

HANDREIKING STAATSSTEUN EN STEDELIJKE VERNIEUWING



HANDREIKING STAATSSTEUN EN STEDELIJKE VERNIEUWING

Redacteuren: Ilze Jozepa (Kenniscentrum Europa decentraal)
Angélique van Herwijnen (Ministerie van VROM)





Handreiking staatssteun en stedelijke vernieuwing

Inleiding	5
1 Algemene inleiding staatssteun en stedelijke vernieuwing: kunnen ISV bijdragen aangemerkt worden als steunmaatregel in de zin van het EG-Verdrag?	9
1.1 Wat is steun?	9
1.2 Openbare aanbesteding	13
1.3 Stappenplan	15
2 Ontwikkelingen Europese regelgeving	21
3 Elementen project stedelijke vernieuwing	23
3.1 Bedrijfsverplaatsing en –beëindiging	24
3.2 Bodemsanering	25
3.3 Grondverwerving	25
3.4 Bouw- en woonrijp maken	26
3.5 Bouwen	28
3.6 Cultuurimpuls	31
3.7 Overige aspecten	32
4 Fasen van een project stedelijke vernieuwing	35
4.1 Ontwikkelingsfase	36
4.2 Projectfase	37
4.3 Uitvoeringsfase	38
4.4 Beheersfase	38
4.5 ISV-projecten Brusselier en Onder één paraplu	39
Eindconclusie	45
Bijlage 1 Toelichting communautaire Kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, paragraaf sanering van vervuilde industrieterreinen	47
Bijlage 2 Relevante Europese regelgeving	51
Bijlage 3 Contactpersonen	55

Leeswijzer Handreiking staatssteun en stedelijke vernieuwing

Inleiding	Bestaande handreikingen/ Doel en doelgroep / Informatie en advies
deel I: Theorie	deel II: Praktijk
Hoofdstuk 1: Algemene inleiding staatssteun en stedelijke vernieuwing	Hoofdstuk 2: Elementen project stedelijke vernieuwing
Wat is steun? (1.1) <ul style="list-style-type: none">- vraag 1: voordeel met staatsmiddelen bekostigd?- vraag 2: voordeel aan een onderneming anders dan normaal commercieel?- vraag 3: selectief voordeel?- vraag 4: concurrentievervalsing of verstoring van handelsverkeer tussen lidstaten? Openbare aanbesteding (1.2) Stappenplan (1.3) <ul style="list-style-type: none">- geen staatssteun (1.3.1)- vrijstellingsverordening (1.3.2)- onderbouwing van melding met behulp van beleidsregels Commissie (1.3.3)- onderbouwing van melding met behulp van het EG-Vedrag (1.3.4) Aanmeldingsprocedure (1.3.5) Beschikkingen Commissie (1.3.6)	Bedrijfsverplaatsing en bedrijfsbeëindiging (3.1) Bodemsanering (3.2) Grondverwerving (3.3) Bouw- en woonrijp maken (3.4) <ul style="list-style-type: none">- bouwrijp maken (3.4.1)- infrastructuur (3.4.2)- groen (3.4.3) Bouwen (3.5) <ul style="list-style-type: none">- woningbouw (3.5.1)- bouw winkels en kantoren (3.5.2)- bouw sociaal-maatschappelijke voorzieningen (3.5.3) Cultuurimpuls (3.6) Overige aspecten (3.7) <ul style="list-style-type: none">- beheer (3.7.1)- verhuur (3.7.2)- onderhoud en duurzaamheidsaspecten (3.7.3)
Hoofdstuk 2: Ontwikkelingen Europese regelgeving	Hoofdstuk 4: Fasen van een project
Eindconclusie	Ontwikkelingsfase (4.1) Projectfase (4.2) Uitvoeringsfase (4.3) Beheersfase (4.4) Twee voorbeelden (4.5)
Bijlage 1: Toelichting bodemsanering	
Bijlage 2: Relevante Europese regelgeving Geen melding nodig (A)	Wel melding nodig (B)
Bijlage 3: Contactpersonen	



Algemene inleiding, het EG-steunregime





Inleiding

Aanleiding

Lange tijd is er weinig aandacht geweest voor het verband tussen de financiering van stedelijke vernieuwing en staatssteun. Fysieke ingrepen in de openbare ruimte behoren tot de publieke taken van mede-overheden. In deze context werd niet direct gedacht aan mogelijke bevoordeling van bedrijven. De jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg van de EG in Luxemburg en de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie leerden anders. Er is sprake van staatssteun bij alle door de overheid verleende of uit overheidsmiddelen gefinancierde voordelen, al dan niet in de vorm van geld toegekend, die door bepaalde ondernemingen anders dan op grond van normale commerciële transacties worden genoten en die de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten (dreigen te) beïnvloeden. In principe dient deze staatssteun vóór de uitvoering ervan te worden gemeld bij de Europese Commissie. Verder heeft het Hof bepaald dat geen onderscheid wordt gemaakt naar de oorzaken of doeleinden van de steunmaatregelen, maar gelet wordt op de gevolgen daarvan.

Bij de totstandkoming van de Wet stedelijke vernieuwing (ISV-wet) is het mogelijk aan de orde zijn van staatssteunaspecten onderkend. Er is echter bij toekenning van de budgetten door de rijksoverheid aan de mede-overheden nog geen sprake van een voldoende concreetheid van een steunmaatregel aan een onderneming om deze wet of een daarop gebaseerde bijdrage van de rijksoverheid aan een mede-overheid door de Europese Commissie te laten beoordelen. Er is namelijk geen sprake van het geven van een bijdrage aan een onderneming en bovendien is nog niet bekend aan welke onderneming welk voordeel zal toekomen.

Deze handreiking verduidelijkt de aspecten van staatssteun die bij concrete projecten van stedelijke vernieuwing kunnen spelen. Deze handreiking is ook bruikbaar bij andere projecten, bijvoorbeeld om (onderdelen van) projecten voor fysieke stadseconomie in het kader van het Grote Stedenbeleid te bezien. Zij is, mede op verzoek van de werkgroep ISV Wonen van het Interprovinciaal Overleg (IPO), opgesteld door een aantal provinciale juristen, het Kenniscentrum Europa decentraal en het ministerie van VROM. Daarbij is gebruik gemaakt van de VROM-interne Staatssteunwijzer van de Directie Juridische Zaken.

Doel van ISV

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) richt zich op de fysieke ingrepen in de woon- en leefomgeving. De Wet stedelijke vernieuwing definieert de stedelijke vernieuwing als volgt: "op stedelijk gebied gerichte fysieke inspanningen die strekken tot verbetering van de leefbaarheid en veiligheid, bevordering van een duurzame ontwikkeling en verbetering van de woon- en milieukwaliteit,



versterking van de culturele kwaliteiten, bevordering van de sociale samenhang, verbetering van de bereikbaarheid, verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte of anderszins tot structurele kwaliteitsverhoging van dat stedelijk gebied.”¹ Bij de verdeling van het ISV- budget zijn de drie nationale bestuurslagen betrokken: het Rijk (ministerie van VROM), provincies en gemeenten. De 30 grote steden (G4 en G26) ontvangen een investeringsbudget rechtstreeks van het ministerie van VROM, op basis van een meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP). Ten behoeve van de overige gemeenten verstrekt VROM de middelen aan de provincies, die deze vervolgens op basis van MOP's tussen de 100 zogenaamde programmagemeenten of op basis van projecten onder de projectgemeenten verdelen.

Het investeringsbudget kan aan een breed scala van activiteiten worden uitgegeven waarbij de gemeenten eigen verantwoordelijkheid moeten nemen door af te wegen of het doel waaraan het geld in het betreffende project wordt besteed in overeenstemming is met de ISV-doelstelling. Ook bij alle in deze handreiking beschreven activiteiten dient die afweging te worden gemaakt. In de praktijk kunnen immers ook andere met overheidsmiddelen gesubsidieerde activiteiten, die met ISV-projecten op enige wijze zijn verbonden, aan de orde zijn. Ook deze activiteiten worden besproken omdat bij de beoordeling van staatssteun alle overheidsmiddelen die ten goede komen aan een bepaalde onderneming van belang zijn.

Bestaande handreikingen

Allereerst is het van belang enig inzicht te hebben in staatssteun. Alle overheden zijn verantwoordelijk voor het goed naleven van de Europese regels, ook op het gebied van staatssteun. Elke overheid (Rijk, provincie, gemeente) is daarvoor zelf verantwoordelijk. Van groot belang is het vooraf raadplegen van de **Informatiewijzer voor de decentrale overheid: Europese regelgeving over staatssteun** (zie websites van het ministerie van BZK en Kenniscentrum Europa decentraal).

Om ervoor te zorgen dat in de besluitvorming van provincies en gemeenten tijdig en op verantwoorde wijze aandacht is voor naleving van de staatssteunregels, is op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in september 2004 een **'Handreiking voor het collegebesluit subsidieverstreking en steunverlening'** opgesteld. Deze handreiking beantwoordt de vraag hoe een gemeentelijke of een provinciale organisatie ingericht kan worden om met de procedurele kant van staatssteunregels (tijdige besluitvorming, interne controle, de rol van de accountant) goed om te kunnen gaan. Daarnaast wordt in deze handreiking aandacht besteed aan de juridische kant van staatssteun, vooral op het gebied van grondbeleid, subsidiebeleid, financiën (leningen, kredieten en garanties) en de verstrekking van compensaties voor diensten van algemeen economisch belang, en de financiële risico's. Bovengenoemde handreiking is vooral bedoeld voor de bestuurders maar ook voor de ambtenaren die met subsidieverstreking en steunverlening te maken hebben.

Projecten als grote centrumplannen en investeringen in transportinfrastructuur worden steeds vaker gerealiseerd in een publiek-privaat samenwerkingsverband (PPS) van de overheid en het bedrijfsleven.

Binnenkort verschijnt een publicatie van het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën die specifiek gewijd is aan staatssteun in PPS constructies bij gebiedsontwikkeling.

Nu zijn er reeds door dit Kenniscentrum uitgegeven handleidingen **Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling** en **Selectie van private partijen bij PPS bij gebiedsontwikkeling** beschikbaar. Het volgen van daarin beschreven handelwijze kan staatssteun in PPS-vormen helpen voorkomen.

Doel van de Handreiking staatssteun en stedelijke vernieuwing

Deze Handreiking staatssteun en stedelijke vernieuwing geeft een handvat om specifiek bij projecten die mede gesubsidieerd worden uit het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing, de zogenaamde ISV-projecten, aanmeldingsplichtige steun te voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, te handelen volgens de Europese kaders.

¹ Wet van 15 november 2000 ter stimulering van integrale stedelijke vernieuwing (Wet stedelijke vernieuwing), Staatsblad 2000, 504



Opbouw

Deze handreiking is opgebouwd uit twee delen: een theoretisch deel en een praktisch deel.

Het theoretische deel bestaat uit:

- een algemene inleiding over staatssteun en stedelijke vernieuwing (hoofdstuk 1) en
- een overzicht van ontwikkelingen Europese regelgeving (hoofdstuk 2).

Het praktische deel bestaat uit:

- een beschrijving van de elementen die een ISV-project kan bevatten (hoofdstuk 3).
In dit hoofdstuk worden de staatssteunaspecten vanuit de perspectief van elementen benaderd. Deze elementen of activiteiten zijn herkenbaar als 'losse bouwstenen' van een ISV-project waar per element wordt toegelicht onder welke omstandigheden er wel of geen sprake van staatssteun kan zijn. De subparagrafen kunnen ook los van elkaar worden geraadpleegd als een bepaalde activiteit wordt ondernomen.
- een beschrijving van de verschillende fasen die een project doorloopt (hoofdstuk 4).
In dit hoofdstuk worden algemene organisatorische aspecten van een project in verschillende fasen besproken, met de nadruk op vroegtijdige signalering van staatssteunaspecten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met twee praktijkvoorbeelden.
- Bijlage 1 bevat een toelichting over bodemsanering.
- Bijlage 2 bevat een overzicht van Europese regelgeving.
- Bijlage 3 geeft namen van contactpersonen.

Voor wie is deze handreiking bedoeld?

Deze handreiking is vooral bedoeld voor gemeenteambtenaren die ISV-projecten opstellen of beoordelen. Er is getracht om concrete voorbeelden te geven die helpen in te schatten wanneer er mogelijk sprake is van staatssteun. Als in de tekst over steun of staatssteun wordt gesproken, wordt hiermee overheidssteun in de zin van artikel 87, lid 1 van het EG-Verdrag bedoeld. Voor achterliggende wetgeving en jurisprudentie kan de lezer terecht bij het Kenniscentrum Europa decentraal.

Vaak kan staatssteun worden voorkomen door in een zo vroeg mogelijk stadium te voorkomen dat er een voordeel aan een onderneming wordt verleend die voor de onderneming onder normale markt-omstandigheden niet beschikbaar zou zijn. De gemeente dient bijvoorbeeld zelf na te gaan of de prijzen van onroerend goed marktconform zijn. Onafhankelijke taxaties zijn bij die vaststelling van groot belang. Wanneer het noodzakelijk blijkt om een melding te doen bij de Europese Commissie, betekent het niet dat de uitvoering van een project direct in gevaar komt. Bij complexe projecten is het daarom raadzaam om als gemeente aanvullend advies over staatssteun in te winnen bij Kenniscentrum Europa decentraal, dan wel het ministerie van BZK, bij de provincie of bij een externe adviseur. Er zijn interdepartementale afspraken gemaakt over de procedures van advies en melding van steunmaatregelen². Voor provincies en gemeenten, die zelf verantwoordelijk zijn voor het naleven van de staatssteunregels, is het ministerie van BZK het aangewezen ministerie dat in overleg met het betreffende vakministerie staatssteunzaken afhandelt. Bij BZK is een werkafpraak gemaakt met Europa decentraal voor de ondersteuning van provincies en gemeenten. Europa decentraal kan hen bijstaan met eerstelijns advies, informatie over wet- en regelgeving, jurisprudentie en overige relevante informatie over staatssteun. Voor een advies gerelateerd aan een daadwerkelijke melding van staatssteun moeten zij zich wenden tot het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van BZK. Wanneer nodig, schakelt het Coördinatiepunt de vakministeries zoals VROM in voor een inhoudelijke bijdrage. Europa decentraal kan provincies en gemeenten ook bijstaan met eerstelijns advies, informatie over wet- en regelgeving, jurisprudentie en overige relevante informatie over aanbesteding. Contactpersonen treft u aan in bijlage 3.

² Zie Interdepartementale afspraken inzake steunzaken Stcrt. 29-9-2003, nr.187, p.16





Hoofdstuk 1

Algemene inleiding staatssteun en ISV: kunnen ISV bijdragen aangemerkt worden als steunmaatregel in de zin van het EG Verdrag?





Hoofdstuk 1

Algemene inleiding staatssteun en ISV: kunnen ISV bijdragen aangemerkt worden als steunmaatregel in de zin van het EG Verdrag?

In de inleiding is reeds verwezen naar de **Informatiewijzer voor de decentrale overheid: Europese regelgeving over staatssteun**. Daarin wordt informatie gegeven over de staatssteuncriteria. In de hierna volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de criteria van staatssteun maar dan in relatie tot de bij ISV betrokken partijen. De eerste drie criteria van staatssteun kan de gemeente zelf met een redelijke zekerheid beoordelen op basis van de beschikbare jurisprudentie. Het vierde criterium is echter zeer moeilijk in te schatten en is in het geval van twijfel een aanmelding bij de Europese Commissie verstandig. De gemeente is in elk geval zelf verantwoordelijk voor de naleving van de staatssteunregels. Bij een beslissing over een eventuele melding van staatssteun bij de Commissie is bestuurlijke dekking binnen de gemeente noodzakelijk. Risico's van het ten onrechte niet melden zijn: een klacht van een concurrerende onderneming die tot een onderzoeksprocedure door de Europese Commissie leidt, een bevel van de Commissie tot opschorting van steun en informatieverstrekking of uiteindelijk na onderzoek door de Commissie een bevel tot terugvordering. Tenslotte kan een belanghebbende zich tot de nationale rechter wenden om stopzetting of terugvordering van niet gemelde staatssteun te eisen. Ter uitsluiting van elk risico is het voorleggen van steunmaatregelen aan de Europese Commissie de enige oplossing.

1.1 Wat is steun?

Het EG-Verdrag (artikel 87, lid 1) bepaalt dat steunmaatregelen van de lidstaten, in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Om een maatregel als meldingsplichtige staatssteun aan te merken zijn vier criteria bepalend, te weten:

1. Het moet gaan om een voordeel dat met staatsmiddelen bekostigd is;
2. Er is sprake van voordeel aan een onderneming dat deze onderneming niet langs normale commerciële weg zou hebben verkregen;
3. Er moet sprake zijn van een selectief voordeel: een voordeel voor een of meer bepaalde ondernemingen of producties;
4. Het voordeel moet de mededinging (dreigen te) vervalsen en een ongunstig effect hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

Het Europese Hof van Justitie speelt een belangrijke rol bij de juiste toepassing van de staatssteunregels. De Gemeenschapsrechter interpreteert de relevante bepalingen uit het EG-Verdrag en uit de overige EG-regelgeving. Zo heeft het Hof bepaald dat artikel 87 van het Verdrag *geen onderscheid maakt naar de oorzaken of doeleinden van de maatregelen maar ziet op de gevolgen voor de mededinging*.



Het streven naar de doelstellingen van ISV doet niets af aan de randvoorwaarden die door de staatssteunregels worden opgelegd. Daarbij moet niet alleen aandacht zijn voor de betreffende steunmaatregel maar ook voor eventuele cumulatie met reeds bestaande en goedgekeurde steunmaatregelen.

Vraag 1. *Is er sprake van een voordeel dat met staatsmiddelen is bekostigd?*

Bij staatssteun gaat het om voordelen die door de lidstaat worden verleend en/of met staatsmiddelen worden bekostigd. Hieronder valt ook steunverlening door mede-overheden. De rijksoverheid ('lidstaat' Nederland) blijft echter steeds de door de Europese Commissie aan te spreken partij, omdat het EG-recht niet treedt in de staatsrechtelijke verhoudingen binnen een lidstaat. Daarom dienen decentrale overheden hun steunmaatregelen aan te melden via het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van BZK.

Lichamen/ rechtspersonen/ beheerders

Onder de staatssteunregels vallen ook steunmaatregelen door:

- lichamen of bedrijven, waarop de overheid een dominerende invloed heeft. Of er in een gegeven geval sprake is van een dominerende invloed, kan worden vastgesteld aan de hand van de Mededingingswet. In deze wet is de Europese Transparantierichtlijn³ geïmplementeerd;
- rechtspersonen wanneer hun gedrag kan worden toegerekend aan de staat;
- publieke of private beheerders waaraan door de overheid gelden ter beschikking worden gesteld om andere ondernemingen te subsidiëren. Vaak zullen de subsidies aan dergelijke stichtingen zelf door de Europese Commissie niet als staatssteun worden beschouwd. Zodra er met de subsidies projecten ondersteund worden waaraan ook het bedrijfsleven deelneemt, kan er sprake zijn van staatssteun.

Bij ISV-subsidies is er duidelijk sprake van bekostiging met staatsmiddelen.

Vraag 2. *Is er sprake van voordeel aan een onderneming dat deze onderneming niet langs normale commerciële weg zou hebben verkregen?*

Het begrip staatssteun moet zeer ruim worden uitgelegd. Het Hof heeft aangegeven dat er sprake is van 'steun' indien de staat eenzijdig 'om niet' een 'voordeel' verstrekt. Anders gezegd, indien de begunstigde onderneming geen evenredige tegenprestatie hoeft te verlenen, kan er sprake zijn van een 'voordeel' dat onder de staatssteunregels valt. Het begrip steunmaatregel omvat dus niet alleen positieve prestaties zoals subsidies, maar ook maatregelen die de lasten verlichten, die normaliter op het budget van een onderneming drukken.

Marktconform handelen overheid

Ook indien er wel wederzijdse verplichtingen bestaan tussen de staat en de begunstigde, kan er sprake zijn van het verstrekken van een 'voordeel'. Dat is het geval als de tegenprestatie niet opweegt tegen de prestatie van de overheid. Bij die weging wordt bekeken of het verstrekte voordeel ook zou zijn genoten als partijen de transactie op normale commerciële basis zouden zijn aangegaan. Met andere woorden: als een steunmaatregel niets méér biedt dan wat de markt onder normale omstandigheden zou bieden, valt de steun niet onder het staatssteunregime. Deze toets wordt aangeduid met het 'market economy investor principle' oftewel het principe van de particuliere investeerder. Zie ook de Mededeling van de Commissie uit 1993 (bijlage 2, onderdeel A).

3 Richtlijn 80/723/EEG betreffende de doorzichtigheid van financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven, PB L195 van 29.7.1980, blz. 35. De Richtlijn is laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2000/52/EG, PB L193 van 29.7.2000, blz. 75



Relatie met openbare aanbesteding

Indien een overheidsinstantie bij het plaatsen van een opdracht een aanbestedingsprocedure volgt, kan er in principe op worden vertrouwd dat de marktprijs wordt betaald voor een te leveren tegenprestatie. Het optreden van de overheid wordt dan beschouwd als 'marktconform' en valt dus buiten het toepassingsbereik van het steunregime. Een maatregel moet echter wél als steun beschouwd worden indien de onderneming bepaalde bijkomende voordelen geniet, die zij niet in een normale commerciële transactie zou hebben gekregen. Het kan gaan om tussentijdse versoepeling van voorwaarden van een opdracht, onevenredige risicoverdeling tussen de overheid en de onderneming bijvoorbeeld in PPS-constructies, of overdracht van bepaalde eigendomsrechten aan de onderneming die de opdracht heeft uitgevoerd. Zie verder paragraaf 1.2 over aanbesteden.

Vraag 3. *Is er sprake van een selectief voordeel: een maatregel gericht op 'bepaalde ondernemingen of producties'?*

Begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties houdt in dat het EG-Verdrag alleen oog heeft voor steunmaatregelen, die het bedrijfsleven selectief bevoordelen. Steun van decentrale overheden zal al snel voldoen aan het selectiviteitscriterium. Een maatregel van gemeenten, provincies of waterschappen zal zich immers vaak beperken tot het verlenen van steun aan ondernemingen in de eigen regio. ISV-subsidies zullen zelfs gericht zijn op specifieke ondernemingen.

Voorbeelden van algemene, niet-selectieve maatregelen zijn maatregelen ter verbetering van algemene arbeidswetgeving of ter aanpassing van het onderwijsstelsel of een landelijke verlaging van de vennootschapsbelasting.

Ondernemingsbegrip

Onder het begrip 'onderneming' wordt verstaan 'elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd'. Het kan om winstbeogende (n.v.'s en b.v.'s) en niet winstbeogende instellingen (stichtingen en verenigingen) gaan. Onder 'economische activiteit' moet worden verstaan 'het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt'. Het Europese begrip 'onderneming' is ruim. Zo kunnen gezondheidsinstellingen, stichtingen, profsportclubs en openbare bedrijven als onderneming worden aangemerkt. Typische overheidstaken vallen niet onder het begrip onderneming. Voorbeelden van typische overheidstaken zijn: brandweer, politie en milieu-inspectie. Steun aan organisaties die geen economische activiteit uitvoeren, bijvoorbeeld scholen, niet-gouvernementele organisaties, kerkelijke organisaties, vakbonden en politieke partijen is evenmin staatssteun. Hierbij moet er wel op worden gelet dat deze organisaties geen commerciële nevenactiviteiten uitvoeren.

Projectontwikkelaars, particuliere investeerders en andere ondernemingen die actief zijn op de huizen- en vastgoedmarkt oefenen een economische activiteit uit in concurrentie met andere ondernemingen. Het grensoverschrijdende karakter van deze activiteiten is meermaals door de Europese Commissie bevestigd in haar beschikkingen (zie de beschikkingen in paragraaf 1.3.6). Zelfs als ondernemingen slechts activiteiten op het Nederlandse grondgebied plegen, is niet uitgesloten dat begunstiging van de ene onderneming (waaronder ook een **toegelaten instelling (woningcorporatie)**, kan vallen) leidt tot versterking van die onderneming ten opzichte van andere wel in het intracommunautaire handelsverkeer opererende ondernemingen (zie specifiek over sociale woningbouw hoofdstuk 2 en par. 3.5). Ook **wijkontwikkelingsmaatschappijen** kunnen – wanneer zij activiteiten uitoefenen op een markt die openstaat voor concurrentie en daar goederen en diensten aanbieden – ondernemingen zijn. Het doet er immers niet toe wat voor rechtsvorm een organisatie heeft, of de organisatie al dan niet op winst gericht is en hoe zij wordt gefinancierd.



Deze handreiking beperkt zich tot overheidsbijdragen die een onderneming bevoordelen. Bijdragen aan particuliere bewoners of instellingen die niet zijn te kwalificeren als onderneming vallen niet onder de EG-staatssteunbepalingen.

Let op: ook een gemeente is in het uitoefenen van bepaalde activiteiten te kwalificeren als onderneming. Vanwege de functionele definitie van het begrip 'onderneming' in het EG-Verdrag kan eenzelfde gemeente soms als onderneming beschouwd worden (als ze economische activiteiten ontplooit) en soms niet (als de gemeente handelt ter uitvoering van een overheidsprerogatief, bijvoorbeeld bij de herziening van een bestemmingsplan)⁴.

Vraag 4. *Is er sprake van concurrentievervalsing of verstoring van het handelsverkeer tussen de lidstaten?*

Wanneer de Commissie een steunmaatregel beoordeelt, komt zij al snel tot de conclusie dat er sprake is van (dreigende) vervalsing van de mededinging of ongunstige beïnvloeding van de tussenstaatse handel, ook al gaat het om steun aan een activiteit die lokaal van aard en geografisch beperkt is. Bepalend is namelijk niet de activiteit maar de markt waarop deze plaatsvindt. De Commissie beoordeelt de economische aspecten zoals de precieze structuur van de relevante markt, het al dan niet bestaan van merkbare mededinging en het aantal ondernemingen dat op een markt actief is. Als projectontwikkelaars en andere -al dan niet op winst gerichte- rechtspersonen of instellingen die de subsidie ontvangen actief zijn in een markt die openstaat voor concurrentie van ondernemingen die in meerdere lidstaten kunnen opereren, kan worden aangenomen dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed.

De Commissie heeft ook onderkend dat er beperkingen zijn aan het grensoverschrijdend effect. Dit blijkt uit de zogenaamde 'de minimis'-vrijstellingsverordening (zie par. 1.3.2), waarin de Commissie bepaalt dat steun waarvan het bedrag over een periode van drie jaar een plafond van € 100.000,= niet overschrijdt, het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedt en de mededinging niet vervalst of dreigt te vervalsen.

Daarnaast heeft de Commissie een aantal individuele steunmaatregelen beoordeeld en uit haar beschikkingenpraktijk blijkt het volgende. In een beschikking over een jaarlijkse subsidie aan een particuliere exploitant van een zwembad in Dorsten, Duitsland, stelde de Commissie vast dat de sportinfrastructuur hoofdzakelijk door de inwoners van de stad en de naburige gemeenten werd gebruikt. Daardoor bleek de subsidie geen invloed te hebben op de gemeenschappelijke markt en werd het niet als staatssteun aangemerkt⁵. Let wel: de situatie kan door de Commissie anders worden beoordeeld indien het voornemen bestaat een voordeel te doen toekomen aan een groot zwembad gericht op met name toeristen.

De recente beschikking van de Commissie over het luchtvaartmuseum Aviodrome demonstreert dat een subsidie aan een museum dat commerciële nevenactiviteiten ontplooit om het cultureel erfgoedgedeelte te financieren toch aangemerkt kan worden als staatssteun. Beslissend in deze zaak was het feit dat de organisatie van internationale airshows en luchtvaartbeurzen en het aanbieden van diensten voor internationale congressen als sectoren kunnen worden beschouwd waar ondernemingen in concurrentie opereren en handelsverkeer tussen de lidstaten bestaat⁶.

4 Zie ook voor de Nederlandse praktijk van het mededingingsrecht, waarin de Europese aanpak van het ondernemingsbegrip wordt gevolgd, de Besluiten van de Nederlandse Mededingingsautoriteit in zaken over verstrekken van gegevens aan een verkopend makelaar (1998, zaak 571); architectenkeuze (1999, zaak 60; 1999, zaak 992; 2000, zaak 1010; 2001, zaak 58) en Vinex-lokaties (2001, zaak 1655).

5 Beschikking Steunmaatregel N258/00 – Duitsland – Freizeitbad Dorsten

6 Beschikking van 15 oktober 2003 Steunmaatregel N221/03 – Nederland – Aviodrome



Uit de beschikking van de Commissie over een garantie voor leningen van een Ierse 'Housing Finance Agency' blijkt dat, wanneer alle lokale overheden (gemeenten), die voor een bepaalde activiteit als ondernemingen worden aangemerkt, dezelfde activiteit verrichten, er geen sprake meer is van een activiteit van lokale betekenis, maar van een activiteit die het gebied van de hele lidstaat bestrijkt en dus het handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden⁷.

Met deze vraag dient men dus zeer zorgvuldig om te gaan. In geval van twijfel is aanmelding bij de Commissie verstandig. Als de Commissie tot de conclusie komt dat een maatregel de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en de tussenstaatse handel ongunstig beïnvloedt, dan is de maatregel in beginsel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Vervolgens zal de Commissie onderzoeken of er een uitzondering is op grond waarvan zij de voorgenomen steun alsnog 'verenigbaar' kan verklaren.

1.2 Openbare aanbesteding

Wie zich bezighoudt met de regels omtrent staatssteun komt bijna onvermijdelijk in aanraking met de (Europese) aanbestedingsregels. De Commissie acht namelijk: "een open, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke aanbestedingsprocedure het beste middel om ervoor te zorgen dat openbare steunverlening correspondeert met de marktprijs voor de uitvoering van het project"⁸.

De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn onder andere opgesteld om binnen de Europese Unie, en ten behoeve van het totstandkomen van een interne markt, de vrije, eerlijke concurrentie te stimuleren. Daarnaast zou een goede toepassing van de richtlijnen opdrachtgevers moeten brengen tot een professioneler inkoopproces, waarbij integriteit van het bestuur, transparantie en het verkrijgen van het beste product tegen de voordeligste prijs (besparingen én efficiëntie derhalve) hoog in het vaandel staan.

Europese regelgeving

In de praktijk betekent toepassing van de richtlijnen, dat - voordat decentrale overheden contracten sluiten voor de uitvoering van (bouw)werken, voor leveringen of voor dienstverlening - moet worden bekeken of de desbetreffende opdracht volgens een Europese procedure aanbesteed dient te worden.

De vier Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn:

- 1) De Richtlijn Werken (93/37/EEG) gewijzigd door (97/52 EG)
- 2) De Richtlijn Leveringen (93/36/EG) gewijzigd door (97/52/EG)
- 3) De Richtlijn Diensten (92/50) gewijzigd door (97/52/EG)
- 4) De Richtlijn Nutssector (93/38) gewijzigd door (98/4/EG)⁹

De Europese richtlijnen kennen drempelbedragen. Als de geraamde waarde van de opdracht boven het drempelbedrag uitkomt, zal vervolgens een van de procedures zoals omschreven in de richtlijnen moeten worden toegepast. In het bestek wordt aangegeven op basis van welke selectie- en gunningscriteria de opdracht wordt gegund. Uitgangspunt is dat iedere aanbieder in de Europese Gemeenschap een eerlijke kans heeft een overheidsopdracht gegund te krijgen.

⁷ Beschikking Steunmaatregel N209/01- Ierland- Guarantee for borrowings of the Housing Finance Agency

⁸ Beschikking Steunmaatregel N 464/99 – Nederland – Subsidie voor de bouw en exploitatie van het "Pilot Transferium Sittard", pt. 34-35

⁹ PbEG 1993, L 199/45, PbEG 1993, L 199/1 en PbEG 1993, L 209/1; alle drie gewijzigd door PbEG 1997, L 328/1; PbEG 1993, L 199/177; gewijzigd door PbEG 1998, L 101/1



Nationale regelgeving

De Europese regelgeving is geïmplementeerd in de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen. Aanbestedende diensten (dit zijn overheden en andere publiekrechtelijke instellingen), waaronder gemeenten, kunnen zelf bij het vergeven van opdrachten kiezen voor een aanbestedingsprocedure ook als ze niet verplicht zijn ingevolge de Europese richtlijnen aan te besteden. De redenen hiervoor zijn dezelfde als die welke ten grondslag liggen aan de richtlijnen, namelijk een open, transparant, integer, kostenbesparend en kwaliteitsvermeerderend optreden van de gemeentelijke opdrachtgever.

Voor de inrichting van een dergelijke procedure kunnen gemeentebambtenaren aansluiting zoeken bij bestaande aanbestedingsreglementen zoals het UAR 2001 (thans ARW 2004), die veelal onderdeel uitmaakt van het eigen aanbestedingsbeleid van de gemeente.

De vier aanbestedingsprocedures die op nationaal niveau doorgaans worden onderscheiden zijn:

- 1) de openbare procedure;
- 2) de aanbesteding met voorafgaande selectie;
- 3) de onderhandse aanbesteding;
- 4) de onderhandse aanbesteding na selectie.

Naar aanleiding van de parlementaire enquête bouwnijverheid heeft de Enquêtecommissie gepleit voor (het ontwikkelen van) een nationaal wettelijk en beleidsmatig kader voor inkoop en aanbesteding, waarbij aansluiting gezocht wordt met de voorstellen van de Europese Commissie voor het nieuwe Europese wetgevend kader. Begin 2004 stemden het Europees Parlement en de Raad in met het nieuwe wetgevend pakket aanbestedingen. Het pakket uniformeert, moderniseert en vereenvoudigt de bestaande situatie en vervangt de vier bestaande aanbestedingsrichtlijnen door één richtlijn voor leveringen, diensten en werken en één richtlijn voor de nutssectoren. De verwachting is dat het Ministerie van Economische Zaken -als verantwoordelijk departement- deze richtlijnen in het najaar van 2005 zal hebben geïmplementeerd in een nieuwe Nederlandse aanbestedingswet.

Algemene Verdragsbeginselen

Het Gemeenschapsrecht op het gebied van overheidsopdrachten bestaat niet alleen uit de aanbestedingsrichtlijnen, maar ook uit bepalingen van het EG-Verdrag. Deze bepalingen zijn dientengevolge op alle overheidsopdrachten van toepassing, dus ook op opdrachten die niet onder de toepassing van de aanbestedingsrichtlijnen vallen. Denk aan opdrachten onder het drempelbedrag en opdrachten zoals dienstenconcessies of andere PPS-constructies die niet expliciet in de Europese aanbestedingsrichtlijnen worden genoemd.

De belangrijkste regels van het EG-Verdrag in het kader van aanbestedingen zijn die betreffende het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging, alsook de algemene beginselen van transparantie, gelijke behandeling en non-discriminatie.

- Transparantie: de overheidsopdrachten dienen aan het gehele bedrijfsleven openbaar te worden gemaakt
- Gelijke behandeling: het aanbesteden dient te geschieden door middel van vaste procedures en het gehele proces dient voor een ieder duidelijk te zijn (bijvoorbeeld eenduidige eisen).
- Non-discriminatie: er dient gewerkt te worden met objectieve criteria voor de selectie van de beste aanbieder(s).



1.3 Stappenplan

Hierna zullen de 4 stappen van een staatssteuntoets voor projecten op het gebied van stedelijke vernieuwing worden doorlopen. Er zijn voorwaarden waaronder er geen sprake is van staatssteun. Het is ook mogelijk dat er wel sprake is van staatssteun, maar dat een vrijstellingsverordening van toepassing is. Dan is een melding niet nodig, maar moet er wel informatie over de steunmaatregel worden verstrekt. Als niet aan de voorwaarden van een van de vrijstellingsverordeningen wordt voldaan is op grond van het EG-Verdrag een melding nodig. In het Verdrag is een aantal goedkeuringsgronden genoemd. Soms zijn deze door de Commissie uitgewerkt in beleidsregels. De Commissie toetst een melding aan deze beleidsregels. Als er geen beleidsregels zijn vastgesteld op het terrein van een bepaalde steunmaatregel is het eventueel mogelijk om de goedkeuring rechtstreeks op het EG-Verdrag te baseren. De Commissie beschouwt deze mogelijkheid als een soort vangnet. In subparagraaf 1.3.5 wordt kort gewezen op de aanmeldingsprocedure. Tot slot wordt ingegaan op de beschikkingenpraktijk van de Commissie.

1.3.1 Geen staatssteun

Ten eerste is het raadzaam om projecten op het gebied van de stedelijke vernieuwing op lokaal niveau – waarbij -al dan niet winst beogende- organisaties in aanmerking kunnen komen voor een subsidie voor (innovatieve) projecten op het gebied van de stedelijke vernieuwing – zo vorm te geven dat er geen sprake is van staatssteun. Om behulpzaam te zijn bij het inrichten van projecten die zoveel mogelijk als 'geen steun' gekwalificeerd kunnen worden, wordt in hoofdstuk 3 een handvat gegeven. Er wordt per element in een proces van het realiseren van een ISV-project aangegeven wanneer er geen sprake is van steun.

1.3.2 Vrijstellingsverordening

Ten tweede kan bekeken worden of er een vrijstellingsverordening van toepassing is. Dat houdt in dat onder bepaalde voorwaarden een voorafgaande aanmelding bij de Commissie niet nodig is. Een voorbeeld daarvan is een vrijstelling voor staatssteun aan het midden- en kleinbedrijf. Let wel: er moet informatie over de maatregel worden verstrekt. Soms in de vorm van 'beknopte informatie', soms in de vorm van uitgebreide informatie op verzoek van de Commissie. Zie voor een toelichting bijlage 2.

Voor ISV-subsidies is interessant de vrijstellingsverordening voor 'de minimis'-steun (een drempelbedrag van € 100.000,= in drie jaar aan een zelfstandige onderneming en een verklaring van de onderneming dat geen andere 'de minimis'-steun wordt genoten). Zie voor een toelichting bijlage 2, onderdeel A en de Informatiewijzer voor de decentrale overheid: Europese regelgeving over staatssteun.

1.3.3 Meldingsplichtige steun: beleidsregels

Ten derde, wanneer uiteindelijk geen vrijstellingsverordening van toepassing is, is er sprake van een meldingsplichtige steunmaatregel die, voordat deze tot uitvoering kan worden gebracht, bij de Commissie gemeld moet worden. Een meldingsplichtige steunmaatregel is namelijk niet zonder meer verboden. De Commissie kan op basis van uitzonderingen genoemd in het EG-Verdrag een ontheffing verlenen. Het gaat in die gevallen om een discretionaire bevoegdheid die de Commissie veelal nader heeft ingevuld door het vaststellen van beleidsregels voor de beoordeling van steunmaatregelen op een aantal terreinen. Indien de steunverlening binnen die beleidsregels valt, verleent de Commissie doorgaans een ontheffing. Hoeveel steun lidstaten mogen geven, hangt onder meer af van de maxima die de Commissie in die beleidsregels heeft vastgesteld. In het geval van 'stedelijke vernieuwing gericht op de fysieke leefomgeving' heeft de Commissie echter geen specifieke beleidsregels vastgesteld.



Dat brengt met zich mee dat de concrete steunprojecten van de gemeenten getoetst moeten worden aan de verschillende bestaande kaderregelingen en richtsnoeren voor horizontale (sectoroverstijgende) en sectorspecifieke steun.

Voorbeelden van reeds vastgestelde beleidsregels van de Commissie zijn: het Milieusteunkader (bedrijfsverplaatsing, bodemsanering); het Onderzoek- en ontwikkelingskader (innovatieve gedeelte van projecten); de Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen en Multisectorale kaderregeling regionale steun voor grote investeringsprojecten (ISV in door de Commissie vastgestelde Nederlandse steunkaartgemeenten). Voor vindplaatsen, zie bijlage 2 Relevante Europese regelgeving.

In hoofdstuk 3 wordt per element in een proces van het realiseren van een ISV-project aangegeven wanneer er mogelijk sprake is van steun en met welke beleidsregels rekening moet worden gehouden.

1.3.4 Melding rechtstreeks op basis van het EG-Verdrag

Als laatste optie is het eventueel ook mogelijk om een steunmaatregel aan te melden en de Commissie te vragen goedkeuring rechtstreeks te baseren op een uitzondering genoemd in het EG-Verdrag zonder dat er een specifieke beleidsregel is vastgesteld. De Commissie beschouwt deze categorie als een soort vangnet. De steunmaatregelen die onder deze restcategorie toelaatbaar worden geacht moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:

- a. de steunmaatregel moet noodzakelijk zijn om de voorziene doelstelling te bereiken;
- b. de maatregel moet proportioneel zijn aan het doel dat met de maatregel wordt beoogd;
- c. de steunmaatregel moet bijdragen aan communautaire doelstellingen van gemeenschappelijk belang;
- d. de steun moet de mededinging zo gering mogelijk belasten.

Deze uitzondering is echter zo algemeen geformuleerd, dat er veel maatwerk nodig is om een ISV-project te verdedigen en van te voren moeilijk is in te schatten of de Commissie ontheffing van het steunverbod zal geven.

1.3.5 Aanmeldingsprocedure

In de beschrijving van de elementen van ISV-projecten in hoofdstuk 3 zal worden aangegeven op welke wijze zoveel mogelijk het geven van meldingsplichtige steun kan worden voorkomen en indien dat niet mogelijk is, op welke wijze gehandeld kan worden volgens de Europese kaders. Voor een uitvoerige beschrijving van de aanmeldingsprocedure bij de Commissie verwijzen wij wederom naar de Informatiewijzer voor de decentrale overheid: Europese regelgeving over staatssteun. Uit het oogpunt van de voortgang van een project is het belangrijk in acht te nemen dat een subsidie die als steunmaatregel bij de Commissie is gemeld, slechts mag worden verleend na toestemming hiervoor.

1.3.6 Beschikkingenpraktijk Europese Commissie

Indien er geen sprake is van steun hoeft de subsidie niet bij de Commissie te worden gemeld. Indien er wel sprake is van een steunmaatregel is melding noodzakelijk. Op welke wijze de Commissie concrete zaken beoordeelt is erg afhankelijk van de situatie. De beschikkingen van de Europese Commissie over steunmaatregelen in andere lidstaten kunnen enig inzicht geven in de manier waarop zij zal oordelen. Hieruit kunnen bepaalde conclusies worden getrokken die bruikbaar zijn voor ISV-projecten. Het betreft de beschikkingen inzake English Partnerships (bekostigen van het noodzakelijke minimum van de investeringen voor economische of fysieke vernieuwing van achtergestelde steden of landelijke gebieden op basis van een herstelprogramma), de beschikkingen inzake zones franches urbaines (steun voor kleine en middelgrote nieuwe ondernemingen in Franse achterstandswijken op grond van een programma) en een beschikking over herontwikkeling van terreinen.



A. English Partnerships-beschikkingen

De Commissie heeft in een serie beschikkingen (samen te vatten als 'English Partnerships') staatssteun van het Verenigd Koninkrijk op het gebied van de regionale- en stedelijke ontwikkeling goedgekeurd¹⁰. Het gaat om de invoering van een financieringssysteem: het verlenen van een financiële bijdrage door een soort publiek bestuursorgaan ('Regeneration bodies') die minimaal noodzakelijk is om een private ontwikkelaar/ investeerder in staat te stellen een project op het gebied van de sanering of de ontwikkeling van land of gebouwen 'van de grond te krijgen'. De financiële bijdrage is nodig om marktfalen te compenseren. Het echte doel van de 'Regeneration bodies' is om samen met andere publieke of private partijen te investeren in projecten die de economische of fysieke vernieuwing van achtergestelde steden of landelijke gebieden stimuleren. Een dergelijk publiek bestuursorgaan stelt een 'herstelprogramma' (regeneration programme) op waarin wordt beschreven voor welke doelen het geld beschikbaar is. De private investeerder mag zijn eigen voorstel voor een vernieuwingsproject aan het publieke orgaan aanbieden en vervolgens daarmee onderhandelen over de verdeling van risico's, kosten en opbrengsten.

Het publieke orgaan kan het tekort tussen de geschatte ontwikkelingskosten en de geschatte eindwaarde van een project financieren. Dat tekort bestaat omdat de eindwaarde (marktwaarde) van een project per definitie lager is dan de ontwikkelingskosten. Het gaat namelijk altijd om projecten die niet economisch rendabel tot stand kunnen worden gebracht. De steun kan via verschillende instrumenten gegeven worden maar zal altijd beperkt zijn tot het minimum dat noodzakelijk is om de investering doorgang te laten vinden. De steun is inclusief een redelijke winstmarge voor de private investeerder (development fee).

Potentiële projecten worden toegewezen volgens een tendersysteem, tenzij de aanvrager al eigenaar is van de grond. In dat geval zal een taxatie van de kosten door een onafhankelijk financieel deskundige worden uitgevoerd, evenals een onafhankelijke taxatie van de grond. Alle bouwwerken worden openbaar aanbesteed.

Er is altijd een zogenoemde 'clawback' clause ingebouwd. Dat brengt met zich mee dat extra opbrengsten door gerealiseerde lagere kosten en een hogere marktwaarde dan wel door verkoop binnen een bepaalde tijd moeten worden terugbetaald.

Tussen 1999 en 2001 heeft de Commissie een aantal financieringssystemen in het Verenigd Koninkrijk¹¹ goedgekeurd op basis van de Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, de Multisectorale kaderregeling betreffende regionale steun voor grote investeringsprojecten en de MKB-verordening.

In 2001 en 2002 heeft zij geoordeeld over de financiering van betaalbare woningbouw door private partijen die uiteindelijk ten goede komt aan toekomstige huiseigenaren¹². Er wordt steun gegeven aan de ontwikkelaar dan wel huizenbouwer. De Commissie onderkent het belang van de beschikbaarheid van betaalbare woningen voor potentiële bewoners die behoren tot de lagere inkomensgroep in achtergestelde wijken. Zij keurt de steun goed vanwege de voorwaarden en objectieve waarderingsmethoden die het Verenigd Koninkrijk voorschrijft. De Commissie houdt er rekening mee dat er zonder deze steun geen betaalbare koopwoningen in deze specifieke wijken worden gerealiseerd en deze steun daarvoor slechts een minimale benodigde impuls is. De Commissie heeft haar goedkeuring rechtstreeks gebaseerd op het EG-Verdrag.

¹⁰ Partnership Development Scheme (N656/99); Partnership Support for Regeneration: Support for Speculative Development (N747/A/99); English Cities Fund (N82/01); Grants for Owner Occupation (N497/01); Partnership Support for Regeneration (N 239/02)

¹¹ Het betreft de beschikkingen: Partnership Development Scheme (N656/99); Partnership Support for Regeneration: Support for Speculative Development (N747/A/99)

¹² Het betreft de beschikkingen: Grants for Owner Occupation (N497/01); Partnership Support for Regeneration (N 239/02)



B. Beschikkingen over zones franches urbaines

Op 30 april en 16 december 2003 heeft de Commissie in twee beschikkingen steun voor kleine en middelgrote nieuwe ondernemingen in Franse achterstandswijken goedgekeurd¹³. Reeds in 1996 is een eerdere maatregel goedgekeurd. De steun bestaat uit belastingvermindering en vrijstelling van sociale premies voor in totaal twee periodes en 85 aangewezen wijken (zones franches urbaines, ZFU). De wijken zijn aangewezen op grond van een programma, met een wettelijke basis.

De Commissie oordeelt dat er sprake is van staatssteun en onderzoekt vervolgens of de steunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. De volgende overwegingen zijn van belang:

- er zijn geen richtlijnen en kaders rechtstreeks op deze steunmaatregelen van toepassing;
- de Franse autoriteiten hanteren wel de communautaire definitie van midden- en kleinbedrijf, maar de vrijstellingsverordening MKB is niet van toepassing omdat niet aan de voorwaarden voor het creëren van werkgelegenheid wordt voldaan;
- aan de - in 2002 afgelopen - kaderregeling voor achtergestelde wijken zou evenmin zijn voldaan omdat de totale bevolking van de betreffende wijken groter is dan 1% van de totale bevolking en het aantal inwoners in de wijken niet tussen 10.000 en 30.000 ligt; Het aflopen van deze kaderregeling wil niet zeggen dat het onmogelijk is om de Commissie goedkeuring voor steun te vragen voor achtergestelde wijken. Dat wordt dan rechtstreeks gebaseerd op artikel 87 lid 3 onder c van het EG-Verdrag.

De Commissie wijst er op dat economische en sociale cohesie een doelstelling is van het EG-Verdrag. Een van de communautaire initiatieven in dat kader is URBAN. De Commissie probeert zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de doelstellingen van URBAN II. Hierbij spelen de sociaal economische criteria voor de selectie van de wijken (zoals percentage jongeren en werklozen) een belangrijke rol.

- De doelstellingen van URBAN (1994-1999) waren: een geïntegreerde aanpak van de sterke concentratie van maatschappelijke, economische en ecologische problemen waarmee agglomeraties in toenemende mate worden geconfronteerd. In deze aanpak wordt de combinatie van vernieuwing van verouderde infrastructuur, economische maatregelen en arbeidsmarktmaatregelen geflankeerd door maatregelen ter bestrijding van sociale uitsluiting en acties om de kwaliteit van het stadsmilieu te verbeteren.
- Vanaf 2000 is URBAN II van start gegaan. De doelstellingen daarvan zijn:
 - a) het stimuleren van ontwikkeling en tenuitvoerlegging van bijzonder innovatieve strategieën voor duurzame economische en sociale vernieuwing van kleine en middelgrote steden of van in crisis verkerende buurten in grotere steden;
 - b) het bijdragen tot de verbetering en verspreiding van de kennis in verband met duurzame stadsvernieuwing en –ontwikkeling in de EU.

C. Support for Land Remediation-beschikking

De Commissie heeft in 2003 staatssteun van het Verenigd Koninkrijk op het gebied van herontwikkeling van (meestal verontreinigde) terreinen goedgekeurd¹⁴. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een verontreinigd terrein ('contaminated land'); een eerder ontwikkeld terrein ('brownfield land'); een verlaten terrein ('derelict land', beschadigd door (industriële) ontwikkeling); en een niet-ontwikkeld terrein ('greenfield land'). Soms kunnen meerdere termen op een terrein van toepassing zijn.

¹³ Beschikking Steunmaatregel N766/2002 - Frankrijk - Aide en faveur des zones franches urbaines en Steunmaatregel N211/2003 – Frankrijk- Aide en faveur des nouvelles zones franches urbaines

¹⁴ Beschikking van 11 juni 2003 Steunmaatregel N385/2002 – Verenigd Koninkrijk - Support for Land Remediation



Doelstelling van de steunmaatregel is om de eerste drie soorten terreinen weer in productief gebruik te brengen door de negatieve effecten van eerder gebruik aan te pakken. Hiermee verhoogt het Verenigd Koninkrijk het aanbod van terreinen geschikt voor verdere ontwikkeling, waardoor de druk op het ontwikkelen van 'greenfield land' afneemt. Dat levert een bijdrage aan belangrijke doelen van de EU zoals milieubescherming en duurzame economische ontwikkeling. Tevens worden dankzij deze maatregel marktpartijen betrokken. Dit is herkenbaar voor ISV, waarbij het realiseren van een multiplier met het overheidsgeld van belang is en niet snel 100% subsidie wordt gegeven.

Belangrijk aan deze beschikking is, dat slechts de bedrijfsverplaatsing en bodemsanering te toetsen zijn aan de betreffende onderdelen van het Milieusteunkader. Voor twee andere onderdelen is echter geen beleidskader beschikbaar waaraan getoetst kan worden. Deze onderdelen zijn:

1. steun voor sanering van terreinen waarop zich gebouwen, structuren en werken bevinden die verlaten zijn of anderszins ongeschikt voor nieuw gebruik en de kosten om ze aan te passen zo hoog zijn dat het kosteneffectiever is om ze te slopen, zodat het land kan worden hergebruikt;
2. steun voor sanering van terreinen die zijn beschadigd door of risico lopen op verzakking.

De Commissie komt tot de conclusie dat de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. De twee onderdelen van de steunmaatregel waarvoor geen beleidskader beschikbaar is waaraan getoetst kan worden zijn volgens de Commissie wel verenigbaar met het EG-Verdrag omdat deze onderdelen bijdragen aan de EU-doelstellingen van milieubescherming en duurzame ontwikkeling. Zij haalt daarvoor verschillende beleidsdocumenten aan zoals Green Paper on the Urban Environment; Structural Fund Guidelines; URBAN II Guidelines, Sustainable Urban Development: A Framework for Action, LIFE-environment. Deze beleidsdocumenten beogen stedelijke vernieuwing te stimuleren. Verder blijft de steun beperkt tot het minimum dat nodig is om de marktpartijen tot actie te laten komen. Daarnaast worden voorwaarden gesteld zoals openbare bieding dan wel, indien de aanvrager de eigenaar is van het terrein, het opstellen van een onafhankelijk advies van een beëdigd taxateur. Daarom heeft de Commissie de goedkeuring van de maatregel rechtstreeks gebaseerd op het EG-Verdrag.

Gevolgen van de beschikkingenpraktijk voor ISV-subsidies

De English Partnerships-beschikkingen zijn niet direct toe te passen voor ISV-projecten. In Nederland is het aantal regio's dat tot regionale steunkaartgebieden is bestempeld erg beperkt en het gebruik daarvan loopt af. Het is wellicht mogelijk, gezien de twee English Partnerships-beschikkingen inzake woningbouw om een ISV-subsidie als steunmaatregel aan te melden en naar analogie van deze beschikkingen ontheffing te krijgen op grond van de algemene uitzonderingsgrond die als vangnetbepaling kan dienen (zie par. 1.3.4). Voor de motivering kan dan ook gebruik gemaakt worden van de ZFU-beschikkingen voor wat betreft verwijzing naar achtergestelde wijken en URBAN. Staatssteun aan achtergestelde stadswijken die zo mogelijk aansluit bij de verlopen kaderregeling (zie bijlage 2 onder B) heeft grotere kans op goedkeuring.

De beschikking Support for Land Remediation tenslotte biedt goede aanknopingspunten om ook de stedelijke vernieuwingsprojecten in Nederland waar staatssteunaspecten spelen, voor zover ze niet te vatten zijn onder een beleidsregel van de Commissie, te presenteren in relatie tot de in die beschikking genoemde beleidsdocumenten.





Hoofdstuk 2

Ontwikkelingen Europese regelgeving





Hoofdstuk 2

Ontwikkelingen Europese regelgeving

Naar aanleiding van een Groenboek en een Witboek voor diensten van algemeen belang en het Altmark-arrest¹⁵ over openbare dienstverplichtingen is de Europese Commissie begonnen met de herziening van de regels die gelden wanneer overheden compensaties toekennen aan ondernemingen die diensten van algemeen economisch belang (DAEB) leveren¹⁶. Dit is voor ISV-projecten van groot belang. Zoals blijkt uit een recent voorstel van de Commissie, kan de zorg voor de sociale huisvesting als een DAEB worden gezien. Al eerder was het opdragen van afvalbeheer als DAEB geaccepteerd, in het bijzonder omdat die dienst is bedoeld om een milieuprobleem op te lossen¹⁷.

In het Altmark-arrest heeft het Hof van Justitie de volgende vier criteria genoemd aan de hand waarvan kan worden vastgesteld wanneer een compensatie voor de uitvoering van publieke diensten geen staatssteun vormt.

- 1) de onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen en die verplichtingen moeten duidelijk omschreven zijn;
- 2) de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld;
- 3) de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te dekken. Wel mag men rekening houden met de opbrengsten en met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen;
- 4) als de keuze voor een onderneming niet is gemaakt in/na een openbare aanbesteding, moet het bedrag van de compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt. Daarbij mag men rekening houden met de opbrengsten en met een redelijke winst uit de uitoefening van verplichtingen van de onderneming. Op grond van het arrest Chronopost¹⁸ kan daaraan het volgende worden toegevoegd. Indien bepaalde activiteiten door een normale marktpartij niet zouden worden verricht, betreffende diensten van algemeen economisch belang, is er geen sprake van een vergelijkbare situatie. Normale omstandigheden dienen dan te worden beoordeeld aan de hand van andere beschikbare objectieve en controleerbare elementen.

Als deze vier criteria niet worden vervuld, is er sprake van staatssteun die vooraf gemeld moet worden bij de Commissie. Uit latere rechtspraak en de praktijkervaring is gebleken dat de voorwaarden

¹⁵ Arrest van het Hof van Justitie EG van 24 juli 2003 zaak C-280/00 (Altmark Trans), Rec.2003, p.I-7747; Bijdrage in onrendabele buslijnen is compensatie en geen staatssteun (onder strikte voorwaarden).

¹⁶ 'Diensten van algemeen economisch belang' (DAEB) zijn marktgerichte diensten die de overheid van algemeen belang acht en die ze als specifieke publieke taken aanmerkt. Dat wil zeggen dat deze diensten niet uitsluitend aan het marktmechanisme worden overgelaten maar door de overheid enigszins worden gereguleerd. De lidstaten zijn vrij om zelf vast te stellen welke diensten van algemeen belang zijn en hoe deze diensten geleverd worden (door de overheid of door privé-partijen).

¹⁷ Arrest van het Hof van Justitie EG zaak C-209/98 (FFAD), Jur. 2000, p. I-3734

¹⁸ Arrest van het Hof van Justitie EG van 3 juli 2003 in gevoegde zaken C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 P (Chronopost), Jur. 2003, p. I-06993



dermate complex zijn en aan duidelijkheid te wensen overlaten dat het moeilijk is om eraan te voldoen. Begin 2004 heeft de Europese Commissie nieuwe voorstellen ontwikkeld die meer duidelijkheid moeten scheppen over DAEB en staatssteun.

Ten eerste ligt er een ontwerp-Beschikking over kleinere publieke diensten, ziekenhuizen en “sociale huisvestingsmaatschappijen” die diensten van algemeen economisch belang verrichten. De precieze omvang van die diensten van sociale huisvestingsmaatschappijen zal nog worden vastgesteld. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden van de beschikking wordt de betreffende staatssteun verenigbaar geacht met de gemeenschappelijke markt en vrijgesteld van voorafgaande aanmelding. Voor sociale woningbouw in Nederland zal nog worden bezien in hoeverre wijziging van het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) nodig is om beter aan te sluiten bij het begrip ‘social housing’ en de voorwaarden (met name de transparantie-eis) die deze beschikking na inwerkingtreding zal stellen.

Ten tweede heeft de Commissie een ontwerp-Kaderregeling opgesteld voor steun in de vorm van compensatie voor DAEB die niet onder de bovengenoemde vrijstelling zullen vallen. Steun aan deze ondernemingen zal moeten worden aangemeld, maar indien kan worden aangetoond dat aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan kan de Commissie de steun verenigbaar achten met artikel 86, tweede lid, van het EG-Verdrag.

Voorts ligt er een voorstel tot wijziging van de Transparantierichtlijn¹⁹. Met deze wijziging zullen de ondernemingen worden verplicht tot het voeren van gescheiden boekhouding, als zij naast het verrichten van diensten van algemeen economisch belang, waarvoor zij compensaties ontvangen, ook andere economische activiteiten ontplooiën. Deze verplichting dient concurrentievervalsing door kruislingse subsidiëring - het inzetten van de compensaties voor DAEB voor de financiering van de andere activiteiten - tegen te gaan. Naar verwachting zullen de Beschikking en de beleidsregels medio 2005 worden aangenomen²⁰.

¹⁹ zie noot 3

²⁰ Witboek Diensten van Algemeen Belang, COM (2004) 374, 12.05.2004



Hoofdstuk 3

Elementen project Stedelijke vernieuwing





Hoofdstuk 3

Elementen project Stedelijke vernieuwing

Projecten van stedelijke vernieuwing zijn vaak zeer complex: gemeenten streven naar deelname van meerdere (commerciële) partijen en er worden diverse financiële afspraken gemaakt. Bovendien verschilt de opzet van een project van gemeente tot gemeente. Toch zijn er elementen die in de meeste projecten terugkomen. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van elementen of activiteiten, die ondernomen kunnen worden in de loop van een ISV-project, gewezen op staatssteunaspecten en de mogelijke risico's. Te bespreken elementen zijn:

- bedrijfsverplaatsing en –beëindiging (3.1)
- bodemsanering (3.2)
- grondverwerving (3.3)
- bouw- en woonrijp maken (3.4)
- bouwen (3.5).

Daarnaast wordt er stilgestaan bij aspecten van de ISV-doelstelling cultuurimpuls (3.6). Overige aspecten komen aan bod in de paragraaf 3.7.

Op alle elementen wordt eenzelfde model toegepast. Allereerst wordt een activiteit kort beschreven. Vervolgens ligt de nadruk op de vraag hoe men kan handelen om staatssteun te voorkomen (geen steun). Als er toch een vermoeden van staatssteun bestaat, kan de gemeente de financiering zo vormgeven dat het onder een van de vrijstellingen van de aanmeldingsplicht valt. De concrete toepassing van de vrijstellingsverordeningen wordt hier buiten beschouwing gelaten. In het algemeen kan gezegd worden dat de 'de minimis-verordening' de meest voor de hand liggende mogelijkheden biedt. Bij de toepassing van deze verordeningen moet men wel letten op de cumulatiebepalingen voor steun uit verschillende bronnen en de bijkomende informatieverplichtingen. De relevante vrijstellingsmogelijkheden zijn kort beschreven bij Relevante Europese regelgeving in de bijlage 2, onderdeel A.

Als er geen vrijstelling mogelijk is en de Commissie na een aanmelding (wel steun) een project beoordeelt, toetst zij de betreffende onderdelen waarvoor de ISV-subsidie wordt gegeven aan de bestaande steunkaders. In dit hoofdstuk wordt onder de activiteiten waar mogelijk aangegeven welke kaders er van toepassing kunnen zijn.



3.1 Bedrijfsverplaatsing en -beëindiging

Bij ISV-projecten is vaak sprake van bedrijfsverplaatsing. Ondernemingen worden verplaatst om grond voor een andere bestemming zoals woningbouw of aanpassingen van de openbare ruimte vrij te maken. Anderen moeten verhuizen naar verzamellocaties voor sociale voorzieningen. Kortom, de verplaatsing houdt verband met maatregelen van ruimtelijke ordening. Een andere reden kan milieuhinder van het betrokken bedrijf zijn. Deze ondernemingen kunnen voor de verplaatsing een schadevergoeding ontvangen. Ook kan deze situatie aanleiding zijn om het bedrijf te beëindigen. Het risico van staatssteun schuilt in een te hoog bedrag aan compensatie. Dan kan het Milieusteunkader wellicht uitkomst bieden.

Geen steun

Onevenredige schade voor personen of bedrijven als gevolg van het handelen of nalaten van de overheid kan worden gecompenseerd door een passende schadeloosstelling. Deze schadeloosstelling of nadeelcompensatie kan geschieden op basis van bestaande wetten en regelingen, zoals de op de Wet milieubeheer gebaseerde 'Circulaire schadevergoedingen' van VROM of in het kader van de Onteigeningswet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In de Circulaire schadevergoedingen zijn de toekenningsvoorwaarden en berekeningsmethoden voor schadevergoedingen vastgelegd, ingeval de overheid milieuvergunningen intrekt of wijzigt. De Onteigeningswet voorziet in een procedure om tot onteigening te komen, bestaande uit een fase van minnelijke schikking en daarna mogelijk gevolgd door een onteigeningsprocedure voor de rechter. De Wet op de Ruimtelijke Ordening geeft de mogelijkheid om schadevergoeding te verstrekken in geval van een planologische maatregel waardoor een belanghebbende schade leidt.

Voorzover op basis van deze regelingen een op objectieve wijze vastgestelde compensatie/schadeloosstelling wordt verleend na een toets door een onafhankelijk financieel deskundige, is de afwezigheid van staatssteun verdedigbaar.

Deze lijn lijkt te zijn bevestigd in een beschikking van de Commissie inzake terugdringing chloortransporten door Akzo Nobel²¹. Het belang van deze beschikking is, dat wordt ingegaan op schadevergoeding en bedrijfsverplaatsing vanwege externe veiligheid. Over schadevergoeding overweegt de Commissie: "Een schadevergoeding brengt doorgaans geen selectief voordeel voor de betrokken onderneming met zich mee voor zover zij louter dient ter compensatie van schade ten gevolge van een overheidsingrijpen²², waarbij de schadevergoeding het directe resultaat is van dit overheids-ingrijpen en bepaald wordt op grond van een algemene schadevergoedingsregeling die rechtstreeks gebaseerd is op het door de rechter erkende grondwettelijke eigendomsrecht."

Wel steun

Als de compensatie toch een voordeel oplevert dat wil zeggen, hoger is dan de kosten voor de onderneming, kan er sprake zijn van meldingsplichtige staatssteun.

Bij onteigening is het niet mogelijk terug te vallen op een Communautaire beleidsregel.

In het geval van steun bij een gedwongen verplaatsing na het intrekken van de milieuvergunning kan de gemeente beroep doen op de bepalingen over bedrijfsverplaatsing in het Milieusteunkader. Voorwaarden zijn onder andere:

- a. de verandering van locatie moet zijn ingegeven door milieuoverwegingen en het gevolg zijn van een administratief of gerechtelijk bevel tot verhuizing;

²¹ Beschikking van 16 juni 2004 Steunmaatregel N304/2003 ten behoeve van Akzo Nobel ter beperking van het transport van chloor; nog niet gepubliceerd

²² "Voor zover dit overheidsingrijpen zelf niet tot doel heeft om een eerder selectief voordeel dat onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, teniet te doen".



b. de onderneming moet aan de strengste milieunormen voldoen die in het nieuwe investeringsgebied gelden. Er kan tot maximaal 30% steun worden gegeven met een verhoging van 5% in regionale steungebieden en 10% voor MKB-bedrijven.

Voor zover bekend is de zojuist genoemde beschikking inzake Akzo Nobel de eerste beschikking van de Commissie over een Nederlandse bedrijfsverplaatsing die samenhangt met een intrekking van de milieuvergunning. Nieuw is, dat deze bepaling nu ook naar analogie is toegepast op een steunmaatregel om externe veiligheid (als onderdeel van het milieubeleid) te verbeteren. Over de subsidie voor de bedrijfsverplaatsing wordt overwogen dat deze blijft binnen de hierboven genoemde percentages.

3.2 Bodemsanering

Bij de herinrichting van bedrijventerreinen of herbestemming van voormalige industrieterreinen wordt vaak overgegaan tot bodemsanering om de aantasting van de kwaliteit van de bodem en het oppervlakte- of grondwater te herstellen. In het algemeen geldt dat als de vervuiler van een terrein bekend is, hij zelf de kosten van de sanering moet dragen (het principe 'de vervuiler betaalt').

Geen steun

Saneringsactiviteiten die door de overheid worden verricht op haar eigen grond, vallen als zodanig buiten de werkingssfeer van het EG-Verdrag²³. De uitvoering van de werkzaamheden in opdracht van de gemeente moet in principe verplicht openbaar worden aanbesteed.

Wel steun

Als de gemeente mee wil betalen voor bodemsanering van een terrein dat in eigendom is van een onderneming kan er sprake zijn van staatssteun en is aanmelding bij de Commissie nodig. De Commissie beoordeelt de aanmelding op grond van het Milieusteunkader. Het Milieusteunkader volgt het principe 'de vervuiler betaalt'. Als de vervuiler niet bekend is of niet aansprakelijk kan worden gesteld, kan de gemeente steun verlenen aan de persoon (de niet-aansprakelijke vervuiler, de eigenaar of een ander persoon) die belast is met de saneringswerkzaamheden. Daarbij moet de waardestijging van het terrein, vast te stellen aan de hand van een onafhankelijke taxatie, in mindering worden gebracht. Zie een toelichting aan de hand van praktijkervaring in bijlage 1.

3.3 Grondverwerving

Bij een ISV-project kan de gemeente geconfronteerd worden met de grondpositie van de private partijen en kan zij besluiten om grond te verkopen, bijvoorbeeld aan een projectontwikkelaar. Er worden bij projecten ook andere transacties met grond verricht, zoals aankoop en het uitgeven in erfpacht. Vanuit staatssteunoptiek is het belangrijk dat deze transacties marktconform plaatsvinden. Een te hoge prijs die door de overheid is betaald bij aankoop of een te lage prijs bij verkoop duidt immers op een voordeel aan een onderneming dat deze niet langs normale commerciële weg zou hebben verkregen. Een marktconforme prijs is onder meer te bepalen aan de hand van taxaties (voordat de onderhandelingen met de private partijen worden gestart).

²³ Een probleem met staatssteun kan wel ontstaan als de terreinen, na de sanering ervan, onder hun marktwaarde worden overgedragen aan ondernemingen. Om dat te voorkomen dient men rekening te houden met de bepalingen van de Commissiemededeling over de transacties met grond en gebouwen. Zie hierover 3.3.



Geen steun

Volgens de Mededeling van de Commissie over de verkoop van grond en gebouwen door de overheid²⁴ zijn er twee mogelijkheden om meldingsplichtige staatssteun te voorkomen:

- als een verkoop plaatsvindt via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure die voldoende openbaar is gemaakt, en waarbij het hoogste of enige bod geldt;
- als een verkoop totstandkomt zonder dat gebruik wordt gemaakt van deze verkoopprocedure, dient de verkoopprijs minstens gelijk te zijn aan de marktwaarde die vóór de verkooponderhandelingen door een of meer onafhankelijke taxateurs van onroerend goed is vastgesteld. Kosten van in het algemeen belang opgelegde verplichtingen verbonden aan de eigendomsoverdracht van het onroerende goed mogen in mindering worden gebracht op de taxatieprijs. Een voorbeeld van een dergelijke verplichting is het algemeen toegankelijk houden van een terrein of monumentaal pand.

Taxatiebureaus van de staat, ambtenaren of ander overheidspersoneel worden als onafhankelijk beschouwd zolang een ongepaste invloed op hun taxatie daadwerkelijk wordt uitgesloten.

Uit de beschikkingenpraktijk van de Commissie blijkt dat deze aanpak ook gevolgd moet worden om staatssteun bij aankoop, verhuur, erfpacht of andere transacties met grond en gebouwen te voorkomen.

De vraag kan ontstaan of er sprake is van staatssteun als een private partij exclusief recht op grondgebruik (een bouwclaim) krijgt zoals dat bij (her)ontwikkelingsprojecten gebeurt. Meestal zal een bouwclaim onderdeel uitmaken van complex van afspraken. Daarom is ook op dit punt voorzichtigheid geboden. Zie de binnenkort te verschijnen handleiding over PPS en staatssteun bij gebiedsontwikkeling van het Kenniscentrum PPS.

Wel steun

Als bij transacties met grond geen rekening wordt gehouden met de voorwaarden die gesteld zijn in de bovengenoemde Mededeling, is aanmelding bij de Commissie nodig. Indien er echter geen onderbouwing kan worden gegeven door middel van een taxatie en beargumentering waarom van de marktprijs wordt afgeweken, is melding zeer risicovol.

3.4 Bouw- en woonrijp maken

3.4.1 Bouwrijp maken

In deze fase van een project gaat het om het ophogen van gronden, de ontwatering en de aanleg van riolering en bouwwegen. Deze werken worden door de gemeente zelf uitgevoerd of in een PPSverband met een private partij. Bij deze fase hoort ook de aanleg van elektriciteits-, gas- en telefoonnet, waterleidingen, kabels voor tv en breedband.

Geen steun

Bouwrijp maken wordt getypeerd als 'openbare werken'. Als de geschatte kosten van aanleg van deze werken een bepaald drempelbedrag overschrijden, geldt een plicht tot Europese aanbesteding. Correcte aanbesteding voorkomt in principe een voordeel aan een onderneming en daarmee is staatssteun vooralsnog uitgesloten. In een situatie zonder PPS is de gemeente zelf verplicht tot aanbesteding van de werkzaamheden. Over aanbestedingsplicht bij verschillende grondexploitatiemodellen waar private partijen bij betrokken zijn, is uitgebreide informatie opgenomen in de handreiking "Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling", opgesteld door het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën²⁵.

²⁴ Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (PbEG 1997, C 146/6)

²⁵ Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, handleidingen 'Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling' en 'Selectie van private partijen bij PPS bij gebiedsontwikkeling', <<http://pps.minfin.nl/>>, 2004



Als direct na het bouwrijp maken de grond (terug) overgedragen wordt aan een ontwikkelaar, moet de overdracht tegen een marktconforme prijs conform de Mededeling (zie par. 3.3) plaatsvinden. Eventuele waardevermeerdering als gevolg van het bouwrijp maken moet worden verdisconteerd in de (terug)koop prijs.

Wel steun

Er is sprake van staatssteun als grond door de gemeente bouwrijp wordt gemaakt zonder dat daar tegenover een reële marktprijs staat. Daarnaast is verkoop van bouwrijp gemaakte grond aan een private partij voor een prijs die lager ligt dan de marktprijs in strijd met de staatssteunregels. De constructies waar de gemeente grond van een ontwikkelaar koopt om die bouwrijp te maken en vervolgens, voor een lagere prijs dan de marktprijs, aan dezelfde ontwikkelaar terug te verkopen, wijzen op staatssteun. Ook het gebruik van overheidsfinanciering om het verschil te dekken tussen de ontwikkelingskosten van een terrein en de latere (lagere) marktwaarde van datzelfde terrein worden door de Commissie al snel beschouwd als staatssteun²⁶. In deze gevallen is aanmelding bij de Europese Commissie nodig.

Na het bouwrijp maken van grond wordt er overgegaan tot het woonrijp maken van het gebied. Het woonrijp maken betreft de gehele aanleg van het openbaar gebied, waaronder infrastructuur, groen, straatverlichting en dergelijke. In de twee volgende subparagrafen worden aanleg van infrastructuur en openbare groenvoorzieningen nader besproken.

3.4.2 Infrastructuur

Het aanleggen en onderhouden van infrastructurele voorzieningen, zoals wegen en fietspaden, straatverlichting en aansluiting op openbare nutsvoorzieningen vormen vaak een belangrijk onderdeel van ISV-projecten. Een project omvat vaak deelprojecten, waar verschillende ondernemingen zoals een corporatie en projectontwikkelaars in deelnemen. De gemeente richt de openbare ruimte (straten en pleinen) anders in en verleidt hiermee private partijen tot investeringen om leefbaarheid te vergroten.

Geen steun

Het aanleggen en onderhouden van algemene openbaar toegankelijke infrastructuur wordt gezien als een typische overheidstaak. Bij investeringen in infrastructuur is er sprake van algemene maatregelen waarvan de kosten doorgaans gedragen worden door de staat of decentrale overheden en is er geen sprake van staatssteun in de zin van het EG-Verdrag. De gemeente dient er wel voor te zorgen dat de voorzieningen op niet discriminatoire basis toegankelijk zijn, dat wil zeggen algemeen toegankelijk zijn voor alle potentiële eindgebruikers.

Overheidsfinanciering voor de aansluiting op openbare nutsvoorzieningen is geen staatssteun als de onderneming direct of indirect, bij voorbeeld via het belastingstelsel, betaalt voor de kosten²⁷. Bij infrastructurele werken dient de gemeente rekening te houden met de aanbestedingsregelgeving.

Wel steun

Zodra investeringen in infrastructuurvoorzieningen uitsluitend ten goede komen aan duidelijk identificeerbare eindgebruikers (bijvoorbeeld een parkeervoorziening die voor vrijwel exclusief gebruik is van één bedrijf), kunnen deze een vorm van staatssteun zijn. Hetzelfde geldt voor discriminerende toegangsbeperkingen voor infrastructuur. Dergelijke maatregelen dienen aangemeld te worden bij de Commissie.

²⁶ Dit kan worden geconcludeerd uit de English Partnerships-beschikkingen van de Commissie, zie par. 1.3.6

²⁷ Zeventiende mededingingsverslag (1988), punt 220; Vijf en twintigste mededingingsverslag (1995), punt 158



Het verlenen van een vergoeding aan een woningcorporatie of een ontwikkelaar om infrastructurele maatregelen te treffen zonder dat deze opdracht wordt aanbesteed, kan wijzen op staatssteun. Indien de infrastructuur zoals parkeervoorzieningen beheerd wordt door een onderneming die losstaat van de overheid, dienen de overheidssubsidies te worden getoetst op de aanwezigheid van staatssteun. In dat geval beschouwt de Commissie een open, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke aanbestedingsprocedure als het beste middel om er voor te zorgen dat de prijs overeenkomt met de marktprijs. Als dat niet mogelijk is, moet de steun aangemeld worden bij de Commissie en moet de overheid aantonen (liefst op basis van een rapport van een onafhankelijke deskundige) dat de overheidsfinanciering overeenkomt met de marktprijs.

3.4.3 Groen

Voor het aanleggen van openbare groenvoorzieningen (parken, groene stroken, waterpartijen) gelden dezelfde principes als voor algemene openbaar toegankelijke infrastructuur.

Geen steun

Een ISV-subsidie voor openbaar groen wordt dus niet beschouwd als staatssteun. Wel dient er voor te worden gezorgd dat de aanbestedingsregels bij de uitvoering van de werkzaamheden worden nageleefd.

Wel steun

Als een vergoeding aan een onderneming wordt verleend voor het aanleggen van groenvoorzieningen in of nabij haar terrein, kan er sprake zijn van staatssteun. Het ontbreken van een aanbestedingsprocedure kan in dergelijke gevallen er op wijzen dat er meer voor een opdracht is betaald dan de marktprijs. Aanmelding bij de Commissie is dan nodig.

3.5 Bouwen

3.5.1 Woningbouw

Om voldoende keuzevrijheid te bieden aan woningzoekenden voor alle inkomens- en doelgroepen, zijn de doelstellingen van ISV op het gebied van wonen gefocust op de balans tussen vraag en aanbod én huisvesting voor bepaalde doelgroepen. Vanuit staatssteunperspectief is het echter van belang om onderscheid te maken tussen de sociale en de niet-sociale woningbouw, hetgeen van de benadering van ISV afwijkt. ISV is namelijk een integraal budget, terwijl bij staatssteun het bekostigen met staatsmiddelen per onderneming van belang is. Bovendien is dit onderscheid nodig omdat er mogelijk voor de sociale woningbouw specifieke Europese regels gaan gelden die meer ruimte kunnen bieden dan de regels voor woningbouw in het algemeen.

In de praktijk kan de scheiding van de commerciële en de niet-commerciële activiteiten worden gewaarborgd door een duidelijke scheiding van de kosten. Een onderneming mag een commerciële activiteit ontplooiën om de niet-commerciële activiteit te financieren. Het is echter zeer belangrijk dat eventuele overheidsbijdragen aan de niet-commerciële activiteiten niet ten goede komen van de commerciële activiteiten. Dat kan immers leiden tot verstoring van de markt en daarmee tot staatssteun.

A. Sociale woningbouw

Sociale woningbouw (goedkope huur- en koopwoningen, huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben) behoort tot de taak van de woningcorporaties zoals vastgelegd in de Woningwet en het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH). De Europese Commissie beschouwt, blijkens de ontwerp-Beschikking (zie hoofdstuk 2) sociale huisvestingsmaat-



schappijen als ondernemingen aan wie compensatie mag worden gegeven voor de diensten van algemeen economisch belang die zij verrichten. De precieze omvang van de diensten die onder die Beschikking vallen, zal nog worden vastgesteld. Voor sociale woningbouw in Nederland zal nog worden bezien in hoeverre wijziging van het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) nodig is om beter aan te sluiten bij het begrip 'social housing' en de voorwaarden (met name de transparantie-eis) die deze Beschikking na inwerkingtreding zal stellen.

Geen steun

Wanneer een overheid een DAEB (bijvoorbeeld het zorgdragen voor betaalbare huurwoningen) uitbesteedt aan een onderneming, mag de vergoeding niet meer bedragen dan een compensatie voor het uitvoeren van de dienst. Om staatssteun te vermijden moet de gemeente voldoen aan de vier cumulatieve voorwaarden die het Hof in het Altmark-arrest heeft vastgesteld (zie hoofdstuk 2). Geeft de gemeente een ISV-subsidie voor sociale woningbouw aan een woningcorporatie (de activiteit moet vallen binnen de in de Woningwet en het BBSH vastgelegde taak) of een andere onderneming in de vorm van een compensatie voor een dienst van algemeen economisch belang volgens de Altmark-criteria (zie hoofdstuk 2), dan is er geen sprake van staatssteun. Daarbij is naast de andere voorwaarden vooral het eerste criterium van groot belang: "de onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaardienstverplichtingen en die verplichtingen moeten duidelijk omschreven zijn".

Wel steun

Als de compensatie niet voldoet aan de voorwaarden van het Altmark-arrest (par. 3.5.1), is aanmelding bij de Commissie nodig. Zoals gemeld is een vrijstelling van de meldingsplicht voor sociale woningbouw in ontwikkeling. Een van de voorwaarden in die ontwerp-Beschikking is dat de publieke opdracht aan de onderneming moet zijn toevertrouwd op basis van een officieel besluit, dat wil zeggen in de vorm van een wettelijk of bestuursrechtelijk instrument of van een contract.

B. Niet-sociale woningbouw

Onder de niet-sociale woningbouw valt, zoals de naam al suggereert, woningbouw buiten de wettelijke taak op het gebied van sociale volkshuisvesting: bouw van huur- en koopwoningen in de commerciële sector. Het komt voor dat een gemeente in een ontwikkelingsmaatschappij participeert die opgericht wordt om grotere commerciële projecten van gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. Deze ontwikkelingsmaatschappijen hebben een PPS-karakter met de gemeente als een risicodragende partij. Het is mogelijk dat de ISV-subsidie in een dergelijk project wordt geïnvesteerd.

Geen steun

Bij investeringen in projecten, waar niet-sociale woningbouw wordt gesubsidieerd, kan staatssteun voorkomen worden als de gemeente op basis van het principe van de particuliere investeerder (zie par 1.1, vraag 2) opereert: de gemeente dient richting de ondernemingen dezelfde voorwaarden te hanteren die voor een particuliere investeerder in vergelijkbare omstandigheden aanvaardbaar zouden zijn. Het valt echter buiten bestek van deze handreiking om in te gaan op mededingingsvoorwaarden die van toepassing zijn op decentrale overheden handelend als onderneming²⁸. Steun direct aan toekomstige eigenaren of bewoners om een woning te kunnen kopen is evenmin staatssteun. Zie de Ierse beschikking aangehaald bij par. 1.1, vraag 4.

²⁸ Zie voor deze problematiek A.Gerbrandy, B.Hessel, 'Mededingingsrecht voor decentrale overheden', Deventer: Kluwer 2004



Wel steun

Als de subsidie aan een marktpartij wordt verleend onder voorwaarden die niet aanvaardbaar zijn voor een particuliere investeerder, is er sprake van staatssteun en is aanmelding bij de Commissie nodig maar zeer risicovol.

Als een gemeente in een commercieel bouwproject investeert, wijst een disproportioneel aandeel van het risico of het rendement op een niet-marktconforme activiteit. De omvang van de steun wordt dan vaak gevormd door het verschil tussen het verwachte rendement voor de gemeente bij een niet-proportionele verdeling en het verwachte rendement bij een verdeling die wel in verhouding staat tot de investering²⁹. De mededeling van de Commissie over staatssteun en risicokapitaal biedt enige aanknopingspunten voor de beoordeling van investeringen (zie bijlage 2). De beschikkingen van de Commissie over de zogenaamde English Partnerships zijn een goed voorbeeld van de wijze hoe overheidsinvesteringen in commerciële woningbouw worden beoordeeld. Om goedkeuring te verkrijgen, blijkt uit deze beschikkingen, mag het aandeel van de overheid niet groter zijn dan het noodzakelijke minimum om een project door te laten gaan. De overheidsfinanciering kan ingezet worden om het verschil te dekken tussen de ontwikkelingskosten van het project en de uiteindelijke verkoopwaarde.

3.5.2 Bouw van winkels en kantoren

Gewoonlijk worden ISV-subsidies niet aangewend voor de bouw van bedrijfspanden. Waar het wel voor kan komen, bijvoorbeeld door participatie in ontwikkelingsmaatschappijen, dient het op basis van voorwaarden te gebeuren die voor een particuliere investeerder in vergelijkbare omstandigheden aanvaardbaar zouden zijn (principe van de particuliere investeerder, zie par. 1.1, vraag 2). Als er toch onder gunstiger voorwaarden of voor een hoger bedrag in die projecten wordt geparticipeerd is aanmelding bij de Commissie nodig maar zeer risicovol. Dan zal er namelijk al snel sprake zijn van exploitatiesteun, hetgeen in beginsel niet voor goedkeuring in aanmerking komt.

3.5.3 Bouw van sociaal-maatschappelijke voorzieningen

Gemeenten ondernemen vaak acties om fysieke ruimte voor sociale voorzieningen te bieden. Zo wordt de verschraving van de maatschappelijke voorzieningen tegengegaan. Bijvoorbeeld worden met ISV-subsidies diverse voorzieningen op het gebied van zorg, welzijn, cultuur, educatie en maatschappelijke dienstverlening geherhuisvest. Voorzieningen zoals kinderopvang, jongerenwerk, educatieve en culturele stichtingen, maatschappelijk werk, muziekschool, dagopvang voor ouderen of gehandicapten, huisartsenpraktijk en diverse therapeutische praktijken worden gebundeld en onder één dak geplaatst.

Geen steun

De gemeente kan in dergelijke bouwprojecten onder marktconforme voorwaarden participeren. Het wordt dan als een opdracht van de gemeente gezien en is de toepassing van een Europese aanbestedingsregelgeving verplicht. Er zijn meerdere mogelijkheden te onderscheiden:

- de gemeente kan een aannemer een opdracht geven om voorzieningen te realiseren;
- de gemeente kan het onderliggende perceel verkopen aan een ontwikkelaar met de verplichting op dit perceel de voorzieningen te bouwen. Daarna wordt het gebouw meestal teruggekocht of gehuurd;
- de gemeente verkoopt het perceel aan een ontwikkelaar met de verplichting op dit perceel de voorzieningen te bouwen. De ontwikkelaar exploiteert de voorzieningen voor eigen rekening en risico.

In al de drie gevallen kan alleen een aanbesteding marktconformiteit garanderen.

Zie voor grondtransacties (verkoop/erfpacht/verhuur) de opmerkingen bij paragraaf 3.3.

29 Beschikkingen Steunmaatregelen N655/99 en N656/99 – Verenigd Koninkrijk - Property for business, Partnership development. Zie par. 1.3.6



Wel steun

Als de deelname aan het bouwproject de vorm krijgt van een subsidie aan een particuliere investeerder (ook woningbouwcorporatie) die niet via een aanbestedingsprocedure is gekozen, heeft een gemeente te maken met steun die aangemeld moet worden bij de Commissie. Vraag is of de bouw van sociaal-maatschappelijke voorzieningen gekwalificeerd kan worden als een dienst van algemeen economisch belang. Op dit punt is geen praktijkervaring bekend. Als al tot een dergelijke constructie wordt besloten zal het moeilijk zijn om aan de Altmark-criteria (par. 3.5.1) te voldoen en komen de volgende vragen aan de orde: waaruit bestaat de dienst van algemeen economisch belang, hoe kan de gemeente de DAEB in deze situatie opleggen en aan wie? Als de subsidie uiteindelijk aangewend wordt voor de exploitatie van de voorzieningen heeft men met de regels te maken die beschreven worden in par. 3.7.1.

3.6 Cultuurimpuls

Onder fysieke culturele kwaliteiten binnen stedelijke vernieuwing worden het onroerende cultureel erfgoed (archeologie, monumenten, historische stedenbouwkundige structuren, stads- en dorpsgezichten), fysieke cultuurvoorzieningen (o.a. podia, ateliers) en ontwerpqualiteiten (architectuur, stedenbouw, landschapsarchitectuur, kunst in de openbare ruimte) verstaan. De gemeente wordt binnen het ISV-kader gevraagd voor een selectief aantal stedelijke gebieden de culturele kwaliteiten expliciet te benoemen en te benutten in de gebiedsontwikkeling. Het overkoepelende karakter van deze culturele doelstellingen laat zich moeilijk vatten onder de noemer 'element' zoals in dit hoofdstuk wordt gehanteerd. De verschillende activiteiten binnen cultuurimpuls –bekostiging van onroerend erfgoed, fysieke cultuurvoorzieningen en ontwerpqualiteiten- passen wel binnen dit schema.

Het culturele karakter van een project(-onderdeel) doet niet af aan de verplichtingen die voortvloeien uit de staatssteunregels.

Geen steun

- Onroerend cultureel erfgoed. Tijdens de uitvoering van de werkzaamheden moeten de staatssteun- en aanbestedingsaspecten worden gevolgd die onder andere genoemd zijn in par. 3.4.1 Bouwrijp maken (voor archeologie) en par. 3.7.3 Onderhoud en duurzaamheidsaspecten (voor renovatie van monumenten).
- Fysieke cultuurvoorzieningen. Er moet rekening worden gehouden met regels die van toepassing zijn op een ISV-project zonder expliciete culturele aspecten. Denk bijvoorbeeld aan aanbestedingsregels voor de bouw van sociaal-maatschappelijke voorzieningen (par. 3.5.3), beheer (par. 3.7.1) en verhuur (par. 3.7.2).
- Ontwerpqualiteiten. Als de gemeente kiest voor het inzetten van externe deskundigen zoals architecten-, landschaps-, en stedenbouwkundige bureau's voor het ontwerpen van oplossingen voor transformatie- en herstructureringsopgaven en ze daartoe een opdracht geeft, dan dient een keuze te worden gemaakt conform de aanbestedingsregelgeving. Ook bij het inschakelen van ontwerpers en kunstenaars kan het naleven van aanbestedingsregels ervoor zorgen dat er geen sprake is van staatssteun. De bepalingen voor het uitschrijven van prijsvragen voor plannen en ontwerpen op het gebied van stadsplanning en architectuur zijn opgenomen in de Europese Aanbestedingsrichtlijn Diensten³⁰.

30 Zie noot 9



Wel steun

Een overheidsbijdrage met een cultureel doel kan de mededinging (dreigen te) vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloeden door bepaalde ondernemingen een voordeel te verstrekken boven de anderen. Als een overheidsbijdrage aan de criteria van staatssteun voldoet en is aanmelding bij de Commissie nodig, dan is het mogelijk om de cultuurexceptie van het artikel 87 lid 3 sub d EG-Verdrag in te roepen. (Bij veel gevallen hoeft deze uitzondering echter niet te spelen: er is bijvoorbeeld geen sprake van een onderneming of kan de bijdrage onder de 'de minimis'-vrijstelling vallen). De Commissie kan haar goedkeuring verlenen op basis van een goede onderbouwing van het cultureel belang van de steunmaatregel.

3.7 Overige aspecten

3.7.1 Beheer

Elementen 'beheer' en 'exploitatie' vallen niet rechtstreeks onder de doelstellingen van ISV en kunnen derhalve niet met ISV-subsidies worden bekostigd. In de praktijk worden deze elementen wel in ogenschouw genomen om voor continuïteit van een project na de investering te zorgen. In sommige gevallen wordt een subsidie uitgekeerd aan de beheerder (een beheersstichting, een woningcorporatie, een commerciële beheerder) van maatschappelijke voorzieningen of sociale huurwoningen als een compensatie voor het exploitatietekort (lage huurinkomsten en dergelijke) of de zogenaamde 'onrendabele top'. Vanuit het oogpunt van staatssteun kunnen ook hier voordeelelementen voorkomen.

Geen steun

Alleen als huurders particulieren zijn of organisaties die niet gekwalificeerd kunnen worden als ondernemingen, kan een dergelijke subsidie aanvaardbaar zijn (par. 3.7.2). In een dergelijk geval is de beheerder een 'doorgeefluik' van de gemeente. De huurders/gebruikers zijn de eindbegunstigden van deze steun omdat zij anders de kosten niet zouden kunnen dragen. In ieder geval mag de subsidie aan de beheerder niet meer bedragen dan het verschil tussen de werkelijke beheerskosten en de opbrengsten van het gebouw, zodat de beheerder geen voordeel krijgt toegekend.

Wel steun

Subsidies voor beheerskosten in de commerciële sector kunnen als staatssteun worden gezien en dienen aangemeld te worden bij de Europese Commissie. Het is echter zeer risicovol. Er zal dan namelijk sprake zijn van exploitatiesteun, hetgeen in beginsel niet voor goedkeuring in aanmerking komt. Als de keuze van een beheerder van sociaal-maatschappelijke voorzieningen niet via een openbare aanbesteding is gedaan, kan het een reden zijn om te twifelen dat de beheerskosten een weerspiegeling van de marktprijs zijn. Er kan derhalve sprake zijn van steun die aangemeld moet worden bij de Commissie.

3.7.2 Verhuur

Het element 'verhuur' valt niet rechtstreeks onder de doelstellingen van ISV en kan niet met ISV-subsidies worden bekostigd. In de praktijk wordt dit element wel in ogenschouw genomen om voor continuïteit van een project na de investering te zorgen. Een gemeente kan te maken krijgen met het verzoek om subsidie voor de verhuur van gebouwen aan ondernemingen en organisaties. Ook hier is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de verhuur van sociale huurwoningen aan particulieren en de verhuur van voorzieningen aan organisaties die niet als ondernemingen worden gekwalificeerd aan de ene kant en de verhuur van gebouwen aan ondernemingen.



Geen steun

Een niet-marktconforme huur aan particuliere huurders, bijvoorbeeld in de sociale huursector, valt niet onder het begrip staatssteun.

Wat de verhuur aan een niet-particuliere huurder betreft, is de vraag belangrijk of deze organisatie als onderneming kan worden beschouwd. Onderwijsinstellingen of non-profit instellingen die geen economische activiteiten ontplooiën, zijn geen ondernemingen en mogen van verlaagde huren profiteren. Voorbeelden zijn een school, een muziekvereniging, een amateurvereniging, een bibliotheek.

Als er sprake is van een onderneming, zoals een kleine zelfstandige ondernemer, een huisartsenpost, een kinderdagverblijf, moet in principe een marktconforme huur worden berekend, wat uit een onafhankelijke taxatie kan blijken.

Wel steun

Zoals reeds opgemerkt is de definitie van een onderneming in het kader van de staatssteunregeling heel breed: elke eenheid die op de markt opereert, met andere woorden in concurrentie met andere ondernemingen bepaalde goederen of diensten aanbiedt, wordt als een onderneming beschouwd. Zo kan een non-profit instelling die naast haar primaire doelen zich ook met commerciële activiteiten bezighoudt als een onderneming worden beschouwd. Een oplossing hiervoor is een gedetailleerde uitsplitsing van de diverse kosten om eventueel doorsijpelen van een subsidie naar de commerciële activiteiten te voorkomen. Hiervoor zijn voorschriften gesteld in de Mededingingswet. (Voor de splitsing van kosten zie par. 4.2.1)

Als er twijfels bestaan over de kwalificatie van een organisatie als een onderneming is de vervolgvraag of haar activiteiten invloed hebben op de mededinging en de handel tussen de lidstaten. Bij veel lokale kleinschalige non-profit organisaties met sociale of culturele doelstellingen zal het niet het geval zijn. Toch is het bij enige twijfel verstandig om advies in te winnen. Zie voor contactpersonen bijlage 3.

Het berekenen van een lagere huur voor de eindgebruikers van een gebouw, die ondernemingen zijn, kan op zichzelf staatssteun vormen. Een gemeente kan ervoor kiezen om de tegemoetkoming in de huurprijs onder een van de vrijstellingsverordeningen voor het MKB of 'de minimis-steun' te brengen. Als dat niet mogelijk blijkt, is aanmelding bij de Commissie nodig.

3.7.3 Onderhoud en duurzaamheidsaspecten

In het kader van ISV-projecten worden subsidies verleend voor het onderhoud van woningen en gebouwen voor sociaal-maatschappelijke voorzieningen. Het zijn subsidies voor renovatie of geluidssanering (gevelmaatregelen voor de aanpak van woningen) en dergelijke. Er kunnen subsidies worden verleend aan eigenaren van gebouwen waaronder winkeliers om bij voorbeeld de gevels in een straat op te knappen. Daarnaast zijn er de zogenaamde 'aankoop-verbetering-verkoop' constructies, waar een onderneming een subsidie kan ontvangen voor de verbetering van de woningen.

De gemeente kan ook maatregelen treffen ten behoeve van geluidssanering in de openbare ruimte (bouw van geluidsschermen nabij een snelweg of een bedrijventerrein). In de G30 steden kan de subsidie ingezet worden om luchtverontreiniging tegen te gaan. Zowel bij geluidssanering als bij maatregelen tegen luchtverontreiniging kan een enkele keer een subsidie aan ondernemingen worden verleend voor de zogenaamde bronbestrijding.

Soms kiest een gemeente om innovatieve en duurzame elementen te stimuleren: een autolift, een domotica-voorziening³¹, integraal waterbeheer, duurzaam bouwen, energiebesparing, aanschaffen van ondergrondse afvalcontainers, bevorderen van onderhoud van de stad door burgers en dergelijke.

³¹ Domotica is het geheel van samenwerkende apparaten en daaraan gekoppelde diensten binnen een woning, die zorgen voor een hogere kwaliteit van wonen op de gebieden van woningautomatisering en energiebesparing, communicatie en informatie, productiviteit en werken en ontspanning. Het doel hiervan is om de bewoner in staat te stellen langer zelfstandig te blijven wonen



Geen steun

Wanneer de gemeente rechtstreekse subsidie geeft aan bewoners voor onderhoud van particuliere woningen of de directe omgeving is er geen sprake van staatssteun. Subsidie voor renovatie die aan een woningcorporatie wordt gegeven kan onder bepaalde voorwaarden als een onderdeel van de compensatie voor de vervulling van een dienst van algemeen economisch belang worden beschouwd. In dat geval moet de subsidie worden vormgegeven volgens de Altmark-criteria of, in de toekomst, volgens de vrijstellingsbepalingen van de ontwerp-Beschikking (zie hoofdstuk 2). Zie ook de opmerkingen bij woningbouw par. 3.5. Bij maatregelen van geluidssanering in de openbare ruimte, zoals geluidsschermen naast een snelweg of een bedrijventerrein, kan de gemeente de principes volgen die voor de aanleg van de openbare algemeen toegankelijke infrastructuur gelden (zie par. 3.4.2). Daarbij dient men rekening te houden met de aanbestedingsregelgeving. Ook bij het plaatsen van ondergrondse afvalcontainers is het volgen van de aanbestedingsregels van belang. De vrijstellingsverordening voor MKB-bedrijven bevat een paragraaf over maatregelen voor onderzoek en ontwikkeling aan MKB-bedrijven. Hiervan kan gebruik gemaakt worden als innovatieve activiteiten aan de daarin genoemde voorwaarden voldoen.

Wel steun

Een subsidie voor de renovatie, de geluidssanering en innovatieve maatregelen aan een onderneming kan als staatssteun worden gezien. Staatssteun voor woningverbetering in 'aankoop- verbetering-verkoop' constructies buiten de sociale woningbouw moet aangemeld worden bij de Commissie. De eerder genoemde English Partnerships beschikkingen zijn een voorbeeld van de denkwijze van de Commissie. Het moet duidelijk zijn dat het om noodzakelijke maatregelen of voorzieningen gaat die onder de normale marktomstandigheden niet tot stand zouden komen.

Een gemeente kan ervoor kiezen om de subsidie voor geluidssanering en bestrijding van luchtverontreiniging in te zetten voor de bronbestrijding zoals isolatie van bedrijfsgebouwen, omdat het goedkoper blijkt te zijn dan de infrastructurele maatregelen. Dergelijke subsidies aan ondernemingen mogen niet worden verleend als het om vervulling van de wettelijke verplichtingen van deze ondernemingen gaat. De emissiebeperking voor geluid en luchtverontreiniging is verplicht uit hoofde van de milieuvergunning. Investeringssteun kan wel worden verleend als een revisie van de milieuvergunning nog niet noodzakelijk is maar de gemeente hogere eisen wil stellen of eerder een aanpassing wil bereiken. Dergelijke steun moet uiteraard aangemeld worden bij de Commissie. In het Milieusteunkader (zie bijlage 2) zijn geen specifieke bepalingen met betrekking tot geluidssanering en luchtverontreiniging opgenomen die bij ISV-subsidies gebruikt kunnen worden. In het algemeen mag de steun voor een deel van de investeringskosten aan ondernemingen alleen worden verleend om:

- de toepasselijke communautaire normen te overtreffen;
- bij afwezigheid van communautaire normen;
- wanneer een onderneming moet investeren om zich aan te passen aan de nationale normen die strenger zijn dan de toepasselijke communautaire normen.

Slechts de meerkosten van de milieu-investering mogen voor een bepaald percentage aan steun in aanmerking komen. In het algemeen is dat 30% van de in aanmerking komende extra investeringskosten die noodzakelijk zijn voor het verwezenlijken van de milieudoelinden, met een opslag van 10% voor MKB-bedrijven. Zie als voorbeeld van de subsidiabele kosten de beschikking van de Commissie inzake de Nederlandse steunmaatregel voor investeringssteun voor de aanleg van het Offshore Windpark Q7 in de Noordzee³².

Indien bij innovatieve activiteiten niet aan de voorwaarden van de MKB-vrijstellingsverordening wordt voldaan, is aanmelding noodzakelijk. De Commissie toetst de steunmaatregel dan aan de Kaderregeling voor onderzoek en ontwikkeling (zie bijlage 2).



Hoofdstuk 4

Fasen van een project stedelijke vernieuwing





Hoofdstuk 4

Fasen van een project stedelijke vernieuwing

Niet alleen de analyse van fysieke activiteiten is bepalend om staatssteun te kunnen voorkomen maar ook organisatorische aspecten van een project en de keuze van de samenwerkingspartner. In dit hoofdstuk wordt naar ISV-projecten gekeken vanuit de perspectief van projectfasen. Op verschillende momenten van een ISV-project wordt samengewerkt met private partijen (ontwikkelaars, adviesbureaus, bouwbedrijven, beheerslichamen). De gemeente doet er goed aan om al in een vroeg stadium rekening te houden met de randvoorwaarden van staatssteunregelgeving. Een correcte keuze van de partner en duidelijke afspraken kunnen veel problemen op dit gebied voorkomen.

Het is belangrijk zich te realiseren dat het doel van een maatregel niet van belang is bij de bepaling of er gesproken kan worden over staatssteun. Ook de vorm van de steunmaatregel is niet van primair belang, maar wel of er een voordeel aan een onderneming wordt toegekend. In de Wet stedelijke vernieuwing (WSV) wordt het Investeringsbudget gedefinieerd als een subsidie aan een gemeente ter tegemoetkoming in de kosten voor de uitvoering van een ontwikkelingsprogramma of een activiteit in het kader van de stedelijke vernieuwing (artikel 1 lid 1 onder c WSV). Gemeenten bepalen verder zelf in welke vorm zij het investeringsbudget aanwenden binnen de wettelijke grenzen. Zo kunnen zij met het budget investeringen doen of investeringen van anderen stimuleren, zelf bepaalde activiteiten verrichten of als subsidie beschikbaar stellen voor bepaalde activiteiten. Er kunnen ook subsidies zijn in de vorm van subsidie-op-termijn. Investeringsbudget kan ook worden aangewend als betaling van geleverde goederen en/of diensten. In elk geval dient men zich af te vragen of er al dan niet sprake is van staatssteun. De belangrijke vragen die beantwoord moeten worden, zijn: welke onderneming is of wordt eigenaar van het onroerend goed (grond of gebouw), in welk stadium en hoe - wel/niet via een openbare aanbesteding - wordt deze bij het project betrokken, wie profiteert direct of indirect van de ISV-subsidie.

Een project begint in standaardgevallen met de ontwikkelingsfase (het project start door een visie op ruimtelijke ontwikkeling) (par. 4.1). Daarop volgt de projectfase met grondeigenaren, corporaties en/of projectontwikkelaars, waar een plan van aanpak wordt beschreven (par. 4.2). Op grond daarvan breekt de uitvoeringsfase aan (par. 4.3). Het project eindigt met de beheersfase (par. 4.4). Voor elke fase is belangrijk te zorgen dat er geen bevoordeling van de private partijen plaatsvindt in de zin van staatssteun. In dit hoofdstuk wordt een korte beschrijving van de projectfasen gegeven met enkele aandachtspunten met betrekking tot staatssteun. Een aantal vragen wijzen aspecten aan die van belang zijn om te kunnen bepalen of er staatssteun in beeld komt. Deze vragen geven echter slechts een denkrichting aan. Om de werkelijke aanwezigheid van steun vast te stellen, moet men de criteria van artikel 87, lid 1 EG-Verdrag nalopen (par. 1.1). Het is aan te bevelen om deze bevindingen vast te



leggen, zodat aan een eventueel informatieverzoek van de Commissie kan worden voldaan. Zie ook de 'Handreiking voor het collegebesluit subsidieverstrekking en steunverlening'. Verder wordt in dit hoofdstuk als voorbeeld een tweetal concrete projecten ontleed op de mogelijkheden om staatssteun te voorkomen. Eerst worden de projecten Brusselier en Onder één paraplu kort beschreven. Daarbij zijn gefingeerde namen gebruikt. Vervolgens worden de belangrijkste stappen in een tabel opgesomd.

4.1 Ontwikkelingsfase

In de ontwikkelingsfase wordt de visie vastgelegd in een Meerjaren Ontwikkelingsprogramma (MOP) van de gemeente en wordt het concept van een project ontworpen. Er worden contacten gelegd met de toekomstige deelnemers van het project.

4.1.1 Ontwerp van het concept

Gemeenten betrekken al bij het ontwerp van het concept van een ISV-project een bepaalde particuliere investeerder of een woningcorporatie. Een dergelijke samenwerking kan praktisch zijn met het oog op de te halen doelstellingen en efficiëntie van een project. Uit het oogpunt van staatssteunregelgeving kan het minder voordelig zijn: het kan concurrentiebeperkend uitpakken en het risico dat een bepaalde onderneming wordt bevoordeeld, groter wordt. Openbaarheid in het begin kan echter meer handelingsvrijheid bieden in de keuze van de samenwerkingspartner op een marktconforme wijze.

4.1.2 Keuze van een samenwerkingspartner

Bij stedelijke vernieuwingsprojecten als investeringen in de transportinfrastructuur en grote centrumplannen zijn steeds vaker publiekprivate samenwerkingsconstructies (PPS) aan de orde. PPS wordt omschreven als een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van heldere taak- en risicoverdeling. De partijen werken vaak in meer of mindere mate samen bij het opstellen van een plan voor de ontwikkeling van een locatie. Als PPS wordt aangegaan is de keuze van een samenwerkingspartner zeer belangrijk. In het EG-Verdrag vastgelegde principes van transparantie, gelijke behandeling en non-discriminatie moeten al vanaf de beginfasen van een project worden gevolgd. Op dit gebied heeft het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën begin 2004 een reeks handleidingen gepubliceerd. Vooral de elektronische handleidingen over de selectie van private partijen en over de toepassing van de Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling zijn bij ISV-projecten relevant³³. Ook zonder PPS is een transparante en non-discriminatoire keuze van een samenwerkingspartner van belang. Uit de beschikkingen van de Europese Commissie op het gebied van stedelijke vernieuwing kan geconcludeerd worden dat zij een voorstander is van openbare aanbestedingsprocedures, waar de omstandigheden het toelaten. Als de steunmaatregel moet worden aangemeld, vergroot een aanbesteding bovendien de kans op goedkeuring van de Commissie.

Vragen

Om attent te zijn op mogelijke staatssteun dient de gemeente zich de volgende vragen te stellen:

- Wie is de eigenaar/ gebruiker van de grond op de te ontwikkelen locatie? Wie wordt de toekomstige eigenaar/ gebruiker.
- Wie is de eigenaar van de bestaande gebouwen en wie is de beoogde eigenaar van de nieuwe gebouwen?
- Worden de principes van transparantie, gelijke behandeling en non-discriminatie gevolgd dan wel een openbare aanbesteding gerealiseerd bij de keuze van een partner?
- Zal de projectpartner een voordeel uit het project halen?

33 Zie noot 25



4.2 Projectfase

In de projectfase worden afspraken gemaakt met de private partijen over de voorwaarden van de samenwerking en de begroting van het project. Extern advies wordt ingeroepen om het plan van aanpak op te stellen. Er worden financieringsafspraken met de private partijen gemaakt. De ISV-subsidie wordt primair ingezet ter stimulering van achterstandsgebieden in gemeenten. Het kan in dit kader voorkomen dat de subsidie aangewend wordt voor het dekken van een tekort op een project.

4.2.1 Financiële afspraken

Om te bepalen of er -al dan niet- sprake is van staatssteun is het belangrijk duidelijkheid te hebben voor welke elementen de financiële bijdrage vanuit ISV wordt toegekend. Kruissubsidiëring en exploitatiesteun zijn niet toegestaan. Als de gemeente zonder verdere specificatie van activiteiten bijdraagt in de exploitatie van een project kan het leiden tot overcompensatie en vervolgens kruissubsidiëring waar een deel van de subsidie in feite ingezet wordt voor de financiering van eventuele commerciële activiteiten van de onderneming (dure woningen, winkels en kantoren). Om dat te voorkomen moet in de boekhouding van de onderneming te herleiden zijn dat de bijdrage uitsluitend ten goede komt aan de doelstelling die de gemeente voor ogen staat en dat kruissubsidiëring van de commerciële activiteiten is uitgesloten. Een gedetailleerde uitsplitsing van de diverse kosten van de subsidiabele activiteiten en de commerciële activiteiten kan hiertoe dienen³⁴.

Een ander voorbeeld is een bijdrage van de gemeente in een fonds voor de ontwikkeling van een gebied, waaruit de exploitatie wordt betaald zonder deze betaling aan een concrete activiteit te koppelen. Van een dergelijke bijdrage is niet na te gaan of er kruissubsidiëring van commerciële activiteiten plaatsvindt.

Ook exploitatiesteun die aangewend wordt voor de bekostiging van de normale bedrijfsactiviteiten van een onderneming is niet toegestaan.

Kortom, niet-gespecificeerde steun kan beter worden vermeden: het is niet duidelijk of er uiteindelijk een onderneming van de subsidie profiteert. Ook vergroot het de kans op kruissubsidiëring. Daarom is het advies om duidelijk aan te geven voor welke concrete activiteiten de bijdrage bestemd is. In ieder geval is het van belang dat bij een eventuele aanmelding bij de Commissie maar ook bij de toepassing van de verordeningen die van de aanmeldingsplicht vrijstellen, duidelijk is wie de eindbegunstigde van de steun is.

4.2.2 De geraamde kosten

Bij de bepaling van de omvang van staatssteun wordt niet alleen de ISV-bijdrage meegerekend maar alle andere bijdragen van de overheid, ook de grondinbreng door de gemeente 'om niet' of onder de marktwaarde. Om overcompensatie en daarmee de kruissubsidiëring van de commerciële activiteiten van een onderneming te voorkomen moet duidelijk zijn wat de geraamde kosten van een project zijn. Als er geen openbare verkoopprocedure van grond is gevolgd of geen openbare aanbesteding is gebruikt om de kosten van het project te bepalen, is een onafhankelijke taxatie nodig. Dat blijkt ook uit de beschikkingenpraktijk van de Commissie.

³⁴ Voor een voorbeeld van de opsplitsing van kosten zie beschikking Steunmaatregel N221/2003 – Nederland – Aviodrome. Hier worden alle kostenelementen, die gebruikt worden door of die toe te wijzen zijn aan niet-economische dan wel economische activiteiten, uitgesplitst volgens een vaste ratio per kostenelement. De verhouding tussen de niet-commerciële en de commerciële activiteiten wordt per kostenelement toegepast. Zo worden bijvoorbeeld 60% van alle advieskosten voor het project toegerekend aan de niet-commerciële activiteiten, terwijl de resterende 40% van de advieskosten aan de commerciële activiteiten worden toegerekend



Als een bijdrage van de overheid aan een onderneming niet boven de 100.000 euro over een periode van 3 jaar uitkomt (subsidie uit andere overheidsbronnen meegerekend, daarvoor is een verklaring van de onderneming nodig) is het mogelijk om 'de minimis'-verordening toe te passen.

4.2.3 Extern advies

Bij het inhuren van een extern adviesbureau voor het opstellen van het plan van aanpak is de gemeente gebonden aan de Europese aanbestedingsrichtlijn Diensten 92/50/EEG. Afhankelijk van het soort advies en het drempelbedrag zal deze richtlijn geheel of gedeeltelijk van toepassing zijn.

Vragen

De volgende vragen kunnen helpen vast te stellen of er mogelijk sprake is van staatssteun:

- Is het duidelijk bepaald voor welke kosten de subsidie wordt ingezet?
- Vindt de inbreng van grond plaats via een openbare procedure of een onafhankelijke taxatie?
- Zijn de kosten van het project vastgesteld aan de hand van een openbare aanbesteding of een onafhankelijke taxatie?
- Dreigt er kruissubsidiëring tussen de activiteiten bekostigd uit ISV of andere overheidsmiddelen en commerciële activiteiten?

4.3 Uitvoeringsfase

In deze fase vinden transacties met grond en gebouwen plaats. Bodemsanering, bouwwerkzaamheden en dergelijke worden uitgevoerd. Bij deze activiteiten is (Europese) aanbestedingsregelgeving bijzonder van belang. Er is vaak zeer duidelijk sprake van opdrachten die de gemeente direct of indirect laat uitvoeren dan wel financiert. Ten aanzien van de aanbestedingsplichtige opdrachten kan de gemeente de daarop te realiseren werken zelf aanbesteden of er voor kiezen om met de woningcorporatie of de private investeerder af te spreken dat deze namens de gemeente aanbesteedt.

Vragen

- Welke ondernemingen maken de grond bouwrijp en hoe worden zij gekozen?
- Wie voert de werkzaamheden uit? Volgens welke procedure worden deze partijen geselecteerd?

4.4 Beheersfase

De beheersfase betreft het beheer en onderhoud van gebouwen of voorzieningen die als resultaat van het project zijn gerealiseerd.

Ten eerste moet de gemeente in een eventuele beheersfase bezien wie de beheerder wordt.

In het geval dat een particuliere partij de beheersactiviteiten voor zijn rekening neemt, dient men rekening te houden met de (Europese) regelgeving voor overheidsopdrachten.

Ten tweede moet het duidelijk zijn welke kosten met de ISV-middelen worden gefinancierd. Betreft het het onrendabele gedeelte van een project omdat de woningen of voorzieningen goedkoper worden verhuurd? Deze kwestie werd reeds in par. 3.7.1 en 3.7.2 besproken.

Bij onderhoudswerkzaamheden dient men rekening te houden met de aanbestedingsregelgeving.



Vragen

- Wie exploiteert de sociaal-maatschappelijke voorzieningen? Is deze beheerder via een openbare procedure uitgekozen?
- Welke beheerskosten worden gefinancierd en welke ondernemingen kunnen daarbij een voordeel hebben?
- Wie zijn de huurders van de woningen of voorzieningen?
- Worden de onderhoudswerkzaamheden openbaar aanbesteed?

4.5 ISV-projecten Brusselier en Onder één paraplu

Hierna volgen twee projecten in geanonimiseerde vorm die een indruk geven van de fasen die in een ISV-project kunnen worden onderscheiden om te bezien in relatie tot staatssteunaspecten. De nadruk ligt op de marges waarbinnen een gemeente kan opereren om staatssteun zo mogelijk te voorkomen. Opgemerkt moet worden dat deze projecten niet zonder meer naar de eigen praktijk van een gemeente vertaald kunnen worden. Naar aanwezigheid van steun moet van geval tot geval worden gekeken. Na een beschrijving van het project volgt een weergave van de fasen in een tabel. In de tabel worden onderscheiden: betrokken partijen; stappen project; knelpunten; manieren om staatssteun te voorkomen.

**ISV-project Brusselier, gemeente X, provincie A****Projectaanvraag**

Het project betreft de grootschalige herstructurering van een voormalig bedrijventerrein aan de Brusselierstraat in X. In totaal gaat het om een terrein van 2,5 ha nabij het station en het centrum. Na bodemsanering worden daar 45 appartementen en 68 eengezinswoningen (waaronder 18 woon/werk woningen en 8 woningen voor gehandicapten) gerealiseerd. Tevens wordt er 1890 m² kantoorruimte aangelegd. De provincie adviseert om de aanvraag onder voorwaarden te honoreren met 440.440 euro vanuit het reguliere ISV-budget en met 67.750 euro vanuit het ISV-bodembudget.

1. Projectbeschrijving

Op het Brusselierterrein is momenteel de gemeentewerf gehuisvest. Het gebouw is verouderd en de activiteiten die er plaatsvinden zorgen voor overlast bij de omwonenden. Daarnaast bevond zich op het terrein een leegstaand fabriekscomplex van de voormalige boterfabriek. Dit complex is na een brand inmiddels gesloopt. De gemeente en de ontwikkelende partij (BV M) hebben in oktober 2003 een realisatieovereenkomst gesloten.

Doel en aanpak

Doel van het project is het realiseren van een ruimtelijke, sociale en economische structuurversterking en kwaliteitsverbetering door herstructurering, intensivering en functieverandering.

Concreet gaat het om de volgende maatregelen:

- Verhuizen gemeentewerf naar bedrijventerrein Oost en sloop van opstallen
- Saneren van bodemverontreiniging
- Opwaarderen openbare ruimte
- Aanleg langzaamverkeersroute Gemeente X-Noord – Centrum
- 1.890 m² kantoorruimte en parkeergarage
- 30 appartementen van 165.000 tot 220.000 euro
- 7 appartementen van 302.000 euro
- 26 eengezinswoningen van 200.000 tot 250.000 euro
- 33 eengezinswoningen van 250.000 tot 300.000 euro
- 9 eengezinswoningen van meer dan 300.000 euro
- 8 Miva-woningen (minder validen woningen) in de sociale huur, inclusief zorgsteunpunt

Van de eengezinswoningen worden er 18 als woon/werk-woning uitgevoerd.

2. Investeringsopgave

Dit project wordt gefinancierd door de gemeente X en BV M. Het nadelige saldo dat ten laste komt van de gemeente bedraagt 7.135.494 euro. Dit bedrag wordt besteed aan verwervingskosten voormalig fabrieksterrein, afschrijving restant boekwaarde gemeentewerf, planontwikkeling, sloopkosten opstallen, bouw- en woonrijp maken, onderzoeks- en uitvoeringskosten, verplaatsen gemeentewerf, aanleg kabels en leidingen en kosten voor voorbereiding en toezicht. Planschade en renteverlies zijn uit dit kostenplaatje gehouden, omdat dit geen subsidiabele kostenposten zijn. De grondopbrengsten voor de gemeente zijn 5.504.426 euro. Het subsidiabele nadelige saldo dat ten laste komt van de gemeente bedraagt daarmee 1.631.068 euro.

Bodemsanering maakt onderdeel uit van het project. De gemeente raamt de kosten daarvoor op 271.000 euro. De gemeente doet naast de reguliere ISV-middelen ook een beroep op ISV-bodemgelden. NB. ISV-bodemgelden worden niet gelabeld voor rechtreekse gemeenten.

De verhouding tussen publieke en private investeringen is ongeveer 1 : 3 (multiplier 3).

3. Beoordeling

Dit project draagt sterk bij aan het versterken van het stationsgebied en het centrum van X. Daarnaast wordt een ongewenste situatie (bodemsanering, overlast) gesaneerd. Door het integrale karakter van het project (wonen, werken, sociale voorzieningen en bodemsanering) scoort dit project hoog.

De woningprijzen in dit plan liggen relatief hoog. De gemeente X compenseert dit op andere locaties, zodat uiteindelijk de gewenste woningdifferentiatie in de gemeente kan worden gehaald.



A - bouw- en woonrijp maken terrein voormalige gasfabriek

B - bouw kantoor- en woonruimte op het terrein

	Ontwikkelingsfase	Projectfase	Uitvoeringsfase	Beheersfase
Betrokken partijen	- gemeente - ontwikkelaar	- gemeente - ontwikkelaar	- gemeente = opdrachtgever bodemsanering, infrastructurele werkzaamheden - aannemer - ontwikkelaar	- ontwikkelaar
Stappen project	concept project: visie Stedelijke Vernieuwing gemeente X: realisatie van een ruimtelijke, sociale en economische structuurversterking en kwaliteitsverbetering door herstructurering, intensivering en functieverandering	- plan van aanpak - financiële afspraken worden gemaakt: welke concrete elementen worden gesubsidieerd, welke bijdrage wordt door elke partij geleverd (gemeente financiert o.a. verwerkingskosten terrein, planontwikkeling, sloop, bouw- en woonrijp maken, verplaatsing gemeentewerf, aanleg infrastructuur.)	A ter dekking van de kosten van: - verhuizing gemeentewerf en sloop - bodemsanering - verbetering openbare infrastructuur wordt o.a. ISV subsidie ingezet	
	A Gemeente: voorbereidende werkzaamheden, bouw- en woonrijp maken terrein voormalige boterfabriek B ontwikkelaar: - bouw kantoorruimte, parkeergelegenheid, woningen	- realisatie-overeenkomst gemeente en ontwikkelaar	B - taxatie terrein door onafhankelijke taxateur; - verkoop terrein aan ontwikkelaar - ontwikkelaar realiseert kantoor- en woonruimte volgens afspraak (eigen investeringen)	B beheer is in handen van de ontwikkelaar
Knelpunten	het volgen van principes van openbaarheid en non-discriminatie bij keuze van samenwerkingspartners	- verkoop terrein: via openbare verkoop of onafhankelijke taxatie? - voorkomen van voordeel aan de ontwikkelaar: - bij grondprijs - bij eventuele subsidie voor de ontwikkeling, beheer	A - principe 'vervuiler betaalt' bij sanering - keuze aannemer sanering, infrastructurele werken en bouw- en woonrijp maken terrein (niet aanbesteden wijst op staatssteun)	
			B de grond wordt niet openbaar verkocht. Wordt er een taxatie uitgevoerd door een onafhankelijke taxateur?	B subsidie voor beheer kan steun zijn
Staatssteun voorkomen	- meerdere partijen betrekken - keuze van corporatie/ ontwikkelaar transparant (handleiding PPS bij gebiedsontwikkeling)	A verwerving terrein door gemeente: niet meer betalen dan de marktprijs	A - vervuiler niet aansprakelijk te stellen naar nationaal recht: subsidie aan onderneming conform Milieusteunkader (incl. taxatie waardevermeerering) geeft grote kans op goedkeuring Commissie - uitvoeren openbare aanbesteding bij keuze aannemer	
		B bouw en beheer voor rekening van de ontwikkelaar	B grond verkopen op basis van onafhankelijke taxatie waarbij eventuele waardevermeerering is verdisconteerd. Taxatie vooraf: dan geen aanmelding nodig	B geen overheidsfinanciering voor het beheer: dan geen sprake van staatssteun

**ISV-project Onder één paraplu, gemeente Y, provincie A****Projectaanvraag**

Dit project omvat de bouw van een Kulturhus waarin diverse voorzieningen op het gebied van zorg, welzijn, cultuur, educatie en maatschappelijke dienstverlening worden gehuisvest. De gebruikers gaan van sommige ruimtes en voorzieningen gezamenlijk gebruik maken. Ook hebben ze de intentie uitgesproken om onderling afspraken te gaan maken over de programmering. Door de bundeling van deze functies komen er drie locaties in Y beschikbaar voor herontwikkeling. Op deze locaties worden levensloopbestendige woningen, grote huurappartementen in dure huur of betaalbare koop en kleinere betaalbare huurappartementen gerealiseerd. De provincie adviseert om de aanvraag onder voorwaarden te honoreren met 343.423 euro.

1. Projectbeschrijving

In Y dreigt vershraling van de maatschappelijke voorzieningen. Veel voorzieningen zijn in verouderde of tijdelijke gebouwen gehuisvest.

Doel en aanpak

Met dit project wil de gemeente een positieve bijdrage leveren aan de sociale kwaliteit en de leefbaarheid in Y. Dit doet zij door voorzieningen te bundelen en daarmee de samenwerking tussen partijen te verbeteren. Met de herinvulling van de vrijkomende locaties wil de gemeente het kwalitatieve woningaanbod in Y verbeteren.

Concreet gaat het om de volgende maatregelen:

- Realisatie van een Kulturhus. In het Kulturhus worden gevestigd:
- Kinderdagverblijf, peuterspeelzaal, speel-o-theek
- Stichting - logeermogelijkheid voor kinderen met een verstandelijke beperking
- Belangenorganisatie voor ouderen in Y en dagopvang ouderen
- Kunstkring, muziekvereniging en muziekschool
- Jongerenwerk en Maatschappelijk werk
- Huisartsenpraktijk, praktijk voor fysiotherapie en oefentherapeuten
- 5 levensloopbestendige grondgebonden woningen
- 15 appartementen van 100 m² in de dure huur of betaalbare koop
- 14 appartementen van 50 tot 60 m² voor starters, alleenstaanden en mensen met een verstandelijke beperking

2. Investeringsopgave

Dit project wordt gefinancierd door de gemeente Y en de corporatie. De totale investering in het project bedraagt naar verwachting 3.893.229 euro. Het nadelige saldo dat ten laste komt van de gemeente is 1.290.223 euro. Daarnaast doet de gemeente drie subsidieaanvragen (ISV, Kulturhusen, D2) voor in totaal een bedrag van 1.891.166 euro. De subsidies en de gemeentelijke bijdrage worden ingebracht in de exploitatie die gevoerd wordt door de corporatie. De corporatie doet een bijdrage van 711.840 euro.

De verhouding tussen publieke en private investeringen is niet te berekenen, omdat nog onduidelijk is welke investering de corporatie op de vrijkomende locaties gaat doen. De aard van het project geeft echter aanleiding om te veronderstellen dat de private investeringen groter zullen zijn dan de publieke (multiplier > 1). De gemeente vraagt een ISV-bijdrage van 343.423 euro.

3. Beoordeling

De verschillende onderdelen van dit project, de realisatie van een Kulturhus en de herinvulling van vrijkomende locaties met woningbouw, dragen bij aan het versterken van de leefbaarheid van Y. Opzet en invulling van het Kulturhus is zeer zorgvuldig vormgegeven.

Er is sprake van een meervoudige opgave. De woonfunctie wordt verbeterd doordat er meer differentiatie in de woningvoorraad wordt aangebracht. Gezien de woningtypen die op de locaties gerealiseerd gaan worden, is er sprake van een niet-kostendekkend project op inbreidingslocaties. Daarnaast krijgt de sociale infrastructuur van Y met de realisatie van het Kulturhus een sterke impuls.



A - bouw Kulturhus

B - transformatie vrijgekomen locatie

	Ontwikkelingsfase	Projectfase	Uitvoeringsfase	Beheersfase
Betrokken partijen	<ul style="list-style-type: none"> - gemeente - corporatie = grondeigenaar A - toekomstige gebruikers Kulturhus 	<ul style="list-style-type: none"> - gemeente - corporatie - extern adviesbureau 	<ul style="list-style-type: none"> - corporatie = opdrachtgever - aannemer 	<ul style="list-style-type: none"> - nieuwe beheerstichting Kulturhus - corporatie = eigenaar
Stappen project	visie vastgelegd in Meerjaren Ontwikkelings Programma (MOP): <ul style="list-style-type: none"> - sociale kwaliteit en leefbaarheid (bundeling voorzieningen op het gebied van zorg, welzijn, cultuur en maatschappelijke dienstverlening) - verbetering kwalitatieve woningaanbod door nieuwbouw 	<ul style="list-style-type: none"> - plan van aanpak - financiële afspraken worden gemaakt: welke concrete elementen worden gesubsidieerd, welke bijdrage wordt door elke partij geleverd - overeenkomst gemeente en corporatie over haalbaarheid en financiële bijdrage - corporatie wordt opdrachtgever (planontwikkeling, architect, enz.) 	A bouw Kulturhus	A <ul style="list-style-type: none"> - corporatie heeft huurinkomsten Kulturhus - subsidies en gemeentelijke bijdragen worden ingebracht in de exploitatie
	A concept project Kulturhus ontwikkeld		B concept herontwikkeling vrijgekomen locatie ontwikkeld (verplaatsing van bedrijven en voorzieningen om op de vrijgekomen plek woningen te kunnen bouwen)	B <ul style="list-style-type: none"> - compensatie bedrijven voor transformatie - bouw woningen in de sector betaalbare koop, dure huur op de vrijgekomen locatie
Knelpunten	het volgen van principes van openbaarheid en non-discriminatie bij keuze van samenwerkingspartners	A keuze externe partij planontwikkeling/ architect (niet aanbesteden wijst op staatssteun)	A keuze aannemer bouw	A er wordt een exploitatietekort (de 'onrendabele top') voorspeld - kan dit worden gecompenseerd?
		B <ul style="list-style-type: none"> - verkoop grond: via openbare verkoop of onafhankelijke taxatie? - voorkomen van voordeel aan de corporatie: *bij evt. verkoop grond *bij evt. subsidie voor de ontwikkeling/beheer 	B <ul style="list-style-type: none"> - vormt compensatie aan verplaatste bedrijven een voordeel? - kan de investering van de gemeente in herontwikkeling van de vrijgekomen locatie steun zijn? 	
Staatssteun voorkomen	<ul style="list-style-type: none"> - meerdere partijen betrekken - keuze van corporatie/ ontwikkelaar transparant (handleiding PPS bij gebiedsontwikkeling) 	A externe partij planontwikkeling/ architect gekozen conform aanbestedingsregels	A uitvoeren openbare aanbesteding bij keuze aannemer (woningcorporatie voert aanbesteding uit in opdracht van de gemeente om mogelijke doorsluiting van steun te voorkomen)	A <ul style="list-style-type: none"> - ISV-subsidie exploitatietekort: specifiek beschrijven welke kosten worden gedekt (geen exploitatiesteun corporatie) - de zgn. 'kreupelgroepen' kunnen lagere huur betalen dan de marktprijs - huur voor de betalende gebruikers moet conform marktprijs zijn - kruissubsidiëring aan corporatie vermijden door duidelijke opsplitsing van de kosten
		B <ul style="list-style-type: none"> - taxaties uitvoeren bij aankoop/ verkoop grond - recht op grond toekennen via een openbare procedure/ op basis van onafhankelijke taxatie (Mededelings Commissie) 	B <ul style="list-style-type: none"> - compensatie voor bedrijfsverplaatsing is gelijk of lager dan vastgesteld op basis van een onafhankelijke taxatie op basis van onteigening, bestemmingswijziging of intrekking milieuvergunning. (getaxeerde voordelen nieuwe locatie in mindering brengen) - herontwikkeling vrijgekomen locatie door corporatie op eigen rekening en risico: geen steun 	





Eindconclusie





Een gemeente moet bij de besteding van de ISV-middelen erop attent zijn dat bij verschillende fysieke activiteiten en in verschillende fasen staatssteunregels van belang zijn. Bij het opzetten van een project is het daarom belangrijk om duidelijk te bepalen wie de financiering ontvangt en voor welke doeleinden. De koppeling van de financiering aan specifieke activiteiten kan helpen bij een eventuele aanmelding bij de Commissie maar ook bij de toepassing van de verordeningen die van de aanmeldingsplicht vrijstellen. De partner dient conform de beginselen van transparantie, gelijke behandeling en non-discriminatie te worden gekozen. In de uitvoerings- en beheersfase moet men denken aan de noodzaak om openbaar aan te besteden.





Toelichting communautaire Kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, paragraaf sanering van vervuilde industrieterreinen (par. E.1.8)





Toelichting communautaire Kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, paragraaf sanering van vervuilde industrieterreinen (par. E.1.8)

Toelichting beleid Europese Commissie

De investeringen die ondernemingen verrichten om aantasting van het milieu te herstellen door sanering van vervuilde industrieterreinen, kunnen binnen de werkingssfeer van de kaderregeling vallen³⁵. Het gaat hierbij om aantasting van de kwaliteit van de bodem en het oppervlakte- of grondwater³⁶.

De kaderregeling bepaalt dat wanneer vaststaat wie de vervuiler is, deze overeenkomstig het aansprakelijkheidsbeginsel (Engelse tekst: "polluter pays principle", hetgeen op voorhand niet dezelfde lading lijkt te dekken) en bij ontstentenis van staatssteun de sanering dient te financieren. Het begrip "de vervuiler" wordt omschreven als het in elke lidstaat toepasselijke recht (Engelse tekst: "by person responsible for the pollution is meant the person liable under the law applicable in each Member State", ook hier lijkt het niet dezelfde lading te dekken), onverminderd de vaststelling van communautaire voorschriften terzake. Het ministerie van VROM legt deze bepaling zo uit, dat indien de vervuiler volgens Nederlandse wet- en regelgeving en jurisprudentie niet (of deels) aansprakelijk is voor de bodemverontreiniging, een bijdrage van de overheid in de kosten van de sanering mag worden gegeven, maar dit wel steun oplevert (althans voor dat deel waarvoor hij niet aansprakelijk te stellen is). Deze uitleg wordt bevestigd in (goedkeurings)beschikkingen van de Commissie naar aanleiding van drie Nederlandse staatssteunzaken over bodemsanering (zie hierna meer uitgebreid).

De hierna genoemde categorieën eigenaren/erfpachters zijn volgens Nederlands recht als aansprakelijke vervuilers ('veroorzakers van de vervuiling, in art. 75, eerste lid, Wbb aangeduid als: 'degene door wiens onrechtmatige daad de verontreiniging of de aantasting van de bodem in het betrokken geval is veroorzaakt') aan te merken:

de huidige eigenaar of erfpachter van het te saneren terrein heeft de verontreiniging veroorzaakt na 1-1-1975;

de huidige eigenaar of erfpachter van het te saneren terrein heeft directe of indirecte betrokkenheid gehad bij de veroorzaking dan wel een duurzame rechtsbetrekking gehad met de veroorzaker of veroorzakers.

³⁵ Opgemerkt wordt, dat saneringsactiviteiten die door de overheid worden verricht als zodanig buiten de werkingssfeer van artikel 87 van het Verdrag vallen. Er kan wel een staatssteunprobleem ontstaan wanneer de terreinen na de sanering ervan onder hun marktwaarde worden overgedragen aan ondernemingen

³⁶ Opgemerkt wordt, dat voor de sanering van vervuilde locaties alle uitgaven die door de onderneming worden gedaan om het terrein te saneren, worden beschouwd als in aanmerking komende investeringen ongeacht of zij boekhoudkundig als een vast actief kunnen worden geboekt



De kaderregeling bepaalt voorts dat wanneer de vervuiler niet bekend is of aansprakelijk kan worden gesteld, de persoon die belast is met de sanering van het terrein, voor deze werkzaamheden steun kan krijgen³⁷. Deze bepaling moet zo worden uitgelegd dat de niet-aansprakelijke vervuiler, de eigenaar of een ander die de sanering uitvoert een bijdrage van de overheid in de kosten mag worden gegeven, maar dit wel (aanmeldingsplichtige, tenzij de 'de minimis' verordening van toepassing is³⁸ steun is.

De steun voor het saneren van vervuilde locaties kan tot 100% van de in aanmerking komende kosten bedragen, vermeerderd met 15% van de kosten van de werkzaamheden. De voor steun in aanmerking komende kosten zijn gelijk aan de kosten van de werkzaamheden, verminderd met de waardevermindering van het terrein. Bovendien is bepaald, dat het totale bedrag van de steun in geen geval hoger kan zijn dan de daadwerkelijke uitgaven van de onderneming.

De steundrempel kan voor een locatie dus als volgt worden berekend:

**Overheidsbijdrage is maximaal gelijk aan
{saneringskosten – waardevermindering} + 0,15 x saneringskosten.**

Kortom, steun voor bodemsanering is in veel gevallen mogelijk, maar door de overheid mag niet bijgedragen worden aan waardevermindering van het terrein. Hoe dit in de praktijk moet worden toegepast is niet in de kaderregeling uitgewerkt.

De Commissie heeft inmiddels in drie Nederlandse bodemsaneringszaken bij beschikking ontheffing verleend van het steunverbod (ingevolge artikel 87 lid 3 onder c EG). Zij heeft in deze zaken haar beleid van paragraaf E.1.8 toegepast.

Uit de eerste zaak³⁹ is af te leiden dat de Commissie bij het ontbreken van een taxatie de waardevermindering vanuit een economisch oogpunt bekijkt. In dit geval overwoog de Commissie: "Vanuit economisch oogpunt komt de maximale waardevermindering van het terrein die het gevolg is van de sanering overeen met de saneringskosten". Deze redenering wordt evenwel niet verder onderbouwd.

In de beschikking inzake het Convenant bodemsanering (in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen)⁴⁰ gaat de Commissie akkoord met het uitgangspunt van Nederland dat het ondoenlijk is om (dubbele) taxaties uit te voeren. De subsidieregeling die in het convenant is vervat heeft namelijk naar schatting betrekking op ongeveer 15.000 ondernemingen. De Commissie stelt vast dat bij de verschillende in het Convenant onderscheiden steunvarianten de steunintensiteit varieert van 15% tot 70% zonder dat daarbij de waardevermindering van het terrein wordt bepaald. Verder neemt de Commissie de gegevens over die Nederland heeft ontleend aan de toepassing van Kostenverhaal wegens ongerechtvaardigde verrijking. Daaruit blijkt dat de waardevermindering varieert van 4% tot 28% van de in aanmerking komende saneringskosten. De Commissie concludeert dat de subsidieregeling (bedrijvenregeling) in alle denkbare gevallen onder 115% van de kaderregeling blijft en dat er voldoende marge bestaat ten opzichte van de kaderregeling om aan te nemen dat daarmee voldoende rekening is gehouden met de waardevermindering van het terrein.

37 Opgemerkt wordt dat het begrip "persoon die belast is met de sanering" de aansprakelijkheid voor de vervuiling onverlet laat
38 Pb.2001, L10/31

39 Beschikking Steunmaatregel N101/2000 van 28.02.2001, SG (2001)D/286556 cor.

40 Beschikking Steunmaatregel van de staat N520/2001 – Nederland Convenant bodemsanering van 27.02.2002, C(2002)607fin



In twee zaken die betrekking hebben op de bodemsanering van voormalige gasfabrieksterreinen (de eerste betreffende provincie Zuid-Holland periode 2002-2005 en de meest recente betreffende 10 provincies inclusief provincie Zuid-Holland periode 2005-2015) is de Commissie in haar beschikkingen⁴¹ niet ingegaan op de wijze waarop de waardestijging van deze terreinen door Nederland (provincies/gemeenten) wordt bepaald. Aangezien zij ontheffing heeft verleend, moet worden aangenomen dat zij akkoord is gegaan met de methode zoals beschreven in beide meldingsbrieven. Nederland (VROM) had in de meldingsbrief daartoe het volgende aangevoerd:

“Voor een correcte beoordeling van de te verlenen overheidsbijdrage per locatie, dat wil zeggen de bijdrage verleend op basis van het programma (rijksbijdrage aan de bevoegde lagere overheden) voor sanering van een locatie, wordt gekozen voor taxatie van de waardestijging. Bij de taxaties wordt uitgegaan van het gebruik van de locatie. De taxaties worden verricht volgens de systematiek van het bepalen van de ongerechtvaardigde verrijking. In het kader van de melding in de zaak N520/2001 (convenant bodemsanering bedrijfsterreinen) is een uitgebreide beschrijving gegeven over de waardestijging in geval van ongerechtvaardigde verrijking (zie brief 28 november 2002 met kenmerk 12881). Hiernaar wordt in dit verband verwezen.(..) De bijdrage wordt vóór de sanering voldoende nauwkeurig bepaald. Aangezien de Commissie de sanering van vervuilde terreinen aanmerkt als investering, betekent dit dat op het moment dat de investeringsbeslissing wordt genomen, de overheidsbijdrage wordt bepaald”.

VROM, 10 juni 2003, Nadine Kohll (DJZ-Internationaal) en Angélique van Herwijnen (DGM/LMV, bewerking december 2003)

⁴¹ Beschikking Steunmaatregel N414/2002 – Nederland (Provincie Zuid-Holland) van 04.12.2002, SG (2002) D/232977 en Beschikking Steunmaatregel N187/2003 – Nederland van 07.07.2003, SG (2003) D/230430





Relevante Europese regelgeving





RELEVANTE EUROPESE REGELGEVING ⁴²

Algemeen: de bepalingen van staatssteun zijn opgenomen in art. 87 t/m 89 van het EG-Verdrag.

A Regelgeving m.b.t. steun die niet aangemeld hoeft te worden

- **Verordening 69/2001 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op 'de minimis'-steun⁴³**

Steun aan een onderneming die, gerekend over een periode van drie jaar, de drempel ad € 100.000,= niet overschrijdt, hoeft niet aangemeld te worden. Indien van meerdere overheden subsidie wordt ontvangen, dan dienen, voor de beantwoording van de vraag of de drempel al dan niet overschreden wordt, de diverse subsidiebedragen bij elkaar te worden opgeteld. Voor de sectoren landbouw en visserij geldt een lagere drempel van € 3.000,=. Uitgezonderd van deze vrijstellingsverordening is de sector vervoer.

Van belang: nagaan of de nieuwe steun het totale bedrag van de gedurende drie jaar te ontvangen steun niet zodanig doet toenemen dat het plafond wordt overschreden. Daartoe moet de ontvangende onderneming alle gegevens verstrekken die zij in de voorgaande drie jaren heeft ontvangen. Verstandig is om de begunstigde onderneming een zgn. 'de minimis-verklaring' te laten tekenen. Daarnaast moet de ontvanger als een zelfstandige ondernemer zijn aan te merken (zie voor het zelfstandigheids criterium de toelichting bij Verordening 70/2001). Ook van belang: dossiers 10 jaar bijhouden om aan een eventueel informatieverzoek van de Commissie te kunnen voldoen.

- **Verordening 70/2001 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen⁴⁴**

Van toepassing op ondernemingen met minder dan 250 werknemers, waarvan de jaaromzet de 50 miljoen euro of het jaarlijkse balanstotaal de 43 miljoen euro niet overschrijdt. Tevens moet voldaan worden aan het "zelfstandigheids criterium". Op 6 mei 2003 is een nieuwe Aanbeveling vastgesteld met in de bijlage de definitie van kleine, middelgrote en micro-onderneming⁴⁵. Kort samengevat komt het zelfstandigheids criterium in de nieuwe Aanbeveling er op neer, dat de onderneming niet

⁴² Stand van zaken op 20 oktober 2004. De stukken kunnen worden opgevraagd of geraadpleegd bij het Kenniscentrum Europa decentraal, www.europadecentraal.nl.

⁴³ PbEG 2001, L 10/30

⁴⁴ PbEG 2001, L 10/33

⁴⁵ PbEU 2003, L 124/36



zelfstandig is als deze kan worden aangemerkt als een 'partner'- of 'verbonden'onderneming. Van een partneronderneming is sprake indien de onderneming voor 25% of meer in handen is (kapitaal of stemrechten) van één onderneming of verscheidene verbonden ondernemingen gezamenlijk. Van een verbonden onderneming is o.a. sprake indien een onderneming de meerderheid van de stemrechten van aandeelhouders van een andere onderneming of andere overheersende invloed heeft, of via een (groep van) natuurlijke perso(n)en een van de opgesomde banden worden onderhouden.

De verordening is onlangs gewijzigd door middel van:

- **Verordening 364/2004 van de Commissie tot wijziging van Verordening 70/2001 wat betreft uitbreiding van het toepassingsgebied tot steun voor onderzoek en ontwikkeling**⁴⁶
Deze wijziging breidt de vrijstelling van aanmelding voor steun aan het MKB uit naar activiteiten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling.
- **Ontwerp-beschikking van de Commissie betreffende de toepassing van artikel 86 van het Verdrag op staatssteun in de vorm van compensaties voor de openbare dienst die wordt toegekend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen.**⁴⁷ In voorbereiding. Heeft betrekking op het compenseren van kosten die een onderneming moet dragen door het aanbieden van een dienst van algemeen belang. Er moet sprake zijn van een duidelijk toegewezen (wettelijke) taak. Zal met name gaan gelden voor ondernemingen die op lokaal niveau actief zijn. De vrijstelling zal gekoppeld worden aan een drempelbedrag voor wat betreft de hoogte van de compensatie⁴⁸ en een drempel met betrekking tot de hoogte van de omzet van de onderneming⁴⁹. De drempelbedragen zullen vastgesteld worden na een consultatieronde. De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbare dienstverplichtingen te dekken (een redelijke winst is toegestaan). Berekening en toekenning van de compensatie dienen transparant te zijn. In de boekhouding van de begunstigde onderneming moet de dienst van algemeen belang duidelijk gescheiden zijn van eventuele overige (commerciële) activiteiten van de onderneming. Hiertoe wordt de zogenaamde Transparantierichtlijn gewijzigd⁵⁰. Deze wijziging loopt parallel met de totstandkoming van het besluit. Steun voor ziekenhuizen en sociale woningbouw en compensatie voor maritiem transport naar eilanden (onder de 100.000 passagiers per jaar) wordt ongeacht het bedrag van steun vrijgesteld van aanmelding.
- **Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties**⁵¹
Behelst een procedure waarmee de lidstaten de verkoop van gronden en gebouwen zodanig kunnen behandelen dat staatssteun vanzelf uitgesloten is. Het betreft verkoop via een onvoorwaardelijke biedprocedure dan wel verkoop met gebruik van vóór de verkooponderhandelingen door een onafhankelijk taxateur verrichte taxatie om de marktwaarde vast te stellen. Geeft tevens de gevallen van verkoop van gebouwen en gronden aan die bij de Commissie dienen te worden aangemeld.

46 PbEU 2004, L 63/22

47 Artikel 86 van het Verdrag heeft betrekking op openbare ondernemingen met een exclusief of bijzonder recht.

48 Blijkens een voetnoot bij het ontwerp-Beschikking denkt de Commissie in de richting van een bedrag van 15 miljoen euro. Dit bedrag mag berekend worden als een gemiddelde over een periode van vijf jaar

49 De Commissie denkt in de richting van 50 miljoen euro per jaar

50 Het gaat dan om een wijziging van Richtlijn 80/723 van de Commissie van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven, PbEG 1980, L 195/35, eerder gewijzigd bij Richtlijn 2000/52, PbEG 2000, L 193/75

51 PbEG 1997, C 209/3



- **Mededeling over toepassing van o.a. de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag (huidige art. 87-88) op openbare bedrijven in de industriesector**⁵²

In deze mededeling licht de Commissie o.a. de toepassing van het principe van de particuliere investeerder toe. Wanneer de staat een onderneming financiert op voorwaarden die voor een particuliere investeerder onaanvaardbaar zijn, is er sprake van staatssteun. Het steungehalte van de maatregel wordt bepaald als het verschil tussen de voorwaarden waarop de middelen door de staat ter beschikking zijn gesteld en de voorwaarden die voor een particuliere investeerder aanvaardbaar zouden zijn. De toepassing van het principe op verschillende vormen van de financiering door de staat, waaronder garanties, is later verduidelijkt in specifieke mededelingen.

- **Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 99 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties**⁵³

Overheids garanties kunnen een vorm van staatssteun zijn, als de begunstigde onderneming er een niet-marktconform voordeel aan ontleent. In de Mededeling heeft de Commissie verduidelijkt onder welke omstandigheden zij deze steun al dan niet toegestaan acht.

B Regelgeving en beleid die van belang zijn met het oog op het kansrijk maken van een aanmelding

- **Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties**

Zie verder onder A.

- **Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu**⁵⁴

Heeft o.m. betrekking op investeringen op energiegebied, sanering van vervuilde industrieterreinen, advisering op milieugebied, verhuizing van ondernemingen en exploitatiesteun ten behoeve van afvalbeheer en energiebesparing.

- **Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling**⁵⁵

Heeft betrekking op steunmaatregelen voor onderzoek en ontwikkeling die rechtstreeks verband houden met de uiteindelijke productie en afzet van nieuwe producten, procédés of diensten, voor zover zij onder de bepalingen van artikel 87 lid 1 vallen. Onderscheid wordt gemaakt tussen fundamenteel onderzoek, industrieel onderzoek en pre-concurrentiële ontwikkeling. Deze begrippen worden in bijlage 1 bij de regeling verduidelijkt.

Let op: steun aan het MKB voor activiteiten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling is onder bepaalde voorwaarden op grond van Verordening 364/2004 vrijgesteld van aanmelding.

Zie onder A.

52 PbEG 1993, C 307/3

53 PbEG 2000, C 71/14

54 PbEG 2001, C 37/3

55 PbEG 1996, C 45/5



- **Mededeling van de Commissie - Staatssteun en risicokapitaal**⁵⁶
Heeft betrekking op aandelenfinanciering die wordt verstrekt aan ondernemingen die zich in hun start- en ontwikkelingsfase bevinden.
- **Mededeling van de commissie aan de lidstaten tot vaststelling van de richtsnoeren voor een communautair initiatief voor economische en sociale rehabilitatie van in crisis verkerende steden en buurten met het oog op een duurzame stadsontwikkeling (Urban II)**⁵⁷
Subsidieprogramma. In dit kader van belang om kennis te nemen van de prioriteiten van beleid van de Commissie met betrekking tot duurzame stadsontwikkeling.
- **Mededeling van de Commissie - Actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie, COM (98) 605 def.**
Vaststelling van toekomstvisie van de Commissie op stedelijk beleid. Dit actiekader erkent het belang van het plaatsen van stedelijke dimensie in het centrum van het gemeenschapsbeleid.
- **Kaderregeling inzake overheidssteun voor ondernemingen in achtergestelde stadswijken**⁵⁸
Heeft gegolden tot 2002 en is door de Commissie (tot op heden) niet verlengd. In dit kader toch van belang teneinde kennis te nemen van het beleid van de Commissie.
- **Ontwerp-kaderregeling voor staatssteun in de vorm van compensatie voor diensten van algemeen belang. In voorbereiding.**
Betreft de "grotere" publieke diensten, die niet vallen onder de vrijstellingsregeling die zal worden opgenomen in het "Besluit van de Commissie inzake de toepassing van artikel 86 van het verdrag op steun ter compensatie van kosten voor diensten van algemeen belang." Zie hiervoor onder A.

Alléén van toepassing op minder ontwikkelde regio's, in Nederland de zgn. "steunkaartgemeenten" (tot 2006):

- **Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen**⁵⁹
Steun voor initiële investeringen, beperkt tot aankoop (grond, gebouwen, machines) en steun als bijdrage in de kosten van technologie-overdracht. Tevens mogelijk om steun voor werkgelegenheids groei te ontvangen teneinde de salariskosten van nieuwe arbeidsplaatsen gedurende twee jaar te dekken.
- **Mededeling van de Commissie – Multisectorale kaderregeling betreffende regionale steun voor grote investeringsprojecten**⁶⁰
Van toepassing indien de steun of de kosten van het totale project minimaal 50 miljoen euro bedraagt/bedragen.

56 PbEG 2001, C 235/3

57 PBEG 2000, C 141/4

58 PbEG 1997, C 146/6

59 PbEG 1998, C 74/6

60 PbEG 2002, C 70/4



Contactpersonen





Contactpersonen

VROM

mw. mr. N. Kohll - Nadine.Kohll@minvrom.nl

Europa decentraal, Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden

mw. I. Jozepa - info@europadecentraal.nl

IPO

mw. drs. C.J. Kaman - Ckaman@ipo.nl

VNG

H.D. de Vlaming – h.devlaming@vng.nl

Provincies

Drenthe	mw. mr. M. Blom	- M.Blom@drenthe.nl
Flevoland	M.L. Harmsen	- Thijs.harmsen@flevoland.nl
Friesland	mw. drs. Y. van der Wal	- y.vanderwal@fryslan.nl
Gelderland	mw. mr. I. van Oorscot	- i.van.oorscot@prv.gelderland.nl
Groningen	P.A. Dieben	- p.a.dieben@provinciegroningen.nl
Limburg	ir. G. Meijers	- gag.meijers@prvlimburg.nl
Noord-Brabant	mw. mr. P. Stigter	- PStigter@brabant.nl
Noord-Holland	mr. E.J. Stoffels	- stoffelse@noord-holland.nl
Overijssel	mr. G. Knuttel	- G.Knuttel@prv-overijssel.nl provincie
Utrecht	mr. R. Samson	- roy.samson@provincie-utrecht.nl
Zeeland	H.J. Nijssen	- hj.nijssen@zeeland.nl
Zuid Holland	mr. V. Gijsbers	- gijsbers@pzh.nl



Colofon

Deze publicatie is opgesteld door het ministerie van VROM en het Kenniscentrum Europa decentraal. Angélique van Herwijnen en Ilze Jozepa van de respectievelijk genoemde organisaties hebben daarbij gefungeerd als redacteurs.

Hoewel bij deze uitgave de uiterste zorg is nagestreefd, kunnen de auteurs noch de rechthebbenden enige aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele (druk-) fouten en/of onvolledigheden.

Exemplaren van deze publicatie zijn door decentrale overheden en belangstellenden te downloaden via www.vrom.nl, dossier stad en land, Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en via www.europadecentraal.nl

Aan deze uitgave werkten mee:

Ministerie van VROM
mr. Angélique H.G. van Herwijnen
mr. Nadine Kohll

Kenniscentrum Europa decentraal
Ilze Jozepa, mr. Jochem Berns

Provincie Gelderland
mr. Inga van Oorschot

Provincie Noord-Brabant
mr. Petra Stigter

Met dank aan de leden van de IPO werkgroep Wonen, de leden van de klankbordgroep Roy Samson, Mia Dieters, René Levels en meelezende gemeenteambtenaren Kees Raas, Johan Cooijmans, J.M. Hollander, Mike van Sambeek en Henk de Vlaming (VNG).

December 2004