

Welke staatssteunbeperkingen en mogelijkheden zijn er als de gemeente subsidie wil geven aan eigenaar-bewoners, woningcorporaties of commerciële gebouweigenaren uit de decentralisatieuitkering van BZK aan gemeenten voor aardgasvrije wijken?

Kort antwoord

In het kader van het aardgasvrij maken van wijken kan een gemeente subsidie geven aan een eigenaar-bewoner, woningcorporatie of commerciële gebouweigenaar voor bijvoorbeeld het isoleren van woningen of andere gebouwen of voor een aansluiting van woningen op het warmtenet. Als een woningcorporatie of een commerciële gebouweigenaar subsidie ontvangt voor het aardgasvrij maken van gebouwen, kan er sprake zijn van staatssteun. Datzelfde kan gelden bij een subsidie van de gemeente aan een warmtebedrijf voor de uitbreiding van het warmtenet. Er zijn gevallen waarin staatssteun geoorloofd is en er zijn gevallen waarin staatssteun niet geoorloofd is. In het onderstaande wordt dit in beeld gebracht en wordt aangegeven welke procedurele stappen er nodig zijn. In grote lijnen zijn de volgende routes beschikbaar om in zo'n geval subsidie te verstrekken binnen de staatssteun regels:

1. Aan woningcorporaties en commerciële gebouweigenaren kan een zogeheten Dienst van Algemeen Economisch Belang worden opgedragen om binnen de staatssteunregels te kunnen blijven
2. De Algemene groepsvrijstellingsverordening van de Europese Commissie bevat vrijstellingen voor staatssteun met betrekking tot: energie-efficiëntiemaatregelen en stadsverwarming
3. Voor kleine staatssteunbedragen bestaat de mogelijkheid om zogeheten "de minimis steun" te verstrekken.

Hieronder worden deze drie mogelijkheden om geoorloofd staatssteun te verstrekken nader uitgelegd. Subsidie aan eigenaar-bewoners, die een pand niet bedrijfsmatig gebruiken, is geen staatssteun. Voor een algemene uitleg over staatssteun zie de Handreiking staatssteun voor de overheid (<https://europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2017/01/Handreiking-Staatssteun-2016.pdf>).

Uitgebreid antwoord:

Steun aan woningcorporaties of commerciële gebouweigenaren

1. Route DAEB

Een eerste mogelijkheid voor geoorloofde staatssteun aan een woningcorporatie is om een aanvullende dienst van algemeen economisch belang (DAEB) te formuleren. De gemeente kan dit zelf doen. Deze DAEB geldt in aanvulling op de DAEB voor sociale huurwoningen en maatschappelijk vastgoed die in Hoofdstuk VI van de Woningwet is geregeld en moet specifiek worden gericht op het aardgasvrij maken van de betreffende gebouwen. De subsidie kan worden ingezet ter compensatie van (een deel van) de kosten van het aardgasvrij maken van deze gebouwen. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van het DAEB-Vrijstellingsbesluit (Besluit van de Europese Commissie, 20 december 2011, nr. 2012/21/EU). Indien voldaan wordt aan de voorwaarden van dit besluit is de staatssteun in de vorm van compensatie voor de dienst van algemeen economisch belang die is opgedragen verenigbaar met de interne markt en vrijgesteld van aanmelding bij de Europese Commissie.

Diensten van algemeen economisch belang zijn economische activiteiten die een publiek belang dienen. Woningcorporaties begeven zich op de vastgoedmarkt met het bouwen/verhuren/renoveren van sociale woningen (max. huur 710,- prijspeil 2018) en maatschappelijk vastgoed. Voor de aanvullende DAEB moet worden vastgesteld dat er in onvoldoende snel tempo woningen aardgasvrij gemaakt (kunnen) worden en dat dit een onrendabele activiteit is en/of activiteit is die de markt ontoereikend naar (sociaal-)maatschappelijk verantwoorde voorwaarden kan uitvoeren.

Globaal gelden de volgende voorwaarden bij het opdragen van een DAEB:

- Er is sprake van een duidelijk omschreven DAEB en de onderneming krijgt het beheer ervan door middel van een besluit (vormvrij, dus bestuursrechtelijk of privaatrechtelijk vorm te geven; moet wel schriftelijk) aangewezen (artikel 4 Vrijstellingsbesluit);
 - Het compensatiebedrag is niet hoger dan nodig om de nettokosten van de uitvoering van de DAEB te dekken. De onderneming die de DAEB beheert mag een redelijke winst ontvangen (artikel 5 Vrijstellingsbesluit);
- Artikel 5 lid 2 van het DAEB Vrijstellingsbesluit noemt twee methoden om de nettokosten van de DAEB-compensatie te berekenen: 1) De methode van kostentoekening. Alleen de

nettokosten die betrekking hebben op de DAEB worden gecompenseerd; 2) De zogeheten Net Avoided Cost (NAC) methode. Het verschil tussen de nettokosten van de onderneming incl. de kosten die de DAEB met zich mee brengt en de nettokosten of nettowinst van dezelfde onderneming is het compensatiebedrag.

Het Vrijstellingsbesluit legt geen gebruik van één specifieke methode op. De lidstaten kunnen beslissen welke methode voor elke zaak het meest geschikt is. De Commissiegids DAEB 2013 noemt als voorbeeld voor gebruik van de NAC-methode de sector van de sociale huisvesting. Om een DAEB-compensatie in deze sector te berekenen wordt het verschil tussen marktprijs en de gedeefde huur en extra inkomsten als gevolg van de DAEB-taken als compensatiebedrag gebruikt.

- De overheidsinstantie houdt toezicht op overcompensatie en stelt een terugbetalingsregeling op om eventuele overcompensatie door de onderneming die de DAEB beheert, terug te laten betalen (artikel 6 Vrijstellingsbesluit)

Er geldt een algemeen compensatieplafond met een jaarlijks brutobedrag van € 15 miljoen. Het plafond van € 15 miljoen geldt voor iedere specifieke DAEB waarmee een bepaalde onderneming wordt belast. Als een DAEB wordt opgedragen aan meerdere ondernemingen tegelijk werkt het als volgt uit: het DAEB-vrijstellingsbesluit is niet van toepassing indien het totale bedrag dat alle ondernemingen aan compensatie ontvangen, meer dan € 15 miljoen bedraagt. Het is ook mogelijk dat een onderneming X vanwege haar woningbezit te maken heeft met een DAEB aardgasvrij wonen van gemeente A en een DAEB aardgasvrij wonen van gemeente B. Dan geldt het plafond van 15 mln. voor DAEB A voor alle ondernemingen met woningen die onder vallen en een plafond van 15 mln. voor DAEB B voor alle ondernemingen met woningen die onder DAEB B vallen.

Het plafond geldt niet voor sociale huisvesting; dus voor het aardgasvrij maken van sociale huurwoningen (onder de liberalisatiegrens) door woningcorporaties hoeft geen rekening te worden gehouden met dit plafond. Let wel: als een woningcorporatie duurdere huurwoningen uit haar bezit aardgasvrij wil maken telt een vergoeding daarvoor wel mee voor een algemeen compensatieplafond van € 15 mln., zoals dat ook zou gelden voor commerciële verhuurders als een DAEB aardgasvrije woningen (los van sociale huurwoningen) wordt geformuleerd.

Een aanwijzingsbesluit moet de volgende gegevens inhouden:

- a) de inhoud en de duur van de openbare dienstverplichtingen (maximaal 10 jr. tenzij uitzondering vanwege langere duur van afschrijvingen);
- b) de betrokken onderneming(en);
- c) het betrokken grondgebied;
- d) of de overheidsinstantie de onderneming die de DAEB gaat verrichten een uitsluitend of bijzonder recht heeft verleend (bijvoorbeeld een alleenrecht of een concessie voor diensten);
- e) een beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, toezicht en eventuele herziening van de compensatie;
- f) de regelingen om eventuele overcompensatie te vermijden en terug te vorderen, en
- g) een verwijzing naar het DAEB-Vrijstellingsbesluit nr. 2012/21/EU.

Bovenstaande gegevens moeten voor een periode van 10 jaar bewaard worden, zodat de Commissie deze eventueel kan opvragen (artikel 8 Vrijstellingsbesluit). Tevens moet over steun verleend onder toepassing van het DAEB Vrijstellingsbesluit eens per twee jaar gerapporteerd worden aan de Commissie.

Voor meer toelichting over de parameters voor het bepalen van de compensatie en het voorkomen van overcompensatie, zie de specifieke Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang van 2014 (link).

Het is eventueel ook mogelijk om lokaal een DAEB op te dragen aan alle verhuurders van sociale huurwoningen. Ter vergelijking: zo is nationaal de vermindering van de verhuurderheffing ten behoeve van bepaalde, met name genoemde, investeringen waarbij er sprake is van marktfalen opgedragen aan alle verhuurders van sociale huurwoningen, dus niet alleen aan de woningcorporaties maar ook aan commerciële verhuurders. De opgedragen taak en bijbehorende verplichtingen zijn vastgelegd in de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II en de daarbij behorende regelgeving: het Besluit vermindering verhuurderheffing en de Regeling vermindering verhuurderheffing.

2. Route AGVV

Een tweede mogelijkheid voor geoorloofde staatssteun aan een woningcorporatie is gebruik maken van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening, ofwel de AGVV (Verordening (EU) Nr. 651/2014).

Onder toepassing van de AGVV kunnen overheden geoorloofde staatssteun verlenen voor een groot aantal steuncategorieën. Naast een aantal algemene voorwaarden, zijn voor iedere steuncategorie in de AGVV specifieke voorwaarden neergelegd waaraan moet worden voldaan. Om op eenvoudige wijze na te kunnen gaan of aan de toepasselijke voorwaarden uit de AGVV is voldaan, heeft de Commissie voor iedere steuncategorie een [checklist](#) opgesteld. In deze checklists zijn ook de toepasselijke [algemene voorwaarden](#) uit AGVV opgenomen. Het is van groot belang om, naast de specifieke inhoudelijke voorwaarden (zie hieronder) ook aan deze formele vereisten, zoals het aantonen van stimulerend effect door geen kosten te vergoeden die vóór de aanvraag zijn gemaakt, te voldoen. Schending van de algemene (procedurele) bepalingen houdt volgens de Unierechter in dat de steunmaatregel niet van de aanmeldingsplicht kan worden vrijgesteld op basis van de AGVV. Dat betekent dat eerst goedkeuring aan de Europese Commissie moet worden gevraagd voordat de steunmaatregel mag ingaan. De Commissie beoordeelt een dergelijke aanmelding volgens haar beleidsregels: de richtsnoeren voor staatssteun ten behoeve van milieu en energie.

Staatssteun die voldoet aan de voorwaarden uit de AGVV is vrijgesteld van *aanmelding ter goedkeuring* bij de Commissie. Overheden die gebruik maken van de AGVV kunnen volstaan met het [kennisgeven](#) van de steunverlening aan de Europese Commissie. Het kennisgeven van een steunmaatregel dient binnen 20 werkdagen na inwerkingtreding van de steunmaatregel plaats te vinden via de State Aid Notification Interactive (SANI) applicatie van de Commissie. Daarnaast dient jaarlijks aan de Europese Commissie te worden gerapporteerd over de daadwerkelijke uitgaven onder een kennisgegeven steunmaatregel. Ook geldt een bewaartermijn van 10 jaar en dient goede dossiervorming plaats te vinden voor eventueel tussentijds onderzoek door de Commissie.

Meer informatie over de AGVV is te vinden op de website van Europa decentraal. Voor het doen van een kennisgeving kan contact worden opgenomen met Europa decentraal via cps@europadecentraal.nl.

Hieronder staat een opsomming van een drietal steuncategorieën uit de AGVV die mogelijk van toepassing kunnen zijn in het geval subsidie wordt verleend aan een woningcorporatie of een commerciële gebouweigenaar voor bijvoorbeeld het isoleren van woningen of voor een aansluiting van woningen op het warmtenet.

Artikel 38: Investeringssteun ten behoeve van energie-efficiëntiemaatregelen

- Artikel 38 in de AGVV is door de Commissie breed opgesteld en kan worden toegepast om ondernemingen in het algemeen in staat te stellen energie-efficiëntie te behalen. Dit artikel kan ook worden gebruikt om ondernemingen in staat te stellen energiebesparing in gebouwen te realiseren.
- De hoeveelheid bespaarde energie wordt vastgesteld door het verbruik vóór en ná de invoering van een maatregel ter verbetering van de energie-efficiëntie te meten en/of te ramen.
- De steun kan worden verleend in de vorm van een subsidie. Let op: onder artikel 39 AGVV, dat specifiek gericht is op energie-efficiëntiegebouwen, is steun in de vorm van een subsidie niet toegestaan.
- Op grond van artikel 38 AGVV mag geen steun worden verleend wanneer de verbeteringen worden uitgevoerd om ervoor te zorgen dat ondernemingen voldoen aan reeds vastgestelde Unienormen. Op grond van Richtlijn 2010/31/EU (betreffende de energieprestatie van gebouwen) is het echter de verantwoordelijkheid van de lidstaten om minimum standaarden voor de energieprestatie van gebouwen van te stellen. Deze vereisten kwalificeren voor bestaande woningen (buiten de nieuwbouwnormen) derhalve niet als Unienormen.
- De in aanmerking komende kosten zijn de bijkomende investeringskosten die nodig zijn om het hogere niveau aan energie-efficiëntie te behalen. Deze kosten worden als volgt vastgesteld:

- wanneer de kosten voor de investering in energie-efficiëntie binnen de totale investeringskosten als een afzonderlijke investering kunnen worden vastgesteld, vormen deze specifiek op energie-efficiëntie betrekking hebbende kosten de in aanmerking kosten;
- in alle overige gevallen worden de kosten van investeringen in energie-efficiëntie vastgesteld ten opzichte van een vergelijkbare, minder energie-efficiënte investering die zonder de steun op geloofwaardige wijze zou zijn uitgevoerd. Het verschil tussen de kosten van beide investeringen levert de met energie-efficiëntie verband houdende kosten op en geldt als de in aanmerking komende kosten.
- Kosten die niet rechtstreeks verband houden met het behalen van een hoger niveau van energie-efficiëntie, komen niet in aanmerking.
- De steunintensiteit bedraagt ten hoogste 30 % van de in aanmerking komende kosten. In het geval staatssteun wordt verleend aan kleine ondernemingen, mag de steunintensiteit met 20% worden verhoogd. Bij steun aan middelgrote onderneming, is een ophoging van 10% toegestaan. Voorts kan de steunintensiteit met een extra percentage van 5 worden opgehoogd in het geval de steun wordt toegekend in een [regionaal steungebied](#). Bij toepassing van artikel 38 mag maximaal € 15 miljoen per onderneming per investeringsproject worden verleend.

Artikel 46: Investeringssteun voor energie-efficiënte stadsverwarming en –koeling

- Onder toepassing van artikel 46 AGVV is investeringssteun voor energie-efficiënte stadsverwarming en –koeling mogelijk.
- Energie-efficiënte stadsverwarming en –koeling is in de AGVV en Richtlijn 2012/27/EU gedefinieerd als een systeem voor stadsverwarming en -koeling bestaand uit verwarmings-/koelingsinstallaties en het netwerk (met inbegrip van de daarmee verband houdende faciliteiten) die nodig zijn om de warmte/koeling van bij de productie-eenheden tot bij de locatie van de klanten te brengen.
- Het systeem dient minimaal 50% hernieuwbare energie, 50% afvalwarmte, 75% warmte uit warmtekrachtkoppeling of 50% uit een combinatie van dergelijke energie en warmte gebruiken. Afvalwarmte is bijvoorbeeld de warmte die bij de productie van elektriciteit vrijkomt.
- De AGVV maakt onderscheid tussen steun voor de productielocatie en steun voor het distributienetwerk met inbegrip van de daarmee verband houdende faciliteiten die nodig zijn om de warmte/koeling van de productie-eenheden tot bij de locatie van de klant te brengen.
- De in aanmerking komende kosten voor de productielocatie zijn de bijkomende kosten die, in vergelijking met een conventionele productielocatie, nodig zijn voor de bouw, uitbreiding en renovatie van één of meer productie-eenheden om deze als een energie-efficiënt stadsverwarmings- of stadskoelingssysteem te kunnen exploiteren.
- De steunintensiteit voor de productielocatie bedraagt ten hoogste 45 % van de in aanmerking komende kosten. De steunintensiteit kan met 20 procentpunten worden verhoogd voor steun aan kleine ondernemingen en met 10 procentpunten voor steun aan middelgrote ondernemingen. Voor de productielocatie mag maximaal € 15 miljoen per onderneming per investeringsproject worden verleend.
- De in aanmerking komende kosten van het distributienetwerk zijn de investeringskosten.
- Voor investeringssteun voor het distributienetwerk voor stadsverwarming of –koeling mag tot € 20 miljoen per onderneming per investeringsproject worden verleend. Het bedrag van de steun voor het distributienetwerk is niet hoger dan het verschil tussen de in aanmerking komende kosten en de exploitatiewinst. De exploitatiewinst wordt in mindering gebracht op de in aanmerking komende kosten, hetzij vooraf hetzij via een terugvorderingsmechanisme.
- Exploitatiewinst is in de AGVV gedefinieerd als het verschil tussen de gediscoteerde inkomsten en de gediscoteerde exploitatiekosten over de betrokken levensduur van de investering, wanneer dit verschil positief is. De exploitatiekosten omvatten kosten zoals personeelskosten, kosten voor materialen, uitbestede diensten, communicatie, energie, onderhoud, huur, administratie, doch, voor de toepassing van deze verordening, niet de afschrijvingslasten of de financieringskosten indien deze werden gedekt door investeringssteun.
- Een voorbeeld van een steunmaatregel die is kennisgegeven onder toepassing van artikel 46 AGVV is [SA.42239](#) (NL_BZK_CSDO Aardwarmteproject Pijnacker-Nootdorp). In het kader van

deze steunmaatregel heeft de gemeente Pijnacker-Nootdorp aan de woningcorporatie investeringssteun verleend voor aanpassingen in een appartementencomplex die noodzakelijk zijn om, via een geothermische bron gerealiseerde, warmte te transporteren naar de klanten. Het ging hierbij om aanpassingen in de bestaande appartementen middels nieuwe radiatoren en aanpassingen in de bestaande ketelhuizen om het externe warmtedistributienet te koppelen aan het interne warmtedistributienet. Tevens is in het kader van deze kennisgeving steun verleend aan een onderneming voor de productie van energie uit een hernieuwbare geothermische bron waarvan artikel 41 AGVV gebruik is gemaakt.

3. Route de-minimis

Gemeenten kunnen op basis van de reguliere [de-minimisverordening](#) van de Commissie (Verordening (EU) Nr. 1407/2013) ondernemingen over een periode van drie belastingjaren tot € 200.000 aan steun verstrekken zonder dat er sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Steun die voldoet aan de voorwaarden uit de de-minimisverordening hoeft dan ook niet gemeld te worden bij de Commissie.

Het de-minimisplafond geldt *per* onderneming. Voor de berekening ervan moet alle de-minimisssteun die een onderneming van overheden heeft ontvangen bij elkaar worden opgeteld, ongeacht het doel waarvoor de-minimisssteun is verstrekt. De ruimte van een onderneming om de-minimisssteun te genieten moet op voortschrijdende grondslag worden beoordeeld. Dat wil zeggen dat als een overheid de-minimisssteun aan een onderneming wil verstrekken, er moet worden gekeken hoeveel de-minimisssteun er in dat belastingjaar en in de twee voorgaande belastingjaren al aan de desbetreffende onderneming is verstrekt. Daarom is het belangrijk dat een bestuursorgaan, bij het verstrekken van de-minimisssteun dat ook vermeldt aan de begunstigde. Als het plafond is bereikt, mag in het betreffende jaar geen de-minimisssteun meer worden verleend.

Wanneer van de de-minimisverordening gebruik wordt gemaakt, moet de gemeente begunstigde onderneming vragen een de-minimisverklaring invullen (zie bijlage 1 bij de handreiking Staatssteun voor de Overheid 1). Zodoende kan zeker worden gesteld dat aan de verschillende voorwaarden voor de-minimisssteun worden voldaan. Daarbij moet ook gelet worden op de bewaarplicht van 10 jaar en goede dossiervorming.

4. Steun aan eigenaar-bewoners

Als een gemeente subsidie geeft aan eigenaar-bewoners voor maatregelen aan hun woning is er in beginsel geen sprake van staatssteun aangezien zij niet als "onderneming" kwalificeren voor de toepassing van de Europese staatssteunregels. Dit wordt anders als een gemeente subsidie geeft aan een gebouweigenaar voor energiebesparende maatregelen die een pand gebruikt in het kader van zijn bedrijf.

5. Cumulatie van steun

De decentralisatie-uitkering voor aardgasvrije wijken legt geen beperking op aan het stapelen van subsidies. Andere subsidieregelingen bevatten soms wel een verbod op combinaties van subsidies. Een voorbeeld is de Isde regeling. Die geeft aan dat wanneer voor dezelfde installatie voor de productie van duurzame energie reeds subsidie is verstrekt, geen Isde meer wordt gegeven. Ook provinciale of gemeentelijke subsidies kunnen een dergelijke bepaling bevatten. Daarom zal per regeling goed moeten worden gekeken of er een verbod op stapeling is opgenomen.

Verder geldt vanuit Europese staatssteunregels een maximaal percentage dat aan steun (subsidie) mag worden gegeven. Bij combinaties van subsidies voor eenzelfde activiteit waarbij sprake is van staatssteun (zie ook de vragen hierboven) is het belangrijk in de gaten te houden of de optelsom van de subsidies voor dezelfde activiteit boven het maximale percentage komt. Bij subsidie aan eigenaar-bewoners is geen sprake van staatssteun.

In de situatie waarin een onderneming (woningcorporatie of gebouweigenaar) staatssteun ontvangt onder toepassing van de AGVV en voor dezelfde activiteiten ook steun ondervangt onder toepassing van bijvoorbeeld het DAEB-besluit of de-minimisverordening, dient gelet te worden op cumulatie (stapeling) van steun.

Indien, naast steun onder toepassing van de AGVV, andere staatssteun ten behoeve van dezelfde in aanmerking komende kosten wordt verleend, mag deze stapeling er niet toe leiden dat de steunmaxima uit de AGVV (zowel wat intensiteit als bedrag betreft), worden overschreden. Eenzelfde bepaling geldt voor cumulatie van AGVV-steun met de-minimissteun. Cumulatie met de-minimissteun voor dezelfde in aanmerking komende kosten is niet toegestaan indien dit soort cumulatie ertoe zou leiden dat de steunintensiteit hoger uitkomt dan de steunmaxima uit de AGVV (zowel wat intensiteit als bedrag betreft), worden overschreden.