

Europese Green Deal: voorschot op herziening staatsteunregels en de AGVV

mr. P. van 't Veer-Damen¹

Regionale overheden spelen een belangrijke rol in het realiseren van de hoge ambitie die gesteld is in de Europese Green Deal. Deze ambitie gaat gepaard met een ruim budget van naar verwachting een biljoen euro aan duurzame investeringen binnen de lidstaten. Om dit investeringsniveau te realiseren, zal in alle Europese programma's prioriteit gelegd worden op klimaatneutraliteit. Het Europees Comité van de Regio's heeft in juni de werkgroep 'Green Deal Going Local' opgericht. Deze werkgroep heeft als taak de Green Deal te vertalen in tastbare projecten en directe financiering van regionale overheden.

1. Kan de AGVV de grote ambitie van de Green Deal waarmaken

Met een regionale besteding van middelen is een goede onderbouwing van geoorloofde staatsteun noodzakelijk. Staatssteun is verboden omdat het bedrijven die de steun ontvangen een oneerlijk voordeel geeft ten opzichte van hun concurrenten. De Europese Commissie bewaakt eventuele concurrentievervalsing. Eén van de handvatten om toch rechtmatig steun te kunnen verlenen is de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV).² De hamvraag is echter: is de AGVV voldoende toegerust om de grote ambitie van de Green Deal waar te kunnen maken?

De Europese Commissie (EC) heeft aangekondigd de AGVV te herzien en beoogt om deze herziening af te ronden voordat het nieuwe Meerjarig Financieel Kader naar verwachting ingaat in 2021. De herziening van de staatssteunregels is gepland voor het 4^e kwartaal van 2020 en zou de doelstelling van de Green Deal moeten weerspiegelen.

In dit artikel nemen wij u graag mee in een voorschot op de evaluatie door de EC en zal nader ingegaan worden op de belangrijke rol van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (ERFRO) waar het Europees subsidieprogramma OPZuid mede mee is gefinancierd. Dit doen wij door u mee te nemen in ervaringen van recente OPZuid projecten³ die gericht zijn op duurzame energieproductie, -efficiëntie en -besparing in de gebouwde omgeving. Welke lessen kunnen we hieruit leren en welke (on)mogelijkheden biedt de AGVV? Daarbij besteden we aandacht aan: 1) projecten op het grensvlak van innovatie en demonstratie; 2) de eenduidigheid om de in aanmerking komende kosten te berekenen; 3) de bruikbaarheid van de diverse artikelen; 4) de inpasbaarheid van lokale initiatieven en nieuwe organisatievormen; en 5) de integrale gebiedsaanpak. Wij sluiten af met concrete aanbevelingen: waar zou aanpassing of aanvulling van de AGVV wenselijk zijn om de gestelde Green Deal doelen te faciliteren?

1.1. Hernieuwbare energie stimuleren binnen gebouwde omgeving

De ambitie zoals geformuleerd in de Europese Green Deal is hoog: klimaatneutraliteit in 2050. Een van de subdoelen binnen de Green Deal is het zorgen voor een grotere energie-efficiëntie in gebouwen. Maar liefst 40% van de vraag naar energie is afkomstig van gebouwen. Een grote slag naar een koolstofarme economie valt dus te halen in de gebouwde omgeving door het gebruik van fossiele brandstoffen als olie, kolen en gas te verlagen en hernieuwbare energie te verhogen.

1. Juridisch adviseur Europa en staatssteun, provincie Noord-Brabant, met veel dank aan de collega's van Stimulus Programmamanagement die mij van informatie hebben voorzien, meegedacht en geschreven. S. Koppert, Programmamanager Stimulus Programmamanagement; M. Peeters, Programmamanager OPZuid en Leisure Ontwikkel Fonds Noord-Brabant Stimulus Programmamanagement; P. Liebrechts, Programmamanager Stimulus Programmamanagement; K. Schelvis, Programmamanager INTERREG-V A & OPZuid Stimulus Programmamanagement; C. van de Ven, Communicatieadviseur Stimulus Programmamanagement.
2. Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014, waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard, Pb L 187/1 van 26 juni 2014.

3. <https://www.stimulus.nl/opzuid/projecten/>.

2. Milieusteun in de AGVV

De algehele doelstelling van milieusteun is het verbeteren van het niveau van milieubescherming. Wanneer bedrijven investeringen doen om aan bindende regels te voldoen, wordt aangenomen dat milieusteun geen stimulerend effect heeft.⁴ Om die reden is bij meerdere artikelen in het hoofdstuk over milieusteun in de AGVV bepaald dat enkel steun mag worden verleend aan ondernemingen voor activiteiten, die nog niet moeten worden ondernomen om te voldoen aan vastgestelde Unienormen. Uitzonderingen⁵ gelden voor activiteiten waar de nationale wetgeving strenger is of hogere eisen oplegt. Deze eisen gaan dan verder dan de Europese normen. Indien Europese normen ontbreken, volstaat het als een onderneming dankzij milieusteun een hoger niveau van milieubescherming bereikt heeft.

Met 'Unienorm' ofwel 'communautaire norm' wordt bedoeld:

- Een verplichte Europese norm waarin de op milieugebied te bereiken normen per onderneming zijn vastgesteld. Een voorbeeld van een Europese richtlijn met een dergelijke norm voor een mogelijke onderneming is de Europese richtlijn luchtkwaliteit, met normen voor fijnstof (zie hiervoor beschikking N 233-06).
- De verplichting op grond van Richtlijn Industriële Emissies (Nr. 2010/75/EU) om de beste beschikbare technieken (BAT's) te gebruiken en hiermee de emissie van verontreinigende stoffen te verlagen.

Op dit moment zijn we in afwachting van de vaststelling van de Europese Klimaatwet.⁶ Die verordening moet ervoor gaan zorgen dat de Europese regels op alle beleidsterreinen bijdragen aan de hoofddoelstelling van de Europese Green Deal. Wanneer deze verordening resulteert in hogere eisen aan de milieunormen, gaan de basisnormen omhoog, waarmee de drempel om daar bovenop te komen tot een hoger niveau van milieubescherming hoger wordt. En enkel die maatregelen mag je onder de AGVV vergoeden. Dit is een uitdaging en stimulans die nodig is op de weg naar klimaatneutraliteit, maar tevens ook een drempel voor toepassing van de AGVV en het bieden van steun. De verdere uitwerking van de Europese Klimaatwet en doorwerking op de diverse beleidsterrei-

nen heeft dus veel invloed op het welslagen van de Green Deal.

3. Het Europees subsidieprogramma OPZuid

OPZuid is een Europees subsidieprogramma dat innovatie stimuleert binnen met name het MKB in de regio Zuid-Nederland. Limburgse, Zeeuwse en Brabantse bedrijven en kennisinstellingen investeren samen met de provincies, de Nederlandse overheid en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in honderden projecten die bijdragen aan een betere en slimmere samenleving. Het programma wordt uitgevoerd door Stimulus Programmanagement⁷, in opdracht van de provincies Zeeland, Limburg en Noord-Brabant.

Het programma OPZuid kent twee investeringsprioriteiten, met daaronder vier specifieke doelstellingen:

1. Versterking innovatiesystemen;
2. Bevordering innovatievermogen MKB;
3. Aansluiting hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt;
4. Bevordering duurzame energie/ koolstofarme economie.

Met name de laatste doelstelling sluit aan bij de doelen van de Green Deal. Binnen deze doelstelling staan de maatschappelijke uitdagingen rondom duurzame energie en duurzaamheid in brede zin centraal. Projecten dragen bij aan energiebesparing en energietransitie, dat wil zeggen aan de overgang van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen, zoals zon, wind, water en biologische materialen. OPZuid-subsidie ondersteunt vooral het uittesten en de eerste toepassing van nieuwe technologieën en instrumenten in woonwijken.⁸

Ook in de nieuwe programmaperiode 2021-2027 zal een grote nadruk liggen op het thema bevordering duurzame energie/ koolstofarme economie. In de onderliggende Regionale Investeringsstrategie (RIS3)⁹ staan vijf grote transitie centraal, die aansluiten op de thema's van de Green Deal: de energie-, grondstoffen-, klimaat-, landbouw- en voedings- en gezondheidstransitie. Tegelijkertijd wordt niet alleen ingezet op technologische vernieuwing, maar op de bredere innovatieve ontwikkeling van diensten en producten (die in samenwerking met partners in de triple helix¹⁰, waaronder het MKB, gerealiseerd worden). Met deze focus in ambitie sluit de RIS3 naadloos aan op de doelen van de Green

4. De verordening is niet van toepassing op aanvragen die niet kunnen leiden tot daarin beoogde situaties ten opzichte van de uitgangssituatie, zie art. 6 AGVV.

5. Zie bijvoorbeeld art. 36 AGVV: 'ongeacht of er nationale normen zijn die strenger zijn'.

6. Ontwerp Europese Klimaatwet, VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020P-C0080&from=EN>.

7. <https://www.stimulus.nl>.

8. <https://www.stimulusjaarverslag.nl/>.

9. <https://www.stimulus.nl/wp-content/uploads/2020/04/RIS3-Zuid-Nederland-2021-2027-21-april-2020.pdf>.

10. Triple helix is een model voor het kijken naar en het sturen op innovatie in de kenniseconomie. De essentie van het model is de samenwerking tussen drie partijen: universiteit, overheid en bedrijfsleven.

Deal. Daarmee zal het OPZuid-programma ook in de nieuwe programmaperiode deze focus hebben en in belangrijke mate bijdragen aan de benodigde investeringen voor klimaat en energie.

Binnen het huidige OPZuid-programma worden innovatieve projecten gefinancierd die gericht zijn op de gebouwde omgeving waarbij demonstratie een belangrijk aspect is (met het oog op verdere uitrol van het project na afloop). De projecten uit de laatste call van bovengenoemde doelstelling waren daarmee vooral gericht op toepassingen die al bijna uitgedacht zijn. Dit betekent in de praktijk dat niet altijd teruggevallen kan worden op vrijstellingen met betrekking tot innovatie, maar dat – in gevallen, die zich daarvoor lenen – ook gebruik gemaakt wordt van het milieusteunhoofdstuk uit de AGVV. Dit levert ons een aantal dilemma's en vragen op met betrekking tot de inpasbaarheid en keuze van de juiste vrijstellingen. Dit lichten we graag toe in de vorm van een aantal opgedane ervaringen uit het huidige OPZuid-programma.

4. Ervaringen uit het huidige OPZuid-programma

4.1. Projecten op het grensvlak van innovatie en demonstratie

De OPZuid-projecten binnen de call duurzame energie dienen innovatief te zijn, maar tegelijkertijd zo ver ontwikkeld dat een eerste demonstratie van de techniek mogelijk moet zijn binnen de gebouwde omgeving. Het doel is immers om zo snel mogelijk tot innovaties te komen die daadwerkelijk bijdragen aan de energietransitie. Een van de problemen die we hierbij tegenkomen, is dat het project niet altijd geheel of gedeeltelijk onder art. 25 AGVV als experimentele ontwikkeling kan vallen, maar dat tegelijkertijd de toepasbaarheid van de vrijstellingsmogelijkheden onder het milieuhofdstuk belemmerd wordt door het gebrek aan referentietechnieken vanwege het innovatieve karakter. Hiermee dreigen projecten op dit terrein geen doorgang te kunnen vinden omdat ze tussen schip en wal vallen. Daarom moet er in de evaluatie van de AGVV goed gekeken worden naar de toepasbaarheid van de artikelen voor demonstratie en proefprojecten. Onderstaande voorbeelden illustreren het type projecten waar dit voor geldt en de dilemma's rondom de inpasbaarheid in de AGVV.

Project: multi-bron smart grid

De doelstelling van het project is het testen, demonstreren en realiseren van een adaptief multi-bron smart grid¹¹ in de praktijk. Het

11. Een smart grid is een energienet waar een slim meet- en regelsysteem aan is toegevoegd. Dit zorgt ervoor dat het aanbod van de verschillende energiebronnen kan worden afgestemd op de vraag. Wanneer er een woning is met een overschot aan energie, kan dit overschot door worden gesluisd naar andere wonin-

nergiesysteem verschilt op componentniveau met als doel een generiek energiesysteem te ontwikkelen wat op grote schaal toepasbaar is. Bij de onderlinge koppeling van systemen ontstaan synergievoordelen tussen de secundaire bronnen zoals pelletkachel en biovergisting.

Project: Verduurzaming woningbouw

De doelstelling van het project is testen, demonstreren en eerste toepassing van het beoogde energiesysteem in een appartementencomplex met circa 40 wooneenheden. Het energiesysteem is een nieuwe combinatie van state-of-the-art technieken en benaderingswijzen. Uniek aan het project is de kleinschalige toepassing van de ondergrondse ijsbuffer, in combinatie met individuele warmtepompen. In alle andere toepassingen is een collectieve warmtepomp gekoppeld. Verder worden diverse koolstofarme technologieën in de woningen gedemonstreerd.

In het project 'multi-bron smart grid' werken een aantal partners samen om de smart grid daadwerkelijk in de praktijk te testen. Hoewel als onderdeel van het grid technieken worden gebruikt die al bewezen zijn, bevat het project voldoende nieuwe onderdelen, waardoor mede door deze samenwerking, een beroep op art. 25 AGVV mogelijk zou zijn. Bij het woningbouwproject was sprake van 1 aanvrager en uitvoerder, die de onderdelen van het energiesysteem inkoopt en zelf installeert. Hoewel het energiesysteem een nieuwe combinatie van technieken inhoudt, is het gezien deze constructie veel minder voor hand liggend dat nog sprake is van experimentele ontwikkeling.

Art. 38 AGVV maakt steun alleen mogelijk voor de kosten die rechtstreeks verband houden met het behalen van een hoger niveau van efficiency. De AGVV definieert energie-efficiëntie als een hoeveelheid bespaarde energie die wordt vastgesteld door het verbruik vóór en ná de invoering van een maatregel ter verbetering van de efficiëntie te meten en/of te ramen, gecorrigeerd voor externe factoren die het energieverbruik beïnvloeden.

Wat dit wil zeggen, is dat voor toepassing van dit artikel altijd een vergelijking gemaakt moet worden die de verbetering kwantificeerbaar maakt. Een project moet minimaal een vergelijking bevatten op basis van een raming, of gegevens uit een meting van vergelijkbare toepassingen, om aan te tonen dat er daadwerkelijk een verbetering van de energie-efficiëntie optreedt. Daarom past art. 38 AGVV ook het beste bij systemen die al functioneel bestaan. Om te kunnen kwantificeren dat bedoelde investeringen ook daadwerkelijk een hoger niveau van energie-efficiency halen, zullen bestaande systemen daar de beste indicatoren voor leveren. Nieuwe initiatieven, zoals in de beschreven projecten, waarbij nieuwe onderdelen, of het gebruik van bestaande technieken in een nieuwe combinatie

gen.

plaatsvindt, zijn moeilijker te kwantificeren. Toch zal ook daarvoor bij gebruikmaking van art. 38 voldoende op voorhand onderbouwd moeten worden dat een nieuwe techniek, toepassing of combinatie kwantificeerbaar tot een besparing van energie leidt.

Als een nieuwe techniek, toepassing of combinatie nog onvoldoende kwantificeerbaar is, komt een project wellicht eerder in aanmerking als onderzoeksproject. Dan kan art. 25 voor onderzoek en ontwikkeling toch een oplossing zijn, of bij specifiek onderzoek milieu art. 49.

Als er binnen een project onderzoekskosten als afzonderlijke activiteit zijn te duiden, kunnen projecten gedeeltelijk van art. 49 gebruikmaken. Het is het vooronderzoek wat nodig is, om de uiteindelijke investering goed te kunnen doen. Bij het project 'Verduurzaming woningbouw' was sprake van gecombineerde activiteiten. Eerst was onderzoek nodig naar de installatie van de ijsbuffer en de combinatie met de overige energievoorzieningen, waarna ook de daadwerkelijke plaatsing en dus investeringen ook onderdeel van het project waren. Het installatieonderzoek zou onder art. 49 gebracht kunnen worden. De vergoeding van de daadwerkelijk investering onder art. 38 lijkt dan alleen mogelijk onder voorwaarden, namelijk dat het milieuonderzoek voldoende aantoot dat het project een daadwerkelijke besparing van energie oplevert en dus in algemene termen een hoger niveau van milieubescherming behaalt.

4.2. In aanmerking komende kosten

De meeste artikelen uit het hoofdstuk milieusteun van de AGVV vergoeden alleen de bijkomende kosten die nodig zijn om een hoger niveau van milieubescherming te bereiken. Bij een aantal worden die bijkomende kosten berekend door het verschil te bepalen met een conventionele methode, zoals voorgeschreven in artikel 46 AGVV (investeringssteun voor energie-efficiënte stadsverwarming en -koeling). Hoe werkt deze berekening in de praktijk?

Project Warmtenet

In een joint venture ontwikkelen vier partijen gezamenlijk een technologische oplossing om de warmtevoorziening aan de gebouwde omgeving verder te verduurzamen door lage temperatuur aardwarmte te gebruiken in een bestaand hoge temperatuur warmtenet.

De AGVV definieert een dergelijk stadsverwarmingssysteem onder verwijzing naar de Richtlijn energie-efficiëntie¹² en stelt duidelijk dat voldaan moet zijn aan de punten 41 én 42 van art. 2 van

die richtlijn. Bij punt 41 is het uitgangspunt dat de stadsverwarming voor een bepaald percentage gebruik moet maken van bijvoorbeeld hernieuwbare energie. Punt 42 vraagt daarbij een vergelijking met een referentiescenario van de standaard situatie en een kostenefficiënte uitvoering gebaseerd op een kosten-batenanalyse. Het eerste punt is eenvoudig vast te stellen, het tweede punt vraagt een uitgebreide onderbouwing en vergelijking van de aanvrager en is moeilijker te beoordelen.

In dit project wordt aardwarmte gebruikt, een hernieuwbare energiebron, zodat punt 41 makkelijk was vast te stellen. Uiteindelijk bleek dat een vergelijking als bedoeld in punt 42 niet nodig was. In de State Aid Wiki¹³ licht de Commissie het volgende toe:

'In de praktijk zijn de voorschriften die punt 41 vraagt alleen al voldoende om vast te stellen of een stadsverwarmings- of koelingssysteem efficiënt is als bedoeld in de richtlijn, omdat projecten die voldoen aan punt 41 automatisch de primaire energie efficiëntie verhogen als bedoeld in punt 42. Voornamelijk omdat een verhoging in het gebruik van hernieuwbare of rest warmte bijna automatisch resulteert in een besparing van primaire energie.'

Concluderend, om van een energie-efficiënte stadsverwarming en -koeling te spreken als bedoeld in art. 46 AGVV is het voldoende indien het systeem voor ten minste 50% uit hernieuwbare energie, 50% afvalwarmte, 75% warmte uit warmtekrachtkoppeling of 50% uit een combinatie van dergelijke energie en warmte gebruikt. De definitie in de AGVV kan daarmee veel eenvoudiger worden geformuleerd.

Bij een aantal andere artikelen, waaronder art. 38, investeringssteun voor energie-efficiëntie maatregelen, worden de kosten anders bepaald en noemt de AGVV twee methoden om te berekenen wat die bijkomende kosten zijn:

- Als de investering binnen de totale investeringskosten als een afzonderlijke investering kan worden gezien, zijn deze specifieke kosten de in aanmerking komende kosten.
- In de overige gevallen moeten de kosten worden vastgesteld door een vergelijking te maken tussen de kosten van de investering in milieubescherming en de kosten voor het minder milieuvriendelijke alternatief.

Met de in de aanhef gekozen term 'bijkomende kosten' duidt de AGVV niet alleen op een vergoeding van enkel de meerkosten maar daarnaast ook op een vergoeding gebaseerd op een vergelijking ten opzichte van een vergelijkbare, minder energie-ef-

12. Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU 2012, L 315/1).

13. Het platform e-State Aid Wiki is een vraag en antwoord portal tussen de Commissie en de lidstaten. Deze is niet openbaar toegankelijk. Antwoorden binden de Commissie niet, maar geven lidstaten een goede richting in de denkwijze van de commissie.

ficiënte investering. Als die kosten echter apart op de begroting aan te duiden zijn, is die tweede vergelijking niet nodig en wordt aangenomen dat die apart aangeduide kosten al de bijkomende kosten zijn. Wanneer zijn de investeringskosten nu als een aparte investering vast te stellen? Als het groene element een gemakkelijk te onderscheiden 'uitbreiding' van een reeds bestaande faciliteit is, volgens de richtsnoeren.¹⁴ Als de betreffende investeringskosten afzonderlijk op de begroting inzichtelijk zijn en apart in de boekhouding geregistreerd, lijkt daarmee verdedigbaar dat zij voldoende als aparte investering zijn vast te stellen.

In het hiervoor beschreven project 'Verduurzaming woningbouw' werd een ijsbuffer gebruikt, een installatie om opgewekte energie op te slaan en op te wekken. De installatiekosten hiervan waren apart op de begroting opgenomen en daarmee als in aanmerking komende kosten apart aan te duiden en op basis van facturatie achteraf apart te verantwoorden. Als onderbouwd kan worden dat het gebruik van deze ijsbuffer leidt tot een hoger niveau van energie-efficiëntie, dan is een vergelijking op indicatoren met bijvoorbeeld de reguliere ketel in energieverbruik voldoende. De apart te duiden kosten zijn de in aanmerking komende kosten en een verder vergelijk op kosten hoeft dan niet meer plaats te vinden.

In dit project werden ook diverse andere koolstofarme technologieën toegepast, waarbij de installatie een mix van kosten betrof en niet geheel afzonderlijk te duiden. Naast een vergelijking op het bereik van energie-efficiëntie, zou hiervoor wel een verdere vergelijking nodig zijn in de kosten van het minder milieuvriendelijke alternatief om de in aanmerking komende kosten te bepalen.

In discussie is de vraag hoe die vergelijking moet plaatsvinden: of op alle onderdelen apart, of op projectniveau. Is bij een aparte vergelijking wel per onderdeel een minder milieuvriendelijk alternatief voorhanden? Zonnepanelen vergelijken met een eerste generatie zonnepaneel is natuurlijk niet zinvol. De conclusie dat de nieuwe generatie zonnepanelen een besparing oplevert van energie ten opzichte van de voorgaande generatie, ligt voor de hand. In dit geval ging het juist om de combinatie van maatregelen en technieken waarbij het project als geheel bedoeld is voor energie-efficiëntie van het totale wooncomplex. Kan dan wel volstaan worden met een vergelijking op individueel activiteitsniveau? Dat lijkt te kort te doen aan de doelstelling van het project. Een vergelijking op projectniveau ligt dan meer voor de hand. Maar als de ijsbuffer ook integraal onderdeel uitmaakt van de werking van het systeem, kunnen deze kosten dan apart als in aanmerking komende kosten geïdentificeerd worden, of gaat ook deze component dan mee in de totale vergelijking van kosten met een minder milieuvriendelijk alternatief? De AGVV lijkt beide

mogelijk te maken, maar laat de beoordeling bij de lidstaat. Gezien het feit dat vanuit energie-oogpunt voor de meerwaarde vaak meer te zeggen is voor een integrale aanpak in plaats van losse investeringen, zou het goed zijn als in de AGVV niet alleen wordt uitgegaan van de installatie van individuele oplossingen, maar tevens een duidelijk kader wordt geboden voor die gevallen waar sprake is van een integrale aanpak.

Hoe meer de energiemarkt zich ontwikkelt, hoe vaker het voor zal komen dat bestaande technieken voor koolstofarme energie verbeterd worden. Met de huidige formulering in de AGVV vormen de oudere generaties van koolstofarme systemen straks de referentie. Dat levert een verbetering op in techniek, maar stimuleert niet de afbouw van fossiele brandstoffen. Bovendien is het dan noodzakelijk dat er normen voorhanden zijn over de energieprestatie van iedere techniek om een goede maar ook makkelijke vergelijking mogelijk te maken. Dit vraagt echter een continue update van de cijfers met betrekking tot verschillende technieken en ook een update ten opzichte van welke technieken vergeleken moet worden. Met als doelstelling van de Green Deal de afbouw van fossiele brandstoffen, kan de keuze ook zijn om in de AGVV als uitgangspunt te nemen dat het minder milieuvriendelijke alternatief in ieder geval een op fossiele brandstoffen gebaseerde techniek is. Het zou ook helpen als een overzicht met gekwantificeerde (energie)normen en referentiekosten op Europees niveau beschikbaar komt, waardoor aanvragers makkelijker de vergelijking kunnen maken.

In de richtsnoeren¹⁵ geeft de Commissie aan dat een lidstaat, om aan te kunnen tonen dat individueel aan te melden steun bijdraagt aan een hoger niveau van milieubescherming, zoveel mogelijk in kwantificeerbare termen, gebruik kan maken van een uiteenlopende reeks van indicatoren. Met name:

- a. emissiebeperkende technieken: de hoeveelheid broeikasgassen of verontreinigende stoffen die permanent niet in de atmosfeer worden uitgestoten (hetgeen resulteert in een verlaagde input van fossiele brandstoffen);
- b. bestaande Unienormen: de absolute en de relatieve omvang van de toename van het niveau van milieubescherming ten opzichte van de norm, d.w.z. een vermindering van de vervuiling die zonder staatssteun niet met de norm zou zijn bereikt;
- c. toekomstige Unienormen: de toename van de snelheid waarmee toekomstige normen worden toegepast, d.w.z. een op een vroeger tijdstip aanvangende vermindering van de vervuiling.

Zo zijn er voor luchtemissie factsheets met basisinformatie over luchtemissiebeperkende technieken gemaakt als hulpmiddel om in specifieke situaties Beste Beschikbare Technieken (BBT) te bepalen.

14. Mededeling van de Commissie Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (2014/C 200/01).

15. Mededeling van de Commissie Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (2014/C 200/01).

Voor gebouwen stelt het Bouwbesluit eisen aan energiezuinigheid van nieuwe woningen en utiliteitsgebouwen. De maat voor energiezuinigheid heet Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) en levert uiteindelijk een energielabel op. Indicatoren die niet voor toepassing in het staatssteunrecht zijn gemaakt, maar wel bruikbaar om een vergelijking te maken voor het niveau van milieubescherming. En een opstap kunnen zijn om voor toepassing onder de AGVV te komen tot een overzicht van gekwantificeerde (energie)normen.

Voor de meeste artikelen uit het hoofdstuk milieusteun van de AGVV geldt bovendien dat van de in aanmerking komende kosten alleen de kosten in aanmerking komen die verband houden met het behalen van een hoger niveau van milieubescherming. In een aantal OPZuid-projecten werden tevens bouwkosten opgevoerd, voor nieuwbouw (ecodorp, zie beschrijving hierna onder 4.4) of renovatie (verduurzaming woningbouw). De vraag is of en wanneer deze bouwkosten subsidiabel te stellen zijn. Gekeken naar de formulering komen alleen die bouwkosten die nodig zijn voor het behalen van het hogere energie-efficiëntie niveau in aanmerking. Dat zouden dus specifieke aanpassingen kunnen zijn die nodig zijn om een energie-efficiënte voorziening in een gebouw te installeren. Bij bestaande bouw is dat bij een renovatie makkelijk vast te stellen. Bij nieuwbouw komt het aan op een vergelijking met aanpassingen die additioneel zijn ten opzichte van reguliere voorzieningen die zonder steun zouden zijn aangelegd. Voor bijvoorbeeld een reguliere verwarmingsketel worden bij nieuwbouw ook leidingen aangelegd; de leidingen voor een meer efficiënte voorziening zijn dan niet direct meerkosten, tenzij er speciale voorzieningen voor nodig zijn.

Art. 38 maakt steun alleen mogelijk voor de kosten die rechtstreeks verband houden met het behalen van het hogere niveau. Dat ziet dus echt alleen op investeringen in materiaal en bijhorende kosten zoals begeleidingskosten voor het installeren. Kosten bedoeld voor advies en onderzoek zijn al verder verwijderd en niet meer direct gelinkt aan het bereiken van meer energie-efficiency. Zoals hiervoor onder 4.1 al toegelicht passen deze kosten beter onder art. 25 of art. 49. Maar dan moet de samenstelling van het project zich daar wel voor lenen. Anders kunnen dergelijke kosten niet vergoed worden.

4.3. Bruikbaarheid van artikelen

Onder art. 38 is steun mogelijk voor investeringen die ondernemingen in staat stellen energie-efficiëntie te behalen. Een woningbouwvereniging zoals in het hiervoor beschreven project 'Verduurzaming woningbouw' of vastgoedbedrijf, is een onderneming. Onderdeel van hun core business is het verhuur van woningen. Als een dergelijk bedrijf investeringen doet om de energie-efficiëntie van de door hen verhuurde woningen te verhogen, investeren zij in de verhoging van de energie-efficiëntie van hun bedrijf. Een dergelijke investering lijkt echter

meer te passen bij art. 39 AGVV dat specifiek is geschreven voor energie-efficiëntie van gebouwen. Steun op grond van art. 39 AGVV is echter alleen mogelijk indien gebruik wordt gemaakt van een zogeheten Energy efficiency fonds. De steun wordt via dit fonds (op te richten of via een bestaande intermediair) verstrekt aan de huiseigenaren of huurders. Er moet sprake zijn van een fondsmanager die winstgedreven financieringsbeslissingen neemt, waarmee het niet altijd toepasbaar is. De vraag is of art. 38 AGVV dan toegepast kan worden door een onderneming wiens activiteiten niet bestaan uit productie van energie maar uit het leveren van diensten. In dit geval gaat het om de energie-efficiëntie binnen de verhuurde woningen, het product, en niet om de energie-efficiëntie in de bedrijfsvoering. Als het zou gaan om de efficiëntie in de bedrijfsvoering, zou het gaan om enkel de energie-efficiëntie van het kantoorgebouw en hulpmiddelen als computers van de woningbouwvereniging. Uit de 'General Block Exemption Regulation (GBER), Frequently Asked Questions practical guide':

- It follows that measures aimed at fuel savings in power and heat generation (including cogeneration units) could, in principle, be covered under this Article, provided the measures lead to reduced energy consumption, in line with the definition of the GBER for energy efficiency.
- Aid measures directed to vehicle fleet management systems or mobility plans of undertakings can be granted under Article 38 of the GBER, provided the measures lead to reduced energy consumption, in line with the definition of the GBER for energy efficiency.

Art. 38 is dus goed bruikbaar bij het verbeteren van de energie-efficiency van productielocaties waar voor het productieproces veel energie nodig is, maar ligt minder voor de hand voor kantoorgerelateerde werkzaamheden, waar efficiency verband houdt met de energie-efficiëntie van het gebouw. Hoewel de Commissie zelf aangeeft dat het artikel gebruikt moet worden dat het beste past bij de omschrijving van de gesteunde activiteit, en art. 39 vanwege de benodigde fondsconstructie niet mogelijk is, lijkt het toch gekunsteld de energie-efficiëntie van een onderneming tot stand te brengen om art. 38 te kunnen gebruiken als het energieverbruik van zo'n onderneming voor het grootste gedeelte bestaat uit de energiegebruik van het gebouw waarin het is gevestigd, of waar in het geval van een woningbouwvereniging, haar huurders wonen.

Zolang een project echter maar leidt tot een verbetering van het energieverbruik en dus energie-efficiëntie als bedoeld in de definitie AGVV, is art. 38 ook te gebruiken. Als art. 39 dus niet past omdat het wel om een gebouw gaat, maar het niet om een fondsconstructie gaat, en het gebouw door de investering minder energie verbruikt, kan sprake zijn van een investering in de energie-efficiëntie van een onderneming en kan art. 38 bruikbaar zijn.

Voor de het realiseren van de energiedoelstellingen in de gebouwde omgeving zou het goed zijn om de AGVV beter aan te laten sluiten bij investeringen

van bedrijven in gebouwen die zij in hun beheer hebben, hetzij als productielocatie of als product zoals het geval is bij woningcorporaties en andere vastgoedeigenaren.

4.4. Inpasbaarheid van lokale initiatieven en nieuwe organisatievormen

De lokale energietransitie komt slechts moeizaam op gang. Er is een brede onderkenning van de noodzaak van een maatschappelijke transformatie en innovatieve organisatievormen om de energietransitie te versnellen. Binnen OPZuid werd daarom in de afgelopen call expliciet uitgenodigd om ook aandacht te besteden aan de maatschappelijke transformatie in combinatie met innovatieve technieken. Dat hier behoefte aan is blijkt uit de hoeveelheid aanvragen voor innovatieve organisatievormen in combinatie met lokale initiatieven.

Steeds meer burgers willen zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen energievoorziening, waarbij er steeds meer initiatieven zijn die verder gaan dan enkel zonnepanelen plaatsen. Burgers verenigen zich en geven hier op wijkniveau invulling aan. Een dergelijke vereniging kan op grond van het staatssteunrecht kwalificeren als een onderneming. Een onderneming is namelijk iedere entiteit die een product of dienst op de markt aanbiedt. In dit geval is de vereniging een energieleverancier en met haar producten en diensten te kwalificeren als onderneming. De inpassing in de vrijstellingsmogelijkheden binnen AGVV van dergelijke initiatieven is niet altijd evident.

Project: Bewonersinitiatief Ecodorp

Een groep burgers die samen een ecologisch dorp wil bouwen met als doel een zelfvoorzienende leefgemeenschap te vormen. Zij willen een proeftuin zijn voor duurzame innovaties en een best practice voor duurzaam leven. De 36 te bouwen woningen zijn klimaatadaptief en bestand tegen elk weersextreem. Zij maken geen gebruik van fossiele brandstoffen of bouwmaterialen en slaan CO₂ op in de woningen en bodem. Elke woning wordt een schone energiecentrale.

In dit geval is gekeken of het scharen van de activiteiten onder een collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) een oplossing was. Hiermee zouden de activiteiten buiten de jurisdictie van het staatssteunrecht komen te vallen. Deze oplossing was ingegeven vanuit het feit dat in een aantal Commissiebesluiten over collectief particulier opdrachtgeverschap in Groot-Brittannië geoordeeld is dat in het geval van CPO geen sprake is van steun aan een onderneming.¹⁶ In deze uitspraken ging het om de bouw van betaalbare woningen in herstructure-

ringswijken/gebieden. In de overwegingen neemt de Commissie het volgende mee:

- Als het om zelfbouw gaat zou er geen sprake zijn van steun als die rechtstreeks verleend zou worden aan de particuliere eigenaar van de woning. Deze verricht n.l. geen economische activiteit;
- Degenen die de woningen gaan bouwen hebben het land al in eigendom en willen dit niet verkopen om de bouwontwikkeling in een open markt mogelijk te maken;
- Er wordt onderscheid gemaakt tussen 'speculative' projecten (de bewoners/eindgebruikers van de woningen zijn nog niet bekend op het moment van aanvragen c.q. huizen kunnen ook op de open markt verkocht worden) en steun voor 'bespoke' projecten (de eindgebruiker is de begunstigde van de steun);
- De steun gaat wel naar een bouwvereniging, maar wordt door die vereniging voor het overgrote deel doorgesluisd naar de dus bekende eindgebruikers;
- Er werd slechts een minimaal bedrag betaald om huiseigenaarschap te stimuleren;
- Dit minimale bedrag had geen invloed op de tussentijdse handel.

Dit betekent dat het doorsluizen van een subsidie naar een ontwikkelaar (of mogelijk een CPO, die wél een onderneming is) op het moment dat de koper al bekend is, niet noodzakelijk een voordeel aan deze ontwikkelaar oplevert. Het is eerder een indirecte subsidieverlening aan de eigenaar-bewoner. Als de uiteindelijke kopers niet bekend zijn, kan een woning theoretisch worden opgekocht door een vastgoedonderneming, die de woning doorverkoopt of verhuurt, waardoor het voordeel toch bij een onderneming terecht komt. Het verbinden van strikte voorwaarden aan de subsidie die via een CPO of een ontwikkelaar naar duidelijk identificeerbare eigenaren-bewoners wordt doorgesluisd, zou een manier kunnen zijn om het voordeel (en daarmee staatssteun) te voorkomen.

In het geval van het genoemde OPZuid-project ging het niet om een vereniging van eigenaren, maar was de vereniging eigenaar van de grond en huizen en verhuurde zij deze. Hoewel iedere huurder lid was van de vereniging, heeft de vereniging daarmee potentieel een wisselende groep leden en wordt niet aan de gestelde strikte voorwaarden voldaan van een CPO (de eindgebruiker staat niet vast). Voor dit project is er dus geen oplossing, maar mogelijk wel voor andere initiatieven in de toekomst.

Om de lokale energietransitie aan te zwengelen zijn bewonersinitiatieven onontbeerlijk. Waar bij het ecodorp bewoners zelf het heft in handen nemen, is in andere gevallen juist sprake van weerstand van bewoners. Dit is bijvoorbeeld vaak het geval bij windenergie waar omwonenden ageren tegen de komst van windmolens.

16. Partnership Development Scheme (N656/99); Partnership Support for Regeneration: Support for Speculative Development (N747/A/99); Partnership Support for Regeneration (N 239/02).

Project: Windenergie

Dit project ambieert de unieke vertaalslag van positieve effecten van grootschalige duurzame energieopwek naar de versnelling van de lokale energietransitie te maken. Hiervoor ontwikkelt dit project een innovatief organisatie- en financieringsmechanisme waardoor de waarde van de windmolens gekoppeld wordt aan investeringen in duurzame lokale projecten en de verduurzaming van woningen en organisaties. Deze vertaalslag vereist nog veel inzet op organisatorisch terrein. Diverse juridische, organisatorische en sociale vraagstukken zullen in dit project beantwoord worden. De vertaalslag neemt vorm in een in dit project te ontwikkelen volledig ontzorgende digitale klantreis die bewoners ondersteunt in veel behoeften die ontstaan in het traject voor de verduurzaming van een woning of organisatie, een ESCo die de verduurzaming voor veel bewoners en organisaties betaalbaar maakt en businesscases voor lokale sleutelprojecten die ervoor zorgen dat bewoners vertrouwd raken met positieve effecten van energietransitie.

Met ESCo's (energy service company) worden bewoners, verenigingen en bedrijven in staat gesteld te investeren in energiebesparende maatregelen via hun reguliere energierekening. Met lokale energieprojecten hebben inwoners het initiatief in eigen handen om renderende projecten op het snijvlak van energie en het sociaal domein te lanceren. Hierdoor ervaart de doelgroep kostenbesparingen en maakt op een positieve manier kennis met verduurzaming. Hiermee wordt de opwekking van duurzame energie een vehikel om de energietransitie in de gebouwde omgeving te versnellen. Voor deze aanpak moet organisatorisch nog veel gebeuren om het tot stand te brengen. De steun vanuit het OPZuid programma is op dit laatste aspect gericht. Bij bepalen van de mate waarin het project voldoet aan de AGVV is gekeken naar de inpasbaarheid van de activiteiten onder art. 25 onderdeel 2d haalbaarheidsstudie en 2c experimentele ontwikkeling. Gezien de nieuwe organisatievorm en de veelheid aan aspecten die onderzocht moeten worden wil het project een succesvol toepasbare oplossing bieden. De vraag is echter: is dit goed verdedigbaar? Naarmate dergelijke organisatievormen meer gemeengoed worden en er meer ervaring mee is opgedaan, vervalt het argument dat het nog om onderzoek en ontwikkeling gaat. Op dit moment lijken dit soort initiatieven moeilijk in te passen binnen het hoofdstuk milieusteun.

Lokale initiatieven komen niet alleen van bewoners vandaan, ook ondernemers op bedrijventerreinen zien in toenemende mate de wens en noodzaak tot de verduurzaming van deze terreinen.

Project: Integrale aanpak duurzaamheid bedrijventerreinen

Er is veel animo om bedrijventerreinen duurzamer te maken, wat in dit project door Ondernemend Venlo en haar projectpartners wordt

opgepakt. Het verduurzamen van de bedrijventerreinen rust op twee pijlers. Enerzijds zal het project zich richten op de omslag van fossiele brandstoffen naar collectieve duurzame energieopwekking op bedrijventerreinen. Anderzijds zullen de bedrijventerreinen worden aangepast aan de klimaatverandering. Door hemelwater zoveel mogelijk te infiltreren en door een groene inrichting, kunnen bedrijventerreinen klimaatbestendig worden gemaakt. Dit zal leiden tot een aantal concrete oplossingen om de verduurzaming op bedrijventerreinen te verbeteren. Vervolgens zullen een aantal showcases leiden tot een overdraagbare methode, waarmee het concept op een slimme manier over Limburg kan worden uitgerold.

De collectiviteit levert een belangrijke bijdrage aan duurzame energieproductie, -efficiëntie en -besparing. Art. 39, gericht op investeringen in energie-efficiëntie van gebouwen, spreekt van een energie-efficiëntiefonds dat zoals hiervoor beschreven, nogal wat voorwaarden kent. Een samenwerkingsconstructie, of dat nu in een fonds is of bijvoorbeeld via een ESCo kan een goed middel zijn om voor een gezamenlijke groep energiegebruikers, of dat nu op een bedrijventerrein is of elders, te komen tot een energiebezuiniging en een omvorming naar duurzame energie en efficiënt gebruik daarvan. Wat het individu niet kan of op individuele basis niet haalbaar is, kan voor een groep vaak wel haalbaar zijn doordat voorzieningen dan op het juiste schaalniveau plaatsvinden. Zonder officiële juridische dekking om afspraken te bevestigen/maken/af te dwingen, kunnen initiatieven stil blijven liggen en niet van de grond komen.

De mogelijkheden van gezamenlijke afspraken worden binnen dit project onderzocht. Waarschijnlijk is dit niet direct een fondsconstructie zoals art. 39 die beschrijft. Het is veel meer een goed juridisch vehikel om de afspraken tussen bewoners en bedrijven vast te leggen en te reguleren. Ook de Europese Commissie ziet de noodzaak van nieuwe vormen van samenwerking en onderkent de rol van consumenten in de energietransitie en heeft zogenaamde 'energie communities' geïntroduceerd. De Citizen Energy Community (CEC) is opgenomen in Verordening (EU) 2019/944 (recast Electricity Directive), and Renewable Energy Community (REC) in Verordening (EU) 2018/2001 (the recast Renewable Energy Directive). Het gaat hierbij om gemeenschappen die zelf energie opwekken, opslaan, verkopen en communiceren. De ESCo lijkt op onderdelen op een dergelijke community. Deze nieuwe organisatievormen vragen om een betere inpasbaarheid binnen de AGVV, omdat zij van belang zijn voor het realiseren van de energietransitie.

Bovenstaande voorbeelden geven aan dat het inpassen van nieuwe organisatievormen in de AGVV niet altijd eenduidig is. Er is zeker sprake van ondernemingen, maar hoe deze precies in de AGVV geduid moeten worden is niet altijd duidelijk.

4.5. Integrale gebiedsaanpak

Het hiervoor beschreven project ‘*Integrale aanpak duurzaamheid bedrijventerreinen*’ is niet alleen een project met een nieuwe organisatievorm. Binnen dit project wordt ook op maatschappelijke transformatie ingezet (het mobiliseren en samenbrengen van ondernemers om hun bedrijventerrein gezamenlijk duurzamer te maken), het toepassen van innovatieve energiezuinige technieken en het aanpassen van het terrein op klimaatverandering. Kortom, een integrale gebiedsaanpak met meerdere doelen en facetten. Mede door de gedetailleerdheid van de verschillende artikelen van de AGVV kan dit project onder verschillende artikelen vrijgesteld worden. Ook het project ‘verduurzaming woningbouw’ heeft een combinatie van onderzoeks- en investeringsactiviteiten, waarmee de verschillende activiteiten onder meerdere artikelen van de AGVV zijn onder te brengen. Dit brengt extra administratieve lasten voor de uitvoerder met zich mee, omdat deze de verschillende onderdelen apart moet administreren om te kunnen bepalen of aan de toepasselijke vrijstellingspercentages is voldaan.

5. Is de AGVV voldoende toegerust om de grote ambitie van de Green Deal waar te kunnen maken?

- De staatsteunregelgeving van de AGVV geeft ruimte voor innovaties en clusters (art. 25-27) en binnen het milieuhoofdstuk bestaat ruimte voor duurzame investeringen. Deze laatste zijn gebaseerd op extra investeringen die gepaard gaan met duurzame oplossingen ten opzichte van (het kostenniveau van) een bestaande techniek wat dient als referentiebedrag. Hiermee vallen projecten met innovatieve duurzame oplossingen op het eerste oog menigmaal buiten beide categorieën. Immers, als er sprake is van een innovatieve oplossing die gedemonstreerd wordt in de gebouwde omgeving is er niet altijd sprake van een evidente referentietechniek. Terwijl een project soms onvoldoende innoverend vermogen heeft om het nog onder art. 25 te scharen. Hiermee is het veelal onduidelijk welke kosten vrijgesteld kunnen worden van staatssteun op basis van de AGVV. Of het resulteert in het opknippen van een integraal project om het passend te krijgen, met alle administratieve lasten die daarbij horen. Het is daarom wenselijk om voor dit type demonstraties aparte regelgeving op te nemen binnen de AGVV. En tegelijk een oproep voor minder gedetailleerde regelgeving die rekening houdt met nieuwe ontwikkelingen.
- De staatssteunregelgeving onder het milieuhoofdstuk is in sommige gevallen te gedetailleerd of vraagt ingewikkelde vergelijkingen. Om het speelveld gelijk te trekken, wat vanuit het interne marktprincipe is toe te juichen, en meer duidelijkheid te geven, kan een overzicht

met gekwantificeerde (energie)normen en referentiekosten op Europees niveau uitkomst bieden. Uiteraard met regelmatige updates¹⁷ of wellicht de optie dat een dergelijk overzicht op lidstaatniveau opgesteld kan worden, zodat met één kennisgeving de rijks- en regionale overheden daar gebruik van kunnen maken.¹⁸

- De AGVV houdt geen rekening met nieuwe organisatievormen. De regelgeving is te veel ingericht op bestaande bedrijven en organisatievormen om ruimte te kunnen geven aan de noodzakelijke maatschappelijke transformatie op het gebied van energie en duurzaamheid, die met nieuwe organisatievormen en activiteiten gepaard gaan. Het is het wenselijk de regelgeving zodanig te verruimen dat hier ruimte voor ontstaat.

Concluderend levert de toepassingspraktijk onder OPZuid het beeld op dat de meeste projecten onder de AGVV met een goede onderbouwing ver komen. Echter, hier en daar wringt de regelgeving en lijkt de wetgever de snelheid van de energietransitie niet te hebben (kunnen) voorzien. Gezien de snelle ontwikkelingen in dit veld en de hoge ambities die de Europese Unie haarzelf gesteld heeft, is het wenselijk de AGVV aan te passen op deze ontwikkelingen door te versoepelen, verduidelijken en meer toe te snijden op de te nemen stappen die nodig zijn om de energietransitie mogelijk te maken.

17. Zoals bijvoorbeeld ook gebeurt met de rentetarieven voor het berekenen van de referentierente https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html.

18. Zoals bijvoorbeeld voor agro-milieumaatregelen in het POP-programma is uitgeschreven wat de betreffende randvoorwaarden en basiseisen zijn om de vergoeding van extra kosten te rechtvaardigen. Zie bijlage 3.4 (baseline) en bijlage 3.5 (onderbouwing vergoedingen volgens art. 28) van het programmadocument POP3 Nederland.