

Agendanr.: 8
Voorstelnr.: RB2017001
Onderwerp: verhuur ligplaatsen jachthaven in het kader van het algemeen belang
Programma:

Reden van agendering: ter besluitvorming

Aan de Raad,

Heerhugowaard, 28 februari 2017

Probleemstelling

De Wet markt en overheid (Wet M&O) is op 1 juli 2012 in werking getreden als onderdeel van de Mededingingswet. De wet kende een overgangsregeling waardoor de wet tot 1 juli 2014 alleen van toepassing was op nieuw te ondernemen activiteiten van overheden, waaronder gemeenten. De wet M&O legt een viertal gedragsregels op aan overheden en overheidsbedrijven. Met deze gedragsregels worden eventuele voordelen weggenomen die de overheid of overheidsbedrijven hebben ten opzichte van andere particuliere ondernemingen. De belangrijkste regel omvat de plicht tot integrale kostendoorberekening. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) ziet toe op naleving van de Wet markt en overheid.

De gemeente Heerhugowaard verricht met het exploiteren van de recreatiehaven Broekhorn een economische activiteit die onder de reikwijdte van de Wet M&O valt. Hierdoor is de verplichting tot het doorberekenen van de integrale kosten uit de Wet M&O van toepassing op de gemeente.

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft in haar besluit van 5 december 2016 geconcludeerd dat de gemeente Heerhugowaard in strijd met de Wet M&O nog steeds niet alle integrale kosten heeft doorberekend bij de exploitatie van ligplaatsen in de recreatiehaven Broekhorn en gelast de gemeente de tarieven aan te passen. Opvolging van de door ACM opgelegde last, leidt er echter toe dat té hoge tarieven moeten worden geheven wat ongewenste negatieve maatschappelijke gevolgen met zich meebrengt.

Door het nemen van een Algemeen Belang besluit kan dit worden voorkomen. Door de exploitatie van de recreatiehaven aan te merken als activiteit die wordt verricht in het kader van het algemeen belang, is deze activiteit uitgezonderd van de Wet M&O en de geconstateerde overtreding beëindigd. Het nemen van een dergelijk besluit is een bevoegdheid van de raad.

Inleiding / bestuurlijke achtergrond

De Wet markt en overheid (Wet M&O) is op 1 juli 2012 in werking getreden als onderdeel van de Mededingingswet. De wet kende een overgangsregeling waardoor de wet tot 1 juli 2014 alleen van toepassing was op nieuw te ondernemen activiteiten van overheden, waaronder gemeenten. De Wet M&O heeft als doel om zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en het bedrijfsleven te creëren wanneer overheden goederen of diensten op een markt aanbieden; economische activiteiten verrichten. Daartoe legt de wet M&O gedragsregels op aan overheden en overheidsbedrijven. Met deze gedragsregels worden eventuele voordelen weggenomen die de overheid of overheidsbedrijven hebben ten opzichte van andere particuliere ondernemingen. Doordat overheden beschikken over publieke middelen, ontstaat immers het risico dat die middelen oneigenlijk worden ingezet voor economische activiteiten, waardoor overheden in staat zijn om goederen of diensten aan te bieden voor een lagere prijs dan concurrerende particuliere ondernemingen. Daardoor zou de markt worden verstoord, aldus de wetgever.

De vier gedragsregels luiden als volgt:

Raadsvergadering: 28 feb 2017
Besluit: Aangenomen
Stemverklaring: BB, LMJ, D66, SP
Voor: HOP, CDA, VVD, D66, SH, PvdA, CU, ND, LMJ
Tegen: SP
* Bij stemming BB niet aanwezig

1. Integrale kostendoorberekening: als een overheid een economische activiteit verricht, dus een dienst aanbiedt of goederen levert, dan moeten ten minste de integrale kostprijs doorberekenen.
2. Beoordelingsverbod: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven, en zij mogen die overheidsbedrijven ook anderszins geen voordelen toekennen die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is.
3. Gegevensgebruik: overheden mogen de gegevens die zij vanuit hun publieke taak verkrijgen niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen voor uitvoering van de publieke taak.
4. Functiescheiding: als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke (bijvoorbeeld vergunning lenende) rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die activiteiten uitvoert. Mogen niet dezelfde mensen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van economische activiteiten, Dit is om (de indruk van) belangenverstrengeling en concurrentievervalsing tegen te gaan.

De Wet M&O kent verschillende uitzonderingen. Een belangrijke uitzondering is de algemeen belang uitzondering, waardoor de gedragsregels niet van toepassing zijn indien een overheid besluit dat een economische activiteit het algemeen belang dient.

De verplichting om ten minste de integrale kosten door te berekenen

Op 25 november 2014 (RB2014118) heeft de Raad de tarieven van ligplaatsen in de recreatiehaven Broekhorn vastgesteld. Als richtlijn zijn de in andere gemeentelijke havens en recreatiehavens gehanteerde tarieven aangehouden. Een aanvullend door de raad gesteld kader was dat alle onkosten gedekt dienen te worden uit de inkomsten van de liggelden, de inkomsten van passanten en overige inkomsten.

Naar aanleiding van signaal van een derde in november 2014 heeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM) aan de gemeente informatie inzake de realisatiekosten met de onderliggende gegevens opgevraagd welke informatie gedurende het jaar 2015 is geleverd en heeft ook veelvuldig correspondentie plaatsgevonden met de ACM. Op basis van de geleverde gegevens concludeert de ACM in september 2015 dat de gemeente niet heeft aangetoond dat het de integrale kosten heeft doorberekend in de ligplaatstarieven.

Vanwege verschil in inzicht over de totstandkoming van de realisatiekosten heeft in goed overleg en met instemming van de ACM een onafhankelijk taxateur de waarde in het economische verkeer van de recreatieve haven inclusief havengebouw en vier camperplaatsen vastgesteld.

De door de taxateur vastgestelde waarde is bepalend gesteld voor de herberekening van de integrale kosten voor de exploitatie van de ligplaatsen. De ACM komt vervolgens aan de hand van een uitgebreide uiteengezette berekening tot het oordeel dat de gemeente bij de exploitatie van de ligplaatsen niet ten minste de integrale kosten heeft doorberekend (besluit van 19 januari 2016).

Op 24 mei 2016 zijn de tarieven naar aanleiding van de taxatie en in overstemming met de uitgangspunten vermeld in bovengenoemd besluit van de ACM herzien en door de Raad vastgesteld. (RB2016027). Bij concept besluit van 24 augustus 2016 is de ACM van mening dat de gemeente nog steeds niet ten minste de integrale kosten doorberekent in de tarieven voor de ligplaatsen.

Naar aanleiding van dit concept besluit heeft de gemeente de berekeningsmethodiek van de ACM opgevraagd welke op 30 augustus 2016 is ontvangen en dientengevolge heeft de gemeente op 5 september 2016 haar zienswijze op het conceptbesluit ingediend.

Naar aanleiding van de ontvangen berekeningsmethodiek van de ACM is geconstateerd dat de ACM de kapitaallasten op basis van annuïteit afschrijft en de gemeente lineair afschrijft.

De gemeente volgt hierbij het beleid conform de Nota vaste activa 2010 Heerhugowaard (Activanota) zoals vastgesteld door de Raad op 15 december 2009 (RB2009102) en schrijft alle investeringen in gebouwen en installaties, in respectievelijk 40 en 15 jaar, af volgens de lineaire methode.

In haar definitieve besluit van 5 december 2016 blijft de ACM bij haar standpunt van de berekeningsmethode die afschrijft op basis van annuïteit en stelt dat de gemeentelijke lineaire afschrijvingsmethodiek niet correct is.

Tevens is geconstateerd dat de ACM in haar definitief besluit stelt dat de inkomsten van de camperplaatsen niet verrekend mogen worden met de exploitatiekosten van de ligplaatsen omdat zij "niet tot dezelfde productmarkt behoren". In de gehele periode dat deze zaak speelt is dit nooit een punt van discussie geweest en ook in het conceptbesluit van 24 augustus 2016 is dit niet vermeld. Daarbij gaat de ACM geheel voorbij aan het feit dat zij hebben ingestemd met de in het taxatierapport vastgestelde waarde in het economisch verkeer waar de vier camperplaatsen onderdeel van uit maken.

Vanwege het feit dat voldaan wordt aan het kader van de Raad, een kostendekkende exploitatie, en naar mening van de gemeente wordt voldaan aan de met de ACM overeengekomen uitgangspunten c.q. investeringskosten is niet eerder gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot een besluit in het kader van het algemeen belang.

Gelet op het feit dat de ACM in haar definitief besluit d.d. 5 december 2015 de gemeente een last onder dwangsom oplegt om binnen 12 weken een einde te maken aan de overtreding van de Wet M&O door ten minste de door ACM berekende integrale kosten door te berekenen, laat dit besluit ons inziens geen andere weg om nu van deze mogelijk wel gebruik te maken.

Opvolging van de door ACM opgelegde last, leidt er immers toe dat té hoge tarieven moeten worden geheven wat ongewenste negatieve maatschappelijke gevolgen met zich meebrengt.

Deze gevolgen kunnen zijn:

- Bij te hoge tarieven kunnen en zullen huurders elders een ligplaats gaan huren,
- Leegstand in de recreatieve jachthaven leidt tot minder inkomsten,
- Minder inkomsten leidt tot een onrendabele exploitatie met een mogelijke sluiting van de haven als gevolg,
- De stichting die de recreatieve haven beheert en exploiteert zal zich beraden op haar voortbestaan, indien de stichting dit niet meer wil doen kan dit leiden tot een mogelijke sluiting van de recreatiehaven.
- BPD (voorheen Bouwfonds) kan zich beroepen op de realisatie overeenkomst met de gemeente, waar de realisatie van de haven onderdeel vanuit maakt, bij het niet meer beheren en exploiteren van de recreatiehaven.
- De Provincie Noord Holland heeft middels een subsidie bijgedragen aan de realisatie van het havengebouw en kan de gemeente daarop aanspreken bij het niet meer beheren en exploiteren van de recreatiehaven.

Door het nemen van een Algemeen Belang besluit kan dit worden voorkomen. Door de exploitatie van de recreatiehaven aan te merken als activiteit die wordt verricht in het kader van het algemeen belang, is deze activiteit uitgezonderd van de Wet M&O waardoor de geconstateerde overtreding is beëindigd met als gevolg dat de ACM de gemeente geen dwangsom meer kan opleggen. Het nemen van een dergelijk besluit is een bevoegdheid van de raad.

Uitzondering voor economische activiteit in het algemeen belang

Wanneer een bepaalde activiteit door de markt niet wordt aangeboden, oftewel slechts tegen hoge prijzen kan het wenselijk zijn of zelfs noodzakelijk zijn dat de overheid die activiteit ten een lagere prijs aanbied in het algemeen belang.

Overheden kunnen zelf een besluit nemen waarbij zij vaststellen welke economische activiteiten zij in het algemeen belang achten. Bij de gemeente is de Raad het bevoegde orgaan om een dergelijk besluit te nemen. De Raad heeft bij het nemen van zo'n besluit een grote mate van

beleidsvrijheid. Randvoorwaarde is dat er goede gronden zijn om een specifiek algemeen belang te beschermen en dat een afweging plaatsvindt van dat algemeen belang enerzijds en de belangen van derden die door besluit worden geraakt (particuliere ondernemers) anderzijds. Daardoor is in ieder geval vereist dat de uitzondering is om het beoogde belang te beschermen en dat de maatregel proportioneel is. Derden mogen niet onevenredig door het besluit worden benadeeld.

Oplossingsrichtingen

De gemeente Heerhugowaard verricht met de exploitatie van de recreatiehaven Broekhorn een economische activiteit die onder de reikwijdte van de Wet M&O valt en ten aanzien waarvan de ACM heeft geoordeeld dat de gemeente de Wet M&O overtreedt door niet ten minste de integrale kosten van deze activiteit door te berekenen in de liggelden. Volledige doorberekening van de integrale kosten conform het besluit van de ACM heeft tot gevolg dat te hoge tarieven moeten worden geheven wat zal leiden tot maatschappelijk ongewenste situaties. (zie mogelijke genoemde consequenties op pagina 3) Voor deze activiteit is het wenselijk dat een uitzondering wordt gemaakt door deze bij raadsbesluit aan te wijzen als economische activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang.

Verhuur van ligplaatsen

Het gaat bij de verhuur hiervan met name om de verhuur van ligplaatsen in de recreatiehaven Broekhorn door de Stichting Recreatiehaven Broekhorn. Bij deze stichting staat het maatschappelijk doel voorop en is er geen sprake van winstoogmerk. Het in rekening brengen van de volledige integrale kosten, zoals door het ACM berekend, zal er toe leiden dat de stichting hogere verhuurkosten in rekening zal moeten brengen en zo hun maatschappelijke activiteit niet meer kan uitvoeren.

De recreatiehaven Broekhorn vormt als voorziening een belangrijke basis in de sociale en recreatieve infrastructuur. Het streven is erop gericht dat het beheer en de exploitatie van de recreatiehaven kostendekkend is, m.a.w. de onkosten dienen gedekt te worden door de inkomsten van liggelden en inkomsten van passanten.

Het belang van deze recreatiehaven op maatschappelijk, recreatief en sociaal gebied weegt zwaarder dan het commerciële belang dat partijen hebben in deze markt bij een integrale kostendoorberekening (ACM methode) door onze gemeente. Ten opzichte van andere nabij gelegen havens neemt de recreatiehaven Broekhorn geen bevoorrechte positie in waardoor de belangen van derden zoveel als mogelijk worden gerespecteerd.

De recreatiehaven Broekhorn is onderdeel van het in ontwikkeling zijnde woongebied Broekhorn zoals overeengekomen in de Realisatie Overeenkomst tussen BPD (voorheen Bouwfonds) en de gemeente Heerhugowaard november 2011. Een recreatiehaven op een strategische plek tegenover het natuur- en recreatiegebied Oosterdel, waar de bewoners van de wijk Broekhorn en van Heerhugowaard laagdrempelig een ligplaats kunnen huren tegen een maatschappelijk tarief. Een tarief overeenkomend met andere gemeentelijk- en verenigingshavens en derhalve afwijkend van de tarieven van commerciële jachthavens. Met het maatschappelijk tarief wordt naast het watertoerisme de toeristische aantrekkingskracht van Heerhugowaard bevorderd.

Commerciële jachthavens hebben in de regel naast huurinkomsten van ligplaatsen ook inkomsten uit horeca, botenverhuur, winterstalling, watersportwinkel en onderhoud. In de recreatiehaven Broekhorn zijn alleen ligplaatsen aanwezig.

Daarnaast functioneren gemeentelijke- en verenigingshavens, en ook de recreatiehaven Broekhorn, op basis van vrijwilligers.

Gelet op bovenstaande stellen wij u voor om de genoemde economische activiteit vast te stellen als activiteit in het algemeen belang, zoals bedoeld in artikel 25h Mededingingswet.

Juridische gevolgen

Door de verhuur van ligplaatsen van de recreatiehaven aan te merken als activiteit die wordt verricht in het kader van het algemeen belang, is deze activiteit met ingang van de dag volgende op de bekendmaking van het besluit uitgezonderd van de Wet M&O waardoor de geconstateerde overtreding is beëindigd met als gevolg dat de ACM de gemeente geen dwangsom meer kan opleggen.

Financiële gevolgen

Dit voorstel is een bevestiging van het huidige beleid en heeft geen financiële gevolgen.

Sociaal/Economisch/Fysiek Domein

-

Duurzaamheidsbeleid

Het afwegingskader duurzame is niet ingevuld omdat het bestaande beleid niet is c.q. wordt gewijzigd. Uitgangspunt blijft een integrale doorberekening van de kosten e.e.a. conform de Nota vaste activa 2010 Heerhugowaard.

Communicatie

Van het besluit om de activiteit aan te wijzen als activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang, wordt mededeling gedaan in het Heerhugowaards Nieuwsblad.

Monitoring/Evaluatie

-

Samenvatting:

Op grond van de wet M&O moet de gemeente bij de uitvoering van bestaande economische activiteiten onder andere de integrale kostprijs in rekening brengen. Het is aan de Raad om aan te geven welke economische activiteiten worden uitgevoerd in het kader van algemeen belang en waarvoor zij dientengevolge niet de integrale kostprijs wenst door te berekenen. Hierboven is gemotiveerd aangegeven dat het verhuur van ligplaatsen gezien kan worden als een economische activiteit die in het kader van algemeen belang wordt uitgevoerd.

Voorstel / besluit:

Wij stellen u voor om bekend te maken dat de gemeentelijke activiteit "het verhuur van ligplaatsen" is vastgesteld als activiteit die plaats vindt in het kader van het algemeen belang zoals bedoeld in artikel 25h lid 5 en 6 Mededingingswet,

Burgemeester en wethouders van Heerhugowaard,

de wnd. secretaris,

de wnd. burgemeester,

Advies commissie Middelen d.d. 30 januari 2017

RB2017001 Raadsvoorstel tot vaststelling van een economische activiteit in het kader van het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h lid 5 en 6 Mededingingswet.

Bespreekstuk

Voor	HOP, CDA, VVD, D66, SH, PvdA, CU, ND, LMJ
Tegen	SP
	*Bij stemming BB niet aanwezig

Nr.: RB2017001

de Raad van de gemeente Heerhugowaard;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 17 januari 2017;

gelet op het advies van de commissie Middelen d.d. 30 januari 2017;

gelet op: artikel 25h lid 5 en 6 van de Mededingingswet;

b e s l u i t

om bekend te maken dat de gemeentelijke activiteit “het verhuur van ligplaatsen” is vastgesteld als activiteit die plaats vindt in het kader van het algemeen belang zoals bedoeld in artikel 25h lid 5 en 6 Mededingingswet,

Heerhugowaard, 28 februari 2017

De Raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,