



Green Deals en Europese regels

juli 2012

Met welke Europese regels op het gebied van staatssteun, aanbesteding en mededingingsrecht krijgen decentrale overheden te maken bij het uitvoeren van Green Deals?



EUROPA decentraal

Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting

1 Inleiding

- 1.1** Waarom dit factsheet?
- 1.2** Hoe is dit factsheet opgebouwd?
- 1.3** Vragen? Europa decentraal helpt u op weg
- 1.4** Meer informatie

2 Green Deals

- 2.1** Wat zijn Green Deals?
- 2.2** Rol Rijksoverheid
- 2.3** Decentrale overheden en Green Deals
- 2.4** Wanneer kan er een Green Deal worden gesloten?
- 2.5** Welke vormen van Green Deals zijn er?
- 2.6** Voorbeelden van afgesloten Green Deals

3 Green Deals en de interne marktregels

3.1 Financieel steunen van ondernemingen binnen Green Deals

- 3.1.1 Wat is staatssteun?
- 3.1.2 De-minimissteun
- 3.1.3 Milieusteun
- 3.1.4 Onderzoek, ontwikkeling en innovatie
- 3.1.5 Revolving funds: garanties en leningen

3.2 Deelname aan en oprichten van PPS-constructies en Green Deals

- 3.2.1 PPS en aanbesteden
- 3.2.2 Institutionalisering PPS-constructie en aanbesteden
- 3.2.3 Actuele ontwikkelingen PPS en aanbesteden

3.3 Duurzame projecten financieren en uitvoeren samen met private partijen

- 3.3.1 Overheidsdeelneming staatssteunproof maken: MEIP-principe
- 3.3.2 Gezamenlijk investeringsfonds

3.4 Overheden en de markt

- 3.4.1 Overheid als onderneming
- 3.4.2 Mededingingsbeperkingen
- 3.4.3 Gedragsregels markt & overheid

3.5 Inzet andere instrumenten

- 3.5.1 Inzet kennis en expertise
- 3.5.2 Wijziging bestemmingsplan

Bestuurlijke samenvatting

Voor wie is dit factsheet?

Dit factsheet is bedoeld voor medewerkers van decentrale overheden die:

- betrokken zijn bij de uitvoering van een Green Deal die zij zijn aangegaan met de Rijksoverheid, of;
- in de toekomst een Green Deal willen aangaan met de Rijksoverheid.

Het factsheet is met name interessant voor projectleiders en juridische en financieel adviseurs, die verantwoordelijk zijn voor de praktische uitvoering, juridische vormgeving en eventuele financiering van een Green Deal.

Wat zijn Green Deals?

Met de zogenaamde Green Deal-aanpak wil de Rijksoverheid de samenleving helpen om duurzame projecten te realiseren die zonder stimulans van de overheid moeizaam van de grond komen. In 2011 heeft de Rijksoverheid convenanten, 'Green Deals', afgesloten met decentrale overheden, ondernemingen, organisaties en burgers.

In 2012 worden nieuwe Green Deals gesloten. De afspraken binnen de Green Deals variëren van kennisuitwisseling en het identificeren van knellende regels tot samenwerking in publiek-private constructies (PPS).

Voorkom risico's

Veel decentrale overheden nemen deel aan de Green Deals. Bij de uitvoering van de Green Deals moeten zij rekening houden met de Europese interne marktregels over aanbesteden, staatssteun en mededinging. Deelname aan een Green Deal ontslaat de decentrale overheid niet van de gebruikelijke verantwoordelijkheid voor de juiste toepassing van deze regels, zoals het melden van staatssteun bij de Europese Commissie.

Als tijdig rekening wordt gehouden met de interne marktregels kunnen projecten zonder problemen worden uitgevoerd. Ook worden risico's vermeden. Risico's zijn onder andere bezwaar- en beroepsprocedures, klachten van burgers of concurrerende bedrijven bij de Europese Commissie, de terugvordering van subsidies, nietigverklaring van overeenkomsten en het terugdraaien van aanbestedingen en schadevergoedingen.

Green Deals en de Europese interne marktregels

Het Rijk, decentrale overheden en andere betrokken partijen kunnen op verschillende manieren uitvoering geven aan een Green Deal. Samenvattend spelen deze interne marktregels onder meer een rol in onderstaande situaties.

1 Het financieren van ondernemingen binnen Green Deals

Als decentrale overheden *ondernemingen financieren* om het duurzame project dat onderwerp is van de Green Deal of dat voortvloeit uit de Green Deal uit te voeren, zijn de *staatssteunregels* van toepassing. Ook stichtingen en verenigingen kunnen onder de staatssteunregels vallen: een onderneming naar Europees recht is namelijk iedere entiteit die economische activiteiten uitvoert, ongeacht de rechtsvorm of winstoogmerk. Bij enkele Green Deals heeft de Rijksoverheid financiële middelen in het vooruitzicht gesteld om uitvoering te geven aan het convenant. Zo krijgen decentrale overheden via het Provincie- of Gemeentefonds een bijdrage, die zij vervolgens kunnen 'doorgeven' aan een onderneming ten behoeve van een duurzaam project. De decentrale overheid moet dan rekening houden met deze regels.

2 Het oprichten van of deelnemen aan een PPS-constructie

Een decentrale overheid kan in het kader van de Green Deal *een publiek-private samenwerking oprichten of hieraan deelnemen*. Wanneer de keuze voor deelname van de private partij aan een geïnstitutionaliseerde PPS-constructie samenvalt met opdrachtverlening aan of binnen het samenwerkingsverband moet acht worden geslagen op de *aanbestedingsregels*. Ook moeten risico's zo verdeeld worden, dat de decentrale overheden niet meer risico's op zich nemen dan een private investeerder zou hebben gedaan, om staatssteun te voorkomen. Zo niet, dan moet rekening gehouden worden met de *staatssteunregels*.



3 Projecten financieren en uitvoeren samen met private partijen

Als de decentrale overheid *samen met private partijen projecten financiert en uitvoert*, al dan niet binnen een PPS-constructie, gelden de *staatssteun-* en mogelijk ook de *mededingingsregels*. Wanneer de financiering gepaard gaat met opdrachtverlening gelden ook de *aanbestedingsregels*.

4 Als overheid diensten aanbieden op de markt

Als een decentrale overheid, al dan niet met private partijen, *diensten op de markt* aanbiedt, gedraagt de overheid zich als een marktpartij. Net als ondernemingen, moet de overheid zich dan houden aan de Europese en nationale *mededingingsregels* over kartels en fusies. Per 1 juli 2012 moeten decentrale overheden zich houden aan de herziene Mededingingswet, die nieuwe regels bevat voor overheden die op de markt treden ('Markt en Overheid'). De wet bevat regels voor de berekening van de integrale kostenprijs voor de dienstverlening, functiescheiding en hergebruik van gegevens.

5 Inzet andere instrumenten

Decentrale overheden kunnen er ook voor kiezen om niet financieel bij te dragen, maar *andere instrumenten in te zetten* te nemen die ondernemingen helpen bij de uitvoering van een duurzaam project. Voorbeelden daarvan zijn de wijziging van een bestemmingsplan en de inzet van kennis en expertise om de realisering van duurzame projecten te bevorderen. Hoewel daar op het eerste gezicht geen sprake te zijn van financiële middelen, moeten decentrale overheden toetsen of er sprake is van *staatssteun*.

1 Inleiding

1.1 Waarom dit factsheet?

Met dit factsheet informeren wij decentrale overheden over de toepassing van de Europese interne marktregels bij de uitvoering van Green Deals. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn bij de uitvoering van een Green Deal zelf verantwoordelijk voor de toepassing van de aanbestedings-, staatssteun- en mededingingsregels.

Hoe kunt u deze regels goed toepassen, zodat duurzame projecten zonder problemen kunnen worden uitgevoerd? En wat zijn de risico's als u geen rekening houdt met deze regels? Dit factsheet helpt u op weg.

Het factsheet is opgesteld door Europa decentraal. Het is afgestemd met de Rijksoverheid.

1.2 Hoe is dit factsheet opgebouwd?

Dit factsheet start met een algemene introductie over Green Deals. Wat zijn Green Deals precies? En welke rol spelen decentrale overheden daarbij? Ook treft u voorbeelden van Green Deals aan.

In het daaropvolgende hoofdstuk behandelen wij de manieren waarop u bij Green Deals met Europese regels in aanraking kunt komen. Deelname aan een Green Deal ontslaat de decentrale overheid namelijk niet van de gebruikelijke verantwoordelijkheid voor de juiste toepassing van deze regels, zoals het melden van staatssteun bij de Europese Commissie.

In de daarop volgende vijf paragrafen gaan we in op de vijf meest voorkomende situaties waarbij u met de Europese regels krijgt te maken. Dit zijn respectievelijk het financieren van ondernemingen binnen Green Deals, het oprichten van of deelnemen aan een PPS-constructie, het financieren en uitvoeren van projecten samen met private partijen, het als overheid diensten aanbieden op de markt en het inzetten van andere instrumenten.

1.3 Vragen? Europa decentraal helpt u op weg

Dit factsheet gaat op hoofdlijnen in op de interne marktregels die het meest relevant zijn voor de uitvoering van Green Deals. Met vragen over de interne marktregels kunnen medewerkers van ministeries, decentrale overheden en koepelorganisaties VNG, IPO en de UvW terecht bij Europa decentraal. U kunt uw vraag via [dit formulier](#) stellen aan onze [juridische helpdesk](#). Binnen vijf werkdagen ontvangt u een reactie met eerstelijns advies. Telefonisch kunt u uw vragen stellen via 070-3381090 (iedere werkdag tussen 9.00 en 12.00 uur).

Met vragen over de Green Deals kunt u ook terecht bij [AgentschapNL](#) en op [de website](#) van de Rijksoverheid over Green Deals.

1.4 Meer informatie

Website [ministerie EL&I](#) over Green Deals

Website [Ondernemend Groen](#) over Green Deals

Overzicht van ministerie van EL&I en I&M van [56 afgesloten Green Deals](#) (14 juni 2012)

2 Green Deals

2.1 Wat zijn Green Deals?

Met de zogenaamde Green Deal-aanpak wil de Rijksoverheid de samenleving helpen om duurzame projecten te realiseren die zonder stimulans van de overheid moeizaam van de grond komen. In 2011 heeft de Rijksoverheid convenanten, 'Green Deals', afgesloten met decentrale overheden, ondernemingen, organisaties en burgers.

In 2012 worden nieuwe Green Deals gesloten. De afspraken binnen de Green Deals variëren van kennisuitwisseling en het identificeren van knellende regels tot samenwerking in publiek-private constructies (PPS).

2.2 Rol Rijksoverheid

De Rijksoverheid (de ministeries van EL&I, I&M en BZK) monitort in het kader van de afspraken in de Green Deal of de duurzame projecten van de grond komen. De Rijksoverheid levert vooral bijdragen in de vorm van bijvoorbeeld kennisuitwisseling, het vervullen van een regierol en het identificeren van knellende regelgeving en daarvoor oplossingen zoeken. Daarnaast zijn bij een aantal Green Deals financiële bijdragen in het vooruitzicht gesteld.

2.3 Decentrale overheden en Green Deals

Veel decentrale overheden nemen deel aan de Green Deals. Als partij bij de convenanten leveren zij bijvoorbeeld een bijdrage aan de uitvoering van Green Deals door ambtelijke capaciteit in te zetten om de totstandkoming van duurzame projecten te bevorderen. Decentrale overheden kunnen ook besluiten om een financiële bijdrage te leveren in de vorm van een subsidie, garantie of lening. Ook voeren zij samen met ondernemingen duurzame projecten uit of produceren zij zelf duurzame energie.

In onder andere het Energierapport 2011, de Bedrijfslevenbrief, de Duurzaamheidsagenda zet het kabinet de voorwaarden uiteen voor groene economische ontwikkeling. De Rijksoverheid wil burgers, bedrijven, organisaties of andere overheden helpen bij het realiseren van duurzame initiatieven die moeilijk van de grond komen. Knelpunten kunnen bestaan uit onduidelijkheid over vergunningen en regels, gebrek aan financiering, het niet kunnen vinden van samenwerkingspartners of problemen bij het lanceren van nieuwe producten.

Op 3 oktober 2011 hebben minister Verhagen en staatssecretaris Atsma in samenwerking met de minister Donner de Green Deal aanpak en de Duurzaamheidsagenda gepresenteerd. Hierbij sluit de Rijksoverheid zogenaamde 'Green Deals' (convenanten) af, waarbinnen verschillende partijen samenwerken om knelpunten op te lossen.

Eind 2011 waren er 70 Green Deals afgesloten. Tot en met 29 februari 2012 konden via een speciale internetportal nieuwe initiatieven worden aangemeld voor de tweede tranche. Medio 2012 zijn er in totaal 131 Green Deals tot stand gekomen.

2.4 Wanneer kan er een Green Deal worden gesloten?

Initiatieven voor Green Deals moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- een indiener moet zelf een actieve rol spelen bij de uitvoering van een initiatief;
- het moet gaan om concrete initiatieven op het gebied van duurzaam gebruik van grondstoffen en water (waaronder biodiversiteit), duurzame mobiliteit, duurzame energie en energiebesparing;
- het initiatief moet rendabel zijn of kunnen worden;
- het initiatief moet snel resultaat hebben (bij voorkeur binnen 3 jaar);
- het initiatief moet tot nieuwe economische activiteit(en) leiden of tot kostenbesparingen voor bedrijven en burgers.

2.5 Welke vormen van Green Deals zijn er?

Green Deals zijn convenanten met een aantal concrete afspraken. In de uitvoering kan dat leiden tot verschillende acties:

- de uitwisseling van kennis en informatie tussen overheden, kennisinstellingen, bedrijven en burgers
- het wegnemen van knelpunten via overleg en (lobby voor) aanpassing van regelgeving
- samenwerking tussen bedrijven & overheid bij de ontwikkeling of uitvoering van duurzame ideeën en projecten (PPS of andere, niet-geinstitutionaliseerde vormen van samenwerking)
- financiering door overheid van projecten (Rijks- en decentrale subsidies)

2.6 Voorbeelden van afgesloten Green Deals

Green Deal Provincie Flevoland (DE-on)

Deze deal is gesloten tussen de provincie Flevoland, alle gemeenten uit de provincie, het waterschap Zuiderzeeland en HVC en Alliander. De Green Deal Flevoland is gericht op verduurzaming via de oprichting van DE-on, een professionele ontwikkelingsmaatschappij die Flevoland in 2020 energieneutraal moet maken. Hiervoor is een miljard aan investeringen nodig. De Rijksoverheid is bereid een financiële bijdrage beschikbaar te stellen om DE-on te ontwikkelen en te realiseren.

Green Deal Westland

Deze deal betreft het opzetten van een biobased park in het Westland, waar verschillende bedrijven fysiek gekoppeld zijn voor het verwaarden van plantaardig restmateriaal uit de tuinbouw en GFT-afval uit de gemeente Westland en omliggende gemeenten. De Rijksoverheid ondersteunt met kennis en regie het verkrijgen van de vergunning(en) en spant zich in voor het aanpassen van knellende wet- en regelgeving (kennisuitwisseling en regels aanpassen).

Green Deal Rotterdam

Deze deal betreft het halveren van de CO₂ uitstoot in 2025 en de versterking van de Rotterdamse economie aan de hand van de volgende doelstellingen: 1.000 elektrische voertuigen en oplaadpunten per 2014, 25% van het gemeentelijk wagenpark is elektrisch of hybride, de aanleg van een stoomleiding die in 2013 circa 20.000 ton CO₂ bespaart en in 2017 400.000 ton. Andere onderdelen van deze Green Deal zijn bijvoorbeeld energieprestatiecontracten voor gebouwen, windenergie op de maasvlakte en een klimaatneutrale wijk. De Rijksoverheid draagt hieraan bij door het wegnemen van knelpunten in regelgeving, een financiële bijdrage, het meewerken aan ontwerpen en projecten en het vereenvoudigen van regelgeving.

3 Green Deals en de interne marktregels

Bij de uitvoering van de Green Deals moeten decentrale overheden rekening houden met de Europese interne marktregels over aanbesteden, staatssteun en mededinging. Deelname aan een Green Deal ontslaat de decentrale overheid niet van de gebruikelijke verantwoordelijkheid voor de juiste toepassing van deze regels, zoals het melden van staatssteun bij de Europese Commissie.

Als tijdig rekening wordt gehouden met de interne marktregels kunnen projecten zonder problemen worden uitgevoerd. Ook worden risico's vermeden. Risico's zijn onder andere bezwaar- en beroepsprocedures, klachten van burgers of concurrerende bedrijven bij de Europese Commissie, de terugvordering van subsidies, nietigverklaring van overeenkomsten en het terugdraaien van aanbestedingen en schadevergoedingen.

Green Deals en de Europese interne marktregels

Het Rijk, decentrale overheden en andere betrokken partijen kunnen op verschillende manieren uitvoering geven aan een Green Deal. Samenvattend spelen deze interne marktregels onder meer een rol in onderstaande situaties. In de volgende hoofdstukken gaan we nadere op elke genoemde situatie in.

1 Het financieren van ondernemingen binnen Green Deals

Als decentrale overheden *ondernemingen financieren* om het duurzame project dat onderwerp is van de Green Deal of dat voortvloeit uit de Green Deal uit te voeren, zijn de *staatssteunregels* van toepassing. Ook stichtingen en verenigingen kunnen onder de staatssteunregels vallen: een onderneming naar Europees recht is namelijk iedere entiteit die economische activiteiten uitvoert, ongeacht de rechtsvorm of winstoogmerk. Bij enkele Green Deals heeft de Rijksoverheid financiële middelen in het vooruitzicht gesteld om uitvoering te geven aan het convenant. Zo krijgen decentrale overheden via het Provincie- of Gemeentefonds een bijdrage, die zij vervolgens kunnen 'doorgeven' aan een onderneming ten behoeve van een duurzaam project. De decentrale overheid moet dan rekening houden met deze regels.

2 Het oprichten van of deelnemen aan een PPS-constructie

Een decentrale overheid kan in het kader van de Green Deal *een publiek-private samenwerking oprichten of hieraan deelnemen*. Wanneer de keuze voor deelname van de private partij aan een geïstitutionaliseerde PPS-constructie samenvalt met opdrachtverlening aan of binnen het samenwerkingsverband moet acht worden geslagen op de *aanbestedingsregels*. Ook moeten risico's zo verdeeld worden, dat de decentrale overheden niet meer risico's op zich nemen dan een private investeerder zou hebben gedaan, om staatssteun te voorkomen. Zo niet, dan moet rekening gehouden worden met de *staatssteunregels*.

3 Projecten financieren en uitvoeren samen met private partijen

Als de decentrale overheid *samen met private partijen projecten financiert en uitvoert*, al dan niet binnen een PPS-constructie, gelden de *staatssteun-* en mogelijk ook de *mededingingsregels*. Wanneer de financiering gepaard gaat met opdrachtverlening gelden ook de *aanbestedingsregels*.

4 Als overheid diensten aanbieden op de markt

Als een decentrale overheid, al dan niet met private partijen, *diensten op de markt* aanbiedt, gedraagt de overheid zich als een marktpartij. Net als ondernemingen, moet de overheid zich dan houden aan de Europese en nationale *mededingingsregels* over kartels en fusies. Per 1 juli 2012 moeten decentrale overheden zich houden aan de herziene Mededingingswet, die nieuwe regels bevat voor overheden die op de markt treden ('Markt en Overheid'). De wet bevat regels voor de berekening van de integrale kostenprijs voor de dienstverlening, functiescheiding en hergebruik van gegevens.

5 Inzet andere instrumenten

Decentrale overheden kunnen er ook voor kiezen om niet financieel bij te dragen, maar *andere instrumenten in te zetten* te nemen die ondernemingen helpen bij de uitvoering van een duurzaam project. Voorbeelden daarvan zijn de wijziging van een bestemmingsplan en de inzet van kennis en expertise om de realisering van duurzame projecten te bevorderen. Hoewel daar op het eerste gezicht geen sprake is van financiële middelen, moeten decentrale overheden toetsen of er sprake is van *staatssteun*.



3.1 Financieel steunen van ondernemingen binnen Green Deals

Uiteraard moeten de afspraken in de Green Deals en de uitvoering daarvan conform de staatssteunregels zijn. Omdat de Green Deals allemaal verschillend worden georganiseerd met verschillende partijen, moet per 'deal' ad hoc worden gekeken of er sprake is van staatssteun. De staatssteunregels moeten dus op elke Green Deal afzonderlijk worden toegepast. Het Rijk doet dit voor wat betreft eventuele subsidies aan ondernemingen vanuit de Rijksoverheid. Decentrale overheden kunnen ondernemingen ook financieel steunen bij het uitvoeren van een Green Deal. Daarbij zijn decentrale overheden zelf verantwoordelijk voor de correcte toepassing en uitvoering van de staatssteunregels.

Green deal Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant ondersteunt het Solliance initiatief. Dit is een samenwerkingsverband tussen de kennisinstellingen ECN, TNO, TU/e, Holst en Imec op het terrein van onderzoek naar solar-productietechnologie. De provincie Noord-Brabant investeert € 28 miljoen in de clusterontwikkeling Solliance en heeft daarnaast 10 miljoen euro gereserveerd voor de inrichting van een valorisatieprogramma (het omzetten van kennis in commercieel haalbare producten) voor MKB bedrijven, onder de voorwaarde dat ook de Rijksoverheid een passende financiële ondersteuning levert.

3.1.1 Wat is staatssteun?

Staatssteun is financiële steun aan ondernemingen, in welke vorm dan ook, en is in principe verboden. Het staatssteunverbod is echter een verbod met vele uitzonderingen. Hierover leest u meer op [onze website](#).

Criteria staatssteunverbod

Om te bezien of er sprake is van staatssteun bij steunverlening aan ondernemingen, kunt u in zijn algemeenheid de volgende, cumulatieve criteria nalopen uit het staatssteunverbod van [artikel 107 lid 1 VWEU](#):

- Er is sprake van staatsmiddelen die aan een onderneming worden verleend. Een onderneming is naar Europees recht een entiteit die economische activiteiten verricht. Rechtsvorm en de aan- of afwezigheid van een winsttoegmerk zijn niet relevant.
- Deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via de normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit).
- Daarnaast is de maatregel selectief en komt ten goede aan bepaalde ondernemingen, een sector of regio.
- De maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in Europa. Dit criterium is lastig te beoordelen. De Europese Commissie gaat er echter al snel vanuit dat er sprake is van een grensoverschrijdend effect op het handelsverkeer, zeker als aan de eerste drie criteria is voldaan.

Als steunverlening van de decentrale overheid voldoet aan al deze criteria, is er mogelijk sprake van staatssteun. In principe moet de maatregel dan worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Risico's

Als overheden steun niet 'staatssteunproof' vormgeven, riskeert Nederland een formele onderzoeksprocedure van de EC, een negatief besluit van de EC en een zaak voor de Europese rechter. Daarnaast kunnen de Europese Commissie of de nationale rechter bevelen de steun terug te vorderen. Zie voor meer informatie over de risico's [de website](#) van Europa decentraal.

Verenigbare en vrijgestelde steun

Een aantal soorten steun kunnen na aanmelding worden goedgekeurd door de Commissie en zogezegd 'verenigbaar' worden verklaard met de interne markt. Hiernaast zijn bepaalde soorten steun vrijgesteld van de meldingsplicht. Bij de uitvoering van Green Deals zijn de volgende staatssteunregels mogelijk van toepassing:

- Vrijstelling voor steun onder 200.000 euro over drie belastingjaren aan één onderneming (de-minimisvrijstelling)
- Richtsnoeren milieusteun (Milieusteunkader) en de vrijstelling voor milieusteun in deel 4 van de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV)

- Kaderregeling voor Onderzoek, ontwikkeling en innovatie (OO&I) en de vrijstelling voor steun OO&I in deel 7 van de AGVV
- Regels over verlenen van garanties en leningen (revolving funds; subsidie in de vorm van een garantstelling of lening)

Hieronder staan we kort stil bij deze regels. Voor een volledig overzicht van alle regels en uitzonderingen op het staatssteunverbod verwijzen wij u naar [de website van Europa decentraal](#). Voor vragen kunt u contact opnemen met [de juridische helpdesk](#) van Europa decentraal.

3.1.2 De-minimissteun

Onder de zogenaamde deminimisvrijstelling mogen Rijksoverheid en de decentrale overheden maximaal 200.000 euro over een periode van drie belastingjaren aan een onderneming verstrekken, in welke vorm en voor wat voor doel dan ook. Steun die onder de de-minimisdrempel blijft, hoeft niet aan de Commissie te worden gemeld. Er is ook geen rapportageverplichting.

Om te bepalen of de deminimisdrempel wordt overschreden, moet alle deminimissteun die de onderneming de afgelopen drie jaar van *alle overheden gezamenlijk* (dus ook Europese gelden) heeft ontvangen bijelkaar worden opgeteld.

Let op: voor de sectoren wegvervoer, visserij en de primaire landbouw is de de-minimisdrempel lager. De drempel geldt per *zelfstandige* onderneming (Single Economic Unit). Verder moet de onderneming een verklaring tekenen, waaruit blijkt dat de de-minimisdrempel niet wordt overschreden. Verder geldt dat steun die boven de deminimisdrempel uitkomt, niet in meerdere tranches mag worden opgesplitst om deze zo onder deminimisvrijstelling te kunnen brengen.

Meer informatie

[Website](#) Europa decentraal > dossier staatssteun > de-minimis

3.1.3 Milieusteun

Zoals u op [deze pagina](#) op onze website kunt lezen, kunnen bepaalde vormen van milieusteun door de Europese Commissie worden goedgekeurd. Hiernaast zijn bepaalde vormen vrijgesteld van de meldingsplicht. Binnen grenzen geldt dat bijvoorbeeld voor steun voor hernieuwbare energie en energiebesparing.

De voorwaarden voor milieusteun zijn opgenomen in twee regelingen:

- Bepaalde steunmaatregelen voor milieu *onder* de 7,5 miljoen euro vallen onder de [algemene groepsvrijstellingsverordening \(AGVV\)](#) (800/2008). De AGVV stelt (decentrale) overheden voor bepaalde steunmaatregelen vrij van de verplichting om deze aan te melden bij de Commissie. Een kennisgeving en rapportage zijn wel verplicht. De AGVV is gebaseerd op de Richtsnoeren voor milieusteun.
- Bepaalde steunmaatregelen voor milieu van *meer dan* 7,5 miljoen euro vallen onder de Richtsnoeren voor milieusteun. In de [richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming](#) (Milieusteunkader, 2008/C 82/1) stelt de Commissie vast in welke mate en in welke omstandigheden zij steunmaatregelen toestaat die (decentrale) overheden ontwerpen ter bescherming van het milieu en ter bevordering van duurzame ontwikkeling. Maatregelen onder deze richtsnoeren moeten formeel worden gemeld bij de Commissie.

Melden direct op het Verdrag

Milieusteun die *niet* onder deze regelingen valt, kan bij de Europese Commissie worden gemeld op basis van het VWEU. Volgens [artikel 107, lid 3 onder b](#) kunnen steunmaatregelen die een gemeenschappelijk, Europees belang dienen verenigbaar worden verklaard met de interne markt. Milieu wordt als gemeenschappelijk belang gezien.

Milieusteun voor de landbouw (primaire productie)

Milieusteun voor de [landbouwsector](#) kan vallen onder de volgende regelingen:

- Richtsnoeren landbouw (2006/C 319/01)
- KMO vrijstelling landbouwsteun (857/2006)

Voorwaarden

Welke kosten in aanmerking komen voor steun hangt af van de categorie steun en het type onderneming. Zowel voor de Richtsnoeren milieusteun als de AGVV gelden per categorie en per type onderneming maximum steunintensiteiten. Ook moet de decentrale overheid het stimulerend effect van de maatregel aan kunnen tonen. Zie voor een volledig overzicht van voorwaarden de Richtsnoeren en deel 4 van de AGVV.

Categorieën

De volgende dertien categorieën milieusteun vallen onder de Richtsnoeren milieusteun en kunnen na aanmelding worden goedgekeurd door de Commissie:

- investeringen om verder te gaan dan de EU-normen inzake milieubescherming;
- aanschaf van transportvoertuigen die verder gaan dan de EU-normen inzake milieubescherming;
- vroege aanpassing MKB aan toekomstige milieunormen;
- investeringen in energiebesparende maatregelen;
- investeringen in hoogefficiënte warmtekrachtkoppeling;
- investeringen ter bevordering van energie uit hernieuwbare energiebronnen;
- milieustudies;
- belastingverminderingen ten behoeve van het milieu;
- stadsverwarming;
- afvalbeheer;
- de sanering van verontreinigde terreinen;
- de verhuizing van ondernemingen;
- regelingen inzake verhandelbare vergunningen.

Van deze dertien categorieën stelt de AGVV er acht vrij van de meldingsplicht:

- investeringen om verder te gaan dan de EU-normen inzake milieubescherming;
- aanschaf van transportvoertuigen die verder gaan dan de EU-normen inzake milieubescherming;
- vroege aanpassing MKB aan toekomstige milieunormen;
- investeringen in energiebesparende maatregelen;
- investeringen in hoogefficiënte warmtekrachtkoppeling;
- investeringen ter bevordering van energie uit hernieuwbare energiebronnen;
- milieustudies;
- belastingverminderingen ten behoeve van het milieu.

Meer informatie

[Website Europa decentraal > dossier staatssteun > milieu](#)

[Informatiewijzer staatssteun voor decentrale overheden \(vanaf pagina 47\)](#)

3.1.4 Onderzoek, ontwikkeling en innovatie

Ook bepaalde steunmaatregelen voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I) kunnen door de Europese Commissie worden goedgekeurd na aanmelding. Bepaalde maatregelen voor O&O&I zijn daarnaast vrijgesteld van de meldingsplicht. Het gaat om fundamenteel en industrieel onderzoek, experimentele ontwikkeling en innovatie. Zie voor definities [de website](#) van Europa decentraal.

De voorwaarden voor O&O&I-steun zijn opgenomen in de volgende regelingen:

- de Omnibus Decentraal Regeling (ODR) biedt een juridisch kader voor overheidssteun aan O&O&I projecten. Zolang provincies en gemeenten zich houden aan de voorwaarden van de ODR, zijn zij vrij om subsidies of risicokapitaal te verstrekken aan bedrijven. Van steun onder de ODR hoeft geen melding bij de Commissie gedaan te worden. Ook een kennisgeving is niet nodig. Rapportage is wel verplicht.

- Steun die past onder Deel 7 van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) (800/2008) hoeft niet aangemeld te worden bij de Commissie. Worden bepaalde drempels overschreden, dan moet de steun wel gemeld worden op basis van de Kaderregeling. Deze drempels variëren tussen de 5 en 20 miljoen euro. Zie [Informatiewijzer Staatssteun](#) (pag. 57).
- O&O&I steun die niet aan de voorwaarden van de AGVV voldoet, valt mogelijk onder de Kaderregeling voor staatssteun ten behoeve van O&O&I (2006/C 323/01). Steun die onder deze regeling valt, moet worden aangemeld. De Commissie beoordeelt de steun aan de hand van deze regeling. In de [Informatiewijzer Staatssteun](#) (pag. 57 en 58) leest u welke toetsen de Commissie hanteert.

Voorwaarden

Ook hier geldt dat welke kosten in aanmerking komen voor steun afhangt van de regeling, categorie steun en het type onderneming. In het algemeen geldt dat de steun een stimulerend effect moet hebben. De onderneming moet door steun zijn activiteiten op O&O&I gebied uitbreiden en projecten op te kunnen zetten. De activiteiten die plaatsvinden, moeten zonder steun niet of op beperkte schaal kunnen starten.

Meer informatie

[Website Europa decentraal > dossier staatssteun > OO&I](#)

[Website Europa decentraal > dossier Omnibus decentraal](#)

[Informatiewijzer Staatssteun](#), vanaf pagina 55

3.1.5 Revolving funds: garanties en leningen

Alternatieven voor de traditionele subsidie, zijn *revolving funds*: financieringsconstructies, waarbij steun uiteindelijk weer terugvloeit naar de begroting van de overheid. Voorbeelden van zulke constructies zijn garanties en leningen. Bij *revolving funds* moeten decentrale overheden rekening houden met de staatssteunregels.

Staatssteunregels voor garanties

Overheids garanties aan ondernemingen kunnen een vorm van staatssteun zijn, als de begunstigde onderneming er een *niet-marktconform* voordeel aan ontleent. In deze [mededeling](#) heeft de Europese Commissie verduidelijkt onder welke omstandigheden zij steun in de vorm van garanties al dan niet toegestaan acht.

In die mededeling gaat de Commissie uit van het beginsel van de 'particuliere investeerder in een markteconomie' ([MEIP](#)). Dat houdt in dat overheids garanties moeten worden verleend tegen voorwaarden die ook op de markt worden gehanteerd. Ofwel: investeringen van overheden in ondernemingen worden niet als staatssteun beschouwd wanneer deze plaatsvinden op voorwaarden die voor een particuliere investeerder op de markt aanvaardbaar zouden zijn.

Bij overheids garanties betekent dit (onder andere) dat:

- 1) De ontvanger van de overheids garantie niet in financiële moeilijkheden mag verkeren;
- 2) De omvang van de overheids garantie goed is te meten op het tijdstip van toekenning;
- 3) De overheids garantie niet meer dan 80% van de uitstaande lening of andere financiële verplichting mag dekken;
- 4) De onderneming voor de overheids garantie een marktconforme premie moet betalen.

Meer informatie

[Website Europa decentraal](#)

Staatssteunregels voor leningen

Ook bij het verstrekken van een lening aan een onderneming is van belang of de onderneming een voordeel krijgt dat onder normale markt omstandigheden niet verkregen zou zijn. In de rechtspraak heeft het Hof van Justitie aangegeven dat bij een niet-marktconforme lening sprake kan zijn van staatssteun. Niet-marktconforme leningen zijn bijvoorbeeld een renteloze lening, lening tegen een lagere rente dan de marktrente, lening met een langere looptijd, een rentevergoeding etc.

Steuncomponent

Het bedrag van staatssteun is gelijk aan het *verschil* tussen de rente die zou zijn betaald als een marktconform tarief was toegepast (bijvoorbeeld als er geleend was bij een bank) en de rente die werkelijk is betaald. Om de berekening van de steuncomponent bij deze en andere vormen van staatssteun te verduidelijken heeft de Europese Commissie een methode van referentie- en disconteringspercentages vastgesteld. De rente die op basis van deze methode wordt berekend, gebruikt de Commissie als indicatie van de marktrente.

Meer informatie

[Website Europa decentraal](#)



3.2 Deelname aan en oprichten van PPS-constructies en Green Deals

Wanneer overheden een Publiek Private Samenwerkingsconstructie (PPS) willen oprichten of hieraan willen deelnemen, dienen zij acht te slaan op de (Europese) aanbestedingsregels. Die zijn van toepassing als de oprichting van de samenwerking gepaard gaat met opdrachtverlening aan of binnen dit samenwerkingsverband. Veelal kan de keuze voor een samenwerkingspartner en de opdrachtverlening dan te maken krijgen met enige (openbare) aanbestedingsprocedure.

LET OP Als een overheid wil toetreden tot een *bestaande* PPS-constructie en er geen sprake is van opdrachtverlening aan dit samenwerkingsverband, zijn waarschijnlijk vooral de staatssteun- en mededingingsregels van toepassing (zie paragrafen 1 en 5).

Koepeldeal (VNO/NCW, MKB NL, SN&M, provinciale milieufederaties en MVONL)

Deze deal betreft de oprichting van de Green Deal Board, dat duurzaamheidsinitiatieven kan initiëren en versnellen. Bovendien wordt energiebesparing in de gebouwde omgeving aangepakt en wordt er onder meer een nationale Duurzaamheidsprijs ingesteld en gewerkt aan een publiek-private partnerschap biodiversiteit. Daarnaast organiseert de Rijksoverheid Groene Handelsmissies en zorgt zij voor een duurzaam en innovatiegericht inkoopbeleid. Minister Verhagen heeft inmiddels in overeenstemming met de staatssecretaris Atsma de Green Deal Board opgericht. .

3.2.1 PPS en aanbesteden

PPS is een ruim begrip. Er bestaat geen algemene definitie, maar bijna alle samenwerkingsverbanden van een overheid met een private partij vallen eronder. De Europese aanbestedingsregels houden voor decentrale overheden (en alle andere aanbestedende diensten) de verplichting in om een eerlijke en transparante procedure te volgen. Dat geldt ook bij de oprichting van en deelname aan een PPS-constructie.

Om te bepalen of een opdracht in het kader van een PPS Europees moet worden aanbesteed, moet eerst worden bezien of sprake is van een overheidsopdracht in de zin van de Aanbestedingsrichtlijn (2004/18/EG). Een overheidsopdracht moet worden aanbesteed wanneer de opdrachtwaarden de volgende drempelwaarden overschrijden:

- 5 miljoen euro overschrijden voor opdrachten voor de realisatie van (*bouw-*)werken
- 200.000 euro overschrijden voor opdrachten voor de levering van *producten* of het verlenen van *diensten*.

De toepassing van een Europese aanbestedingsprocedure zoals beschreven in de richtlijn is dan vereist. Voor opdrachten onder de drempelwaarden hebben decentrale overheden vaak een eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid waarin zij aangeven via welke nationale aanbestedingsprocedures zij bepaalde opdrachten in de markt zetten.

3.2.2 Institutionaliserings PPS-constructie en aanbesteden

Mogelijk is er bij de uitvoering van een Green Deal sprake van een zogenaamde 'geïnstitutionaliseerde' PPS-constructie. Dit is volgens de mededeling van de Commissie uit 2005 'een samenwerking tussen publieke en private partners die een entiteit met gemengd kapitaal oprichten voor de uitvoering van overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten'.

Decentrale overheden moeten in het geval van een PPS-constructie met gemengd kapitaal aanbesteden:

- zowel bij de *keuze* van de private partner, die in het kader van de PPS-constructie leveringen, werken of diensten verricht;
 - als bij de *gunning* van een overheidsopdracht of concessieovereenkomst aan de PPS-constructie.
- Dit geldt ongeacht de wijze waarop een geïnstitutionaliseerde PPS tot stand is gekomen.

Het mag volgens de Europese Commissie in geen geval zo zijn dat aanbestedende diensten hun 'toevlucht kunnen nemen tot kunstgrepen' die de gunning van overheidsopdrachten voor dienstverlening aan gemengde ondernemingen 'dienen te maskeren'.

Dubbel aanbesteden niet nodig

Het is volgens de Commissie in dergelijke gevallen dus niet nodig een 'dubbele aanbestedingsprocedure' te voeren (de eerste voor de selectie van de private partner bij de geïnstitutionaliseerde PPS, en een tweede keer voor de gunning van de overheidsopdracht of de concessieovereenkomst aan de PPS). Twee keer aanbesteden hoeft dan ook niet. Dit heeft het Hof van Justitie ook bepaald in de zaak Acoset SpA.

Echter: decentrale overheden ontkomen er niet aan aan te besteden. Ook wanneer de overheid een onderneming opricht waaraan vervolgens een opdracht wordt verleend, zal dit dus moeten worden aanbesteed.

3.2.3 Actuele ontwikkelingen PPS en aanbesteden

De ontwikkelingen rondom de toepassing van aanbestedingsregels op PPS staan niet stil. Zo worden steeds meer verschillende vormen van PPS geïdentificeerd en spelen diverse aanbestedingsvraagstukken per PPS-vorm. Op het gebied van PPS bij gebiedsontwikkeling kwam in 2011 nog een herziene Reiswijzer gebiedsontwikkeling uit. Deze reiswijzer beschrijft uitgebreid de verschillende vormen van PPS en de toepassing van de aanbestedingsregels.

Daarnaast is ook op Europees niveau steeds meer aandacht voor de toepassing van de aanbestedingsregels bij PPS. Een van de aandachtsgebieden van de Europese Commissie is de zogenaamde concessieovereenkomst. Voor opdrachten van overheden aan bijvoorbeeld exploitanten van diensten in de vorm van een concessie is in eind 2011 een apart richtlijnvoorstel uitgebracht door de Commissie. Lees meer hierover in het feuilleton van Europa decentraal over de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen.

Meer informatie

Voor wat betreft aanbesteden en PPS, kunt u het factsheet Aandachtspunten aanbesteden en staatssteun bij gebiedsontwikkeling (2007) raadplegen. Dit factsheet dient te worden gelezen in samenhang met het ICER-rapport over de zaak Auroux (2008) en de nieuwste Reiswijzer gebiedsontwikkeling (2011). Op deze webpagina van Europa decentraal vindt u een overzicht van publicaties op het terrein van aanbesteden en PPS.

3.3 Duurzame projecten financieren en uitvoeren samen met private partijen

Als een overheid samen met een private partij, al dan niet binnen een PPS, *projecten wil financieren en uitvoeren*, moet een decentrale overheid zich afvragen of er sprake is van staatssteun. Dat geldt ook voor gezamenlijke investeringsfondsen, zoals een energiefonds, waaruit duurzame projecten van ondernemingen worden gefinancierd.

LET OP Wanneer de financiering gepaard gaat met opdrachtverlening gelden ook de aanbestedingsregels (zie paragraaf 2). Als de overheid samen met een onderneming op de markt diensten aanbiedt, zijn de mededingingsregels van toepassing (zie paragraaf 5).

Deal met Het Noorden (Drenthe, Friesland, Groningen en Noord-Holland (Energyport))

Deze omvangrijke deal omvat 50 projecten gericht op duurzame energie, energiebesparing, innovatie en de oprichting van een Energy Academy, waar kennisinstellingen en het bedrijfsleven samen moeten werken door het bundelen van energieonderwijs, onderzoek, innovatie en verduurzaming van diverse projecten. Doelen van deze initiatieven zijn onder andere het produceren van 500 tot 750 miljoen Nm³ biogas/ groen gas per jaar in 2020. Het Rijk werkt via een publiekprivate samenwerking mee aan de uitbouw van het concept Energyport en werkt actief mee aan de opzet van de Energy Academy. Daarnaast zal het Rijk proberen zo gunstig mogelijke regels te creëren. De provincies en gemeenten dragen met middelen, beleid en organisatorisch vermogen bij aan de Green Deal.

3.3.1 Overheidsdeelname staatssteunproof maken: MEIP-principe

Deelname van decentrale overheden in duurzame projecten van ondernemingen moet in overeenstemming worden gebracht met de staatssteunregels. Anders ontleent de onderneming mogelijk een niet-marktconform voordeel aan de deelname van de overheid. Een manier om een overheidsdeelname staatssteunproof te maken, is deelname onder voorwaarden die ook voor een private investeerder aanvaardbaar zijn. Als dit *market economy investor principle* (MEIP) wordt gevolgd, is het verdedigbaar dat de deelname van de decentrale overheid geen voordeel aan de onderneming oplevert.

Als we het MEIP-principe op PPS toepassen, volgt onder andere dat er sprake moet zijn van voldoende risicospreiding tussen de overheid en de onderneming. De overheid zou bijvoorbeeld niet alle nadelige gevolgen van een mislukt project moeten opvangen. Daarnaast zou de overheid een redelijke winst uit de investering mogen verwachten.

3.3.2 Gezamenlijk investeringsfonds

Wanneer overheden samen met andere overheden een investeringsfonds oprichten en daar middelen in storten, zijn de interne marktregels niet van toepassing. Bij de besteding van gelden uit het fonds aan ondernemingen moeten de staatssteunregels wel worden toegepast. Zie hiervoor paragraaf 1.

De regels zijn ook van toepassing zodra ondernemingen deelnemen in het fonds. Ook in dit geval kan deelname van de decentrale overheid aan een investeringsfonds staatssteunproof worden gemaakt door de toepassing van het MEIP-principe.

Veel vragen

Op dit gebied leven nog veel vragen. In geval van twijfel over aanwezigheid van staatssteun in dergelijke constructies is het raadzaam om het project ter toetsing aan te melden bij de Europese Commissie.

Meer informatie

Website met standpunt Europese Commissie over overheidsdeelnames

Artikel DG Competition in Competition Policy Newsletter over MEIP

Website Europa decentraal over overheidsdeelnames en MEIP

3.4 Overheden en de markt

Wanneer een decentrale overheid op de markt actief wordt, kan deze als onderneming worden aangemerkt. Overheden kunnen bijvoorbeeld adviesdiensten aanbieden, die ook worden aangeboden door commerciële adviesbureaus. Ook kunnen decentrale overheden zelf duurzame energie produceren en het overschot terugleveren aan het net. Bij het aanbieden van diensten op de markt zowel de Europese als de nationale mededingingsregels van toepassing zijn. Per 1 juli 2012 moeten overheden zich houden aan de herziene Mededingingswet, die regels bevat voor overheden die op de markt treden.

Green Deal Unie van Waterschappen

Deze deal betreft het terugwinnen van grondstoffen en het opwekken van biogas, groene stroom en duurzame warmte in twaalf grote 'Energiefabrieken'. De ambitie is om op termijn alle 350 rioolwaterzuiveringen om te bouwen tot 'Energiefabrieken'. Op dit moment zijn de waterschappen gezamenlijk al één van de grootste biogasproducenten (ruim 80 miljoen kubieke meter per jaar). De Rijksoverheid draagt hieraan bij door juridische, financiële, organisatorische en communicatieve ondersteuning te geven. Daarbij zal zij zich inzetten voor aanpassing van wet- en regelgeving om het proces te versnellen en komt er mogelijk een financiële bijdrage bij de opzet van een langjarig onderzoeksprogramma naar 'Energiefabrieken'.

3.4.1 Overheid als onderneming

Het Europese mededingingsrecht en de Mededingingswet zijn van toepassing op het gedrag van ondernemingen. Overheden kunnen onder de mededingingsregels vallen, wanneer zij handelen als onderneming. Op het moment dat een overheid goederen of diensten op een markt aanbiedt, kan zij vanuit die optiek als onderneming worden gezien. Indien een samenwerkingsverband tussen overheid en onderneming goederen en diensten op de markt aanbiedt, dient dat samenwerkingsverband als geheel met de mededingingsregels rekening te houden.

3.4.2 Mededingingsbeperkingen

De mededingingsregels bevatten enkele verboden voor de ondernemingen. Ze mogen niet door middel van kartelafspraken (bijvoorbeeld prijsafspraken) de concurrentie uitschakelen (kartelverbod van artikel 6 van Mededingingswet of artikel 101 VWEU). Als sprake is van een samenwerkingsverband, moet rekening worden gehouden met de marktpositie van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband zou misbruik kunnen maken van een economische machtspositie (artikel 24 Mededingingswet en artikel 102 VWEU).

Toezicht op fusies en overnames

Ook wanneer sprake is van een fusie is het altijd van belang om zowel het Europese als het nationale mededingingsrecht in de gaten te houden. Vanaf een bepaalde drempel moeten een fusie of een overname worden aangemeld bij de Nederlandse Mededinging Autoriteit (NMa) of bij de Europese Commissie. Dit wordt de concentratiecontrole genoemd. Bij een concentratie wordt de zeggenschap overgedragen van de ene naar de andere onderneming.

In de volgende gevallen is er sprake van een concentratie (artikel 3 lid 1 verordening 139/2004): de fusie van twee of meer voorheen onafhankelijke ondernemingen of delen van ondernemingen; het verkrijgen, door een of meer personen die al zeggenschap over ten minste één onderneming bezitten, of door een of meer ondernemingen, van zeggenschap, rechtstreeks of middellijk, over een of meer andere ondernemingen.

De Commissie behandelt als toezichthouder concentraties boven bepaalde omzeldrempels op basis van de concentratieverordening (1/2003/EG, COVO). De NMa behandelt in beginsel alle concentraties die *niet* onder de bevoegdheid van de Commissie vallen op grond van de Mededingingswet. Alleen een concentratie die een machtspositie oplevert en die de concurrentie kan verstoren, wordt verboden.

3.4.3 Gedragsregels markt & overheid

Wanneer een overheid economische activiteiten uitvoert en zich op de markt begeeft, treden de gedragsregels omtrent Markt & Overheid in werking. Deze regels zijn van toepassing op overheidsorganisaties en onverkort op overheidsbedrijven. Per 1 juli 2012 zijn deze gedragsregels in de Mededingingswet opgenomen.

Met de aanpassing van de Mededingingswet wil de regering gedragsregels verankeren die oneigenlijk gebruik van publieke middelen door overheden of overheidsbedrijven tegengaan en die oneerlijke concurrentie met andere aanbieders van goederen of diensten voorkomen. Omdat het gedragsregels betreft die vooral mededingingsrechtelijk van aard zijn, worden deze in de Mededingingswet opgenomen en houdt de NMa toezicht op de naleving hiervan.

De volgende gedragsregels zijn van belang:

- Integrale kostendoorberekening: overheden moeten ten minste alle integrale kosten van een economische activiteit doorberekenen in de verkoopprijs (art. 25i wetsvoorstel)
- Functiescheiding: als een overheid ten aanzien van bepaalde economische activiteiten een bestuurlijke rol heeft en die economische activiteiten ook zelf uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en de economische activiteiten van die organisatie (art. 25l wetsvoorstel)
- Bevoordelingsverbod: overheden mogen hun overheidsbedrijven, waarbij de overheid is betrokken, niet bevoordelen ten opzichte van hun concurrenten.
- Hergebruik van overheidsgegevens: gegevens verkregen voor de uitvoering van de publieke taak mogen alleen worden gebruikt voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publiekrechtelijke bevoegdheden.

Tegelijkertijd met de datum van inwerkingtreding is het Besluit markt en overheid in het Staatsblad gepubliceerd. Dit Besluit bevat een nadere uitwerking van de gedragsregels van integrale kostendoorberekening en het bevoordelingsverbod.

Uitzonderingen: algemeen belang

Er zijn een aantal uitzonderingen op deze regels. De regels gelden niet voor activiteiten waarvoor een steunmaatregel is getroffen waarop de Europese staatssteunregels van toepassing zijn (art. 25(h) lid 4). Ze gelden ook niet voor activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang (art. 25(h) lid 5). Of sprake is van een algemeen belang, dient door de overheid zelf (gemotiveerd) te worden vastgesteld. Het is hierbij verstandig aan te sluiten bij Europese beleidsdoelstellingen of Europese Verdragen, bijvoorbeeld op het terrein milieu.

Kortom: de regels schrijven voor dat bij een economische activiteit alle integrale kosten doorberekend moeten worden in de verkoopprijs en dat er sprake moet zijn van een functiescheiding, tenzij er sprake is van staatsteun of een algemeen belang.

Meer informatie

Website Europa decentraal > dossier Europees mededingingsrecht > Markt & overheid

Ministerie van EL&I, [Handreiking Markt & Overheid](#) (1 juli 2012)

Praktijkvraag Markt en Overheid

Memorie van Toelichting

Zie dr. A.Gerbrandy in onze nieuwste publicatie 'Pluk de kansen van de interne markt', Hessel et al, Den Haag, 2011, p.165 en 231 en M. Aalbers p.205-229.

Zie mr. B. LeJeune, *De (tijdelijke) regeling van – en het toezicht op marktactiviteiten door overheden: een uitdagende opgave* (In: Tijdschrift voor staatssteun, Nr. 3/4 november 2011, pag. 95 t/m 102).

3.5 Inzet andere instrumenten

Decentrale overheden kunnen ervoor kiezen om niet financieel aan de uitvoering van een Green Deal bij te dragen, maar andere instrumenten in te zetten. Voorbeelden zijn de inzet van kennis en expertise, waarmee ondernemingen worden geholpen bij de uitvoering van een duurzaam project, of het wijzigen van een bestemmingsplan. Hoewel daar op het eerste gezicht geen overheidsmiddelen bij zijn betrokken, kan deze steun in natura ongeoorloofde staatssteun inhouden.

Green deal Limburg, duurzame energiecentrale Limburg

Imtech bouwt twee duurzame energiecentrales in Limburg (DECL). [Het project](#) heeft er baat bij er dat goed is aangesloten op geldende regelgeving om tijdig de benodigde vergunningen te verkrijgen. Snelheid hierbij is van belang om tijdig subsidies te kunnen aanvragen (medio maart 2012), om de centrales te kunnen laten draaien. Ondanks dat lokale en regionale overheden willen meewerken om de benodigde vergunningen te verkrijgen, is dit soms niet mogelijk omdat een deel van de bevoegdheden op nationaal niveau ligt. De Rijksoverheid stelt kennis en expertise beschikbaar tot eind 2012 om het project te ondersteunen in het complexe proces van vergunningverlening.

3.5.1 Inzet kennis en expertise

Een andere bijdrage van een decentrale overheid waarbij op het eerste gezicht geen overheidsmiddelen bij zijn betrokken, is de inzet van kennis en expertise ten behoeve van een duurzaam project van een onderneming. Ook hier geldt dat deze inzet niet uit overheidsmiddelen mag worden gefinancierd. Als dat wel het geval is, kan er sprake zijn van staatssteun. Om financieel nadeel voor de overheid te voorkomen, zou de gemeente met de onderneming een tegenprestatie kunnen afspreken, die opweegt tegen de prestatie die de overheid levert.

Verder is de vraag relevant als er ambtenaren worden ingezet voor een project een overheidstaak of een economische activiteit verrichten. Economische activiteiten worden gedefinieerd als het aanbieden van goederen en diensten op de markt. Hieronder vallen bijvoorbeeld adviesdiensten, die ook door commerciële partijen worden aangeboden. Als de overheid economische activiteiten verricht, gedraagt deze zich als een onderneming en zijn de Europese en nationale mededingingsregels van toepassing. In paragraaf 5 gaan we hier nader op in.

3.5.2 Wijziging bestemmingsplan

Gemeenten kunnen ervoor kiezen bij te dragen aan de uitvoering van een Green Deal door een bestemmingsplan te wijzigen. Een bestemmingsplan wordt vaak gewijzigd ten behoeve van bijvoorbeeld grondoverdracht aan een onderneming. Doorgaans bevatten zuiver regulerende besluiten geen staatssteun. Dat geldt zelfs als dit besluit een economisch voordeel aan een bepaalde onderneming oplevert. Het voordeel wordt immers niet uit overheidsmiddelen gefinancierd. Zo wordt in principe niet voldaan aan het eerste criterium van het staatssteunverbod. Maar voorzichtigheid is geboden: het wijzigen van een bestemmingsplan moet niet worden beschouwd als een alternatief voor staatssteun.

Actueel: trend in rechtspraak

Wel is er een nieuwe trend ten aanzien van staatssteun en de uitvoering van bestemmingsplannen in de nationale rechtspraak. Bij de beoordeling van bestemmingsplannen is de vraag aan de orde of staatssteun mogelijk een beletsel is voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan. Als niet zeker is dat de begunstigde partij het project binnen de planperiode ook zonder staatssteun kan realiseren, is de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan niet verzekerd.

Meer informatie

Website Europa decentraal over definitie staatsmiddelen

mr. E. Jansen '[Nieuw element staatssteuntoets bestemmingsplan](#)', april 2011, Dirkzwager

mr.drs. L. de Jong-Goris, 'De mededeling staatssteun bij verkoop van gronden en gebouwen: simpel maar effectief?' (In: Tijdschrift voor staatssteun, februari 2011)

Reacties en disclaimer:

Van de informatie in dit document mag onbeperkt gebruik worden gemaakt, mits de bron wordt vermeld. Opmerkingen over de inhoud en suggesties voor aanvullingen zijn van harte welkom op info@europadecentraal.nl.

Aan dit document is de grootst mogelijke zorg besteed, maar Europa decentraal kan niet instaan voor de juistheid van de informatie en aanvaardt geen aansprakelijkheid voor mogelijke vervolgschade door het gebruik ervan.