadaster. Kortom: de serviceproviders stellen dat het aanbieden van dergelijke efficiënte bedrijfsoplossingen die geschikt zijn voor mobiele applicaties moet worden aangemerkt als een economische activiteit.

22. Het Kadaster heeft in de correspondentie met de ACM aangegeven dat het Kadaster met het aanbieden van de doorontwikkelde KLIC-viewer uitvoering geeft aan haar wettelijke taak. Het Kadaster geeft aan dat het gaat om een technische vernieuwing. In de oude KLIC-viewer kreeg het Kadaster het bovendien niet voor elkaar om de gegevens in het (wettelijk verplichte) vectorformaat inzichtelijk te maken en dit kan wel in de nieuwe. Er is dus volgens het Kadaster geen sprake van een economische activiteit. Hiermee is de Wet M&O niet van toepassing en is het Kadaster niet gehouden de integrale kosten door te berekenen bij het verstrekken van de doorontwikkelde KLIC-viewer. Het Kadaster betwist dat zij eerder de boodschap heeft uitgedragen om de activiteiten waar de doorontwikkeling op ziet bewust aan de markt over te laten.

Beoordeling ACM

23. De ACM is van oordeel dat het Kadaster met het aanbieden van de doorontwikkelde KLIC-viewer geen economische activiteit verricht. De ACM legt haar standpunt hieronder uit.

[12] Idem, r.o. 40; zie ook zaak T-138/15, Aanbestedingskalender BV e.a., ECLI:EU:T:2017:675.

24. Niet ter discussie staat dat het aanbieden van de oude KLIC-viewer geen economische activiteit is.

25. Het CBb heeft in zijn uitspraak van 14 mei 2019 geoordeeld dat de oude KLIC-viewer binnen de wettelijke taken van het Kadaster valt.[13] Uit artikel 3, eerste lid, aanhef, onder h, van de Kadasterwet en artikel 5 van de WIBON volgt dat het Kadaster als publieke taak heeft het bevorderen van de kenbaarheid van de ligging van ondergrondse kabels en leidingen, het beheer van het elektronische informatiesysteem waarmee informatie tussen beheerders enerzijds en opdrachtgevers, grondroerders en bestuursorganen anderzijds wordt uitgewisseld, alsmede het verstrekken van gebiedsinformatie. Hiermee is volgens het CBb onmiskenbaar het algemene belang van de openbare veiligheid gediend, wat een typische overheidstaak is. Uit artikel 3, eerste lid aanhef en onder j, van de Kadasterwet vloeit verder voort dat deze taak ook het bevorderen van de toegankelijkheid en de uitwisselbaarheid van de gegevens omvat. Het Kadaster geeft uitvoering aan haar wettelijke taken door middels de KLIC-viewer i) gebiedsinformatie ter beschikking te stellen in de vorm van (bewerkt) kaartmateriaal en via aan hem aangeleverde bestanden die geopend en bekeken kunnen worden door gebruikmaking van de software van het Kadaster; ii) de mogelijkheid te bieden het kaartmateriaal eenvoudig ‘op schaal’ te printen; iii) een liniaalfunctie aan te bieden zodat de afstand tussen kabels en leidingen tot elkaar en tot objecten en de grenzen van het betrokken gebied eenvoudig en nauwkeurig kan worden bepaald.

26. Het CBb stelt vast dat de door het Kadaster ter beschikking gestelde bestanden niet geopend en bekeken kunnen worden zonder daarvoor geschikte software. Daarom oordeelt het CBb dat tussen het ter beschikking stellen van die gegevens en het aanbieden van de KLIC-viewer een zodanige samenhang bestaat dat deze, gelet op de publieke taak van het Kadaster, niet los van elkaar kunnen worden gezien. Daarbij is in aanmerking genomen dat de door de KLIC-viewer geboden functionaliteit rechtstreeks samenhangt met en – door het gebruiksvriendelijke karakter ervan – dienstbaar is aan die publieke taak.

27. De vraag die moet worden beantwoord, is of het aanbieden van een doorontwikkelde KLIC-viewer (en het daarmee mobiel beschikbaar stellen van de KLIC-viewer) naar zijn aard niet los kan worden gezien van de publieke taak van het Kadaster zoals die onder meer is beschreven in artikel 3, eerste lid, aanhef, onder h, en onder j, van de Kadasterwet en artikel 5 van de WIBON, hetzij omdat de publieke taak van het Kadaster zonder het aanbieden van de doorontwikkelde KLIC-viewer grotendeel nutteloos zou zijn, hetzij omdat deze activiteiten nauw met elkaar verbonden zijn.[14]

28. De doorontwikkeling van de KLIC-viewer ziet op i) een verandering in software waarmee de bovengenoemde functionaliteiten worden aangeboden en ii) een verandering in lay-out. Ten aanzien van de nieuwe software geldt dat waar voorheen de software enkel met het besturingssysteem Microsoft Windows te gebruiken was, deze met de doorontwikkeling ook met andere besturingssystemen is te gebruiken waaronder op mobiele randapparatuur (zoals een mobiele telefoon).

29. Wat betreft de lay-out geldt dat de weergave van kaartmateriaal en brieven vernieuwd is. Bovendien zijn er binnen die lay-out twee toevoegingen beschikbaar gemaakt: 1) er zijn nieuwe filteropties mogelijk gemaakt die beter inzicht geven in de ligging van de kabels en leidingen. Zo kan nu niet alleen per thema worden geselecteerd, maar ook per netbeheerder en 2) eigen aanvraaggegevens van de KLIC-aanvraag kunnen worden getoond.

[13] CBb 14 mei 2017, ECLI:NL:CBB:2019:204, r.o. 4.6.

[14] CBb 18 december 2020, ECLI:NL:CBB:2020:923, r.o. 8.2.

30. De doorontwikkelde KLIC-viewer biedt volgens de ACM naar zijn aard geen andere of nieuwe functionaliteiten aan. Het aanbieden van de doorontwikkelde KLIC-viewer is nauw verbonden met de publieke taak en valt daarmee binnen de publieke taak van het Kadaster. Het feit dat de KLIC-viewer door de doorontwikkelde software nu ook op mobiele randapparatuur beschikbaar is, verandert de aard van de functionaliteiten niet. De functionaliteiten waren en blijven met de doorontwikkelde KLIC-viewer, kort samengevat: 1) weergave van kaartmateriaal en brieven; 2) meetfunctie en 3) printfunctie. Hiermee oefent het Kadaster haar wettelijke taak uit. Deze functionaliteiten zijn immers niet te scheiden van het beheer van het elektronische informatiesysteem waarmee informatie tussen beheerders enerzijds en opdrachtgevers, grondroerders en bestuursorganen anderzijds wordt uitgewisseld. Daarnaast ondersteunen de doorontwikkelde software en de mobiele beschikbaarheid het verstrekken van gebiedsinformatie en dragen deze technische doorontwikkelingen direct bij aan het bevorderen van de kenbaarheid van de ligging van ondergrondse kabels en leidingen en aan de toegankelijkheid en uitwisselbaarheid van deze informatie. Dit kan een belangrijke impuls geven aan het voorkomen van graafschade in het veld.

31. Voor zover de serviceproviders hebben aangevoerd dat het Kadaster de activiteiten waar de doorontwikkeling op ziet eerder expliciet aan de markt heeft overgelaten – wat van de juistheid van de stelling ook zij – kan dit niet tot een ander oordeel leiden.[15]

32. Gelet op het voorgaande blijft het Kadaster met het ter beschikking stellen van de doorontwikkelde KLIC-viewer binnen de grenzen van haar publieke taak om via het elektronische informatiesysteem de gegevens over de ligging van kabels en leidingen te verstrekken. De ACM is dan ook van oordeel dat het Kadaster geen economische activiteit verricht met het aanbieden van de doorontwikkelde KLIC-viewer.

33. De serviceproviders hebben de ACM tevens gewezen op plannen van het Kadaster om de KLIC-viewer nog verder te ontwikkelen. Dit besluit ziet alleen op de doorontwikkeling waar het handhavingsverzoek op is gericht en die hiervoor kort is beschreven in randnummer 28. De ACM merkt daarbij op dat zij enkel uitspraak kan doen over de doorontwikkelde KLIC-viewer zoals die bestond ten tijde van het indienen van het handhavingsverzoek. Over toekomstige doorontwikkelingen kan de ACM geen uitspraak doen, maar merkt zij wel op dat zij voorkomende gevallen zal beoordelen volgens het hiervoor in randnummers 23-32 beschreven beoordelingskader.

5 Zienswijze en reactie van de ACM op de zienswijze

34. Het Kadaster heeft in haar zienswijze aangegeven de conclusie van de ACM te onderschrijven dat het Kadaster met de doorontwikkeling van de KLIC-viewer niet in strijd handelt met de Wet M&O, omdat met het aanbieden van de doorontwikkelde KLIC-viewer geen sprake is van een economische activiteit.

35. De serviceproviders zijn het niet eens met de conclusie van de ACM dat het Kadaster artikel 25i Mw niet overtreedt. Zij dragen hiervoor een reeks argumenten aan die gaan over drie onderwerpen: (1) het toetsingskader, (2) de functionaliteit van de KLIC-viewer en (3) kader voor toekomstige ontwikkelingen. De ACM heeft als gevolg van deze zienswijze een aantal punten in het besluit verduidelijkt. Hieronder zal de ACM ingaan op de zienswijze van de

[15] Zie ook CBb 14 mei 2017, ECLI:NL:CBB:2019:204, r.o. 4.7.

serviceproviders ten aanzien van de drie onderwerpen en de verduidelijking die zij heeft gegeven als gevolg van de zienswijze.

Het toetsingskader

36. De serviceproviders zijn van mening dat de ACM uitgaat van een onjuist toetsingskader. Volgens de serviceproviders moet de toets zijn dat het ontwikkelen en aanbieden van de doorontwikkelde online KLIC-viewer onlosmakelijk verbonden moet zijn met de publieke taak van het Kadaster om ook te worden gekwalificeerd als een publieke taak. De doorontwikkelde KLIC-viewer is volgens de serviceproviders niet onlosmakelijk verbonden met de wettelijke taak. De serviceproviders geven daarbij aan dat het Kadaster voor de doorontwikkeling van de KLIC-viewer haar wettelijke taak structureel uitvoerde zonder de doorontwikkelde KLIC-viewer en dit dus niet onlosmakelijk verbonden is met de wettelijke taak. Ook merken de serviceproviders op dat het evenmin zo is dat de publieke taak van het Kadaster in grote mate haar nut verliest als zij niet de doorontwikkelde KLIC-viewer aanbiedt. De ACM had dit volgens de serviceproviders moeten onderzoeken.

37. De ACM heeft in randnummer 27 van dit besluit het wettelijk toetsingskader dat zij hanteert verduidelijkt. De toets moet zijn of de doorontwikkelde KLIC-viewer naar zijn aard niet los kan worden gezien van de publieke taak, hetzij omdat de publieke taak van het Kadaster zonder het aanbieden van de doorontwikkelde KLIC-viewer grotendeel nutteloos zou zijn, hetzij omdat deze activiteiten nauw met elkaar verbonden zijn.[16] In dit verband heeft de ACM in ogenschouw genomen of de doorontwikkeling nog steeds bijdraagt aan de publieke taak van het Kadaster en of er sprake is van nieuwe functionaliteiten. De ACM is van oordeel dat zij hiermee van een juist toetsingskader uitgaat en ziet geen aanleiding om haar besluit verder aan te passen.

De functionaliteit van de KLIC-viewer

38. De serviceproviders blijven bij hun standpunt dat de doorontwikkelde KLIC-viewer weldegelijk een nieuwe functionaliteit biedt. Ook benadrukken de serviceproviders dat, anders dan is overwogen in randnummer 22, het wel technisch mogelijk is om de gegevens in vectorformaat inzichtelijk te maken via de desktop KLIC-viewer.

39. De ACM verwijst hierbij opnieuw naar randnummer 30 waarom zij van mening is dat de doorontwikkelde KLIC-viewer geen nieuwe functionaliteit biedt. De stelling van de serviceproviders dat het inzichtelijk maken van de gegevens in vectorformaat via de desktop KLIC-viewer wel mogelijk is – wat van de juistheid van die stelling ook zij – leidt niet tot een ander oordeel.

Toekomstige ontwikkelingen

40. De Serviceproviders merken op dat zij er schade van ondervinden dat de ACM geen duidelijk kader heeft gegeven waar plannen van het Kadaster om de KLIC-viewer nog verder door te ontwikkelen aan getoetst kunnen worden. De serviceproviders kunnen nu niet nagaan in welke innovatieve oplossingen zij rendabel kunnen investeren omdat het risico bestaat dat het Kadaster deze functionaliteit ook kosteloos gaat aanbieden.

[16] CBb 18 december 2020, ECLI:NL:CBB:2020:923, r.o. 8.2.

41. De ACM merkt hierover op dat zij niet op voorhand een oordeel kan geven over toekomstige ontwikkelingen. Toekomstige doorontwikkelingen moeten op de merites worden beoordeeld aan de hand van het wettelijke toetsingskader zoals beschreven in dit besluit.

6 Conclusie

42. Artikel 25i Mw is alleen van toepassing in het geval een bestuursorgaan economische activiteiten verricht. Nu het Kadaster met het aanbieden van de KLIC-viewer geen economische activiteit verricht, is artikel 25i Mw in dit geval niet van toepassing. De ACM wijst het handhavingsverzoek van de serviceproviders af, omdat geen overtreding kan worden vastgesteld van artikel 25i Mw.

Den Haag,
Datum **9 februari 2021**

De Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.
M. Denkers BA, Msc, MBA
Directeur 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.