



# STATENVOORSTEL

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	NV OMU: wensen en bedenkingen en besluit algemeen belang	TELEFOONNUMMER	+31636144376
		E-MAILADRES	toon.verschuren@provincie-utrecht.nl
DATUM	10-01-2023	DOMEIN/OPGAVE	SLO
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1072458526-420	TEAM	ECO
VAN	Toon Verschuren en Leonie Oosterwaal	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk
BIJLAGEN	1. Akte van statutenwijziging NV OMU 2. Akte van oprichting NV OMU Transformatiefond BV 3. Akte van oprichting NV OMU Herstructureringsfonds A BV 4. Akte van oprichting NV OMU Herstructureringsfonds B BV		

## Gevraagd besluit:

1. Provinciale Staten besluiten dat de verstrekking van kapitaal aan N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht plaatsvindt in het algemeen belang in de zin van artikel 25h lid 5 Mededingingswet, voor zover die verstrekking niet wordt aangemerkt als een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

## Inleiding:

De Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (NV OMU) is in 2011 opgericht door de provincie met als doel de herontwikkeling van private kavels op bedrijventerreinen te stimuleren. In 2016 heeft NV OMU ook een rol gekregen bij de transformatie van leegstaande kantoren. In 2020 kwam daar ook detailhandel bij. De provincie is 100% eigenaar van NV OMU via aandeelhouderschap. In september 2021 hebben Provinciale Staten ingestemd met een kapitaalstorting van € 30 miljoen voor versterking van de slagkracht van NV OMU voor de periode 2022-2025. In juni 2022 bent u door middel van een statenbrief geïnformeerd over de noodzakelijke aanpassingen in de structuur en governance van NV OMU om deze doelen te kunnen bereiken. Op 2 november 2022 heeft u bovendien een werkbezoek gebracht aan NV OMU. Zij hebben u op locatie meegenomen in haar plannen voor de komende tijd en daarmee een goed beeld gegeven van de ambities.

Met dit Statenvoorstel vragen wij u of u wensen en bedenkingen heeft bij het voornemen tot wijziging van de statuten van NV OMU en het vaststellen van de akten van oprichting van de dochtermaatschappijen van NV OMU. Daarmee geven we direct ook invulling aan de toezegging dat de Staten zich nog zou kunnen uitspreken over het oprichten van de dochterondernemingen. In deze statuten en oprichtingsakten is een beperkt aantal wijzigingen aangebracht ten opzichte van de versies uit de statenbrief van juni 2022.

Daarnaast vragen wij u om te besluiten dat de verstrekking van kapitaal aan N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht plaatsvindt in het algemeen belang. Dit algemeen belang besluit ziet op de verstrekking van kapitaal voor de activiteiten die plaatsvinden in Herstructureringsfonds A. Bij deze activiteiten is geen sprake van staatssteun.

Wel is de Wet markt en overheid van toepassing en dient op grond hiervan een algemeen belang besluit te worden vastgesteld, voordat de aankopen in dit fonds kunnen plaatsvinden.

Het voorliggende algemeen belangbesluit heeft geen betrekking op de activiteiten in Herstructureringsfonds B. Bij de activiteiten in dit fonds is er sprake van staatssteun en hierop is de Wet markt en overheid niet van toepassing. Voor de activiteiten in Herstructureringsfonds B loopt een meldingsprocedure bij de Europese Commissie voor de goedkeuring van de staatssteun. Deze goedkeuringsprocedure duurt langer dan eerder verwacht. Voor zover bekend is dit omdat corona en de oorlog in Oekraïne tot veel nieuwe maatregelen leiden in de verschillende landen, die elk om een staatsteuntoets vragen bij de Europese Commissie. Deze vragen hebben prioriteit bij de commissie. De activiteiten in fonds B kunnen pas worden uitgevoerd nadat de goedkeuring van de Europese Commissie is verkregen.

**Juridische en andere relevante kaders:**

- De juridische grondslag van dit voorstel ligt in de Provinciewet, artikel 143, 158 lid 2 en 167 lid 4.
- Mededingingswet, artikel 25h, vijfde en zesde lid en artikel 25j (bevoordelingsverbod Wet Markt en Overheid).

**Argumentatie:**

**Wensen en bedenkingen bij statuten en oprichtingsakten NV OMU**

1.1 In de statenbrief Voortgang aanpassing structuur en governance Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (NV OMU)<sup>1</sup> (behandeld in de commissie BEM op 7 september 2022) bent u geïnformeerd over de aanpassingen in de structuur en governance van de NV OMU. De Provinciewet schrijft voor dat wijzigingen van statuten van verbonden partijen moeten worden voorgelegd aan PS, zodat u de mogelijkheid heeft om wensen en bedenkingen bij dit besluit te formuleren en deze voor te leggen aan GS. Ook hadden wij u toegezegd structuurveranderingen in een Statenvoorstel op te nemen. Daar hebben wij op deze manier invulling aan gegeven.

1.2 Na 7 september 2022 zijn er nog beperkte wijzigingen doorgevoerd in de statuten. De belangrijkste daarin zijn:

- In het kader van de aanbestedingsrechtelijke constructie (quasi-inhouse) is bepaald dat NV OMU minimaal 80% van haar werkzaamheden verricht ten behoeve van de provincie Utrecht (art 2.2).
- Investerings boven een bepaalde drempelwaarde van NV OMU moeten worden voorgelegd aan de vergadering van aandeelhouders (art 19.1d).
- Doorgrijpbepalingen op de dochterondernemingen zijn doorgevoerd, zodat de provincie grip houdt op bepaalde activiteiten en besluiten van de dochterondernemingen (art 19.3).
- Het advies van de investeringscommissie aan de directie is niet bindend. Hiermee behoudt de directie zijn verantwoordelijkheid om integrale afwegingen te kunnen maken tussen een individuele investering in relatie tot de rest van het portfolio en de maatschappelijke doelstellingen van NV OMU (art 28.1).
- Instellen van een commissie van aandeelhouders, die advies uitbrengt aan de directie en raad van commissarissen (art. 29.4).
- Mogelijkheid om statuten te wijzigen (art. 37).

1.3 In de oprichtingsakten van de drie dochterondernemingen binnen NV OMU zijn ook beperkte wijzigingen doorgevoerd na 7 september 2022. Deze wijzigingen hebben betrekking op het correct formuleren van de doelstellingen van de dochterondernemingen.

1.4 U kunt uw wensen en bedenkingen uiten tijdens de vergadering van de commissie Bestuur, Economie en Middelen op 25 januari 2023.

**Besluit: Verstrekking van kapitaal aan NV OMU in het algemeen belang in de zin van artikel 25h lid 5 Mededingingswet, voor zover die verstrekking niet wordt aangemerkt als een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.**

In het Statenvoorstel "Aanpak Intensivering en Verduurzaming Bedrijventerreinen" (2021BEM125-02) heeft u ingestemd met het aanwijzen van de activiteiten van NV OMU als activiteiten in het algemeen belang in het kader van de Wet markt en overheid en daarnaast ook als diensten van algemeen economisch belang (DAEB) in het

---

<sup>1</sup> PS2022BEM62-01

kader van het staatssteunrecht (beslispunt 7). Hierbij was aangegeven dat dit besluit verder uitgewerkt diende te worden. Op basis van aanvullend extern advies is geconcludeerd dat er toch alleen een algemeen belang-besluit in het kader van de Wet markt en overheid nodig is. Dit geldt alleen voor de activiteiten in Herstructureringsfonds A, waarbij geen sprake is van staatssteun. Voor zover er sprake is van staatssteun, dit betreft de activiteiten in Herstructureringsfonds B, valt dit onder het meldingstraject voor het verkrijgen van goedkeuring van de Europese Commissie.

#### *2.1 Deel activiteiten NV OMU niet-economisch, dus geen steunontvanger*

Hoofdstuk 4b van de Mededingingswet, algemeen bekend als de Wet Markt en Overheid (Wet M&O), bevat bepalingen over de relatie tussen overheden en overheidsbedrijven. Artikel 25j, lid 1, van de Mededingingswet verbiedt een bestuursorgaan een overheidsbedrijf te bevoordelen waarbij het in de zin van artikel 25g, eerste lid, is betrokken, boven andere ondernemingen waarmee dat overheidsbedrijf in concurrentie treedt en een dergelijk overheidsbedrijf anderszins voordelen toe te kennen die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is.

De naamloze vennootschap Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (NV OMU) is een overheidsbedrijf in de zin van artikel 25g van de Mededingingswet. Het bevoordelingsverbod is niet van toepassing indien naar het oordeel van het bestuursorgaan de bevoordeling kan worden aangemerkt als een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Voor zover de bevoordeling een steunmaatregel is, is het verbod om een overheidsbedrijf te bevoordelen niet van toepassing. In zoverre valt de kapitaalverstrekking aan NV OMU niet onder de regels van de Wet Markt en Overheid.

Niet de gehele kapitaalverstrekking aan NV OMU vormt echter een steunmaatregel. Van een steunmaatregel is alleen sprake indien de begunstigde als onderneming is aan te merken. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie is elke entiteit die een economische activiteit verricht een onderneming, ongeacht haar rechtsvorm. Van het verrichten van economische activiteiten is sprake wanneer goederen of diensten worden aangeboden op een markt. De Europese Commissie oordeelde eerder met betrekking tot de activiteit van ontwikkeling en revitalisering van terreinen:

“The measure does not concern funding the construction of buildings or other structures, nor the management or administering the operation of land and/or buildings, but only making the terrain ready to build upon and ensuring that it is connected to utilities (water, gas, sewage and electricity) and transport networks (rail and roads).”

en concludeerde met betrekking tot deze activiteiten:

“The development and revitalization of public land by local authorities (with the use of public funds) is not an economic activity, but part of their public tasks, namely the provision and supervision of land in line with local urban and spatial development plans.”

Dit betekent dus dat voor zover NV OMU zich bezighoudt met de aankoop en herontwikkeling en vervolgens de verkoop van (louter) bouwrijpe grond, die activiteit niet als economische activiteit wordt aangemerkt en NV OMU in zoverre geen onderneming is in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en dus in zoverre ook niet als steunontvanger in de zin van dat artikel kwalificeert. Met betrekking tot aankoop en verkoop van de aan te pakken terreinen handelt NV OMU voor deze gronden marktconform en is er geen sprake van steun. Voor het andere deel van haar activiteiten moet NV OMU wel worden aangemerkt als onderneming.

Voor zover de kapitaalstorting betrekking heeft op de niet-economische activiteiten van NV OMU is dus geen sprake van een steunmaatregel en is het bevoordelingsverbod de Wet Markt en Overheid van toepassing. Artikel 25h, lid 5, van de Mededingingswet bepaalt echter dat de Wet Markt en Overheid niet van toepassing is op een bevoordeling als bedoeld in artikel 25j, welke plaatsvindt in het algemeen belang. Vanwege artikel 25h, lid 6, van de Mededingingswet dient de vaststelling of een bevoordeling plaatsvindt in het algemeen belang te geschieden door

provinciale staten. Het besluit voorziet hierin. Deze aanwijzing als activiteit in het algemeen belang heeft betrekking op de activiteit van de kapitaalstorting ten gunste van NV OMU.

### *2.2 Kapitaalverstrekking in algemeen belang*

De kapitaalverstrekking aan NV OMU vindt plaats in het algemeen belang, vanwege het feit dat de activiteiten van NV OMU zelf in het algemeen belang plaatsvinden. De kapitaalverstrekking maakt het mogelijk dat de door de Provincie gewenste ontwikkelingen door NV OMU gerealiseerd kunnen worden. De activiteiten van NV OMU zijn gericht op verbeteren (herstructurering en schuifruimte), veranderen (transformatie t.b.v. andere functies) en verplaatsen (het juiste bedrijf op de juiste plek), met het oog op een betere benutting van bedrijventerreinen in Utrecht. NV OMU treedt op als investeerder (strategische aankopen van 'rotte' plekken), financier (risicovolle voorfase van projecten) en intermediair (initiëren, ondersteunen en bemiddelen).

### *2.3 Aankopen NV OMU grijpen in op marktfalen*

Uit de business case van NV OMU blijkt dat op haar activiteiten een onrendabele top verwacht wordt. Dat is zeker voor de niet-economische activiteiten van NV OMU niet verrassend. De kosten van het aankopen van gronden met opstallen, het vervolgens slopen van opstallen, het bouwrijp maken van gronden en deze vervolgens als bouwrijpe grond verkopen, zijn immers doorgaans niet geheel terug te verdienen door de verkoop van bouwrijpe grond. De investering die door de provincie ten behoeve van deze activiteit wordt verricht is daarom slechts deels revolverend. Er zal, financieel geredeneerd, daarom geen sprake zijn van een marktconform rendement op de door de provincie te verrichten investeringen. Het mag dan ook worden aangenomen dat private partijen niet bereid zullen zijn onder dezelfde voorwaarden financiering te verstrekken als de provincie wenst te doen.

### **Doelenboom:**

Programma 8 Economie, beleidsdoel 8.4 Voldoende vestigingsmogelijkheden.

### **Brede welvaart indicatoren:**

Uit een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) in opdracht van de provincie Utrecht blijkt dat er aanzienlijke kosten zijn om een intensiever ruimtegebruik op bestaande bedrijventerreinen aan te jagen. Toch zijn de maatschappelijke baten groter door voornamelijk de 'plussen' die voortkomen uit verdere verduurzaming van de bestaande bedrijventerreinen.

Door het realiseren van de doelen van NV OMU om bestaande bedrijventerreinen te intensiveren biedt de aanpak ook kansen om gelijktijdig andere uitdagingen op te pakken bij de herstructurering. Denk aan noodzakelijke aanpassingen van het bedrijventerrein in verband met het veranderende klimaat, vergroening, energietransitie, biodiversiteit, en het sluiten van kortere ketens in de transitie naar een circulaire economie. Daarnaast biedt het plan kans op het vergroten van de maatschappelijke waarde van de terreinen door ruimte te creëren voor de werkgelegenheid van de toekomst, een goed georganiseerd bedrijfsleven én een prettige en veilige omgeving om in te werken en te verblijven. Deze activiteiten dragen bij aan brede welvaart door het vergroten van het economisch, menselijk, ecologisch en sociaal kapitaal voor volgende generaties; op het niveau van indicatoren brede welvaart worden m2 groen-blauwe ruimte behouden en wordt de toename van het percentage bebouwd terrein beperkt.

### **Participatie:**

In het proces van aanpassing van de structuur en governance van Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (NV OMU) is frequent en uitvoerig overleg geweest met directie en Raad van Commissarissen van NV OMU. Ook heeft

afstemming plaats gevonden met de betrokken notaris en de expert op het gebied van staatssteun, mede in relatie tot de lopende EU-melding rondom de activiteiten van NV OMU.

In de tussentijd is NV OMU voortvarend verdergegaan met de voorbereidingen voor nieuwe investeringen. Daarvoor heeft NV OMU intensief contact met een groot aantal van de Utrechtse gemeenten om kansrijke projecten te verkennen. Vanzelfsprekend zijn er ook diverse contacten met vastgoedpartijen op bedrijventerreinen.

**Financiële consequenties:**

NV OMU wordt als verbonden partij in de Programmabegroting 2023 toegelicht in programma 8 Economie, beleidsdoel 8.4 Voldoende vestigingsmogelijkheden en in de paragrafen Financiering (revolverend fonds) en Verbonden Partijen. Met het besluit van Provinciale Staten om in te stemmen met het Statenvoorstel Intensivering bedrijventerreinen (september 2021) is goedkeuring gegeven om in 2021 een reserve te vormen Afwaardering aandelen deelnemingen, voor het afdekken van onrendabele investeringen van deelneming. In de periode 2023-2026 wordt hierin ieder jaar € 3 mln. gestort, in totaal bedraagt dit € 12 mln. Bijgaand Statenvoorstel heeft geen aanvullende financiële consequenties.

**Vervolg:**

Met het doorlopen van een wensen- en bedenkingenprocedure en het nemen van het besluit over het algemeen belang worden de laatste stappen gezet ter ondersteuning van een stevige basis voor NV OMU om haar uitgebreide doelstellingen te realiseren. Hierna worden de reglementen gesynchroniseerd met de statuten en oprichtingsakten en wordt het bedrijfsplan geactualiseerd en ten uitvoer gebracht. Wanneer deze zaken rond zijn, kunnen de activiteiten in Herstructureringsfonds A worden gestart. Daarnaast is de goedkeuringsprocedure bij de Europese Commissie met betrekking tot staatssteun nog niet afgerond, vanwege complexiteit van het onderwerp en drukte in het aantal meldingen bij de EU. Nadat goedkeuring van de Europese Commissie is verkregen, kunnen ook de activiteiten in Herstructureringsfonds B worden gestart. Wij brengen u halverwege 2023 met een statenbrief op de hoogte van de voortgang van NV OMU in de nieuwe structuur.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Secretaris,  
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

## **Besluit**

Besluit op 08-02-2023 tot vaststelling dat de kapitaalverstrekking aan N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht plaatsvindt in het algemeen belang.

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 08-02-2023.

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 10-01-2023 met nummer PS2023BEM, van afdeling SLO, team ECO.

Gelet op het bepaalde in:

Artikel 143 van de Provinciewet;

Artikel 25h, vijfde en zesde lid, van de Mededingingswet

### **Overwegende dat:**

- N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht als doel heeft het herstructureren, herontwikkelen, intensiveren en verduurzamen van werklocaties in de provincie Utrecht;
- Dit activiteiten zijn in het algemeen belang;
- Deze activiteiten doorgaans onrendabel zijn en daarom niet door marktpartijen worden opgepakt;
- Voor de uitvoering hiervan een kapitaalverstrekking van de provincie Utrecht aan N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht noodzakelijk is;
- Op een deel van deze kapitaalstorting de Wet markt en overheid van toepassing is.

### **Besluit:**

Dat de verstrekking van kapitaal aan N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht plaatsvindt in het algemeen belang, voor zover die verstrekking niet wordt aangemerkt als een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Griffier,  
mr. C.A. Peters