



KENNISCENTRUM  
EUROPA  
DECENTRAAL

Factsheet 2024

# Staatssteun en lokale initiatieven voor energietransitie

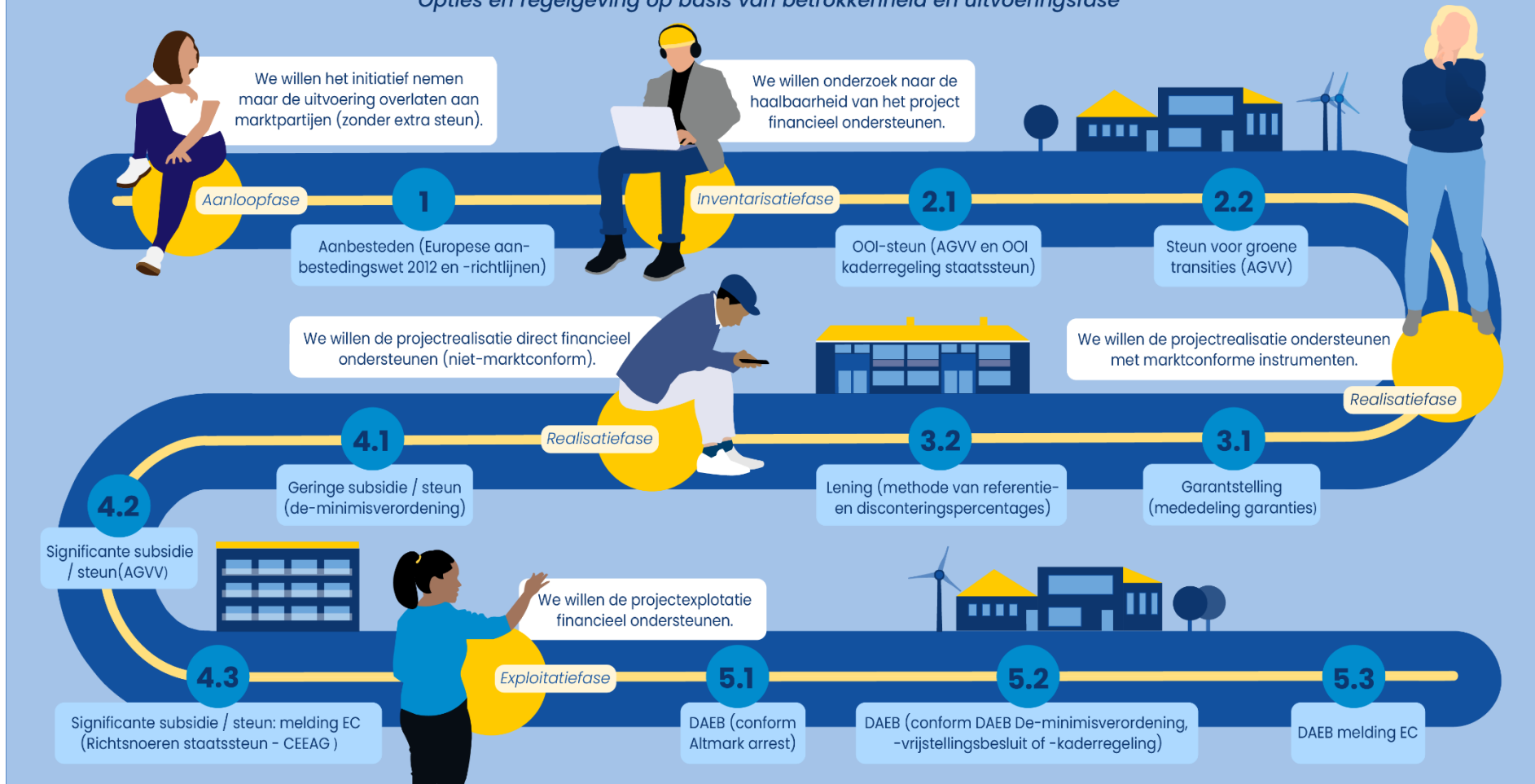
## Inhoud

1. Inleiding.....	5
Het klimaatakkoord.....	5
Factsheet.....	5
Juridisch kader.....	5
Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie.....	6
2. Staatssteunrechtelijke bijzonderheden bij aanleg, beheer en exploitatie van netwerken voor alternatieve energie .....	7
Staatssteunrechtelijke obstakels .....	7
Specifieke problemen bij projecten voor energietransitie .....	7
Informatie per fase van het project .....	8
3. Is hier een taak voor de overheid? .....	10
4. De overheid steunt het onderzoek naar de mogelijkheden.....	11
Steun voor onderzoek en ontwikkeling (O&O&I) .....	11
Bijzondere grondslag voor onderzoek naar groene transitie – artikel 49 AGVV .....	12
5. De overheid wil financiering verstrekken of ondersteunen bij financiering van de realisatie van een nieuw netwerk, of het opwaarderen van een bestaand netwerk.....	13
De mogelijkheid tot een garantstelling .....	13
Premie ratings.....	14
De mogelijkheid tot het geven van een lening .....	14
6. De overheid wil op directe wijze de aanleg van een netwerk ondersteunen.....	16
Inleiding.....	16
Wanneer het project een relatief laag bedrag aan steun nodig heeft: De Minimis.....	16
Wanneer het project significante investeringen nodig heeft: De AGVV.....	17
Artikel 46 AGVV: Investeringen in warmtenetten .....	18
Artikel 38 AGVV: Energie-efficiëntie buiten gebouwen.....	20
Artikel 38bis AGVV: Energie-efficiëntie binnen gebouwen.....	21
Artikel 39 AGVV: Steun voor energie-efficiëntie in gebouwen d.m.v. financiële instrumenten.....	22
Artikel 41 AGVV: Investeringssteun ter bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen, uit hernieuwbare waterstof en uit hoogrenderende warmtekrachtkoppeling.....	23
Steun verlenen buiten de AGVV, d.m.v. melding bij de Europese Commissie .....	25
Melding bij Commissie.....	26
7. De overheid wil de exploitatie van een netwerk ondersteunen .....	27
Inleiding.....	27
Wat is, in versimpelde vorm, een DAEB? .....	27
Voorbeeld: woningcorporaties.....	27
Wanneer levert een DAEB-steunverlening geen staatssteunprobleem op? .....	28

Belasting van een onderneming met een DAEB .....	28
Objectieve en transparante compensatie .....	29
Voorkom overcompensatie.....	29
Openbare aanbesteding & benchmark.....	30
Wat als een DAEB besluit conform het <i>Altmark</i> -arrest niet mogelijk is?.	30
De DAEB De-minimisverordening .....	31
Voorwaarden.....	31
Het DAEB Vrijstellingsbesluit .....	32
Voorwaarden.....	32
De DAEB-Kaderregeling.....	34
Voorwaarden.....	34
Wanneer geen gebruik kan worden gemaakt van deze regelingen, rest een melding bij de Europese Commissie .....	36
Stappen in de meldingsprocedure.....	36

# Welke rol kies je als decentrale overheid bij een energietransitie-project?

Opties en regelgeving op basis van betrokkenheid en uitvoeringsfase





## 1. Inleiding

### Het klimaatakkoord

In het Klimaatakkoord uit 2019 zijn afspraken gemaakt over klimaatverbeteringen door een groot aantal maatschappelijke partijen. Er zijn daarbij onderdoelen gesteld voor het omschakelen van de energievoorziening zowel voor burgers als voor de industrie. De bedoeling is dat wordt overgeschakeld van aardgas naar alternatieve energiebronnen zoals warmtenetwerken. Het einddoel is dat in 2050 elk gebouw in Nederland aardgasvrij moet zijn.

Als tussendoelstelling is in het Klimaatakkoord afgesproken dat in 2030 onder regie van gemeenten anderhalf miljoen woningen en andere gebouwen zijn verduurzaamd of aardgasvrij zijn gemaakt.

Hiermee moeten gemeenten bijdragen aan de landelijke doelstelling om tot en met 2030 in totaal 2,5 miljoen woningen en 120.000 utiliteitsgebouwen te isoleren, 500.000 warmtenetaansluitingen te realiseren en een miljoen hybride warmtepompen in bestaande gebouwen te plaatsen.

### Factsheet

Dit factsheet is door Kenniscentrum Europa Decentraal opgemaakt. Het is bedoeld om decentrale overheden te ondersteunen bij het verkennen van de mogelijkheden om rechtmatig staatssteun te kunnen verstrekken in verschillende stadia van ontwerp, ontwikkeling, bouw en exploitatie van netwerken voor alternatieve energievoorziening. Daarbij ligt een duidelijke focus op de omschakeling van aardgas naar warmtenetwerken. Dit factsheet is bedoeld voor gebruik in combinatie met de internetpagina van Kenniscentrum Europa Decentraal: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/beleidensterreinen/staatssteun-en-lokale-initiatieven-voor-energietransitie/>

### Juridisch kader

De sluitingsdatum voor de tekst van dit factsheet is 25 maart 2024. Het zal worden bijgewerkt naar aanleiding van juridische actualiteiten. Let op: er komen belangrijke veranderingen in het juridische kader in de periode 2022-2025! Het juridische kader voor het verlenen van staatssteun voor voorzieningen voor alternatieve energie is nog volop in beweging. Een deel van de relevante

staatssteunregels is recentelijk herzien of wordt op korte termijn herzien:

- De Algemene Groepvrijstellingsverordening (AGVV) is in 2023 aangepast. Met name de artikelen 36, 38 en 38 bis zijn belangrijk voor alternatieve energie en ingrijpend gewijzigd in 2023;
- De reguliere de minimis-verordening en de de minimis-verordening voor diensten van algemeen economisch belang zijn per 1 februari 2024 aangepast;
- De Mededeling van de Europese Commissie – Staatssteun in de vorm van leningen en Garanties uit 2008 wordt in 2024 geëvalueerd en daarna mogelijk vernieuwd;
- De Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie 2022 zijn in 2022 vernieuwd;
- Het staatssteunkader voor diensten van algemeen economisch belang is in 2022 gedeeltelijk geëvalueerd en wordt mogelijk aangepast naar aanleiding van de resultaten van de evaluatie;
- De Wet collectieve warmtevoorzieningen (de Warmtewet 2.0) wordt waarschijnlijk in 2024 door de Tweede Kamer behandeld.

Deze aanpassingen en toekomstige aanpassingen kunnen belangrijke gevolgen hebben voor de mogelijkheden om rechtmatig steun te verlenen aan projecten voor opwekking en distributie van netwerken voor alternatieve energie. Dit factsheet en de bijbehorende internetpagina zullen, waar nodig, worden bijgewerkt zodra zich ontwikkelingen voordoen in de diverse wettelijke kaders. Mocht u willen weten wat de actuele stand van zaken is, neem dan contact met ons op via de helpdesk van Kenniscentrum Europa Decentraal.

### **Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie**

Sinds 1 januari 2023 is er één loket voor gemeenten om hen te ondersteunen bij de warmtetransitie: het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW). Het NPLW bouwt voort op de kennis van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) en het Expertise Centrum Warmte (ECW). Een van de problemen waar de afgelopen jaren met een gezamenlijke blik naar is gekeken, is de mogelijkheid voor overheden om staatssteun te verlenen voor het omschakelen van gebouwen naar alternatieve energievoorzieningen. Het kan bijvoorbeeld gaan om investeringen in

warmtenetwerken voor hele wijken, in warmtepompen voor bedrijven of particulieren, maar ook om overheidsbijdragen aan de exploitatie van distributienetwerken of opwekkingscapaciteit.

## 2. Staatssteunrechtelijke bijzonderheden bij aanleg, beheer en exploitatie van netwerken voor alternatieve energie

### Staatssteunrechtelijke obstakels

Het toekennen van staatssteun aan ondernemingen is in principe verboden, maar er zijn diverse vrijstellingsmogelijkheden, zeker ook voor steun voor het omschakelen naar alternatieve energie. Omdat klimaatverbetering ook een doelstelling van de Europese Unie is, zijn er juridische mogelijkheden in het leven geroepen om rechtmatig staatssteun te kunnen toekennen voor omschakeling naar alternatieve energiebronnen.

In de lokale praktijk gaat daarbij het vaak om steun voor de aanleg, het beheer, de exploitatie en het onderhoud van warmtenetwerken. Maar denk ook aan opwekking van warmte en zonne-energie en gezamenlijk beheer en

exploitatie van aardwarmtesystemen. Dit factsheet focust op echter op wartmenetwerken.

### Specifieke problemen bij projecten voor energietransitie

Bij het toekennen van staatssteun voor projecten voor energietransitie spelen een aantal specifieke (potentiële) problemen. Ten eerste is de vraag aan welke partij steun moet worden toegekend en wat de status van die partij is. Het is in principe verboden om verboden staatssteun aan ondernemingen te verlenen. Steun verlenen aan particulieren is echter wel toegestaan. Ook bij steun aan particulieren rijzen een aantal staatssteunrechtelijke vragen:

- Steun die door een overheid wordt verleend aan particulieren, bijvoorbeeld in de vorm van waardebonnen ('vouchers'), die die enkel kunnen worden ingeleverd bij een beperkt aantal partijen, zoals leveranciers van warmtepompen. dan kan er sprake zijn van indirecte steun aan de leverancier(s). In dat geval moet de steun gerechtvaardigd worden. Wat is de status van energiecoöperaties en andere samenwerkingsverbanden van burgers, al

dan niet samen met andere partijen zoals warmteleveranciers, netbeheerders, overheden, kredietverstrekkers en onderhoudsbedrijven? Zijn zulke partijen ondernemingen of niet? En wat betekent dat voor de mogelijkheden om staatssteun aan die partijen te kunnen verstrekken?

- Op grond van de (nog goed te keuren) Wet collectieve warmtevoorziening (de Wcw of ook wel de Warmtewet 2.0) moet de eigendom van alle warmtenetwerken in overwegende mate bij de (lokale) overheid worden belegd. Wat doet die verplichting met de mogelijkheid voor overheden om staatssteun te verlenen aan partijen die (gezamenlijk) netwerken aanleggen, beheren of exploiteren?

Wat zijn de mogelijkheden voor overheden om rechtmatig steun te verlenen voor de aanleg, exploitatie, beheer en onderhoud van netwerken voor alternatieve energie zoals warmtenetwerken?

- Voldoet steun die door of vanwege de rijksoverheid wordt verstrekt, zoals steun uit de Warmtenetten

Investeringsubsidie (WIS), de Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) of de Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH), aan de relevante staatssteunrechtelijke eisen? Is er een mogelijkheid om kleine steunbedragen te verlenen aan lokale energieprojecten? Wat zijn de mogelijkheden om op grond van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) steun te verlenen voor aanleg, beheer, onderhoud en exploitatie van collectieve alternatieve energievoorzieningen?

- Wat zijn de mogelijkheden die het vestigen van een dienst van algemeen economisch belang met zich brengt, met name voor de (publiek-private) partij als taak heeft om de aanleg, de exploitatie, het beheer en het onderhoud van een netwerk voor levering van alternatieve energie te verzorgen?

### **Informatie per fase van het project**

In het onderstaande overzicht vindt u een overzicht per fase van de planvorming voor het tot stand brengen van, bijvoorbeeld, een aardgasvrije wijk. Zoals de keuzes en



het factsheet laten zien, zijn er tal van mogelijkheden voor het medefinancieren. Het is in sommige gevallen mogelijk om scenario's te combineren. Houd daarbij altijd in het oog of het hier gaat om verschillende projecten, bijvoorbeeld investering in de aanleg van een netwerk of de exploitatie ervan, en de bijbehorende drempels zoals aangegeven in de AGVV.

We hebben de volgende fases gevonden die relevant kunnen zijn voor het realiseren van een energie-transitieproject.

- De vraag of er een taak is voor de overheid, of dat de markt op reguliere wijze over kan gaan tot het realiseren van een project. ([Hoofdstuk 3.](#))
- De mogelijkheid dat een overheid wil onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een energie-transitieproject, voordat zij een keuze maakt over de wijze van realisatie. ([Hoofdstuk 4.](#))
- De overheid besluit om alleen door middel van financiële instrumenten een project te ondersteunen. ([Hoofdstuk 5.](#))
- De overheid besluit om op directe wijze de aanleg van een energie-transitieproject te ondersteunen,

door middel van zogenaamde investeringssteun. ([Hoofdstuk 6.](#))

- De overheid besluit om, al dan niet in combinatie met het bovenstaande, de exploitatie van het project te ondersteunen. ([Hoofdstuk 7.](#))

Voor elke fase zijn in het vervolg de verschillende mogelijkheden verder uitgewerkt.

### 3. Is hier een taak voor de overheid?

Een gemeente kan besluiten om niet zelf deel te nemen aan de aanleg van een warmtenet, maar de om (onderdelen) ervan in opdracht uit te laten voeren. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld een andere partij betalen voor de levering van warmte of voor het aanleggen van een distributienetwerk. In dat geval verricht een gemeente zelf geen economische activiteiten en is de Wet Markt en Overheid niet van toepassing. Wanneer de gemeente besluit om realisatie van een warmtenet uit te besteden aan andere (private of publieke) partijen, dan is het aanbestedingsrecht van toepassing.

Het juridisch kader van het aanbestedingsrecht bestaat uit de Aanbestedingswet 2012 en de drie Europese aanbestedingsrichtlijnen:

- Richtlijn 2014/24, van toepassing op overheidsopdrachten binnen de klassieke sectoren: werken, leveringen en diensten;
- Richtlijn 2014/23, van toepassing op concessieovereenkomsten;
- Richtlijn 2014/25, van toepassing op overheidsopdrachten binnen de speciale sectoren:

water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten).

De praktische uitwerking wordt verder geregeld door de ARW 2016 en de Gids Proportionaliteit.

Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen te maken met de Europese aanbestedingsrichtlijnen als een overheidsopdracht Europees aanbesteed moet worden. Bij het aanleggen van warmtenetten zal er in vrijwel alle gevallen sprake zijn van een overheidsopdracht voor werken, waarvoor een drempelwaarde geldt van € 5.538.000,- exclusief btw voor decentrale overheden. Als een opdracht gemengd is en dus elementen van leveringen of diensten omvat maar het werkelement de grootste waarde en kern van de opdracht vertegenwoordigt, moet dit nog steeds als een opdracht voor werken gezien worden. Als de opdracht een waarde heeft boven dit bedrag is het verplicht een Europese aanbestedingsprocedure te volgen. De regels hiervoor zijn in de Aanbestedingswet 2012 te vinden.

## 4. De overheid steunt het onderzoek naar de mogelijkheden

### Steun voor onderzoek en ontwikkeling (O&O&I)

Het kan zijn dat de Gemeente slechts in de planfase betrokken is bij de aanleg van een warmtenet. Dit is het geval wanneer de gemeente besluit om bijvoorbeeld financiële steun te verlenen aan een onderzoek naar de haalbaarheid of de technische mogelijkheden voor de aanleg van een warmtenet op een bepaalde locatie. Decentrale overheden kunnen bij het verlenen van overheidssteun voor onderzoeksprojecten, innovatieve plannen en het ontwikkelen van prototypes te maken krijgen met de Europese staatssteunregels voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I).

Het bevorderen van onderzoek, ontwikkeling en innovatie is een belangrijke doelstelling van de Unie, vastgelegd in artikel 179 van het Verdrag. De toepasselijke regelgeving voor deze onderzoekssteun is vastgelegd in deel 4 van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (artikel 25–31 AGVV) en de Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie.

Staatssteun voor O&O&I kan verenigbaar zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder b) en c), van het Verdrag als deze aan bepaalde voorwaarden voldoet. Dit is het geval wanneer mag worden verwacht dat met de steun een bepaald marktfaalen wordt verminderd doordat de uitvoering van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang wordt ondersteund of doordat de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten wordt bevorderd. Voorwaarde is wel dat de verstoring van de mededinging en het handelsverkeer die daarvan het gevolg is, niet schadelijk is voor het gemeenschappelijk belang.

Deel 4 van de AGVV is gewijd aan steun voor O&O&I. Steunmaatregelen voor O&O&I die voldoen aan de algemene voorwaarden uit hoofdstuk 1 en 2 van de AGVV en de specifieke voorwaarden gesteld in deel 4 zijn verenigbaar met de interne markt en hoeven niet bij de Europese Commissie te worden aangemeld. Op de ontwikkeling van een warmtenet zou bijvoorbeeld van toepassing kunnen zijn artikel 25 Steun voor onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten, lid 2 onder d) haalbaarheidsstudies.

Voor haalbaarheidsstudies is de maximale steunintensiteit 50% van de in aanmerking komende kosten, eventueel te verhogen met 20 procentpunten voor kleine ondernemingen en 10 procentpunten voor middelgrote ondernemingen. Decentrale overheden kunnen met een kennisgevingsprocedure volstaan. Pas als steun voor O&O&I de relevante aanmeldingsdrempels uit de AGVV overschrijdt (zie artikel 4 AGVV), moet de steun bij de Europese Commissie worden gemeld.

#### **Bijzondere grondslag voor onderzoek naar groene transitie – artikel 49 AGVV**

De AGVV kent, naast de steunmogelijkheden voor O&O&I (artikelen 25–31 AGVV) ook een bijzondere grondslag voor steun voor studies of consultancydiensten inzake milieubescherming en energithema's (artikel 49). Steun voor studies of consultancydiensten, met inbegrip van energieaudits, die rechtsreeks verband houden met de onderwerpen in Deel 7 (Steun voor milieubescherming) van de AGVV, is onder dit artikel mogelijk. Wanneer een gemeente dus besluit om bijvoorbeeld een haalbaarheidsstudie te doen voorafgaand aan de aanleg van een lokaal warmtenet (steun aan daadwerkelijke aanleg van het warmtenet zou later

kunnen plaatsvinden onder artikel 46 uit deel 7 AGVV), dan kan er onder Artikel 49 steun worden verleend om dit onderzoek te laten doen. De voor steunverlening in aanmerking komende kosten zijn de kosten van de studie of consultancydienst indien de volledige studie of consultancydienst investeringen betreft die op grond van artikel 46 voor steun in aanmerking zouden komen. De steun kan worden toegekend onafhankelijk van het resultaat van de studie. Ook wanneer blijkt dat een warmtenet bijvoorbeeld technisch niet haalbaar of rendabel zal zijn, kan de steunverlening aan de studie of consultancydienst worden toegekend. De maximale steunintensiteit aan de studie of consultancydienst bedraagt 60%, eventueel te verhogen met 20 procentpunten voor kleine ondernemingen en 10 procentpunten voor middelgrote ondernemingen.

Wanneer de gemeente een studie of consultancydienst naar een aan te leggen warmtenet wil laten doen, dan moet eerst worden bekeken of de steunverlening onder artikel 49 past, aangezien deze uitzondering speciaal van toepassing is op deel 7 van de AGVV, Steun voor milieubescherming. Past deze steunverlening niet onder artikel 49, dan kan worden bekeken of er uitgeweken kan

worden naar de algemene O&O&I bepalingen van artikelen 25-30 in deel 4 van de AGVV.

## **5. De overheid wil financiering verstrekken of ondersteunen bij financiering van de realisatie van een nieuw netwerk, of het opwaarderen van een bestaand netwerk.**

### **De mogelijkheid tot een garantstelling**

Wanneer een decentrale overheid de realisatie van een nieuw netwerk of het upgraden van een bestaand netwerk wil ondersteunen, dan kan deze overheid ervoor kiezen om zich garant te stellen voor een lening die de onderneming wil afsluiten bij een investeerder. Net als andere transacties kunnen door overheidsinstanties verstrekte garanties staatssteun behelzen wanneer deze niet op marktvoorwaarden plaatsvinden. Wanneer een overheidsinstantie garant staat kan de ondernemer vaak tegen betere voorwaarden een lening krijgen. Wanneer de overheidsinstantie de garantie geeft onder marktvoorwaarden, is er geen sprake van staatssteun.

Om te kunnen vaststellen of een overheidsgarantie marktconform is, heeft de Europese Commissie in de

Mededeling garanties benaderende maatstaven uitgewerkt voor zowel individuele garanties als garantieregelingen. Wanneer aan de volgende voorwaarden wordt voldaan, kan bij individuele garanties het bestaan van verboden staatssteun worden uitgesloten:

- De omvang van de garantie is goed te meten op het moment van toekenning;
- De onderneming verkeert niet in financiële moeilijkheden op het moment van garantstelling;
- De onderneming moet een marktconforme vergoeding voor de garantie betalen;
- Er is sprake van een risico dat ook een particuliere investeerder zou lopen;
- De overheidsgarantie dekt niet meer dan 80% van de uitstaande lening. Deze beperking is niet van toepassing op zekerheden voor obligaties.

Voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) zijn de regels eenvoudiger. De Europese Commissie heeft 'vrijhavenpremies' geïntroduceerd om de marktconformiteit van garanties beter te kunnen beoordelen. Als de decentrale overheid minimaal deze



premie jaarlijks in rekening brengt bij de kredietnemer, dan is de garantie marktconform. Verder geldt het volgende:

- Als er geen rating is, bijvoorbeeld bij startende ondernemingen, is een premie van 3,8% per jaar van toepassing. Deze premie kan nooit lager zijn dan de premie die voor de moederonderneming zou gelden;
- Bij een garantieregeling mag één premie worden gehanteerd als het gegarandeerde bedrag minder dan € 2,5 miljoen per onderneming bedraagt.

### **Premie ratings**

De premies zijn gebaseerd op de kredietwaardigheid van bedrijven. Deze zijn te vinden in jaarverslagen van bedrijven of op websites van ratingbureaus. De garantiemededeling bevat een tabel met ratings en de daarbij behorende vrijhaven-premies. Wanneer er dus een vrijhaven-premie wordt gebruikt, dan behelst de afgegeven garantie geen staatssteun. De vrijhaven-premies kunnen worden gebruikt als referentie om het bruto-subsidie-equivalent te berekenen. Het bedrag van de staatssteun is gelijk aan het bedrag dat volgt uit het

verschil tussen de door de decentrale overheid in rekening gebrachte premie en een marktconforme premie.

Wordt er geen marktconforme premie gebruikt, dat wil zeggen wanneer er een garantie wordt gegeven die op de markt tegen slechtere voorwaarden te krijgen is, dan is er sprake van staatssteun. In dat geval kan bekeken worden of de garantie onder de de-minimisverordening ofwel onder de AGVV ondergebracht kan worden. De AGVV is van toepassing op “transparante steun” (artikel 5), ofwel steun waarvan het bruto-subsidie-equivalent vooraf precies kan worden berekend. Steun in de vorm van subsidies, rentesubsidie, leningen en garanties wordt onder voorwaarden als transparante steun aangemerkt. Valt een garantie die aan de voorwaarden voldoet dus onder binnen de reikwijdte van een van de artikelen van de AGVV, dan kan de garantie worden kennisgegeven. Is dat niet het geval dan moet de garantie bij de Commissie ter goedkeuring worden aangemeld.

### **De mogelijkheid tot het geven van een lening**

In plaats van aan een ondernemer een garantie te verlenen voor een lening, kan een decentrale overheid

ook zelf een lening verstrekken aan de onderneming. Ook hier geldt weer dat wanneer de lening onder marktconforme voorwaarden wordt gegeven, er geen sprake is van staatssteun. Voor leningen heeft de Commissie een methode van referentie- en disconteringspercentages vastgesteld. De rente die op basis van deze methode wordt berekend, geldt als indicatie voor de marktrente. De methode maakt gebruik van een basispercentage dat afhankelijk van de situatie van de onderneming met een opslag wordt verhoogd. Het basispercentage verschilt per land en wordt elke maand op de website van de Europese Commissie bekend gemaakt. De decentrale overheid dient dan gebruik te maken van het op het moment van het verstrekken van de lening actuele referentiepercentage. De hoogte van de opslag varieert naar gelang de kredietwaardigheid van de leningnemer.

Is er geen sprake van een marktconforme lening, maar een lening tegen gunstigere voorwaarden, dan kan bovenstaande berekening gebruikt worden om het verschil tussen een marktconforme lening en de werkelijk gegeven lening te berekenen. Het verschil is dan het bruto-subsidie-equivalent (BSE), het steunelement van

de lening. Voor hulp bij het berekenen van het BSE van een lening kan gebruik worden gemaakt van de staatssteun calculator.

Ook hier geldt weer dat wanneer er een niet-marktconforme lening wordt gegeven, nog bezien kan worden of het steunelement van de lening (het bruto-subsidie-equivalent) onder de de-minimisverordening (tot €300.000 per onderneming per drie belastingjaren) ofwel onder een van de artikelen uit hoofdstuk 7 (Steun voor milieubescherming) van de AGVV ondergebracht kan worden. Is dat niet het geval dan moet de lening bij de Commissie ter goedkeuring worden aangemeld.

## 6. De overheid wil op directe wijze de aanleg van een netwerk ondersteunen

### Inleiding

Bij het aardgasvrij maken van wijken kan een gemeente besluiten subsidie te willen geven aan bijvoorbeeld een commerciële gebouw-eigenaar voor het aansluiten van een gebouw op een warmtenet, aan een onderneming voor het aanleggen van een compleet warmtenet of aan een warmtebedrijf voor uitbreiding van het bestaande warmtenet.

Decentrale overheden die steun willen verlenen, moeten rekening houden met de staatssteunregels. De Europese Unie (EU) wil gelijke concurrentievoorwaarden scheppen voor alle ondernemingen op de interne markt. Vanwege de mogelijke verstoring van de mededinging op de Europese markt, is staatssteun in principe verboden. Staatssteun kan in allerlei vormen voorkomen en beperkt zich niet tot de klassieke subsidie. Steunmaatregelen in de vorm van garanties, leningen en bijvoorbeeld grondverkoop onder de marktwaarde kunnen hier ook onder vallen. Er gelden echter vele uitzonderingen op het

staatssteunverbod. Deze werken wij hieronder per mogelijkheid uit.

### Wanneer het project een relatief laag bedrag aan steun nodig heeft: De Minimis

Op grond van de reguliere de-minimisverordening van de Commissie (Verordening (EU) nr. 2023/2831) kunnen (decentrale) overheden over een periode van drie belastingjaren tot € 300.000 steun aan één onderneming verlenen zonder dat dit wordt aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU. Steun die verstrekt wordt op basis van de de-minimisverordening, heeft volgens de Europese Commissie maar beperkt effect op het handelsverkeer tussen lidstaten.

De-minimissteun voldoet daardoor niet aan het vijfde staatssteuncriterium, dat er sprake moet zijn van een grensoverschrijdend effect. Hierdoor wordt niet aan alle cumulatieve criteria van het staatssteunverbod (art. 107 lid 1 VWEU) voldaan. De-minimissteun vormt daarom geen staatssteun en is dan ook vrijgesteld van de aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie. Als de steunmaatregel van een decentrale overheid aan alle voorwaarden van een de-minimisverordening voldoet, is

de steun dus toegestaan en kan die gewoon worden verstrekt.

Het de-minimis plafond geldt per onderneming. Voor de berekening ervan moet alle de-minimissteun die een onderneming van overheden heeft ontvangen, bij elkaar worden opgeteld, ongeacht het doel waarvoor de de-minimissteun is verstrekt. De ruimte van een onderneming om de-minimissteun te ontvangen wordt op voortschrijdende grondslag beoordeeld. Dat betekent dat als een overheid de-minimissteun aan een onderneming wil verlenen, er moet worden gekeken hoeveel de-minimissteun er in het lopende belastingjaar en de twee voorgaande belastingjaren al aan de onderneming is verleend. Als het plafond is bereikt, mag in het betreffende jaar geen de-minimissteun meer worden verleend.

Steun die voldoet aan de voorwaarden uit de de-minimisverordening hoeft niet te worden gemeld of te worden kennisgegeven aan de Commissie. In dat geval moet wel een de-minimisverklaring worden ingevuld. Voor deze verklaring geldt een bewaarplicht van 10 jaar. Zo kan indien nodig, gemakkelijk worden aangetoond

aan welke onderneming de-minimissteun is verleend. Wordt er meer steun verleend dan sprake van staatssteun.

#### **Wanneer het project significante investeringen nodig heeft: De AGVV**

Bepaalde categorieën steun zijn op grond van de Algemene Groepvrijstellingsverordening (hierna: AGVV) Verordening (EU) nr. 651/2014 vrijgesteld van het doen van een melding bij de Commissie. Om gebruik te kunnen maken van de vrijstellingen onder de AGVV dient de decentrale overheid te voldoen aan de algemene voorwaarden uit de artikelen 1 tot en met 12 van deze Verordening. Daarnaast moet de subsidie voldoen aan de specifieke voorwaarden van een of meerdere steuncategorieën, zoals de maximale steunintensiteit en de kosten die in aanmerking mogen komen voor steun. 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 Commissie. Een kennisgeving 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 te worden gerapporteerd over de daadwerkelijke uitgaven onder een kennisgegeven steunmaatregel. Ook geldt een bewaartermijn en dient goede dossiervorming plaats te vinden voor eventueel tussentijds onderzoek door de Commissie.

In het kader van de transitie naar aardgasvrije wijken het zijn de volgende bepalingen uit de AGVV van belang voor de aanleg van een warmtenet:

#### **Artikel 46 AGVV: Investeringssteun in warmtenetten**

Onder artikel 46 van de AGVV is investeringssteun voor warmtenetten mogelijk gemaakt:

*“1. Investeringssteun voor de bouw, uitbreiding of upgrade van systemen voor energie-efficiënte stadsverwarming en/of -koeling, met inbegrip van de bouw, uitbreiding of upgrade van installaties voor warmte- of koudeopwekking en/of thermische opslagoplossingen en/of het distributienet, is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, van het Verdrag en is van de aanmeldingsverplichting van artikel*

*108, lid 3, van het Verdrag vrijgesteld, mits de in dit artikel en in hoofdstuk I vastgestelde voorwaarden zijn vervuld.”*

Een belangrijk punt is dat Artikel 46 ziet op het bewerkstelligen van een energie-efficiënt systeem **als geheel**:

*“2. Steun wordt alleen toegekend voor de bouw, uitbreiding of upgrade van stadsverwarmings- en/of stadskoelingssystemen die energie-efficiënt zijn of het zullen worden, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 41, van Richtlijn 2012/27/EU. Indien het systeem als gevolg van de gesteunde werkzaamheden nog niet energie-efficiënt wordt, beginnen de verdere upgrades die nodig zijn om te voldoen aan de voorwaarden vervat in de definitie van energie-efficiënte stadsverwarming en/of -koeling, voor installaties voor warmte- en/of koudeopwekking waarvoor steun wordt verleend, drie jaar na aanvang van de gesteunde werkzaamheden aan het distributienet.”*

Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie artikel 2 punt 41 “efficiënte stadsverwarming en -koeling” waarnaar Artikel 46 verwijst, spreekt ook van “een systeem voor stadsverwarming of -koeling dat ten



minste 50 % hernieuwbare energie, 50 % afvalwarmte, 75% warmte uit warmtekrachtkoppeling of 50% uit een combinatie van dergelijke energie en warmte gebruikt". Richtlijn 2010/31 betreffende de energieprestatie van gebouwen (in samenhang met de definitie Artikel 2 AGVV 124 bis en ter geeft definitie "stadsverwarming of -koeling"; ook hier wordt gesproken van complete systemen; van centrale productie-installatie inclusief levering via een netwerk.

De voor steunverlening in aanmerking komende kosten zijn de investeringskosten voor de bouw of upgrade van een energie-efficiënt systeem voor stadsverwarming en/of stadskoeling. De steunintensiteit bedraagt ten hoogste 30 % van de in aanmerking komende kosten, tot een maximum bedrag van 50 miljoen EUR per project per onderneming. De steunintensiteit kan met 20 procentpunten worden verhoogd voor steun aan kleine ondernemingen en met 10 procentpunten voor steun aan middelgrote ondernemingen. De steunintensiteit kan ook worden verhoogd met 15 procentpunten voor investeringen die alleen gebruik maken van hernieuwbare energiebronnen, afvalwarmte, of een

combinatie daarvan, daaronder begrepen hernieuwbare warmtekrachtkoppeling.

Als alternatief voor de maximale steunintensiteit kan de steunintensiteit oplopen tot 100% van de financieringskloof. In dat geval moet de steun beperkt worden tot het minimum dat noodzakelijk is om het gesteunde project of -activiteit uit te voeren (artikel 46 lid 9). De steun kan dan berekend worden overeenkomstig de definitie die in artikel AGVV wordt gegeven voor "financieringskloof":

*"de nettomeerkosten worden vastgesteld als het verschil tussen de economische opbrengsten en kosten (inclusief investeringen en exploitatie) van het gesteunde project en die van het alternatieve project dat de begunstigde van de steun zonder steun geloofwaardig zou uitvoeren. Om de financieringskloof te bepalen, moet de lidstaat voor het feitelijke scenario en voor een geloofwaardig nulscenario alle belangrijke kosten en opbrengsten, de voor het disconteren van toekomstige kasstromen geraamde gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet („WACC“) van de begunstigten, alsmede de netto contante waarde („NPV“) voor het feitelijke scenario en*

*voor het nulscenario, over de levensduur van het project kwantificeren. De typische nettomeerkosten kunnen worden geraamd als het verschil tussen de NPV voor het feitelijke scenario en voor het nulscenario over de levensduur van het referentieproject.”*

Wanneer de steunbedragen worden bepaald via een concurrerende biedmethode, is een nadere beoordeling van de nettomeerkosten niet nodig omdat de concurrerende biedprocedure een betrouwbare schatting oplevert van het minimum aan steun dat potentiële begunstigden nodig hebben.

Het steunplafond van 50 miljoen EUR (zie artikel 4 w.) voor artikel 46 geldt dus voor het aanleggen van het systeem in zijn geheel. Het is nog wel mogelijk om, waar al onderdelen van het systeem bestaan, de aanvullende onderdelen om tot een werkend systeem van stadsverwarming en/of- koeling te komen, te steunen tot aan dat plafond.

Artikel 46 omvat verder nog condities ten aanzien van de bronnen voor energieopwekking (lid 3), en beperkingen aan het gebruik van fossiele brandstoffen als basis voor

energieopwekking (aardgas uitgezonderd) (leden 4 en 5).

#### **Artikel 38 AGVV: Energie-efficiëntie buiten gebouwen**

Artikel 38 van de AGVV ziet op investeringssteun ten behoeve van energie-efficiënte maatregelen die door ondernemingen worden genomen in het industriële proces. Investeringssteun die ondernemingen in staat stelt de energie-efficiëntie van hun industriële processen te verbeteren, is onder de volgende voorwaarden mogelijk:

- Het moet gaan om steun voor investeringen die verder gaan dan reeds geldende Unienormen
- Het mag niet gaan om steun ten behoeve van warmtekrachtkoppeling of steun voor stadsverwarming- en of koeling (artikel 46)
- Het mag niet gaan om steun voor de installatie van energie-uitrusting op fossiele brandstoffen, met inbegrip van aardgas

De voor steunverlening in aanmerking komende kosten zijn de bijkomende kosten die nodig zijn om het hogere niveau aan energie-efficiëntie te halen, ten opzichte van

het nul-scenario dat overeenkomt met een investering met een vergelijkbare outputcapaciteit en levensduur die voldoet aan de reeds van kracht zijnde Unienormen. De maximale steunintensiteit bedraagt 30% van de in aanmerking komende kosten, en kan verhoogd worden met maximaal 20 procentpunten voor kleine ondernemingen en 10 procentpunten voor middelgrote ondernemingen. Wanneer een concurrerende biedprocedure wordt gebruikt voor het toekennen van de steun kan de maximale steunintensiteit onder voorwaarden oplopen tot 100% van de totale investeringskosten.

#### **Artikel 38bis AGVV: Energie-efficiëntie binnen gebouwen**

Artikel 38bis biedt een uitzondering voor investeringssteun voor energie-efficiëntie maatregelen in gebouwen. Het gaat hierbij om alle types gebouwen, dus zowel woningen als bedrijfsgebouwen. Het artikel is net als artikel 38 bedoeld voor steun voor investeringen die verder gaan dan de geldende Unienormen. Steun ten behoeve van warmtekrachtkoppeling (daarvoor Artikel 41) en steun voor stadsverwarming- en of koeling (artikel 46) is uitgesloten. Het artikel bevat verschillende minimumeisen aan verbetering van de energieprestatie

van het gebouw voor renovatie van bestaande gebouwen en voor nieuwe gebouwen. Naast de verbetering van de energie-efficiëntie van het gebouw kunnen in combinatie daarmee, dus niet afzonderlijk, onder andere de volgende maatregelen ondersteund worden:

a) de installatie van geïntegreerde on-site installaties voor hernieuwbare energie waarmee elektriciteit, warmte of koude wordt geproduceerd, met inbegrip van maar niet beperkt tot fotovoltaïsche panelen en warmtepompen;

b) de installatie van uitrusting voor de opslag van de energie die in on-site installaties voor hernieuwbare energie wordt geproduceerd. De uitrusting voor opslag haalt op jaarbasis ten minste 75 % van zijn energie uit rechtstreeks aangesloten installaties voor de opwekking van hernieuwbare energie;

c) de aansluiting op een energie-efficiënt systeem voor stadsverwarming en/of -koeling en bijbehorende uitrusting;

d) de aanleg en installatie van oplaadinfrastructuur voor gebruik door de gebruikers van het gebouw, en daarbij behorende infrastructuur, zoals leidingen, indien de parkeervoorzieningen ofwel in pandig zijn of fysiek aan het gebouw grenzen;

e) de installatie van uitrusting voor digitalisering van het gebouw, met name om de gereedheid voor slimme toepassingen te vergroten, daaronder begrepen passieve binnenhuisbekabeling of gestructureerde bekabeling voor datanetwerken en de randuitrusting van breedbandinfrastructuur op het eigendom waartoe het gebouw behoort, doch met uitsluiting van bedrading of bekabeling voor datanetwerken buiten het eigendom;

f) investeringen in groendaken en uitrusting voor het opvangen en gebruiken van regenwater.

#### **Artikel 39 AGVV: Steun voor energie-efficiëntie in gebouwen d.m.v. financiële instrumenten**

Artikel 39 geeft een steunmogelijkheid voor investeringssteun ten behoeve van energie-efficiëntieprojecten in gebouwen in de vorm van financiële instrumenten. Voor steun op grond van dit

artikel komen investeringen ter verbetering van de energie-efficiëntie van gebouwen in aanmerking (met inbegrip van verbetering van de energie-efficiëntie van de verwarmings- of koelingsinstallatie in het gebouw). De steun mag gecombineerd worden met een aantal aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld de installatie van on-site installaties voor hernieuwbare elektriciteit, warmte of koude, de installatie van uitrusting voor de opslag van de energie die in on-site installaties voor hernieuwbare energie wordt geproduceerd (indien dit tenminste voor 75% van de on-site installaties afkomstig is) en voor investeringen in de aansluiting van het gebouw op een energie-efficiënt systeem voor stadsverwarming- en of koeling. De steun mag worden verleend onder de volgende voorwaarden:

- Steun mag niet verleend worden voor investeringen om te voldoen aan reeds van kracht zijnde Unienormen
- Steun voor met fossiele brandstoffen gestookte uitrusting, met inbegrip van aardgas, is uitgesloten van dit artikel
- De steun wordt toegekend in de vorm van een dotatie, eigen vermogen, een garantie of een lening

aan een energie-efficiëntiefonds of een andere financiële intermediair, die deze zoveel mogelijk doorgeeft aan de eindbegunstigden, namelijk de eigenaren of de huurders van het gebouw, in de vorm van hogere financieringsvolumes, lagere zekerheidsvereisten, lagere garantiepremies of lagere rentetarieven.

- Het energie-efficiëntiefonds of andere financiële intermediair kent leningen of garanties toe aan in aanmerking komende energie-efficiëntieprojecten tot maximaal 25 miljoen EUR per eindbegunstigde per project; garanties bedragen niet meer dan 80% van de onderliggende lening
- Terugbetaling door eigenaren van het gebouw aan het fonds of intermediair gebeurt tegen ten minste de nominale waarde van de lening
- De energie-efficiëntie steun fungeert als hefboom voor bijkomende particuliere investeringen, zodat daarmee in totaal tenminste 30% van de totale financiering voor een energie-efficiëntieproject wordt bereikt

Artikel 39 geeft verder voorwaarden voor het opzetten van energie-efficiëntiefondsen en financiële intermediairs.

**Artikel 41 AGVV: Investeringssteun ter bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen, uit hernieuwbare waterstof en uit hoogrenderende warmtekrachtkoppeling**

Artikel 41 van de AGVV ziet op investeringssteun ter bevordering van energie uit hernieuwbare energiebronnen, uit hernieuwbare waterstof en uit hoogrenderende warmtekrachtkoppeling. De definitie voor energie uit hernieuwbare bronnen is terug te vinden in artikel 2 sub 109 AGVV en luidt:

„energie uit hernieuwbare bronnen” of „hernieuwbare energie”: energie opgewekt met installaties waarbij uitsluitend van hernieuwbare energiebronnen zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 1, van Richtlijn (EU) 2018/2001 wordt gebruikgemaakt, alsmede het aandeel in calorische waarde van de met hernieuwbare energiebronnen in hybride installaties opgewekte energie die ook op conventionele energiebronnen werken. Hieronder valt ook hernieuwbare elektriciteit die wordt gebruikt voor „achter de meter” aangesloten accumulatiesystemen (geïnstalleerd samen met of als



uitbreiding van de hernieuwbare installatie), doch niet elektriciteit die van dergelijke systemen afkomstig is;

De definitie van hernieuwbare energiebronnen zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 1, van Richtlijn (EU) 2018/2001 luidt als volgt:

*„energie uit hernieuwbare bronnen” of „hernieuwbare energie”: energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk windenergie, zonne-energie (thermische zonne-energie en fotovoltaïsche energie) en geothermische energie, omgevingsenergie, getijdenenergie, golfslagenergie en andere energie uit de oceanen, waterkracht, en energie uit biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties, en biogas;*

Artikel 41 verbindt volgende specifieke voorwaarden aan steunverlening:

- Investeringssteun mag alleen worden toegekend aan gecombineerde projecten voor opwekking van hernieuwbare energie en opslag daarvan, ofwel projecten waarbij de opslag wordt gekoppeld aan een bestaande installatie voor opwekking;

- De opslagcomponent haalt tenminste 75% van zijn energie uit rechtstreeks aangesloten installaties voor de opwekking van hernieuwbare energie;
- Wanneer het gaat om productie en opslag van biobrandstof, biomassa, biogas en biomassabrandstof moeten de gesteunde brandstoffen voldoen aan de criteria van Richtlijn(EU) 2018/2011 inzake duurzaamheid en broeikasgasemissiereductie. Ook hier geldt weer dat de opslagcomponent tenminste 75% van zijn energie uit rechtstreeks aangesloten installaties haalt;
- Investeringssteun voor de productie van waterstof is alleen vrijgesteld voor installaties die alleen hernieuwbare waterstof produceren;
- Investeringssteun voor hoogrenderende wkk-eenheden is alleen vrijgesteld voor zover dit een totale besparing van primaire energie oplevert ten opzichte van de afzonderlijke productie van warmte en elektriciteit; en voor zover deze niet bestemd is voor wkk-installaties op fossiele brandstof, met uitzondering van aardgas (onder voorwaarden);
- De investeringssteun mag alleen worden verleend voor nieuw geïnstalleerd of gerenoveerd vermogen

De in aanmerking komende kosten zijn de totale investeringskosten. De maximale steunintensiteit bedraagt ten hoogste 45% van de in aanmerking komende kosten voor investeringen in de productie van hernieuwbare energiebronnen, en maximaal 30% van de in aanmerking komende kosten van alle andere onder artikel 41 vallende investeringen.

De steunintensiteit kan wederom worden verhoogd met 20 procentpunten voor kleine, en met 10 procentpunten voor middelgrote ondernemingen. Wanneer de steun wordt toegekend via een concurrerende biedprocedure kan de steunintensiteit oplopen tot 100% van de in aanmerking komende kosten.

Steunverlening aan uit hernieuwbare waterstof geproduceerde elektriciteit is uitgesloten van dit artikel.

#### **Steun verlenen buiten de AGVV, d.m.v. melding bij de Europese Commissie**

Indien de steun niet onder de AGVV verantwoord kan worden, kan de decentrale overheid bekijken of deze steun onder het Milieusteunkader (MESK) kan worden goedgekeurd. Het Milieusteunkader is van toepassing op alle staatssteun op het gebied van milieubescherming of

energie, in alle sectoren die onder de toepassing van het Verdrag vallen. Per januari 2022 gelden de nieuwe Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie, vastgesteld door de Europese Commissie. Zij bevatten een aantal aanpassingen, afgestemd op de doelstellingen van de Green Deal, de Europese Klimaatwet en de voorstellen van de Commissie in het kader van haar "Fit for 55"-pakket ten opzichte van de Richtsnoeren 2014-2020. Overheden kunnen op basis van deze Richtsnoeren projecten in het kader van de groene transitie financieel steunen. Hierbij kan gedacht worden aan projecten op het gebied van milieubescherming, uitstootreductie en de productie van groene energie.

De Richtsnoeren geven vooraf duidelijkheid over de manier waarop de Europese Commissie steun zal beoordelen wanneer zij individuele goedkeuring moet verlenen voor steun die bij haar wordt aangemeld. Lidstaten die steun melden op basis van artikel 108 lid 3 VwEU vergroten hun kans op goedkeuring door de Europese Commissie als zij ervoor zorgen dat de steun aansluit bij de voorwaarden die daarvoor in de richtsnoeren worden gesteld.

Blijkt op enig moment bij het beoordelen van een voorgenomen steunmaatregel dat deze niet binnen het bereik van de AGVV kan vallen, dan kan de decentrale overheid bekijken of de steunmaatregel voldoet aan de voorwaarden van de Richtsnoeren. In de Richtsnoeren worden een aantal steuncategorieën genoemd. Per categorie worden de voorwaarden beschreven waaraan voldaan moet worden bij het aanmelden van steun. Een van de mogelijke steuncategorieën is steun ten behoeve van stadsverwarming en stadskoeling (zie 1.2. onder f)).

### **Melding bij Commissie**

In het geval dat de voorgenomen steunmaatregel niet via een vrijstellingsverordening (in dit geval de reguliere de-minimisverordening of de AGVV) 'staatssteunproof' kan worden gemaakt, kan de decentrale overheid nog besluiten een melding te doen bij de Commissie. Decentrale overheden moeten dan de steunmaatregel via het State Aid Notifications Interactive systeem (SANI) ter goedkeuring aan de Europese Commissie melden. Het aanmelden van steun bij de Europese Commissie is een relatief lange en zware procedure. Ook geldt er een stand-still verplichting: de steun mag niet worden

uitgevoerd totdat de Europese Commissie haar goedkeuring voor de steun heeft gegeven.

## 7. De overheid wil de exploitatie van een netwerk ondersteunen

### Inleiding

Soms worden bepaalde diensten niet (of niet tegen wenselijke voorwaarden) aangeboden op de markt, terwijl deze diensten voor de samenleving wel belangrijk zijn. Dit kan ook het geval zijn als het gaat om aardgasvrije wijken. Niet elke onderneming is bereid om niet-fossiele netwerken zoals warmtenetten of lokale elektriciteitsnetwerken aan te leggen of te exploiteren, vaak omdat ze bang zijn voor het bestaan van een zgn. onrendabele top. Er zijn tot nu toe verschillende mogelijkheden aan bod gekomen waarmee een decentrale overheid een onderneming die zo'n taak wel oppakt, kan steunen. In dit hoofdstuk wordt een nieuwe mogelijkheid besproken, namelijk de dienst van algemeen economisch belang ofwel de DAEB.

### Wat is, in versimpelde vorm, een DAEB?

Het kenmerk van een DAEB is dat het gaat om een economische activiteit van publiek belang die alleen dankzij het optreden van de overheid tot stand komt. Omdat de activiteit niet (voldoende) door de markt wordt opgepakt of in ieder geval niet naar maatschappelijk

aanvaardbare voorwaarden op de markt wordt verricht, verschuift de verantwoordelijkheid om deze taak op te pakken. In plaats van dat het de verantwoordelijkheid van de ondernemingen op de markt is, wordt het de verantwoordelijkheid van een overheid. Kortom, op het moment dat er echt geen ondernemingen zijn die een dienst van publiek belang oppakken, mogen decentrale overheden ingrijpen door deze taken naar zichzelf te trekken. Dit kunnen decentrale overheden doen door de taak bij een onderneming neer te leggen. De overheid mag die onderneming dan voor het uitvoeren van die taak compenseren. Dit soort taken heten diensten van algemeen economisch belang. Decentrale overheden mogen zelf DAEB's formuleren. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe een decentrale overheid een DAEB formuleert en welke Europese regels daarbij van belang zijn.

### Voorbeeld: woningcorporaties

Stel dat een gemeente aan een woningcorporatie steun wil verlenen zodat deze woningcorporatie zich bij het bouwen van woningen richt op aardgasvrije sociale huisvesting. Woningcorporaties komen op grond van de Woningwet al in aanmerking voor het uitvoeren van

DAEB's voor sociale huurwoningen en maatschappelijk vastgoed. Gemeenten kunnen een aanvullende DAEB formuleren, die specifiek wordt gericht op het aardgasvrij maken van woningen. Voor zo'n aanvullende DAEB voor het gasvrij bouwen van woningen, moet de gemeente aantonen dat dit niet snel genoeg gebeurt. Meer specifiek moet de gemeente vaststellen dat er in onvoldoende snel tempo woningen aardgasvrij gemaakt (kunnen) worden en dat dit een onrendabele activiteit is, of een activiteit die de markt niet (voldoende) naar maatschappelijk verantwoorde voorwaarde kan uitvoeren, zie ook de handreiking DAEB op de website van het Kenniscentrum Europa Decentraal.

### **Wanneer levert een DAEB-steunverlening geen staatssteunprobleem op?**

Bij een DAEB wordt de onderneming die is belast met de taak van publiek belang door een overheid gecompenseerd. Daarom is een DAEB in principe een vorm van staatssteun. Het Hof van Justitie van de EU (het Hof) heeft echter bepaald dat het mogelijk is om als overheidsorganisatie een DAEB te financieren zonder dat daarbij sprake is van staatssteun. In het *Altmark*-arrest geeft het Hof de criteria. De compensatiebenadering in

het *Altmark*-arrest bestaat uit vier cumulatieve voorwaarden:

1. De begunstigde onderneming moet met een DAEB zijn belast en de DAEB moet daarbij duidelijk zijn omschreven;
2. Er moeten vooraf objectieve en transparante paramaters voor de berekening van de compensatie vast zijn gesteld;
3. Er mag geen sprake zijn van overcompensatie, en;
4. De uitvoerende onderneming moet via een openbare aanbesteding of op basis van een benchmark zijn geselecteerd.

### **Belasting van een onderneming met een DAEB**

De decentrale overheid moet de onderneming met een DAEB belasting door middel van een toewijzingsbesluit. Dit besluit is vormvrij, naast een aantal vereiste onderdelen. In het toewijzingsbesluit moet in ieder geval zijn opgenomen:

- De omschrijving en de duur van de DAEB-taken;
- een omschrijving van de onderneming die met de DAEB belast is en de sector en regio waarin hij actief is;

- de parameters voor de berekening van de compensatie;
- controle en herzieningsgronden voor de compensatie; en
- terugbetalingsregelingen voor overcompensatie.

In de praktijk wordt vaak een goedkeuringsbesluit van het College van burgemeesters & wethouders of Gedeputeerde Staten gebruikt als toewijzingsbesluit, maar andere vormen zijn ook mogelijk.

In paragraaf 5.2.1 van de Handreiking DAEB op de internetsite van het Kenniscentrum Europa Decentraal is meer te lezen over het belasten van een onderneming met een DAEB.

### **Objectieve en transparante compensatie**

Niet alleen bij het bepalen van de vorm en inhoud van het toewijzingsbesluit heeft een decentrale overheid enige vrijheid, ook bij het vaststellen van de compensatie is dat zo. Er zijn wel enkele voorwaarden aan verbonden.

#### *Gescheiden boekhouding*

De decentrale overheid moet de publieke taken die economisch van aard zijn en als DAEB zijn omschreven,

onderscheiden van niet-economische activiteiten en commerciële activiteiten die een onderneming verricht. Daarom is een gescheiden boekhouding tussen de DAEB-kosten en andere kosten verplicht.

#### *Berekeningsgrondslag*

De decentrale overheid hoeft geen gedetailleerde berekening in het toewijzingsbesluit op te nemen als dat niet mogelijk is. Wel moet in het toewijzingsbesluit de toekomstige berekeningsgrondslag staan.

Een overheid mag een onderneming voor het uitvoeren van een DAEB voor de volgende kostenposten compenseren:

- de variabele kosten;
- een proportionele bijdrage in de vaste kosten; en
- een redelijk winstmarge.

### **Voorkom overcompensatie**

De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig om de kosten te dekken, inclusief een redelijke winst. Daarom moeten er regelingen worden getroffen tegen overcompensatie. Zo kunnen overheden met accountantscontroles of audits vaststellen of er sprake is van overcompensatie of kruissubsidiëring.



### ***Redelijke winst***

De compensatie voor de onderneming die de DAEB uitvoert, mag een redelijke winst bevatten. Een redelijke winst houdt in een rendement op kapitaal die een gemiddeld goed beheerde onderneming zou vragen bij het verrichten van een DAEB. Deze winst moet marktconform zijn en mag niet zo hoog zijn dat dit leidt tot overcompensatie.

### **Openbare aanbesteding & benchmark**

Decentrale overheden kunnen bij het selecteren van welke onderneming de DAEB zal uitvoeren twee selectiemethoden gebruiken:

1. Een aanbestedingsprocedure op basis van open, transparante en niet-discriminerende selectiecriteria, waarbij de diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap worden geleverd; of
2. Een (benchmark-)procedure waarmee de overheid het compensatiebedrag vaststelt op basis van een analyse van de kosten die een gemiddelde goed beheerde onderneming zou maken.

In paragraaf 5.2.4 van de Handreiking DAEB van Kenniscentrum Europa Decentraal is meer informatie te vinden over deze procedures.

### **Wat als een DAEB besluit conform het *Altmark*-arrest niet mogelijk is?**

Wanneer er aan alle vier voorwaarden is voldaan, is er geen sprake van staatssteun in de zin van artikel 107 van het VWEU. Dan kan de steun dus verleend worden. Als er echter niet aan alle vier de voorwaarden is voldaan, is er wel sprake van staatssteun. Op basis van de staatssteunregels voor DAEB kan deze staatssteun eventueel toch verleend worden. De Europese Commissie heeft de regels in de artikelen 14 en 106 VWEU over het compenseren van een DAEB verder uitgewerkt in verschillende documenten. Het DAEB-pakket bestaat uit de volgende regelingen:

1. DAEB De-minimisverordening
2. DAEB Vrijstellingsbesluit
3. DAEB Kaderregeling

Daarnaast bestaat ook de DAEB Mededeling. De Europese Commissie heeft in de DAEB Mededeling een aantal staatssteunbegrippen verduidelijkt en nadere invulling

gegeven aan de toepassingsvoorwaarden voor het compenseren van het uitvoeren van een DAEB.

In deze sectie komt aan bod hoe deze regelingen kunnen worden gebruikt voor het verlenen van compensatie voor diensten van algemeen economisch belang in aardgasvrije wijken.

### **De DAEB De-minimisverordening**

Als aanvulling op de algemene de-minimisverordening is er ook een DAEB De-minimisverordening (Verordening (EU) nr. 360/2012). Op het moment dat de compensatiesteun onder het maximale steunplafond in deze verordening blijft, levert dit geen staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU op. Omdat zo'n steunverlening niet als staatssteun wordt gezien, hoeft die maatregel ook niet vooraf bij de Commissie te worden aangemeld.

Volgens de DAEB De-minimisverordening levert compensatie voor het verrichten van een DAEB geen staatssteun op, wanneer het totale bedrag aan steun dat aan één onderneming wordt verleend niet hoger is dan €750.000 over een periode van drie jaar. De steun kan alleen worden verleend indien de begunstigde

onderneming schriftelijk is belast met de DAEB ten behoeve waarvan de steun wordt verleend. Om te voorkomen dat het DAEB de-minimisplafond van €750.000 wordt overschreden, dan moet de decentrale overheid de onderneming vragen om een de-minimisverklaring. Hierin moet de onderneming verklaren welke steun in de afgelopen twee belastingjaren en in het lopende belastingjaar is ontvangen. Als de betreffende onderneming in die periode andere de-minimissteun heeft ontvangen, moet deze bij de nieuwe steunverlening worden opgeteld.

### **Voorwaarden**

Voor een legitieme DAEB de-minimissteun moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Hieronder volgen een aantal belangrijke voorwaarden:

- De decentrale overheid moet de DAEB in een toewijzingsbesluit vastleggen, waarin de DAEB-activiteiten duidelijk worden omschreven.
- De decentrale overheid mag voor het uitvoeren van de DAEB geen onderneming die in moeilijkheden verkeert aanwijzen.
- De compensatiesteun moet transparant zijn. Wanneer de steun niet in de vorm van een subsidie

wordt gegeven, moet volgens artikel 2, lid 4 van de DAEB De-minimisverordening de bruto-subsidie-equivalent berekend worden.

- Er mag geen steun worden gegeven op basis van het *Altmark*-arrest én op basis van de DAEB De-minimisverordening voor dezelfde DAEB. Dit kan namelijk leiden tot overcompensatie.
- Cumulatie van steun op basis van de DAEB De-minimisverordening en reguliere de-minimissteun is wel toegestaan. Ook dan geldt de grens van €750.000. De decentrale overheid moet dus nagaan hoeveel steun een onderneming in de laatste drie belastingjaren heeft ontvangen van andere overheden.

### Het DAEB Vrijstellingsbesluit

Als het bedrag van de compensatiesteun hoger is dan het maximale steunplafond van de DAEB De-minimisverordening, kan worden gekeken naar het DAEB Vrijstellingsbesluit (Besluit C(2011)9380). Dit Vrijstellingsbesluit is van toepassing als wel aan de eerste drie *Altmark*-voorwaarden is voldaan, maar niet aan de laatste voorwaarde. Als een decentrale overheid aan alle voorwaarden van het Vrijstellingsbesluit voldoet, wordt de

steun als verenigbaar met de interne markt gezien. Dit betekent dat de steun niet eerst bij de Europese Commissie gemeld hoeft te worden.

Volgens het DAEB Vrijstellingsbesluit mag voor een DAEB compensatie worden verleend wanneer het gaat om een brutobedrag van maximaal € 15 miljoen per jaar, per DAEB (artikel 2 lid 1a DAEB Vrijstellingsbesluit). Als een DAEB wordt opgedragen aan meerdere ondernemingen tegelijk, mogen deze ondernemingen samen niet meer dan € 15 miljoen aan compensatie ontvangen.

### Voorwaarden

#### *Aanwijzingsbesluit*

De DAEB moet aan een onderneming worden toegewezen door middel van een besluit, waarin de DAEB duidelijk omschreven is. Net als bij DAEB de-minimissteun is dit besluit vormvrij, naast de eis dat het besluit schriftelijk is (artikel 4 DAEB Vrijstellingsbesluit). Over de inhoud van het besluit heeft de Europese Commissie besloten dat daar in ieder geval in moet staan:

- de inhoud en de duur van de openbare dienstverplichtingen (hier zit een maximum van 10 jaar op, tenzij een uitzondering vanwege een langere duur van afschrijvingen van toepassing is);

- de betrokken onderneming en het betrokken grondgebied;
- 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);
- een beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie;
- de regelingen om eventuele overcompensatie te vermijden en terug te vorderen, en
- een verwijzing naar het DAEB Vrijstellingsbesluit.

Deze gegevens moeten voor een periode van 10 jaar bewaard worden, want de Europese Commissie mag deze informatie opvragen (artikel 8 DAEB Vrijstellingsbesluit).

#### *Compensatie*

Het compensatiebedrag mag niet hoger zijn dan de netto kosten van de onderneming om de uitvoering van de DAEB te dekken. De onderneming die de DAEB uitvoert mag wel een redelijke winst ontvangen (artikel 5 DAEB Vrijstellingsbesluit). Met 'redelijke winst' wordt bedoeld het rendement op kapitaal dat een gemiddelde

onderneming zou vragen voor het uitvoeren van de DAEB. Daarbij moet rekening worden gehouden met:

- de tijdsperiode waarin de DAEB wordt uitgevoerd;
- het economische risico dat de onderneming loopt; en
- de ontwikkelingen in de sector.

In paragraaf 5.6.4 van de Handreiking DAEB is informatie te vinden over de 'redelijke winst' en de berekening van de netto kosten.

#### *Toezicht op overcompensatie*

De decentrale overheid moet toezicht houden op mogelijke overcompensatie. Er is sprake van overcompensatie als het bedrag dat de met de DAEB belaste onderneming krijgt hoger is dan de netto kosten en de redelijke winst van de DAEB. Naast de decentrale overheid houdt ook de Europese Commissie toezicht door de rapportageformulieren van overheden te controleren. Decentrale overheden moeten op verschillende manieren toezicht houden op de onderneming belast met een DAEB.

- Gescheiden boekhouding: de onderneming belast met een DAEB moet een gescheiden boekhouding hanteren, zodat alle kosten en inkomsten van de

DAEB los van de normale bedrijfsvoering van de onderneming bijgehouden worden (artikel 5 lid 9 DAEB Vrijstellingsbesluit).

- Driejaarlijkse accountantscontrole: de onderneming moet minstens elke drie jaar gecontroleerd worden op overcompensatie (artikel 6 DAEB Vrijstellingsbesluit). Het kan gebeuren dat door veranderende economische omstandigheden de parameters van compensatie moeten worden aangepast, door bijvoorbeeld extra activiteiten aan de DAEB toe te voegen.
- Terugbetalingsregeling: de decentrale overheid moet een terugbetalingsregeling opstellen om, als er sprake is van overcompensatie, de onderneming dit extra bedrag terug te laten betalen (artikel 6 DAEB Vrijstellingsbesluit).

### **De DAEB-Kaderregeling**

Wanneer de voorgenomen steunmaatregel niet kan worden weggezet onder het DAEB Vrijstellingsbesluit, kan de steun eventueel op grond van de DAEB Kaderregeling (Mededeling 2012/C 8/03) toch verleend worden. Hiervoor is op grond van artikel 106 lid 2 VWEU en artikel 108 lid 3 VWEU goedkeuring van de Commissie vereist.

DAEB-compensaties boven de 15 miljoen euro per jaar overschrijden het plafond van het DAEB Vrijstellingsbesluit. Deze zogenaamde 'grote DAEB' brengen een hoger risico met zich mee dat de mededingen verstoord zal worden en moeten daarom op basis van de DAEB Kaderregeling worden gemeld bij de Commissie (zie paragraaf 3.5). De Commissie beoordeelt de steun dan op basis van de voorwaarden van de Kaderregeling. Als de Commissie de steun als verenigbaar met de interne markt beschouwd, kan de steun verleend worden.

### **Voorwaarden**

De steun moet aan verschillende voorwaarden van de DAEB Kaderregeling voldoen. Deze voorwaarden zijn in de punten 2.2 tot en met 2.10 te vinden. Een aantal belangrijke voorwaarden worden hieronder toegelicht.

### ***Publieke raadpleging***

De decentrale overheid die een onderneming wil compenseren voor het uitvoeren van een DAEB, moet de behoefte aan die DAEB goed hebben onderzocht. Uit punt 14 van de Kaderregeling volgt dat een overheid dit moet doen door middel van een publieke raadpleging. Daarin

kan de overheid bijvoorbeeld vragen naar de behoeften van de gebruikers van de openbare dienst, de kwaliteit of de betaalbaarheid van de openbare dienst.

#### ***Besluit***

De decentrale overheid moet volgens punt 16 de betreffende onderneming met een DAEB belasten door middel van een besluit, waarin in ieder geval de volgende informatie is opgenomen:

- De inhoud en duur van de openbare dienstverplichtingen;
- de betrokken onderneming en eventueel het betrokken grondgebied;
- de aard van alle uitsluitende of bijzondere rechten die de decentrale overheid aan de onderneming verleent;
- de beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie; en
- de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen.

#### ***Inachtneming van het aanbestedingsrecht***

Volgens punt 19 kan de Commissie de steun alleen toestaan als de decentrale overheid bij het opdragen van

de dienstverrichting de Europese aanbestedingsregels in acht heeft genomen. Daarbij zijn de voorwaarden van transparantie, gelijke behandeling en non-discriminatie belangrijk. Dit komt er op neer dat als er een schending is van het aanbestedingsrecht, dit ook leidt tot een schending van de voorwaarden van de DAEB Kaderregeling.

#### ***Discriminatieverbod***

Uit punt 20 volgt een discriminatieverbod. Wanneer een decentrale overheid de DAEB aan meerdere ondernemingen toekent, moet de compensatie voor al die ondernemingen volgens dezelfde methode worden berekend.

#### ***Doelmatigheidsprikkels***

Decentrale overheden moeten bij het uitwerken van de compensatiemethode ook prikkels opnemen die ervoor zorgen dat de DAEB doelmatig wordt verricht en van hoge kwaliteit is, zo blijkt uit punt 39. Zulke prikkels kunnen bijvoorbeeld inhouden dat de hoogte van de compensatie afhankelijk is van de mate waarin de ondernemingen haar doelstellingen haalt.



### **Wanneer geen gebruik kan worden gemaakt van deze regelingen, rest een melding bij de Europese Commissie**

Als de compensatiesteun voor een DAEB niet voldoet aan de voorwaarden van het DAEB Vrijstellingsbesluit of onder de DAEB Kaderregeling moet worden goedgekeurd door de Commissie, moet de decentrale overheid de steun aan een DAEB melden bij de Commissie. Deze melding gaat in Nederland via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Commissie controleert bij een melding vooral het compensatiebedrag bij een DAEB.

De hoogte van de compensatie op basis van de betreffende DAEB kan worden vastgesteld op basis van:

- de verwachte kosten en inkomsten;
- de daadwerkelijke gemaakte kosten en de verkregen inkomsten; en
- het verschil tussen de verwachte kosten en inkomsten en de daadwerkelijk gemaakte kosten en verkregen inkomsten.

Een decentrale overheid moet bij het bepalen van het compensatiebedrag bovendien gebruik maken van de net-avoided cost (NAC) methode. Deze methode houdt kortgezegd in dat de onrendabele top van de activiteiten

die als DAEB zijn omschreven, gecompenseerd mag worden. Deze onrendabele top kan berekend worden door het verschil vast te stellen tussen de situatie waarin wel compensatie wordt gegeven en de situatie waarin dit achterwege blijft. Hiervoor kommen alle netto kosten die voortvloeien uit de DAEB-taak in aanmerking en moet de redelijke winst meegerekend worden.

### **Stappen in de meldingsprocedure**

Bij het melden van steun voor een DAEB bij de Commissie, moet een decentrale overheid een aantal stappen volgen. De Commissie vestigt aandacht op zeven punten bij een melding op basis van de DAEB Kaderregeling. Sommige onderstaande punten zijn al aan bod gekomen in dit hoofdstuk, maar staan voor de volledigheid ook in onderstaande opsomming.

1. Een decentrale overheid moet rechtvaardigen dat de dienst waarvoor zij compensatie wil geven, een reële openbare dienst is. Aan de hand van een marktconsultatie moet de overheid toetsen of de te compenseren activiteiten daadwerkelijk als DAEB gekwalificeerd kunnen worden.
2. Een decentrale overheid moet voor elke publieke taak waarvoor zij compensatie wil verlenen aan de onderneming die de DAEB gaat uitvoeren, conform de regels van overheidsopdrachten handelen.
3. Als aan meerdere dienstverrichters een DAEB-compensatie wordt verleend, moet een decentrale overheid dezelfde methode van kostenberekening hanteren.
4. Een decentrale overheid moet aan de hand van de net-avoided cost methode de netto kosten berekenen die verbonden zijn aan het uitvoeren van de publieke taken waarvoor de decentrale overheid compensatie voor gaat verlenen.
5. Een decentrale overheid moet toelichten welke prikkels worden gebruikt om een 'doelmatiger verrichting en een hoge kwaliteit van de gecompenseerde openbare dienst' te bewerkstelligen, tenzij dit onmogelijk of ongebruikelijk is.
6. De Commissie kan op grond van de punten 51 tot en met 59 van de DAEB Kaderregeling verdere voorwaarden stellen om te garanderen dat het handelsverkeer niet wordt beïnvloed op een manier die in strijd is met het belang van de Unie. Voor het aanleggen van aardgasvrije warmtenetten is vooral punt 58 van de DAEB Kaderregeling van belang. Deze overweging houdt in dat wanneer een onderneming die dankzij DAEB-compensatiesteun infrastructuur kan uitbouwen of gebruiken die niet repliceerbaar is, en daardoor een soort monopolie op de markt krijgt, de Commissie mag eisen dat concurrenten eerlijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur krijgen. In de situatie dat een decentrale overheid een DAEB vestigt ter aanlegging van een warmtenet, ervoor moet zorgen dat de onderneming die met deze DAEB is belast, daarna niet het monopolie over dat warmtenet krijgt. Een decentrale overheid moet dan dus aangeven dat er opnieuw een openbare aanbesteding plaats zal vinden voor de onderneming die de exploitatie van dit warmtenet

op zich neemt. Het is mogelijk dat in die fase weer blijkt dat de markt deze taak niet oppakt. Dan kan er dus opnieuw een DAEB worden gevestigd voor de exploitatie. Het is echter dus belangrijk dat er wel is vastgesteld dat er naast het aanleggen ook bij de exploitatie sprake is van marktfalen.

7. Een decentrale overheid moet voldoen aan de transparantieplichtingen in de DAEB Kaderregeling. Zo moet een decentrale overheid op internet gegevens over bijvoorbeeld de publieke raadpleging en de compensatie bekendmaken.



KENNISCENTRUM  
EUROPA  
**DECENTRAAL**

### **Contact met Europa Decentraal**

[info@europadecentraal.nl](mailto:info@europadecentraal.nl)

[www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)

De dienstverlening van Kenniscentrum Europa Decentraal beperkt zich tot het verlenen van eerstelijns advies. Wij kunnen geen bindende en gedetailleerde uitspraak doen. Wel kunnen we proberen u aan de hand van relevante informatie verder op weg te helpen. Als u toch behoefte heeft aan een volledig juridisch advies om meer zekerheid en duiding te verkrijgen voor uw specifieke situatie kunt u overwegen een juridisch adviesbureau in te schakelen.