



Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
T.a.v. de heer Van Zanen
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG

Den Haag, 19 juni 2015

Aantal bijlage(n):

Uw kenmerk:

Ons kenmerk: ACM/DM/2015/203180

Onderwerp: 15.0604.29 | Wet Markt en Overheid

Geachte heer Van Zanen,

Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) ontvangt regelmatig signalen van ondernemers in de recreatiesector over oneerlijke concurrentie door gemeenten die gratis dan wel tegen een geringe vergoeding camperplaatsen aanbieden aan particulieren. Daarbij is een concreet vermoeden ontstaan dat veel van deze gemeenten hun handelswijze nog niet in overeenstemming hebben gebracht met de Wet Markt en Overheid (hierna: Wet MenO). Deze wet beoogt gelijke concurrentieverhoudingen te creëren tussen overheden en ondernemers die producten of diensten aanbieden op een markt.

ACM constateert dat er bij sommige gemeenten onduidelijkheid bestaat over de vraag in hoeverre de Wet MenO van toepassing is op het aanbieden van camperplaatsen. Zo vragen gemeenten zich af of het voor de toepassing van de Wet MenO uitmaakt of er voorzieningen worden aangeboden op de camperplaats. Met deze brief geeft ACM hier duidelijkheid over.

Algemeen beoordelingskader economische activiteiten

De Wet MenO is alleen van toepassing op economische activiteiten van overheidsorganisaties.¹

Volgens vaste jurisprudentie is een economische activiteit "elke activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt".² Het is mogelijk dat een overheidsorganisatie zowel economische, als niet economische activiteiten verricht.³

¹ De gedragsregels van de Wet MenO zijn gericht op bestuursorganen in verband met de bestuursrechtelijke positie van bestuursorganen. In deze brief wordt gesproken over overheidsorganisaties, omdat dit de leesbaarheid ten goede komt. Onder overheidsorganisaties wordt verstaan: het rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen.

² o.a. C-113/07 SELEX Sistemi Integrati SpA, r.o. 69.

³ C-82/01 P, Aeroports de Paris, r.o. 74.



Voor het vaststellen of een overheidsorganisatie een economische activiteit verricht, is de aard van de activiteit bepalend.⁴ Uit jurisprudentie blijkt dat in dit kader onder meer van belang is wat het doel is waarmee de activiteiten door een overheidsorganisatie worden verricht en aan welke regels de activiteiten zijn onderworpen.⁵

Als het gaat om activiteiten die door overheidsorganisaties worden verricht, dient volgens jurisprudentie onderscheid te worden gemaakt tussen de situatie waarin de overheidsorganisatie handelt in de uitoefening van overheidsgezag en die waarin economische activiteiten worden verricht, bestaande uit het aanbieden van goederen en diensten op de markt.⁶ Voor zover overheidsorganisaties handelen in de uitoefening van overheidsgezag, verrichten zij in beginsel geen economische activiteit.

Een leidend beginsel in de rechtspraak van het Hof van Justitie omtrent 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 overheidsorganisatie in kwestie daarmee, feitelijk of potentieel, in concurrentie treedt of zou kunnen treden.⁷

Toepassing op camperplaatsen

Gemeenten hebben een kader stellende bevoegdheid op het gebied van het aanwijzen van camperplaatsen. Deze bevoegdheid is doorgaans vastgelegd in een gemeentelijke Verordening. Gemeenten bepalen hiermee onder andere op welke plaatsen en tijden recreatief nachtverblijf is toegestaan.

Het feit dat gemeenten de bevoegdheid hebben om vast te stellen waar particulieren nachtelijk mogen recreëren, betekent niet dat gemeenten ook verplicht zijn om zelf camperplaatsen aan te bieden. Gemeenten hebben daartoe geen wettelijke taak. Het aanbieden van camperplaatsen door gemeenten is als zodanig niet te kwalificeren als uitoefening van overheidsgezag die bij of krachtens de wet aan gemeenten is opgedragen. De kader stellende bevoegdheid van gemeenten op het gebied van het aanwijzen van camperplaatsen moet zodoende los worden gezien van het feitelijk aanbieden van camperplaatsen door gemeenten.

Op het moment dat gemeenten camperplaatsen aanbieden met de mogelijkheid tot recreatief nachtverblijf, verrichten zij economische activiteiten waarmee zij feitelijk, dan wel potentieel, in concurrentie treden met particuliere ondernemingen. Aan recreanten wordt immers de mogelijkheid geboden om op een daartoe door de gemeente aangewezen plek te overnachten, hetgeen een dienst is die ook wordt aangeboden (of kan worden aangeboden) door particuliere ondernemingen. Het voorgaande geldt ook als gemeenten een parkeerplaats voor campers aanbieden met

⁴ C-364/92 SAT Fluggesellschaft mbH r.o. 19.

⁵ Idem, r.o. 30.

⁶ C-343/95, Diego Cali & Figli Srl, r.o. 16.

⁷ Zie hiertoe bijvoorbeeld zaak C-244/94, FFSA, C-115-/97-117/97, Brentjes Handelsonderneming B.V. of C-41/70 Höfner/Elser.



voorzieningen, zoals elektra en water, al dan niet gecombineerd met recreatief nachtverblijf. Ter verduidelijking: een camperplaats waarop niet overnacht mag worden en die geen voorzieningen biedt, ziet ACM als straatparkeren waar gemeenten handelen in de uitoefening van overheidsgezag.⁸

Naleving Wet MenO

Gemeenten dienen bij het verrichten van economische activiteiten de gedragsregels uit de Wet MenO na te leven. Dit betekent onder meer dat gemeenten op grond van artikel 25i, lid 1, Mededingingswet gehouden zijn om de integrale kosten door te berekenen in de tarieven voor het aanbieden van gemeentelijke camperplaatsen. De Wet MenO is niet van toepassing op activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. In dat geval zal hier een door de gemeenteraad genomen algemeen belang besluit aan ten grondslag moeten liggen.

ACM benadrukt het belang van een gelijk speelveld tussen gemeenten en ondernemers in de recreatiesector. ACM treedt dan ook op tegen gemeenten waarvan de handelwijze niet in overeenstemming is met de Wet MenO.

Ik verzoek u deze brief onder de aandacht te brengen van uw leden.

Indien u naar aanleiding van deze brief nog vragen of opmerkingen heeft dan kunt u contact opnemen met het team Markt en Overheid van ACM, bereikbaar via emailadres: marktenoverheid@acm.nl.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

Wg.
dr. B.L.K. Vroomen
Teammanager
Directie Mededinging

⁸ Zie het onderdeel parkeergarages van de sectorstudies Markt en Overheid:
<https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=13959>.