

Wegwijzer staatssteun 2015

Provincie Noord-Brabant
januari 2015

Disclaimer: hoewel deze wegwijzer met zorg is samengesteld valt niet uit te sluiten dat er fouten in zitten of dat interpretaties en conclusies in rechte geen stand houden. Aan deze wegwijzer kunnen dan ook geen rechten worden ontleend.

Algemeen deel | wegwijzer staatssteun 2015

Inleiding

De EU wil gelijke concurrentievoorwaarden scheppen voor alle ondernemingen op de Europese markt. Controle op staatssteun aan ondernemingen is dan ook één van de belangrijkste onderdelen van het Europese mededingingsbeleid. In deze wegwijzer wordt het staatssteunrecht nader verduidelijkt. Naast een algemeen deel bevat de wegwijzer ook meerdere themabladen waarin aan de hand van (beleids-)thema's wordt ingegaan op de (on-)mogelijkheden van rechtmatige steunverstrekking van overheden aan ondernemingen.

Definitie staatssteun

Om te beoordelen of er sprake is van staatssteun, worden de volgende criteria gehanteerd (art. 107 lid 1 VWEU):

- Er is sprake van **staatsmiddelen** die worden verleend.
- Deze staatsmiddelen worden verstrekt aan een **onderneming**,
- Deze staatsmiddelen verschaffen 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, een specifieke sector/regio;
- De maatregel **vervalst de mededinging** (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Deze criteria zijn cumulatief. Er moet dus aan alle punten worden voldaan, anders is er geen sprake van staatssteun. In het Europees recht wordt er al snel vanuit gegaan dat aan de criteria is voldaan. In onderstaande tabel geven we per criterium een toelichting.¹

Staatsmiddelen:	elke maatregel die ten laste komt van de begroting van een overheidsorganisatie bevat staatsmiddelen. Dit is ook het geval indien een maatregel (enkel) leidt tot lagere inkomsten van de overheidsorganisatie.
Onderneming:	iedere eenheid die een goed of een dienst aanbiedt op een markt. De rechtsvorm van de eenheid en of er wel of geen sprake is van winstoogmerk doen niet ter zake. Een overheidsinstantie kan voor bepaalde activiteiten in deze zin ook aangemerkt worden als een onderneming.
Voordeel:	de toewijzing van middelen en/of de verlichting van lasten die een onderneming anders zelf zou moeten dragen. Een belangrijke indicatie dat er sprake is van voordeel is dat een commerciële partij niet onder dezelfde voorwaarden als de overheidsorganisatie een dergelijke transactie was aangegaan met de begunstigde.
Selectief:	maatregelen zijn enkel niet-selectief indien <u>alle</u> ondernemingen die willen hiervoor in aanmerking kunnen komen. Indien in een maatregel eisen worden gesteld die op voorhand ondernemingen uitsluiten dan is deze wel selectief.
Vervalsing mededinging:	het feit dat de steun de positie van een onderneming op een markt versterkt, is meestal al genoeg om aan te nemen dat hierdoor de mededinging wordt verstoord. Dit dreigt ook de handelsverkeer binnen de Europese Unie te beïnvloeden, tenzij een zuiver lokaal effect kan worden hard gemaakt.

¹ De toelichting in de tabel is gebaseerd op de ontwerp mededeling van de EC over het begrip "staatssteun". In deze ontwerp mededeling is de actuele jurisprudentie en de beschikkingspraktijk van de EC verwerkt.

Basisregel: staatssteun is verboden, tenzij de EC een maatregel goedkeurt

De staatssteunprocedure werkt met het “nee, tenzij” principe. Staatssteun is verboden, tenzij het VWEU uitzonderingen toelaat en de Europese Commissie (EC) toestemming geeft. De EC heeft de exclusieve taak en bevoegdheid om vooraf te beoordelen of aan de uitzonderingscriteria van het VWEU is voldaan. Iedere overheidsinstantie dient elk voornemen tot verlening van steun vooraf bij de Commissie aan te melden. Deze meldingsprocedure duurt gemiddeld 3 tot 9 maanden, bij ingewikkelde zaken kan de procedure langer duren. In beginsel mag steun niet verleend worden voordat de Commissie goedkeuring heeft gegeven via een beschikking. Er is een uitgebreide lijn aan jurisprudentie, Commissiebesluiten en circulaire's over de wijze waarop de EC omgaat met de bevoegdheid om steun wel of niet goed te keuren.

Vrijstellingen

Zoals gezegd is het uitgangspunt dat steun die voldoet aan de definitie van staatssteun vooraf moet worden goedgekeurd. Er is echter een (ruim) aantal vrijstellingen. De voorwaarden hiervoor zijn bepaald in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening en de Landbouw Groepsvrijstellingsverordening. In de thematische bladen van deze wegwijzer gaan we nader in op deze vrijstellingsmogelijkheden. Staatssteun vrijgesteld van voorafgaande goedkeuring dient wel tijdig te worden kennisgegeven bij de EC (door de steun verlenende instantie).

Diensten van Algemeen Economisch Belang

Overheidsinstanties mogen een onderneming belasten met het uitvoeren van een taak in het publiek belang voor zover de verhoudingen op de interne markt niet onevenredig verstoord worden. We noemen dit “Diensten van Algemeen Economisch Belang’ (DAEB).

Indien een overheid een dienst op een marktconforme en transparante wijze aanbesteedt, is er geen sprake is van een niet-marktconform voordeel voor de uitvoerder en dus geen staatssteun.² Er zijn echter ook situaties waarin diensten niet door de markt kunnen worden opgepakt. Althans niet op de manier dat de diensten tegen maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden voor een breed publiek toegankelijk zijn. In dat geval kan staatssteun nodig zijn. Onder bepaalde voorwaarden is deze staatssteun voor DAEB geoorloofd.

Veelgenoemde voorbeelden van DAEB zijn onrendabele openbaarvervoersvoorzieningen, sociale verzekeringsdiensten en publieke omroepdiensten. Merk op dat van de genoemde diensten ook commerciële varianten op de markt beschikbaar zijn. Dit kan leiden tot een discussie over het onderscheidend vermogen van een DAEB ten opzichte van een commerciële variant.

Overheidsinstanties hebben een grote mate van vrijheid bij het aanwijzen van DAEB en de afweging of een bepaalde dienst nodig is in het publieke belang. De EC kan marginaal toetsen of er niet evident soortgelijke diensten op de markt worden aangeboden. In 2014 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een vernieuwde handreiking over DAEB uitgegeven.³

² De criteria voor marktconforme aanbesteding zijn uiteengezet in het Altmark arrest (Arrest van het Hof van 24 juli 2003 in zaak C-280/00). Een openbare aanbesteding biedt de beste garantie voor een marktconforme prijs. Er kan echter -onder voorwaarden- ook een benchmark worden toegepast om te komen tot een marktconforme prijs.

³ <http://www.europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2014/07/Handreiking-DAEB-2014.pdf>

De-minimis (kleinigheden)

De EC wil voor steun van beperkte financiële omvang niet telkens toetsen op de impact ten aanzien van de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten. Daarom heeft de EC bepaald dat bij de-minimis (vrij vertaald: “kleinigheden”) geen sprake is van staatssteun. De algemene bovengrens van de-minimissteun is € 200.000,- per aanvrager over drie opeenvolgende belastingjaren. Let op dat voor de sectoren primaire landbouw, visserij en vervoer over de weg aangepaste bedragen gelden.

De toepassing van de-minimis heeft voor- en nadelen. Belangrijkste voordeel is dat het een laagdrempelig instrument is met beperkte administratieve lasten. Belangrijk nadeel is dat niet altijd goed is na te gaan of een onderneming daadwerkelijk aan de de-minimis vereisten voldoet. Aan de onderneming wordt weliswaar een verklaring gevraagd, maar in de praktijk blijkt dat ondernemers niet altijd goed weten wat ze tekenen. Zeker indien er sprake is van verbonden ondernemingen en van meerdere geldstromen vanuit overheden, is het nagaan of aan de de-minimis vereisten wordt voldaan geen sinecure. Daarnaast kan het een ongewenst effect zijn dat projecten van ondernemingen die niet aan de de-minimis vereisten voldoen moeten worden afgewezen. Mogelijk betreft het goede projecten die onder een vrijstelling passen.

Belang van een goede staatssteuntoets

Zowel de overheidsinstantie die steun verstrekt als de onderneming die steun ontvangt heeft de plicht om er voor te zorgen dat deze steun rechtmatig is. De EC kan geen boete opleggen bij het niet naleven van de staatssteunregels. Wel kan (en zal) de EC verplichten tot terugvordering van de steun, met rente. Dat dit in de praktijk kan leiden tot slepende juridische procedures en zelfs tot faillissement van ondernemingen is wellicht overbodig om te vermelden, maar onderstreept wel de noodzaak om zaken vooraf goed te regelen.

EFRO subsidies | wegwijzer staatssteun 2015

In de meeste gevallen zal subsidie in het kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) staatssteun bevatten, omdat er sprake zal zijn van een selectief niet-marktconform voordeel van overheden voor ondernemingen. Zoals gezegd is staatssteun in principe verboden. Er is echter een scala aan uitzonderingen op dit verbod, omdat de Europese Unie vindt dat voor bepaalde thema's staatssteun juist wel nodig kan zijn.

Gezien de thema's die voor Nederland gelden in de programmaperiode 2014-2017, zal het meest gebruik gemaakt worden van de vrijstellingen en kaders die gelden voor O&O&I, MKB en voor milieubescherming.⁴

Onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I)

Geen economische activiteit = geen staatssteun

Indien er sprake is van onderzoek door een organisatie voor onderzoek en kennisverspreiding kan het zijn dat er geen sprake is van een economische activiteit en dat de steun die gegeven wordt aan een dergelijke organisatie geen staatssteun bevat. Daarvoor geldt dan wel een aantal regels. Voor de vraag of sprake is van een dergelijke organisatie en of de steun geen staatssteun bevat wordt verwezen naar de Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie.⁵

Om activiteiten als "niet-economisch" te kunnen kwalificeren volgens de Kaderregeling moet sprake zijn van *primaire activiteiten* of *activiteiten inzake kennisoverdracht* van onderzoeksorganisaties en onderzoeksinfrastructuren.

De definitie van een *onderzoeksorganisatie* is gegeven in artikel 1.3 onder ee van de Kaderregeling. Hierbij gelden de volgende criteria:

- Het moet gaan om een entiteit die zich in hoofdzaak bezighoudt met het onafhankelijk verrichten van fundamenteel onderzoek, industrieel onderzoek of experimentele ontwikkeling, of met het breed verspreiden van de resultaten van die activiteiten door middel van onderwijs, publicaties of kennisoverdracht.
- Indien de entiteit ook economische activiteiten uitoefent moeten voor financiering, baten en lasten van deze activiteiten een gescheiden boekhouding worden gevoerd.
- Ondernemingen die een beslissende invloed op de entiteit kunnen uitoefenen in hun hoedanigheid van bijvoorbeeld aandeelhouder of lid van de organisatie, mogen geen preferente toegang tot de door deze entiteit verkregen onderzoeksresultaten genieten.

De *primaire activiteiten* waarvan sprake moet zijn, zijn niet limitatief benoemd in de Kaderregeling. Wel wordt expliciet aangegeven welke activiteiten sowieso als dusdanig kwalificeren:

- Opleiding met het oog op meer en beter gekwalificeerde menselijke hulpbronnen (...). Hierbij wordt aangesloten bij de rechtspraak dat door de staat bekostigt, openbaar toegankelijk, onderwijs geen economische activiteit is.

⁴ Voor de programmaperiode 2014-2017 gelden de volgende thema's: versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie (thema 1B) en Ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken (thema 4F).

⁵ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&rid=7](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&rid=7)

- Onafhankelijke O&O met het oog op meer kennis en een beter inzicht, met inbegrip van O&O in samenwerkingsverband (...)
- Brede verspreiding van onderzoeksresultaten op een niet-exclusieve en niet-discriminerende basis (...).

Voor de *activiteiten inzake kennisoverdracht* wordt als voorwaarde gesteld dat alle winst die uit deze activiteiten voortvloeit in de primaire activiteiten van de entiteit wordt geïnvesteerd.

In de Kaderregeling zijn verder richtlijnen uitgewerkt die de EC hanteert bij een verzoek tot goedkeuring van staatssteun voor O&O&I. Gelet op de doorlooptijd en onzekerheid van goedkeuringsprocedures zal in de praktijk echter aansluiting worden gezocht bij de O&O&I vrijstellingen die zijn opgenomen in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV).

Vrijstellingen (AGVV)

In de AGVV zijn categorieën steun vastgesteld die zijn vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding. In deel 4 van de AGVV zijn de vrijstellingen opgenomen die gelden voor O&O&I-steun. Indien een Managementautoriteit steun verleent op basis van deze vrijstellingen is een kennisgeving van het verlenen van de steun aan de EC voldoende. Per categorie gelden nadere eisen. Deze kunnen o.a. betrekking hebben op de ontvanger van de steun, de activiteiten, de maximale steunhoogte, in aanmerking komende kosten en maximale steunintensiteit. In onderstaande tabel zijn de O&O&I steuncategorieën uit de AGVV weergegeven, met een korte nadere omschrijving.

AGVV artikel	Steuncategorieën		Nadere omschrijving
25	Onderzoek en ontwikkeling	Fundamenteel onderzoek	Experimentele of theoretische werkzaamheden die voornamelijk worden verricht om nieuwe kennis te verwerven over de fundamentele aspecten van verschijnselen en waarneembare feiten, zonder dat hiermee een directe commerciële toepassing of een direct commercieel gebruik wordt beoogd
		Industrieel onderzoek	Planmatig of kritisch onderzoek dat is gericht op het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden met het oog op de ontwikkeling van nieuwe producten, procedés of diensten, of om bestaande producten, procedés of diensten aanmerkelijk te verbeteren
		Experimentele ontwikkeling	Het verwerven, combineren, vormgeven en gebruiken van bestaande weten schappelijke, technologische, zakelijke en andere relevante kennis en vaardigheden, gericht op het ontwikkelen van nieuwe of verbeterde producten, procedés of diensten
		Haalbaarheidsstudies	Technische haalbaarheidsstudies ter voorbereiding van onderzoeksactiviteiten. Het onderzoek en de analyse van het potentieel van een project, met als doel de besluitvorming te ondersteunen door objectief en rationeel de sterke en de zwakke punten van een project, de kansen en risico's in kaart te brengen, waarbij ook wordt aangegeven welke middelen nodig zijn om het project te kunnen doorvoeren en wat uiteindelijk de slaagkansen zijn
26	Investerings voor onderzoeks-		Faciliteiten, middelen en verwante diensten die door

	infrastructuur	de wetenschappelijke gemeenschap worden gebruikt om op hun respectieve vakgebied onderzoek te verrichten. Het betreft steun voor onderzoeksinfrastructuur waarmee <i>economische</i> activiteiten worden verricht
27	Innovatieclusters	Structuren of georganiseerde groeperingen van onafhankelijke partijen (zoals innovatieve starters, kleine, middelgrote en grote ondernemingen, maar ook organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding, niet-commerciële organisaties en andere verwante economische spelers) die tot doel hebben innovatieve activiteiten te stimuleren door het delen van faciliteiten en de uitwisseling van kennis en deskundigheid te bevorderen, en door daadwerkelijk bij te dragen aan technologieoverdracht, netwerking, informatieverspreiding en samenwerking tussen de ondernemingen en andere organisaties binnen het cluster
28	Innovatiesteun voor KMO's	Dit is een ruime steuncategorie waarbij het van belang is dat er daadwerkelijk sprake is van innovatie en dat de begunstigde kwalificeert als kleine of middelgrote onderneming (zie voor de KMO definitie de paragraaf MKB-steun in dit themablad).
29	Procesinnovatie	De toepassing van een nieuwe of sterk verbeterde productie- of leveringsmethode (daaronder begrepen aanzienlijke veranderingen in technieken, uitrusting of software), maar met uitsluiting van geringe veranderingen of verbeteringen, verhogingen van de productie- of dienstverleningscapaciteit door de toevoeging van productie- of logistieke systemen die sterk gelijken op die welke reeds in gebruik zijn, het niet meer gebruiken van een procedé, eenvoudige vervangings- en uitbreidingsinvesteringen, veranderingen die louter het gevolg van prijswijzigingen voor productiefactoren zijn, aanpassingen op maat, lokalisatie, gebruikelijke seizoens- en andere cyclische veranderingen, het verhandelen van nieuwe of sterk verbeterde producten
	Organisatie-innovatie	De toepassing van een nieuwe organisatiemethode in de bedrijfsvoering, in de organisatie op de werkvloer of in de externe betrekkingen van een onderneming, maar met uitsluiting van veranderingen die zijn gebaseerd op organisatiemethoden die reeds in gebruik zijn in de onderneming, veranderingen in de managementstrategie, fusies en acquisities, het niet meer gebruiken van een procedé, eenvoudige vervangings- en uitbreidingsinvesteringen, veranderingen die louter het gevolg zijn van prijswijzigingen voor productiefactoren, aanpassingen

		op maat, lokalisatie, gebruikelijke, seizoens- en andere cyclische veranderingen, het verhandelen van nieuwe of sterk verbeterde producten
30	Onderzoek en ontwikkeling in de visserij- en aquacultuursector	Van belang is dat de steun rechtstreeks wordt verleend aan een organisatie voor onderzoek en kennisverspreiding en dat de resultaten openbaar worden gemaakt

MKB-steun

Het MKB speelt een belangrijke rol in het scheppen van arbeidsplaatsen en draagt bij tot economische stabiliteit en groei. Diverse vormen van marktfalen kunnen echter hun ontwikkeling afremmen. Ook kunnen zij vaak moeilijk kapitaal of krediet krijgen en hebben door hun beperkte middelen soms moeilijk toegang tot informatie, met name over nieuwe technologie en potentiële markten.

Daarom staat de Europese Commissie positief tegenover staatssteun die de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid van MKB vergemakkelijkt. De voorwaarde hiervoor is dat de mededinging en het handelsverkeer niet disproportioneel geschaad worden. In de AGVV gelden voor diverse maximale steunintensiteiten hogere percentages voor het MKB. Ook zijn er meerdere steuncategorieën alleen van toepassing op het MKB. In deel 2 van de AGVV zijn vrijstellingen opgenomen die enkel gelden voor kleine en middelgrote ondernemingen (KMO).

Het betreft investeringssteun, consultancysteun, steun voor deelname aan beurzen en steun voor samenwerkingskosten gemaakt door aan projecten voor Europese territoriale samenwerking deelnemende KMO's.

In bijlage I van de AGVV is de definitie van KMO opgenomen die van toepassing is indien het gaat om het verlenen van staatssteun aan KMO's. Middelgrote ondernemingen zijn volgens Europees recht *zelfstandige* ondernemingen waar minder dan 250 personen werken en de jaaromzet de € 50 miljoen en/of het jaarlijkse balanstotaal de € 43 miljoen niet overschrijdt.

Voor de berekening van het aantal personen en de jaaromzet en het balanstotaal worden de gegevens van ondernemingen die alleen of samen met verbonden ondernemingen 25% of meer van het kapitaal of van de stemrechten hebben (of andersom) meegeteld. Ook dezelfde bestuurders, familierelaties en contractuele verplichtingen kunnen ervoor zorgen dat de gegevens van die ondernemingen meegeteld dienen te worden voor de vraag of de aanvragende onderneming een KMO is.

Milieusteun

Omdat milieubescherming en het stimuleren van duurzame energie prioriteit heeft voor Europa, is staatssteun voor initiatieven op deze terreinen onder voorwaarden toegestaan.

In de Richtsnoeren voor staatssteun voor milieubescherming en energie 2014-2020 (Milieusteunkader of MESK, C(2014) 2322/3, in werking per 1 juli 2014) zijn categorieën van steun vastgesteld die, onder specifieke voorwaarden, verenigbaar kunnen worden verklaard met de interne markt. Voor het verenigbaar verklaren dient echter een goedkeuringsprocedure bij de Europese commissie doorlopen te worden. Gelet op de doorlooptijd en onzekerheid van goedkeuringsprocedures zal in de praktijk echter aansluiting worden gezocht bij de AGVV.

In deel 7 van de AGVV zijn vrijstellingen ten behoeve van staatssteun voor milieubescherming gegeven. Zo mag onder nadere investeringssteun gegeven worden aan ondernemingen die verder gaan dan de Europese (Unie-) normen over milieubescherming, het alvast aanpassen van een onderneming aan toekomstige Europese normen, bepaalde energie-efficiëntiemaatregelen, het saneren verontreinigde terreinen en het recycling en hergebruik van afval.

Verder mag exploitatiesteun onder voorwaarden gegeven worden voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en energie die in kleinschalige installaties uit hernieuwbare energiebronnen wordt opgewekt.