

Punt 8. : Wet markt en overheid;
aanwijzen uitzonderingen van
algemeen belang



Aan de raad

Samenvatting:

Per 1 juli 2012 is de Wet markt en overheid in werking getreden. Aanleiding voor deze wet is de constatering dat overheden direct of indirect (via hun overheidsbedrijven) steeds meer economische activiteiten zijn gaan verrichten, waarmee zij concurreren met de private sector. Overheden hebben de mogelijkheid om hun economische activiteiten beneden de kostprijs te verrichten door deze bijvoorbeeld te "subsiëren" via belastingheffing. Dit werkt concurrentievervalsing in de hand.

Typische overheidsactiviteiten (bijv. vergunningverlening, het vaststellen van een bestemmingsplan) vallen niet onder het begrip "economische activiteit". Deze activiteiten worden immers niet in concurrentie met private ondernemingen aangeboden, omdat zij alleen door de overheid worden verricht.

De Wet markt en overheid is niet van toepassing op uitzonderingen van algemeen belang. Het gaat hier om economische activiteiten van de overheid, die in het algemeen belang worden uitgeoefend omdat de markt daarin niet voorziet (marktfalen).

Wij hebben in principe besloten u voor te stellen de onderstaande economische activiteiten aan te wijzen als uitzonderingen van algemeen belang:

1. *van Het Ravijn - zwem sport zorg – de onderdelen:*
 - *het exploiteren van het zwembad, waaronder verhuur aan verenigingen;*
 - *het verhuren van ruimtes in het Ravijn aan maatschappelijke organisaties (bijv. verhuur ruimte aan zwem- en poloclub Het Ravijn).*
2. *de gemeentelijke binnen- en buitensportaccommodaties.*
3. *de gemeentelijke parkeergarage.*
4. *de gemeentelijke begraafplaatsen.*
5. *verhuur/in gebruik geven van maatschappelijk vastgoed (incl. grond).*

Dit ontwerp-besluit hebben wij onder de aandacht van de ondernemers in de gemeente Hellendoorn gebracht en daarbij aangegeven dat zij tot uiterlijk 10 april 2014 in de gelegenheid waren een zienswijze op dit ontwerp-besluit bij ons in te dienen. Van deze gelegenheid is geen gebruik gemaakt. Daarom stellen wij u voor de bovengenoemde economische activiteiten aan te wijzen als uitzonderingen van algemeen belang.

Opdracht:

Per 1 juli 2013 resp. 1 juli 2014 dienen de bestaande economische activiteiten, die door de verschillende overheden worden verricht, in overeenstemming te zijn met de gedragsregels, die de Wet markt en overheid in het leven heeft geroepen. Deze gedragsregels zijn:

- *doorberekening integrale kosten in de tarieven (per 1 juli 2014);*
- *geen bevoordeling overheidsbedrijven ten opzichte van concurrerende bedrijven (per 1 juli 2014);*
- *gegevensgebruik (per 1 juli 2014);*
- *functiescheiding (per 1 juli 2013).*

Onder "bestaande" economische activiteiten vallen de economische activiteiten die op 1 juli 2012 (de datum waarop de Wet markt en overheid in werking is getreden) reeds werden verricht. Voor economische activiteiten van na die datum geldt dat zij onmiddellijk aan de Wet markt en overheid moeten voldoen.

Voor de achtergronden van de Wet markt en overheid, de gedragsregels en de uitzonderingen daarop verwijzen wij korthedshalve naar de bijgevoegde memo.



Aanleiding:

Per 1 juli 2012 is de Wet markt en overheid in werking getreden. Aanleiding voor deze wet is de constatering dat overheden direct of indirect (via hun overheidsbedrijven) steeds meer economische activiteiten zijn gaan verrichten, waarmee zij concurreren met de private sector. Overheden hebben de mogelijkheid om hun economische activiteiten beneden de kostprijs te verrichten door deze bijvoorbeeld te "subsidiëren" via belastingheffing. Dit werkt concurrentievervalsing in de hand.

De Wet markt en overheid, die is opgenomen in de Mededingingswet (artikelen 25g tot en met 25m), heeft tot doel zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren om aldus oneerlijke concurrentie door de overheid te voorkomen. Dit doet zij door regels te stellen voor het betreden van markten en het gedrag op die markten door overheidsorganisaties of overheidsbedrijven.

Centraal in de Wet markt en overheid staat het begrip "economische activiteit". Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie moet onder "economische activiteit" worden verstaan "het aanbieden van goederen of diensten aan derden op een bepaalde markt", d.w.z. in concurrentie met private ondernemingen. Typische overheidsactiviteiten (bijv. vergunningverlening, het vaststellen van een bestemmingsplan) vallen niet onder het begrip "economische activiteit". Deze activiteiten worden immers niet in concurrentie met private ondernemingen aangeboden, nu zij alleen door de overheid kunnen worden verricht.

De verschillende overheden blijven in principe bevoegd om iedere economische activiteit uit te oefenen die zij wenselijk achten. De Wet markt en overheid tast deze (principe)vrijheid niet aan.

Het verrichten van economische activiteiten moet worden onderscheiden van het aanbesteden van goederen en diensten. Bij het laatste schakelt de overheid het bedrijfsleven in om gewenste economische activiteiten uit te voeren, bij het eerste oefent de overheid zelf (direct of indirect) de economische activiteit uit. Het aanbesteden van goederen en diensten valt daarom niet onder de Wet markt en overheid.

De Wet markt en overheid is niet van toepassing op uitzonderingen van algemeen belang. Het gaat hier om economische activiteiten van de overheid, die in het algemeen belang worden uitgeoefend omdat de markt daarin niet voorziet (marktfalen). Bij de aanwijzing van deze uitzonderingen moet aansluiting worden gezocht bij de door het Europese Hof van Justitie ontwikkelde jurisprudentie omtrent diensten van algemeen economisch belang (daeb). De rode draad in deze jurisprudentie is de volgende: decentrale overheden hebben een ruime beleidsvrijheid bij het omschrijven en laten uitvoeren van een daeb. Deze beleidsvrijheid is echter niet onbegrensd. Concreet betekent dit dat een decentrale overheid een taak in het publiek belang mag uitvoeren (of een overheidsbedrijf daarmee mag belasten) voor zover de verhoudingen op de interne markt niet onevenredig verstoord worden.

Het besluit tot vaststelling van een uitzondering van algemeen belang dient een krachtige motivering te bevatten, waarbij ook de belangen van private ondernemers worden meegewogen. Om die reden hebben wij de ondernemers in de gemeente in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen op ons voornemen om bepaalde economische activiteiten aan te wijzen als uitzondering van algemeen belang. Van deze gelegenheid hebben zij geen gebruik gemaakt (zie onder "Communicatie").

Voor de economische activiteiten, die wèl onder de werking van de Wet markt en overheid vallen (bijvoorbeeld de inzameling van bedrijfsafval), geldt dat zij moeten voldoen aan de hierboven genoemde vier gedragsregels. Dit betekent onder andere dat (minimaal) de volledige kostprijs in rekening moet worden gebracht dan wel dat de economische activiteit moet worden beëindigd.

Doelstelling:

Voldoen aan het uitgangspunt van de Wet markt en overheid, te weten het tegengaan van concurrentievervalsing door de overheid. Om aan deze doelstelling te voldoen, geldt een 4-tal

gedragsregels. Een aantal economische activiteiten van de overheid is uitgezonderd van deze gedragsregels. Daarnaast kunnen economische activiteiten onder bepaalde voorwaarden door de raad worden aangewezen als uitzonderingen van algemeen belang. In dat geval is de Wet markt en overheid evenmin van toepassing op die economische activiteiten.

Mogelijke oplossingen:

U kunt ervoor kiezen om geen economische activiteiten als uitzondering van algemeen belang aan te wijzen. In dat geval moeten deze economische activiteiten voldoen aan de gedragsregels. Dit betekent onder andere dat de integrale kosten in de tarieven moeten worden doorberekend. Dit zal er toe leiden dat de tarieven zeer fors zullen gaan stijgen, waardoor van de economische activiteiten niet of nauwelijks nog gebruik zal worden gemaakt. Dit is ongewenst.

Voorgestelde oplossingen:

Wij stellen u voor de volgende gemeentelijke economische activiteiten aan te wijzen als uitzonderingen van algemeen belang:

1. Het Ravijn - zwem sport zorg -. Bij de aanwijzing moet onderscheid worden gemaakt tussen het exploiteren van het zwembad en andere ruimtes voor niet-commerciële doeleinden enerzijds en het verhuren van onderdelen van het gebouw voor commerciële doeleinden anderzijds. Alleen het eerste kan worden aangemerkt als een uitzondering van algemeen belang. Op de commerciële activiteiten binnen het zwembad, zoals de verhuur van het restaurantgedeelte, zijn de gedragsregels van de Wet markt en overheid integraal van toepassing.
De tarieven zijn vastgelegd in het Tarievenbesluit gemeentelijke sportaccommodaties. Indien de integrale kostprijs zou worden verwerkt in de zwembadtarieven, zou dit ertoe leiden dat deze tarieven fors in prijs zouden moeten worden verhoogd. Het is zeer aannemelijk dat dit leidt tot minder gebruik van het zwembad. Gelet op het belang van zwemmen uit een oogpunt van volksgezondheid (beweging), onderwijs en recreatie, is dit ongewenst. Gelet ook op de afwezigheid van een (andere) ondernemer in de gemeente, die een zwembad exploiteert (marktfalen), is de aanwijzing van het zwembad in Het Ravijn - zwem sport zorg - en de verhuur van ruimtes in Het Ravijn aan maatschappelijke organisaties als uitzondering van algemeen belang zeer wel te verdedigen.
2. De gemeentelijke binnen- en buitensportaccommodaties. De tarieven zijn vastgelegd in het Tarievenbesluit gemeentelijke sportaccommodaties. Indien de integrale kostprijs zou worden verwerkt in de tarieven, zou dit ertoe leiden dat deze tarieven fors in prijs zouden moeten worden verhoogd. Het is zeer aannemelijk dat dit leidt tot minder gebruik van deze accommodaties. Gelet op het belang van sporten uit een oogpunt van volksgezondheid (beweging) en onderwijs is dit ongewenst. Gelet ook op de afwezigheid van een (andere) ondernemer in de gemeente, die deze faciliteiten exploiteert (marktfalen), is de aanwijzing van de binnen- en buitensportaccommodaties als uitzondering van algemeen belang zeer wel te verdedigen.
3. De gemeentelijke parkeergarage. Hiervoor geldt hetzelfde als voor het gemeentelijke zwembad: bij de volledige doorberekening van alle kosten van de parkeergarage in de tarieven zou het gebruik van de parkeergarage naar verwachting fors afnemen, hetgeen de exploitatie onder druk zou zetten. De parkeergarage voorziet in het algemeen belang dat er voldoende parkeergelegenheid voorhanden is. Bovendien concurreert de parkeergarage niet met andere, private parkeergarages (marktfalen).
4. De gemeentelijke begraafplaatsen. Artikel 24 van de Wet op de lijkbezorging gaat ervan uit dat er een gemeentelijke begraafplaats is. Met de aanwezigheid van de begraafplaatsen wordt dus een wettelijke taak uitgevoerd. Naast de 2 gemeentelijke begraafplaatsen zijn er 5 bijzondere begraafplaatsen in de gemeente. De bijzondere begraafplaatsen hanteren over het algemeen een restrictief "toelatingsbeleid" doordat geen mensen van een andere denominatie worden begraven. Bij de R-K begraafplaatsen is de toelating over het algemeen beperkt tot het lidmaatschap van de parochie. Een uitzondering geldt voor de begraafplaats in Haarle. Daar kunnen ook niet-leden van de parochie worden begraven, zij het tegen een hoger tarief, nl. dat van de gemeentelijke begraafplaatsen. De ruimte op deze begraafplaats is echter beperkt, zodat deze nooit de gemeentelijke begraafplaatsen kan vervangen. Daarnaast geldt als argument voor aanwijzing als uitzondering van

algemeen belang dat de tarieven voor de gemeentelijke begraafplaatsen (fors) boven de tarieven van de bijzondere begraafplaatsen, die met vrijwilligers werken, liggen, zodat verdringing niet aan de orde is. Er is dus een rechtvaardiging in het algemeen belang om een gemeentelijke begraafplaats te exploiteren.

5. Verhuur/in gebruik geven van maatschappelijk vastgoed (incl. grond). De gemeente geeft diverse maatschappelijke objecten in verhuur/in gebruik. Hierbij valt te denken aan dorpshuizen, de museumboerderij, molen De Hoop etc. Dit gebeurt om niet dan wel tegen een huur die beneden de kostprijs ligt. Zou de gemeente de volledige kostprijs in rekening brengen, dan zouden de gebruikers de exploitatie niet rond kunnen krijgen, hetgeen ten koste zou gaan van het sociaal-culturele leven (dorpshuizen, wijkcentra) dan wel de toeristische aantrekkingskracht van de gemeente (museumboerderij, molen De Hoop).

Burger- en overheidsparticipatie:

Bij dit voorstel speelt burger- en overheidsparticipatie geen rol.

Communicatie:

Wij hebben ons besluit om u in principe voor te stellen om de hierboven genoemde economische activiteiten aan te wijzen als uitzonderingen van algemeen belang bekend gemaakt in het Hellendoorn Journaal van 14 maart 2014. Bovendien is mededeling gedaan in de (elektronische) Nieuwsbrief werk en ondernemen van 24 maart 2014. Wij hebben daarbij aangegeven dat belanghebbende ondernemers in de gemeente in de gelegenheid worden gesteld tot uiterlijk 10 april 2014 op dit voornemen te reageren ("een zienswijze in te dienen"). Van deze gelegenheid is geen gebruik gemaakt, zodat wij u voorstellen om te besluiten conform het ontwerp-besluit.

Uw besluit zal worden bekend gemaakt in het Hellendoorn Journaal. Belanghebbenden kunnen vervolgens binnen 6 weken na de dag van bekendmaking een bezwaarschrift bij u indienen.

Effecten meten:

Zoals hierboven gesteld kan tegen het besluit bezwaar worden ingesteld door belanghebbenden. Maken zij van die gelegenheid gebruik dan zal moeten worden beoordeeld of het besluit de toets der kritiek kan doorstaan. Als het besluit eenmaal onherroepelijk is, vindt in beginsel geen verdere meting van effecten plaats.

Planning:

Het besluit treedt de dag na bekendmaking in het Hellendoorn Journaal in werking. Tegen het besluit kunnen rechtsmiddelen (bezwaar en beroep, al dan niet in combinatie met een verzoek om voorlopige voorziening) worden aangewend.

Concept-besluit:

Wij stellen u voor te besluiten de onderstaande economische activiteiten aan te wijzen als uitzonderingen van algemeen belang:

1. van Het Ravijn - zwem sport zorg – de onderdelen:
 - het exploiteren van het zwembad, waaronder verhuur aan verenigingen;
 - het verhuren van ruimtes in het Ravijn aan maatschappelijke organisaties (bijv. verhuur ruimte aan zwem- en poloclub Het Ravijn).
2. de gemeentelijke binnen- en buitensportaccommodaties.
3. de gemeentelijke parkeergarage.
4. de gemeentelijke begraafplaatsen.
5. verhuur/in gebruik geven van maatschappelijk vastgoed (incl. grond).

Nijverdal, 22 april 2014

Burgemeester en wethouders van Hellendoorn,

De secretaris,

de burgemeester,



F. Dijkstra MBA,



mevr. A.H. Raven BA,

Advies commissie(s):

De commissie ABZM stemt ermee in dat het voorstel als hamerstuk wordt voorgelegd aan de raad.

Nr. 13INT04389

Nijverdal, 27 mei 2014

Aldus besloten,

De raad van Hellendoorn,

De griffier,

de voorzitter,



mevr. drs. K. Zomer



mevr. A.H. Raven BA

Bijlagen:

memo Wet markt en overheid (14INT00130)