

Memorandum - vertrouwelijk

Van : Ekram Belhadj, advocaat
Aan : Gemeente Hilversum - Vincent Brückmann
Datum : 24 september 2018
Betreft : Gemeente Hilversum / advies staatssteun Sportinvesteringsfonds
Hilversum
Referentie : 230809/EB

Conclusies

- Aangezien – gelet op de benadering van de Europese Commissie bij de interpretatie van het criterium “beïnvloeding van de tussenstaatse handel” – de garantie en bijdrage die de Gemeente zal verlenen aan het Sportinvesteringsfonds de tussenstaatse handel niet beïnvloeden, leveren deze geen staatssteun op. Daarbij zijn van belang de aard en de beperkte schaal van de activiteiten van het Sportinvesteringsfonds.
- Het is niet waarschijnlijk dat de AGVV, meer specifiek artikel 55, toegepast kan worden in dit geval. Als de Gemeente toch de AGVV zou willen toepassen, adviseer ik om vooraf informeel contact te leggen met de Europese Commissie over de interpretatie van bepaalde onderdelen van artikel 55 AGVV (wij hebben ruime ervaring met het informeel contact leggen, en kunnen de Gemeente daarin bijstaan). Aangezien geen sprake is van staatssteun adviseer ik om die weg niet te bewandelen.

I. Achtergrond en vraagstelling

Om de sportparticipatie in Hilversum verder te kunnen bevorderen is het van belang dat de accommodaties van de sportverenigingen in Hilversum meer toekomstbestendig worden gemaakt. Sportverenigingen hebben echter over het algemeen te weinig financiële middelen om investeringen in hun sportaccommodaties te kunnen doen, en ook in de gemeentelijke sportbegroting is daar onvoldoende ruimte voor. Om die investeringen te kunnen doen zouden de sportverenigingen leningen moeten aantrekken bij banken, waarover zij rente moeten betalen en ook moeten aflossen. Aangezien deze rentekosten te hoog zijn voor sportverenigingen is in een gezamenlijk initiatief van de gemeente Hilversum (hierna: Gemeente) en de sportverenigingen een plan ontwikkeld voor de oprichting van een sportinvesteringsfonds waar de sportverenigingen tegen een lagere rente dan de marktrente een lening kunnen krijgen om versnelling aan te brengen in het verduurzamen, verbeteren, uitbreiden en beter in stand houden van de sportaccommodaties. Tevens is daarbij verbetering van de bereikbaarheid voor mensen met een beperking en het multifunctioneel kunnen gebruiken van de accommodaties een belangrijk punt. In dat kader is Stichting Sportinvesteringsfonds Hilversum (hierna: Sportinvesteringsfonds) opgericht.

Het Sportinvesteringsfonds verkrijgt haar financiële middelen zelf door bijdragen van de sportverenigingen die participanten zijn in de Stichting, de Gemeente en het aangaan van leningen

bij derden (bijvoorbeeld banken). In dat verband heeft het Sportinvesteringsfonds een verzoek gedaan aan de Gemeente om haar:

- een garantie te verlenen tot een maximum van € 2,2 miljoen voor leningen die het Sportinvesteringsfonds aangaat bij banken;
- een jaarlijkse bijdrage te leveren van maximaal € 50.000,-.

De Gemeente heeft de vraag gesteld of de garantie en bijdrage verstrekt kunnen worden zonder dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Hierna ga ik daar op in.

II. Beoordeling

Van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is sprake indien een maatregel

- van de overheid of bekostigd met overheidsmiddelen
- een niet-marktconform selectief voordeel oplevert
- voor een onderneming
- waardoor de mededinging wordt vervalst
- en de tussenstaatse handel kan worden beïnvloed

Een maatregel die staatsteun vormt is verboden, tenzij de Europese Commissie er (voorafgaand aan de inwerkingtreding) toestemming voor heeft gegeven. Toestemming van de Commissie is niet nodig indien de maatregel voldoet aan alle voorwaarden van bijvoorbeeld de-minimisverordening¹ of de Algemene Groepsvrijstellingsverordening.

Vormen de garantie en jaarlijkse bijdrage staatssteun?

Het is duidelijk dat de garantie en bijdrage worden bekostigd met overheidsmiddelen, namelijk met middelen van de Gemeente.

Daarnaast leveren deze een niet-markconform selectief voordeel op voor het Sportinvesteringsfonds. Voor de garantie wordt geen premie in rekening gebracht door de Gemeente aan het Sportinvesteringsfonds, terwijl op de markt een particuliere investeerder wel een premie in rekening zou brengen. De jaarlijkse bijdrage van de Gemeente zou op de markt ook niet zonder meer verkregen kunnen worden door het Sportinvesteringsfonds. Aangezien de garantie en bijdrage niet voor alle ondernemingen beschikbaar zijn, is het niet-marktconforme voordeel dat daarmee samenhangt selectief.

Verder kan het Sportinvesteringsfonds als onderneming worden aangemerkt. Een onderneming in de zin van het staatssteunrecht is elke entiteit die diensten of goederen aanbiedt op de markt. Daarbij is de rechtsvorm, de wijze van financiering of de afwezigheid van een winstoogmerk niet van belang. Aangezien het verstrekken van financiële middelen aan derden zoals het Sportinvesteringsfonds dat zal doen, en net zoals banken dat bijvoorbeeld doen, een activiteit is die op de markt plaatsvindt, kan het Sportinvesteringsfonds als onderneming worden aangemerkt.

Voorts is het de vraag of door de garantie en jaarlijkse bijdrage de mededinging wordt vervalst. Het Sportinvesteringsfonds kan goedkoper leningen verstrekken aan de sportverenigingen waardoor andere ondernemingen die financieringen op de markt verstrekken kunnen worden benadeeld, doordat zij leningen niet goedkoper kunnen verstrekken. Aan de andere kant is het punt in deze zaak dat de sportverenigingen juist geen leningen kunnen aantrekken, omdat de rente op de markt

¹ De de-minimisverordening bespreek ik hieronder verder niet, omdat de Gemeente al heeft vastgesteld dat de drempel van € 200.000,- wordt overschreden.

te hoog is. Het Sportinvesteringsfonds verstrekt ook enkel leningen aan de sportverenigingen en niet aan andere partijen.

Tot slot moet worden beoordeeld of de tussenstaatse handel kan worden beïnvloed. In verschillende besluiten oordeelde de Europese Commissie dat een overheidsmaatregel een zuiver lokaal karakter heeft, en daarmee niet de tussenstaatse handel beïnvloedt als:

- de begunstigde goederen of diensten in een beperkt gebied binnen een lidstaat levert;
- er weinig kans is dat deze klanten uit andere lidstaten aantrekt; en
- niet te voorzien is dat de maatregel van de overheid meer dan een marginaal effect heeft op de voorwaarden voor grensoverschrijdende investeringen of grensoverschrijdende vestiging.

Als we kijken naar de activiteiten van het Sportinvesteringsfonds, moet vastgesteld worden dat de financiering die het Sportinvesteringsfonds verstrekt enkel wordt verstrekt aan sportverenigingen in Hilversum en in een gering deel van Loosdrecht (zie ook artikel 2 van de statuten van het Sportinvesteringsfonds). Het Sportinvesteringsfonds verricht dus geen activiteiten buiten dit beperkte geografische gebied. Daarmee is ook gegeven dat Sportinvesteringsfonds geen klanten uit het buitenland trekt. Ook zullen de leden van de sportverenigingen gevestigd zijn in Hilversum of in een beperkt gebied daaromheen. Gelet op de geringe schaal waarop het Sportinvesteringsfonds actief is en op de omstandigheid dat de sportverenigingen geen leningen op de markt kunnen aangaan vanwege de hogere rente die zij niet kunnen dragen, is het niet aannemelijk dat de garantie en bijdrage van de Gemeente een meer dan marginaal effect zullen hebben op grensoverschrijdende investeringen of vestiging. Anders gezegd, de garantie en bijdrage zullen er niet toe leiden dat andere ondernemingen die financiële diensten aanbieden voorgenomen investeringen of vestiging moeten wijzigen. Dit leidt tot de conclusie dat de tussenstaatse handel niet wordt beïnvloed.

Tegelijkertijd merk ik hierbij op dat het niet duidelijk is of het Hof van Justitie van de EU de genoemde lijn van de Europese Commissie – bestaande uit de vermelde criteria – zal volgen. Echter, gelet op de schaal en de specifieke aard van de activiteiten van het Sportinvesteringsfonds zie ik geen reden waarom het Hof van Justitie in een eventuele zaak die hierover zou worden aangespannen problemen zou zien.

Kortom, aangezien de tussenstaatse handel niet wordt beïnvloed door de garantie en bijdrage die de Gemeente verleent aan het Sportinvesteringsfonds, leveren deze geen staatssteun op. Om die reden hoeft de steun niet in lijn met de AGVV te worden verstrekt.²

Desalniettemin ga ik hieronder kort in op de AGVV, omdat de AGVV in overleggen met de Gemeente aan bod is geweest als een optie die mogelijk zekerheid kan geven op geoorloofde staatssteun.

Kan de AGVV toegepast worden?

De bepaling uit de AGVV die voor toepassing in aanmerking zou kunnen komen is artikel 55 “Steun voor sportinfrastructuur en multifunctionele recreatieve infrastructuur”. Deze bepaling kan

² Als geen sprake is van staatssteun kan de Wet Markt en Overheid van toepassing zijn. Daar ga ik verder niet op in, aangezien de Gemeente heeft aangegeven, in één van de stukken die ik heb ontvangen, dat er een algemeen belang besluit is genomen zoals bedoeld in die wet. Dat besluit heb ik niet beoordeeld.

naar mijn oordeel echter niet toegepast worden op de garantie en bijdrage. Deze bepaling moet, als uitzondering op de vrijstelling van de aanmeldingsplicht, beperkt geïnterpreteerd worden, zoals het Hof van Justitie en de Europese Commissie ook plegen te doen als het gaat om uitzonderingen. Deze bepaling lijkt uit te gaan van investeringssteun aan de eigenaar van de sportinfrastructuur, omdat de eigenaar de investering doet. In het geval van het Sportinvesteringsfonds wordt de investering in de infrastructuur gedaan door de sportverenigingen en niet door het Sportinvesteringsfonds. Weliswaar verstrekt het Sportinvesteringsfonds financiële middelen maar het Sportinvesteringsfonds kan niet vereenzelvigd worden met de sportverenigingen. Als we kijken naar de uitleg van de Europese Commissie bij een soortgelijke bepaling in artikel 56 AGVV waarin het gaat om investeringssteun voor lokale infrastructuurvoorzieningen zegt de Europese Commissie in de “Practical Guide to the GBER” naar aanleiding van een vraag (p. 69): *“The provisions of Article 56 cover only the granting of investment aid to the infrastructure owner. (...)”* Er is geen duidelijke reden om aan te nemen dat voor artikel 55 AGVV een andere interpretatie zou gelden. Verder zouden bij de toepassing van artikel 55 AGVV op de garantie en bijdrage van de Gemeente andere problemen ontstaan. In lid 4 van artikel 55 staat dat de toegang tot de sportinfrastructuur voor meerdere gebruikers moet openstaan. Of dat bijvoorbeeld bij een accommodatie van een voetbalvereniging betekent dat het alleen om de leden gaat of ook om andere voetbalverenigingen die toegang moet kunnen krijgen, is niet helder. Verder is in lid 8 opgenomen waar de in aanmerking komende kosten betrekking op moeten hebben. Bij verstrekking van de garantie en bijdrage kan dat niet bepaald worden, omdat het Sportinvesteringsfonds niet de kosten maakt. Dat zou dan betekenen dat de Gemeente allerlei verplichtingen en voorwaarden moet opleggen aan het Sportinvesteringsfonds, met alle controles van dien. Dit is niet heel praktisch gelet op de conclusie hiervoor dat geen sprake is van staatssteun.

Kortom, het is niet waarschijnlijk dat de AGVV toegepast kan worden. Als de Gemeente toch de AGVV zou willen toepassen, adviseer ik om vooraf informeel contact te leggen met de Europese Commissie over de interpretatie van bepaalde onderdelen van artikel 55 AGVV (wij hebben ruime ervaring met het informeel contact leggen, en kunnen de Gemeente daarin bijstaan). Aangezien geen sprake is van staatssteun adviseer ik om die weg niet te bewandelen.