

## Memo

Staatssteunregels bij een eventueel cultureel centrum in de Kruispuntkerk

Aan: *Gemeente Voorschoten*

Van: *Mr. T.R. Hendriks en Mr. K. van de Laar*

Onderwerp: Staatssteunregels bij een eventueel cultureel centrum in de Kruispuntkerk

Datum: 18 september 2024

---

### Inleiding

De gemeente Voorschoten onderzoekt de mogelijkheden om een cultureel centrum te realiseren in de voormalige gereformeerde kerk “Het Kruispunt” te Voorschoten. Dit pand is in eigendom van Het Kruispunt Voorschoten B.V. (hierna: ‘HKV’). Het pand zal moeten worden aangepast c.q. verbouwd ten behoeve van de realisatie van een cultureel centrum met o.a. een theaterzaal, kleedkamers, toiletten oefenruimtes/vergaderzalen en een foyer met bar. Met de herbestemming van dit gemeentelijk monument wordt ook de instandhouding van (religieus) erfgoed gewaarborgd.

In deze memo wordt ingegaan op de vraag of en zo ja hoe de Gemeente in het licht van de regels omtrent staatssteun een financiële bijdrage aan HKV zou mogen doen aan de realisatie van een cultureel centrum. Als uitgangspunt wordt genomen dat de Gemeente investeert in het pand (inhoudende akoestische maatregelen en de in- en afbouw van een podium en tribune) van het cultureel centrum en eigenaar HKV investeert in het casco. In het vervolg van deze memo zullen wij spreken over het podium en het casco. Op dit moment worden de benodigde aanpassingen uitgewerkt. Daarbij worden 2 ontwerpen gepresenteerd. De kosten van de aanpassingen worden, afhankelijk van het ontwerp, geraamd op een totaal van €4,2 dan wel € 3,6 miljoen. Het is lastig om exact te bepalen welk deel van deze investeringen nodig zijn voor het cultureel centrum en kunnen worden toegeschreven aan het casco. Op dit moment lijkt de eigenaar bereid om € 1 tot € 1.1 miljoen bij te dragen. Dit betekent dat de gemeente bereid zou moeten zijn om ook een deel van de investeringen van de verduurzaming van het casco voor haar rekening te nemen. Omdat de gemeente een groot maatschappelijk belang ziet in het cultureel centrum en omdat de gemeente hecht aan verduurzaming van cultureel erfgoed, is zijn eventueel bereid om deze investering te doen. Het is echter belangrijk om vooraf te toetsen in hoeverre een dergelijke investering geoorloofd is binnen de regels voor staatssteun.

## Juridisch kader

Indien de Gemeente wil investeren in de inrichting (kosten voor in- en afbouw) van een cultureel centrum ten behoeve van culturele en maatschappelijke activiteiten, dan wel het geval dat de Gemeente zowel het podium en de verduurzaming aan het casco realiseert en daarvoor een gedeeltelijke bijdrage krijgt van HKV, zal eerst getoetst moeten worden of aan de criteria van artikel 107 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) met betrekking tot staatssteun wordt voldaan. In het vervolg van deze memo kan waar bijdrage staat ook worden gelezen het met gemeentelijke middelen realiseren van het podium en het casco.

De vraag of er sprake is van staatssteun is afhankelijk van vijf cumulatieve criteria zoals benoemd in artikel 107 lid 1 VWEU. Dat wil zeggen dat aan alle voorwaarden moet worden voldaan alvorens er sprake is van staatssteun. De Gemeente dient elke steunverlening te toetsen aan deze criteria.

De criteria gesteld in artikel 107 lid 1 VWEU zijn:

- de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

### - Onderneming

Onder 'onderneming' wordt in dit verband verstaan elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm of de wijze van financiering. Wij gaan ervan uit dat HKV als 'onderneming' moeten worden aangemerkt. Zij voeren namelijk een economische activiteit uit. Zij zullen optreden als Verhuurder en de Gemeente zal ruimten gaan huren. Het is eveneens mogelijk dat maatschappelijke organisaties zich verenigen als Stichting voor de kerk.

### - Maatregel is bekostigd met staatsmiddelen

De maatregel waar het om gaat is de bijdrageverlening door de Gemeente aan HKV, middels het als Gemeente deels bekostigen en realiseren van het podium en de verbeteringen van het casco. Het is duidelijk dat deze maatregel met staatsmiddelen wordt bekostigd, nu de bijdrage afkomstig is uit de middelen van de Gemeente.

### - Wordt er een niet-marktconform voordeel verstrekt?

De bijdrage betekent dat de Gemeente een aanspraak op financiële middelen verschaft zonder daar – in economische zin – iets voor terug te krijgen. Een normale marktdeelnemer zou in een markteconomie dit bedrag dan ook niet onder dezelfde voorwaarden ter beschikking stellen. Daarbij levert de bijdrage vanzelfsprekend een voordeel op voor HKV. HKV verkrijgt niet alleen casco verbeteringen aan haar pand maar tevens de inrichting van het cultureel centrum welke grotendeels door de Gemeente worden gerealiseerd en bekostigd en die HKV anders met andere (eigen)middelen had moeten dekken. Gelet hierop kan worden gesteld dat de bijdrage in beginsel wel een niet-marktconform voordeel oplevert voor HKV.

Vraag hierbij is eventueel in hoeverre er sprake is van een voordeel indien de Gemeente de investering doet en als enige huurder gebruik maakt van haar eigen investering. Hierbij zou



eventueel van belang kunnen zijn of er sprake moet zijn van een minimale huurperiode. Dit geldt echter naar onze mening niet voor de casco verbeteringen, tenzij de bijdrage die HKV doet kostendekkend zijn voor de casco verbeteringen. Dit is een onderdeel van de casus die aan Europa Decentraal kan/moet worden voorgelegd, hier komen wij later op terug.

- Selectief voordeel

De bijdrage levert een voordeel op voor HKV: zij kunnen hiermee kosten dragen die zij anders uit eigen middelen hadden moeten betalen. Dit voordeel is niet marktconform. Een normale marktdeelnemer zou dit bedrag niet onder dezelfde voorwaarden ter beschikking stellen, zonder tegenprestatie.

- Invloed op handel tussen lidstaten

Nu de bijdrageverlening de concurrentiepositie van HKV verbetert, kan enerzijds worden gesteld dat de Gemeente mogelijk de enige huurder is en anderzijds dat het in de lijn der verwachtingen ligt dat het slechts een regionaal karakter is. Echter hoewel het formeel moet gaan om invloed op de handel tussen lidstaten is niet met zekerheid te stellen dat het geen invloed heeft. Uitgangspunt is voor nu dat het wel invloed op de handel tussen de lidstaten heeft en dat de casus aan Europa Decentraal kan/moet worden voorgelegd, hier komen wij later op terug.

### Tussenconclusie

De bijdrageverlening aan HKV ten behoeve van de inrichting van het cultureel centrum kan staatssteun op leveren. Indien aan alle criteria worden voldaan is er sprake van staatssteun, dat wil niet zeggen dat dit automatisch onrechtmatig is, maar wel dat deze meldingsplichtig is bij de Europese Commissie en de staatssteun niet eerder kan worden toegekend dan nadat de Europese Commissie akkoord is gegaan.

Bepaalde steunmaatregelen kunnen van de aanmeldingsplicht worden vrijgesteld. Dit kan op grond van de Verordening van de Europese Commissie betreffende de-minimissteun 2023/2831 (hierna: 'De-minimisverordening'). Voorts kan hierbij gedacht worden aan investeringen in o.a. culturele en maatschappelijke infrastructuur deze kunnen onder de werking van de vrijstellingsregeling van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening vallen ("AGVV") (Verordening (EU) nr. 651/2014, gewijzigd in 2017). In de volgende sub paragrafen wordt hier op ingegaan.

### De-minimisverordening

In de eerste plaats kan de Gemeente op grond van de de-minimisverordening ondernemingen steun verlenen tot €300.000,- over een periode van maximaal 3 jaar, zonder dat er sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, eerste lid VWEU.

### Algemene Groepsvrijstellingsverordening 651/2014 (hierna: 'AGVV')

Op grond van artikel 3 van de AGVV is staatssteun verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107 lid 2 of 3 VWEU en is deze vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting van artikel 108 lid 3 VWEU, mits die steun voldoet aan de algemene voorwaarden uit Hoofdstuk I (formele voorwaarden) en aan de specifieke voorwaarden voor de desbetreffende steuncategorie uit Hoofdstuk III (materiele voorwaarden).

Indien voor deze casus aan de eisen van hoofdstuk I en artikel 53 van de AGVV wordt voldaan, wordt de steun aangemerkt als verenigbaar met de interne markt en geldt de meldingsplicht bij de Europese Commissie niet. In dat geval kan worden volstaan met een kennisgeving aan de Europese Commissie.

### Artikel 53 AGVV



De specifieke voorwaarden met betrekking tot steun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed zijn vastgesteld in artikel 53 AGVV. Hieronder zetten wij allereerst uiteen dat de activiteiten in het cultureel centrum voor steun op grond van artikel 53 AGVV in aanmerking kan komen. Voorts toetsen wij of de steunverlening ook voldoet aan de algemene voorwaarden in Hoofdstuk I van de AGVV.

Gelet op de beoogde activiteiten van het cultureel centrum zou artikel 53 AGVV mogelijk een grondslag kunnen bieden. Deze bepaling bevat een vrijstelling voor steun ten behoeve van cultuur en instandhouding van erfgoed. Artikel 53, tweede lid AGVV bepaalt dat de steun kan worden toegekend voor onder meer de volgende doelstellingen en activiteiten:

- a. musea, archieven, bibliotheken, kunstcentra en cultuurcentra of artistieke of culturele locaties, theaters, operahuizen, concerthallen, andere liveperformanceorganisaties, cinematografische erfgoedinstellingen, en andere vergelijkbare artistieke en culturele infrastructuurvoorzieningen, organisaties en instellingen;
- b. materieel erfgoed, o.a. alle vormen van roerend of onroerend cultureel erfgoed en archeologische sites, monumenten, historische locaties en gebouwen; natuur erfgoed met rechtstreekse band met cultuurerfgoed of indien dit door bevoegde overheidsinstanties lidstaat formeel is erkend als cultuur- of natuur erfgoed;
- c. immaterieel erfgoed in welke vorm ook, incl. volksgebruiken en ambachten;
- d. kunst- of culturele evenementen en performances, festivals, tentoonstellingen en andere vergelijkbare culturele activiteiten;
- e. culturele en artistieke educatie alsmede de bewustmaking van het belang van de bescherming en bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen via educatieve programma's en bewustmakingscampagnes voor het grote publiek, onder meer door middel van nieuwe technologieën;
- f. schrijven, uitgeven, productie, distributie, digitalisering en publiceren van muziek en literatuur, met inbegrip van vertalingen.

In de eerste plaats moet de steun worden toegekend voor een of meerdere van de bovenstaande limitatief opgesomde culturele doelstellingen en activiteiten. De activiteiten van het cultureel centrum vallen onder sub a en sub b.

In de tweede plaats is van belang dat de steun in verschillende vormen kan worden verleend. Zo kan de steun de vorm hebben van investeringssteun, met inbegrip van steun voor de bouw of modernisering van cultuurvoorzieningen, of exploitatiesteun. Aangezien de bijdrage verstrekt wordt voor de inrichting van het cultureel centrum en aan instandhouding van cultuur erfgoed, is er sprake van investeringssteun. Het gaat namelijk om kosten voor de 'bouw of modernisering van cultuurvoorzieningen'. De investeringen in het casco kunnen mogelijk vallen onder b namelijk de instandhouding door de verbeteringen in het casco van het gemeentelijk monument.

De kosten die voor investeringssteun in aanmerking komen, zijn kosten voor investeringen in materiële en immateriële activa. Meer concreet gaat het onder meer om kosten voor de bouw, modernisering, verwerving, instandhouding of verbetering van infrastructuur. Hierbij geldt wel het vereiste dat jaarlijks ten minste 80 % van de tijd- of ruimtecapaciteit van die infrastructuur voor culturele doeleinden wordt gebruikt. Als uitgangspunt is genomen dat de bijdrage ten goede komt aan de infrastructuur die geheel of grotendeels gebruikt wordt voor de culturele activiteiten en dat de infrastructuur voor meer dan 80% van de tijd- of ruimtecapaciteit gebruikt wordt voor culturele



doeleinden<sup>1</sup>. In het cultureel centrum wordt ook een maatschappelijke horeca voorziening opgenomen. Horeca wordt doorgaans niet beschouwd als een ondersteunende, niet-culturele voorziening. Tenzij aangetoond kan worden dat de horecavoorziening zelf een cultureel karakter heeft of de betreffende ruimte ook voor bijvoorbeeld tentoonstellingen wordt gebruikt. In basis is het uitgangspunt dat de horeca alleen geopend zal zijn tijdens het culturele gebruik van Kruispunt, hiermee kan de horecavoorziening mogelijk dus een cultureel karakter hebben.

Ook is van belang dat bij investeringssteun op grond van artikel 53, zesde lid AGVV het steunbedrag niet hoger mag zijn dan het verschil tussen de in aanmerking komende kosten en de exploitatiewinst van de investering (waarbij de exploitant een redelijke winst mag behouden). Als 'exploitatiewinst' wordt beschouwd het verschil tussen de gediscoteerde inkomsten en de gediscoteerde exploitatiekosten over de economische levensduur van de investering, waarbij geldt dat het verschil positief moet zijn. Onder exploitatiekosten vallen kosten zoals personeelskosten, kosten voor materialen, uitbestede diensten, communicatie, energie, onderhoud, huur, administratie, doch niet afschrijvingslasten en financieringskosten indien deze zijn gedekt door investeringssteun.

Door inkomsten en exploitatiekosten te disconteren tegen een passende disconteringsvoet, kan een redelijke winst worden gemaakt. De 'redelijke winst' wordt bepaald ten opzichte van de voor de betrokken sector gebruikelijke winst. Het gaat dus niet om winst bij verkoop maar om daadwerkelijke winst van de exploitatie. Hierbij geldt voorts dat de Europese Commissie heeft gesteld dat het voorgaande uitsluitend betrekking heeft op investeringssteun aan de stichter/eigenaar van culturele infrastructuur en op de beperking van het steunbedrag dat de stichter/eigenaar maximaal kan ontvangen. Dit is natuurlijk wel van toepassing op HKV.

#### Algemene voorwaarden AGVV

De algemene voorwaarden uit Hoofdstuk I AGVV gelden voor alle steuncategorieën, en dus ook waar het gaat om steun voor cultuur. Deze zullen dus ook in acht moeten worden genomen bij de bijdrage ten behoeve van het cultureel centrum het Kruispunt. Hieronder gaan wij op de voorwaarden in.

#### *Artikel 4, lid 1 onder (z) AGVV: aanmeldingsdrempel*

De AGVV is niet van toepassing op steun die de relevante aanmeldingsdrempel overschrijdt. Voor investeringssteun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed bedraagt de aanmeldingsdrempel €165 miljoen per project. Nu in het onderhavige geval de beoogde steun aan HKV maximaal 3.1 miljoen bedraagt, wordt aan deze voorwaarde voldaan.

#### *Artikel 5, lid 1 AGVV: transparantie van steun*

De AGVV is alleen van toepassing op transparante steun (dat wil zeggen: steun waarvan het bruto-subsidie-equivalent vooraf precies kan worden berekend zonder dat een risicoanalyse behoeft te worden uitgevoerd). Nu in deze casus steun wordt verstrekt in de vorm van de realisatie van het podium en het casco door de Gemeente en de hoogte van het bedrag vooraf is berekend op basis van ramingen zou op zich aan deze voorwaarde kunnen worden voldaan. Echter deze vorm van steun, lees het doen van de investeringen door de Gemeente zelf, wordt niet gezien als transparante steun. In basis zou HKV investeringen moeten doen met verlening van een subsidie. Het is dus zaak dat de Gemeente als onderdeel van haar vraag bij de Helpdesk van Kenniscentrum Europa Decentraal vraagt of de wijze waarop zij de steun wil verlenen deze als transparant kan worden aangemerkt en tevens vraagt of dit openbaar gemaakt moet worden.

---

<sup>1</sup> Dit hebben wij op basis van de intake niet kunnen verifiëren. Belangrijk is wel dat dit zo is.



#### *Artikel 6, lid 1 AGVV: stimulerend effect*

Steun op grond van de AGVV moet een stimulerend effect hebben. In beginsel geldt als uitgangspunt dat steun wordt geacht een stimulerend effect te hebben wanneer de begunstigde ervan, voordat de werkzaamheden aan het project of de activiteit aanvangen, bij de betrokken lidstaat een schriftelijke steunaanvraag heeft ingediend. Belangrijk is dan wel dat HKV een subsidieaanvraag doet bij de Gemeente, omdat dit wordt vereist vanuit wetgeving.

Dit vereiste komt er kort gezegd dus op neer dat moet worden aangetoond dat zonder de steun de desbetreffende activiteiten niet zouden worden uitgevoerd. Uitgangspunt daarbij is dat de activiteiten nog niet mogen zijn gestart op het moment dat de aanvraag om steun wordt ontvangen.

In afwijking van dit uitgangspunt, geldt echter dat steun voor cultuur (die aan de voorwaarden van artikel 53 AGVV voldoet) geen stimulerend effect hoeft te hebben, of wordt geacht dat effect te hebben. In deze casus wordt mogelijk niet aan deze voorwaarde voldaan.

#### *Artikel 7, lid 1 AGVV: steunintensiteit en in aanmerking nemende kosten*

Alle bedragen die worden gebruikt bij de berekening van de steunintensiteit en de in aanmerking komende kosten moeten de bedragen vóór aftrek van belastingen of andere heffingen zijn. De in aanmerking komende kosten moeten achteraf worden gestaafd met bewijsstukken, die duidelijk, gespecificeerd en actueel zijn. Het voorgaande brengt mee dat de Gemeente facturen moet kunnen overleggen van de in aanmerking komende kosten waarvoor zij investeringssteun ontvangt. In dat geval kan in deze casus aan deze voorwaarden worden voldaan.

#### *Artikel 8 AGVV: cumulering*

In de laatste plaats voorziet de AGVV in cumulatieregels. Om te bepalen of de aanmeldingsdrempel en de maximale steunintensiteit in acht worden genomen, wordt het totale bedrag aan staatssteun ten behoeve van de gesteunde activiteit, het gesteunde project of de gesteunde onderneming in aanmerking genomen. Ons is niet gebleken dat HKV uit andere hoofde staatssteun zal ontvangen. Daardoor zien wij geen aanleiding om aan te nemen dat de cumulatieregels in deze casus zullen worden geschonden. Indien dit wel het geval is, moeten de cumulatieregels nader worden uitgewerkt.

#### **Conclusie**

Aangezien de casus erg complex is en er nog een aantal onduidelijkheden zijn, heeft Metafoor aan de Gemeente geadviseerd om de casus te laten toetsen bij de Helpdesk van Kenniscentrum Europa Decentraal. Met deze toets ontstaat zekerheid voor de Gemeente of de casus tot ongeoorloofde staatssteun kan leiden. Vragen en opmerkingen over Europese decentrale aangelegenheden kunnen slechts door overheidsorganisaties worden voorgelegd aan de Helpdesk.

Bovengenoemde casus is getoetst door de Helpdesk van Kenniscentrum Europa Decentraal. De conclusie van het Kenniscentrum Europa Decentraal is overgenomen als conclusie voor deze memo.

Het Kenniscentrum Europa Decentraal heeft aangegeven dat bij het omvormen van de Kruispuntkerk naar een gebouw met een (voornamelijk) culturele bestemming er zeker gebruik kan worden gemaakt van artikel 53 AGVV. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de hoogte van de steun inderdaad afhankelijk is van de exploitatieopbrengsten van het project. De gedachte hierachter is, redelijkerwijs, dat een initiatief dat genoeg winst maakt om zelf te voorzien in (een gedeelte van) haar bestaan of behoudt, hier geen steun voor nodig heeft. In afwijking van deze rekenmethode kan men voor steun onder de €2,2 miljoen euro ervoor kiezen om een maximale steun van 80 procent van de in aanmerking komende kosten te geven. Uit de documenten blijkt dat er waarschijnlijk meer geld benodigd is voor het project.



Echter, wanneer de gemeente ervoor kiest om te werken met leningen onder gunstige voorwaarden, het daadwerkelijke steuncomponent (bijvoorbeeld, het verschil tussen de rente op de markt, en de rente die de gemeente vraagt) vaak lager uitvalt. Wanneer het project geen (aanmerkelijke) winst gaat maken, dan wel elk jaar afhankelijk blijft van exploitatiesubsidies, dan is het natuurlijk niet nodig om met deze constructies te werken.

Met betrekking tot het verduurzamen, gaat het met dit project waarschijnlijk om het in één keer weer bruikbaar maken van een ouder gebouw met een hele andere bestemming. Daarom kan de verduurzaming onder de in aanmerking komende kosten van 'modernisering' vallen. Immers horen bij deze tijd bepaalde normen over energieverbruik, waardoor dit geen probleem zal zijn. Mocht de Gemeente in het kader van verduurzaming verder willen gaan dan de normen die er in Nederland nu voor staan, dan is het mogelijk om van andere artikelen van de AGVV gebruik te maken.

Ten slotte wanneer er kosten gemaakt dienen te worden voor, bijvoorbeeld, het inpassen van parkeerplaatsen zodat de culturele ruimte ook gebruikt kan worden, is hier een ander artikel in de AGVV van toepassing. Artikel 56 AGVV kan de gemeente ondersteunen bij het verlenen van steun voor ingrepen in de gebouwde leefomgeving die het vestigingsklimaat van een stad verbeteren. Mochten er van andere artikelen gebruik moeten worden gemaakt, dan kan er opnieuw contact worden opgenomen met het Kenniscentrum. Het Kenniscentrum ziet op dit moment geen reden om aan te nemen dat artikel 53 AGVV niet afdoende is.

Gelet op het bovenstaande voldoet de casus aan de AGVV, het project gaat immers geen (of nauwelijks) winst maken (en er blijven exploitatiesubsidies nodig) en ook de bijdrage aan verduurzaming is geoorloofd, aangezien deze binnen de geldende normen blijven.

Kortom de steun wordt aangemerkt als verenigbaar met de interne markt (er is dus geen ongeoorloofde staatssteun) en om die reden geldt de meldingsplicht bij de Europese Commissie niet. Volstaan kan worden met een kennisgeving en rapportage aan de Europese Commissie.

