

# Financiële steun MeppelEnergie

## Toetsing aan Europese staatssteunregels

Opdrachtgever: gemeente Meppel

Rotterdam, 17 september 2021



# Financiële steun MeppelEnergie

Toetsing aan Europese staatssteunregels

Opdrachtgever: gemeente Meppel

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

Rotterdam, 17 september 2021

# Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 MeppelEnergie, het energiebedrijf voor de Nieuwveense Landen	7
1.2 Toetsing financiële steun gemeente door Europese Commissie	9
1.3 Vraagstelling onderzoek	9
1.4 Aanpak van het onderzoek	10
1.5 Leeswijzer	10
<b>2 Kader: destijds geldende Europese regels</b>	<b>11</b>
2.1 Aanwezigheid van staatssteun: de cumulatieve voorwaarden	11
2.2 Van toepassing zijnde overige Europese staatssteunregels (2011-2013)	12
2.3 Niet van toepassing zijnde staatssteunregels (2011-2013)	13
<b>3 Pro forma toets marktconformiteit</b>	<b>16</b>
3.1 De subsidie van de gemeente	16
3.2 Marktconformiteit van de participatie in het eigen vermogen	16
3.3 Achtergestelde lening van de gemeente Meppel	18
3.4 Achtergestelde lening van de provincie Drenthe	20
3.5 De private investering van Rendo in MeppelEnergie is (indirect) geen staatsteun	22
3.6 Conclusies m.b.t. de marktconformiteit van de steun	23
<b>4 Reconstructie toetsing staatssteunregels</b>	<b>24</b>
4.1 De aanloop naar de procedure	24
4.2 De fase van prenotificatie	25
4.3 De fase van notificatie	27
4.4 Het besluit van de Europese Commissie	27
4.5 Geen melding van de gemeentelijke lening	28
4.6 Uitvoering, terugkoppeling en steunintensiteit	29
<b>5 Kaderstellende en controlerende rol gemeenteraad</b>	<b>32</b>
<b>6 Consequenties voor de staatsteun: de nabije toekomst</b>	<b>34</b>



# Managementsamenvatting

De gemeenteraad ging op 20 oktober 2011 akkoord met de oprichting van MeppelEnergie, toen nog: LDEB (Lokaal Duurzaam Energie Bedrijf) in oprichting. Daarnaast stelde de raad aandelenkapitaal, een achtergestelde lening en subsidie (klimaatgelden provincie) ter beschikking. Het beschikbaar stellen van de achtergestelde lening en de subsidie werd door de gemeenteraad afhankelijk gesteld van goedkeuring door de Europese Commissie.

Op 6 november 2013 besloot de Europese Commissie dat zij geen bezwaar had tegen de aangemelde steun.<sup>1</sup> De Europese Commissie heeft wel de subsidie van de gemeente beoordeeld, maar niet de achtergestelde lening van de gemeente (terwijl dat een voorwaarde van de raad van de raad was) en ook niet de participatie in het aandelenkapitaal (dat had de raad niet als voorwaarde gesteld).

Bij de gemeente zijn twijfels ontstaan over de rechtmatigheid van deze uitvoering van het raadsbesluit. Daarom heeft het College van B&W opdracht gegeven om een onafhankelijk extern bureau onderzoek te laten doen. Ecorys doet in dit rapport verslag van dit onderzoek. Ecorys trekt de volgende conclusies uit haar analyses.

## Er is niet achterhaald waarom de achtergestelde lening niet is gemeld als staatssteun bij de Europese Commissie

In de periode van de procedure tussen het besluit van de raad op 20 oktober 2011 en de notificatie bij Europa op 23 augustus 2013 moet geconstateerd zijn, dat de achtergestelde lening marktconform werd verstrekt, dat het daarmee niet om staatssteun ging en dat de Europese Commissie deze financiële steun voor MeppelEnergie niet hoefde te toetsen aan de Europese staatssteunregels.

Bij het doornemen van de meer dan 2.500 stukken over MeppelEnergie en tijdens de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn afgenomen, hebben wij niet kunnen vaststellen wanneer dit werd geconstateerd, welke onderbouwing daarbij werd gebruikt en wie daarbij was betrokken.

In paragraaf 3.3 heeft Ecorys, aan de hand van de toen gangbare werkwijze en voorschriften, pro forma en achteraf, getoetst of de achtergestelde lening inderdaad marktconform werd verstrekt. Dat was het geval. Deze conclusie wijkt af van het besluit van de gemeenteraad, waarin werd aangegeven dat de achtergestelde lening ter beoordeling aan de Europese staatssteunregels moest worden voorgelegd aan de Europese Commissie.

Deze toets had destijds uitgevoerd moeten worden, voordat de procedure bij Europa werd begonnen. De noodzaak van deze toets is toen niet onderkend. De conclusie van de toets had gecommuniceerd moeten worden aan de gemeenteraad. Als dit het geval was geweest, was voor

---

<sup>1</sup> Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.



iedereen duidelijk geweest waarom de achtergestelde lening niet aan de Europese Commissie zou worden voorgelegd. Helaas is dit niet gebeurd.

De Nederlandse autoriteiten en het Directoraat-Generaal voor Concurrentiebeleid van de Europese Commissie (= DG Comp) hebben in de stukken voor de fase van prenotificatie en in die voor de fase van notificatie niet gerefereerd aan de achtergestelde lening. Dat hoefde ook niet, omdat - zoals in enkele interviews werd opgemerkt, in zoverre dit kon worden herinnerd - er van werd uitgegaan dat de lening en participatie marktconform waren, daarom geen staatssteun waren en dus niet hoefden te worden opgenomen in het besluit van de Europese Commissie.

Uit het dossier van de staatssteunprocedure blijkt wel dat DG Comp er mee bekend was dat de gemeente een achtergestelde lening wilde gaan verlenen. Dit stond in een bijlage bij de notitie ter voorbereiding van de notificatie. Dat DG Comp in het verdere verloop van de procedure niet meer op de achtergestelde lening is ingegaan, kan echter niet worden afgeleid dat DG Comp onderschreef dat de achtergestelde lening marktconform was.

## De terugkoppeling naar de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft, voor zover ons bekend, nooit expliciet besloten tot het storten van € 300.000 op de aandelen van MeppelEnergie. Zonder opname van dit bedrag in de begroting, zou dit in strijd met de Gemeentewet zijn. In de raadsmemo van 27 september 2011 werd door het college aangegeven, dat voor deze storting in de perspectiefnota 2012-2016 een jaarlijkse kapitaallast van € 15.000 was opgenomen. De achtergestelde lening is in de jaarrekening 2020 opgenomen.

Overigens hebben de wethouders steeds afstemming gezocht in het college, als in de afgelopen jaren in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van MeppelEnergie BV relevante besluiten moesten worden genomen of als er mede door de gemeente overeenkomsten moesten worden ondertekend in relatie tot MeppelEnergie. In de verslagen van de AVA is deze terugkoppeling vastgelegd. Pas nadat de afstemming in het college had plaatsgevonden, werd het besluit genomen of de overeenkomst getekend.

Het onderwerp van het ontbreken van de lening in het besluit van de Europese Commissie is pas in de AVA van 13 juli 2018 aan de orde geweest. Het ontbreken van de toetsing van de achtergestelde lening in het besluit is hierbij besproken en er werden acties voorgenomen. De ambtelijke en bestuurlijke constatering hebben uiteindelijk geleid tot de opdracht aan Ecorys.

Omdat de betrokkenen na het besluit van de Europese Commissie vooruit konden, ging de aandacht naar het tot uitvoering brengen van het project. Daarbij is de gemeenteraad niet ingelicht over het ontbreken van de toetsing van de achtergestelde lening aan de Europese staatssteunregels.

Ecorys heeft tijdens de interviews en bij het analyseren van de overige bronnen niet geconstateerd dat opzet of onwil speelden bij het niet inlichten van de gemeenteraad: het werd eenvoudigweg over het hoofd gezien om naar de raad terug te koppelen.

## Consequenties van de staatssteun, voor maatregelen nabije toekomst

Gezien het voorafgaande, komt Ecorys tot de volgende conclusies met betrekking tot de korte toekomst van de financiële steun van de gemeente voor MeppelEnergie, uitgaande van de Europese staatssteunregels.

### Verbonden partij MeppelEnergie

Op pagina 113 van de Jaarrekening 2020 staat dat voor een aantal verbonden partijen extra aandacht noodzakelijk blijft. MeppelEnergie behoort tot deze partijen. De gemeente Meppel is 50% aandeelhouder van deze onderneming. De huidige businesscase geeft hoogstwaarschijnlijk geen zicht op een in de toekomst positief financieel resultaat. Er zijn gesprekken gaande over een nieuwe business case en het toekomstscenario. Het risicobedrag dat in de jaarrekening is aangegeven is gebaseerd op de risico's die in het kader van de langjarige continuïteit worden gelopen worden ten aanzien van de ontwikkeling van het vermogen en de financiering.

### Mag de gemeente afboeken op en bijstorten in het aandelenkapitaal?

In 2019 heeft een afwaardering van de aandelen plaatsgevonden naar nihil. De gemeente mag eventueel verder participeren in het aandelenkapitaal van MeppelEnergie door middel van bijstorting, zolang de beide partners gemeente en Rendo tegen gelijke voorwaarden blijven participeren zodat marktconformiteit geborgd is en geen sprake is van staatssteun. Ook voor een eventuele afboeking door de gemeente op de aandelen van MeppelEnergie geldt dat de beide partners hetzelfde moeten doen.

### Mag de gemeente de achtergestelde lening kwijtschelden?

In de jaarrekening 2020 (p. 93) staat over de achtergestelde lening dat met de aandeelhouders wordt besproken, dat aan de beide schuldeisers zal worden voorgesteld om de aflossing op de achtergestelde leningen van de gemeente Meppel en Rendo vanaf 1 januari 2020 voorlopig op te schorten. Dit vanwege de financiële situatie van MeppelEnergie.

In 2020 is door het college een voorziening getroffen voor het bedrag van de achtergestelde lening, vanwege de tegenvallende financiële exploitatie van MeppelEnergie. De achtergestelde lening werd onder marktconforme voorwaarden versterkt (i.c. tegen gelijke voorwaarden als een private schuldeiser) en was daarom geen staatssteun. Indien de gemeente overweegt om het deel van deze lening dat nog niet is afgelost kwijt te gaan schelden, moet de gemeente in principe opnieuw aan het MEO-beginsel voldoen: gaat de gemeente ook deze transactie uitvoeren op vergelijkbare voorwaarden als reguliere marktpartijen in een vergelijkbare situatie op een gelijk moment?

Belangrijk daarbij is wat de andere aandeelhouder, de private schuldeiser Rendo doet. Rendo heeft vorig jaar haar achtergestelde lening ten laste van de fiscale winst gebracht (afgeboekt), ook in verband met de tegenvallende financiële exploitatie van Meppel Energie. Het is in de marktsector usance om leningen die oninbaar zijn ten laste van de fiscale winst te voorzien. Alleen leningen die op zakelijke gronden zijn verstrekt, mogen worden afgeboekt. Het gaat hier om een lening die op zakelijke gronden is verstrekt. De gemeente heeft met de voorziening voor de lening de private investeerder Rendo gevolgd en heeft daarmee aan het MEO-beginsel voldoet. Bij een eventuele kwijtschelding zal ook door beide investeerders een gelijke regeling moeten worden toegepast.

### Pas op: de onderlinge verhouding tussen gemeente en Rendo is veranderd

Volgens de huisadvocaat van de gemeente is de vraag of Rendo een private investeerder en private schuldeiser is, niet relevant voor de te kiezen oplossingsrichtingen voor de toekomst. Ook al

zou het handelen van Rendo en de gemeente gelijk zijn, is dat nieuw handelen daarmee niet automatisch (nog steeds) marktconform. Bepalend daarbij is volgens de huisadvocaat dat Rendo (in tegenstelling tot destijds) naast aandeelhouder tevens bestuurder van MeppelEnergie, waardoor de onderlinge positie van gemeente en Rendo is gewijzigd.

#### [De staatssteunregels voor deze casus zijn later versoepeld](#)

Na het besluit van de raad over de staatssteun voor MeppelEnergie in 2011 en het besluit van de Europese Commissie daarover in 2013 zijn de Europese staatssteunregels aangepast. Indien dezelfde steunmaatregelen voor MeppelEnergie op dit moment ter toetsing aan de Europese staatssteunregels zouden worden voorgelegd, zou deze toetsing volgens een andere regeling worden afgewikkeld, namelijk volgens de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Deze regeling is soepeler dan de combinatie van regelingen waarop de Europese Commissie in 2013 heeft getoetst. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.



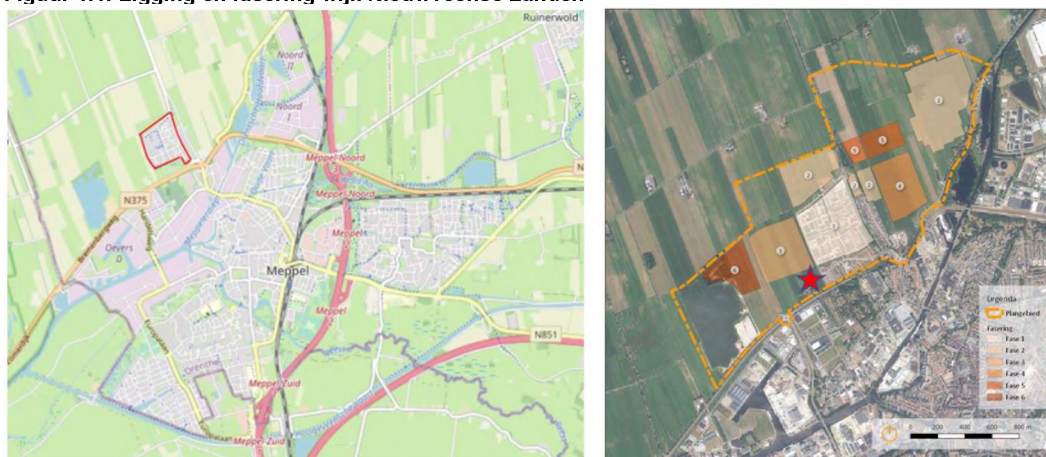
# 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderwerp van dit onderzoek in de contexten van tijd en ruimte geplaatst. Daarbij komt onder andere de aanleiding en vraagstelling van het onderzoek aan de orde en wordt de wijze van onderzoek toegelicht. Een leeswijzer voor het rapport rond het hoofdstuk af.

## 1.1 MeppelEnergie, het energiebedrijf voor de Nieuwweense Landen

Aan de noordwestzijde van de bebouwde kom van Meppel wordt de nieuwe wijk Nieuwweense Landen gerealiseerd (figuur 1.1). De planvorming begon in 2002, met als eindbeeld 5.300 woningen. Later werd dit op basis van nieuwe bevolkingsprognoses en de grondexploitatie en omdat ook andere woningbouwlocaties in de bestaande stad in beeld kwamen, bijgesteld tot zo'n 450 woningen in deelgebied 1 en 1.950 woningen in deelgebied 2. In totaal: 2.400 woningen.

**Figuur 1.1: Ligging en fasering wijk Nieuwweense Landen**



Bron: gemeente Meppel 2021, bewerking Ecorys

In 2012 werd begonnen met de bouw. Momenteel staan er circa 500 woningen in de wijk, met circa 1.000 inwoners. Het gerealiseerde woongebied is aan de linkerzijde van figuur 1.1 aangegeven. Aan de rechterzijde staan de diverse fases van de woningbouw in Nieuwweense Landen

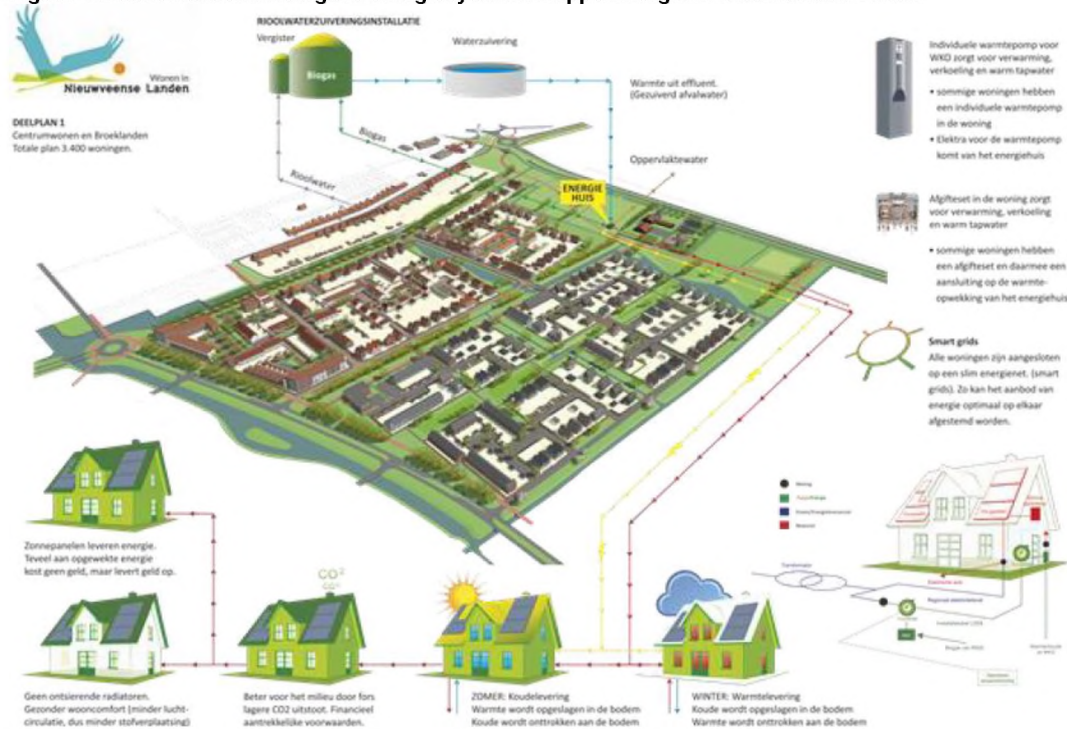
Nieuwweense Landen wordt een zo duurzaam mogelijke wijk. Voor de energievoorzieningen betekent dit dat naar een aardgasloze en (minimaal) energieneutrale wijk wordt gestreefd. De ambitie is namelijk dat de wijk uiteindelijk zelfs energieleverend wordt. Hiervoor worden allerlei voorzieningen getroffen. De woningen worden energiezuinig, met goede isolatie, een laag-temperatuur-verwarming en energiezuinige ventilatie. Voor het verwarmen (en koelen) van de woningen wordt uitgegaan van bodem- of luchtwarmtepompen.

Het is technisch niet mogelijk om alleen met energievoorzieningen op woningniveau de ambities te realiseren. Daarom zijn diverse collectieve energie-installaties overwogen. Uiteindelijk is gekozen voor een systeem op basis van een combinatie van een warmteopwekking, een koude-koelerleiding en een warmtenet. In 2011 heeft de gemeenteraad van Meppel ingestemd met de oprichting van een lokaal duurzaam energiebedrijf (hierna: LDEB) om te zorgen voor de aanleg, de exploitatie en het onderhoud van het systeem.

MeppelEnergie BV werd op 26 januari 2012 opgericht (hierna: MeppelEnergie). De eigenaren van MeppelEnergie werden de gemeente Meppel (50%) en Rendo LDEB Holding BV (50%).

Enig aandeelhouder van Rendo LDEB Holding BV is NV Rendo Holding (hierna: Rendo), een beheerder van duurzame energienetwerken in de provincies Drenthe en Overijssel. Rendo LDEB Holding BV werd door Rendo aanvankelijk ondergebracht in het toenmalige bedrijfs onderdeel Rendo Duurzaam BV. Na een fraude bij Rendo werd de bedrijfsorganisatie veranderd. Het belang van Rendo in MeppelEnergie BV werd toen ondergebracht bij het bedrijfs onderdeel RE-Net BV. De aandeelhouders van NV Rendo Holding zijn diverse gemeenten, waaronder de gemeente Meppel.

**Figuur 1.2 Schematische weergave energiesysteem MeppelEnergie in Nieuwlandse Venen**



Bron: MeppelEnergie 2021

In 2014 werd aan de Bremenbergweg (figuur 1.1, rode ster) een tijdelijke biogasinstallatie in een container ingericht. Deze maakte in 2018 plaats voor een definitieve installatie. De warmte is afkomstig van het stoken van biomassa. Deze biomassa bestaat uit houtpellets, die voortkomen uit restanten van de houtindustrie (zaagsel en krullen) of uit gebruikt hout. In de verbranders worden houtpellets omgezet in energie. In geval van een piekbelasting of als de houtpelletverbranders uitvallen, kunnen gasketels ingezet worden. De koude wordt door een systeem op basis van een koude-koeler-leiding geleverd. MeppelEnergie is eigenaar/beheerder van het leidingennet.

Op 25 maart 2021 is de gemeenteraad door wethouder Van der Haar geïnformeerd over de financiële situatie van MeppelEnergie. De energieleverancier verkeert in financieel zwaar weer. De verwachting was dat er, na een startperiode met een klein financieel verlies, inmiddels sprake zou zijn van een gezonde financiële situatie. Deze verwachting kwam niet uit: er bestaan ernstige liquiditeitsproblemen. De gemeente Meppel is samen met Rendo in gesprek over financiële oplossingen. De warmtelevering aan de woningen is én blijft gegarandeerd.



## 1.2 Toetsing financiële steun gemeente door Europese Commissie

De gemeenteraad ging op 20 oktober 2011 akkoord met een participatie in het aandelenkapitaal door de gemeente (50% eigendom) en een achtergestelde lening voor de LDEB in oprichting. Daarnaast stelde de raad subsidie (klimaatgelden provincie) ter beschikking. Het beschikbaar stellen van de achtergestelde lening en de subsidie werd door de gemeenteraad afhankelijk gesteld van goedkeuring door de Europese Commissie.

Tabel 1.1 Toetsing van steunmaatregelen van gemeente Meppel voor MeppelEnergie

Steunmaatregel	Bedragen	Raad: toetsen EC?	Getoetst door EC
Achtergestelde lening	€ 425.000	Ja	Nee
Subsidie (klimaatgeld)	€ 500.000	Ja	Ja
Aandelenkapitaal	€ 300.000	Nee	Nee.

Bron: Ecorys

Op 6 november 2013 besloot de Europese Commissie dat zij geen bezwaar had tegen de aangemelde steun.<sup>2</sup> De Europese Commissie heeft wel de subsidie van de gemeente beoordeeld, maar niet de achtergestelde lening van de gemeente (dat was een voorwaarde van de raad) en ook niet de participatie in het aandelenkapitaal (dat had de raad niet als voorwaarde gesteld). In paragraaf 3.1 wordt de procedure bij de EC gereconstrueerd.

## 1.3 Vraagstelling onderzoek

In de zoektocht naar oplossingen voor de financiële problemen bij MeppelEnergie zijn bij de gemeente twijfels ontstaan over de rechtmatigheid van de uitvoering van het raadsbesluit van 20 oktober 2011. Daarom heeft het College van B&W opdracht gegeven om een onafhankelijk extern bureau onderzoek te laten doen. Ecorys doet in dit rapport verslag van dit onderzoek. Daarbij hebben wij ons gericht op de volgende drie onderzoeksvragen.

- **Is af te leiden hoe is besloten om de achtergestelde lening niet aan de Europese Commissie voor te leggen, ter toetsing aan de Europese staatssteunregels?** Bij de beantwoording van deze vraag moest worden nagegaan wat juridisch werd geadviseerd; op welke wijze de beoordeling is verlopen; hoe deze beoordeling is vastgelegd en wie bij deze beoordeling een rol speelden.
- **Met betrekking tot de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad:** hoe is het besluit om geen of wel melding te doen van de achtergestelde lening bij de Europese Commissie gecommuniceerd met het college en de raad en is er daarbij wellicht in strijd met de gemeentewet gehandeld?
- **Consequenties vervolproces:** moet de gemeente ervan uit gaan dat er onrechtmatig staatssteun is verleend; wat wordt door Ecorys geadviseerd voor het vervolproces?

Na het onderzoek kan er verder worden gewerkt aan een toekomstbestendige oplossing voor de financiële situatie.

<sup>2</sup> Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.





## 2 Kader: destijds geldende Europese regels

De Europese Commissie ziet toe op vrije marktwerking in de landen van de Europese Unie. Vrije marktwerking betekent dat handelsbelemmeringen zo veel mogelijk worden weggenomen, maar ook dat alle ondernemingen op de interne markt zo veel mogelijk gelijke concurrentie ondervinden. Het verlenen van financiële steun door overheden aan specifieke ondernemingen past daar in principe niet bij. Er zijn echter veel nadere specificaties en uitzonderingen.

Eerst wordt uiteengezet of de steun aan MeppelEnergie als staatssteun kwalificeerde. In de tweede en derde paragraaf wordt bepaald welke regelgeving van toepassing was op de casus van LDEB, de voorganger van MeppelEnergie, in de periode tussen het raadsbesluit en de datum waarop de steun werd aangemeld bij de Europese Commissie.

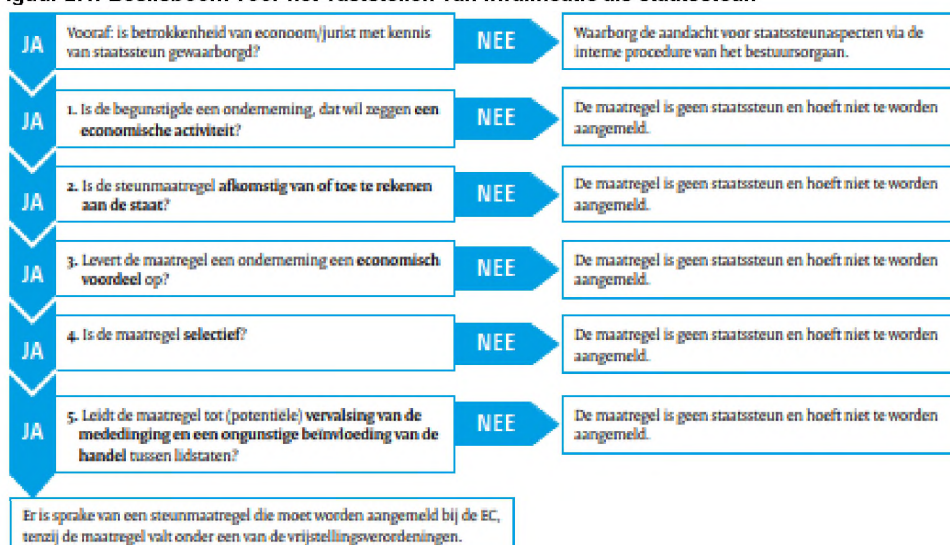
### 2.1 Aanwezigheid van staatssteun: de cumulatieve voorwaarden

Een steunmaatregel ten behoeve van een onderneming vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, WVEU indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- er wordt steun verleent aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- de steun wordt toegekend door de staat of met staatsmiddelen bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen aan de begunstigde 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 in een specifieke sector/regio;
- de maatregel kan de mededinging in de Europese Unie vervalsen en heeft een ongunstige invloed op het handelsverkeer in de Europese Unie.

De bovenstaande criteria hebben een cumulatieve werking. Dat betekent dat een steunmaatregel pas als staatssteun kwalificeert wanneer aan alle criteria wordt voldaan – zie ook figuur 2.1.

**Figuur 2.1: Beslisboom voor het vaststellen van kwalificatie als staatssteun**



Bron: Handreiking staatsteun voor de overheid 2016



- De begunstigde onderneming MeppelEnergie oefent een [economische activiteit](#) uit, omdat deze warmte, koude en elektriciteit levert op een markt waar concurrentie heerst. In het Europees recht omvat het begrip onderneming elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd, met inbegrip van partnerschappen en verenigingen. MeppelEnergie kwalificeerde volgens de Europese Commissie als onderneming. Er werd voldaan aan de eerste voorwaarde voor staatssteun.
- [Afkomstig van of toe te rekenen aan de staat](#): De Europese Commissie oordeelde dat de steun met staatsmiddelen werd bekostigd. De gemeente Meppel is immers een decentrale overheid van de Nederlandse Staat. Er werd voldaan aan de tweede voorwaarde voor staatssteun.
- Bepaalde onderdelen van de financiële steun door de gemeente leverde [MeppelEnergie een economisch voordeel](#) op dat niet via de normale weg zou zijn verkregen (non-conformiteit). In hoofdstuk 3 toetst Ecorys de marktconformiteit van de diverse steunmaatregelen, uitgaande van de werkwijze en voorschriften die golden voordat de gang naar Europa begon. Deze toets levert als resultaat op dat de lening en de participatie van de gemeente marktconform werden verstrekt. Er was voor deze financiële steun geen sprake van staatssteun. Deze financiële steun hoefde niet te beantwoorden aan de Europese staatssteunregels. Dat gold wel voor de subsidies van de gemeente en voor de lening van de provincie Drenthe.
- De financiële steun door de gemeente was [selectief](#) volgens de Europese Commissie, omdat deze uitsluitend aan het begunstigde bedrijf zou worden verleend ten behoeve van de energievoorziening voor de wijk Nieuwlandse Venen, zoals omschreven in paragraaf 1.1. Er werd daarmee voldaan aan de vierde voorwaarde voor staatssteun.
- [Vervalsing mededinging en ongunstige beïnvloeding handelsverkeer](#): Volgens Trip (22 februari 2011, p. 32-37) kon niet zomaar worden gesteld dat niet aan deze voorwaarde werd voldaan, omdat het om een lokale activiteit ging, in de wijk Nieuwveense Landen in Meppel. De Europese Commissie zou steun namelijk vrij snel zien als dreigende vervalsing van de mededinging of als ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer. De Commissie kijkt niet alleen of een activiteit lokaal is, maar ook naar het bredere verband van de activiteiten van de begunstigde onderneming. De Europese Commissie gaf in haar besluit inderdaad aan, dat de financiële steun door de gemeente voor MeppelEnergie het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, omdat MeppelEnergie actief is op het gebied van de levering van warmte, koude en elektriciteit, een markt waarop internationale concurrentie heerst.

Omdat de steun in de vorm van [subsidie](#) en de [lening van de provincie](#) hiermee voldeden aan de cumulatieve criteria voor staatssteun, werd deze voorgenomen staatssteun voor MeppelEnergie aangemeld bij de Europese Commissie, in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Dit was niet het geval voor de [lening](#) en de [participatie](#) van de [gemeente](#), die immers marktconform werd verstrekt.

## 2.2 Van toepassing zijnde overige Europese staatssteunregels (2011-2013)

Sommige vormen van staatssteun aan ondernemingen sluiten aan bij het beleid van de Europese Commissie. Daarom heeft de EC voor specifieke regelgeving vastgesteld voor de verlening van staatssteun aan ondernemingen. In deze paragraaf wordt aangegeven aan welke staatssteunregels de financiële steun voor MeppelEnergie moest worden getoetst.

In de juridische adviezen die vooraf door de gemeente en door Rendo waren ingewonnen over de te volgen staatssteunprocedure, werd verwacht dat getoetst moest gaan worden aan de richtsnoeren staatssteun milieubescherming 2008, geldig tot 28 juni 2014.

Volgens Nysingh (24 september 2011) moest het project onder de categorie 'energie-efficiënte stadsverwarming' van deze richtsnoeren worden geplaatst, omdat daar werd bepaald dat steun



voor de productie van stadsverwarming als steun voor hernieuwbare energiebronnen kon worden aangemerkt. Subsidia (6 september 2011) kon zich hier niet geheel in vinden. De andere categorie 'energie-efficiënte stadsverwarming' had als voorwaarde dat een besparing op primaire energie wordt bereikt en richtte zich op WKK-installaties en op distributie van restwarmte. Het productiedeel van het project werd echter gevormd door verduurzaming van de woningvoorziening door middel van energie uit hernieuwbare energiebronnen, in combinatie met WKO en warmtepompen. De steun voor het productiedeel van het project viel daarmee volgens Subsidia onder de categorie 'hernieuwbare energiebronnen' van de destijds geldende richtsnoeren. Dit gold niet voor het distributiedeel van het project, de infrastructuur voor het transport van energie. Tijdens de fase van prenotificatie van de Europese procedure werd de subsidie gesplitst over productie en distributie en deze complexiteit werd aan Europa voorgelegd. Uiteindelijk besloot Europa om het gehele project onder hernieuwbare energiebronnen te scharen. In het besluit van de EC werd de steun getoetst op zowel de richtsnoeren als, rechtstreeks, aan artikel 107 lid 3 sub c VWEU.

Verder speelde in de juridische adviezen vooraf een rol, dat de Europese procedure korter zou gaan duren (3-6 maanden) indien het project onder de categorie hernieuwbare energiebronnen werd aangemeld. Indien het project onder energie-efficiënte stadsverwarming werd gemeld, gold een doorlooptijd van 12–20 maanden. Bij de lange procedure kon vertraging ontstaan bij de gebieds-ontwikkeling Nieuwveense Landen, waar het LDEB de energievoorziening moest gaan regelen. De EC heeft de steun beoordeeld onder de categorie hernieuwbare energiebronnen. Daarmee kon de kwestie via de korte procedure worden behandeld.

## 2.3 Niet van toepassing zijnde staatssteunregels (2011-2013)

Bij de voorbereiding van het raadsbesluit over de steun aan MeppelEnergie in 2011 werd ook de toepassing van de volgende toendertijd geldende staatssteunregels overwogen.

### 2.3.1 *Destijds geen toetsing aan de Algemene Groepsvrijstellingsverordening*

De toen geldige Algemene Groepsvrijstellingsverordening (800/2008) bleef van kracht tot eind 2013, maar werd met een half jaar verlengd. Deze AGVV was geldig in de periode tussen het raadsbesluit (20 oktober 2011) en de aanmelding bij de Europese Commissie (23 augustus 2013).

Omdat bij de toepassing van de richtsnoeren staatssteun milieubescherming in het algemeen voldoende ervaring was opgedaan, diende investeringssteun die ondernemingen in staat stelt de milieubescherming (d.m.v. energiebesparing, hoogrenderende warmtekrachtkoppeling of duurzame biobrandstoffen, artikel 22-23) voorbij de normen van de Unie te doen toenemen, volgens overweging 46 van de AGVV (800/2008) te worden vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting bij de Europese Commissie.

In het advies van 1 april 2011 gaf Nysingh aan dat er (destijds) geen beroep kon worden gedaan op de AGVV, omdat de Europese Commissie MeppelEnergie zou zien als een grote onderneming en de AGVV ad-hoc steun aan grote ondernemingen uitsluit. Ad-hoc steun is steun die niet op een steunregeling is gebaseerd. Omdat de aandelen van MeppelEnergie voor meer dan 25% in overheidshanden zijn, beschouwde de Europese Commissie MeppelEnergie later als een grote onderneming. Bovendien sloot de AGVV destijds steun in de vorm van participatie in aandelenkapitaal uit. Daarom vormde de AGVV geen geschikte grondslag.

Per 1 juli 2014 is een herziene AGVV in werking getreden. De nieuwe verordening biedt meer mogelijkheden voor steun aan initiatieven op het gebied van milieubescherming en energie.

MeppelEnergie zou na deze datum waarschijnlijk onder de nieuwe AGVV zijn gevallen. Verder werd de methode voor de berekening van in aanmerking komende kosten vereenvoudigd, onder meer voor de bepaling van de zogenaamde steunintensiteit.

### 2.3.2 *Project viel niet onder Diensten Algemeen Economisch Belang (EG 1998/206)*

Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) bevinden zich op het grensvlak tussen publieke belangen op nationaal en decentraal niveau en de interne markt. Hierbij valt onder andere te denken aan onrendabel openbaar vervoer, sociale verzekeringsdiensten, publieke omroep en sociale woningbouw. Decentrale overheden mogen deze diensten laten uitvoeren door een onderneming, als de markt de dienst onvoldoende oppakt of deze niet tegen maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden verricht. De overheid mag de onderneming compenseren voor het uitvoeren van de dienst. Decentrale overheden hebben volgens de Europese regelgeving en rechtspraak een ruime beleidsvrijheid bij het omschrijven en laten uitvoeren van een DAEB.

Vooraf is afgevraagd of MeppelEnergie diensten van algemeen economisch belang ging verrichten. Volgens Nysingh (13 sept 2011) had de Commissie de steun van de overheid aan een bedrijf dat zich richt op de exploitatie van duurzame stadsverwarming wel eens als een DAEB beschouwd. Dit had kunnen betekenen dat de investering in MeppelEnergie door de gemeente zou kunnen plaatsvinden zonder melding te doen bij de Commissie. In een samenvattend memo over de adviezen voor de staatsteun voor het college is dit overwogen. Het voordeel was geweest dat er geen melding nodig was en er minder steungrenzen waren geweest. De kansrijkheid was moeilijk in te schatten. Volgens Subsidia zou er niet of moeilijk aan de voorwaarden voldaan kunnen worden. Daarbij werd gedoeld op de criteria van het Altmark-arrest van het Hof:

- De begunstigde onderneming daadwerkelijk belast moet zijn met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen. Deze verplichtingen moeten duidelijk zijn omschreven.
- De criteria op basis waarvan de compensatie wordt berekend vooraf op objectieve en transparante wijze moeten worden vastgesteld, om te voorkomen dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de onderneming de concurrentie kan vervalsen.
- De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichting geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van de verplichtingen.
- De onderneming die de DAEB gaat uitvoeren moet door middel van een aanbestedingsprocedure of door middel van benchmarking worden geselecteerd.

Bovendien werd het risico overwogen dat indien dit spoor niet succesvol zou worden beëindigd, er alsnog een meldingsprocedure moest worden opgestart. Het aantonen of de diensten van MeppelEnergie als DAEB konden worden gezien werd ook door Trip (22 februari 2011) als ingewikkeld en risicovol gezien. Nysingh beviel aan om met BZK te gaan overleggen. Uiteindelijk is er van afgezien om MeppelEnergie te zien als een dienst van algemeen economisch belang.

### 2.3.3 *DEAB de-minimisverordening was niet van toepassing*

Een gemeente kon in 2011-2013 (en kan nog steeds) overwegen om gebruik te maken van de DAEB de-minimisverordening als vrijstellingsgrond voor het verlenen van staatssteun.

Voor de toepassing van deze verordening moet er sprake zijn van een (aantoonbaar) algemeen economisch belang. Het drempelbedrag bij de DAEB-de-minimisverordening ligt op € 500.000 in totaal over een periode van drie belastingjaren. Het bedrag van de steun van de gemeente (en de provincie) voor MeppelEnergie was groter dan dit steunplafond. Daarom kon er geen gebruik worden gemaakt van de DAEB de-minimisverordening.

In dit hoofdstuk werd nagegaan hoe destijds is geadviseerd en besloten over de te volgen procedure voor de toetsing van de voor MeppelEnergie overwogen financiële steun van de gemeente aan de Europese staatssteunregels. In het volgende hoofdstuk wordt nagegaan of de voor MeppelEnergie voorgenomen steun van de gemeente en de provincie al dan niet marktconform werden verstrekt. Deze toets biedt een kader, om het verloop van de procedure bij de Europese Commissie te begrijpen, die in hoofdstuk 4 aan de orde komt. Dit levert de verklaring op voor de vraag waarom is afgeweken het raadsbesluit van 2011, in hoofdstuk 5..



### 3 Pro forma toets marktconformiteit

In dit hoofdstuk wordt voor de verschillende onderdelen van de in 2012 voorgenomen financiële steun voor MeppelEnergie BV getoetst of deze al dan niet als marktconform konden worden gezien. Het gaat om een pro forma toets. Ecorys stelt zich als het ware voor dat zij in de aanloop naar de Europese toetsing in 2012 door de gemeente Meppel was gevraagd om aan de hand van de toen gangbare werkwijze en voorschriften te toetsen in hoeverre deze maatregelen al dan niet marktconform zouden worden verstrekt.<sup>3</sup>

Dit betreft de volgende steunmaatregelen:

- de subsidie van de gemeente Meppel (paragraaf 3.1);
- de participatie in het eigen vermogen door de gemeente Meppel (paragraaf 3.2);
- De achtergestelde lening van de gemeente Meppel (paragraaf 3.3);
- De achtergestelde lening van de provincie Drenthe (paragraaf 3.4).

In paragraaf 3.5 wordt nagegaan over de private investering van Rendo in MeppelEnergie (indirect als staatssteun kon worden gezien).

Indien bepaalde onderdelen marktconform werden verstrekt, was er voor deze onderdelen geen sprake van staatssteun en hoeven deze niet voorgelegd te worden aan de Europese Commissie. Indien bepaalde onderdelen niet marktconform werden verstrekt, was er voor deze onderdelen sprake van staatssteun die aan de Europese Commissie moest worden voorgelegd, om te bekijken of deze steunmaatregelen voldeden aan de toen geldende Europese staatssteunregels.

#### 3.1 De subsidie van de gemeente

Met betrekking tot de subsidie van € 500.000 van de gemeente Meppel stond vast dat de goorlooftheid van deze staatssteun door de Europese Commissie moest worden getoetst aan de Europese staatssteunregels. De juridische adviseurs (Trip, Nysingh en Subsidia) waren het hierover eens en Ecorys sluit zich hierbij aan.

Het geld van deze gemeentelijke subsidie was afkomstig uit het Klimaatcontract 2010-2011 van de provincie Drenthe en de gemeente Meppel. Voor de uitvoering van het dit contract verleende de provincie de gemeente Meppel een bepaalde bijdrage aan de gemeente, waarvan € 500.000 was bestemd voor de realisatie van een duurzame infrastructuur in de wijk Nieuwveense Landen.

#### 3.2 Marktconformiteit van de participatie in het eigen vermogen

In deze paragraaf wordt getoetst of de € 300.000 participatie in het aandelenkapitaal van de gemeente Meppel als marktconform en daarmee niet als staatssteun kon worden gezien.

Om te bepalen of een investering door een overheidsinstantie staatssteun vormt, moet worden beoordeeld of een particuliere investeerder in soortgelijke omstandigheden ertoe zou kunnen worden gebracht om een investering van gelijke omvang te doen. De Unierechter heeft het

<sup>3</sup> Marktconform wil zeggen: aan de beginselen van de market economy operator (MEO) beantwoordend, Dit principe stond in 2011-2013 bekend als het market economy investor principe (MEIP).

'beginsel van de investeerder (handelend) in een markteconomie' ontwikkeld om te bepalen of overheidsinvesteringen in ondernemingen (zoals participaties in het eigen vermogen) als marktconform en daarmee niet als staatssteun kunnen worden gezien.

In dit geval heeft de particuliere investeerder Rendo (op vrijwillige basis) besloten om te participeren in het eigen vermogen van MeppelEnergie, tegen gelijke voorwaarden als de gemeente Meppel.

#### Rendo is een particuliere investeerder en een private onderneming

Rendo heeft publieke aandeelhouders, maar is een private onderneming. Rendo was en is eigendom van enkele gemeenten, waaronder de gemeente Meppel. De Europese Commissie heeft zich in haar besluit hieromtrent strikt bij de feiten gehouden: de aandeelhouders van N.V. RENDO Holding zijn negen gemeenten; de jaaromzet bedraagt circa € 35 miljoen en het bedrijf heeft 155 medewerkers.

In de eerdere fase van prenotificatie van de procedure bij de Europese Commissie vroeg Europa wel informatie op over de winstgerichtheid van deze private onderneming. Rendo heeft toen haar strategische visie 2009 ingediend. In dat plan staat dat Rendo streeft naar winst, namelijk (in 2009) naar ten minste € 6 miljoen per jaar. Rendo betaalt een redelijk dividend uit aan haar (publieke) aandeelhouders. Volgens de strategische visie streefde Rendo ten tijde van de staatssteun-procedure naar een dividenduitkering tussen € 6 en € 8 miljoen per jaar aan de aandeelhouders.

#### MeppelEnergie is een private onderneming met een publieke doelstelling (nutsbedrijf)

De publieke aandeelhouders van Rendo houden deze aandelen in verband met de publieke doelstelling van de onderneming. De onderneming waar de particuliere investeerder Rendo geld aan wilde lenen (MeppelEnergie) had en heeft een publieke doelstelling, zoals alle nutsbedrijven. Een nutsbedrijf is een bedrijf dat, vaak vanuit een monopoliepositie opereert in een sector die beschouwd wordt zijnde van openbaar nut, omdat het belangrijke producten of diensten levert die in het algemeen belang zijn. Zoals: elektriciteit, aardgas, drinkwater of warmte/koude.

Vanwege de monopoliepositie zijn nutsbedrijven onderworpen aan strenge regels, zoals maximumprijzen. Diverse tarieven bij de levering van warmte en koude worden nationaal vastgesteld. Zij mogen niet hoger zijn dan een maximumtarief. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) stelt elk jaar maximumtarieven voor de levering van warmte en het meten van warmte; voor de verhuur van de afleverzet; voor de prijs van een nieuwe aansluiting op een warmtenet; voor de opzegging van de aansluiting en voor de levering van koude (koeling) in een warmtenet en voor warmte van lagere temperaturen. MeppelEnergie volgt deze maxima als nutsbedrijf nauwgezet.

#### Indicator voor marktconformiteit participatie eigen vermogen

Om te beoordelen of de investering marktconform is, wordt het beginsel van de investeerder (handelend) in een markteconomie ingevuld door het rendement op het eigen vermogen van de onderneming te vergelijken met het normale door de markt verwachte rendement. Onder het rendement op het eigen vermogen wordt verstaan de verhouding tussen de nettowinst en het eigen vermogen waarmee die opbrengst is verkregen. Hoe risicovoller het project is, des te hoger het rendement op eigen vermogen is dat deelnemers zullen verlangen.

#### Europese Commissie informeerde zich over rendementseis van Rendo

De rendementseis van de private investeerder Rendo voor investeringen in ondernemingen (waaronder in de vorm van participatie in het eigen vermogen) lag volgens de strategische visie 2009 op ██████████ per jaar. Zonder de subsidie van de gemeente en de lening van de provincie zou het rendement op het eigen vermogen (IRR) op MeppelEnergie onder deze norm

uitkomen ██████, maar met deze steun er boven ██████. In de brief bij de notificatie van 11 augustus 2013 werd een intern rendement op deze investering (IRR) van circa ██████ aangegeven. Daarmee kwam Rendo (en ook de gemeente) boven de rendementseis van Rendo uit.

#### Rendo realiseerde als private investeerder haar rendementseis op investeringen

Volgens de Autoriteit Consument en Markt (2015)<sup>4</sup> realiseerde Rendo in de jaren 2008-2013 tussen ██████ rendement op geïnvesteerd vermogen (RoIC). Dat was boven het sector-gemiddelde van de netwerkbeheerders voor elektriciteit en gas. Dus: hoger dan 'marktconform'. Dit met uitzondering van 2011, toen dit rendement een grote dip vertoonde. De ACM bevestigde zo dat de rendementsdoelstelling in de strategische visie 2009 door Rendo is gerealiseerd.

#### Vergelijking met marktconforme benchmarks voor rendement eigen vermogen

Wat een goed rendement op eigen vermogen is, hangt af van de branche en markt. Het Centraal Planbureau heeft vastgesteld dat Nederlandse huishoudens in het jaar 2012 (het jaar van de besluitvorming bij de Europese Commissie) een rendement van 8,05% hebben gerealiseerd op hun aandelen, dat wil zeggen: hun investeringen in het eigen vermogen van bedrijven. Schröders heeft onder circa 1.000 Nederlandse particulieren gemeten, dat zij een rendement op hun beleggingen van 10,6% wensen, maar dat zij minder (8-9%) verwachten.<sup>5</sup> Bij de exploitatie van bedrijven wordt 5-10% rendement op het eigen vermogen gerealiseerd, volgens Graydon.<sup>6</sup> Uit deze benchmarks kan worden afgeleid, dat de rendementseis van ██████ op het eigen vermogen van Rendo als marktconform kan worden gezien.

#### De gemeente Meppel volgde de private onderneming Rendo

De gemeente Meppel beschikte niet over eigen eisen voor het rendement op investeringen en volgde de investeringsbeslissing van Rendo. In de brief bij de prenotificatie werd dit specifiek vermeld. Omdat de gemeente Meppel op hetzelfde moment en tegen dezelfde condities als de private investeerder Rendo ging participeren in het aandelenkapitaal van MeppelEnergie, voldeed de gemeente ten aanzien van deze participatie aan het beginsel van de investeerder (handelend) in de markteconomie: de handelwijze van de publieke investeerder (de gemeente Meppel) was gelijk aan die van een particuliere investeerder (Rendo).

#### Conclusie: participatie in eigen vermogen door gemeente was marktconform

Ten aanzien van de participatie van de gemeente in het aandelenkapitaal van MeppelEnergie kan daarmee worden geconstateerd dat er bij de rendementseis van de private investeerder Rendo (die werd gevolgd door de gemeente Meppel) geen sprake was van staatssteun, omdat de rendementseis boven het algemene marktconforme rendement op eigen vermogen lag. Het voornemen van de gemeente om deel te gaan nemen in het eigen vermogen van MeppelEnergie hoefde daarom niet door de Europese Commissie getoetst te worden aan de Europese staatssteunregels. Het besluit van de gemeenteraad van 27 september 2011 voorzag hierin.

### 3.3 Achtergestelde lening van de gemeente Meppel

De Unierechter heeft met betrekking tot de definitie van marktconformiteit het *'beginsel van de particuliere schuldeiser'* ontwikkeld. Hierbij wordt de handelwijze van een publieke schuldeiser (i.c. de gemeente Meppel) vergeleken met die van particuliere schuldeisers in een vergelijkbare situatie. Indien een particuliere investeerder onder normale marktomstandigheden en vrijwillig eenzelfde lening verstrekt, is er geen sprake van staatssteun.

<sup>4</sup> Autoriteit Consument en Markt: "Rapportage winsten regionale netwerkbeheerders elektriciteit en gas 2008-0213" (2015)

<sup>5</sup> Schröders: 'Global Investor Study, Nederland 2019' (2020).

<sup>6</sup> <https://www.graydon.nl/nl/resources/wiki/rentabiliteit..>



De lening van de gemeente van € 425.000 was gelijk aan die van de tweede aandeelhouder, de particuliere schuldeiser Rendo. De gemeente verstreekte de lening tegen dezelfde voorwaarden als deze particuliere schuldeiser.

#### Rendo ging haar rendementseis op eigen vermogen niet halen

Op pagina 9 van het strategisch plan 2009 werd toegelicht dat Rendo ten minste [REDACTED] rendement op investeringen (IRR) wil realiseren. Volgens de Autoriteit Consument en Markt (2015) realiseerde Rendo in de periode 2008-2013 tussen [REDACTED] rendement op geïnvesteerd vermogen.

In de brief bij de prenotificatie werd geconstateerd dat Rendo bij MeppelEnergie een lager IRR dan de eis van [REDACTED] zou gaan realiseren, zowel zonder de subsidie van de gemeente en zonder de lening van de provincie [REDACTED] maar ook met deze steun [REDACTED]. Dit had in de fase van de vragenronde na de prenotificatie tot informerende vragen van Europa geleid. In het antwoord op vraag 10 van CD Corp in de brief van BZK van 18 juli 2012 werd specifiek aangegeven dat de [REDACTED] eis op vreemd vermogen van Rendo marktconform was ("accounts with commercial rates").

Rendo heeft in de brief bij de prenotificatie toegelicht, dat zij toch besloot om bij de lagere IRR te gaan lenen aan MeppelEnergie, omdat het rendement op eigen vermogen ruim voldoende leek te worden (paragraaf 3.2) en de interne opbrengstvoet (IRR) op de lening van de provincie was gecalculeerd voordat de financiering was geregeld. De lening werd later (inderdaad) afgesloten tegen een lagere rente dan eerder was voorzien (paragraaf 3.4). Dit werd herhaald in het antwoord op vraag 10 van CD Corp in de antwoordenbrief van BZK van 18 juli 2012.

MeppelEnergie bevestigde in haar brief aan Rendo van 4 september 2012 (die ook ter hand werd gesteld aan Europa) dat het IRR inderdaad lager lag dan de norm van Rendo, maar acceptabel was voor de beide aandeelhouders, mede gezien de publieke doelstelling van MeppelEnergie. Ook dit werd herhaald in het antwoord op vraag 10 van CD Corp in de brief van BZK van 18 juli 2012.

#### Marktconformiteit lening gemeente vanwege gelijke lening van een private schuldeiser

In de fase van prenotificatie werd door de Nederlandse overheid aangegeven dat de gemeente Meppel in 2009 verschillende private ondernemingen heeft uitgenodigd om hun visie te geven op de mogelijke realisatie van het duurzame energiesysteem in Nieuwveense Landen. De reacties waren positief, maar sommige ondernemingen lieten al op voorhand weten niet te willen investeren. Nederlandse banken lieten later blijken geen lening ter beschikking te willen stellen in de destijds voorziene aflossingsvrije periode. Dit werd bevestigd in de brief van BZK van 20 februari 2013 naar aanleiding van vragen van Europa over de staatssteun. Bij de brief werd een bijlage gevoegd, waarin ING verklaarde dat het project te risicovol werd geacht om een lening te verstrekken.

Tijdens de verdere uitwerking van de plannen in de daarop volgende jaren, werd het duidelijk dat de economische resultaten vrij laag zouden zijn. Alleen Rendo was bereid om te investeren in de joint venture. Dat er slechts één private schuldeiser wilde instappen, is niet wezenlijk. Wezenlijk voor het vaststellen van marktconformiteit is dat er een private schuldeiser, op vrijwillige basis, wilde instappen.

#### Conclusie: achtergestelde lening van gemeente was marktconform

De voorgenomen achtergestelde lening was marktconform en dus geen staatssteun. De lening hoefde daarom niet aan de Europese Commissie ter toetsing aan de Europese staatssteunregels te worden voorgelegd.

### 3.4 Achtergestelde lening van de provincie Drenthe

De achtergestelde lening van de provincie werd verstrekt vanuit de Drentse Energie Organisatie (DEO), het energiefonds van de Provincie Drenthe. De DEO heeft als doel het versnellen van de energietransitie in Drenthe. Zij doet dit door het verstrekken van financieringen aan duurzame energieprojecten en het geven van ondersteuning bij de totstandkoming van deze projecten.

Tegenover deze lening van de provincie stond niet (zoals bij de achtergestelde lening van de gemeente) een private schuldeiser die vrijwillig een gelijke lening wilde verstrekken. De achtergestelde lening die de provincie Drenthe aan MeppelEnergie wilde verstrekken had daarom vooraf moeten worden getoetst op marktconformiteit met behulp van de methode die de Europese Commissie daarvoor heeft vastgesteld. In deze paragraaf wordt dat (achteraf) alsnog gedaan, op basis van de werkwijze en de voorschriften die in 2012 golden.

#### Marktconform type lening (achtergestelde lening)

De lening van de provincie zou achtergesteld worden, dat wil zeggen: indien MeppelEnergie in wanbetaling geraakt, wordt de lening pas terugbetaald nadat de andere schuldeisers zijn betaald. Door de achterstelling loopt de verstrekker van een achtergestelde lening bij wanbetaling een groter risico om het geïnvesteerde niet terug te krijgen dan een reguliere verstrekker. Hoe groot het extra risico is, hangt af van de situatie en dit vertaalt zich naar (1) een verkorting van de leentermijn en (2) een verhoging van het rentepercentage.

#### Ad 1 – Leentermijn niet marktconform, maar wel gewoon

Na een aflossingsvrijeperiode van 4 jaren zou in 10 jaarlijkse gelijke termijnen worden afgelost. De leentermijn was daarmee 14 jaar. Een bedrijfshypotheek heeft (toen en nu) meestal een looptijd van ongeveer 25 jaar.<sup>7</sup> De leentermijn voor de DEO-lening was daarom niet marktconform, maar wordt door overheidspartijen vaker toegepast indien het gaat om investeringen in projecten met een publieke doelstelling, waarbij binnen enkele jaren de publieke doelstelling wordt gerealiseerd. In 2019 werd de lening geherfinancierd. Vanaf 1 december 2019 zou de lening in 97 maandelijkse annuïteiten worden afgelost.

#### Ad 2 - Geen marktconforme rente

In de notificatie van de Europese Commissie werd vermeld dat de achtergestelde lening van de provincie tegen een rentepercentage van 4% per jaar ter beschikking zou worden gesteld. De marktconformiteit van dit rentepercentage had vooraf moeten worden beoordeeld aan de hand van een methode van referentie- en disconteringspercentages die de Europese Commissie heeft vastgesteld.<sup>8</sup> Deze beoordeling vindt hieronder alsnog plaats. De rente die zo wordt berekend wordt door Europa als de marktconforme rente erkend.

Het basispercentage van de marktconforme rente wordt bij deze methode gebaseerd op de eenjaars geldmarkttrentetarieven in de lidstaten. Bepalend is het eenjaars IBOR van september, oktober, november en december van het voorgaande jaar, uitgaande van de datum van indiening van de notificatie bij de Europese Commissie (23-08-2013). De eenjaars EURIBOR geldmarkt was 0,684% in september 2012; 0,685% in oktober 2012 en 0,615% in november 2012, of gemiddeld 0,661%.<sup>9</sup> Deze percentages waren bekend toen de notificatie werd ingediend, hoewel achteraf statistisch enigszins kan zijn gecorrigeerd.

<sup>7</sup> <https://www.rabobank.nl/bedrijven/zakelijk-financieren/alle-financieringsvormen/bedrijfshypotheek/>. Voor verbouwingen geldt een looptijd van ongeveer 10 jaar.

<sup>8</sup> 'Mededeling van de commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld' (2008/C 14/02).

<sup>9</sup> <https://www.homefinance.nl/algemeen/informatie/euribor-per-datum.asp>



Dit basispercentage moet worden verhoogd met een opslag, afhankelijk van de credit rating van de betrokken onderneming en de geboden zakelijke zekerheden. Wanneer een decentrale overheid een lening geeft, moeten deze overheid zich laten leiden door vooruitzichten op de lange termijn. Daarvoor worden dan credit ratings van gerenommeerde kredietbeoordelaars gebruikt, zoals Fitch, Moody en Standard & Poor. Van MeppelEnergie was op het moment van de indiening van de notificatie bij de Europese Commissie natuurlijk geen credit rating bekend.

Daarom diende voor deze startende onderneming uitgegaan te worden van het hoogste aantal basispunten dat volgens de Mededeling kan worden toegekend, te weten 1.000 basispunten, behorend bij een credit rating van ten hoogste CCC en lage zekerheidsstelling.<sup>10</sup> Een basispunt is één procent van één procent. Bijvoorbeeld: van een rentedragende lening van 0,50% boven de EURIBOR wordt gezegd dat deze 50 basispunten boven EURIBOR is. Hieruit volgt een marktconforme rente van  $-0,661\% + 10,0\% = 10,7\%$  per jaar. In de antwoordenbrief van 13 augustus 2013 werd een iets lagere marktconforme rente aangegeven (10,56%, bij vraag 9).

Door de achterstelling loopt de verstrekker van de achtergestelde lening een groter risico dat hij zijn geld niet terugkrijgt. Om dit te compenseren geldt in de vrije markt voor een achtergestelde lening doorgaans een hoger rentepercentage. Bij startende ondernemingen varieert deze rente tussen de 7-9% en 15-20%.<sup>11</sup> De marktconforme rente volgens de methode van de EC zit in dit bereik.

De 4% rente die de provincie wilde gaan rekenen over de DEO-lening voor MeppelEnergie was veel lager dan de marktconforme rente van 10,7% per jaar, volgens de methode van de Europese Commissie. Hieruit blijkt dat MeppelEnergie economisch voordeel ging genieten uit het verschil tussen de marktrente en de te betalen rente (inclusief de risico-opslag) dat bij een normale weg (zonder staatssteun) niet zou worden behaald en dat er daarom sprake was van staatssteun.

#### Aflossingsvrije periode die werd overwogen was marktconform

De achtergestelde lening van de provincie ging uit van een aflossingsvrije periode van enkele jaren. Zo'n aflossingsvrije periode is niet ongewoon bij startende ondernemingen, maar komt niet altijd voor. Het economische voordeel van de aflossingsvrije periode voor MeppelEnergie werd in de berekening bij de notificatie aan de Europese Commissie gekwantificeerd en meegeteld. In de leningsovereenkomst van 2014 werd de aflossingsvrije periode overigens niet meer opgenomen.

#### Marktconforme zekerheden

In de leningsovereenkomst van 17 september 2014 voor de DEO-lening werden zekerheden voor betaling of teruggave van al hetgeen DEO te vorderen uit hoofde van de lening afgesproken, te weten een (eerste) hypothecaire inschrijving op alle opstalrechten; verpanding aan DEO van de bedrijfsmiddelen en de voorraad welke zich toen bevonden in het pand of op het terrein van MeppelEnergie (of elders) en verpanding van alle toekomstige bedrijfsmiddelen en voorraden. Deze zekerheden zijn niet ongewoon, als niet tegen marktconforme condities wordt geleend.

#### Conclusie: achtergestelde lening van de provincie was niet marktconform

De achtergestelde lening van de provincie werd niet tegen marktconforme condities verstrekt. Daarom was er sprake van staatssteun bij de verlening van deze lening en moet deze achtergestelde lening door de Europese Commissie worden getoetst aan de Europese staatssteunregels. Deze achtergestelde lening is integraal meegenomen in het besluit van de Europese Commissie.

<sup>10</sup> 'Mededeling van de commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld' (2008/C 14/02); zie ook overweging 18 in het EC-besluit over MeppelEnergie.

<sup>11</sup> <https://www.investeerders.nl/achtergestelde-lening/> (geraadpleegd 6 september 2021)



### Aanpassing leenbedrag en rentepercentage achteraf: wordt de steunintensiteit te hoog?

In de raadsmemo van 27 september 2011 (over de staatssteun aan MeppelEnergie) staat dat de provincie voornemens was om € 650.000 als achtergestelde lening ter beschikking te gaan stellen. Dit bedrag is later aangepast tot € 700.000. Dit bedrag is ook opgenomen in de notificatie aan de Europese Commissie en is als zodanig beoordeeld door de Europese Commissie, onder meer als deel van het maximum aan steunintensiteit. In de leningsovereenkomst van 17 september 2014 is uiteindelijk een leenbedrag van maximaal € 1.000.000 overeengekomen. In de notificatie aan de Europese Commissie was de € 700.000 doorgerekend in de 'steunintensiteit'. Indien bij deze berekening met € 1.000.000 was gerekend, zou het toegestane maximum ook niet zijn gehaald.

Verder werd de rente in de leningsovereenkomst met de provincie in 2014 (artikel 2.6) van 4% naar 3% verlaagd. De laatste rente was nog lager dan de marktconforme rente. Ook hier geldt dat het geheel van de financiële staatssteun voor MeppelEnergie onder het maximum van de steunintensiteit diende te blijven.

In paragraaf 4.5 toetst Ecorys of met het hogere leenbedrag en de lagere rente (in combinatie met de andere wijzigingen in de business case) men toch bleef uitkomen onder het toegelaten maximum voor de steunintensiteit.

## 3.5 De private investering van Rendo in MeppelEnergie is (indirect) geen staatsteun

Nysingh (24 augustus 2011, punten 11-12) meende in haar a priori advies over de staatssteun, dat indien Rendo bij haar besluit om te investeren in MeppelEnergie rekening had gehouden met subsidies, garanties, leningen of andere vormen van financiële steun door de overheid die door de Europese Commissie uiteindelijk als *ongeoorloofde* staatssteun zijn gezien, het onmogelijk zou zijn om te betogen dat de voorgenomen deelname in aandelenkapitaal van MeppelEnergie door de gemeente (en door Rendo) marktconform zou zijn en derhalve geen staatssteun zou vormen. De Europese Commissie heeft in haar besluit geen ongeoorloofde staatssteun geconstateerd.

Een rekenblad in de spreadsheet bij de 'notitie ter voorbereiding op de notificatie' heet: 'Publiek' geld. In dit overzicht werd al het geld genoemd dat geïnvesteerd zou worden in MeppelEnergie. De vormen van financiële steun die in het vorige hoofdstuk op marktconformiteit zijn onderzocht zijn in dit overzicht opgenomen. Deze steun heeft betrekking op publiek geld. De investering van de private investeerder en private schuldeiser Rendo ook in dit overzicht opgenomen. Het rekenblad had beter 'Publiek-privaat geld' genoemd kunnen worden. Daarom zal het woord publiek in de naam van het rekenblad tussen komma's zijn geplaatst.

Nysingh veronderstelde in haar advies vooraf over de staatssteun dat de private investering van Rendo in MeppelEnergie (eveneens € 425.000 achtergestelde lening en € 300.000 participatie in het aandelenkapitaal) kwalificeerde als staatssteun. Ecorys is het daar niet mee eens, evenals Subsidia. Bij de veronderstelling van Nysingh zijn kanttekeningen te plaatsen. Louter participeren is niet voldoende. In principe moet de steun daarvoor nagenoeg volledig ten laste komen van de overheid en er dient sprake te zijn van daadwerkelijk en constant voor de overheden beschikbare gelden.

Bij de investering van Rendo in MeppelEnergie wordt niet aan deze twee condities voldaan. Deze investering komt niet nagenoeg volledig ten laste komen van de overheid, omdat de investering niet tot een merkbare verlaging van het dividend van de gemeenten uit Rendo leidt. Er zijn ook geen daadwerkelijk en constant voor de overheid beschikbare gelden in het spel, omdat de invloed van de gemeente Meppel op de investeringsbesluiten van Rendo beperkt was en is.

Deze invloed is verder beperkt bij een reorganisatie van Rendo, naar aanleiding van de fraude vanaf 2012. Daarbij werd onder meer de organisatie van het bedrijf aangepast, waarna de aandeelhouders (de gemeenten) geen betrokkenheid meer hadden bij de dagelijkse bedrijfsvoering. Voor MeppelEnergie betekende dit dat de (externe) directeur van de eerste jaren na oprichting werd vervangen voor een directeur die door de beide aandeelhouders werd benoemd, maar die in dienst is van Rendo. Door deze reorganisatie ontstond een zuiverder verschil tussen de private onderneming Rendo en haar publieke aandeelhouders.

Als de investering van Rendo in MeppelEnergie wel als staatssteun zou worden gezien, moeten alle investeringen in nutsbedrijven door overheden in joint ventures met private investeerders (dat zijn er legio) als staatssteun worden beschouwd.

Volgens de huisadvocaat van de gemeente is de vraag of Rendo een private investeerder en private schuldeiser is, niet relevant voor de te kiezen *toekomstige* oplossingsrichtingen voor de financiële problematiek bij MeppelEnergie, omdat ook al zou het handelen van Rendo en de gemeente gelijk zijn, dat nieuw handelen daarmee automatisch (nog steeds) marktconform is. Bepalend daarbij is dat Rendo (in tegenstelling tot destijds) naast aandeelhouder tevens bestuurder van MeppelEnergie, waardoor de onderlinge positie van gemeente en Rendo is gewijzigd.

### 3.6 Conclusies m.b.t. de marktconformiteit van de steun

In dit hoofdstuk heeft Ecorys zich als het ware voorgesteld dat zij in de aanloop naar de Europese toetsing in 2012 door de gemeente Meppel was gevraagd om aan de hand van de toen gangbare werkwijze en voorschriften te toetsen in hoeverre deze maatregelen al dan niet marktconform zouden worden verstrekt.

#### Niet marktconform, dus staatssteun: de subsidie van de gemeente en de achtergestelde lening van de provincie

Indien steunmaatregelen niet marktconform werden verstrekt, waren deze staatssteun en moesten ze aan de Europese Commissie worden voorgelegd. Dit geldt voor de subsidie van de gemeente (paragraaf 3.1) en voor de achtergestelde lening van de provincie (paragraaf 3.4). Deze beide steunmaatregelen werden inderdaad getoetst door de Europese Commissie aan de Europese staatssteunregels.

#### Marktconform, dus geen staatssteun: de participatie in het aandelenkapitaal en de achtergestelde lening van de gemeente

Indien bepaalde onderdelen marktconform werden verstrekt, was er voor deze onderdelen geen sprake van staatssteun en hoeven deze niet voorgelegd te worden aan de Europese Commissie. Dit geldt voor de participatie in het aandelenkapitaal van de gemeente (paragraaf 3.2) en voor de achtergestelde lening van de gemeente (paragraaf 3.2).

Deze conclusie wijkt af van het besluit van de gemeenteraad, waarin werd aangegeven dat de achtergestelde lening, naast de subsidie, ter beoordeling aan de Europese staatssteunregels moest worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Deze toets had toendertijd uitgevoerd moeten worden, voordat de procedure bij Europa werd begonnen. De conclusie had gecommuniceerd moeten worden aan de gemeenteraad. In hoofdstuk 5 komen wij hierop terug.



## 4 Reconstructie toetsing staatssteunregels

In dit hoofdstuk wordt historisch gereconstrueerd welke stappen zijn gezet in de aanloop van en bij de toetsing door Europa van de beoogde staatssteun voor MeppelEnergie. Daarna wordt ingegaan op hoe het project zich na het besluit van de Europese Commissie heeft ontwikkeld, bekeken vanuit het perspectief van de staatsteun.

Vooraf: De communicatie gaat bij Europese staatssteunprocedures geschakeld. Een gemeente of provincie overlegt met BZK over de melding van voorgenomen staatssteun in Brussel. BZK handelt de correspondentie met de Europese autoriteit af. Deze correspondentie wordt voorbereid in overleg met de gemeente (en provincie). In Brussel zelf kan de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU voor directe afstemming met de Europese autoriteit zorgen. In de voorbereiding van de fase van de prenotificatie zijn enkele personen die voor dit onderzoek werden geïnterviewd op bezoek geweest in Brussel. Van dit bezoek is helaas geen verslag bewaard gebleven.

### 4.1 De aanloop naar de procedure

In de aanloop naar de procedure voor de toetsing door de Europese Commissie van de voorgenomen staatssteun aan MeppelEnergie aan de Europese staatssteunregels, werd a priori advies gevraagd aan drie bureau's; nam de gemeenteraad een besluit over deze procedure; werd een adviseur voor de procedure benoemd en werd vooroverleg gevoerd met BZK en werd uiteindelijk een SANI-account geopend.

#### A priori adviezen van Trip, Nysingh en Subsidia

Begin 2011 is er door Trip Advocaten (in opdracht van Rendo) met ondersteuning van Nysingh (in opdracht van de gemeente) onderzoek gedaan naar het aspect staatssteun bij de oprichting van het LDEB, de voorganger van MeppelEnergie. Trip en Nysingh hadden bij deze adviezen vooral vanuit juridisch oogpunt gekeken. Mede op advies van Nysingh werd daarna opdracht gegeven aan Subsidia om vanuit haar expertise over staatssteunprocedures de business case voor de voorgenomen staatssteun uit te werken. Nysingh heeft vervolgens aanvullend geadviseerd. Ambtelijk werd een analyse van de adviezen voorbereid. Aan de hand van dit memo hebben het college en MeppelEnergie BV besloten over het pad dat werd gevolgd.

#### Besluit gemeenteraad (eind oktober 2011)

De gemeenteraad verstreekte op 20 oktober 2011 een achtergestelde lening van € 425.000 aan de LDEB en besloot om de klimaatgelden voor € 500.000 in te zetten voor het door de LBED aan te leggen energiesysteem. Het beschikbaar stellen van de achtergestelde lening en van de klimaatsubsidie werd door de raad afhankelijk gesteld van goedkeuring door de Europese Commissie (staatssteuntoets).

Verder werden door de gemeenteraad uitgesproken geen wensen en bedenkingen te uiten voor het voorgenomen besluit van het college om samen met Rendo te zijner tijd MeppelEnergie BV op te richten. In het raadsmemo van 27 september 2011 werd een participatie in het aandelenkapitaal van € 300.000 door zowel de gemeente als Rendo voorzien, onder voorbehoud van definitieve besluitvorming door de provincie, Rendo en de gemeente.

In het raadsmemo werd daarnaast de DEO-lening van de provincie ad € 650.000 benoemd.



### Subsidia verzorgde de procedure voor de gemeente

De gemeente Meppel werd bij de verdere procedure voor de toetsing staatssteun door de Europese Commissie begeleid door het bureau Subsidia. De betrokkenheid van Subsidia bij MeppelEnergie eindigde op de datum dat de Europese Commissie besloot over de steunmaatregelen aan MeppelEnergie.

### Vooroverleg met BZK

In het memorandum aan het college over de staatssteun werd overwogen om aan het Ministerie van BZK vooraf advies te vragen over de volgende twee aspecten: (1) moet MeppelEnergie geplaatst worden onder de categorie 'hernieuwbare energiebronnen' en (2) kan MeppelEnergie toch niet beter bij de Europese Commissie als een DAEB worden gemeld? De beide vragen zijn met BZK besproken in de voorbereiding van de fase van prenotificatie. De DAEB was niet van toepassing. In een latere fase van de procedure werd door Europa besloten dat MeppelEnergie in haar geheel onder de categorie 'hernieuwbare energiebronnen' werd geplaatst.

### Opening van SANI-account – DG Comp (16 januari 2012)

Op 16 januari 2012 werd door Subsidia een account geopend voor de procedure op het State Aid Notifications Interactive (SANI), het digitale systeem dat het mogelijk maakt om alle informatie uit te wisselen in een beschermde omgeving. Bevestigd werd dat het Directoraat-Generaal Mededinging (hierna: DG Comp) van de Europese Commissie de zaak zou gaan behandelen. DG Comp heeft de inhoudelijke voorbereiding van het besluit van de Europese Commissie behandeld. Het hoofdkantoor is gevestigd in Brussel. DG Comp is verantwoordelijk voor de vaststelling en implementatie van het concurrentiebeleid van de Europese Unie en voor de handhaving van de EU-mededingingsregels. DG Comp werkt samen met de nationale mededingingsautoriteiten.<sup>12</sup>

## 4.2 De fase van prenotificatie

Op 6 maart 2013 werd het verzoek ingediend om in de fase van prenotificatie de melding van de voorgenomen staatssteun voor te bereiden. Daarvoor werd een prenotificatie-formulier ingevuld. Bij dat formulier werd een notitie gevoegd. De prenotificatie is formeel niet verplicht, maar maakt in de praktijk altijd deel uit van de procedure. De prenotificatie kan de meldingsprocedure aanzienlijk versnellen, omdat dan in de fase van notificatie minder hoeft worden toegelicht.

### De notitie ter voorbereiding van de notificatie

In punt 26 van de 'notitie ter voorbereiding op de notificatie' werd aangegeven dat de notificatie betrekking zou gaan hebben op twee steunmaatregelen, namelijk een subsidie van € 500.000 van de gemeente Meppel (afkomstig van de Provincie Drenthe) en om een achtergestelde lening van € 650.000 die ter beschikking werd gesteld door Stichting DEO (afkomstig van de Provincie Drenthe).

De achtergestelde lening en de participatie in het aandelenkapitaal van de gemeente werden niet in deze notitie genoemd. Wel waren deze steunmaatregelen, met de juiste bedragen, in een rekenblad van de spreadsheet (tweede blad) opgenomen die bij deze notitie werden gevoegd, naast de lening van de provincie en de investeringen van Rendo. DG Comp was daarmee bekend met alle voorgenomen investeringen in MeppelEnergie door de overheden en de private investeerder.

---

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/info/departments/competition\\_nl](https://ec.europa.eu/info/departments/competition_nl)

### Drie vragenrondes in de fase van prenotificatie (medio maart – medio augustus)

De correspondentie met DG Comp wordt afgewikkeld door BZK. Subsidia heeft (in overleg met de gemeente) de antwoorden van BZK op vragen van DG Comp voorbereid. In de vragenrondes van de fase van prenotificatie is DG Comp vragen gaan stellen, die van belang waren om het rendement op de investeringen in MeppelEnergie en de rendementseisen van Rendo als private investeerder vast te stellen, onder meer vanuit haar strategische visie. Ook werd enkele keren bevestigd dat de subsidie echt nodig was om de activiteiten van MeppelEnergie op gang te krijgen.

Op **18 juli 2012** diende BZK namens de gemeente Meppel en de provincie Drenthe een brief in bij DG Comp, waarin antwoord werd gegeven op maar liefst 26 vragen van de DG Comp. Bij vraag 10 vroeg DG Comp om bewijsstukken over de rendementseisen van de begunstigden van de steun.

“You mention that the project requires a substantial investment by the beneficiaries. (...). Please submit internal evidence (e.g. financial guidelines, examples of recently approved and rejected projects) indicating the minimum profitability thresholds for the beneficiary. How was the balancing between the strategic interest and the (lack of) profitability in the case at hand? Please detail why the strategic interest in itself would not be sufficient for the beneficiaries to make the investment.” (vraag 10 brief BZK 18-7-2012)

De begunstigde onderneming is, in termen van Europese staatssteunregels, de onderneming die de staatssteun gaat ontvangen, hier: MeppelEnergie. Uit de beantwoording van deze vraag kan worden afgeleid dat de Nederlandse autoriteiten de beide aandeelhouders Rendo en gemeente ook als begunstigden zag. In het antwoord werden de eisen van Rendo van ten minste 8% rendement op investering in eigen vermogen en ten minste 10% rendement op investeringen in vreemd vermogen genoemd; werd aangegeven dat de gemeente Meppel deze eisen overnam omdat zij niet beschikte over eigen rendementseisen.

Specifiek werd aangegeven dat de 10% eis op vreemd vermogen van Rendo marktconform was (“accounts with commercial rates”). Hoewel de eis van 10% niet werd gehaald op de leningen van gemeente en Rendo aan MeppelEnergie, werd in het antwoord verklaard dat beide partijen toch wilden investeren. Wij verwijzen hiervoor naar paragraaf 3.3. Tevens werd de strategische visie 2009 van Rendo bij de antwoordenbrief gevoegd.

Op **20 februari 2013** diende BZK een tweede brief, waarin antwoord werd gegeven op 9 nieuwe vragen. Bij de tweede vraag werd teruggekomen op de rendementseisen op investeringen in eigen vermogen en vreemd vermogen die Rendo precies stelde en die voor het project MeppelEnergie werden voorzien. Bij deze brief werd een bijlage gevoegd, waarin Rendo verklaarde dat haar financieel rendement op het project lager ligt dan de norm die door Rendo wordt gehanteerd, maar toch acceptabel was voor de aandeelhouders gezien de publieke doelstelling van de onderneming MeppelEnergie.

Op **13 augustus 2013** volgde een derde brief, naar aanleiding van 14 vragen. De vragen hadden betrekking op een groot aantal aspecten, waaronder het door de aandeelhouders gemeente en Rendo vereiste rendement op de investeringen in MeppelEnergie.



### 4.3 De fase van notificatie

De fase van notificatie start met het omzetten van het pre-notificatieformulier naar een notificatieformulier.

#### De notificatie / melding (23 augustus 2011)

Zo heeft de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU de steun voor Meppel-Energie op 23 augustus 2013 aangemeld. Het ging om € 700.000 steun van de provincie Drenthe (bestaande uit een achtergestelde lening) en om € 500.000 subsidie van de gemeente.

In de notitie bij de notificatie werd onder andere ingegaan op het bruto subsidie-equivalent voor de steun van de provincie. Dit equivalent is van belang als het om niet-marktconforme steun gaat.<sup>13</sup> De lening leverde een brutosubsidie-equivalent van € 206.750 op. Dit bedrag kwam later terug in het besluit van de Europese Commissie (punt 18).

Er werd in de notitie géén bruto subsidie-equivalent vermeld voor de gemeentelijke achtergestelde lening, omdat deze niet werd gemeld in de notificatie.

#### Fase van onderzoek (september)

De Commissie doet in beginsel maximaal 3 informatieverzoeken in de fase van onderzoek. Als de melding na deze informatieverzoeken nog niet volledig is, kan de Commissie vragen om de notificatie in te trekken. Wanneer in de fase van prenotificatie goede afspraken zijn gemaakt tussen de lidstaat en de Commissie, volstaan minder informatieverzoeken. Voor MeppelEnergie was één informatieverzoek voldoende. Op 26 september 2013 verzocht de Commissie om aanvullende inlichtingen over de steun, met 2 vragen. De vragen werden de volgende dag beantwoord. Van belang was onder meer, dat bevestigd werd dat MeppelEnergie BV inmiddels was opgericht.

### 4.4 Het besluit van de Europese Commissie

Als de melding volledig wordt geacht, neemt de Commissie een besluit. Op 6 november 2013 besloot de Europese Commissie dat zij geen bezwaar had tegen de beoogde steun voor MeppelEnergie (de subsidie van € 500.000 van de gemeente en de achtergestelde lening van € 700.000 van de provincie), omdat deze als verenigbaar met de interne markt werd beschouwd in de zin van artikel 107 lid 3 onder c van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.<sup>14</sup> Er was sprake van (geoorloofde) staatssteun.

De Europese Commissie toetste of de voor MeppelEnergie beoogde steun beantwoordde aan de voorwaarden van de richtsnoeren. Punt 101 van de richtsnoeren bepaalde dat milieu-investeringssteun ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen verenigbaar was met de interne markt, als aan de voorwaarden van de punten 102 tot en met 106 werd voldaan.

- **Steunintensiteit:** Volgens punt 102 van de richtsnoeren mocht de steunintensiteit niet hoger dan 60% van de investeringskosten zijn. De steunintensiteit voor MeppelEnergie bedroeg 4,26% in contante waarde.
- **In aanmerking komende kosten:** In punt 105-106 van de richtsnoeren werd bepaald dat de investeringskosten beperkt moeten blijven tot de meerkosten van MeppelEnergie in vergelijking

<sup>13</sup> <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/hoe-werken-de-staatssteunregels-bij-een-niet-marktconforme-lening/>

<sup>14</sup> Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.



met een traditionele energiecentrale/verwarmingssysteem met dezelfde capaciteit. Ook aan deze voorwaarde werd voldaan.

Volgens punt 30 van de richtsnoeren kon steun alleen als evenredig worden aangemerkt indien hetzelfde resultaat niet met minder steun kon worden verkregen. Gezien de overwegingen voor de steunintensiteit en de in aanmerking komende kosten, concludeerde de Commissie dat de beoogde steun voor MeppelEnergie evenredig en beperkt tot het noodzakelijke minimum was. Verder moest aan de punten 142-146 van de richtsnoeren worden voldaan.

- **Stimulerend effect van de steun:** Volgens de punten 142 en 143 van de richtsnoeren moest de steun er toe leiden dat het niveau van milieubescherming wordt verhoogd. Er werd aan deze voorwaarde voldaan, omdat de steun MeppelEnergie de nodige prikkel gaf om het project uit te voeren en dat in een marktconforme situatie niet voor het milieuvriendelijkere alternatief van MeppelEnergie zou zijn gekozen.
- **Noodzaak van de steun:** Volgens de punten 145-146 van de richtsnoeren moest worden aangetoond dat de investering zonder de steun niet kon plaatsvinden, omdat de investering niet voldoende rendabel zou zijn in vergelijking met een marktconforme situatie. Dit werd aangetoond. De Nederlandse autoriteiten verklaarden hierbij dat het project zonder de steun niet kon worden uitgevoerd, omdat de banken terughoudend waren met financiering in de eerste fase, vanwege de geringe kasinstroom.

De Commissie concludeerde dat de steun evenredig was; een stimulerend effect had en noodzakelijk was. De Commissie stelde daarom vast dat de beoogde steun voor MeppelEnergie voldeed aan de milieurichtsnoeren en derhalve verenigbaar was met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

#### 4.5 Geen melding van de gemeentelijke lening

De gemeenteraad had de toetsing van de subsidie en de achtergestelde lening aan de Europese staatssteunregels als voorwaarde gesteld. De Nederlandse autoriteiten en DG Comp hebben in de stukken voor de prenotificatie en in de notificatie niet gerefereerd aan de achtergestelde lening (en ook niet aan de participatie van de gemeente).

Dat hoefde ook niet, omdat - zoals in enkele interviews werd opgemerkt, in zoverre dit kon worden herinnerd - er van werd uitgegaan dat de lening en participatie marktconform waren, daarom geen staatssteun waren en dus niet hoefden te worden opgenomen in het besluit van de Europese Commissie. Helaas werd toen niet de toets uitgevoerd die nodig was om marktconformiteit vooraf vast te stellen. Uit die toets (hoofdstuk 3, meer in bijzonder paragraaf 3.3) was gebleken dat de achtergestelde lening marktconform was en dus geen staatssteun betrof.

Uit het dossier van de staatssteunprocedure blijkt dat DG Comp er mee bekend was dat de gemeente een achtergestelde lening wilde gaan verlenen. Dit stond in een bijlage bij de notitie ter voorbereiding van de notificatie. Dat DG Comp in het verdere verloop van de procedure niet meer op de achtergestelde lening is ingegaan, kan echter niet worden afgeleid dat DG Comp onderschreef dat de achtergestelde lening marktconform was.

## 4.6 Uitvoering, terugkoppeling en steunintensiteit

Nadat de Europese Commissie haar besluit had genomen, kon begonnen worden met de implementatie van de voorgenomen financiële steun.

### Standstill-verplichting is juist nageleefd

Het is verboden om een (meldingsplichtige) steunmaatregel ten uitvoer te leggen voordat de Commissie daaraan haar goedkeuring heeft gegeven: de zogenoemde 'standstill'-verplichting.

De Nederlandse autoriteiten hadden toegezegd pas na een goedkeuring door de Commissie de steun te gaan betalen. Voorloopkosten en beperkte voorinvesteringen werden door gemeente en door Rendo uit eigen middelen voorgeschoten, vooruitlopend op de uitbetaling van de steun na het besluit van de Commissie.

Bij de oprichting van MeppelEnergie op 16 mei 2012 werd alleen de (beperkte) wettelijk verplichte kapitaalstorting gedaan. De Europese Commissie werd in de brief van BZK van 27 oktober 2013 ingelicht over de oprichting van MeppelEnergie. Dit naar aanleiding naar een verzoek van DG Comp op 26 september 2013. De oprichtingsakte werd bij de brief van BZK gevoegd.

Op 16 december 2015 werd de leningsovereenkomst met MeppelEnergie ondertekend. De lening is daarna verstrekt.

Op 10 juli 2012 had het college besloten om € 500.000 subsidie te verstrekken, dus voor de datum van het besluit van de Europese Commissie op 6 november 2013. MeppelEnergie had echter toegezegd pas na de goedkeuring van de steun door de Commissie met de uitvoering van het project te zullen beginnen.<sup>15</sup> In de subsidietoekenning stond dat 90% van het subsidiebedrag bij aanvang uitvoering als voorschot zou worden betaald. De werkzaamheden begonnen later dan het besluit van de Europese Commissie. Het college besliste op 18 september 2015 over de definitieve afrekening van de subsidie.

Door de beoogde steun aan te melden alvorens deze ten uitvoer te leggen, is de gemeente haar verplichting uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU nagekomen.

### Ontwikkeling financiële steun tussen 2011 en eind 2019

In de periode tussen het besluit van de gemeenteraad (20 oktober 2011) en het einde van het laatste jaar waar een jaarverslag over is gepubliceerd, heeft de financiële situatie bij MeppelEnergie zich negatief ontwikkeld. De installatie werd gebouwd, de infrastructuur werd aangelegd en het systeem is in gebruik genomen. In tabel 3.1 is aangegeven hoeveel financiële steun de gemeente zou gaan gunnen aan MeppelEnergie volgens het raadsbesluit (en volgens het besluit van de Europese Commissie) en hoeveel financiële steun de gemeente eind 2019 had gegund. De cijfers voor eind 2020 zijn nog niet beschikbaar.

<sup>15</sup> Europese Commissie: "Steunmaatregel SA.34453 (2013/N) – Nederland Subsidie en een achtergestelde lening ten behoeve van de investering in de duurzame verwarming van een woonwijk in Meppel", punten 19, 27 en 46.



**Tabel 3.1 Financiële steun gemeente voor MeppelEnergie, in 2011 en per eind 2019**

	2011/2013 (raad)	Eind 2019 (jaarverslag)	Toename steun 2011/2013 – 2019
Participatie aandelen	€ 300.000	€ 300.000	€ 0
Subsidie (klimaatgeld)	€ 500.000	€ 456.000	- € 44.000
Achtergestelde lening	€ 425.000	€ 333.500	- € 91.000
<b>Steun gemeente</b>	<b>€ 1.225.000</b>	<b>€1.090.000</b>	<b>- € 135.000</b>

Bron: gemeente Meppel 2011, besluit EC 2013, concept-jaarverslag 2019 (p. 11 en p. 21) MeppelEnergie BV

De financiering van MeppelEnergie zag er ten tijde van het raadsbesluit in 2011 als volgt uit:

- De twee aandeelhouders Rendo en Meppel zouden elk € 300.000 in het aandelenkapitaal storten.
- De gemeente ging € 500.000 klimaatgeldsubsidie van de provincie Drenthe besteden.
- De beide aandeelhouders gingen een achtergestelde lening van elk € 425.000 verstrekken.

Daarnaast zou de provincie (i.c. de Drentse Energie Organisatie - DEO) een lening van € 700.000 gaan verstrekken. De provincie stemde in met de inzet van de subsidie (klimaatgeld) voor het project, onder de voorwaarde dat de gemeente en Rendo aanvullend een lening gingen verstrekken. In totaal werd € 2,6 miljoen aan startvermogen aan MeppelEnergie verstrekt.

De business case van het project was aan het eind van het precoronajaar 2019 als volgt:

- De twee aandeelhouders Rendo en Meppel hadden elk € 300.000 in het aandelenkapitaal gestort.
- De gemeente had € 456.000 klimaatgeldsubsidie van de provincie Drenthe aan het LDEB besteed.
- De aandeelhouders hadden een lening van elk € 370.000 uitstaan, waarvan € 333.500 niet was afgelost.

De gemeentelijke subsidie werd lager vastgesteld dan in het raadsbesluit was aangenomen. Op de achtergestelde lening was het nodige afgelost.

De DEO heeft de provinciale achtergestelde lening in december 2014 van € 700.000 (volgens besluit Europese Commissie) naar € 1 miljoen verhoogd, ten behoeve van de uitbouw van het systeem. In 2017, 2018 en 2019 zijn tranches opgeroepen van respectievelijk € 300.000, € 300.000 en € 400.000. Bij deze herziening werden de voorwaarden voor de DEO-lening gewijzigd: de eerste 5 jaar waren niet meer aflossingsvrij en de rente werd van 4% naar 3,5% verlaagd. Het maximum voor de lening bleef op € 1.000.000, maar ook hiervan was eind 2019 inmiddels een bepaald deel afgelost.

#### Verantwoording achteraf

De gemeente heeft jaarlijks bij het loket Europa Decentraal de veranderingen in de ontwikkeling van de bedragen met betrekking tot de steunmaatregelen aan MeppelEnergie doorgegeven. De rapportages naar dit loket werden geaccordeerd door de teamleider en werden niet naar het college of naar de gemeenteraad gecommuniceerd. Het ging immers om het rapporteren van de ontwikkeling van de feitelijke situatie, waar geen beleidskeuzes in te maken waren.

#### Geen risico vanwege wijziging steunintensiteit

Het totale steunpakket dat door de Europese Commissie is getoetst aan de Europese staatssteunregels, zat ruimschoots onder het toen geldende maxima voor de steunintensiteit, volgens paragraaf 3.1.6.1 van de milieurichtsoenen. De steunintensiteit mocht niet hoger zijn dan 60% van de in aanmerking komende investeringskosten. De calculaties die bij de notificatie werd gevoegd kwam uit op 3,23% en 4,26% steunintensiteit, afhankelijk van de financiële berekening.



**Tabel 3.2 Steunintensiteit volgens voornemens EC-besluit 2013 en volgens stand eind 2019**

	2013	2019
State aid intensity based on nominal values	3,23%	1,80%
State aid intensity based on discounted values	4,26%	2,41%

Bron: besluit EC 2013 en BDO 2018 (indicatieve waardebeoordeling MeppelEnergie)

Bij de staatsteunprocedure ging het om een totale investering voor naar verwachting 3.400 woningen. Na het besluit van de Europese Commissie is het project tot 440 woningen beperkt. Zowel de opbrengsten als de kosten zijn daardoor anders dan toen voorzien. Ecorys heeft de kosten en opbrengsten (in het verleden en voor de toekomst) overgenomen uit de indicatieve waardebeoordeling van MeppelEnergie van BDO (25 juni 2018) en ingebracht in het model dat Subsidia in 2013 heeft gebruikt om de steunintensiteit vast te stellen. Dit rekenmodel was een bijlage bij de notitie ten behoeve van de fase van notificatie.

De lening van de provincie is verhoogd. De uitbetaling vond later en in andere tranches plaats dan in 2013 was voorzien en de rente werd lager dan in 2013 was aangenomen. Ook dit had gevolgen voor de steunintensiteit; deze wijziging is eveneens ingebracht in het rekenmodel van Subsidia.

Een eventuele afboeking van de achtergestelde lening van de gemeente en van een participatie in het aandelenkapitaal speelt geen rol bij de berekening van de steunintensiteit, omdat deze steun marktconform werd verstrekt.

Als de hierboven genoemde latere wijzigingen ten tijde van het besluit van de Europese Commissie bekend waren geweest, was de steunintensiteit op respectievelijk 1,80% en 2,41% uitgekomen. Dit is lager dan in 2013 is becijferd en ruimschoots onder het maximum van 60% dat ten tijde van het besluit gold.

Zelfs indien de genoemde (tussentijdse) wijzigingen bekend waren geweest ten tijde van het besluit van de Europese Commissie, was de Commissie tot een gelijke overweging gekomen voor wat betreft de steunintensiteit. Zelfs indien de genoemde (tussentijdse) wijzigingen bekend waren geweest, was de Europese Commissie tot een gelijklopend besluit gekomen.

In de periode 2014-2020 lag de maximale steunintensiteit voor hernieuwbare energiebronnen voor grote bedrijven op 45% van de in aanmerking komende kosten.<sup>16</sup> Vanaf 2020 geldt de Algemene Groepsvrijstellingsverordening 651/2014. Volgens deze AGVV (artikel 36) bedraagt de maximale steunintensiteit voor investeringssteun voor milieubescherming in de categorie hernieuwbare energiebronnen op dit moment maximaal 40% van de in aanmerking komende kosten. De ontwikkeling van de regelgeving voor maximale steunintensiteit in de jaren na het besluit van de Europese Commissie had daarom geen probleem opgeroepen bij een nieuwe beoordeling van de steunintensiteit voor MeppelEnergie.

<sup>16</sup> Europese Commissie: "Richtsnoeren inzake staatsteun voor milieubescherming en energie 2014-2020" overweging 77 en bijlage 1 536

## 5 Kaderstellende en controlerende rol gemeenteraad

In dit hoofdstuk wordt de tweede deelvraag van de centrale vraagstelling, met betrekking tot de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad: hoe is het besluit om geen of wel melding te doen van de achtergestelde lening bij de Europese Commissie gecommuniceerd met het college en de raad en is er daarbij wellicht in strijd met de gemeentewet gehandeld?

De gemeenteraad verstreekte op 20 oktober 2011 een achtergestelde lening van € 425.000 aan de LDEB, de voorganger van MeppelEnergie. Het beschikbaar stellen van de achtergestelde lening werd door de raad afhankelijk gesteld van goedkeuring door de Europese Commissie (staatssteuntoets). In de notificatie voor de staatssteuntoets werd de achtergestelde lening echter niet opgevoerd.

In de procedure tussen het besluit van de raad op 20 oktober 2017 en de notificatie bij Europa op 23 augustus 2013 moet geconstateerd zijn, dat de achtergestelde lening marktconform werd verstrekt, dat het daarmee niet om staatssteun ging en dat de Europese Commissie deze financiële steun voor MeppelEnergie niet hoefde te toetsen aan de Europese staatssteunregels. Bij het doornemen van de meer dan 2.500 stukken over MeppelEnergie en tijdens de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn afgenomen, hebben wij niet kunnen vaststellen wanneer dit werd geconstateerd, welke onderbouwing daarbij werd gebruikt en wie daarbij was betrokken.

In paragraaf 3.3 heeft Ecorys, aan de hand van de toen gangbare werkwijze en voorschriften, pro forma en achteraf getoetst of de achtergestelde lening inderdaad marktconform werd verstrekt. Dat was het geval. Deze conclusie wijkt af van het besluit van de gemeenteraad, waarin werd aangegeven dat de achtergestelde lening ter beoordeling aan de Europese staatssteunregels moest worden voorgelegd aan de Europese Commissie.

Deze toets had toendertijd uitgevoerd moeten worden, voordat de procedure bij Europa werd begonnen. De noodzaak van deze toets werd toen niet onderkend. De conclusie van de toets had gecommuniceerd moeten worden aan de gemeenteraad. Als dit het geval was geweest, was voor iedereen duidelijk geweest waarom de achtergestelde lening niet aan de Europese Commissie zou worden voorgelegd. Helaas is dit niet gebeurd.

De Nederlandse autoriteiten en DG Comp hebben in de stukken voor de prenotificatie en in de notificatie niet gerefereerd aan de achtergestelde lening. Dat hoefde ook niet, omdat - zoals in enkele interviews werd opgemerkt, in zoverre dit kon worden herinnerd - er van werd uitgegaan dat de lening en participatie marktconform waren, daarom geen staatssteun waren en dus niet hoefden te worden opgenomen in het besluit van de Europese Commissie.

Uit het dossier van de staatssteunprocedure blijkt dat DG Comp er mee bekend was dat de gemeente een achtergestelde lening wilde gaan verlenen. Dit stond in een bijlage bij de notitie ter voorbereiding van de notificatie. Dat DG Comp in het verdere verloop van de procedure niet meer op de achtergestelde lening is ingegaan, kan echter niet worden afgeleid dat DG Comp onderschreef dat de achtergestelde lening marktconform was.

De gemeenteraad heeft, voor zover ons bekend, nooit expliciet besloten tot het storten van € 300.000 op de aandelen van MeppelEnergie. Zonder opname van dit bedrag in de begroting,

zou dit in strijd met de Gemeentewet zijn. In de raadsmemo van 27 september 201 werd door het college aangegeven, dat voor deze storting in de perspectiefnota 2012-2016 een kapitaallast van € 15.000 per jaar was opgenomen. Het bedrag is in de begroting en in de jaarrekening opgenomen.

Overigens hebben de wethouders steeds afstemming gezocht in het college, als in de afgelopen jaren in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van MeppelEnergie BV relevante besluiten moesten worden genomen of als er mede door de gemeente overeenkomsten moesten worden ondertekend in relatie tot MeppelEnergie. In de verslagen van de AVA is deze terugkoppeling vastgelegd. Pas nadat de afstemming in het college had plaatsgevonden, werd het besluit genomen of de overeenkomst getekend.

Het onderwerp van het ontbreken van de lening in het besluit van de Europese Commissie is pas in de AVA van 13 juli 2018 aan de orde geweest. Het ontbreken van de toetsing van de achtergestelde lening in het besluit is hierbij besproken en er werden acties voorgenomen. De ambtelijke en bestuurlijke constatering hebben uiteindelijk geleid tot de opdracht aan Ecorys.

Omdat de betrokkenen na het besluit van de Europese Commissie vooruit konden, ging de aandacht naar het tot uitvoering brengen van het project. Daarbij is de gemeenteraad niet ingelicht over het ontbreken van de toetsing van de achtergestelde lening aan de Europese staatssteunregels.

Ecorys heeft tijdens de interviews en bij het analyseren van de overige bronnen overigens niet geconstateerd dat opzet of onwil speelden bij het niet inlichten van de gemeenteraad: het werd eenvoudigweg over het hoofd gezien om naar de raad terug te koppelen.



## 6 Consequenties voor de staatsteun: de nabije toekomst

Gezien het voorafgaande, komt Ecorys tot de volgende conclusies met betrekking tot de nabije toekomst van de financiële steun van de gemeente voor MeppelEnergie, uitgaande van de Europese staatssteunregels.

### Verbonden partij MeppelEnergie

Op pagina 113 van de Jaarrekening 2020 staat dat voor een aantal verbonden partijen extra aandacht noodzakelijk blijft. MeppelEnergie behoort tot deze partijen. De gemeente Meppel is 50% aandeelhouder van deze onderneming. De huidige businesscase geeft hoogstwaarschijnlijk geen zicht op een in de toekomst positief financieel resultaat. Er zijn gesprekken gaande over een nieuwe business case en het toekomstscenario. Het risicobedrag dat in de jaarrekening is aangegeven is gebaseerd op de risico's die in het kader van de langjarige continuïteit worden gelopen worden ten aanzien van de ontwikkeling van het vermogen en de financiering.

### Mag de gemeente afboeken op en bijstorten in het [aandelenkapitaal](#)?

In 2019 heeft een afwaardering van de aandelen plaatsgevonden naar nihil. De gemeente mag eventueel verder participeren in het aandelenkapitaal van MeppelEnergie door middel van bijstorting, zolang de beide partners gemeente en Rendo tegen gelijke voorwaarden blijven participeren zodat marktconformiteit geborgd is en geen sprake is van staatssteun. Ook voor een eventuele afboeking door de gemeente op de aandelen van MeppelEnergie geldt dat de beide partners hetzelfde moeten doen.

### Mag de gemeente de achtergestelde [lening](#) kwijtschelden?

In de jaarrekening 2020 (p. 93) staat over de achtergestelde lening dat met de aandeelhouders wordt besproken, dat aan de beide schuldeisers zal worden voorgesteld om de aflossing op de achtergestelde leningen van de gemeente Meppel en Rendo vanaf 1 januari 2020 voorlopig op te schorten. Dit vanwege de financiële situatie van MeppelEnergie.

In 2020 is door het college een voorziening getroffen voor het bedrag van de achtergestelde lening, vanwege de tegenvallende financiële exploitatie van MeppelEnergie. De achtergestelde lening werd onder marktconforme voorwaarden versterkt (i.c. tegen gelijke voorwaarden als een private schuldeiser) en was daarom geen staatssteun. Indien de gemeente overweegt om het deel van deze lening dat nog niet is afgelost kwijt te gaan schelden, moet de gemeente in principe opnieuw aan het MEO-beginsel voldoen: gaat de gemeente ook deze transactie uitvoeren op vergelijkbare voorwaarden als reguliere marktpartijen in een vergelijkbare situatie op een gelijk moment?

Belangrijk daarbij is wat de andere aandeelhouder, de private schuldeiser Rendo doet. Rendo heeft vorig jaar haar achtergestelde lening ten laste van de fiscale winst gebracht (afgeboekt), ook in verband met de tegenvallende financiële exploitatie van Meppel Energie. Het is in de marktsector usance om leningen die oninbaar zijn ten laste van de fiscale winst te voorzien. Alleen leningen die op zakelijke gronden zijn verstrekt, mogen worden afgeboekt. Het gaat hier om een lening die op zakelijke gronden is verstrekt. De gemeente heeft met de voorziening voor de lening de private investeerder Rendo gevolgd en heeft daarmee aan het MEO-beginsel voldoet. Bij een eventuele kwijtschelding zal ook door beide investeerders een gelijke regeling moeten worden toegepast.

#### [Pas op: de onderlinge verhouding tussen gemeente en Rendo is veranderd](#)

Volgens de huisadvocaat van de gemeente is de vraag of Rendo een private investeerder en private schuldeiser is, niet relevant voor de te kiezen oplossingsrichtingen voor de toekomst. Ook al zou het handelen van Rendo en de gemeente gelijk zijn, is dat nieuw handelen daarmee niet automatisch (nog steeds) marktconform. Bepalend daarbij is volgens de huisadvocaat dat Rendo (in tegenstelling tot destijds) naast aandeelhouder tevens bestuurder van MeppelEnergie, waardoor de onderlinge positie van gemeente en Rendo is gewijzigd.

#### [De staatssteunregels voor deze casus zijn later versoepeld](#)

Na het besluit van de raad over de staatssteun voor MeppelEnergie in 2011 en het besluit van de Europese Commissie daarover in 2013 zijn de Europese staatssteunregels aangepast. Indien dezelfde steunmaatregelen voor MeppelEnergie op dit moment ter toetsing aan de Europese staatssteunregels zouden worden voorgelegd, zou deze toetsing volgens een andere regeling worden afgewikkeld, namelijk volgens de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Deze regeling is soepeler dan de combinatie van regelingen waarop de Europese Commissie in 2013 heeft getoetst. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.

# Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.





Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

**W** [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

***Sound analysis, inspiring ideas***