

## **HANDLEIDING STAATSSTEUN BIJ PPS BIJ GEBIEDSONTWIKKELING**

# Inhoud

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Staatssteun</b> .....	<b>5</b>
2.1 Inleiding .....	5
2.2 Situaties waarbij geen sprake is van staatssteun.....	8
2.3 Vrijstellingen .....	12
2.4 Meldingsplichtige steun .....	14
2.5 Procedurele aspecten van staatssteun .....	16
<b>3. PPS algemeen</b> .....	<b>19</b>
3.1 Bouwclaimovereenkomst.....	19
3.2 De gezamenlijke grondexploitatie.....	21
3.3 De joint venture.....	21
3.4 De concessie .....	23
3.5 Grondexploitatie zonder pps.....	25
<b>4. Staatssteun bij pps</b> .....	<b>27</b>
4.1 Het afdekken van een onrendabele top .....	27
4.2 Het verstrekken van garanties, leningen en kredieten .....	29
4.3 Transacties met grond.....	32
4.4 Fiscaal bouwrijp maken - Ontwikkelingsovereenkomst.....	37
4.5 Openbare biedprocedure / aanbesteding .....	37
4.6 Het missen van inkomsten .....	44
4.7 Beheersovereenkomsten.....	46
4.8 Bodemsanering.....	47
<b>5. PPS-fases en staatssteun</b> .....	<b>49</b>
<b>6. Aandachtspunten bij pps-soorten</b> .....	<b>54</b>
<b>7. Checklist</b> .....	<b>55</b>

## 1. Inleiding

Ruimtelijke ontwikkelingen vinden steeds meer plaats op basis van samenwerking tussen publieke en private partijen. De redenen daarvoor zijn talrijk. Soms is een projectontwikkelaar eigenaar van de te bebouwen grond, soms zijn er private investeerders nodig om de wensen van een gemeente tot uitvoering te brengen en/of wil een gemeente partij zijn vanwege de inspraakmogelijkheden op het plan. Ter uitvoering hiervan worden verschillende contracten gesloten waarbij financiële afspraken worden gemaakt in zeer uiteenlopende vormen.

Wanneer de overheid ontwikkelaars wil aantrekken door het verstrekken van gunstige financiële voorwaarden, zoals subsidies of door middel van gunstige gronduitgifte, infrastructurele voorzieningen of andere gunstige voorwaarden die op geld waardeerbaar zijn, is zij zich vaak niet bewust dat dit als een concurrentieverstorende activiteit aangemerkt kan worden. Verkoop van grond tegen een niet marktconforme prijs brengt bijvoorbeeld het risico met zich mee, dat het door de gemeente verstrekte financiële voordeel al snel als ongeoorloofde staatssteun in de zin van het EG-verdrag kan worden gekwalificeerd.

Staatssteun is een onderwerp, dat nauw samenhangt met de doelstellingen zoals verwoord in artikel 2 van het EG-verdrag, namelijk het tot stand brengen van een gemeenschappelijke markt. Omdat ook op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen bedrijven steeds meer op de internationale markt opereren, staat in het kader van deze doelstellingen ook de verstoring van de interne markt bij gebiedsontwikkeling sterk in de belangstelling van zowel gemeenten als van projectontwikkelaars.

In de voor u liggende handleiding zal daarom getracht worden duidelijkheid te verschaffen in hoeverre er bij de verschillende soorten en fasen van het pps-proces ongeoorloofde staatssteun kan optreden en hoe dit kan worden voorkomen. Uitgangspunt daarbij is dat de handleiding zowel is geschreven voor overheden als voor private partijen die in pps-constructies (gaan) werken.

### Leeswijzer

De handleiding is op de volgende manier opgebouwd: In het tweede hoofdstuk zal een korte schets worden gegeven van de staatssteunregels in het algemeen. In hoofdstuk drie volgt daarna een uiteenzetting van de verschillende soorten van pps-constructies. Per soort zal worden aangegeven met welke onderwerpen bij het sluiten van deze pps-soort rekening moet worden gehouden om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.

In hoofdstuk vier worden de verschillende staatssteunaspecten vervolgens per onderwerp besproken en algemene adviezen gegeven met als doel in een pps-constructie niet onverhoopt met de staatssteunregels in conflict te komen. De handleiding kan geen pasklare oplossing bieden voor specifieke feitelijke situaties. Veel meer wordt aangegeven op welke aspecten men moet letten bij pps-constructies, hoe staatssteun voorkomen kan worden en wanneer een

steunmaatregel aangemeld dient te worden. Ter afsluiting wordt in hoofdstuk vijf aangegeven welke problemen per pps-fase kunnen optreden en waarmee men rekening moet houden als men een pps-proces start.

Hoofdstuk zes bevat een schematisch overzicht van aandachtspunten per pps-soort en in hoofdstuk zeven is in de vorm van een checklist een overzicht van de belangrijkste staatssteunregelingen gemaakt.

Deze handleiding is tot stand gekomen na een intensieve samenwerking tussen het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën en Tauw bv. Hierbij is de input van Europa Decentraal als klankbord zeer behulpzaam geweest.

## 2. Staatssteun

### 2.1 Inleiding

Het onderwerp staatssteun, dat vastgelegd is in de artikelen 87 tot en met 89 van het EG-verdrag, is onlosmakelijk verbonden met het in het EG-verdrag vastgelegde Europese doel van het tot stand brengen van de interne markt. Het stimuleren van concurrentie en het vermijden van internationale handelsbelemmeringen vormen de basis van de regelingen over het verbod van ongeoorloofde staatssteun.

In artikel 87 EG wordt het principiële verbod van staatssteun verwoord:

*“Behoudens de afwijkingen waarin dit verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt.”*

Omdat in de bouwwereld en bij gebiedsontwikkeling steeds meer sprake is van een internationale markt, zijn ontwikkelingsprojecten eveneens steeds meer staatssteungevoelig. Ook gebiedsontwikkelingsprojecten die door decentrale overheden door middel van publiek-private samenwerkingsvormen worden uitgevoerd, komen al snel in de staatssteunsfeer terecht wanneer bij sluiting van contracten externe subsidies of gemeentelijke tegemoetkomingen worden geboden om de private partijen overstag te laten gaan. Maar ook onbewust kan staatssteun zich voordoen, bijvoorbeeld wanneer grondprijzen of vergoedingen niet aantoonbaar marktconform zijn.

Om duidelijk te maken waarin het staatssteunprobleem ligt, zal in eerste instantie een algemeen overzicht van de staatssteunregels worden gegeven.

Er is volgens het EG-verdrag sprake van staatssteun indien aan de volgende vijf criteria is voldaan:<sup>1</sup>

1. *Er is een voordeel dat met staatsmiddelen is bekostigd.*
2. *Er is sprake van een voordeel aan een onderneming dat deze onderneming niet langs normale commerciële weg zou hebben verkregen.*
3. *Er is sprake van een selectief voordeel.*
4. *Er is sprake van een (dreigende) vervalsing van de mededinging.*
5. *Het voordeel kan een ongunstig effect hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten.*

---

<sup>1</sup> Criteria overgenomen uit: Europese regelgeving over staatssteun; Informatiewijzer voor decentrale overheden. Uitgegeven door het Ministerie van Binnenlandse zaken en Europa decentraal 2004, pagina 12 en verder. In het vervolg: de staatssteunwijzer.

### Verplichte melding

Voor steunmaatregelen die voldoen aan al deze criteria geldt in principe een verplichte melding bij de Europese Commissie.<sup>2</sup> Daarbij dient aangetekend te worden dat de Commissie vaak al snel oordeelt dat er sprake is van een vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van de tussenstaatse handel. Een meldingsplicht zal daarom al bij het voldoen aan de eerste drie criteria kunnen optreden, tenzij er duidelijk sprake is van een lokale activiteit.<sup>3</sup>

Het niet melden van voorgenomen steun die op basis van de regelgeving wel had moeten worden aangemeld, heeft in elk geval onrechtmatige steun tot gevolg wanneer die toch wordt verstrekt. In twijfelgevallen is het raadzaam om contact op te nemen met het Coördinatiepunt Staatssteun decentrale overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>4</sup>.

### Goedkeuring wel mogelijk

Er bestaat een onderscheid tussen onrechtmatig verleende steun en steun die onverenigbaar is met de interne markt. Staatssteun wordt als onrechtmatig gezien indien meldingsplichtige steun zonder te melden wordt verstrekt. De verplichting om staatssteun te melden, betekent echter niet dat deze steun niet alsnog gegeven mag worden (na goedkeuring door de Europese Commissie). Er zijn in artikel 87 lid 2 en 3 EG verschillende soorten van steun opgenomen die 'verenigbaar zijn' of 'verenigbaar kunnen zijn' met de interne markt:

#### Artikel 87, lid 2 EG

De uitzonderingsgevallen van het steunverbod die opgenomen zijn in artikel 87 lid 2 EG zijn voor Nederland alleen relevant voor zover het gaat om steunmaatregelen voor het herstel van de gevolgen van natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen.<sup>5</sup>

#### Artikel 87, lid 3 EG

Andere uitzonderingen kunnen worden gemaakt op grond van artikel 87 lid 3 EG. Daarbij worden in lid c genoemd: steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen economische bedrijvigheid en bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken. Verder kan de Raad op grond van artikel 87 lid 3 e EG op voorstel van de Commissie andere steunvormen aanwijzen die als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd. Op grond hiervan heeft de Raad van Ministers Verordening 994/98/EEG vastgesteld, die de Commissie de bevoegdheid verleent om door middel van een verordening bepaalde soorten van steun vrij te stellen van melding. Deze betreffen tot nu toe de vrijstellingsverordeningen voor

<sup>2</sup> Meldingen door decentrale overheden vinden plaats via het Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>3</sup> Er is echter al zeer snel sprake van een Europese/internationale activiteit. Zo stelt de Commissie dat de vastgoedmarkt een Europese, zo niet in ruimere zin internationale markt is waarop ontwikkelaars en investeerders uit verschillende lidstaten actief zijn (C(2003) 2514, steunmaatregel C49/2003).

<sup>4</sup> Zie voor contactgegevens: [www.minbzk.nl/staatssteun](http://www.minbzk.nl/staatssteun).

<sup>5</sup> Deze steunmaatregelen moeten wel door de Commissie worden goedgekeurd, ter toetsing of zij inderdaad aan de voorwaarden voldoen, maar zij heeft hierover geen discretionaire bevoegdheid. Zie: Commissie; Beschikking van 1.3.2000, PbEG 2002 L 159, pagina 1; Griekse landbouwcoöperatie.

de minimis-steun, opleidingssteun, werkgelegenheidssteun, MKB-steun, en MKB-steun in de landbouw.

### 2.1.1 Verschillende vormen van steun bij pps-constructies

In de fases van een pps-constructie kunnen verschillende soorten van steun voorkomen die een niet-marktconform voordeel kunnen opleveren. Zonder daarop te gaan uit (dit wordt in het volgende hoofdstuk per pps-soort uitgewerkt) moet men rekening houden met in elk geval de volgende mogelijke steunvormen:

- De financiering van de onrendabele top bij niet rendabele maar gewenste ontwikkelingen
- De verkoop van niet-bouwrijpe gemeentegrond aan een onderneming met een ontwikkelopdracht voor een prijs die onder de marktwaarde ligt.
- De aankoop door de gemeente van grond van een ondernemer voor een prijs die boven de marktwaarde ligt.
- De verkoop van bouwgrond aan een onderneming voor een prijs die onder de marktwaarde ligt.
- De verlaging van de exploitatiebijdrage.
- Het verlenen van locatiespecifieke subsidies, bijvoorbeeld ISV subsidies,<sup>6</sup> verlenen van garanties, of leningen tegen te soepele, niet marktconforme voorwaarden.

Bij deze vormen van steun kan onderzocht worden of deze passen binnen verschillende uitzonderingen op het staatssteunverbod of met de kaderregelingen en richtsnoeren die daarop van toepassing zijn. In het navolgende zal daarom worden ingegaan op verschillende regelingen die een uitzondering vormen op het staatssteunverbod.

- Allereerst wordt besproken, wanneer verleende steun geen staatssteun in de zin van het EG-verdrag is. Dat is het geval als niet aan alle criteria op grond van artikel 87 lid 1 EG wordt voldaan. Voorbeeld daarvan is de transactie met gronden en gebouwen, die aan de voorwaarden van de mededeling van Commissie over de verkoop van gronden en gebouwen<sup>7</sup> voldoet. Indien de toekenning van steun onder het 'de minimis'-steunplafond blijft, valt deze steun op grond van de 'de minimis'-verordening, eveneens niet onder het staatssteunverbod.
- Bepaalde soorten tegemoetkomingen die wel aan alle criteria van artikel 87 lid 1 EG voldoen, kunnen onder de voorwaarde dat hiervan bij de Commissie kennisgeving plaatsvindt, door een Europese vrijstellingsverordening vrijgesteld zijn van meldingsplicht. De in het kader van PPS relevante regeling hierover betreft vooral de MKB-vrijstellingsverordening.

<sup>6</sup> Over het vraagstuk van staatssteun en ISV subsidies is door VROM in samenwerking met Europa decentraal een speciale handreiking 'Staatssteun en stedelijke vernieuwing' gepubliceerd.

- Als laatste zal worden ingegaan op steun, die aan de criteria van artikel 87 lid 1 voldoet en waarvoor een meldingsplicht geldt; Hierbij is het raadzaam zoveel mogelijk te voldoen aan mededelingen en richtsnoeren van de Commissie betreffende bijvoorbeeld het milieusteunkader en de regionale richtsnoeren om de kans op goedkeuring te vergroten.

## 2.2 Situaties waarbij geen sprake is van staatssteun

### 2.2.1 Algemeen

Indien er binnen pps-constructies handelingen worden verricht (zoals de transactie met gronden en gebouwen) of wanneer ondersteunende maatregelen worden genomen die niet aan alle criteria van artikel 87, lid 1 EG voldoen, dan valt die genomen maatregel niet onder het steunverbod en hoeft daarom niet te worden aangemeld.

Bij de in deze handleiding beschreven pps-constructies is hiervan sprake indien er grond volgens een marktconforme prijs verkocht wordt. De manier waarop een marktconforme prijs moet worden vastgesteld, is uitgewerkt in de mededeling verkoop van gronden en gebouwen.

Verder spreekt men niet van staatssteun in de zin van artikel 87 lid 3 EG indien de hoogte van de steun onder het 'de minimis'plafond van € 100.000,00 per drie jaar per onderneming valt.

### 2.2.2 Verkoop van gronden en gebouwen

Een van de zeer belangrijke aspecten van pps-constructies bij gebiedsontwikkeling betreft de verkoop van gronden en gebouwen. Het gevaar bestaat dat ontwikkelaars in de gelegenheid worden gesteld grond te kopen voor een niet-marktconforme (te lage) prijs, omdat dit de gemeente de mogelijkheid biedt om een gewenste ontwikkeling te realiseren.

Speciaal voor deze transacties heeft de Commissie haar beleidsstandpunt kenbaar gemaakt die zij heeft neergelegd in de mededeling betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen<sup>7</sup>. Bij transacties met gronden en gebouwen moet de overheid zich daarom aan de in de mededeling genoemde verkoopprocedures houden, om te voorkomen dat er een vermoeden van staatssteun ontstaat. De mededeling ziet niet op verhuur, pacht, schenking, aankoop of leaseconstructies van gronden en gebouwen door openbare instanties, maar kan wel naar analogie worden toegepast in deze gevallen.

#### Inhoud van de mededeling

In de mededeling zijn de procedures weergegeven waarmee de overheid de verkoop van gronden en gebouwen zodanig kan afwickelen dat geen vermoeden van ongeoorloofde staatssteun in de zin van artikel 87 lid 1 EG optreedt.

---

<sup>7</sup> Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (PbEG 1997, C 209/3).

<sup>8</sup> Zie voetnoot 6.

Er zijn twee procedures, namelijk:

1. Verkoop via een onvoorwaardelijke biedprocedure (artikel 1). Door deze procedure ontstaat het beste bod op de grond of de gebouwen dat met de marktwaarde overeenstemt. Gaat de overheid op een dergelijk bod in dan zal van voordeel geen sprake zijn en dus niet van staatssteun.
2. Verkoop zonder onvoorwaardelijke biedprocedure (artikel 2). Bij deze procedure wordt een onafhankelijke deskundige ingeschakeld die een taxatie uitvoert van de marktwaarde voorafgaand aan de onderhandelingen.

De tweede variant kan een oplossing zijn in de situatie dat er maar sprake is van één enkele gegadigde. Indien na een redelijke inspanning om de gronden en gebouwen te verkopen tegen de vastgestelde waarde echter blijkt dat dit niet zal lukken, wordt een afwijking van 5% van de prijs geacht overeen te komen met de marktwaarde. Mocht het ondanks de afwijking van 5% na een redelijke termijn nog steeds niet lukken om de gronden of de gebouwen te verkopen, dan kan op basis van verkregen kennis en ontvangen aanbiedingen de waarde opnieuw worden vastgesteld.

Daarnaast geeft de mededeling duidelijk aan dat indien niet aan deze twee verkoopprocedures is voldaan de transactie bij de Commissie dient te worden gemeld zodat de Commissie kan nagaan of er bij een bepaalde transactie eventueel sprake is van steun en of die steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

Omgekeerd betekent dit ook dat, als er wel sprake is geweest van een openbare biedprocedure of een onafhankelijke taxatie voorafgaand aan de onderhandelingen, de verkoop van gronden of gebouwen *niet* gemeld hoeft te worden. De Commissie is echter wel bevoegd in geval van twijfel zelf een onafhankelijke taxatie uit te laten voeren.<sup>9</sup>

Uit de uitnodiging van de Commissie tot het maken van opmerkingen inzake de steunverlening aan SCI/Hewlett-Packard<sup>10</sup> op het Internationaal Bedrijvenpark Friesland te Heerenveen blijkt dat de overheid er met een onafhankelijke taxatie nog niet altijd is. De Commissie behoudt zich het recht voor om een en ander zelf na te rekenen, indien zij eraan twijfelt of de taxatie overeenkomstig algemeen aanvaarde marktindicatoren en taxatienormen of in overeenstemming met de mededeling is verricht.<sup>11</sup>

Ook in het geval van de opening van de onderzoeksprocedure van de Commissie naar de bouw van het nieuwe stadion van voetbalclub AZ in Alkmaar is het onderwerp de verkoop van grond

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld Beschikking inzake de waterstofperoxidefabriek FMC te Delfzijl PbEG 1998, L 171/36; en de procedure ten behoeve van de grondtransactie AZ, Pb C 266 van 5.11.2003.

<sup>10</sup> PbEG 1999, C 144, pagina 4.

<sup>11</sup> PbEG 1999, C 144, pagina 4 en verder.

geweest. Hier heeft de Commissie na drie verschillende taxatierapporten de lidstaat nog een vierde taxatie laten uitvoeren om tot een bepaling van de marktwaarde te komen.<sup>12</sup>

### 2.2.3 Steun in geringe omvang: de 'de minimis'-verordening'<sup>13</sup>

Niet onder het steunverbod vallen steunmaatregelen van geringe omvang.

In pps-constructies die betrekking hebben op kleinere projecten kan de 'de minimis'-verordening een mogelijkheid zijn voor een tegemoetkoming door de overheid, omdat deze vanwege haar geringe omvang niet geacht wordt de tussenstaatse handel te belemmeren. De minimis-steun wordt nadrukkelijk gekoppeld aan de voorwaarde dat de steun aan één bedrijf niet meer mag bedragen dan € 100.000 per periode van drie jaar.

Belangrijk daarbij is wel dat het bedrag voor één onderneming geldt. Hierbij dient in acht te worden genomen dat de Commissie bij de beoordeling of er sprake is van één onderneming door allerlei formeel-juridische eigendomsconstructies heen prikt.<sup>14</sup> Het opsplitsen van bedrijven in verschillende juridische entiteiten ten behoeve het verlenen van staatssteun aan elke nieuwe entiteit is dan ook niet geoorloofd.<sup>15</sup> De Commissie kan de entiteit met de opgesplitste delen als een geheel blijven zien waaraan in totaal maar een keer € 100.000 steun kan worden verleend.

#### Toezicht

Om te waarborgen dat dit bedrag niet wordt overstegen, deelt de lidstaat bij het verlenen van de de minimis-steun aan de onderneming mee, dat het om de minimis-steun gaat, en verlangt zij van de betrokken onderneming alle gegevens over de minimis-steun die de onderneming in de voorgaande drie jaar heeft ontvangen. De lidstaten verzamelen en bewaren alle informatie die betrekking heeft op de toepassing van deze verordening gedurende een periode van 10 jaar. Deze dossiers moeten alle informatie bevatten die nodig is om na te gaan of aan de voorwaarden van de verordening is voldaan.

#### Voorbeeld (fictief)

Een gemeente in het westen van het land gaat met een marktpartij en een regionale ontwikkelingsmaatschappij een joint venture aan in de vorm van een besloten vennootschap, genaamd Grexa bv. De gemeente X neemt voor 50% deel in Grexa bv, de ontwikkelings-

<sup>12</sup> In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan. Inmiddels is er een nieuwe onderhandeling gestart tussen de gemeente en AZ en heeft de Commissie wel aangegeven dat het feit, dat er een taxatie ligt **voor** de nieuwe onderhandeling, voldoende is voor een goedkeuring van de verkoop.

<sup>13</sup> Verordening (EG) nummer 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 EG op de minimis-steun.

<sup>14</sup> Zie beschikking van de Commissie inzake de steun van Nederland aan een aantal Nederlandse tankstations in de grensstreek met Duitsland.<sup>14</sup> De Commissie hanteert bij de beoordeling of er sprake is van één onderneming een functionele benadering. Bij oliemaatschappijen die eigenaar en exploitant zijn van verschillende tankstations moet de oliemaatschappij worden gezien als begunstigde onderneming en moet voor het steunbedrag op het niveau van de oliemaatschappij en niet die van het tankstation worden gekeken of er sprake is van een overschrijding van het steunplafond.

<sup>15</sup> HvJEG, arrest van 13 juni 2002, AB aflevering 30, 17 augustus 2002 nummer 248.

maatschappij voor 5% en een marktpartij voor 45%. Grexa bv koopt grond aan en maakt die bouwrijp ten behoeve van een regionaal bedrijventerrein.

Gemeente X wil American Systems Inc. (ASI) graag binnenhalen en verstrekt een “investeringspremie” van € 50.000 aan ASI. Grexa bv verkoopt ASI 8 hectare grond op het regionale bedrijventerrein en geeft € 100.000 korting op de grondprijs.

Omdat de overheid deelneemt in Grexa, moet de bijdrage als overheidsmiddelen worden gezien, als niet exact te herleiden is wat de oorspronkelijke publieke dan wel private bron is van de steun. De korting op de grondprijs zou daarom in zijn geheel als steun kunnen worden gekwalificeerd.

Bij elkaar genomen is er dus een economisch voordeel verleend ter hoogte van € 150.000. Cumulatief wordt met deze twee vormen van steun het bedrag van de ‘de minimis’-regel overschreden en moet de steun worden aangemeld.

#### 2.2.4 Leningen en Garanties

In haar mededeling over garanties<sup>16</sup> heeft de Commissie duidelijk gemaakt onder welke voorwaarden een individuele staatsgarantie niet als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1 wordt aangemerkt:

- a. de kredietnemer verkeert niet in financiële moeilijkheden;
- b. de kredietnemer zou op de financiële markten in beginsel ook zonder enig staatsoptreden een lening tegen marktvoorwaarden kunnen verkrijgen;
- c. de garantie heeft betrekking op een specifieke financiële transactie, geldt voor een vast maximumbedrag, dekt niet meer dan 80% van de uitstaande lening of andere financiële verbintenis (uitgezonderd obligaties en soortgelijke instrumenten) en is beperkt in de tijd;
- d. de kredietnemer betaalt voor de garantie de marktprijs (die onder meer afhangt van het bedrag en de looptijd van de garantie, de door de kredietnemer gestelde zekerheid, de financiële positie van de kredietnemer, de bedrijfstak en de vooruitzichten, de percentages van niet-terugbetaling en andere economische voorwaarden).

Het middel dat de overheid kan gebruiken om staatssteun te voorkomen is om zich als private investeerder te gedragen. De Commissie heeft dit in haar beschikkingenpraktijk als zogenaamd *market economy investor principle* uitgewerkt<sup>17</sup> met behulp waarvan kan worden aangetoond of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt die zij onder normale marktomstandigheden niet zou hebben verkregen.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag op staatssteun in de vorm van garanties; PbEG 2000, C 71/7.

<sup>17</sup> Zie Beschikking C (1998) 232 van de Commissie van 21 januari 1998, PbEG 1998, L171 pagina 36.

<sup>18</sup> Zie Handreiking voor een collegebesluit inzake subsidieverstrekking en steunverlening.

## 2.2.5 Compensatie voor publieke diensten

Vergoedingen van de overheid aan ondernemingen voor het uitvoeren van een publieke dienst (dienst van algemeen economisch belang), vormen geen staatssteun wanneer deze voldoen aan de vier criteria zoals het Hof van Justitie in het Altmark-arrest heeft geformuleerd. Op deze criteria wordt in paragraaf 4.7.1. ingegaan.

## 2.3 Vrijstellingen

### 2.3.1 Inleiding

Indien de steun aan alle staatssteuncriteria voldoet, maar binnen de voorwaarden van een vrijstellingsverordening valt, kan deze met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden beschouwd. Er hoeft hiervoor geen voorafgaande goedkeuring van de Commissie te worden gevraagd. Er bestaan vrijstellingsverordeningen op het gebied van werkgelegenheid, opleidingssteun, landbouw en visserij en MKB steun. De laatste is in pps-constructies het meest relevant.<sup>19</sup>

Om het toezicht op steunactiviteiten echter alsnog te waarborgen, worden aan steunmaatregelen die op grond van genoemde vrijstellingsverordeningen zijn verleend specifieke eisen gesteld.

### 2.3.2 Administratieve verplichtingen en publicatie

Er geldt een aantal administratieve verplichtingen en voorwaarden waarmee de betrokken overheid rekening mee heeft te houden indien zij steun verleent die onder een vrijstellingsverordening valt. Hiertoe behoort onder andere de verplichting een kennisgeving te doen door bekendmaking in het Publicatieblad van de EG. Ook de verplichting om van alle van aanmelding vrijgestelde steun een dossier bij te houden met informatie die door de Europese Commissie te allen tijde kan worden opgevraagd en een verslag dat één keer per jaar aan de Commissie wordt aangeboden, behoort daartoe.

### 2.3.3 Vrijstellingen voor steun aan kleine en middelgrote ondernemingen

Vaak komt het voor dat een overeenkomst wordt gesloten tussen een gemeente en een kleine of middelgrote onderneming die eigenaar is van een toekomstige bouwlocatie. Indien deze partij onder de definitie van een kleine of middelgrote onderneming valt, kan zij wellicht gebruik maken van de vrijstellingsverordening MKB steun.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Op de andere verordeningen wordt hier daarom niet verder ingegaan zij zijn beschreven in: Informatiewijzer voor decentrale overheden: Europese regelgeving over staatssteun, Europa decentraal en Ministerie van BZK.

<sup>20</sup> De verordening verwijst naar een aanbeveling van de Commissie van 1996 waarin de definitie van het MKB wordt gegeven<sup>20</sup>. In de verordening is een uittreksel van deze bijlage bijgevoegd als bijlage I. Aanbeveling 96/280/EG, PbEG L 10/33 van 3 april 1996 betreffende de definitie van kleine en middelgrote ondernemingen.

Onder kleine ondernemingen verstaat men een onderneming met minder dan 50 werknemers, waarvan de jaaromzet de € 10 miljoen niet overschrijdt of het jaarlijkse balanstotaal de € 10 miljoen niet overschrijdt, en die aan het zelfstandigheidscriterium voldoet.<sup>21</sup>

Middelgrote ondernemingen zijn ondernemingen met minder dan 250 werknemers, waarvan de jaaromzet de € 50 miljoen niet overschrijdt of het jaarlijkse balanstotaal de € 43 miljoen niet overschrijdt en die aan het zelfstandigheidscriterium voldoet.<sup>22</sup>

#### Voorwaarden en de in aanmerking komende kosten.

De maximale steunintensiteiten (het steunbedrag wordt daarbij uitgedrukt als percentage van de in aanmerking komende kosten) liggen voor het kleinbedrijf hoger (15%) dan bij de middelgrote ondernemingen (7,5%).

De in aanmerking komende kosten omvatten de kosten die betrekking hebben op investeringen in materiële of immateriële activa.

In pps-constructies zal het vooral gaan om steun voor investeringen in materiële activa. Belangrijk is daarbij dat de investering verband moet houden met de oprichting of uitbreiding van een vestiging van de onderneming, of met een fundamentele wijziging in het product(ieproces) van een bestaande vestiging.

#### Cumulatie

Bij cumulatie van MKB-steun met regionale steun, geldt dat het totale steunpercentage de maxima voor gebieden die vallen onder artikel 87 lid 3 onder c van het EG-verdrag niet met meer dan 10 procentpunten bruto mag overschrijden.<sup>23</sup> De totale netto steunintensiteit mag niet meer bedragen dan 30%. Hiervoor geldt echter wel dat in sommige gevallen de hogere regionale steunplafonds slechts van toepassing zijn, indien aan de in artikel 4 lid 3 van de verordening gestelde voorwaarden is voldaan. Dit houdt in dat de investering gedurende ten minste vijf jaar behouden moet blijven voor de regio en dat de onderneming ten minste 20% van de investeringskosten voor haar rekening moet nemen.

<sup>21</sup> Als zelfstandig wordt beschouwd de onderneming waarvan hoogstens 25% van het kapitaal of de stemrechten in handen is van een onderneming of verscheidene ondernemingen die niet onder het midden- en kleinbedrijf vallen. De drempel mag worden overschreden indien de onderneming in handen is van openbare participatiemaatschappijen, ondernemingen van risicokapitaal of institutionele beleggers, mits deze in geen enkel opzicht zeggenschap over de onderneming hebben.

<sup>22</sup> Deze definitie wordt gehanteerd op grond van de aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 sinds 1 januari 2005 (Pb EG, 20.5.2003, L124).

<sup>23</sup> De steunkaartregio's liggen in volgende provincies: Limburg, Overijssel, Drenthe, Groningen, Friesland, Flevoland. Een lijst met de gemeenten die binnen de provincies als steunkaartregio's zijn aangemerkt, is opgenomen in de Informatiewijzer staatssteun, van het Ministerie van BZK en Europa decentraal.

## 2.4 Meldingsplichtige steun

### 2.4.1 Inleiding

Als bij het verlenen van steun voldaan wordt aan alle criteria uit artikel 87 lid 1 EG en geen vrijstellingsverordening van toepassing is, dan dient de steunmaatregel te worden gemeld. Bij de motivering van de steunverlening is het goed om in de melding aansluiting te zoeken bij een richtsnoer of een mededeling van de Europese Commissie teneinde de kans op goedkeuring te vergroten. Bij pps-constructies komen verschillende staatssteunaspecten voor, waarover de Commissie een mededeling of richtsnoer heeft gepubliceerd. Belangrijke mededelingen betreffen het verlenen van garanties, de activiteiten ten behoeve het milieu en regionale of multisectorale steun. Ook het verstrekken van leningen en kredieten bergt het risico van ongeoorloofde staatssteun in zich, indien de overheid zich niet marktconform gedraagt.

### 2.4.2 Garanties, leningen en kredieten

De Europese Commissie heeft in de mededeling over staatssteun in de vorm van garanties<sup>24</sup> duidelijk gemaakt onder welke omstandigheden overheids garanties al dan niet als vorm van ongeoorloofde staatssteun moeten worden gezien (zie 2.2.4 onder welke voorwaarden garanties géén staatssteun vormen).

Indien een begunstigde onderneming aan een verleende garantie een niet marktconform voordeel ontleent, wordt dit als staatssteun gezien en moet er een melding gedaan worden. Vaak worden garanties afgegeven ten behoeve van een kredietnemer, die zonder garantie geen krediet zou kunnen ontvangen of met de garantie betere financiële voorwaarden kan verkrijgen. De mededeling geeft voorwaarden voor de criteria waarop de garantie moet worden beoordeeld. Belangrijke voorwaarden zijn onder andere de looptijd van de garantie en het bedrag, waarvoor de overheid garant staat. Het tijdstip, waarop de steun verleend wordt, is overigens de toekenning van de garantie. Wanneer de garantie feitelijk gebruikt wordt, doet er voor de beoordeling of het om een steunmaatregel gaat niet toe.<sup>25</sup>

Op het moment dat de overheid leningen of kredieten aan een onderneming verstrekt tegen niet marktconforme voorwaarden, dient dit als staatssteun aangemerkt te worden en moeten deze aan de Commissie worden gemeld. Onder niet marktconforme aspecten kan onder andere worden verstaan een lagere rente, langere looptijd en de achterstelling van een lening.

Wanneer een lening of garantie (deels) als staatssteun wordt aangemerkt, toets de Commissie deze vervolgens aan de kaderrichtlijnen en richtsnoeren betreffende horizontale, regionale en sectorale steun toegelicht en uiteengezet. Bij een mogelijk onderzoek zal de Commissie vooral

<sup>24</sup> Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag op staatssteun in de vorm van garanties; PbEG 2000, C 71/7.

<sup>25</sup> Een uitvoerigere beschrijving van de mededeling staat in de Handreiking voor een collegebesluit inzake Subsidieverstrekking en steunverlening. Ministerie van BZK, Europa decentraal, IPO en VNG, 2004. [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl).

kijken naar de steunintensiteit, de kenmerken van de begunstigden en de nagestreefde doeleinden.<sup>26</sup>

### 2.4.3 Milieusteun

De kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu<sup>27</sup> kan eveneens van belang zijn bij pps. Het komt immers vaak voor dat gebiedsontwikkelingsprojecten gepaard gaan met bodemsaneringen van bijvoorbeeld industriële gebieden. In deze kaderregeling stelt de Commissie vast in welke mate en in welke omstandigheden steunmaatregelen door de overheid mogen worden verleend in verband met de bescherming van het milieu.<sup>28</sup>

#### Inhoud van de kaderregeling

Onder milieubescherming valt volgens de kaderregeling elke maatregel die gericht is op preventie of herstel van aantastingen van de natuurlijke omgeving of de natuurlijke hulpbronnen, dan wel de aanmoediging van een rationeel gebruik van de hulpbronnen.<sup>29</sup> Hiertoe behoren ook energiebesparende maatregelen en maatregelen die het gebruik van hernieuwbare energiebronnen bevorderen. In de kaderregeling speelt het beginsel uit artikel 174 EG, 'de vervuiler betaalt', een centrale rol.

Ondernemingen dienen de kosten die verband houden met de bescherming van het milieu zelf te dragen en dienen deze kosten te internaliseren, dat wil zeggen dat de betreffende kosten in de productiekosten moeten worden opgenomen.<sup>30</sup> Alleen als de steun is bedoeld voor de aanpassing aan of het overtreffen van nieuwe communautaire normen, kan een deel van de extra kosten die daarmee gemoeid zijn, gesubsidieerd worden. Activiteiten op het gebied van landbouw, onderzoek & ontwikkeling en advisering op milieugebied zijn van de kaderregeling uitgesloten, de bepalingen daarover zijn in de landbouwrichtsnoeren resp. het O&O-steunkader opgenomen. Maatregelen ten behoeve van opleidingen op milieugebied zijn vrijgesteld van aanmelding op grond van de vrijstelling voor opleidingssteun.

### 2.4.4 Regionale en multisectorale steun

Indien pps-overeenkomsten worden gesloten in gebieden die onder de regionale steunkaart vallen, kan onder bepaalde voorwaarden aanvullende steun worden verleend zonder dat dit tot onverenigbare steun leidt. Wel moet steun in het kader van de regionale doelstellingen en grote investeringsprojecten bij de Commissie worden aangemeld.

Regionale steunmaatregelen zijn bestemd om op grond van artikel 87 lid 3 sub c EG bepaalde achtergestelde regio's te ontwikkelen door middel van duurzame investeringen en door schepping

<sup>26</sup> Zie Mededeling over garanties, pagina 5.

<sup>27</sup> Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu; PbEG 2001, C 037 pagina 3.

<sup>28</sup> Zie onder andere: I. Klinge-van Rooij (red.), *Bouwen voor Ruimte*, Kluwer, 2003; pagina 33.

<sup>29</sup> Voetnoot 24

<sup>30</sup> Zie ook: Hessel /Neven, *Staatssteun en EG recht*, pagina 185.

van de werkgelegenheid te steunen. Deze maatregelen kunnen, onder de voorwaarden zoals zij beschreven zijn in de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen<sup>31</sup> en de multisectorale kaderregeling betreffende steun voor grote investeringsprojecten, verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt.

Tot en met 2006 kunnen Nederlandse decentrale overheden initiële investeringen in vast kapitaal in steunkaartregio's ondersteunen. Dit kunnen zij onder andere doen ten behoeve van de oprichting van een nieuwe vestiging, de uitbreiding van een bestaande vestiging of het starten van een activiteit die een fundamentele wijziging in het product of het productieproces van een bestaande vestiging meebrengt. De regio's liggen in de provincie Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Flevoland, Limburg.<sup>32</sup>

## 2.5 Procedurele aspecten van staatssteun

Op grond van artikel 88 EG dient elk voornemen van de overheid tot invoering of wijziging van een steunmaatregel gemeld te worden bij de Europese Commissie. De maatregelen mogen niet worden uitgevoerd voordat de Commissie deze heeft goedgekeurd.

### 2.5.1 Melding

Procedurele aspecten van staatssteun zijn opgenomen in artikel 88 EG. Op grond van deze bepaling moet elk voornemen van de overheid tot invoering of wijziging van een steunmaatregel gemeld worden bij de Commissie. De maatregelen mogen niet worden uitgevoerd voordat de Commissie deze heeft goedgekeurd. De Commissie dient een beslissing te nemen binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van de volledige melding. De termijn verschuift wanneer er nadere vragen door de Commissie worden gesteld. In die tijd waarin de Commissie de verenigbaarheid van de steun onderzoekt, mag de steunmaatregel niet worden uitgevoerd (standstill-beginsel). Indien de Commissie binnen twee maanden niets van zich laat horen, geldt de steunmaatregel in principe als goedgekeurd. De overheid kan dan per brief de Commissie ervan in kennis stellen dat zij voornemens is de steun te verlenen. De Commissie heeft hierna wel nog 15 dagen de tijd om over de geplande steunverlening een beslissing te nemen. Een meldingsprocedure kan veel tijd en geld kosten (rente over aangekochte grond). Partijen dienen hierop bedacht te zijn.

Indien er twijfel over de verenigbaarheid van de steunmaatregel bestaat, leidt de Commissie de formele onderzoekprocedure in. Deze procedure duurt gemiddeld 18 maanden.

<sup>31</sup> PbEG 1998, C 74, pagina 9. Gewijzigd door de Wijziging van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, PbEG 2000, C 258, pagina 5.

<sup>32</sup> Voor een uitgebreid overzicht van de gemeenten die in de verschillende provincies als steunregio zijn aangemerkt en de steunpercentages die aan elke gemeente kan worden toegekend, zie: De staatssteunwijzer, pagina 41.

## 2.5.2 Risico van niet melden

Wanneer steun onrechtmatig is verleend, kan de Commissie een procedure voor onrechtmatige steun beginnen.

Steun is onrechtmatig verleend in de volgende gevallen:

- De steun is niet gemeld, maar wel verleend;
- De steun is wel gemeld, maar verleend voordat de Commissie een beschikking heeft genomen;
- De steun is gegeven in strijd met een negatieve beschikking of in strijd met de voorwaarden in een positieve beschikking.<sup>33</sup>

In de eerste twee gevallen is de steunmaatregel onrechtmatig. Zij kan niet uitgevoerd worden omdat in deze tijd het standstill-beginsel geldt. Het niet melden van de steunmaatregel kan al leiden tot een terugvorderingplicht, ook al wordt de maatregel later goedgekeurd. In het derde geval is de maatregel ook onrechtmatig verleend en vrijwel zeker onverenigbaar met de interne markt en zal niet worden goedgekeurd.

### Klacht bij de Europese Commissie

De Commissie kan in het geval van één van de hierboven geschetste gevallen een procedure onrechtmatig verleende steun starten. Dit kan na een klacht door een derde (men hoeft geen belanghebbende te zijn) of op eigen initiatief door de Commissie. Hiervoor geldt dezelfde procedure als in een voorlopige procedure in geval van melding. De Commissie is hierbij niet gebonden aan de 2 maanden beslistermijn, wel moet zij een redelijke termijn in acht nemen.

Nadat de Commissie de lidstaat gelegenheid heeft gegeven om informatie te geven, kan zij een bevel geven, met het doel alle onrechtmatige steun op te schorten totdat zij een goedkeurende beschikking heeft genomen. In dringende gevallen kan zij zelfs eisen dat alle gegeven steun teruggevorderd moet worden tot een goedkeurende beschikking is gegeven.

### Klacht bij de nationale rechter

Een belanghebbende kan zich naast een klacht bij de Commissie ook tot de nationale rechter wenden om stopzetting van niet-gemelde of niet-goedgekeurde steun te eisen.<sup>34</sup> Ook kan de nationale rechter in een geding tegen een bestemmingsplan de overheid belemmeren om haar plannen voor toekenning van steun door te voeren. Dit werd duidelijk door de uitspraak van de Raad van State in zake de gemeente Haaksbergen.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> De procedurele aspecten zijn grotendeels overgenomen uit: Handreiking voor een collegebesluit inzake subsidievertrekking en steunverlening. Europa decentraal en Ministerie van BZ, februari 2004.

<sup>34</sup> Zie procedure in de zaak Appingedam. Hier heeft de voorzieningen rechter te Groningen een uitspraak gewezen in een geschil tussen Essent en de Gemeente Appingedam over verleende staatssteun voor de aanleg van een glasvezelkabelnet, waardoor de aanleg van het net geschorst moest worden. [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) Voorzieningen rechter Groningen 3 september 2004. KGZA,04-271.

<sup>35</sup> Uitspraak van de Raad van State van 6 mei 2004, zaaknummer 200303711/1.

### **Financiering van onrendabele top: Gemeente Haaksbergen**

De gemeente Haaksbergen heeft tijdens de voorbereiding van een ontwerp bestemmingsplan over de revitalisering van de binnenstad onderzoek gedaan naar de bestaande situatie en mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de gemeente. In dat onderzoek heeft de gemeente vanaf het begin de uitvoerbaarheid van het plan betrokken. Er is voorzien in een gemeentelijke bijdrage van 38,5% van de kosten van het plan zonder dat er op dat moment een melding bij de Commissie is gedaan van de overheidsbijdrage in het plan.

De gemeente heeft volgens de Raad van State geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de subsidiëring in strijd zou kunnen zijn met artikel 87, lid 1 van het EG verdrag.

Gedeputeerde Staten hebben bij de beoordeling van de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan volgens de Raad van State ten onrechte geen rekening gehouden met de onzekere financiële steun van gemeente. Indien de steun niet toegekend mag worden, is het onduidelijk of het plan wel kan worden uitgevoerd. Daarmee is het genomen besluit, volgens de Raad van State, in strijd met de bij de voorbereiding van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Inmiddels is de steun aangemeld, maar de uitslag daarvan laat nog op zich wachten.

#### *Facit:*

Ook al zou de steun uiteindelijk worden goedgekeurd, dan heeft het niet melden als zodanig tot vertraging geleid. Het plan is wellicht onuitvoerbaar geworden omdat de kosten voor de herontwikkeling in de tussentijd gestegen zijn.

### 3. PPS algemeen

#### De verschillende pps-soorten

Publiek-private samenwerking kan zich voordoen in verschillende vormen. In deze handleiding over staatssteun en pps bij gebiedsontwikkeling zal daarbij in het bijzonder worden ingegaan op de volgende soorten: bouwclaimovereenkomst, de gezamenlijke grondexploitatie, de joint venture en de concessie. Ter verduidelijking zullen deze pps-soorten worden afgezet tegen zowel de volledig private als de volledig publieke grondexploitatie.

Zoals in hoofdstuk twee al is aangegeven, bestaan er aspecten die in elke pps-vorm risico's op ongeoorloofde staatssteun inhouden. In deze handleiding worden de meest in het oog springende staatssteunaspecten behandeld. Deze zijn:

- Het afdekken van een onrendabele top (financiering van een tekort) door subsidies in het algemeen (zie: 4.1).
- Het verstrekken van garanties, leningen en kredieten tegen niet-marktconforme voorwaarden (zie: 4.2).
- Het verstrekken van opdrachten door de overheid voor een te hoge aanneemsom (zie: 4.5.1).
- Het realiseren van werkzaamheden door de overheid zonder of voor een te lage tegenprestatie (zie: 4.5.2 en 4.6.2).

Alvorens deze onderwerpen apart belicht worden in hoofdstuk 4, wordt in dit hoofdstuk eerst ingegaan op de verschillende pps-vormen en welke staatssteunvragen bij elk van de vormen kunnen spelen.

#### 3.1 Bouwclaimovereenkomst

Onder een *bouwclaimovereenkomst* wordt de overeenkomst verstaan waarbij de gemeente grond aankoopt van een ondernemer binnen een toekomstig bestemmingsplangebied, deze grond bouwrijp maakt en de oorspronkelijke eigenaar naar rato van zijn inbreng bouwrijpe grond terugverkoopt. De claim bestaat uit het aantal kavels waarop de marktpartij het recht van koop in het plan verkrijgt. Die kavels hoeven niet specifiek op de door de marktpartij aan de gemeente verkochte plek te liggen.

Het gaat over het algemeen om een ondernemer die in principe zelfrealisator zou kunnen zijn, maar bereid is tot het aangaan van deze transactie omdat zijn doel is het bouwen van woningen (of bedrijfsgebouwen) en niet zozeer het overall-ontwikkelen van het gebied. Een andere reden kan zijn dat de marktpartij zodanig versnipperde eigendommen in het gebied heeft, dat realisatie op eigen kracht niet mogelijk is en er met behulp van de gemeente een logische verdeling kan

ontstaan. Soms zijn er ook meerdere marktpartijen die dergelijke eigendommen in het gebied hebben en die niet op eigen kracht kunnen ontwikkelen.

Deze contractvorm kan aantrekkelijk zijn voor gemeenten, omdat het kostenverhaal dan via de gronduitgifte loopt en er geen exploitatieovereenkomst of baatbelasting bij komt kijken. Er kan dan ook geen discussie ontstaan over de exploitatiebijdrage of de hoogte van de aanslag.

Indien een gemeente het bouwrijp maken aan de marktpartij wil overlaten of opdragen, kan ze ervoor kiezen om slechts fiscaal bouwrijp te maken. Onder fiscaal bouwrijp maken wordt verstaan dat de gemeente net voldoende werkzaamheden uitvoert om BTW-plichtig te worden, maar de ontwikkeling en realisatie van de openbare voorzieningen en dus de verdere exploitatie van de bouwgrond aan de marktpartij overlaat<sup>36</sup>.

Ondanks de voordelen voor partijen schuilen er riskante aspecten van staatssteun in het aangaan van bouwclaimovereenkomsten en dienen gemeenten en provincies daarom bij de beoordeling van de (financiële) uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan rekening te houden met staatssteunregels. Er wordt bij dergelijke overeenkomsten namelijk vaak afgesproken dat de ontwikkelaar op basis van zijn inbreng recht heeft op een grondprijs waarin de winst voor de gemeente beperkt blijft. Ook elementen als de in de kostprijs door te berekenen omslagfondsen (dat wil zeggen gemeentelijke reserveringen voor de bekostiging van een bepaald doel, zoals bovenwijkse voorzieningen) behoren vaak tot de onderhandelingen.

Bij een bouwclaimovereenkomst moet er met name rekening worden gehouden met vier verschillende aspecten waarbij de gemeente het risico loopt inkomsten te missen en de ondernemer wellicht bevoordeeld wordt. Deze aspecten zijn (niet uitputtend):

#### Staatssteunaspecten bij bouwclaimovereenkomsten

- Aankoop door de gemeente van grond van een ondernemer voor een prijs die boven de marktwaarde ligt (zie: 4.3.1).
- Verkoop van grond aan een onderneming voor een prijs die onder de marktwaarde ligt (zie: 4.3.2).
- Verkoop van fiscaal bouwrijp gemaakte gemeentegrond aan een ondernemer met een ontwikkelopdracht voor een prijs die onder de marktwaarde ligt (zie: 4.4).
- Niet in de koopprijs betrokken vergoedingen zoals het verlenen van een bouwclaim elders of het niet volledig in rekening brengen van kosten zoals leges (zie: 4.3.2).

<sup>36</sup> De omzetbelasting kan door de ondernemer in vooraftek worden gebracht waardoor deze niet ten laste van de ondernemer blijft. Zou er niet fiscaal bouwrijp gemaakt worden, dan is 6 % overdrachtsbelasting verschuldigd, die niet in aftrek gebracht kan worden.

## 3.2 De gezamenlijke grondexploitatie

De *gezamenlijke grondexploitatie* is een overeenkomst waarbij een of meer marktpartijen met de betrokken gemeente gezamenlijk de grondexploitatie van een toekomstig bestemmingsplangebied voeren en de winst of het verlies daaruit op grond van een contract wordt verdeeld. Hier is sprake van een vorm van risicodragende deelneming die slechts contractmatig is georganiseerd en niet in een speciaal daarvoor opgerichte rechtspersoon. Een van beide partijen beheert de grondexploitatie, de andere partij controleert. Over het algemeen worden vooraf afspraken gemaakt over het te gebruiken exploitatiemodel, het percentage waarmee de partijen deelnemen in de grondexploitatie en de wijze waarop de controle plaatsvindt. Met name de waarde waarvoor de grond, die in eigendom van partijen is, in de grondexploitatie wordt ingevoerd, is van belang voor de staatssteunproblematiek. Ook kunnen zich problemen voordoen bij de winst- of verliesdeling.

Het gevaar van deze samenwerkingsconstructie met betrekking tot staatssteun doet zich voor bij de vraag door welk van de partijen de grondexploitatie wordt gevoerd, en zal met name spelen indien de exploitatie niet zonder bijdrage van buitenaf dekkend te maken is. Immers, als de grondexploitatie bij de gemeente gevoerd wordt, zal de marktpartij aan een eventueel verlies moeten meebetalen en daartoe een betaling aan de gemeente doen. Wanneer de gemeente van deze betaling afziet, kan dat een staatssteungevoelig voordeel opleveren. Maar als de grondexploitatie bij de marktpartij wordt gevoerd, kan de gemeente een vergoeding geven om deze haalbaar te maken. Als die te groot is en/of niet-marktconform, dan levert dat ook een staatssteungevoelig voordeel op.

Bij een gezamenlijke grondexploitatie kunnen de volgende activiteiten tot ongeoorloofde staatssteun leiden:

### Staatssteunaspecten bij de gezamenlijke grondexploitatie

- Bijdragen in het verlies van een gezamenlijke grondexploitatie voor meer dan het procentuele deel dat de overheid toekomt (zie: 4.6.3).
- Afzien van winstdeling uit een gezamenlijke grondexploitatie door de gemeente (zie: 4.6.2)

## 3.3 De joint venture

Een joint venture is een samenwerking tussen een of meer overheidsorganen en een of meer ondernemers in de vorm van een rechtspersoon, een vennootschap onder firma of een maatschap. Partijen treden dus onder gezamenlijke naam op in een al dan niet als rechtspersoon georganiseerde onderneming. Staatssteun kan dan betrekking hebben op de rechtspersoon, waarin de joint venture georganiseerd is, als zij steun ontvangt maar ook op andere rechtspersonen als de joint venture mede met overheidsmiddelen is gefinancierd steun verstrekt.

Deelneming in een rechtspersoon met minder dan 50% overheidsaandeel kan al het risico op staatssteun met zich mee brengen, omdat elke vorm van publieke investering die tot voordeel voor een bepaalde marktpartij leidt, als verstrekking van overheidsmiddelen gezien kan worden. U-bocht constructies helpen niet dit risico te voorkomen. Met een risicodragende deelneming in een maatschap of een rechtspersoon wordt het risico van een mogelijk verlies tussen de marktpartij en de gemeente gedeeld in plaats van door de marktpartij alleen gedragen. In bepaalde situaties zou dit tot een verstoring van de markt kunnen leiden. Bij het aangaan van een joint venture ten behoeve van gebiedsontwikkeling kunnen gemeenten en een of meer marktpartijen deelnemen in een specifiek voor de ontwikkeling opgerichte bv of cv-bv combinatie.<sup>37</sup> Door die rechtspersoon<sup>38</sup> wordt over het algemeen de grondexploitatie gevoerd, waarbij de grond die partijen in eigendom hebben in de bv wordt ingebracht en op enig moment feitelijk wordt overgedragen aan een derde ontwikkelaar tegen een bepaalde waarde. Die waarde kan onder de marktwaarde liggen, waardoor de joint venture (zelf een onderneming) wordt bevoordeeld en uiteraard ook de medevennoten van de gemeente.

Het participeren door een gemeente in een maatschap of een rechtspersoon met een marktpartij kan daarom staatssteungevoelig zijn als de ondernemer zonder de participatie een verlies verwacht dat hij door een samenwerkingconstructie kan beperken of zelfs naar winst om kan buigen. Ook als de joint venture winst maakt met behulp van overheidsgeld kan dit staatssteun betekenen. De joint venture kan zowel als verstrekker van steun aan bijvoorbeeld een derde bouwondernemer of als ontvanger van steun door de overheid optreden. In beide gevallen is het van belang dat de gemeente tegen marktconforme voorwaarden deelneemt als een private investor om staatssteun te voorkomen. De Commissie hanteert hiervoor het *market economy investor principle*.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> De cv-bv combinatie wordt vaak gekozen om ervoor zorg te dragen dat de aansprakelijkheid van de participanten wordt beperkt tot de inleg (dat is een kenmerk van de commanditaire vennootschap). Aangezien de cv slechts een overeenkomst is, en de participanten niet extern mogen handelen (bij gebreken waarvan zij alsnog hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de schulden van de cv) moet er een rechtspersoon, vaak een bv, komen die de cv extern vertegenwoordigt.

<sup>38</sup> In plaats van joint venture wordt voor de specifiek voor de pps op te richten rechtspersoon ook wel eens de term SPV (special purpose vehicle) gebruikt.

<sup>39</sup> Zie beschikking nr. C(1998)232 van de Commissie van 21 januari 1998, PbEG 1998, L171/36 voor een uitwerking van het *market economy investor principle*.

### Staatssteunaspecten bij de joint venture

- Inbreng van de grond in de joint venture door de gemeente tegen een lagere verrekeningsprijs dan de marktwaarde (zie: 4.3.1).
- Verkoop door de joint venture van bouwrijp gemaakte grond aan een derde onderneming tegen een te laag bedrag als de gemeente deelneemt in de joint venture (zie: 4.3.2).
- Als de gemeente de grond wel inbrengt voor de marktwaarde maar de joint venture bouwrijpe grond voor een bedrag onder de marktwaarde verkoopt aan derde ondernemers (zie: 4.3.1).
- Het vragen van een te lage exploitatiebijdrage van de gezamenlijke rechtspersoon (zie: 4.6.3).
- Winstuitkering aan de gemeente verbinden aan een drempel (hoogte of achtergesteld), terwijl die drempel niet geldt voor de deelnemende marktpartij(en) (zie: 4.6).
- Financiering van de joint venture door gemeente tegen lagere dan marktconforme rente en voorwaarden en het verstrekken van niet-marktconforme garanties (zie 4.2).

## 3.4 De concessie

Pps-constructies kunnen ook in de vorm van concessieovereenkomsten worden gesloten. De concessie is een samenwerkingsvorm waarin een overheidsorgaan naast het ontwerpen, het bouwen en financieren van het project ook het onderhoud of de exploitatie ervan aan de ondernemer opdraagt.

De definitie voor concessieovereenkomsten voor openbare werken/diensten luidt op grond van artikel 1 lid 3 en lid 4 van Richtlijn 2004/18/EG: “de concessieovereenkomst voor werken/diensten is een overeenkomst met dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht voor werken/diensten, met uitzondering van het feit dat de tegenprestatie voor de uit te voeren werken/diensten bestaat hetzij uit uitsluitend het recht het werk/de dienst te exploiteren, hetzij uit dit recht, gepaard gaande met een prijs”.

In de “Interpretatieve Mededeling van de Commissie over concessieovereenkomsten in het communautaire recht”,<sup>40</sup> geeft de Commissie een aantal kenmerken van een concessieovereenkomst:

- Een aanzienlijk deel van de inkomsten van de concessiehouder dient uit de exploitatie te worden verkregen. De concessiehouder draagt het voornaamste exploitatierisico;
- De overheid kan een aanvullende prijs betalen en zo het exploitatierisico verminderen;
- de concessie is een overeenkomst onder bezwarende titel;

<sup>40</sup> Brussel, 12 april 2000.

- een aanbestedende dienst (overheid/exploitatiemaatschappij) verleent de concessie;
- de concessie wordt door de overheid verleend aan de concessiehouder; krachtens het lichte aanbestedingsregime dat voor concessies bestaat, is de concessie niet aan alle verplichtingen van het aanbestedingsregime onderworpen;
- het overdragen aan de concessiehouder van de verplichting een publieke taak te verrichten.

De concessieovereenkomst verschilt met de overheidsopdracht doordat de bezoldiging van de onderneming bestaat uit hetzij uitsluitend een exploitatierecht, hetzij dit recht, gepaard gaande met een prijs.

Er bestaan verschillende vormen van concessies zoals:

1. Concessieovereenkomsten voor werken en diensten;
2. Geïntegreerde contracten (werken/diensten);
3. DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain en Operate), contracten voor de realisatie van publieke werken en de exploitatie hiervan. Geïntegreerde contracten komen vaak voor bij de aanleg van grote infrastructuur. Daarbij kan het om de aanleg van een publiek gebouw gaan met eventueel de uitvoering van een publieke taak. (Voorbeeld: zwembad, waarin het schoolzwemmen wordt verzorgd).

In deze handleiding gaat het alleen om concessieovereenkomsten bij gebiedsontwikkeling. Deze zijn niet afzonderlijk gedefinieerd in Europese wetgeving. De concessie bij gebiedsontwikkeling houdt in dat planvorming en grondexploitatie van het gehele gebied, van zowel publieke werken (riolering, wegen) als commerciële werken (kantoren, woningen en winkels) door de marktpartij worden uitgevoerd. De grond wordt door de gemeente aan de ontwikkelaar overgedragen. De gemeente beperkt zich wat betreft de inrichting van het gebied tot het opstellen van een programma van eisen.<sup>41</sup>

Wanneer de openbare werken boven de drempelwaarde van de Richtlijn Werken uitkomen, zullen deze openbare werken moeten worden aanbesteed. Indien het een gecombineerd contract van diensten en werken betreft, dan rijst de vraag welk deel als hoofddoel moet worden omschrijven en welk deel kan als bijkomstig worden beschouwd om te bepalen welke aanbestedingsrichtlijn van toepassing is.<sup>42</sup>

Als voorbeeld van een concessie bij gebiedsontwikkeling zou de herontwikkeling van (binnen)stedelijk gebied kunnen dienen, waarbij aan de ontwikkelaar ook het beheer en onderhoud van publieke diensten zoals een park, speeltuinen, buurthuizen en/of scholen, de verzorging van

<sup>41</sup> Handleiding samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling, hoofdstuk 7.

<sup>42</sup> De relatie tussen de concessieovereenkomst en het aanbestedingsrecht zal verder worden besproken in par. 4.5.4. Zie voor een uitvoerigere beschrijving ook: M. B. Nijhof, De concessie in Europeesrechtelijk perspectief, Deventer 2000.

het schoolzwemmen in een zwembad, wordt overgedragen. Ook het overdragen van parkmanagement met onderhoud van de groenvoorzieningen bij de aanleg van een bedrijvenpark, zou mogelijkwijze in een concessie-overeenkomst kunnen worden geregeld.

De relatie met staatssteun ontstaat vooral bij het aangaan van de overeenkomst en de bepaling van de financiële bijdrage aan het project. De steun zou een onderdeel kunnen uitmaken van de randvoorwaarden van het contract, waarin de hoogte van de financiële bijdrage voor de publieke diensten bepaald wordt.

#### **Staatssteunaspecten bij concessies**

- De keuze van de private partner verloopt niet conform de algemene verdragsbeginselen, waardoor onzeker is of sprake is van een marktconforme prijs (zie: 4.5.4).
- Het uitbesteden van publieke diensten aan de concessiepartner tegen een te hoge vergoeding (zie: 4.7).
- Het overdragen van grond en infrastructuur die ten dienste komt van een concessiehouder tegen een te lage prijs. (zie: 4.3).

### **3.5 Grondexploitatie zonder pps**

De hierna te bespreken vormen van grondexploitatie zijn geen pps-vormen, maar worden hier beschreven om het verschil met pps duidelijk te maken dat staatssteunaspecten ook bij deze vormen kunnen voorkomen.

#### **3.5.1 Volledig private grondexploitatie**

Er is sprake van een volledig private grondexploitatie als de ondernemer de grond zelf in eigendom heeft verworven van een private eigenaar. Voor het ontwikkelen van de grond kan gemeentelijke medewerking noodzakelijk zijn, waarbij de gemeente op grond van artikel 42 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) een exploitatiebijdrage kan vragen.

Staatssteungevoelige elementen in geval van een volledig private grondexploitatie zijn:

#### **Staatssteunaspecten bij volledig private grondexploitatie**

- De hoogte van de exploitatiebijdrage die de exploitant aan de gemeente moet betalen, kan lager worden gesteld dan krachtens de gemeentelijke exploitatieverordening in rekening mag worden gebracht. (zie: 4.6.2).
- De toekenning van locatiespecifieke subsidies in bepaalde gevallen. (zie: 4.1).

#### **3.5.2 Volledig publieke grondexploitatie**

Er is sprake van een volledig publieke grondexploitatie in geval van actieve grondpolitiek (indien de gemeente ernaar streeft zelf de benodigde gronden in eigendom te krijgen). De gemeente verwerft in het kader van gebiedsontwikkeling de grond, maakt die bouwrijp en verkoopt de bouwgrond aan

een bouwondernemer of rechtstreeks aan de uiteindelijke gebruiker. In dit geval is er geen sprake van pps, maar kan, door een te lage grondprijs te rekenen, wel staatssteun ontstaan als er aan de voorwaarden van artikel 87 lid 1 EG-verdrag is voldaan.

Analoog aan de publiek-private samenwerking kan de volledig publieke grondexploitatie ook in de vorm van een publiek-publieke samenwerking plaatsvinden. In dat geval is er een samenwerkingsverband tussen verschillende overheden bij de gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld tussen verschillende gemeenten bij de realisatie van een bedrijventerrein of tussen de gemeente en de provincie in een ruimte voor ruimteregeling, waarin agrarische bedrijfsgebouwen worden vervangen door woningen. Hoe de publiek-publieke samenwerkingsvorm ook is georganiseerd,<sup>43</sup> de eventuele steun die door dit samenwerkingsverband aan ondernemingen wordt verstrekt, is overheidssteun.

In de volgende gevallen kan er sprake zijn van staatssteun door de samenwerkende overheidsorganen:

#### Staatssteunaspecten bij volledig publieke grondexploitatie

- Verkoop van door de gemeente bouwrijp gemaakte grond aan een onderneming voor een prijs die onder de marktwaarde ligt (zie: 4.3.2).
- Verkoop van fiscaal bouwrijp gemaakte grond (met een ontwikkelopdracht) voor een prijs die onder de marktwaarde ligt (zie: 4.3.2).

<sup>43</sup> Deze pps-constructie kan bijvoorbeeld in de vorm van een rechtspersoon, in de vorm van een openbaar lichaam of in een overeenkomst tot gezamenlijke grondexploitatie worden georganiseerd.

## 4. Staatssteun bij pps

Nadat in hoofdstuk drie de verschillende pps-soorten zijn beschreven en aangegeven is met welke staatssteunaspecten per pps-soort rekening gehouden moet worden, zullen in dit hoofdstuk de verschillende staatssteunaspecten inhoudelijk worden behandeld en wordt aangegeven hoe ongeoorloofde staatssteun voorkomen kan worden.

### 4.1 Het afdekken van een onrendabele top

Het afdekken van een onrendabele top of in het algemeen het financieren van een tekort bij een bepaalde ontwikkeling kan zich voordoen in alle vormen van publiek-private samenwerking die in deze handleiding staan beschreven. Tevens kan die zich voordoen in allerlei verschijningsvormen. Zo kan de betrokken betaling eenvoudig worden benoemd als financiering, of kan deze bijvoorbeeld worden verrekend met een aanneemsom. Dergelijke steunvormen kunnen op een ondoorzichtige wijze in de grondexploitatie worden versleuteld waardoor de onderneming, die ontvanger is van de steun, een bevoordeelde positie inneemt ten opzichte van andere ondernemingen.

Meestal wordt echter duidelijk aangegeven dat er sprake is van de financiering van een onrendabele top. De vraag is vervolgens wat de reden is dat de onrendabele top wordt vergoed en wat er betaald wordt.

In het geval dat er door de gemeente zulke specifieke eisen aan een project worden gesteld (bijvoorbeeld in de kwaliteit) dat een project daardoor financieel niet dekkend te krijgen is, hoeft ook de vergoeding van de onrendabele top geen steun te zijn maar de prijs voor de kwaliteitsverhoging die door de overheid in het algemeen belang wordt opgelegd.

De extra financiering die dan nodig is wordt onrendabele top genoemd, maar is in feite de gemeentelijke bijdrage (of wellicht "aanneemsom") voor haar eigen kwaliteitseisen in het publieke belang.

De overheidsfinanciering mag niet meer zijn dan het minimum noodzakelijke om het project doorgang te laten vinden. Wanneer er een onrendabele top vergoed wordt waarmee er voor de onderneming een winstmarge ontstaat die anders niet zou zijn ontstaan kan van steun worden gesproken. De participanten moeten zich ervan bewust zijn, dat het financieren van een gebiedsontwikkeling, die door direct of indirect (via kruissubsidiëring) tot exploitatievoordeel van de onderneming leidt als staatssteun aan te merken is.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Zie ook: Handreiking Staatssteun en Stedelijke vernieuwing, Europa decentraal en VROM, januari 2005.

## Hoe kan het risico op ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen?

De financiële ondersteuning van ontwikkelingsplannen en/of stedelijke herontwikkelingen worden niet in alle gevallen door de Commissie afgewezen. Een voorbeeld van een goedkeuring van een subsidiëring van stedelijke herontwikkelingen zijn de zogenaamde English partnerships-beschikkingen.<sup>45</sup>

### English partnership-beschikkingen

In deze beschikkingen heeft de Commissie de invoering van een financieringssysteem ten behoeve de ontwikkeling van de regionale en stedelijke ontwikkeling goedgekeurd. Het ging daarbij om een aantal door publieke bestuursorganen verleende financiële bijdragen voor het uitvoeren van bepaalde projecten op het gebied van sanering van gronden en/of gebouwen. De bijdragen waren minimaal noodzakelijk om de ontwikkelaars en/of investeerder in staat te stellen om de ontwikkelingsplannen tot uitvoering te verhelfen en om marktfalen te compenseren.

Het doel van de ontwikkelende 'regeneration bodies' was om samen met andere publieke of private partijen de investering in de vernieuwing van achtergestelde steden of landelijke gebieden te stimuleren.

De goedkeuring werd gemotiveerd door het feit dat de projecten onrendabel waren omdat de ontwikkelingskosten in elk geval hoger lagen dan de uiteindelijke marktwaarde. De Commissie heeft beslist dat de steun via verschillende instrumenten gegeven kan worden maar deze altijd beperkt zal moeten blijven tot het hoogst noodzakelijke (inclusief een redelijke winst voor de ontwikkelaar) om de investering doorgang te laten vinden.

Uit de uitspraken in deze beslissingen wordt duidelijk dat bij het afdekken van de onrendabele top erop gelet moet worden dat alleen de minimaal noodzakelijke ondersteuning mag worden gegeven. Om aan te tonen hoe hoog de steun moet zijn om het project doorgang te laten vinden, kan het beste via een aanbesteding of openbare procedure de laagste bieder geselecteerd worden. Ondanks dat een aanbestedingsprocedure er niet automatisch toe leidt dat een project niet onder de staatssteunregelingen valt, is een dergelijke procedure een goede indicator om de marktprijs bepalen.

Waar het niet mogelijk is om in pps-constructies een aanbestedingsprocedure of een openbare biedprocedure te voeren, is het in ieder geval raadzaam de grondexploitatie te laten taxeren om zo tot een marktconforme prijsinschatting te komen. In gevallen waarin getwijfeld wordt over de hoogte van de verleende steun kan echter het beste melding worden gedaan bij de Europese

<sup>45</sup> Partnership Development Scheme (N656/99); Partnership Support for Regeneration: Support for speculative Development (N747/A/99); English Cities Fund (N82/01); voor een uitgebreide beschrijving hiervan zie ook; Handreiking Staatssteun en stedelijke vernieuwing. VROM/ Europa decentraal, 2005.

Commissie. Een goede onderbouwing van de financiële afspraken inclusief een onafhankelijke taxatie van de grond- en/of bouwexploitatie verhogen daarbij de kans op goedkeuring.

### **Bijzonder aspect: Publieke diensten**

Een andere mogelijkheid voor de subsidiëring van een plan ligt in het aanbieden van publieke diensten. De financiering van de openbare ruimte is geen staatssteun voor zover dit als overheidstaak kan worden gezien. Indien de overheidssteun gebruikt wordt om openbaar toegankelijke ruimte aan te leggen zoals parken, speeltuinen, parkeergarages, dan beoogt de steun de financiering van publieke diensten. Het aanleggen van bijvoorbeeld een openbare parkeerplaats houdt gewoonlijk geen steun in als deze op niet-discriminatoire wijze toegankelijk is. Echter zijn hier verschillende aspecten te onderzoeken.

De Commissie heeft in haar beslissing inzake Valmont Nederland bv<sup>46</sup> wel duidelijk voorwaarden gesteld aan de openbaarheid van deze publieke diensten. De gemeente heeft een openbare parkeerplaats op het bedrijfsterrein van Valmont aangelegd en betaald. Omdat Valmont echter de belangrijkste gebruiker van het parkeerterrein op eigen grond is zou deze parkeerplaats ook zonder overheidssteun moeten zijn aangelegd. De Europese rechter<sup>47</sup> heeft de redenering van de Commissie genuanceerd en besliste dat een gentleman's agreement met betrekking tot het gebruik door andere bedrijven weliswaar niet voldoende is om daaraan een openbaar karakter te geven, echter de last die Valmont draagt doordat zij derden toestaat om regelmatig en kosteloos van haar parkeerplaats gebruik te maken, moet meegenomen worden in de berekening van haar kosten. Ondanks het feit dat de parkeerplaats niet als openbare infrastructuur kan worden beschouwd, hoeft het toch niet automatisch te worden aangemerkt als staatssteun, aldus het Gerecht. Een toets aan de Altmark-criteria moet uitwijzen of er een compensatie voor de kosten van publieke dienstverlening plaatsvindt. Een compensatie voor een dienst van algemeen economisch belang is geen staatssteun.<sup>48</sup>

## **4.2 Het verstrekken van garanties, leningen en kredieten**

In alle pps-constructies is het mogelijk dat de overheid besluit een gewenste ontwikkeling te steunen door middel van garanties, leningen en kredieten. Op het moment dat de overheid een dergelijke lening verstrekt tegen niet-marktconforme voorwaarden zoals een lagere rente, een langere looptijd, de achterstelling van de lening enz. dan kan dit betekenen dat de onderneming hier een voordeel ten opzichte van concurrenten aan ontleent, waardoor dit staatssteun vormt.

<sup>46</sup> Beschikking N 2002/142.

<sup>47</sup> Gerecht van eerste aanleg, arrest van 16 september 2004, zaak T-274/01, Valmont. De rechter heeft de beslissing van Commissie vernietigd omdat zij onder ander dit aspect niet voldoende heeft onderzocht.

<sup>48</sup> Zie ook: [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl); Beleidsdossiers staatssteun.

De overheid moet er daarom bij voorkeur voor zorgen dat zij zich bij het verstrekken van leningen en kredieten gedraagt volgens het *market economy investor principle*.<sup>49</sup> In pps-constructies kan er gekozen worden voor het verstrekken van garanties aan een individuele private partij of aan de opgerichte rechtspersoon, om deze in staat te stellen om kredieten of betere voorwaarden te verkrijgen als kredietnemers. In pps-constructies kan zowel de private partij als ook een nieuw op te richten rechtspersoon voordeel van de garantie hebben.

In het geval van een individuele overheidsgarantie kan aan de hand van de voorwaarden in de mededeling over staatssteun in de vorm van garanties worden beoordeeld, of hier sprake is van staatssteun. Daarbij wordt in elk geval naar de voorwaarden zoals de looptijd en de hoogte van de garantie gekeken. Maar ook naar het risico dat de kredietnemer in gebreke blijft, de door de kredietnemer voor een garantie betaalde prijs, de aard van de gestelde zekerheid, de wijze en het tijdstip waarop de overheid kan worden aangesproken en de middelen die de overheid kan aanwenden om de bedragen terug te krijgen die de kredietnemer aan haar verschuldigd is wanneer op de garantie een beroep is gedaan.

In de Beschikking van de Commissie N 45/2003 in zake: State guarantee to Partnership UK Finance Ltd (afkorting PUKF) beoordeelt de Commissie de verleende steun aan de hand van het *market economy investor principle*:

Het is duidelijk dat de verstrekking van garanties door de overheid met staatsmiddelen betreft en de maatregel in dit geval selectief is. Een potentieel effect op de tussenstaatse handel bestaat ook gezien de Europese markt voor de diensten die door PUKF aangeboden worden, maar tevens door de activiteiten van PUKF die zich niet tot VK beperken. De beoordeling van de maatregel door de Commissie concentreert zich daarom op het onderzoek naar de vraag of de staatsgaranties de begunstigde daarmee een economisch voordeel heeft verschaft.

In het kort stelt de Commissie in haar beschikking het volgende. Het achterliggende principe bij de mededeling betreffende garanties is, dat de markt het criterium is voor de beoordeling of de garantie vrij is van staatssteun. Indien de Staat aan de begunstigde dezelfde vergoeding in rekening brengt als een marktpartij dat zou doen, betekent dit, dat aan de begunstigde geen staatssteun is toegekend en dat de Staat handelt als iedere andere particuliere investeerder op de financiële markt. Indien echter de prijs, die door de begunstigde is betaald, te laag is en daarbij niet-marktconforme voorwaarden gehanteerd worden, verkrijgt de begunstigde een duidelijk economisch voordeel en moet de maatregel als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1 EG aangemerkt worden.

<sup>49</sup> Zie Beschikking C (1998) 232, PbEG 1998, L171/36 voor een uitwerking van het principe.

## Hoe kan het risico op ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen?

Het verstrekken van garanties tegen marktconforme voorwaarden is onder het aspect van het *market economy investor principle* een manier om (ongeoorloofde) staatssteun te voorkomen.

Een voorbeeld voor de uitwerking van het *market economy investor principle* vindt men in de beschikking ten aanzien van de steunverlening aan de waterstofperoxidefabriek FMC te Delfzijl.<sup>50</sup> Daarbij ging het om een achtergestelde lening die FMC heeft ontvangen van de NOM van 12.5 miljoen gulden tegen een rente van 5,92%. De vraag ontstond of deze lening tegen marktconforme voorwaarden was verleend. De Nederlandse regering stelde dat de lening mogelijk was omdat FMC hiervoor 100% garant stond. Door bovendien de lening bij een buitenlandse bank over te sluiten tegen gunstiger voorwaarden blijkt dat de voorwaarden marktconform waren. De rente die door NOM bij FMC in rekening werd gebracht, was hoger dan de rente die ze op de aflosrekening tegoed kregen. FMC heeft daardoor geen financieel voordeel gekregen. De Europese Commissie concludeert dat er geen sprake was van ongeoorloofde staatssteun gezien de lening tegen minimaal marktconforme voorwaarden is verleend, en de NOM zich heeft gedragen als een private investor.

Verder kan door het houden van een openbare aanbestedingsprocedure, waarbij de financiële aspecten met betrekking tot leningen en kredieten van te voren duidelijk zijn, worden voorkomen dat er een selectief voordeel voor een ondernemer ontstaat.<sup>51</sup>

Handelt de overheid in een van de volgende omstandigheden zoals vastgelegd in de mededeling dan is dit geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid1 EG.<sup>52</sup>

- De kredietnemer verkeert niet in financiële moeilijkheden.
- De kredietnemer zou op financiële markten in beginsel ook zonder enig staatsoptreden een lening tegen marktvoorwaarden kunnen verkrijgen.
- De garantie heeft betrekking op een specifieke financiële transactie, geldt voor een maximumbedrag, dekt niet meer dan 80% van de uitstaande lening of andere verbintenissen.
- De kredietnemer betaalt voor de garanties de marktprijs.

Indien gemeenten in het kader van gebiedontwikkeling garanties verstrekken, maar niet aan deze voorwaarden voldoen, moet de steun worden aangemeld.

<sup>50</sup> Beschikking 98/348/EG van 21 januari 1998.

<sup>51</sup> Zie: Handreiking voor een collegebesluit inzake subsidieverstrekking en steunverlening, pagina 24.

<sup>52</sup> Zie ook: punt 2.2.4 en punt 2.4.2.

## 4.3 Transacties met grond

### 4.3.1 Grondaankoop door de gemeente

Omdat pps-constructies bij gebiedsontwikkeling in de meeste gevallen te maken hebben met grondtransacties, is het risico op ongeoorloofde staatssteun hierbij groot. Publieke, maar ook private partijen doen er goed aan om dit risico te vermijden door goede afspraken te maken bij aan- of verkoop van grond.

Als bij een bouwclaimovereenkomst is afgesproken dat de ontwikkelaar op basis van zijn inbreng recht heeft op een grondprijs waarin de winst voor de gemeente beperkt blijft, kan de gemeente daarin voorzien door een te hoge prijs voor de grond van de ondernemer te betalen.

Indien de door de gemeente betaalde prijs boven de marktprijs uit stijgt, bestaat er risico van staatssteun. Dat is al snel het geval als die prijs uitkomt boven de prijs waarvoor de ontwikkelaar de grond zelf recentelijk heeft verworven. Hierbij moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid van fluctuatie in prijsniveau door de jaren heen. Het kan echter wel zijn dat de hoogte van de door de ontwikkelaar aan de oorspronkelijke eigenaar betaalde prijs leidraad is geweest voor de door de gemeente betaalde prijs (die kan immers ook boven marktconform geweest zijn om via het hoogste bod de grond in handen te kunnen krijgen). De gemeente betaalt dan aan de ontwikkelaar een prijs die de historische kostprijs wordt genoemd.

Er kan dan gemakkelijk twijfel ontstaan over de vraag wat de marktwaarde is. Is dat de door een onafhankelijke taxateur geschatte waarde voor de grond onder bepaalde omstandigheden, of is dat de prijs die men blijkbaar in die specifieke marktsituatie bereid is te betalen. Deze twee kunnen theoretisch van elkaar verschillen.

Net zoals de verkoopwaarde van grond conform de mededeling van de Europese Commissie slechts op twee manieren kan worden vastgesteld,<sup>53</sup> is ook de aankoop van grond aan marktconforme prijzen gebonden waarbij de aankoopwaarde bij voorkeur dient te worden vastgesteld door een onafhankelijke taxateur om het vermoeden van staatssteun te voorkomen.

De Commissie geeft in de mededeling over de verkoop van gronden en gebouwen<sup>54</sup> alleen aan dat de waarde op twee manieren kan worden vastgesteld, maar hanteert het volgende rekenmodel, wanneer zij zelf de grondprijs narekent:  $Mw(\text{voor}) = Mw(\text{na}) - (K-B)$ <sup>55</sup>

waarbij verstaan wordt onder:

- MW (voor) = marktwaarde voor bouwrijp maken;
- MW (na) = marktwaarde na bouwrijp maken;
- K = kosten voor het bouwrijp maken

<sup>53</sup> Mededeling van de Commissie, PbEG 1997, C 209/3; zie: Grondverkoop door de gemeente, (hfst.4.3.2).

<sup>54</sup> Zie: Grondverkoop door de gemeente, (hfst.4.3.2).

B = de steun die een particulier mag verwachten

### Hoe kan het risico op ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen?

Bij de aankoop van grond moet de gemeente rekening houden met de marktwaarde zoals de Commissie die zal berekenen. De aanpak, zoals deze in de mededeling over de verkoop van gronden en gebouwen wordt voorgeschreven, kan daarbij naar analogie worden toegepast voor de aankoop, verhuur, erfpacht of andere transacties met gronden en gebouwen. Omdat bij een bouwclaimovereenkomst de ondernemer per definitie eigenaar van de grond is, kan een selectie uit meerdere partijen niet plaatsvinden. Een onafhankelijke taxatie zal hier in elk geval uitkomst bieden. De grondprijs die uit de taxatie volgt, moet op een transparante manier onderbouwd worden (verder: zie grondverkoop door de gemeente).

Als onafhankelijke taxateurs worden ook taxatiebureaus van de staat, ambtenaren of ander overheidspersoneel beschouwd, indien een ongepaste invloed op hun taxatie daadwerkelijk is uitgesloten.<sup>56</sup> De taxatie dient voorafgaand aan de onderhandelingen te gebeuren. Kosten voor algemene verplichtingen verbonden aan de eigendomsoverdracht mogen daarbij in mindering worden gebracht.

Indien de aankoop plaatsvindt tegen maximaal de waarde die door een onafhankelijke taxatie is vastgesteld, hoeft analoog aan de mededeling geen melding aan de Commissie te worden gedaan. Indien geen rekening wordt gehouden met de voorwaarden die gesteld zijn in boven genoemde mededeling, is er sprake van een vermoeden van staatssteun.

Ook indien door een taxatie een marktprijs vastgesteld wordt waarover twijfel bestaat, is het zinvol om melding hiervan aan de Commissie te doen. Een onderbouwing met een taxatie en een motivatie waarom wellicht van de marktwaarde wordt afgeweken, is dan noodzakelijk om de kans op een goedkeuring te vergroten.

De gemeente doet er goed aan om de ontwikkelaar op de hoogte te stellen van het risico op staatssteun en om in de overeenkomst het risico voor een mogelijke terugvordering te regelen.

#### 4.3.2 Grondverkoop door de gemeente

Een bouwclaim houdt het recht van een ondernemer in om een bepaald aantal kavels bouwgrond te kopen. Als bij een bouwclaimovereenkomst is afgesproken dat de ontwikkelaar op basis van zijn inbreng recht heeft op een grondprijs waarin de winst voor de gemeente beperkt blijft, wordt dat door de gemeente vaak opgelost door de (fiscaal) bouwrijp gemaakte grond onder de marktwaarde te verkopen. Als de door de ontwikkelaar aan de gemeente betaalde prijs voor de door de

---

<sup>55</sup> Uitnodiging tot het maken van opmerkingen over de aankoop van grond van de Aircraft Service Lemwerder (2003/ C 293/ 03) steunmaatregel C 56/03.

<sup>56</sup> Handreiking staatssteun en stedelijke vernieuwing, VROM /Europa decentraal, 2005.

gemeente bouwrijp gemaakte grond onder de marktwaarde blijft, rijst het vermoeden dat er sprake is van steun door de gemeente. De grond had immers in theorie voor een hogere prijs aan derden kunnen worden verkocht. In de praktijk is de gemeente echter gebonden aan verkoop aan de oorspronkelijke ontwikkelaar op basis van de aankooptransactie. Die ontwikkelaar bedingt meestal dat de bouwrijpe grond voor de kostprijs (of met een minimale winst) weer aan hem moet worden teruggeleverd.<sup>57</sup> De kostprijs heeft veelal geen echte relatie met de marktwaarde en kan daar zowel onder liggen als daarboven. In het eerste geval derft de gemeente winst, in het andere geval betaalt de ontwikkelaar mee in het verlies in de grondexploitatie, waarmee het risicodragende element van partijen in de transactie tot uiting komt.

De ontwikkelaar zal terugverkoop tegen de kostprijs bedingen omdat het vrijwel altijd om een zelfrealisator gaat, die in feite ten gunste van de gemeente wel zijn zelfrealisatierecht opgeeft, maar liever niet zijn winst (zou het een verliesgevende grondexploitatie betreffen, dan legt hij het verliesrisico liever bij de gemeente neer, maar in dat geval heeft de ontwikkelaar geen voordeel en is dus de verkoop van de bouwrijpe grond geen staatssteungevoelige transactie).

### Marktprijs

Op deze wijze vormgegeven contracten brengen het risico van staatssteun met zich mee, omdat geen rekening is gehouden met de gebruikelijke marktprijs van de grond. Volgens de Europese Commissie kan de marktprijs alleen tot stand komen in een open markt<sup>58</sup>; die maar op twee manieren kan worden vastgesteld namelijk door een openbare biedprocedure of door een onafhankelijke taxatie. De Commissie gaat er van uit dat de marktprijs daarmee objectief bepaalbaar is. In Nederland worden verschillende manieren gebruikt om de grondwaarde te bepalen, bijvoorbeeld de comparatieve methode, de residuele waardemethode of door middel van grondquotes.<sup>59</sup> De Commissie heeft zich niet uitgesproken welke methode de juiste is voor het vaststellen van de marktwaarde. De keuze is dus aan de partijen om tot een reële marktwaardebepaling te komen.

---

<sup>57</sup> De onderhandelde kostprijs bestaat uit de inkoopwaarde, de kosten van bouwrijp maken en de gebruikelijke omslagfondsen, soms een klein winstpercentage voor de gemeente.

<sup>58</sup> Mededeling van de Europese Commissie betreffende staatssteunelementen bij verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties, PbEG 1997, C 146 pagina 6.

<sup>59</sup> Voor het vaststellen van de marktprijs zijn een aantal mogelijkheden:

- *Comparatieve methode*  
Comparatief betekent vergelijkenderwijs. De grondprijs wordt dus vastgesteld door te onderzoeken wat gerealiseerde grondprijzen op vergelijkbare locaties zijn. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de vergelijkbaarheid van de locatie (correcties mogelijk voor ligging en andere aspecten) en met de prijspeildatum van het vergelijkingsmateriaal.
- *Residuele waardemethode*: De residuele grondopbrengsten worden bepaald naar aanleiding van de opbrengsten van het vastgoed en de kosten die gemaakt moeten worden om dit vastgoed te realiseren; de stichtingskosten. Door van de vastgoedopbrengsten de stichtingskosten af te trekken, ontstaat de residuele grondwaarde.
- *Grondquotes*: De methode aan de hand van grondquotes werkt met een quotelijn. Bij een bepaalde VON-prijs (vrij op naam prijs) wordt een vast percentage voor de grond gerekend.

### Eisen aan taxatierapport

In de zaak Valmont<sup>60</sup> heeft het Gerecht van Eerste Aanleg zich wel uitgesproken over de eisen die aan een taxatierapport moeten worden gesteld:

- een onafhankelijke taxateur moet onderzoek ter plekke doen;
- de taxatie moet berusten op objectieve en verifieerbare criteria;
- de taxatie moet berusten op een vergelijking met de prijzen die zijn betaald bij andere verkopen van de betrokken gemeente en bij de verkoop van gronden door andere eigenaars;
- een niet onderbouwde verklaring in een taxatierapport volstaat niet.

### Het toekennen van rechten - Marktwaarde tegen bouwclaim elders

Een bijzondere situatie bij de verkoop van gronden ontstaat als een gemeente de grond tegen getaxeerde marktwaarde verkoopt in het volgende geval. Doordat de winst naar de gemeente toe gaat, kan de verleiding bestaan om de ontwikkelaar de mogelijkheid te bieden om op een andere locatie zijn winst te behalen door bijvoorbeeld woningbouwexploitatie. In deze gevallen wordt er vaak "gecompenseerd" door elders een bouwclaim te verstrekken, dat wil zeggen door de mogelijkheid te bieden elders (ook tegen marktwaarde) grond van de gemeente te kopen, waarmee de mogelijkheid om winst te maken met de bouw van woningen of iets dergelijks naar de betrokken ontwikkelaar wordt toegeschoven.

Omdat het vergeven van bouwclaims op een andere locatie een recht is dat wellicht in geldwaarde kan worden uitgedrukt, en daarmee een selectief economisch voordeel kan betekenen, is bij het uitgeven van bouwclaims elders voorzichtigheid geboden.<sup>61</sup>

### Bijzonder probleem: aspect van selectiviteit

Bij de bepalingen van de marktwaarde van grond rijzen verschillende problemen. Bijvoorbeeld wanneer gemeenten grond bieden op bijvoorbeeld bepaalde bedrijventerreinen voor een algemeen geldende prijs die lager is dan de marktconforme prijs. Deze prijs geldt voor iedereen die zich als koper op dit terrein inschrijft. Voorbeeld: Als eigenaar verkoopt de gemeente een terrein in afzonderlijke kavels voor de prijs van € 100 per m<sup>2</sup>. De bedrijventerreinen in de omgeving kosten echter € 130 m<sup>2</sup>.

Het feit dat elk bedrijf zich kan inschrijven om een kavel te kopen, zou kunnen suggereren dat er geen selectief voordeel voor een bepaald bedrijf of een bepaalde selectie van bedrijven ontstaat.

Dit is volgens de Europese Commissie een misvatting. Uit de zogenaamde

<sup>60</sup> Gerecht van eerste Aanleg (GEA), arrest van 16 september 2004, zaak T -274/00, Valmont, zie ook [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl); beleidsdossier staatssteun.

<sup>61</sup> Voor een overzicht over het begrip voordeel zie: C. Quigley en A.M. Collins EC State aid and policy, Hart publishers, Oxford, pagina 18 tot en met 23.

Zegelrechtsbeschikkingen<sup>62</sup> wordt duidelijk dat ook terreinen waarop ieder bedrijf kan inschrijven onder het criterium van selectiviteit vallen, indien er sprake is van specifiek geografische gebieden.

In dit geval bestaat het risico, dat door een te lage grondprijs de bedrijven die zich op andere bedrijventerreinen bevinden, kunnen niet profiteren van de gunstige voorwaarden. De Commissie kan dan stellen dat hierdoor de mededinging wordt vervalst en het handelsverkeer op communautair niveau wordt beïnvloed.

### Hoe kan het risico op ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen?

Bij de verkoop van grond dient de gemeente rekening te houden met procedures zoals ze beschreven zijn in de mededeling over de verkoop van gronden en gebouwen<sup>63</sup>.

Zij zal de grond door middel van een biedprocedure tegen de hoogst mogelijke prijs kunnen uitgeven of de waarde van de grond door middel van een onafhankelijke taxatie laten bepalen.

Indien de verkoop door de gemeente plaatsvindt tegen minimaal de waarde die door een onafhankelijke taxatie is vastgesteld, hoeft analoog aan de mededeling geen melding aan de Commissie te worden gedaan.

Als, zoals beschreven in een bouwclaimovereenkomst, de betaling van de grond tegen vastgestelde marktwaarde gecompenseerd wordt met een bouwclaim elders zal duidelijk moeten worden dat de financiële waarde die een andere bouwclaim betekent, niet tot een voordeel voor de ontwikkelaar in de zin van artikel 87 lid 1 EG leidt. De gemeente zou aan moeten tonen, dat de winst die door de marktpartij gemaakt kan worden geen (exploitatie) steun is, en dat de ontwikkelaar hierdoor geen voordeel heeft verkregen. De bouwclaim moet dan als de reële winst kunnen worden beschouwd, die de ontwikkelaar is misgelopen door het kopen van 'te dure' grond in eerste instantie. Verder heeft het verlenen van een bouwclaim tot gevolg dat er een aanbestedingsprobleem voor het nieuwe terrein kan ontstaan. Doordat een bouwclaim op een kavel is gelegd, kunnen andere partijen niet meer op het betreffende perceel inschrijven.

In twijfelgevallen kan de transactie beter gemeld worden aan de Commissie. Dit is feitelijk altijd het geval als niet de twee procedures van de mededeling worden gevolgd bij grondverkoop.

Ook indien door een taxatie een marktprijs vastgesteld wordt waarover twijfel bestaat, omdat bijvoorbeeld grond in de omgeving lager is getaxeerd, is het zinvol om hiervan melding aan de Commissie te doen (zie kader: aspect van selectiviteit). Een onderbouwing met een taxatie en een motivatie waarom wellicht van de marktwaarde wordt afgeweken, is dan noodzakelijk om de kans op een goedkeuring te vergroten.

---

<sup>62</sup> Beschikking van de Commissie van 21 januari 2003 betreffende de steunmaatregel "Vrijstelling van zegelrecht voor onroerend goed voor zakelijk gebruik in achterstandsgebieden" aangemeld door het Verenigd Koninkrijk. (2003/433/EG).

<sup>63</sup> Zie hfst. 2.2.2.

De gemeente doet er goed aan om de ontwikkelaar op de hoogte te stellen van het risico op staatssteun en om in de overeenkomst het risico van een mogelijke terugvordering te regelen. Het is raadzaam in de verkoopovereenkomst bepalingen op te nemen waarin het risico voor zowel de private als de publieke partij op mogelijke staatssteun door eventuele niet-marktconforme prijs is geregeld.

## 4.4 Fiscaal bouwrijp maken - Ontwikkelingsovereenkomst

Als een gemeente de te verkopen grond slechts fiscaal bouwrijp maakt (dat wil zeggen dat de gemeente net voldoende werkzaamheden uitvoert om BTW-plichtig te worden, maar de ontwikkeling en realisatie van de openbare voorzieningen en dus de verdere exploitatie van de bouwgrond verder aan de marktpartij overlaat)<sup>64</sup> kan de bouwclaimovereenkomst min of meer gelijk gesteld worden aan een ontwikkelingsovereenkomst. De overeenkomsten vertonen dezelfde staatssteunaspecten. Het verschil met een bouwclaimovereenkomst zit in de oorspronkelijke eigendomspositie. Bij de ontwikkelingsovereenkomst berust de eigendom van oorsprong namelijk bij de gemeente. Bij de ontwikkelingsovereenkomst is minder risico op verkoop onder de marktwaarde, omdat de gemeente voor de ontwikkeling niet gebonden is aan de ontwikkelaar vanuit zijn oorspronkelijke eigenaarschap. Bovendien kan de gemeente bij de ontwikkelingsovereenkomst een openbare biedprocedure ter selectie van de ontwikkelaar uitvoeren.

### Hoe kan het risico op staatssteun worden voorkomen?

Omdat de Commissie aan de verkoop van grond op dit moment maar twee mogelijkheden tot vaststelling van de marktwaarde koppelt,<sup>65</sup> zal een gemeente bij een ontwikkelingsovereenkomst een onafhankelijke taxatie of een biedprocedure kunnen starten. Indien de verkoop een bouwclaimovereenkomst betreft, dient zij een onafhankelijke taxatie te laten opstellen. Van een biedprocedure kan dan immers geen gebruik worden gemaakt omdat de private partij al eigenaar van de grond is.

## 4.5 Openbare biedprocedure / aanbesteding

### 4.5.1 Inleiding

Zoals aangegeven, is volgens de Commissie een open, niet discriminerende en onvoorwaardelijke biedprocedure het beste middel om ervoor te zorgen dat de verkoopprijs van grond correspondeert met de marktprijs<sup>66</sup> De eerste van de door de Commissie aangegeven manieren waarop de marktwaarde van gronden kan worden vastgesteld, is dan ook door een openbare biedprocedure

---

<sup>64</sup> Zie ook: noot 34.

<sup>65</sup> Zie: hfst: 2.2.2.

een andere mogelijkheid is een onafhankelijke taxatie. Als de verkoop van gronden niet volgens een openbare biedprocedure of een onafhankelijke taxatie is vastgesteld dan ontstaat er een vermoeden van staatssteun.

Bij gebiedsontwikkelingsprojecten gaat de aan- of verkoop van grond vaak samen met een "Werk" (in de zin van de Richtlijn Werken). Voor deze aan- of verkoop dient de openbare biedprocedure te worden toegepast dan wel een onafhankelijke taxatie uitgevoerd te worden. Werken dienen in beginsel te worden aanbesteed volgens de Richtlijn Werken indien de toepasselijke drempelwaarden worden overschreden en aan de overige elementen uit de richtlijn is voldaan. Hieronder zal daarop in paragraaf 4.5.2. een toelichting worden gegeven. Tevens zal staatssteun in geval van een bouw of aanlegopdracht worden besproken.

De vraag dient zich aan wanneer zich situaties voordoen waarin sprake is van samenloop van grondtransactie en opdrachtverstrekking. Welke regels zijn dan van toepassing? Hierop wordt in paragrafen 4.5.3 ingegaan. In paragraaf 4.5.4. wordt besproken hoe vervolgens de prijs voor de grond met infrastructurele voorzieningen moet worden bepaald.

#### 4.5.2 Verstrekken van bouw- of aanlegopdrachten<sup>67</sup>

Het aanbestedingsrecht is volgens de definitie uit de Richtlijn Werken aan de orde als het gaat om schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die zijn gesloten tussen een aannemer, enerzijds, en een aanbestedende dienst anderzijds en die betrekking hebben op de uitvoering dan wel het ontwerp alsmede de uitvoering van werken in het kader van in de richtlijn beschreven werkzaamheden. Bij het gunnen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken met een geschatte waarde boven de genoemde drempelbedragen<sup>68</sup> is de overheid verplicht de uitvoering van de betrokken opdrachten via een Europese procedure aan te besteden.<sup>69</sup>

Als de overheid bouw- of aanlegopdrachten voor een te hoge aanneemsom verstrekt of opdracht geeft tot het uitvoeren van werken waar de marktpartij profijt van heeft zonder een voldoende hoge tegenprestatie te leveren, dan kan dit tot staatssteun leiden.<sup>70</sup> Ook al zijn dergelijke situaties niet altijd duidelijk en moeilijk te bewijzen, toch moet de overheid hierbij een zo groot mogelijke transparantie in acht nemen en mag geen voordeel verschaffen aan een marktpartij. Selectie van

---

<sup>66</sup> Beschikking steunmaatregel N 464/99 - Nederland - Subsidie voor de bouw en exploitatie van het "Pilot Tranferium Sittard", punten 34-35. Dit geldt echter niet voor bouwclaimovereenkomsten, omdat de ontwikkelaar in deze constructie de grond al in eigendom heeft.

<sup>67</sup> In het kader van deze handleiding is met name het Europese aanbestedingsrecht van belang. Daar gelden op dit moment nog de Richtlijn Diensten (RI 92/50/EEG), de Richtlijn Werken (RI 93/37/EEG) en de Richtlijn Leveringen (RI 93/36/EEG). Inmiddels is het zogenaamde "Wetgevend Pakket" - een nieuwe opzet van de Algemene aanbestedingsrichtlijnen samengebracht in één enkele aanbestedingsrichtlijn en de Richtlijn Nutssectoren - in werking getreden, die voor 31 januari 2006 in het Nederlandse recht moet worden geïmplementeerd.

<sup>68</sup> Zie: noot 51

<sup>69</sup> Men is in Nederland doende het ontwerp voor een Nationale aanbestedingswet in procedure te brengen, waarin de totale organisatie van alle aanbestedingsreglementen en de aanbestedingsrichtlijnen zouden moeten worden verwerkt. Thans zijn door het Rijk de aanbestedingsreglementen UAR 2001 en UAR-EG 1991 vervangen door het ARW 2004. Dit ARW 2004 is, krachtens het BAW 2004, bindend voor de vier zogenoemde bouwministeries, VROM, V&W, LNV en Defensie. Op dit moment (december 2004) staan het IPO en de Unie van Waterschappen achter de toepassing ARW 2004, de VNG niet.

<sup>70</sup> Zie hiervoor onder § 4.3 voor de exploitatiebijdrage. Er zijn ook andere werken mogelijk die geen betrekking hebben op de aanleg van openbare voorzieningen, maar in het kader daarvan gemakkelijk "meegenomen" kunnen worden.

de laagste bieder via een aanbesteding kan staatssteun voorkomen doordat de laagste prijs in concurrentie is vastgesteld.

De aanbestedingsplicht voor overheidsopdrachten voor werken bestaat volgens de Commissie ook wanneer de opdrachten onder de drempelbedragen blijven. De Europese Commissie is van mening dat er dan sprake moet zijn van een procedure waarbij de algemene verdragsbeginselen van transparantie, non-discriminatie en objectiviteit in acht worden genomen.<sup>71</sup> Het in acht nemen van deze verdragsbeginselen kan feitelijk alleen maar gerealiseerd worden door de toepassing van gelijkwaardige procedures als de procedures zoals vastgelegd in de Europese aanbestedingsrichtlijnen.<sup>72</sup> Opdrachten onder het drempelbedrag kunnen bijvoorbeeld onderhands, door vijf offertes te vragen, vergeven worden.

#### Hoe kan het risico op ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen?

Bouw- en aanlegopdrachten moeten zoveel mogelijk transparant en openbaar zijn en aanbesteed worden indien de Richtlijn Werken dit voorschrijft. Een te hoge aanneemsom brengt altijd het risico op ongeoorloofde staatssteun met zich mee omdat de marktpartij, aan wie te veel betaald wordt, per definitie wordt bevoordeeld.

Het uitvoeren van werken door de gemeente ten behoeve van een marktpartij, zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat, levert een voordeel op voor een marktpartij en moet daarom gemeld worden.

#### 4.5.3 Een bijzonder geval van samenloop bij zelfrealisatie.

Een voorbeeld van een situatie waarin een transactie gepaard gaat met een werk in de zin van de richtlijn is de casus Middelburg.

##### Het arrest Middelburg

Een geval waarin de samenloop tussen de grondtransactie en de aanbesteding van infrastructurele werken duidelijk werd is het arrest Middelburg van het Hof Den Haag.<sup>73</sup>

In deze zaak is een intentieovereenkomst tot stand gekomen voor de samenwerking tussen de gemeente en een bouwconsortium ten behoeve van een grondexploitatie en de ontwikkeling en de realisering van een bebouwing van een gebied bij Mortierenpolder.

Afgesproken was dat het bouwconsortium na overdracht van de ruwe bouwgrond door de gemeente aan het consortium tegen de marktconforme prijs, de infrastructurele werken en openbare voorzieningen zou aanleggen.

<sup>71</sup> Zie uitgebreid hierover: J.-P.Schaay, Publiek-private samenwerking en Europees aanbestedingsrecht, Vastgoedrecht, 2004-4 pagina 123. en Handleiding Europese Aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling', Kenniscentrum PPS, januari 2004.

<sup>72</sup> In de casus Hoogezand-Sappemeer heeft dit er onder meer toe geleid dat een reeds gesloten samenwerkingsovereenkomst ten behoeve van de herinrichting van het stadscentrum op last van de Europese Commissie op grond van onvoldoende transparantie ontbonden is. Zie het met redenen omkleed advies in zaak nummer 2000/4642, Gemeente Assen, 15 januari 2004.

<sup>73</sup> Gerechtshof 's-Gravenhage 31 januari 2001, KG 43/2000.

Omdat de grond niet onder bezwarende titel maar om niet aan de gemeente werd overgedragen, was de gemeente van mening dat hiermee een zelfrealisatiesituatie werd gecreëerd waardoor de aanbestedingsrichtlijnen ondanks de overschrijding van het drempelbedrag niet van toepassing zijn.

Het Hof besliste dat alle samenwerkingsovereenkomsten als ook de daaruit voortvloeiende overeenkomsten, voor zover zij betrekking hebben op openbare (voorzieningen) en infrastructurele werken, aanbesteed moeten worden. Hiermee heeft het Gerechtshof gemeenten verboden overeenkomsten te sluiten die tot doel hebben openbare werken aan te leggen zonder een daaraan voorafgaande aanbesteding in overeenstemming met de richtlijnen.

#### Conclusie:

- a. de verkoop van de grond aan het consortium had volgens een openbare biedprocedure of een onafhankelijke taxatie moeten geschieden,
- b. de aanleg van infrastructurele werken dient (boven het drempelbedrag) volgens de Richtlijn Werken aanbesteed te worden.

Het komt vaak voor, dat de overheid geen eigenaar van de betrokken grond is en dat ook niet kan worden onteigend omdat Nederland het zogenaamde zelfrealisatierecht kent. Dit houdt in dat een eigenaar die zelf in staat is en bereid is de nieuwe bestemming te realiseren binnen de in het toekomstige bestemmingsplan opgenomen vorm van uitvoering, niet kan worden onteigend. Omdat een gemeente in dit geval niet grondeigenaar is, kan zij dan in principe (ook binnen een pps-constructie) niet zelf overgaan tot (al dan niet Europese) aanbesteding.

In het geval dat gemeenten de aanleg van infrastructurele werken alleen rechtstreeks zouden gunnen aan een eigenaar, is de controle op het hanteren van een prijs die in concurrentie tot stand gekomen moeilijk en bestaat de mogelijkheid dat gehandeld wordt in strijd met de Richtlijn Werken. Indien de eigenaar de grond niet minnelijk aan de gemeente wil verkopen, heeft de gemeente te maken met een zelfrealisator en zal de gemeente middels een vorm van samenwerking met de eigenaar tot realisatie van het plan moeten komen. Indien echter de kosten van de overheidsopdracht tot ontwerp en/of de aanleg van de openbare voorzieningen in het plan boven het drempelbedrag uitkomen, is de gemeente toch verplicht Europees aan te besteden. Er ontstaat dan een situatie waarin door de gemeente (Europees) aanbesteed zou moeten worden, terwijl de gemeente geen eigenaar is van de grond en daarom niet kan gunnen. Hoewel de gemeente gebonden is aan de grondeigenaar die zelf kan en wil ontwikkelen, volgt uit het Scala arrest<sup>74</sup> dat de aanbestedingsplicht toch blijft gelden maar dat de plicht door de gemeente kan worden doorgegeven aan de grondeigenaar, die dan namens de gemeente moet aanbesteden.

<sup>74</sup> HvJEG, 12 juli 2001, zaak c 399/98 met uitleg in de nieuwsbrief nummer 32 -2004. Ministerie van economische zaken "Europees aanbesteden in relatie tot grondeigendom", <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=29284>, waarin enkele oplossingen geboden worden.

### Hoe kan het risico op ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen?

In een dergelijk geval kan het risico op ongeoorloofde staatssteun mogelijk worden voorkomen door de Europese aanbestedingsregels in acht te nemen. Om aan de eventuele Europese aanbestedingsplicht, dan wel aan de vereisten van transparantie, non-discriminatie en objectiviteit te voldoen, kan een gemeente er dus op staan dat in de samenwerkingsovereenkomst een bepaling wordt opgenomen waarmee de ontwikkelaar zich verplicht namens de gemeente de aanleg van infrastructurele werken aan te besteden. Dit geldt niet alleen voor werken die boven het drempelbedrag uitkomen en daarom Europees moeten worden aanbesteed, maar ook voor werken, die op grond van andere bestemmingen zoals subsidiebepalingen of Nederlandsrechtelijke bestemmingen moeten worden aanbesteed.

#### 4.5.4 Prijs van door zelfrealisator aangelegde infrastructurele voorzieningen

Indien de marktpartij eigenaar is van de grond en zij ook de infrastructurele werken aanlegt wordt de grond in de meeste gevallen weer overgedragen aan de gemeente. De prijs die de gemeente voor de grond betaalt, moet in het licht van de staatssteunregelingen worden beoordeeld. In de praktijk, bijvoorbeeld bij exploitatieovereenkomsten, wordt er in het geheel geen prijs bedongen voor het aanleggen van openbare voorzieningen als de marktpartij (exploitant) het gehele gebied in eigendom heeft. Dat komt omdat de exploitatie volledig bij de exploitant berust en de aanleg van de openbare voorzieningen onderdeel uitmaakt van de kostprijs die in de verkoopprijs van de bouwrijpe grond wordt verhaald. Als de gemeente in dat geval voor de openbare voorzieningen 'überhaupt' betaalt, kan dit als een te hoge aanneemsom worden gezien en kan er dus sprake zijn van ongeoorloofde steun. De onderneming verkrijgt dan immers zowel via de verkoopprijs als via een bijdrage van de gemeente een vergoeding voor zijn kosten. De openbare voorzieningen worden daarom door de onderneming na gereedkomen om niet aan de gemeente overgedragen omdat de onderneming het onderhoud van de voorzieningen niet wenst te dragen. Dat is immers een gemeentetaak.

Indien de exploitant maar een deel van de grond in eigendom heeft, maar wel alle openbare voorzieningen aanlegt, of in ieder geval meer dan alleen op zijn eigen grond, dan kan de gemeente de kosten voor de aangelegde voorzieningen op het gemeentelijke deel of buiten het plan (bovenwijkse voorzieningen) aan de ontwikkelaar betalen. De vergoeding (indien deze niet hoger is dan de marktconforme prijs voor bouwrijpe grond) voor de voorzieningen is daarom als gewone betaling aan te merken en brengt geen voordeel met zich mee voor de ontwikkelaar.

### Hoe kan het risico op ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen?

Aanbestedingsregels zijn in de verschillende fases van pps-constructies van belang. Dit begint al met de keuze van de private partner in de initiatiefase. Indien marktpartijen bijvoorbeeld door middel van een prijsvraag worden gekozen is het goed een indicatie van de prijs in de prijsvraag op te nemen. Anders is het noodzakelijk een onafhankelijke taxatie te laten uitvoeren.

Bij pps-soorten waarbij de private partij eigenaar van de grond in het plangebied is, zoals bij de bouwclaim-overeenkomst, is het onmogelijk om de partnerkeuze aan te besteden.

Voor de andere pps-soorten betekent dit dat bij de risico-inventarisatie en bij de intentieovereenkomst die tussen partijen gesloten wordt, overheden afhankelijk van de concrete afspraken en de situatie rekening moeten houden met de in het EG-verdrag neergelegde beginselen van non-discriminatie, objectiviteit en transparantie.<sup>75</sup>

Deze beginselen zijn ook van belang tijdens de samenwerking en bij de aanbesteding van infrastructurele werken. De verantwoordelijkheden en de risicoverdeling tussen publieke en private deelnemer dienen evenredig te zijn en te blijven. Een openbare en transparante boekhouding kan het risico van een klacht door derden (derden kunnen steun niet melden, alleen klacht indienen) sterk verminderen.

#### 4.5.5 Aanbesteding van concessieovereenkomsten

Bij het verlenen van een concessie kan de staatssteunproblematiek met betrekking tot verschillende aspecten van gebiedsontwikkeling optreden zoals bij de transactie met grond maar ook bij de uitbesteding van publieke diensten. Het is daarom belangrijk al bij de keuze van de marktpartij op de grootst mogelijke transparantie te letten.

Voor de aanbesteding van een concessie geldt op grond van de aanbestedingsregelgeving een verlicht regime. De aanbestedende dienst is in principe vrij in de keuze van de meest geschikte aanbestedingsprocedure voor de verlening van concessies voor openbare werken<sup>76</sup>, maar er moet wel sprake zijn van een passende mate van openbaarheid. In de nieuwe Algemene Richtlijn is hierin weinig gewijzigd<sup>77</sup>. De Richtlijn Diensten<sup>78</sup> is niet van toepassing op de uitgifte van concessies voor het verlenen van diensten. In de Algemene Richtlijn wordt wel een definitie gegeven van de concessie voor openbare diensten (artikel 1 lid 4) maar de Algemene Richtlijn is volgens artikel 17 van de richtlijn niet van toepassing op concessies als omschreven in artikel 1 lid 4. Wel moeten de algemene regels en beginselen die voortvloeien uit het EG-verdrag worden in acht genomen. Dat betekent dat concessies dienen te worden aanbesteed volgens de beginselen van transparantie non-discriminatie en objectiviteit.

Het volgen van een verlicht regime voor de aanbesteding van openbare werken brengt bij het verlenen van concessies een risico op staatssteun met zich mee. Concessieovereenkomsten bij gebiedsontwikkeling kunnen zowel de uitvoering van openbare werken als ook de uitvoering van openbare dienstverlening omvatten. Doordat alleen de uitvoering van werken (met een verlicht regime) aanbesteed dient te worden, zou dit kunnen leiden tot het verstrekken van opdrachten aan

<sup>75</sup> Hessel/Neven, Staatssteun en EG recht, Kluwer 2001, pagina 53.

<sup>76</sup> Artikel 3 lid 1 Richtlijn Werken.

<sup>77</sup> Artikelen 56 - 59 Algemene Richtlijn 2004/18/EG.

ondernemingen die hierdoor een voordeel ontvangen die zij in volledige mededinging mogelijk niet zou hebben ontvangen.

Een concessiehouder kan winst behalen uit de exploitatie van het project of een combinatie van een vergoeding voor bijvoorbeeld publieke diensten en de exploitatie van het project. Indien de concessiehouder zijn winst alleen uit de exploitatie ontvangt en de gronden (voor zover zij door de gemeente zijn overgedragen) tegen marktwaarde heeft verkregen, bestaat er in principe geen probleem met betrekking tot staatssteun.

Ongeoorloofde staatssteun kan aan de orde komen bij het verstrekken van een aanvullende prijs. Ingeval de concessiehouder een startkapitaal boven het de minimis plafond meekrijgt om de publiek taak naar behoren te behartigen, zou het risico op ongeoorloofde staatssteun aanwezig zijn.

Daarbij is het niet van belang in welk vorm de bijdrage aan de concessiehouder wordt gegeven. Dit kan bijvoorbeeld door het overdragen van grond tegen niet marktconforme prijzen. Maar ook door een te hoge jaarlijkse bijdrage, met het effect dat het risico op verlies wordt weggenomen of verkleind.

Het is daarom van groot belang te bepalen hoe hoog de bijdrage door een gemeente voor welk deel van de concessie zal zijn.

Daarom worden in de richtlijn werken<sup>79</sup> aan de concessieovereenkomst de volgende voorwaarden gesteld:

- de concessieverlener is vrij in de keuze van de meest geschikte aanbestedingsprocedure voor de verlening van concessies voor openbare werken, maar concessieovereenkomsten dienen te voldoen aan de verdragsbeginselen betreffende non-discriminatie, transparantie, wederzijdse erkenning en proportionaliteit;
- Er moet een passende mate van openbaarheid zijn met betrekking tot het voornemen van een concessieverlening voor potentiële inschrijvers.

#### Hoe kan het risico op ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen?

De compensatie voor het verrichten van openbare diensten moet volgens de zogenaamde Altmark criteria (zie hoofdstuk 4.7.1)<sup>80</sup> plaatsvinden. Door de inachtneming van deze criteria kan ervoor zorg gedragen worden dat voor de uitvoering van openbare dienstverlening geen te hoge prijs wordt betaald.

De keuze van de concessiehouder is een zeer belangrijk punt bij het voorkomen van staatssteun. Indien de keuze op grond van de Europese verdragsbeginselen plaatsvindt, namelijk een open en

---

<sup>78</sup> Richtlijn 92/50/EEG.

<sup>79</sup> Richtlijn 92/50/EEG.

<sup>80</sup> De criteria worden uitvoerig beschreven in hfst 4.7.1.

transparante keuze plaatsvindt en er openheid over de risicoverdeling tussen publieke en private middelen bestaat, kan het risico op ongeoorloofde staatssteun sterk worden verminderd.

## 4.6 Het missen van inkomsten

### 4.6.1 Legeskosten

Er treedt niet alleen staatssteun op in gevallen waarin een gemeente kosten maakt en deze niet verhaalt op de betreffende onderneming of grond verkoopt tegen een te lage prijs. Ook andere situaties waarbij de gemeente inkomsten misloopt kunnen in bepaalde gevallen staatssteun betekenen.

Om de kosten voor een ontwikkelaar te drukken zijn bepaalde manieren van ondersteuning denkbaar. Een van de mogelijkheden is het om legeskosten niet in rekening te brengen. Het niet in rekening brengen van deze kosten is een risico voor een gemeente omdat dit naast het staatssteunrisico ook willekeur of strijd met het gelijkheidsbeginsel kan opleveren.

#### Hoe kan het risico op ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen?

De Commissie zal steun in de vorm van niet in rekening gebrachte legeskosten al snel als exploitatiesteun zien omdat het kosten betreft die de onderneming normaliter zou moeten dragen. Het is daarom aan te raden binnen de voorwaarden van de 'de minimis'-verordening (100.000 Euro per drie jaar) te blijven.<sup>81</sup> Steun boven het de minimis-plafond vormt in principe meldingsplichtige staatssteun, maar de kans op goedkeuring is niet groot; de Commissie heeft voor exploitatiesteun weinig goedkeuringsgronden.

### 4.6.2 Het vragen van een te lage exploitatiebijdrage

Bij een volledig private grondexploitatie kan de gemeente in de verleiding komen om een lagere exploitatiebijdrage te vragen dan zij gerechtigd is, om de betrokken gebiedsontwikkeling te steunen. Als dat exclusief voor een bepaalde marktpartij gebeurt, waardoor deze een voordeel ten opzichte van andere ondernemingen verkrijgt, kan dit als steun worden aangemerkt en moet gemeld worden.

In een volledig private exploitatie van een gebiedsontwikkeling wordt in het algemeen door de exploitant met de betrokken gemeente een exploitatieovereenkomst gesloten, waarin wordt vastgelegd dat de exploitant aan de gemeente een exploitatiebijdrage moet betalen. Deze bijdrage wordt gebruikt voor de bekostiging van de aanleg van de openbare voorzieningen, indien de gemeente de voorzieningen aanlegt.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Indien zijn onder blijft is de onderneming wel gebonden aan haar rapportageverplichting te voldoen en dient de gemeente de informatie 10 jaar bewaren; zie hoofdstuk Inleiding staatssteun.

De gemeente kan een exploitatiebijdrage aan de exploitant in rekening brengen ter dekking van de door haar terzake te maken kosten. De exploitatiebijdrage wordt vastgesteld op een bepaald bedrag aan de hand van de berekeningsmethodiek die staat beschreven in de gemeentelijke exploitatieverordening, die de gemeente op grond van artikel 42 WRO verplicht is te hanteren. De gemeente mag krachtens de huidige jurisprudentie<sup>83</sup> geen hogere bijdrage vragen, maar mag de bijdrage wel reduceren, waarmee de exploitant wellicht in een voordeliger positie terecht komt dan wanneer hij zelf alle voorzieningen zou hebben aangelegd.

Als er een duidelijk algemeen gemeentelijk profijt bestaat van een deel van de toe te rekenen voorzieningen (zoals bovenwijkse voorzieningen, of diensten van algemeen economisch belang) dan zal de gemeente een lager bedrag kunnen toerekenen dan maximaal volgens de verordening zou zijn toegestaan. De gemeente heeft hierbij de vrijheid om de mate van toerekening te bepalen indien deze minimaal kostendekkend is. De consequentie daarvan is wel, dat hetzelfde toerekeningspercentage dan ook voor andere exploitanten moet worden gehanteerd.

Zouden anderen een hoger percentage krijgen toegerekend dan komt de betrokken exploitant in een voordeliger positie ten opzichte van zijn mede-exploitanten terecht en verzeilt daarmee dan ook in de staatssteungevoelige sfeer.

#### Hoe kan het risico op ongeoorloofde steun worden voorkomen?

De verlaging van de exploitatiebijdrage door de gemeente aan een onderneming kan als staatssteun aangemerkt worden indien zij een voordeel oplevert dat boven het de minimis-plafond ligt. Het is raadzaam in de exploitatieverordening een bepaling op te nemen die het risico van het verlagen van de exploitatiebijdrage verduidelijkt en de verdeling van dit risico regelt. Het is denkbaar dat de verlaging wordt gegeven als compensatie voor een door de gemeente opgelegde verplichting (bijvoorbeeld kwaliteitseisen).

In de gevallen dat bij de gebiedsontwikkeling meerdere ontwikkelaars betrokken zijn, is de verlaging van de exploitatiebijdrage in elk geval niet geoorloofd als deze verlaging alleen m.b.t. enkele ontwikkelaars geldt.

#### 4.6.3 Winstuitkering

Een andere vorm van staatssteun ontstaat met name in joint ventures, als winstuitkeringen aan de gemeente worden verbonden aan een drempel (hoogte) of worden achtergesteld. Dat betekent dat de rentevergoedingen worden uitgesteld, terwijl die drempel of de achterstelling niet geldt voor de deelnemende marktpartij(en).

---

<sup>82</sup> Zou de exploitant overigens zelf de openbare voorzieningen aanleggen, dan zullen die na gereedkomen moeten worden overgedragen aan de gemeente (voor een symbolisch bedrag), die verder het beheer en het onderhoud uitvoert.

<sup>83</sup> In het arrest Uden/van Lieshout (HR 16 februari 1996, RvdW 1996/61) is vastgelegd dat de exploitatieovereenkomst conform de exploitatieverordening moet plaatsvinden, hetgeen onder meer inhoudt dat geen hogere bijdrage kan worden gevraagd dan krachtens de verordening is toegestaan.

Indien de winst of rentevoordelen die een gemeente zouden toekomen kunstmatig laag worden gehouden, kan er sprake zijn van staatssteun, wanneer de de minimisdrempel overschreden wordt.

#### Hoe kan het risico op ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen?

Deze vorm van financiële begunstiging moet als meldingsplichtige staatssteun worden aangemerkt. De kans op goedkeuring is echter klein, dus doet de overheid er goed aan om de steun respectievelijk de financiering van de pps zo in te richten dat het niet aan de voorwaarden van artikel 87, lid 1 voldoet. Dit kan worden gedaan bijvoorbeeld door de steun te reduceren tot het minimum noodzakelijke voor de financiering van de onrendabele top.

## 4.7 Beheersovereenkomsten

### 4.7.1 Publieke Diensten

In pps-constructies waarbij een deel van de opdracht uit het uitvoeren van publieke diensten bestaat, zoals bij concessieovereenkomsten het geval is (bijvoorbeeld voor onderhoudswerkzaamheden of parkmanagement), moet men rekening houden met de criteria voor diensten van algemeen belang zoals ze voortvloeien uit de arresten van het Europese Hof van Justitie (HvJEG).<sup>84</sup>

In de zaak Ferring heeft het Hof<sup>85</sup> beslist dat een compensatie van meerkosten voor de uitoefening van een dienst van algemeen belang alleen dan als staatssteun moet worden aangemerkt, wanneer het voordeel groter is dan de extra kosten die de onderneming voor het uitvoeren van deze openbare dienstverplichting draagt.

Deze uitspraak werd bevestigd door de uitspraak van het HvJEG<sup>86</sup> in het Altmark-arrest over de financiering ter compensatie van openbare dienstverplichtingen. Het Hof maakt in zijn uitspraak duidelijk wanneer de compensatie niet als staatssteun is aan te merken.

De compensatie, die gegeven wordt voor het verrichten van publieke diensten, moet dan wel aan een aantal strenge voorwaarden, de zogenaamde Altmark-criteria, voldoen.

#### Altmarkcriteria:

- De begunstigde onderneming dient daadwerkelijk belast te zijn met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen en die verplichtingen moeten duidelijk zijn afgebakend;
- De parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, dienen vooraf op

<sup>84</sup> HvJEG, 22 november 2001, zaak C-53/00 Ferring; HvJEG, 24 juli 2003, zaak C-280/00 Altmark

<sup>85</sup> C-53/00 Ferring.

<sup>86</sup> C-280/00 Altmark.

objectieve en doorzichtige wijze te zijn vastgesteld;

- De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbare dienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten evenals met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen;
- Wanneer de met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met middelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

#### Hoe kan het risico van ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen?

Indien pps-overeenkomsten de uitvoering van publieke diensten omvat dan vormt de vergoeding daarvoor geen staatssteun als deze volgens de Altmark criteria wordt verleend.

Financiële bijdragen voor publieke diensten, die niet volgens de Altmark criteria worden verleend, vormen staatssteun als zij de de minimis-drempel overschrijden.

Indien aan beide voorwaarden niet kan worden voldaan moet de steun worden gemeld.

Er kan dan eventueel een beroep worden gedaan op goedkeuring op grond van artikel 86 lid 2 EG-Verdrag inzake diensten van algemeen economisch belang.

## 4.8 Bodemsanering

Pps-constructies hebben vooral te maken met de aan- en verkoop van grond. Veel grond in Nederland is vervuild. Indien het gebruik van de grond gepaard gaat met een bedrijfsverplaatsing of bodemsanering van industrieel gebied is het mogelijk binnen het milieusteunkader<sup>87</sup> steun te verlenen. De overheid dient er echter op te letten, dat een steunbijdrage voor de sanering op grond van het principe van 'de vervuiler betaalt' geschiedt.

De vervuiler moet volgens de regels van het nationale aansprakelijkheidsregime en het milieusteunkader de kosten van de bodemsanering betalen. Indien hij aansprakelijk is, zijn steunmaatregelen niet geoorloofd. Is de private partij eigenaar van de grond en saneringsplichtig, dan moet de bijdrage van de overheid als staatssteun worden aangemerkt. De kans op goedkeuring door de Commissie voor steunverlening is in dit geval gering. Het verlenen van steun boven de de minimis-drempel in deze gevallen moet worden afgeraden.

<sup>87</sup> Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, 2001/C31/03.

Is de eigenaar van de grond niet aansprakelijk voor de bodemvervuiling dan kan de gemeente steun verlenen voor de sanering van het terrein maar moet deze steun aanmelden.

De steun voor het saneren van vervuilde locaties kan tot 100% van de in aanmerking komende kosten bedragen, vermeerderd met 15% van de kosten van de werkzaamheden.

De voor steun in aanmerking komende kosten zijn gelijk aan de kosten van de werkzaamheden, verminderd met de waardevermindering van het terrein. Het totale bedrag van de steun kan in geen geval hoger zijn dan de daadwerkelijke uitgaven van de onderneming.

### Hoe kan het risico op ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen?

Indien de vervuiler onbekend is en de eigenaar van de grond niet aansprakelijk kan worden gesteld, dan kan de overheid steun verlenen aan de private partij met inachtneming van de waardevermindering van het terrein. Deze waardevermindering dient wel middels een onafhankelijke taxatie bepaald te worden.<sup>88</sup>

De steun moet wel worden gemeld. Een goede financiële onderbouwing hierbij met een onafhankelijke taxatie van de werkelijk te besteden kosten verhogen de kans op goedkeuring.

---

<sup>88</sup> Over de mogelijkheid tot subsidie uit het milieusteunkader.  
zie: Seinen, Staatssteun voor milieubescherming: uitzondering op het verbod, MenR, 2-2005, pagina 66 en verder.

## 5. PPS-fases en staatssteun

In de vorige hoofdstukken is de handleiding gestructureerd naar pps-soort. In dit hoofdstuk worden pps en staatssteun beschreven vanuit de invalshoek van de pps-fasen. Dit hoofdstuk belicht de reeds verstrekte informatie systematisch uiteengezet en bezien vanuit de verschillende pps-fasen.

Niet alleen met betrekking tot de verschillende pps-soorten, maar ook in het proces van de samenwerking, dient rekening gehouden te worden met verschillende aspecten, zoals de correcte keuze van de private partner om de kans op ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Elke publiek-private samenwerking kent zijn eigen bijzonderheden, die tot een bepaald samenwerkingsproces kunnen leiden.

Staatssteun kan zich voordoen in elke fase van het samenwerkingsproces en overheden moeten rekening houden met mogelijke risico's hierbij.

De belangrijkste fasen zijn de initiatieffase, de haalbaarheidsfase, de realisatiefase en de beheerfase.

Bij pps bij gebiedsontwikkeling is de correct verlopen keuze van de samenwerkingspartner een speciaal element om op te letten. Het gaat erom of er een marktconforme prijs wordt betaald en geen selectief voordeel wordt toegekend aan die samenwerkingspartner. Belangrijke vragen die beantwoord moeten worden, zijn: wordt de samenwerkingspartner eigenaar van de grond, hoe wordt hij dat en in welke mate. Daarnaast kan na realisering van de samenwerking in een vof, cv of in een rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid (zoals een bv), ook steun worden verleend die als staatssteun kan worden aangemerkt als de overheid financieel deelneemt of zeggenschap heeft in die bv.

Omdat iedere pps verschillend is ingericht naar gelang de afspraken die binnen een pps-contract zijn gemaakt, dient elke samenwerkingsvorm individueel te worden onderzocht. In de beschrijving van de pps-fases kan alleen op algemene staatssteunaspecten worden ingegaan.

De bij elke fase gestelde vragen hebben de vorm van een soort checklist: als ze met ja worden beantwoord, kan staatssteun worden voorkomen.

### 5.1.1 De initiatieffase

In de *initiatieffase* wordt de private (of publieke ) partner gekozen met wie een samenwerkingsverband wordt aangegaan voor het maken van een ontwikkelingsplan. Daarbij wordt bepaald wat de beleidsmatige en de bestuurlijke uitgangspunten van een pps zijn. Bovendien wordt in deze fase de financiële vertaling van het globale programma begroot en de

subsidiemogelijkheden vastgesteld al dan niet gebaseerd op het principe van benefit sharing.<sup>89</sup> Bij de risico-inventarisatie en bij de intentieovereenkomst die tussen partijen gesloten wordt, moeten overheden afhankelijk van de concrete afspraken en de situatie rekening houden met de in het EG-verdrag neergelegde beginselen van transparantie, non-discriminatie en concurrentie. Vooral bij de keuze van de private partner is dit van belang.

Risico's kunnen worden voorkomen door met de volgende aspecten rekening te houden:

- Worden de beginselen betreffende non-discriminatie, gelijke behandeling, transparantie, wederzijdse erkenning en proportionaliteit in acht genomen? Een aanbestedingsprocedure verkleint de kans op staatssteun omdat gesteld kan worden dat er een marktconforme prijs wordt betaald doordat de laagste of economisch voordeligste bieder is geselecteerd.
- Wordt er door middel van contractuele bepalingen in de samenwerkingsovereenkomst voorkomen dat er een voordeel aan de samenwerkingspartner ontstaat?
- Wordt rekening gehouden met de precieze beleidsmatige en bestuurlijke uitgangspunten die de onderneming (zoals de samenwerkingspartner) een voordeel zouden kunnen toekennen?

Over de volgende onderwerpen kunnen risico's optreden als de vragen met 'ja' kunnen worden beantwoord.

- Levert de financiële organisatie een voordeel voor een onderneming op?
- Worden er subsidies aan private samenwerkingpartners toegekend?
- Worden er door de overheid risico's afgedekt die de private partner normaliter zou moeten dragen?
- Bevat de intentieovereenkomst elementen van steun die onderzocht moeten worden?

### 5.1.2 De haalbaarheidsfase

In de *haalbaarheidsfase* is het risico groot dat ongeoorloofde staatssteun over het hoofd wordt gezien. Deze fase kenmerkt zich namelijk door een veelheid van zich parallel aan elkaar afspelende activiteiten zoals de definitie, het ontwerp en de voorbereiding waardoor deze fase zeer lastig te doorgronden is.<sup>90</sup>

In de haalbaarheidsfase is het zaak de doelstellingen van het project duidelijk te omschrijven en te onderkennen. Hier wordt bepaald wat de eerste ideeën over de kosten en de opbrengsten zijn en heeft de wederpartij van de gemeente vaak al enige marketing achter de rug.

---

<sup>89</sup> Bij benefit sharing gaat het om constructies tussen overheid en private partijen waarin de overheid een belangrijke bijdrage verstrekt ten behoeve van een project waarin de private partij de overheid onder bepaalde voorwaarden bijvoorbeeld laat meedelen in toekomstige waardestijgingen die het gevolg zijn van het verstrekken van de bijdrage.

## Financiering van het project

In deze fase speelt de financiering van het project een grote rol. In het belang van de haalbaarheid kunnen bijstellingen en varianten op eerdere exploitatieberekeningen worden toegepast, die het karakter van subsidiëringen aannemen of van een bepaald type verevening. De afspraken over de financiering moeten daarbij transparant zijn. Het is in principe niet toegestaan om verschillende steunmaatregelen boven het de minimis-steunplafond toe te kennen en exploitatiesteun te verlenen. Als er, om het plan rendabel te maken, gemeentelijke bijdragen worden verleend die aangemeld moeten worden, moet uit de exploitatieberekeningen duidelijk worden dat een bijdrage van de gemeente alleen gebruikt wordt ter realisatie van het geplande project of een gespecificeerd doel. Een bijdrage in de exploitatie van een project, al dan niet op basis van subsidie verleend, die wordt ingezet ter medefinanciering van commerciële activiteiten van de betrokken onderneming is niet toegestaan.<sup>91</sup>

## Grondverwerving

Aan het eind van de haalbaarheidsfase vinden meestal de transacties met gronden en gebouwen plaats. De gemeenten kopen voor de realisatie van een plan grond van private eigenaren, of verkopen grond aan een projectontwikkelaar. Verkooptransacties door de gemeente dienen tegen minimaal de marktwaarde plaats te vinden. Voor het vaststellen van de marktconforme verkoopprijs hanteert de Commissie in de mededeling over de verkoop van gronden en gebouwen twee methoden: de prijs moet worden vastgesteld door middel van een onafhankelijke taxatie of door een openbare biedprocedure. Aankooptransacties door de gemeente dienen tegen maximaal de marktwaarde plaats te vinden. Bij aankoop is een openbare biedprocedure niet relevant, maar is een onafhankelijke taxatie de methode om de marktwaarde vast te stellen.

Ook wordt in de haalbaarheidsfase aan de zijde van de gemeente onderzocht wat de gewenste bebouwing is, of hoe het bouwprogramma eruit moet zien, welke normen voor grondgebruik gehanteerd moeten worden en wat de stedenbouwkundige en civieltechnische uitgangspunten zijn.

## Planvorming

Verder wordt in de haalbaarheidsfase al een globale planexploitatie opgezet, waarin aan de kostenkant onder andere aandacht wordt besteed aan verwerving, milieukosten, infrastructuur, groot grondwerk en waarin rekening gehouden wordt met een aantal inrichtingsaspecten. Aan de opbrengstenkant wordt in de globale grondexploitatie gerekend met een via verschillende methoden te taxeren marktwaarde. Indien het een project met veel transacties betreft zoals goedkope en middenklasse woningen wordt deze over het algemeen vastgesteld per m<sup>2</sup>. Als het om een project met weinig transacties gaat zoals het bij beleggingsobjecten (bijvoorbeeld blokken met winkels en bovenwoningen) vaak het geval is, wordt over het algemeen de residuele grondwaarde berekend omdat dan niet met een m<sup>2</sup> prijs kan worden gewerkt.

---

<sup>90</sup> Zie de Handleiding: Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling, KC PPS, 2004.

<sup>91</sup> Idem pagina 38.

Voor staatssteun is vooral de haalbaarheidsfase van belang en dan vooral de daaruit voortvloeiende voorspelling van de kosten en opbrengsten. Ook elementen als de aanbesteding of selectie, een marktconsultatie en de (onderhandelingen over) een samenwerkingsovereenkomst kunnen van belang zijn als (een van de) samenwerkingspartner(s) in deze fase wordt gekozen.

Risico's kunnen worden voorkomen door met de volgende aspecten rekening te houden:

- Wordt er, om de haalbaarheid van het plan te bevorderen steun toegekend aan een onderneming (zoals de samenwerkingspartner) in de vorm van een subsidie of steun die niet hoger is dan het minimaal noodzakelijke?
- Als er van de zijde van de gemeente "geld bij moet" om tot een sluitende grondexploitatie te komen, is de motivatie daarvan dan in het licht van de staatssteuncriteria valide?
- Worden kruissubsidiëring en exploitatiesteun daarbij voorkomen? <sup>92</sup>
- Is de financiering van eventuele onroerend goedtransacties transparant en leveren deze geen voordeel op?
- Zijn de transacties in onroerend goed gehouden door middel van een onafhankelijke taxatie of een algemene biedprocedure?
- Is er sprake van bodemsanering en hoe wordt deze gefinancierd?

### 5.1.3 De realisatiefase

In de *realisatiefase* vindt de feitelijke aanleg en bouw plaats. Aangenomen kan worden dat staatssteun voorkomen kan worden door de activiteiten aan te besteden. Ook kan de inhoud van de in deze fase op te stellen beheerovereenkomsten en het daarin vervatte beheerplan de rol van de overheid worden bepaald. Theoretisch kan gedacht worden aan het aanleggen van meer dan alleen openbare voorzieningen door de gemeente. Complicerend is de situatie waarin de samenwerkingspartner partner is geworden vanwege zijn eigendomspositie (zelfrealisator).

Risico's kunnen worden voorkomen door met de volgende aspecten rekening te houden:

- Is er bij de realisatie sprake van een openbare biedprocedure en zo niet, is er een andere manier, zoals een onafhankelijke taxatie gekozen om een voordeel voor de realisator te voorkomen?
- Wordt er niet meer door de gemeente gefinancierd dan alleen de locatiespecifieke openbare voorzieningen?

### 5.1.4 De beheerfase

In de *beheerfase* gaat het om het in stand houden en het beheer van het gerealiseerde project. Dit betekent dat er een overdracht is van het resultaat naar de gebruikers of exploitanten. Bij parkeergarages en bedrijventerreinen gebeurt het steeds vaker, dat het beheer en de exploitatie wordt overgedragen aan een private partij of onderneming<sup>93</sup> Het beheer en het onderhoud van

<sup>92</sup> Zie: idem, pagina 38.

<sup>93</sup> Handleiding van het Kenniscentrum PPS: Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling, pagina 30.

projecten dient tegen marktwaarde te geschieden. Indien de overheid voor het beheer en het onderhoud meer moet betalen dan de marktprijs kan dit als staatssteun worden aangemerkt. Met name in de situatie dat er sprake is van een geïntegreerd contract, bestaat daarom in deze fase van het pps-proces het risico op ongeoorloofde staatssteun. Bij de aanbesteding van een geïntegreerd contract zal daarom al vroeg in het proces met de kosten en met mogelijke steunelementen rekening moeten worden gehouden.

Indien voor deze fase een nieuwe partner moet worden gekozen, zal dit conform de Richtlijn Diensten moeten gebeuren om een risico op staatssteun te voorkomen. Er zijn voorbeelden van projecten in Nederland waarin de overheid bijdraagt in het beheer of het beheer van een project volledig voor haar rekening neemt. Wanneer dit conform de regels wordt aanbesteed, kan ervan worden uitgegaan dat het beheer en onderhoud tegen de meest gunstige marktprijs wordt verricht en is het risico op ongeoorloofde staatssteun gering.

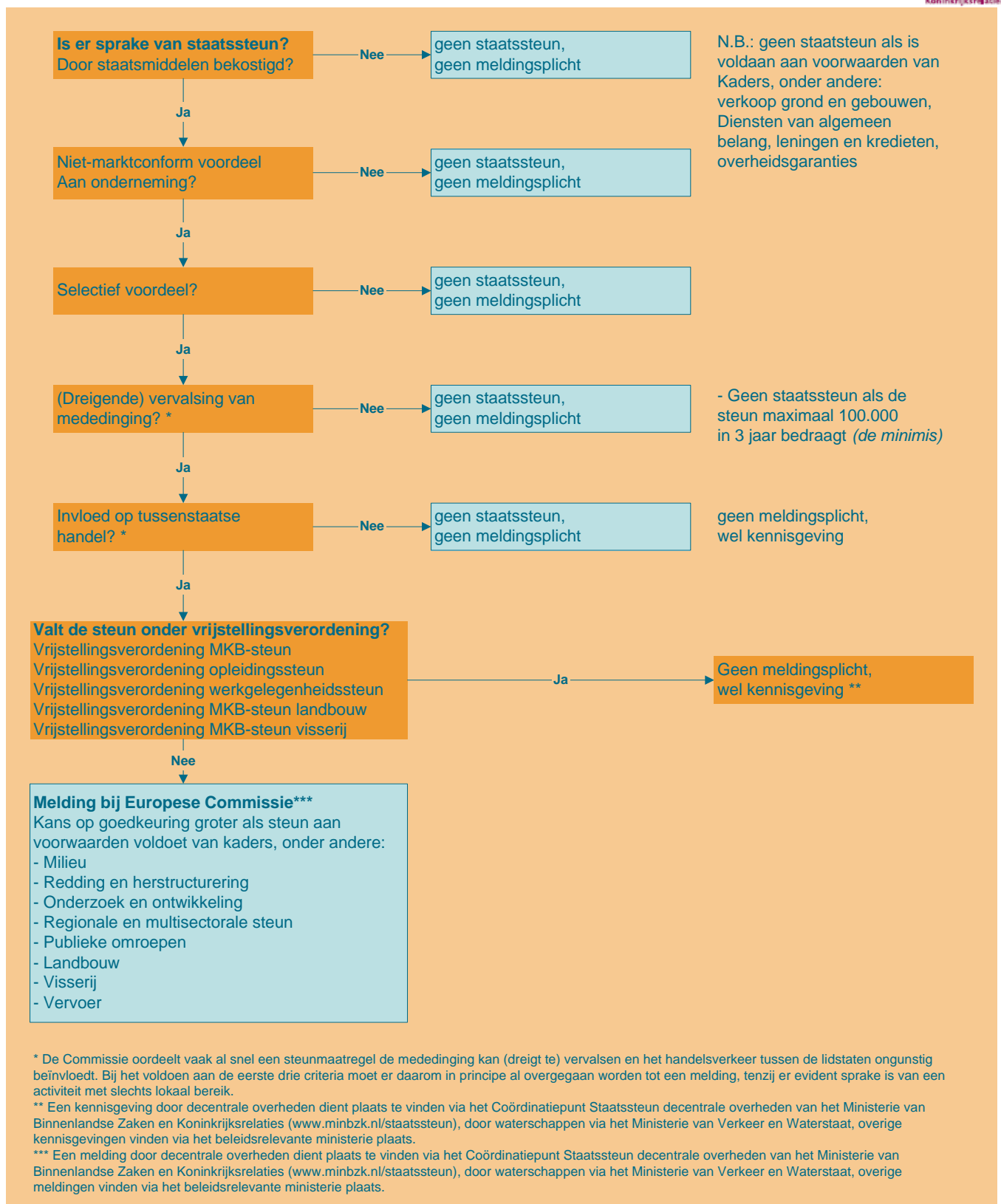
Risico's kunnen worden voorkomen door met de volgende aspecten rekening te houden:

- Is er bij de uitvoering van het beheer, of bij het toekennen aan een samenwerkingspartner die mede het beheer voert, sprake geweest van een openbare procedure, die volgens de Europese beginselen van openbaarheid en transparantie gevoerd is?
- Zijn de staatsmiddelen voor het beheer van de publieke diensten volgens de vier Altmark criteria toegekend?

## 6. Aandachtspunten bij pps-soorten

Invalshoeken bij pps op het terrein van 'gebiedsontwikkeling'	Samenvatting Risico's met betrekking tot staatssteun	Samenvatting Aandachtspunten om staatssteun problemen te voorkomen	Hoofdstuk handleiding met nadere uitwerking
<b>Vormen van pps</b>			
<b>Alle vormen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- afdekken onrendabele top</li> <li>- verstrekken van goedkope garanties en dergelijke</li> <li>- te hoge aanneemsom</li> <li>- te lage tegenprestatie</li> <li>- milieuaspecten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niet meer betalen dan het minimum noodzakelijke voor een sluitende exploitatie</li> <li>- overheid moet zich gedragen volgens het <i>market economy investor principle</i></li> <li>- milieusteun alleen conform het milieusteunkader verlenen</li> </ul>	<p>4.1.</p> <p>4.2. en 4.3.</p> <p>4.5.1.</p> <p>4.5.2./ 4.6.2.</p> <p>4.8</p>
<b>Bouwclaim-overeenkomst</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aankoop boven de marktwaarde</li> <li>- verkoop onder de marktwaarde</li> <li>- andere vergoedingen (bouwclaims elders)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aankoop moet met behulp van onafhankelijk taxatie</li> <li>- dient te gebeuren volgens de mededeling van verkoop van gronden en gebouwen (taxatie of biedprocedure)</li> </ul>	<p>4.3.1.</p> <p>4.3.2. en 4.4.</p> <p>4.3.2</p>
<b>Gezamenlijke grondexploitatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- te hoge verliesbijdrage</li> <li>- afzien van winst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- overheid dient zich aan eigen procentuele deel te houden</li> <li>- geen oplossing mogelijk met oog op goedkeuring van de steun</li> </ul>	<p>4.6.2.</p> <p>4.6.3.</p>
<b>Joint venture</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inbreng voor te lage prijs</li> <li>- te goedkope doorverkoop</li> <li>- te goedkope gronduitgifte</li> <li>- te lage exploitatiebijdrage</li> <li>- winst aftoppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- marktwaarde bepalen door onafhankelijke taxatie</li> <li>- idem</li> <li>- waardebepaling door taxatie of door biedprocedure</li> <li>- exploitatieverordening aanhouden</li> <li>- geen oplossing mogelijk met oog op goedkeuring</li> </ul>	<p>4.3.1.</p> <p>4.3.1</p> <p>4.3.1.</p> <p>4.6.2.</p> <p>4.6.3.</p>
<b>Concessie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- onduidelijke partnerkeuze</li> <li>- te dure uitbesteding van publieke diensten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- partnerkeuze volgens de verdragsbeginselen non-discriminatie, transparantie, wederzijdse erkenning en proportionaliteit</li> <li>- Altmark-criteria aanhouden</li> </ul>	<p>4.5.4</p> <p>4.7.1.</p>

## 7. Checklist



Deze handleiding is tot stand gekomen na een intensieve samenwerking tussen het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën en Tauw bv. Hierbij is de input van Europa Decentraal als klankbord zeer behulpzaam geweest. Alle intellectuele eigendomsrechten van deze handleiding behoren toe aan het Ministerie van Financiën. Aan de inhoud van deze handleiding kunnen geen rechten worden ontleend. Het Kenniscentrum PPS is niet aansprakelijk voor drukfouten en/of onvolledigheden in de tekst.

Ministerie van Financiën  
Kenniscentrum PPS  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

1<sup>e</sup> versie, september 2005