DAEB-aanwijzingsbesluit Innovatiecentrum Greenwise Campus Emmen

De gemeenteraad van de gemeente Emmen;

Gelet op het bepaalde in:

- De Gemeentewet;
- Artikel 106, lid 2, en artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU);
- Het Besluit van de Europese Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, VWEU op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen, Pb.2012, L 7/3 (DAEB-vrijstellingsbesluit);

Overwegende dat:

- De regio Drenthe te maken heeft met structurele en hardnekkige sociaaleconomische en demografische uitdagingen, waaronder een relatief laag opleidingsniveau, een krimpende en vergrijzende beroepsbevolking, beperkte werkgelegenheidsgroei en een bedrijfsleven dat voornamelijk bestaat uit kleinschalig mkb en zzp'ers met een gering organiserend en innovatief vermogen;
- De effecten van het besluit om de aardgaswinning in Groningen te beëindigen de urgentie hebben vergroot om transities op het gebied van arbeidsmarkt, bedrijvigheid, energie en grondstoffen in de regio versneld door te voeren, met als doel Drenthe te versterken op het gebied van demografie, bedrijvigheid en arbeidsmarkt;
- De gemeente geconstateerd heeft dat de markt niet in staat is en/of bereid is om zelfstandig te voorzien in de noodzakelijke kennis- en innovatie-infrastructuur die nodig is om deze uitdagingen het hoofd te bieden en de brede welvaart in de regio te versterken;
- Het in het algemeen belang is dat er in de regio Drenthe een organiserend knooppunt ontstaat waar kennisontwikkeling, innovatie, onderwijs en ondernemerschap samenkomen, en waar de transities op het gebied van arbeidsmarkt, bedrijvigheid en energie daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd;
- De realisatie en exploitatie van het Innovatiecentrum Greenwise Campus een essentiële bijdrage levert aan het versterken van het organiserend vermogen in de regio, het bevorderen van kennisontwikkeling, innovatie, onderwijs en ondernemerschap, en het bieden van een aantrekkelijke fysieke en digitale omgeving waar samenwerking centraal staat;
- Publieke interventie noodzakelijk is om te waarborgen dat deze organiserende en faciliterende rol daadwerkelijk wordt vervuld;
- De realisatie en exploitatie van het Innovatiecentrum daarmee een dienst van algemeen economisch belang vervult, omdat het een voorziening betreft die het algemeen belang dient en die de markt, zonder overheidsoptreden, niet of niet onder dezelfde voorwaarden inzake kwaliteit, toegankelijkheid en continuïteit zou verrichten;

- Het om bovengenoemde redenen noodzakelijk wordt geacht om de realisatie en exploitatie van het Innovatiecentrum als een dienst van algemeen economisch belang aan te wijzen waarvan de uitvoering wordt opgedragen aan Stichting Greenwise Campus;

- Voor de uitvoering van deze dienst van algemeen economisch belang een compensatie wordt verstrekt in de vorm van een lening aan Stichting Greenwise Campus ten behoeve van de realisatie en exploitatie van het Innovatiecentrum, bestaande uit een kortlopende lening van EUR 5 miljoen en een langlopende lening van EUR 7 miljoen, onder de voorwaarden zoals opgenomen in het raadsvoorstel gemeente Emmen, zaaknummer 205747-2025;

Besluit als volgt:

Artikel I – Aanwijzing als dienst van algemeen economisch belang

Stichting Greenwise Campus, statutair gevestigd te Emmen (KVK-nummer 90856511) aan de Eerste Bokslootweg 1, 7821 AT, wordt belast met de uitvoering van de dienst van algemeen economisch belang (DAEB), bestaande uit de realisatie en exploitatie van het Innovatiecentrum Greenwise Campus (Innovatiecentrum) te Emmen, gelegen aan de Eerste Bokslootweg 1 te Emmen, al dan niet door middel van een vennootschap waarover zij volledige zeggenschap heeft conform de activiteiten en doelstellingen zoals opgenomen in het "Projectplan Greenwise Campus, T.b.v. subsidieregeling Opleidingsinfrastructuur en Campusactiviteiten (JTF)" van 22 juni 2023 (Projectplan) en de "Businesscase Greenwise Campus Innovatiecentrum" van 26 juni 2025 (Businesscase). Daartoe wordt aan Stichting Greenwise Campus opgedragen:

a. Het Innovatiecentrum te realiseren en te exploiteren als fysieke omgeving waarin diverse publieke partijen, waaronder de gemeente Emmen en de provincie Drenthe ieder vanuit hun onderscheiden publieke taken en bevoegdheden, en private partijen samenwerken en activiteiten verrichten gericht op het tot stand brengen van innovaties langs de vier inhoudelijke thema's van Greenwise Campus: Circulaire Plastics, Slimme Maakindustrie, Energie, en Welzijn, Zorg & Technologie;

b. Het Innovatiecentrum beschikbaar te stellen en te houden voor samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke partijen, gericht op kennisontwikkeling, innovatie, onderwijs en ondernemerschap, zoals nader omschreven in het hiervoor genoemde Projectplan en de Businesscase.

Artikel II - Duur

De uitvoering van de DAEB bedoeld in artikel I wordt opgedragen voor een periode van 25 jaar.

Artikel III – Compensatie

1. De gemeente verstrekt aan Stichting Greenwise Campus als compensatie voor de nettokosten, die Stichting Greenwise Campus moet maken voor de uitvoering van de in artikel I bedoelde DAEB vermeerderd met een redelijke winst:

- Het rentevoordeel voortvloeiend uit door de gemeente aan Stichting Greenwise Campus te verstrekken lening van maximaal EUR 12 miljoen, bestaande uit een kortlopende lening van EUR 5 miljoen en een langlopende lening van EUR 7 miljoen, onder de voorwaarden zoals opgenomen in het raadsvoorstel gemeente Emmen, zaaknummer 205747-2025. Dat rentevoordeel bestaat uit het verschil

tussen de rente op de lening en de door de gemeente vastgestelde marktconforme rente op het moment van het vaststellen van het onderhavige besluit.

2. De genoemde nettokosten bestaan uit i) de kosten voor de realisatie van het Innovatiecentrum vermeerderd met de exploitatiekosten van het Innovatiecentrum voor de uitvoering van de DAEB bedoeld in artikel I, ii) verminderd met de exploitatie-inkomsten uit de in artikel I bedoelde uitvoering van de DAEB, en iii) verminderd met een redelijke winst.

3. De compensatie voor de uitvoering van de DAEB zal nooit hoger zijn dan de nettokosten voor de uitvoering van de DAEB, inclusief een redelijke winst.

Artikel IV – Overcompensatie

Indien uit de periodieke verantwoording, zoals bedoeld in artikel VI, blijkt dat de jaarlijkse compensatie voor de uitvoering van de DAEB meer heeft bedragen dan de nettokosten, rekening houdend met een redelijke winst, wordt het meerdere verrekend met de compensatie van het daaropvolgende jaar, dan wel door de gemeente teruggevorderd. In dat laatste geval is de Stichting Greenwise Campus verplicht om het meerdere na vaststelling daarvan door de gemeente, aan de gemeente te betalen.

Artikel V – Gescheiden boekhouding

1. Stichting Greenwise Campus dient een gescheiden boekhouding te voeren voor enerzijds de activiteiten die vallen onder de in artikel I bedoelde DAEB, en anderzijds voor de overige activiteiten, zodat kosten en inkomsten van verschillende activiteiten duidelijk worden onderscheiden.

2. De boekhouding betreffende de activiteiten die vallen onder de in artikel I bedoelde DAEB, dient een getrouw en accuraat beeld te geven van de financiële situatie met betrekking tot de uitvoering van die DAEB.

Artikel VI – Controle en verantwoording

1. Elk jaar, uiterlijk op 31 maart, dient Stichting Greenwise Campus aan de gemeente een gedetailleerd inzicht te verschaffen van de kosten voor de realisatie van het Innovatiecentrum, de exploitatiekosten en de exploitatie-inkomsten die gerelateerd zijn aan de uitvoering van de DAEB bedoeld in artikel I, te verifiëren door een door de gemeente aan te wijzen onafhankelijke accountant.

2. Tevens dient de Stichting uiterlijk op 31 maart in het jaar na het eindigen van de periode bedoeld in artikel II hiervoor, een gedetailleerd overzicht te verschaffen van de hiervoor bedoelde voor de realisatie van het Innovatiecentrum, de exploitatiekosten en de exploitatie-inkomsten over de totale periode bedoeld in artikel II, die gerelateerd zijn aan de uitvoering van de DAEB bedoeld in artikel I, te verifiëren door een door de gemeente aan te wijzen onafhankelijke accountant.

Artikel VII - Inwerkingtreding

Dit aanwijzingsbesluit treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Bezwaarmogelijkheden
Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunnen belanghebbenden gedurende zes weken na de datum van bekendmaking van dit besluit schriftelijk bezwaar indienen.

Bent u het niet eens met dit besluit? Dan kunt u een bezwaarschrift sturen.
Dat stuurt u naar:
Gemeenteraad van Emmen
Postbus 30.001
7800 RA EMMEN
Naast schriftelijk bezwaar is ook digitaal bezwaar mogelijk via Https://dloket.emmen.nl/loket/burger. Hiervoor moet u wel beschikken over DigiD.

Als het bezwaarschrift te laat is ingediend, kan het niet ontvankelijk worden verklaard. Dit betekent dat uw bezwaar niet inhoudelijk wordt behandeld. In het bezwaarschrift zet u:

- uw naam en adres;
- de datum van uw bezwaarschrift;
- een omschrijving van het besluit waartegen u bezwaar maakt;
- waarom u het niet eens bent met ons besluit;
- uw handtekening.

Als u uw bezwaar niet mondeling wilt toelichten, zet u dat dan in het bezwaarschrift.

Voorlopige voorziening
Als u tegen een besluit bezwaar maakt, heeft dit geen schorsende werking. Dit betekent dat dit besluit mag worden uitgevoerd.
Wilt u dit voorkomen? Vraag dan een voorlopige voorziening aan bij:
De Rechtbank Noord-Nederland
Afdeling Bestuursrecht
Postbus 150
9700 AD GRONINGEN
Voor het indienen van een voorlopige voorziening moet u griffierecht betalen. De griffier van de rechtbank geeft u hierover meer informatie.

Toelichting

1. Dienst van algemeen economisch belang

Het begrip ‘dienst van algemeen economisch belang’ is een begrip uit het recht van de Europese Unie. Er bestaat geen formele definitie van het begrip, maar de Europese Commissie omschrijft het begrip als een economische activiteit “die het algemeen belang dient en die de markt, zonder het overheidsoptreden, anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) had verricht. De openbaredienstverplichting waarmee de dienstverrichter wordt belast, waarbij het criterium "algemeen belang" als leidraad dient, moet ervoor zorgen dat de dienst wordt verricht onder voorwaarden waarmee de publieke taak kan worden vervuld.”

Het algemeen belang dat wordt gediend is dus niet zonder meer een ‘economisch’ belang. Het ‘economische’ betreft het karakter van de activiteiten van de Stichting: het aanbieden van een infrastructuur aan bedrijfsleven, onderwijs en overheid ten behoeve van een structurele samenwerking. Dat is, in de benadering van de Europese Unie, een economische activiteit, ook als die normaliter niet onder gebruikelijke marktcondities zou worden aangeboden. De gemeente acht de realisatie en exploitatie van het Innovatiecentrum noodzakelijk in het algemeen maatschappelijk belang, maar acht de activiteiten van Innovatiecentrum tevens in het economisch belang van de regio.

Algemeen belang

De activiteiten van de Stichting in het Innovatiecentrum sluiten aan bij de uitdagingen en behoeften die door verschillende andere actoren voor deze regio zijn vastgesteld in het algemeen belang van de ontwikkeling van (Zuid-Oost) Drenthe.

De effecten van het besluit om de aardgaswinning in Groningen te beëindigen zijn duidelijk merkbaar in de regio Drenthe. Dat besluit versnelt de noodzaak van verschillende transities, waaronder de transitie van de arbeidsmarkt, het vinden van alternatieve verdienmodellen voor bedrijven in de gassector, en de energietransitie en grondstoffentransitie richting een duurzame energievoorziening en circulaire economie. Door het stoppen van de gaswinning moeten bedrijven versneld nieuwe technologieën, ketens en duurzame producten ontwikkelen, wat vraagt om voldoende innovatief vermogen. Uit diverse rapporten, waaronder van het Joint Research Centre (*The socio-economic impacts of the closure of the Groningen gas field*, Joint Research Centre, 2020), blijkt dat door de klimaattransitie en het stoppen van de gaswinning banen zullen verdwijnen, maar er ook nieuwe banen ontstaan die andere vaardigheden en kennis vereisen.

Hiernaast kent de regio Zuidoost-Drenthe specifieke uitdagingen: het bedrijfsleven bestaat grotendeels uit kleinschalig mkb, de werkgelegenheid staat onder druk door het verdwijnen van banen in de industrie, de beroepsbevolking is relatief laag opgeleid en krimpt snel, en demografische ontwikkelingen en vergrijzing zetten extra druk op de verzorgende sectoren. Er zijn relatief veel mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en de brede welvaart is relatief laag. Deze omstandigheden worden ook in de “Economische Koers Drenthe” (2024) van de provincie Drenthe, gesignaleerd. Om voldoende slagkracht te behouden, is het noodzakelijk dat kennis, talent en ondernemerschap worden versterkt. Bedrijven, kennisinstellingen en overheden moeten intensief samenwerken om de bedreigingen van de transities om te zetten in kansen. Dit vraagt om een stevig organiserend vermogen in de regio, waarbij kennis wordt gebundeld en focus wordt aangebracht in inhoudelijke keuzes.

De Kamerbrief van 15 juli 2019 inzake de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe I vermeldt dat de regio Zuid- en Oost-Drenthe met bevolkingsdaling, vergrijzing, een tekort aan arbeidsplaatsen

en een mismatch op de arbeidsmarkt kampt, wat de leefbaarheid onder druk zet. Met de Regio Deal wil de regio deze samenhangende uitdagingen aanpakken en de sociaaleconomische ontwikkeling bevorderen, onder meer door samenwerking met het onderwijs en het versterken van sectoren als high tech en groene chemie. Deze Regio Deal had betrekking op de periode 2019-2023.

Met het aangaan van de nieuwe Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe II onderstreept het Rijk dat de kwetsbaarheid van de regio onverminderd aandacht vraagt. In de Kamerbrief van 17 februari 2023 wordt aangegeven dat, ondanks de geboekte vooruitgang onder de hiervoor genoemde Regio Deal, de regio nog steeds voor aanzienlijke uitdagingen staat, zoals een kwetsbare economie, vergrijzing, ontgroening, kansenongelijkheid en een afnemend voorzieningenniveau. Het Rijk en de regio willen daarom gezamenlijk blijven investeren in een aantrekkelijke leefomgeving, een passend en bereikbaar onderwijsaanbod, een stimulerende sociaaleconomische structuur, banen die aansluiten bij de inwoners en een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

De gemeente ziet de realisatie van het Innovatiecentrum als een belangrijke manier om de hiervoor genoemde omstandigheden en ontwikkelingen te adresseren. Met het Innovatiecentrum wordt bijgedragen aan een optimale kennis- en innovatie-infrastructuur, waaronder het stimuleren van samenwerking tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen. Dat is niet alleen van belang voor die individuele bedrijven zelf, maar vooral ook voor de economische en sociaal-maatschappelijke structuur in Emmen en omgeving.

2. De inhoud van de dienst van algemeen economisch belang

De activiteiten van de Stichting waarvoor de steun vanuit de gemeente voor bedoeld is, bestaan uit de realisatie van het Innovatiecentrum dat het fysieke hart wordt van de Greenwise Campus. Het Innovatiecentrum wordt gebouwd in de voormalige busremise, en zal een hybride faciliteit vormen voor activiteiten op het snijvlak van kennis en ondernemerschap, zoals lab- en testfaciliteiten en demonstrator sites en wordt de voorkeurslocatie voor hybride onderzoek, innovatie en leren. In het Innovatiecentrum wordt technologische en niet-technologische kennis bij elkaar gebracht. In het Innovatiecentrum gaat de mbo-hbo-wo onderwijskolom in een multidisciplinaire setting samen met het bedrijfsleven aan de slag met concrete vraagstukken voortkomend uit de roadmaps van de toepassingsgebieden waar Greenwise Campus zich op richt:

- Circular Plastics
- Slimme Maakindustrie
- Energie
- Zorg, Welzijn en Technologie

De Greenwise Campus is opgezet om eerder genoemde organiserend vermogen te realiseren. Het is een bundeling van kennisinstellingen, bedrijven en maatschappelijke partijen die samenwerken aan een toekomstbestendige arbeidsmarkt en oplossingen voor grote transitievraagstukken.

In de algemene ruimtes van het Innovatiecentrum is ruimte voor start-ups en voor community vorming voor start-ups. Er zijn flexwerkplekken, vergaderruimtes, mogelijkheden voor presentaties en evenementen. Totdat de faciliteiten in het innovatiecentrum gereed zijn, wordt intensief samengewerkt met CfE NHL Stenden in kennispoort Emmen en Growing Emmen.

Binnen de Greenwise Campus heeft het Innovatiecentrum de volgende doelstellingen:

a. Toegang tot kennis

Door aanwezigheid en samenwerking van onderzoekers, studenten en ondernemers vindt kennisontwikkeling en –uitwisseling plaats. Dit zorgt voor vroege toegang tot de nieuwste technologieën, kennis en onderzoeksresultaten.

b. Toegang tot talent

Er is directe verbinding met (young) professionals, mbo-, hbo- en wo-studenten en onderzoekers die tijdens en na hun opleiding betrokken zijn bij het innovatiecentrum.

c. Toegang tot R&D-faciliteiten

Het centrum beschikt over geavanceerde faciliteiten zoals laboratoria en testomgevingen voor onder andere prototyping en productontwikkeling.

d. Toegang tot een uniek netwerk

Elk innovatiethema heeft een community van gelijkgestemde partijen. Dit netwerk faciliteert inhoudelijke kennisuitwisseling en versterkt wederzijdse ontwikkeling.

e. Toegang tot inspirerende programmering

Het innovatiecentrum organiseert een breed scala aan workshops, colleges, masterclasses en community-bijeenkomsten die kennisdeling en inspiratie bevorderen.

f. Toegang tot andere perspectieven

Deze omgeving stimuleert multidisciplinaire samenwerking wat leidt tot vernieuwende en onverwachte oplossingen vanuit andere invalshoeken.

g. Toegang tot ondernemerschap

Het centrum biedt begeleiding en ruimte aan start-ups en gevestigde ondernemingen bij hun verdere ontwikkeling.

3. Marktfalen

Zoals opgemerkt heeft de provincie Drenthe en met name de regio Emmen te maken met structurele en hardnekkige sociaaleconomische en demografische uitdagingen, waarbij onder meer sprake is van een relatief laag opleidingsniveau, een krimpende en vergrijzende beroepsbevolking, beperkte werkgelegenheidsgroei en een bedrijfsleven dat voornamelijk bestaat uit kleinschalig mkb en zzp’ers. Tegen die achtergrond blijken bestaande marktpartijen niet in staat een gezamenlijk organiserend en innovatief vermogen te ontwikkelen zonder dat daarvoor een infrastructuur geboden wordt. De bestaande marktpartijen zijn, mede door deze omstandigheden, kennelijk niet in staat of bereid om zelfstandig te voorzien in de noodzakelijke kennis- en innovatie-infrastructuur die nodig is om deze uitdagingen het hoofd te bieden en de brede welvaart in de regio te versterken. Dat is overigens ook begrijpelijk omdat een dergelijke infrastructuur investeringen vergt die voor een individuele onderneming niet direct een zodanig rendement opleveren dat het voor zo een onderneming aantrekkelijk is om die investeringen te plegen. Een samenwerking tussen ondernemingen om tot zo een infrastructuur te komen is tot nu toe niet van de grond gekomen. Voorts is uit afwijzingen van banken/investeerders van aanvragen voor de financiering van het Innovatiecentrum dat de markt onvoldoende rendement (op kortere termijn) ziet in de realisatie van het Innovatiecentrum. De Stichting

vervult met de realisatie en exploitatie van het Innovatiecentrum dan ook de benodigde organiserende en faciliterende rol, die verder gaat dan louter commerciële exploitatie en die zonder overheidssteun – klaarblijkelijk – niet tot stand zou komen. De gemeente acht het daarom nodig om de realisatie en exploitatie van de bedoelde infrastructuur – het Innovatiecentrum - als dienst van algemeen economisch belang aan te wijzen en de Stichting daarmee te belasten.

4. Bepaling hoogte van de compensatie

Volgens de staatssteunregels van de Europese Unie kan een overheid een onderneming die belast wordt met de uitvoering van een dienst van algemeen economisch belang compenseren voor de kosten die voor het uitvoeren van die dienst gemaakt worden. Wanneer die compensatie aan bepaalde eisen voldoet, kan zij worden gegeven zonder dat de Europese Commissie daar vooraf mee hoeft in te stemmen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de eisen die aan de compensatie worden gesteld.

De compensatie mag niet hoger zijn dan hetgeen nodig is ter dekking van de nettokosten van de uitvoering van de dienst van algemeen economisch belang, met inbegrip van een redelijke winst. Hierbij omvatten de in aanmerking te nemen kosten alle kosten die voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang worden gemaakt. Wanneer de activiteiten van de betrokken onderneming tot de dienst van algemeen economisch belang beperkt blijven, kunnen al haar kosten in aanmerking worden genomen. Wanneer de onderneming daarentegen ook buiten de dienst van algemeen economisch belang werkzaam is, kunnen alleen de met de dienst van algemeen economisch belang verband houdende kosten in aanmerking worden genomen.

Gezien de opdracht aan de Stichting om het Innovatiecentrum te realiseren en te exploiteren, zijn de daarmee gemoeide kosten de kosten om de dienst van algemeen economisch belang uit te voeren, dat wil zeggen: de kosten voor de realisatie en vervolgens de exploitatiekosten. De opbrengsten uit de exploitatie van het Innovatiecentrum moeten daarvan worden afgetrokken. Wanneer de Stichting een lening tegen marktconforme voorwaarden (met name een marktconforme rente) zou moeten sluiten om de kosten voor de realisatie te dekken, zouden de exploitatietekorten fors oplopen. Met een lening van de gemeente tegen een lagere dan marktconforme rente, is de Stichting in staat na enige jaren een bescheiden winst te maken. De gemeente heeft deze begrote winst afgezet tegen het gebruikelijke rendement op investeringen in (verhuurbaar) bedrijfsvastgoed en komt op basis daarvan tot de conclusie dat sprake is van een (begrote) redelijke winst.

De gemeente verstrekt de compensatie voor het verrichten van de dienst van algemeen economisch belang in de vorm van een verlaagde rente op de door de gemeente aan de Stichting te verstrekken lening. Daarmee kan ervoor worden gezorgd dat de Stichting in staat wordt gesteld op korte termijn het Innovatiecentrum, te realiseren en (in de toekomst) een redelijke winst bij de exploitatie van het Innovatiecentrum te behalen enerzijds, terwijl de gemeente anderzijds de gemeentelijke begroting zo min mogelijk belast.

Het rentepercentage op de lening wordt na 25 jaar herzien. Indien dan mocht blijken dat bij de exploitatie van het Innovatiecentrum winsten zijn gemaakt die boven een redelijke winst uitgaan, zal de rente op de lening gecorrigeerd worden.