

## **Notitie**

van Allard Knook  
datum 27 september 2018  
betreft Staatssteun Stichting Noordwest Ziekenhuisgroep  
zaaknr 11009621

---

### **1 Vraagstelling en conclusie**

- 1.1 U vroeg mij in hoeverre de vaststellingsovereenkomst ("de overeenkomst") tussen Stichting Noordwest Ziekenhuisgroep (het "**Ziekenhuis**") en de Gemeente Alkmaar (de "**Gemeente**") in overeenstemming is met het staatssteunrecht.
- 1.2 Kort gezegd zie ik in de overeenkomst meerdere elementen die niet te rijmen vallen met het staatssteunrecht, onder meer wat betreft de door de gemeente gehanteerde grondwaarde en de aanleg van infrastructuur (ontsluiting en tijdelijke parkeervoorzieningen). Bovendien blijkt uit de overeenkomst niet in hoeverre de garantie die Gemeente zal geven indien het Ziekenhuis een lening afsluit voldoet aan het staatssteunrecht.
- 1.3 Op zichzelf biedt dit een basis voor een klacht, dat, zoals eerder besproken, in ieder geval zou kunnen leiden tot vragen van de Europese Commissie aan de Gemeente. Alvorens hiertoe over te gaan lijkt het me wel goed om een taxatie op te laten stellen van de grondwaarde.

### **2 Juridisch kader**

- 2.1 Er is sprake van staatssteun indien wordt voldaan aan vier voorwaarden:
1. Er wordt door middel van overheidsmiddelen ...
  2. ... een selectief, niet-marktconform voordeel verleend aan een onderneming ...
  3. ... waardoor de mededinging wordt vervalst ...
  4. ... en de handel tussen de lidstaten van de Europese Unie wordt beïnvloed.
- 2.2 Onder een onderneming verstaat het staatssteunrecht 'elke entiteit die een economische activiteit verricht'. Gevolg hiervan is dat de subsidiëring van niet-economische activiteiten niet voldoet aan voorwaarde (2) en dus geen staatssteun vormt. Het staatssteunrecht geeft nadere inkleuring aan het begrip 'economische activiteit'. Dat geldt ook voor het begrip 'marktconform voordeel' in de zin van het tweede criterium.

- 2.3 Aangenomen kan worden dat de afspraken tussen het Ziekenhuis en de Gemeente voor het overige aan (de verschillende onderdelen van) deze vier voorwaarden voldoet. Is sprake van een voordeel dan zal dit selectief zijn (2, eerste onderdeel), bij vastgoedtransacties wordt per definitie aangenomen dat aan de laatste twee voorwaarden wordt voldaan.<sup>1</sup>

### **3 Is sprake van een economische activiteit?**

- 3.1 De vraag of sprake is van niet-economische activiteiten is op drie manieren relevant.

#### *1. Niet-economische activiteiten van het ziekenhuis*

- 3.2 Bepaalde taken van ziekenhuizen, bijvoorbeeld op het gebied van onderzoek, kunnen worden beschouwd als niet-economische activiteiten. De financiering van niet-economische activiteiten valt buiten de reikwijdte van het staatssteunrecht en is daarmee dus niet in strijd. Dit laat onverlet dat de overeenkomst ziet op de nieuwbouw van het (gehele) ziekenhuis. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende activiteiten van het Ziekenhuis. Een ziekenhuis wordt als onderneming beschouwd in de zin van het staatssteunrecht (en dus in de zin van voorwaarde (2)).

#### *2. Aanleg van openbaar gebied*

- 3.3 Uitzondering hierop vormt de situatie dat de gemeentelijke financiering ziet op het realiseren van openbaar gebied, dat kan worden beschouwd als overheidstaak en om die reden niet als economische activiteit wordt gezien. Alhoewel de Gemeente en het Ziekenhuis wel overeen zijn gekomen dat de grond deels wordt verkocht tegen de prijs van openbaar groen, komt mij voor dat de grond daarvoor niet wordt gebruikt (art. 2.7). Uit de overeenkomst volgt dat de het beoogde nieuwe bestemmingsplan zal voorzien in een "ruim bebouwingspercentage waardoor verschillende oplossingsrichtingen met betrekking tot de vernieuwbouw van het Ziekenhuis tot de mogelijkheden behoren" (art. 3.5).

#### *3. Aanleg van openbare infrastructuur*

- 3.4 In de derde plaats wordt de aanleg van openbare infrastructuur als niet-economische activiteit beschouwd. Gedacht moet worden aan infrastructuur dat "de samenleving als geheel" ten goede komt, oftewel niet specifiek ten gunste van een of enkele ondernemingen wordt aangelegd. De aanleg van de voor het Ziekenhuis benodigde infrastructuur ten behoeve van de ontsluiting wordt specifiek aangelegd ten behoeve van het Ziekenhuis. Het enkele feit dat de Gemeente alleen de kosten draagt voor de infrastructuur die buiten het ziekenhuisterrein valt laat dit onverlet, uiteindelijk is het

<sup>1</sup> Uitzondering hierop is de situatie dat het voordeel niet meer bedraagt dan EUR 200.000 per onderneming per drie jaar

effect van de activiteit bepalend: duidelijk is dat de ontsluiting alleen ten goede zal komen aan het Ziekenhuis. Dit zou slechts anders zijn als de ontsluiting ook zou zien op het toegankelijk maken van andere ondernemingen nabij het Ziekenhuis.

Op dezelfde wijze realiseert de Gemeente ook tijdelijke parkeervoorzieningen gedurende de nieuwbouw. Gelet op het specifieke karakter van deze parkeervoorzieningen zal dit evenmin als openbare infrastructuur kunnen worden beschouwd. Ook de gemeentelijke financiering hiervan zal als staatssteun moeten worden beschouwd.

#### **4 Is sprake van marktconformiteit?**

- 4.1 Om staatssteun uit te sluiten bij de aan- of verkoop van gronden dient minimaal de grond getaxeed te worden, alvorens partijen hierover overeenstemming bereiken. Concreet had de Gemeente, voordat het met het ziekenhuis onderhandelde over de grondprijs, minst genomen een taxatierapport moeten opstellen. Uit art. 2.7 volgt dat hiervoor niet is gekozen. Aangesloten wordt bij gemeentelijke beleid, waarbij verkoop plaatsvindt tegen gefixeerde prijzen. Van een taxatie lijkt geen sprake te zijn.
- 4.2 Sowieso is het maar zeer de vraag in hoeverre deze prijs correspondeert met de daadwerkelijke waarde, nu aangesloten wordt bij de prijs van de grond voor openbaar groen. Het staatssteunrecht vereist dat bij waardebepaling rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen. Mede gelet op voornoemd artikel 3.5 zal mijns inziens de waarde van de grond veel hoger uitvallen. Artikel 3.7 geeft bovendien aan dat het bestemmingsplan zal voorzien in de mogelijkheid om de bestemming maatschappelijk/medisch te verbreden ten gunste van de stichting. Deze verbreding betreft woningbouw, de Gemeente ziet af van haar recht op eerste koop.
- 4.3 Concreet krijgt het Ziekenhuis goedkope grond voor nieuwbouw plus een belangrijke ontwikkelingsmogelijkheid. Aan te raden is de waarde door een taxateur vast te laten stellen om te bepalen welk voordeel dit precies oplevert. Ook de taxateur zal dergelijke toekomstige ontwikkelingen in acht nemen.
- 4.4 De gemeente is daarnaast bereid tot garantstelling bij een eventuele lening aan het Ziekenhuis voor aankoop van de grond. Het staatssteunrecht stelt de volgende voorwaarden aan publieke garanties:
- De onderneming moet een marktconforme vergoeding voor de garantie betalen;
  - Er is sprake van een risico dat ook een particuliere investeerder zou lopen;
  - De overheidsgarantie dekt niet meer dan 80% van de uitstaande lening. De onderneming verkeert niet in financiële moeilijkheden op het moment van garantstelling.

- 4.5 In hoeverre aan deze voorwaarden wordt voldaan blijkt niet uit de overeenkomst. Er wordt in art. 6.1. slechts gesproken van een risicopremie van 0,5 procent. Uit dit artikel blijkt ook dat de garantie voor maximaal 40 procent van het door het Ziekenhuis in de vernieuwbouw te investeren bedrag geldt tot een maximum van EUR 60 mln. Dit kan vanzelfsprekend betekenen dat, op het moment dat de lening niet correspondeert met deze kosten, de gemeente alsnog tot een percentage dat hoger ligt dan 80 procent de lening garandeert.