

PER E-MAIL

Gemeente Dronten
T.a.v. de heer W. Bottenberg
Postbus 100
8250 AC DRONTEN

Per e-mail: w.bottenberg@dronten.nl

mr. K. Timmer
Advocaat
050 5997942
k.timmer@trip.nl

Groningen, 21 februari 2025

Inzake	Algemeen belang besluit circulair ambachtscentrum
Onze ref.	32500090/KT/te
Documentnr.	72547608v1

Geachte heer Bottenberg,

I. Inleiding

U heeft ons gevraagd de ons toegezonden motivering van het voorgenomen college- en raadsbesluit te beoordelen. Het gaat om een concept-besluit strekkende tot aanwijzing van een aantal met name genoemde activiteiten als activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. Wij spraken in de afgelopen dagen over een aantal onderdelen van het concept-besluit. Verder spraken wij ook over de implicaties van de zeer stringente, zo al niet haast onneembare, eisen uit de jurisprudentie met betrekking tot de motivering en onderbouwing van dergelijke besluiten en de in dat verband bestaande procesrisico's.

Tegen die achtergrond heeft u ons niettemin gevraagd suggesties te doen voor de motivering van het besluit. Gemakshalve nemen wij de tekst van de motivering hieronder integraal weer in het ingesprongen gedeelte van het advies:

II. Gewijzigde motivering:

Nederland heeft zich tot doel gesteld om in 2050 volledig circulair te zijn. Dit is vastgesteld in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie. Eén van de projecten in dit programma is het 'icoonproject Circulaire Ambachtscentra', dat zich richt op het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van dergelijke centra in 2030. Het door de raad in 2021 vastgestelde Grondstoffenbeleidsplan sluit daar naadloos op aan. Een van de elementen uit dit plan is namelijk de transformatie van de milieustraat, van een traditioneel afvalbrengstation, naar een circulaire toekomstbestendige milieustraat. Onderdeel daarvan is de toekomstige realisatie van een circulair ambachtscentrum.

Een circulair ambachtscentrum is een locatie waar verschillende partijen, zoals kringloopwinkels, reparatiespecialisten, onderwijs en het sociale domein, samenwerken aan het verminderen van afvalstromen en het zo veel mogelijk realiseren van product- en materiaalhergebruik. Voor een uitgebreide toelichting over het circulaire ambachtscentrum wordt verwezen naar het document 'Plan van aanpak Circulair Ambachtscentrum', van de afdeling ARCA, van mei 2024.

Overheden zijn wettelijk verplicht om in geval van economische activiteiten, waaronder het verhuren of in gebruik geven van vastgoed, de integrale kosten daarvan in rekening te brengen. Dat zou in dit geval zeer onwenselijk zijn. Gebleken is namelijk dat de beoogde gebruikers van het circulair ambachtscentrum over het algemeen wel bereid zijn hun bijdrage te leveren aan circulaire activiteiten, en daartoe gebruik te maken van het circulair ambachtscentrum, maar die bereidheid vervalt of substantieel afneemt als zij daarvoor een financiële vergoeding moeten betalen. Voor het (goed) functioneren van het circulair ambachtscentrum is daarom noodzakelijk dat geen kosten in rekening worden gebracht.

De wet biedt een uitzondering op de verplichting om de integrale kosten in rekening te brengen, indien voor de betreffende activiteit door de gemeenteraad een zogenoemd 'algemeen belang besluit' is genomen. Gelet op het grote belang van het circulair ambachtscentrum en de gevolgen van het in rekening brengen van de integrale kostprijs, wordt de raad voorgesteld om ten aanzien van het circulair ambachtscentrum een algemeen belang besluit te nemen.

Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid maakt onderdeel uit van de Mededingingswet (Mw) en bestaat onder meer uit vier gedragsregels voor overheden als het gaat om economische activiteiten (artikelen 25i t/m 25l van de Mw). Aan deze gedragsregels dienen overheden zich te houden als zij door het verrichten van economische activiteiten de concurrentie aangaan met bedrijven.

Onder een "economische activiteit" wordt verstaan: het door een entiteit aanbieden van goederen of diensten op een markt. Daarin ligt besloten dat de betrokken goederen of diensten worden aangeboden in (potentiële) concurrentie met andere ondernemingen. Voor dit voorstel is met name relevant dat het verhuren en (om niet) in gebruik geven van gemeentelijk vastgoed als een economische activiteit kwalificeert.

Een van de gedragsregels bepaalt dat overheidsorganisaties ten minste de integrale kosten van hun product of dienst in rekening moeten brengen bij afnemers van de betrokken producten of diensten (artikel 25i van de Mw). Deze verplichting brengt met zich dat zodanige prijzen voor economische activiteiten moeten worden vastgesteld dat deze activiteiten ten minste kostendekkend zijn. De gedachte achter deze verplichting is dat op de markten waarop in concurrentie wordt getreden met private ondernemers een gelijk speelveld blijft bestaan.

De Mw biedt echter een uitzonderingsmogelijkheid ten aanzien van de verplichting om die integrale kosten door te berekenen. Artikel 25h, vijfde lid, van de Mw bepaalt dat hoofdstuk 4b van de Mw – daarin is onder meer de gedragsregel over integrale kosten opgenomen – niet van toepassing is op economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. Dat lid is de grondslag voor het zogenoemde ‘algemeen belang besluit’ dat thans ter besluitvorming voorligt.

De bevoegdheid om economische activiteiten aan te wijzen die plaatsvinden in het algemeen belang berust bij de gemeenteraad (artikel 25h, zesde lid, van de Mw). Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat het betrokken bestuursorgaan een “aanzienlijke beoordelingsruimte” heeft bij het bepalen of een activiteit plaatsvindt in het algemeen belang. Die beoordelingsruimte is echter niet onbegrensd. Verder moet de aanwijzing van activiteiten voldoen aan de vereisten die daaraan in de jurisprudentie zijn gesteld. Dat komt, kortgezegd, neer op het volgende:

- Vastgesteld moet worden of sprake is van een algemeen belang dat door de desbetreffende economische activiteit wordt gediend;
- De integrale kostprijs van de economische activiteit moet worden berekend en onderzocht moet worden of het doorberekenen van die integrale kostprijs ertoe zou leiden dat de nagestreefde beleidsdoelen niet wordt bereikt en wat hiervan de gevolgen zouden zijn;
- Tot slot moeten de gevolgen van het algemeen belangbesluit voor andere betrokken particuliere ondernemingen inzichtelijk worden gemaakt en een afweging worden gemaakt tussen het algemeen belang en de gevolgen van het algemeen belang besluit voor die particuliere onderneming(en).
- Voor het volledige toetsingskader wordt verwezen naar twee uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) van 18 december 2018 (Cbb 18 december 2018, ECLI:NL:CBB:2018:660 en ECLI:NL:CBB:2018:661), waarin dat kader voor het eerst uiteen is gezet.

Omvang van de aanwijzing

De aanwijzing heeft betrekking op het (om niet) in gebruik geven van het circulair ambachtscentrum alsmede het faciliteren van de circulaire activiteiten die plaatsvinden in dat centrum, in de breedste zin van het woord. Dat betekent onder meer het in gebruik geven van de ruimtes in het circulair ambachtscentrum, maar ook het in gebruik geven van de aanwezige voorzieningen en producten, of het aanbieden van diensten, die nodig zijn voor de (circulaire) activiteiten die plaatsvinden in het centrum. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het in

gebruik geven van machines, gereedschap, grondstoffen en andere materialen, of het gebruikmaken van de hulp, kennis en ervaring van gemeentemedewerkers.

Algemeen belang

In het circulair ambachtscentrum ligt de focus op het verminderen van afvalstromen en het zo veel mogelijk realiseren van product- en materiaalhergebruik. Het effect daarvan is dat minder nieuwe producten gemaakt hoeven worden, waardoor ook minder grondstoffen nodig zijn en uiteindelijk minder CO₂-uitstoot plaatsvindt. Naast het feit dat het circulair ambachtscentrum een positief effect op het milieu heeft, biedt het centrum ook kansen voor werkgelegenheid, voorlichting, educatie en sociale samenhang. Het circulair ambachtscentrum creëert meer bewustwording en brengt het belang van een circulaire economie breed onder de aandacht. Daarmee is het centrum een van de aanjagers van een circulaire economie en een belangrijke schakel in het proces om de doelstellingen op circulair gebied te halen. Het is daarom zonder meer in het algemeen belang dat partijen gebruik maken van het circulair ambachtscentrum.

Integrale kostprijs

De Mw schrijft geen vaste methode voor het berekenen van de integrale kostprijs voor, maar artikel 3 van het Besluit markt en overheid en de Handreiking Wet Markt & Overheid geven daarvoor wel handvaten. De berekening moet volgens objectief te rechtvaardigen bedrijfseconomische principes worden gemaakt. Bij de berekening van de integrale kosten moeten alle kosten die verband houden met de economische activiteit worden meegenomen. Dat omvat onder meer operationele kosten, afschrijving- en onderhoudskosten en vermogenskosten van de economische activiteit.

Er is in kaart gebracht wat de investeringskosten en jaarlijkse exploitatiekosten zijn van het circulair ambachtscentrum. Daarvoor wordt verwezen naar de begroting die is opgenomen in bijlage 6 van het eerdergenoemde Plan van Aanpak. Mede op basis daarvan kan de integrale kostprijs voor het in gebruik geven van het circulair ambachtscentrum worden berekend. De kosten zijn echter sterk afhankelijk van onder meer de omvang en het duur van het gebruik, maar op basis van het thans voorliggende investeringsplan en de daarin genoemde gegevens zijn de integrale kosten voor het in gebruik geven van het gehele ambachtscentrum bepaald op € 32.240 per jaar.

De bedoeling is dat het circulair ambachtscentrum wordt gebruikt door verschillende (met name: maatschappelijke) partijen, zoals kringloopwinkels, reparatiespecialisten, onderwijsinstellingen en het sociale domein. Om de doelstellingen op het gebied van een circulaire economie te kunnen bereiken, is het is van groot belang dat deze partijen ook daadwerkelijk (en zoveel mogelijk) van het circulair ambachtscentrum gebruik gaan maken.

Met diverse potentiële gebruikers en samenwerkingspartners, zoals onderwijsinstellingen, kringloopwinkels, Repair Café, vrijwilligers, de voedsel- en speelgoedbank en maatschappelijke organisaties (bijv. burgers in de knel), zijn gesprekken gevoerd over het circulair ambachtscentrum. Vrijwel alle partijen zijn enthousiast over het initiatief en willen graag een samenwerking aangaan of anderszins gebruikmaken van het circulair ambachtscentrum en haar faciliteiten.

Wel wordt daarbij het belang van bestuurlijke daadkracht benadrukt; partijen verwachten dat de gemeente een stimulerende en faciliterende rol speelt. Uit de gesprekken komt duidelijk naar voren dat de betreffende partijen weliswaar bereid zijn hun bijdrage te leveren aan circulaire activiteiten in het algemeen, en het circulair ambachtscentrum in het bijzonder, maar die bereidheid vervalt of substantieel afneemt als zij daarvoor een financiële vergoeding (aan de gemeente) moeten betalen. Daarbij speelt ook mee dat de betreffende partijen, die vaak een maatschappelijke functie hebben en met vrijwilligers werken, over het algemeen beperkte financiële middelen ter beschikking hebben. Het in rekening brengen van kosten zal leiden tot demotivering, verlies van vertrouwen en stagnatie in de overgang naar een circulaire economie.

Voor het (goed) functioneren van het circulair ambachtscentrum is aldus cruciaal dat aan de gebruikers van dat centrum geen kosten in rekening worden gebracht. Het beneden de integrale kostprijs, kosteloos, in gebruik geven van het circulair ambachtscentrum is noodzakelijk om het algemeen belang te dienen.

Belangen van derden

Door ruimtes in gebruik te geven, treedt de gemeente in (potentiële) concurrentie met commerciële verhuurders die vastgoed verhuren. Het is echter niet aannemelijk dat die partijen door dit besluit in hun belangen worden geschaad. In de eerste plaats beperkt dit besluit zich tot slecht één gemeentelijke locatie, die bovendien van beperkte omvang is. Daarnaast richt dit besluit zich enkel op (met name: maatschappelijke) partijen die zich bezighouden met circulaire activiteiten. Die partijen hebben aangegeven niet bereid te zijn te betalen voor het gebruik van het circulair ambachtscentrum, dat doorgaans aanvullend is op hun 'normale' activiteiten/werkzaamheden die elders, in andere gebouwen, plaatsvinden. De bereidheid om alleen kosteloos gebruik te maken van de ruimtes zal vanzelfsprekend niet anders zijn als die ruimtes eigendom zouden zijn van een commerciële partij. Voor commerciële partijen is daarom ook niet interessant, en vermoedelijk tamelijk verlieslatend, om vastgoed te verhuren aan de betreffende partijen, en voor de activiteiten die onder het bereik van dit besluit vallen. De facto zijn de negatieve effecten van dit besluit voor commerciële derden daarom zeer beperkt tot nihil.

Uit het voorgaande volgt dat sprake is van een algemeen belang dat, afgewogen tegen het belang van betrokken particuliere ondernemingen, rechtvaardigt dat het in gebruik geven van het circulair ambachtscentrum buiten de reikwijdte van de gedragsregels van hoofdstuk 4b van de Mw wordt geplaatst en daartoe aan algemeen belang besluit wordt genomen.

III. Afsluiting

In de gewijzigde motivering is, zo goed als mogelijk en binnen de grenzen van de bestaande gegevens en voorbereiding, getracht de aspecten te adresseren die in het licht van de jurisprudentie relevant zijn. Het is niet uw verwachting dat tegen het besluit zal worden geprocedeerd, omdat er in uw inschatting geen belanghebbende concurrerende marktpartijen zijn voor deze diensten. Om die reden kunnen wij volgen dat u de door ons benoemde procesrisico's aanvaardbaar acht. Het daar tegenoverstaande voordeel is immers ook aanzienlijk. Het besluit zal immers, als dat eenmaal onherroepelijk wordt, bij de huidige stand van jurisprudentie een schild vormen tegen eventuele latere handhavingsbesluiten of aanspraken van derden.

Met vriendelijke groet,



K. Timmer