



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Handreiking Staatssteun voor de overheid

## Colofon

Uitgave van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Economische Zaken, onder auspiciën van het Interdepartementaal Overleg Wetgeving en Juridische Zaken/Interdepartementale Commissie Europees Recht.

Vorbereid door de werkgroep van het Interdepartementaal Staatssteun Overleg (ISO) onder leiding van A.H.G. van Herwijnen (BZK) en verder bestaande uit: G. Hanoeman (BZK), M. Sparla (EZ) en L. Ament (Kenniscentrum Europa decentraal).

De auteurs van deze handreiking hebben de informatie met de grootst mogelijke zorgvuldigheid voor de lezer op een rij gezet. Uiteindelijk is het de Europese Commissie die bevoegd is om te beoordelen of staatssteun verenigbaar is met de interne markt, hetgeen ter rechterlijke toetsing aan het Europese Hof van Justitie kan worden voorgelegd.

Medewerking aan de leesgroep hebben verleend:

- J. Smit (ministerie Infrastructuur en Milieu)
- M. Muijlwijk (ministerie van Financiën)
- S. Stekelenburg (ministerie van Financiën)
- K. Mutsaers (ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)
- Y. Van der Wal (provincie Friesland)
- G. Veninga (provincie Groningen)
- P. Leefmans (provincie Gelderland)
- B. Hoppenbrouwers (provincie Zuid-Holland)
- J. v.d. Heijdt (gemeente Den Haag)
- F. Waaijer (gemeente Haarlemmermeer)
- J. Barendse (gemeente Utrecht)
- M. Dijkman-Uulders (gemeente Rotterdam)
- C. v.d. Werff (gemeente Hilversum)

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2 Wanneer is er sprake van staatssteun?</b>	<b>10</b>
2.1 Stroomschema beoordelen steunmaatregel	10
2.2 Mededeling Europese Commissie over het begrip staatssteun	11
2.3 Ondernemingen en economische activiteit	11
2.4 Is de steunmaatregel afkomstig van de staat? Is de steunmaatregel toe te rekenen aan de staat en gaat het om staatsmiddelen?	12
2.5 Leveren de staatsmiddelen een (economisch) voordeel op?	13
2.6 Is dit met staatsmiddelen bekostigd (economisch) voordeel selectief voor bepaalde ondernemingen?	14
2.7 En heeft dit alles een (potentiële) vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tot gevolg?	16
2.8 Er is sprake van staatssteun - wat nu?	16
2.9 Stroomschema beoordelen steunmaatregel met vervolgstappen	17
<b>3 Hoe kan ik geoorloofd staatssteun verlenen?</b>	<b>18</b>
3.1 De-minimissteun	18
3.2 Algemene Groepsvrijstellingsverordening	20
3.3 Landbouwgroepsvrijstellingsverordening	21
3.4 Visserij Vrijstellingsverordening	22
3.5 Diensten van Algemeen Economisch Belang	22
3.6 Openbaar personenvervoer	23
3.7 Beleidskaders	23
3.8 Blijft een goedgekeurde of vrijgestelde steunmaatregel altijd in orde?	25
<b>4 Procedures</b>	<b>26</b>
4.1 Inleiding	26
4.2 Kennisgevingsprocedure	26
4.3 Prenotificatie	26
4.4 Meldingsprocedure	26
4.5 Vereenvoudigde aanmeldingsprocedure	27
4.6 Vereenvoudigde procedure	27
4.7 Klachtprocedure	27
4.8 Formele onderzoeksprocedure	28
4.9 Onrechtmatig verleende steun	28
4.10 Terugvordering van steun	29
<b>5 Twee voorbeelden</b>	<b>30</b>
<b>6 Wat te doen na een kennisgeving/melding/DAEB-vrijstelling: toezicht</b>	<b>33</b>
6.1 Rapportageverplichting	33
6.2 Monitoring	33
6.3 Transparantie	34
6.4 Evaluatie	34

<b>7</b>	<b>Risico's: Gevolgen van niet aanmelden staatssteun</b>	<b>35</b>
7.1	Europese Commissie	35
7.2	Nationale rechter	35
7.3	Europese rechter	35
7.4	Wat is de sanctie op het geven van onrechtmatige steun?	36
	<b>Bijlagen</b>	<b>37</b>
	<b>Bijlage 1</b> Verklaring de-minimissteun	<b>38</b>
	<b>Bijlage 2</b> Samenvatting jurisprudentie	<b>41</b>
	<b>Bijlage 3</b> A4 'early engagement' ter voorbereiding van gesprek met Europese Commissie	<b>48</b>
	<b>Bijlage 4</b> Besluiten Europese Commissie	<b>50</b>
	<b>Nuttige links</b>	<b>53</b>
	<b>Behulpzame websites</b>	<b>53</b>

## Voorwoord

Het kan noodzakelijk zijn om vanuit de overheid een duurzame, slimme en inclusieve groei van de economie te stimuleren of sociaal gerichte maatregelen te nemen. Overheidsmiddelen en overheidsregulering moeten dan efficiënt en effectief ingezet worden om eerlijke concurrentie te borgen. Dit brengt met zich dat steunverlenende autoriteiten rekening moeten houden met de Europese staatssteunregels.

Staatssteun is een belangrijk onderdeel van het Europese mededingingsbeleid. Dit EU-beleid heeft tot doel om binnen de EU protectionisme te voorkomen en gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen op de interne markt. Al vanaf de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en later bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (de voorloper van de Europese Unie) is in de jaren 50 van de vorige eeuw vastgelegd dat het verlenen van staatssteun niet zomaar mogelijk is. In de loop der tijd zijn er bovendien steeds meer mogelijkheden gecreëerd om staatssteun op een minder belastende manier rechtmatig te verlenen. De Europese Commissie, die namens de EU toezicht houdt op de naleving van de staatssteunregels, heeft met een recente modernisering deze mogelijkheden meer dan ooit uitgebreid. Medio 2014 is het nieuwe regelgevend kader afgerond. Vervolgens is in het voorjaar van 2016 de Mededeling over het begrip staatssteun gepubliceerd, die dient als een leidraad voor het staatssteunrecht.

Door het moderniseringsproces hebben steunverlenende autoriteiten ruime mogelijkheden om steun te verlenen zonder voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie. Hieraan gekoppeld rust een veel grotere verantwoordelijkheid voor de naleving van de staatssteunregels op de Lidstaten. Het correct toepassen van de regels door de steunverlenende autoriteiten is daarbij een essentiële schakel. De aanmeldingsprocedure (met een

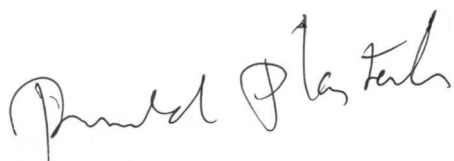
goedkeuring van de Commissie vooraf) is met name voorbehouden aan grote subsidieregelingen en steunmaatregelen die een grote impact kunnen hebben op de mededinging in de interne markt. Dit geeft meer ruimte aan overheden om kleinere steunmaatregelen sneller staatssteunproof te verlenen. De regels zijn ondanks de door de Europese Commissie doorgevoerde vereenvoudigingen nog altijd complex en voer voor interpretatie.

De directe aanleiding voor het schrijven van de Handreiking is de modernisering van de staatssteunregels en de daarbij gepaard gaande verantwoordelijkheden voor de lidstaat Nederland en steunverlenende autoriteiten, zoals ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen. Daarnaast leefde bij de ministeries al langer de wens om voor de verschillende overheden dezelfde informatie over staatssteunregels en staatssteunbeleid beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken. Deze handreiking is opgesteld met de kennis die beschikbaar is in het Interdepartementaal Staatssteun Overleg (ISO), waarin naast ministeries ook het IPO en de VNG participeren. Daarnaast hebben ook enkele medewerkers van gemeenten en provincies meegelezen en hun praktijkervaring ingebracht.

Met deze Handreiking hebt u een onmisbaar hulpmiddel in handen om tijdig na te kunnen gaan welke staatssteunaspecten moeten worden betrokken bij de uitvoering. En niet onbelangrijk, hoe u aan meer informatie kunt komen in het geval er vragen zijn.

Door plaatsing van deze Handreiking op de website van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, met een link naar het Expertisecentrum Europees Recht, en van de stichting Kenniscentrum Europa decentraal is de informatie, voorzien van weblinks, makkelijk toegankelijk. Vanuit onze verantwoordelijkheid voor het beschikbaar stellen van voldoende informatie voor ministeries en decentrale overheden bevelen wij deze Handreiking van harte bij u aan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



De minister van Economische Zaken,





# 1

## Inleiding

De Europese Unie wil protectionisme voorkomen en gelijke concurrentievoorwaarden scheppen voor alle ondernemingen op de interne markt. Het EU-recht vormt een kader van het ordeningsbeleid van Lidstaten. Om te voorkomen dat er door overheidsingrijpen situaties van oneerlijke concurrentie ontstaan, is controle op steun door de overheid, oftewel staatssteun, aan ondernemingen dan ook een belangrijk onderdeel van het Europese mededingingsbeleid. In het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) zijn regels over staatssteun opgenomen.

Overheden (ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen) moeten bij voorgenomen overheidsmaatregelen rekening houden met de Europese regels voor staatssteun. Bij die regels ten behoeve van een goed werkende interne markt zonder verstoring van de mededinging houdt het EU-recht overigens rekening houden met de taak die overheden hebben om vanwege het publieke belang bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren.

Ongelijke concurrentie voor Nederlandse ondernemers kan ontstaan door steunmaatregelen voor concurrenten door andere Lidstaten. Andersom geldt: ook Nederland kan niet zomaar staatssteun verlenen om Nederlandse ondernemingen te bevoordelen ten opzichte van concurrentie uit andere Lidstaten.

Indien overheidsingrijpen wenselijk wordt geacht, zal de overheid bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen stimuleren of reguleren. Daarbij moet worden gezien – naast de vraag op welke wijze dit overheidsingrijpen het meest effectief en minst marktverstoring is te realiseren – rechtmatig kan worden vormgegeven. Als het voorgenomen overheidsingrijpen met zich meebrengt dat de mededinging tussen partijen, die economische activiteiten ontplooiën, mogelijk wordt verstoord, moet rekening worden gehouden met de regels over staatssteun. Dit om te voorkomen dat er sprake is van staatssteun of, als dit het geval is, de staatssteun zo vorm te geven dat deze steun als geoorloofd kan worden aangemerkt. Vragen over staatssteunaspecten van maatregelen kunnen op velerlei manieren aan de orde komen, zoals: in de Tweede Kamer, bij provinciale staten, bij de gemeenteraad, door controle van de Europese Commissie, of bij de nationale of Europese rechter.

Vragen uit de praktijk zijn bijvoorbeeld: mocht de minister/wethouder deze subsidie verlenen (ook al betreft het een stichting)? Kan de gemeente een buurtvereniging sponsoren? Kan de wethouder de plaatselijke voetbalclub redden? Is deze grondtransactie wel marktconform? Kan deze deelneming in een vennootschap zomaar? Waarom bemoeit Europa zich met onze omroepen of woningcorporaties?

### Handreiking Staatssteun is hulpmiddel voor tijdige signalering

Deze Handreiking Staatssteun voor de overheid is bedoeld als hulpmiddel voor de beleidsmedewerker en financiële of juridische medewerker bij een ministerie of decentrale overheid (provincie, gemeente, waterschap). Immers, elk van deze organisaties is zelf verantwoordelijk voor het naleven van de staatssteunregels. Met deze Handreiking Staatssteun voor de overheid wordt kennis die beschikbaar is, gebundeld en toegankelijk gemaakt.

Deze Handreiking geeft de basisregels over staatssteun: hoe herken je staatssteun en hoe ga je er vervolgens mee om. Verder geeft de Handreiking Staatssteun voor de overheid via links en bijlagen inzicht in de stappen die moeten worden doorlopen om voorgenomen overheidsingrijpen te laten voldoen aan de staatssteunregels. Door vroegtijdig een staatssteunspecialist bij voorgenomen maatregelen te betrekken, kan een dergelijke maatregel zodanig worden vormgegeven dat deze in overeenstemming is met de staatssteunregels. Mocht een voorgenomen overheidsmaatregel kwalificeren als staatssteun, dan is aanpassing van de voorgenomen maatregel nog mogelijk en kan worden nagegaan hoe deze in overeenstemming kan worden gebracht met de staatssteunregels, zodat het beoogde beleidseffect rechtmatig kan worden gerealiseerd. Het is tevens raadzaam interne procedureregels vast te leggen om te waarborgen dat tijdig aandacht wordt besteed aan de staatssteunaspecten van voorgenomen beleid. De financiële en de juridische afdelingen kunnen daarbij een rol spelen. De meeste ministeries en ook enkele provincies/gemeenten hebben naleving van de staatssteunregels geborgd met een interne procedure. Op deze wijze wordt het risico, dat bestuurders onjuiste besluiten nemen met eventueel negatieve pers en financiële gevolgen voor betrokken ondernemingen, beperkt.

### Bundelen en actualiseren van informatie over staatssteunregels

Aanleiding voor deze handreiking is het beter bundelen en actualiseren van beschikbare informatie over staatssteun in Nederland en het State Aid Modernisation-programma, dat vanaf 2013 door de Europese Commissie (hierna: Commissie) in gang is gezet. De Commissie heeft de regels op het gebied van staatssteun aangepast. Op 19 mei 2016 heeft de Commissie ook de Mededeling over het begrip staatssteun, als sluitstuk van de modernisering, vastgesteld. Hierin geeft de Commissie een toelichting op de staatssteuncriteria. Zie paragraaf 2.2.

De grootste wijziging in het staatssteunbeleid van de Commissie is dat de Commissie sinds medio 2014 meer mogelijkheden biedt om voor bepaalde categorieën steunmaatregelen gebruik te maken van een vrijstelling van de verplichting om staatssteun vooraf ter goedkeuring te melden.

Nog steeds is onder andere van belang: het bepalen van het stimulerend effect; het niet verlenen van steun aan ondernemingen in moeilijkheden of aan ondernemingen die nog onverenigbare staatssteun moeten terugbetalen; het bepalen van de maximaal toegestane steun; het bepalen van de steunontvangers, hun kwalificatie als mkb-bedrijf of grote onderneming alsmede uitvoeringszaken zoals tijdige kennisgeving van het gebruikmaken van een vrijstelling, goede dossiervorming en het voldoen aan de bewaarplicht van 10 jaar.

In 2013 tot en met 2015 zijn ook de beleidskaders, die de Commissie gebruikt bij haar beoordeling van aan te melden steunmaatregelen, gemoderniseerd. Toepassing van de staatssteunregels vergt anno 2016 een zorgvuldige beoordeling vooraf binnen de Lidstaat zelf. Onder meer door een verruimd vrijstellingenbeleid van aanmelding van staatssteun bij de Commissie verwacht de Commissie – meer dan voorheen – van de Lidstaten dat de bevoegde autoriteiten in hun interne processen checks inbouwen die borgen dat zowel ex ante als ex post op de naleving van de steunregels wordt gecontroleerd (één daarvan is het ‘vier ogen’ principe in een organisatie als onderdeel van de ex ante check op verenigbaarheid). Om dit te faciliteren heeft de Commissie een checklist ontwikkeld die ook Nederlandse overheden kunnen gebruiken als hulpmiddel, zie daarvoor de link verderop in de tekst. Belangrijke wijziging is, dat er in plaats van controle vooraf bij de aanmelding van staatssteun meer tussentijdse monitoring op (de handhaving van) de staatssteunregels en controle achteraf door de Commissie plaatsvindt.

Ook wordt er bij de rapportages meer informatie verlangd dan voorheen.

En als er eenmaal staatssteun is verleend, moet er blijvend aandacht zijn voor de consequenties van eventuele wijzigingen in de steunmaatregel enerzijds en het blijven voldoen aan de regels van de Commissie anderzijds.

### Belangrijke aandachtspunten

Bij de monitoringsexercities in Lidstaten door de Commissie komt zij vaak de volgende ‘common pitfalls’ tegen:

- De bevoegde autoriteiten in Lidstaten hebben niet herkend dat een overheidsmaatregel kwalificeert als staatssteun, met name dat er sprake is van economische activiteiten;
- Door bevoegde autoriteiten is niet gecheckt of het project of de subsidiabele activiteiten niet begonnen zijn voordat de steunaanvraag is ingediend. Als er kosten zijn gemaakt voor de steunaanvraag, worden alleen deze kosten uitgesloten maar wordt niet bepaald dat het project of de activiteiten niet voor steun in aanmerking komen;
- Door bevoegde autoriteiten wordt de steun toekenning gekoppeld aan beperkingen die in strijd zijn met het Verdrag, zoals de eis dat begunstigen een hoofdvestiging in de betreffende lidstaat moeten hebben, de eis dat hoofdzakelijk nationale producten of diensten gebruikt moeten worden, de eis dat de resultaten van een gesteund project in de lidstaat zelf geëxploiteerd moeten worden, of de eis dat bepaalde activiteiten in de steunverlenende lidstaat behouden moeten blijven ook na de voltooiing van het gesteunde project;
- Door bevoegde autoriteiten worden de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) regels over steun voor kwetsbare werknemers en werknemers met een handicap ook toegepast voor steun voor werknemers die niet in de uitputtende lijst van de betreffende steuncategorieën voorkomen;
- De bevoegde autoriteiten hebben de regels over de toegestane in aanmerking komende kosten niet nageleefd en hebben ook kosten voor steun in aanmerking genomen die niet in de definitie van de betreffende in aanmerking komende kosten van de betreffende steuncategorie staan;
- De bevoegde autoriteiten hebben niet alle regels over de ‘samenwerkingsbonus’ zoals bedoeld in het steunkader voor Onderzoek, ontwikkeling en innovatie (OOI) of de OOI steuncategorie in de AGVV in acht genomen, in het bijzonder de eis dat geen enkele onderneming meer dan 70% van de in aanmerking komende kosten voor haar rekening neemt;



- De bevoegde autoriteiten hebben bepaalde eisen bij het verlenen van 'de-minimis' steun niet toegepast, zoals de eisen over uitgesloten sectoren of de eisen over cumulatie;
- Bevoegde autoriteiten in Lidstaten zijn niet nagegaan of hun bestaande (goedgekeurde) steunmaatregelen aangepast moeten worden aan de nieuwe staatssteun kaders;
- Door bevoegde autoriteiten in Lidstaten is niet gecheckt of de nieuwe steun die zij willen geven het maximale steunpercentage of het maximale steunplafond niet overschrijdt.

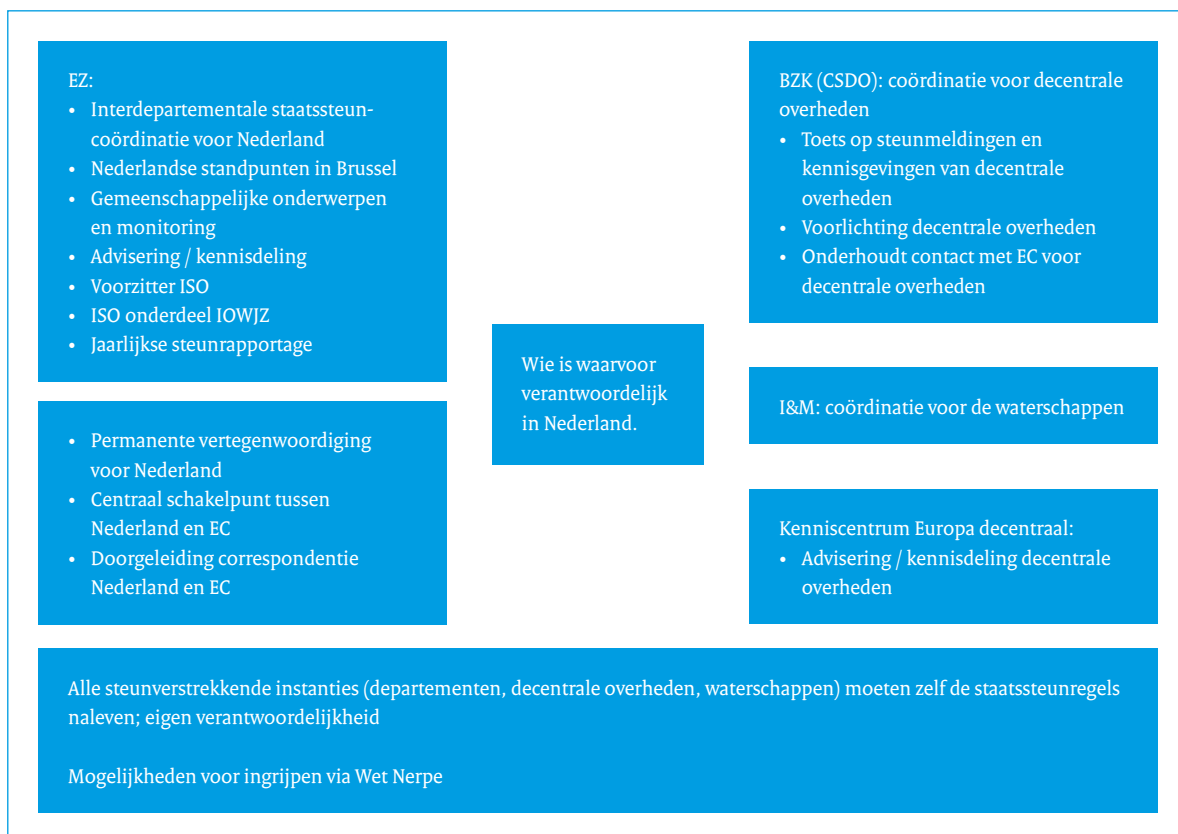
### Leeswijzer

Na deze inleiding volgt in paragraaf 2.1 een stroomschema met de staatssteuncriteria om te bepalen wanneer een voorgenomen maatregel al dan niet kwalificeert als staatssteun. Daarbij is er nadrukkelijk aandacht voor de Mededeling van de Commissie over het begrip staatssteun in paragraaf 2.2. De staatssteuncriteria worden vervolgens in paragraaf 2.3 tot en met 2.8. nader uitgelegd. In paragraaf 2.9 volgt het stroomschema aangevuld met een overzicht

van de mogelijkheden om staatssteun geoorloofd te verlenen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen bij de Commissie aan te melden staatssteun en staatssteun waarvoor een vrijstelling van aanmelding geldt. In paragraaf 3 worden die verschillende mogelijkheden om geoorloofd staatssteun te verlenen verder uitgelegd. In paragraaf 4 volgt een uitleg over de procedureregels voor staatssteun.

In paragraaf 5 worden enkele voorbeelden uitgewerkt. Paragraaf 6 gaat in op het toezicht door de Commissie en de verplichtingen na een kennisgeving of aanmelding ter goedkeuring van staatssteun bij de Commissie. Vervolgens behandelt paragraaf 7 de risico's van het niet of onjuist volgen van de procedures die voor staatssteun gelden. Tenslotte volgen bijlagen met nadere informatie, zoals een standaard de-minimisverklaring en een vragenlijst ter voorbereiding op een gesprek met de Commissie over een staatssteundossier. Ook wordt een kort overzicht gegeven van relevante jurisprudentie en besluiten van de EC tot op dit moment. Daarnaast staan ook nuttige links vermeld naar modellen en uitleg van de Commissie, de rijksoverheid en de VNG.

Voor informatie over de organisatie van staatssteun binnen Nederland, zie bijgaande figuur.



## 2

## Wanneer is er sprake van staatssteun?

### 2.1 Stroomschema beoordelen steunmaatregel

Het onderstaande stroomschema geeft een overzicht van de stappen die moeten worden gezet om te bepalen of een overheidsmaatregel kwalificeert als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. In de paragrafen 2.3 tot en met 2.7 worden de vragen 1 t/m 5 nader uitgelegd.

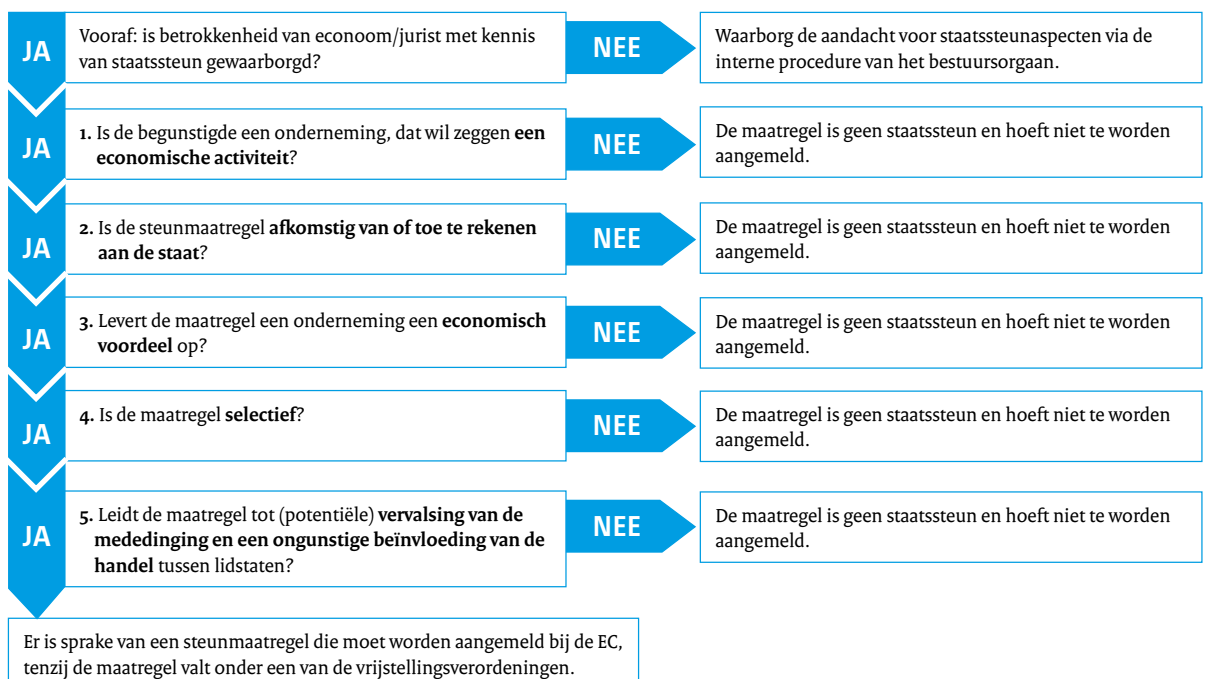
Bij staatssteun moeten we denken aan overheidsmaatregelen in de zin van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Er is alleen sprake van staatssteun als de maatregel voldoet aan alle 5 criteria die in dit artikel staan. Let wel: de criteria worden door de Commissie en de Europese rechter ruim en functioneel uitgelegd. Dat betekent dat zij door juridische constructies heen prikken en kijken naar de feitelijke uitwerking op de markt. De Commissie kijkt vooral naar de gevolgen voor de concurrentiepositie van de onderneming. En dat kan ook een stichting of vereniging zijn. Niet de vorm of het doel, maar het effect dat de overheidsmaatregel heeft, is doorslaggevend. Van belang is verder, dat naar de verschillende niveau's van begunstiging moet worden gekeken. Niet enkel de direct begunstigde kan een niet-marktconform voordeel krijgen, maar ook andere betrokkenen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een subsidie wordt 'doorgegeven'. Zie hierna de uitwerking van de verschillende criteria.

Hierna volgt uitleg over de voorwaarden voor staatssteun, mede aan de hand van de Mededeling over het begrip staatssteun van de Europese Commissie en de stappen die dan gezet kunnen worden.

Om te bepalen of een voorgenomen overheidsmaatregel kwalificeert als staatssteun moet aan de volgende voorwaarden worden getoetst. Een overheidsmaatregel levert pas staatssteun op als aan alle hieronder opgesomde voorwaarden is voldaan:

- Is de begunstigde een onderneming, dat wil zeggen **een entiteit die economische activiteiten verricht**?
- Is de steunmaatregel **afkomstig van of toe te rekenen aan de staat**?
- Levert de maatregel een onderneming een **economisch voordeel** op?
- Is de maatregel **selectief**?
- Leidt de maatregel tot (potentiële) **vervalsing van de mededinging** en een **ongunstige beïnvloeding van de handel** tussen lidstaten?

Indien aan alle hierboven opgesomde voorwaarden is voldaan en de overheidsmaatregel dus staatssteun behelst (dan wordt gesproken van 'een steunmaatregel'), kan worden overwogen of de voorgestelde overheidsmaatregel zo kan worden aangepast dat er geen sprake is van staatssteun. Is dat niet mogelijk of wenselijk, dan dient te worden nagegaan of de steunmaatregel zo kan worden vormgegeven dat deze met de interne markt verenigbaar is.



In beginsel is het niet toegestaan om staatssteun te verlenen, maar er zijn mogelijkheden om de staatssteun in overeenstemming te brengen met het VWEU. In eerste instantie geldt de verplichting om steunmaatregelen aan te melden voor een beoordeling door de Commissie. Daar kan over het algemeen flink wat tijd mee gemoeid zijn. Maar er zijn ook mogelijkheden om daar niet aan toe te hoeven komen.

Daarvoor kan allereerst worden bekeken of er gebruik gemaakt kan worden van een uitzondering op de aanmeldingsplicht, een zogenoemde groepsvrijstellingsverordening, zoals de Algemene Groepsvrijstellingsverordening en de de-minimisverordening. Deze vrijstellingsverordeningen worden in hoofdstuk 3 van deze handreiking besproken. Als dat niet mogelijk is, dan dient de steunmaatregel ter voorafgaande goedkeuring aan de Commissie worden voorgelegd. De Commissie wordt dan gevraagd om de steunmaatregel verenigbaar te verklaren met de interne markt op basis van artikel 107 lid 2 of lid 3 VWEU.

De Commissie heeft op veel terreinen beleidsregels in de vorm van richtsnoeren, kaderregelingen en mededelingen gepubliceerd. Daarin zet zij haar beleid uiteen, aan de hand waarvan zij steunvoornemens toetst. Een overheidsmaatregel mag niet worden uitgevoerd zolang de goedkeuring van de Commissie niet is verkregen (standstill). Meer informatie daarover is te vinden in paragraaf 3.7 en in hoofdstuk 4. Daarnaast zijn er nog regels die altijd van toepassing zijn bij staatssteun, zoals over transparantie en evaluatie bij staatssteun. Zie hiervoor paragraaf 6.3 en 6.4.

## 2.2 Mededeling Europese Commissie over het begrip staatssteun

Op 19 mei 2016 heeft de Commissie de Mededeling over het begrip staatssteun vastgesteld. Dit is het sluitstuk van de modernisering van de staatssteunregels door de Commissie in 2014 en 2015. In deze mededeling legt de Commissie in bijna 70 pagina's uit wat er wordt verstaan onder het begrip staatssteun. De Commissie verduidelijkt de sleutelbegrippen met betrekking tot het begrip staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU. Dit moet bijdragen tot een eenvoudiger, transparantere en coherenter toepassing van dit begrip in de hele Europese Unie.

Deze mededeling ziet alleen op het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, dat zowel de Commissie als de overheden in de Lidstaten (met inbegrip van de nationale rechter) moeten toepassen in samenhang met de aanmeldings- en standstill-verplichtingen die in artikel 108, lid 3, van het Verdrag zijn vastgesteld. Deze mededeling ziet niet op de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt overeenkomstig artikel 107, leden 2 en 3, en artikel 106, lid 2, van het Verdrag, die door de Commissie moet worden beoordeeld.

Aangezien het begrip staatssteun een objectief en juridisch begrip is dat rechtstreeks door het Verdrag wordt omschreven, wordt in deze mededeling duidelijk gemaakt hoe de Commissie artikel 107, lid 1, van het Verdrag, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, interpreteert. Voor kwesties die nog niet door de Unierechter zijn onderzocht, zet de Commissie uiteen hoe zij meent dat het begrip staatssteun dient te worden begrepen. De in deze mededeling geformuleerde standpunten laten de uitlegging van het begrip staatssteun door de Unierechter onverlet; de referentie bij uitstek voor de uitlegging van het Verdrag is steeds de rechtspraak van de Unierechter.

Het is dus belangrijk om, naast deze Handreiking Staatssteun voor de overheid en informatie op de pagina 'criteria staatssteun' op de website van Europa Decentraal, voor verdere informatie over de staatssteuncriteria deze Mededeling van de Commissie en de gepubliceerde besluiten van de Commissie bij een staatssteunanalyse van een voorgenomen maatregel te betrekken. Daarnaast is het belangrijk ook ontwikkelingen in de jurisprudentie van de Unierechter te blijven volgen. In bijlage 3 zijn de belangrijkste uitspraken tot op dit moment kort samengevat.

## 2.3 Ondernemingen en economische activiteit

Van belang is allereerst dat de staatssteunregels enkel van toepassing zijn als de begunstigen van de steun ondernemingen zijn in de zin van het EU recht. Uit rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat iedere entiteit die economische activiteiten verricht, als een onderneming moet worden beschouwd. **Economische activiteiten** bestaan, volgens het Hof, uit het **aanbieden van goederen en/of diensten op een markt**.

Kortom, iedere entiteit die goederen en/of diensten op een markt aanbiedt, wordt voor de toepassing van de staatssteunregels als onderneming aangemerkt. Dit houdt in dat de rechtsvorm van een entiteit in het nationale recht niet van invloed is op de kwalificatie van die entiteit als onderneming. Ook de vraag of de betrokken entiteit is opgezet om winst te maken is niet relevant; ook niet op winstgerichte entiteiten, zoals bijvoorbeeld stichtingen, kwalificeren als een onderneming wanneer zij economische activiteiten verrichten.

Ter onderscheiding daarvan: als er sprake is van een openbaar gezag taak (een taak voorbehouden aan de overheid), van basistaken of van openbaar toegankelijk infrastructuur dan valt de activiteit niet onder het begrip economische activiteit. Dit kan afhankelijk zijn van de vraag hoe een land die specifieke activiteiten bestuurlijk heeft ingericht. Een Lidstaat kan namelijk besluiten om bepaalde (overheids)taken aan de markt over te laten.

**Voorbeelden zijn:**

- Openbaar gezag taak: luchtverkeerscontrole, defensie- en politietaken, maritieme handhaving- en inspectietaken, gebiedsontwikkeling van overheidsterreinen door overheden, verzamelen van data voor publiek gebruik op basis van een verplichting tot ontsluiting van de data;
- Basistaken zoals sociale zekerheid en zorg, mits op solidariteit gebaseerd;
- Algemeen openbaar toegankelijke infrastructuur: parken, voor een ieder toegankelijke weg, openbaar parkeren; zie uitleg in de 'analytical grids on infrastructure' en de paragraaf over infrastructuur in de Mededeling over het begrip staatssteun van de Europese Commissie;
- Het ter beschikking stellen van en toezicht houden op terreinen in overeenstemming met de plaatselijke plannen voor stedenbouw en ruimtelijke ordening.

Daarnaast is in de Europese rechtspraak duidelijk gemaakt dat het begrip **'onderneming' een functioneel begrip** is. Dit houdt in dat entiteiten die op het eerste gezicht mogelijk niet als ondernemingen worden gezien (bijvoorbeeld stichtingen, gemeenten, provincies, onderzoeksorganisaties etc.), dit toch zijn indien zij economische activiteiten verrichten. Dit betekent ook dat een entiteit een onderneming kan zijn voor slechts een deel van haar activiteiten. Om te bepalen of er bij de activiteiten waarvoor steun wordt verleend sprake is van economische activiteit, en daardoor van een onderneming voor zover het die activiteiten betreft, zal dan ook steeds moeten worden nagegaan welke activiteiten een entiteit ontplooit. Zie ook informatie over het begrip economische activiteit op de website van de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

Een voorbeeld: een vereniging met betalende leden biedt haar leden bepaalde voordelen, zoals juridisch advies. Ondanks dat deze vereniging geen winst-oogmerk heeft, moet deze toch worden aangemerkt als een onderneming. De vereniging biedt met haar activiteiten namelijk een dienst aan op een (commerciële) markt. Namelijk die van juridisch advies en treedt daarmee in concurrentie met andere ondernemingen. Als aan een dergelijke vereniging een subsidie wordt toegekend, zal deze in principe worden aangemerkt als staatssteun (als ook aan de andere voorwaarden voor staatssteun wordt voldaan). Allereerst moet worden nagegaan of de activiteit waarvoor subsidie wordt aangevraagd een economische activiteit is. Als dat niet zo is, dan wordt bovendien aangeraden in een dergelijk geval een bepaling in de subsidiebeschikking op te

nemen waarin staat dat de verleende subsidie niet mag worden gebruikt voor economische activiteiten. Als aan een vereniging voor niet-economische activiteiten subsidie wordt verleend en zij daarnaast ook economische activiteiten ontplooit, is het bovendien raadzaam dat van de vereniging wordt geëist dat zij een gescheiden boekhouding bijhoudt tussen economische en niet-economische activiteiten.

## 2.4 Is de steunmaatregel afkomstig van de staat? Is de steunmaatregel toe te rekenen aan de staat en gaat het om staatsmiddelen?

Het gaat hierbij om de vraag of de overheidsmaatregel ten eerste **aan de staat kan worden toegerekend** en ten tweede of deze **met staatsmiddelen is bekostigd**.

1. Een steunmaatregel is in ieder geval toerekenbaar aan de staat (hiermee wordt bedoeld: de Lidstaat) als de steun wordt verleend door een (decentrale) overheid. Wordt de steunmaatregel verleend door lichamen onder controle van de overheid, bijvoorbeeld een overheidsbedrijf of privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), dan moet worden nagegaan of de overheid een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de steunmaatregel. Dit kan zelfs aan de orde zijn, wanneer de overheid een heffing en bestemming van die heffing binnen een sector reguleert, zonder dat de gelden op de begroting van de overheid hebben gestaan. Zo concludeerde de Commissie over de Nederlandse woningcorporaties dat het opgezette fonds en het steunstelsel wettelijk zijn geregeld, dus door een handeling van de staat, en daarmee de maatregel toerekenbaar is aan de staat.
2. Bovendien dient de steunmaatregel met staatsmiddelen te zijn bekostigd. Dit houdt in dat de middelen afkomstig moeten zijn van de overheidssector. Soms kunnen zelfs particuliere middelen als staatsmiddelen worden gezien; daarvoor heeft de Unierechter voorwaarden ontwikkeld. In haar besluit over de woningcorporaties concludeerde de Commissie, dat het betreffende fonds door de staat was opgezet en wordt geëxploiteerd en wel degelijk fungeert als instrument voor overheidsbeleid. Daardoor achtte zij, dat met de steunmaatregel staatsmiddelen werden overgedragen. Ook middelen afkomstig van decentrale overheden worden als staatsmiddelen beschouwd. De overdracht van staatsmiddelen kan op veel verschillende manieren, maar de wijze waarop de staatsmiddelen worden overgedragen doet er eigenlijk niet toe.

Een positieve overdracht, zoals bij een subsidie het geval is, is niet vereist; ook de derving van inkomsten voor de staat ('ten laste van de staat') wordt hieronder begrepen. In de praktijk kunnen daarnaast financiële middelen, die door de rijksoverheid in het kader van bijvoorbeeld een regeling of convenant aan een provincie of gemeente worden verstrekt om bepaalde doelen te verwezenlijken, staatssteun opleveren. Als de provincie of gemeente deze middelen slechts 'doorgeven' en aan de overige staatssteuncriteria wordt voldaan is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de naleving van de staatssteunregels. Als er staatsmiddelen overgaan naar de provincie of gemeente met beleidsruimte, dan is er weliswaar sprake van overgang van staatsmiddelen maar niet van een voordeel voor een onderneming, dus is er geen sprake van staatssteun. Vervolgens moet bij de invulling van het beleid op het decentrale niveau een staatssteuntoets worden uitgevoerd.

## 2.5 Leveren de staatsmiddelen een (economisch) voordeel op?

Vervolgens vereist de kwalificatie als staatssteun dat de betrokken onderneming dankzij de steunmaatregel een economisch voordeel ontvangt. Met dit criterium wordt ook duidelijk dat staatssteun veel meer kan omvatten dan subsidies aan ondernemingen. Het gaat hierbij om **ieder economisch voordeel dat de betrokken onderneming zonder de overheidsmaatregel, dus onder normale marktvoorwaarden, niet had verkregen.**

Verbeterd de financiële situatie van de onderneming als gevolg van het overheidsoptreden, bijvoorbeeld als de overheid de lasten verlicht die normaliter op het budget van een onderneming drukken, dan is er sprake van een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Het begrip voordeel is zeer ruim en kan verschillende vormen aannemen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan:

- subsidies: subsidies op basis van een regeling, maar ook incidentele subsidies bijvoorbeeld rechtstreeks op basis van de begroting;
- leningen tegen niet-marktconforme voorwaarden (zoals een lagere rente, langere looptijd of gunstige aflossingsvoorwaarden);
- overheidsgaranties tegen niet-marktconforme voorwaarden (zoals een lagere premie);
- de verkoop of verhuur van gronden of gebouwen voor een lagere prijs dan de marktprijs;
- het betalen van kunstmatig verhoogde prijzen door de overheid;
- het afdekken van exploitatieverliezen;
- gunstiger voorwaarden dan oorspronkelijk gepland na het doorlopen van een aanbestedingsprocedure;

- voordeel in natura, bijvoorbeeld het om niet ter beschikking stellen van personeel;
- de kwijtschelding van schulden; en
- belastingmaatregelen, zoals lagere tarieven, smallere belastinggrondslag, speciale afschrijving.

Overheden kunnen voorkomen dat een overheidsmaatregel als staatssteun kwalificeert door marktconform te handelen. Dit houdt in dat de overheid bijvoorbeeld de marktprijs betaalt voor een opdracht voor het leveren van goederen, diensten of werken. Of dat de overheid een investering doet die onder dezelfde omstandigheden ook acceptabel zou zijn voor een particuliere investeerder, zoals marktconforme leningen, garanties of het verhuren van vastgoed. Een openbare aanbesteding is een manier waarop kan worden verzekerd dat een werk/dienst/levering tegen een marktprijs verkregen wordt. Daarom wordt bij een aanbesteding de tegenprestatie van de overheid in beginsel niet gezien als staatssteun als er daadwerkelijk sprake is van een overheidsopdracht. Dus als de overheid daarmee inkoopt voor eigen gebruik/ geen kosten voor rekening neemt die bij een marktpartij horen te liggen.

Om te toetsen of er sprake is van marktconform handelen en niet van staatssteun, hanteert de Commissie het zogenoemde Market Economy Operator Principle (MEO). De Commissie heeft dit ontwikkeld om vast te kunnen stellen of met transacties van overheden staatssteun gemoeid is door na te gaan of een particuliere marktdeelnemer, onder normale marktomstandigheden, ook met de betrokken transactie had ingestemd. Indien een overheid in overeenstemming met het MEO beginsel handelt, is met de transactie geen staatssteun gemoeid.

### Nadeelcompensatie

Indien er sprake is van nadeelcompensatie kwalificeert dat niet als staatssteun, omdat een schadevergoeding doorgaans geen selectief voordeel voor de betrokken onderneming met zich meebrengt. Onder nadeelcompensatie wordt hier verstaan een vergoeding van schade die voortvloeit uit een rechtmatige overheidsdaad en waarbij de schade onevenredig groot is ten opzichte van een referentiegroep. Enkele voorbeelden van een situatie waarin het compenseren van nadeel aan de orde kan zijn, zijn: bedrijfsverplaatsingen, onteigening, aanleg van (openbare) infrastructuur, waardoor bedrijven tijdelijk niet bereikbaar zijn en planologische wijzigingen.

Onevenredige schade voor personen of bedrijven als gevolg van het handelen of nalaten van de overheid kan worden gecompenseerd door een passende schadevergoeding. Deze schadevergoeding of nadeelcompensatie kan geschieden op basis van bestaande wetten en regelingen of moet terug te voeren zijn op algemeen geldende rechtsbeginselen en de rechtspraak over nadeelcompensatie. Bovendien moet er sprake zijn van causaal verband tussen het rechtmatig

handelen van het betrokken overheidslichaam en de schade voor een bepaalde (groep) ondernemingen. De schade moet niet behoren tot het normale ondernemingsrisico en de onderneming moet buiten zijn eigen schuld onevenredig zwaar zijn getroffen. De schade moet op een objectieve wijze worden berekend en geverifieerd (bij voorkeur door middel van een onafhankelijke taxatie) om overcompensatie, en daarmee alsnog staatssteun, te voorkomen.

De meest 'duidelijke' weg voor een bestuursorgaan is het besluit van nadeelcompensatie rechtstreeks te baseren op nationale regels, zoals de Onteigeningswet, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening (planschade) en de Boswet. Er zijn ook uitwerkingen in een regeling, bijvoorbeeld de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014 en de Circulaire Schadevergoedingen Wet Milieubeheer. Zie de aparte ICER-handreiking uit 2007 bij de links.

## 2.6 Is dit met staatsmiddelen bekostigd (economisch) voordeel selectief voor bepaalde ondernemingen?

Er is sprake van staatssteun als er sprake is van economische voordelen voor zover die selectief van aard zijn. Er is al snel sprake van selectiviteit. Dat houdt in dat voordelen die ten goede komen aan bepaalde ondernemingen (dat kan ook één onderneming betreffen), categorieën van ondernemingen of bepaalde economische sectoren of geografische gebieden binnen het toepassingsbereik van het criterium selectiviteit vallen.

**Voorbeeld 1:** er wordt voor één project subsidie aangevraagd, waarbij meerdere ondernemingen zijn betrokken omdat ze samen zijn verenigd in een consortium, waarbij de aanvraag door één penvoerder wordt gedaan.

**Voorbeeld 2:** één onderneming vraagt subsidie aan en schakelt daarbij derden in (zoals congresorganisator, zaalverhuur, webdesigner). Op het achterliggende niveau kan sprake zijn van (indirecte) staatssteun. Dit moet tevens in de steunanalyse worden betrokken.

Omgekeerd betekent dit dat algemene maatregelen, waar daadwerkelijk alle ondernemingen die binnen Nederland actief zijn van kunnen profiteren buiten het bereik van de staatssteunregels vallen.

Er is niet snel sprake van een algemene maatregel die voor alle sectoren en alle ondernemingen geldt.

Een voorbeeld van een maatregel die wel als algemene maatregel door de Commissie is beoordeeld, is de Energie Investerings Aftrek (EIA). De Commissie somt in haar besluit over het Q7-windpark de volgende kenmerken op, met verwijzing naar de Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen:

- De EIA staat open voor alle bedrijven op voet van gelijkheid. Het minimumbedrag voor de in aanmerking te nemen kosten is vrij laag, hetgeen de maatregel vrij toegankelijk maakt voor zowel kleine als grote bedrijven;
- De EIA steun wordt gegeven zonder discretionaire bevoegdheid van de staat op basis van objectieve criteria. Derhalve kan de werkingssfeer of de praktische toepassing van de maatregel niet beperkt worden op individuele basis;
- De EIA maatregel is zonder uitzondering van toepassing op alle energiebesparende bedrijfsmiddelen; ten minste een deel van deze middelen worden in grote mate gebruikt door ondernemingen in alle sectoren van de economie;
- De EIA maatregel is gericht op een EU-doelstelling van algemeen economisch beleid (energiebesparing).

Voor provinciale en gemeentelijke maatregelen zal ook al snel selectiviteit worden aangenomen, omdat er sprake is van geografische selectiviteit: de maatregel geldt alleen voor ondernemingen in Europeesrechtelijke zin die gebruik maken van die maatregel binnen de betreffende provincie of gemeente.

Het heffen van gemeentelijke belastingen hoeft echter niet per se regionaal/geografisch selectief te zijn. In de jurisprudentie worden drie situaties geschetst:

1. Belasting concessies die de centrale overheid verleent aan specifieke delen van de Lidstaat. Dergelijke maatregelen zijn selectief en daarmee is er sprake van staatssteun.
2. Op basis het nationaal wettelijk stelsel zijn decentrale autoriteiten bevoegd belasting te heffen in het kader van hun beleidsvrijheid en binnen een gedefinieerde reikwijdte. Deze maatregelen zijn in beginsel niet selectief en dus niet aan te merken als steun, tenzij het stelsel zo is vormgegeven dat het selectieve voordelen geeft aan bepaalde ondernemingen.
3. De decentrale autoriteiten, in de uitoefening van hun bevoegdheden stellen een belasting tarief vast, dat toepasselijk is op de ondernemingen binnen hun territorium, op een niveau onder het nationale tarief. Deze steunmaatregelen zijn doorgaans wel selectief, tenzij ze aan de volgende voorwaarden voldoen.

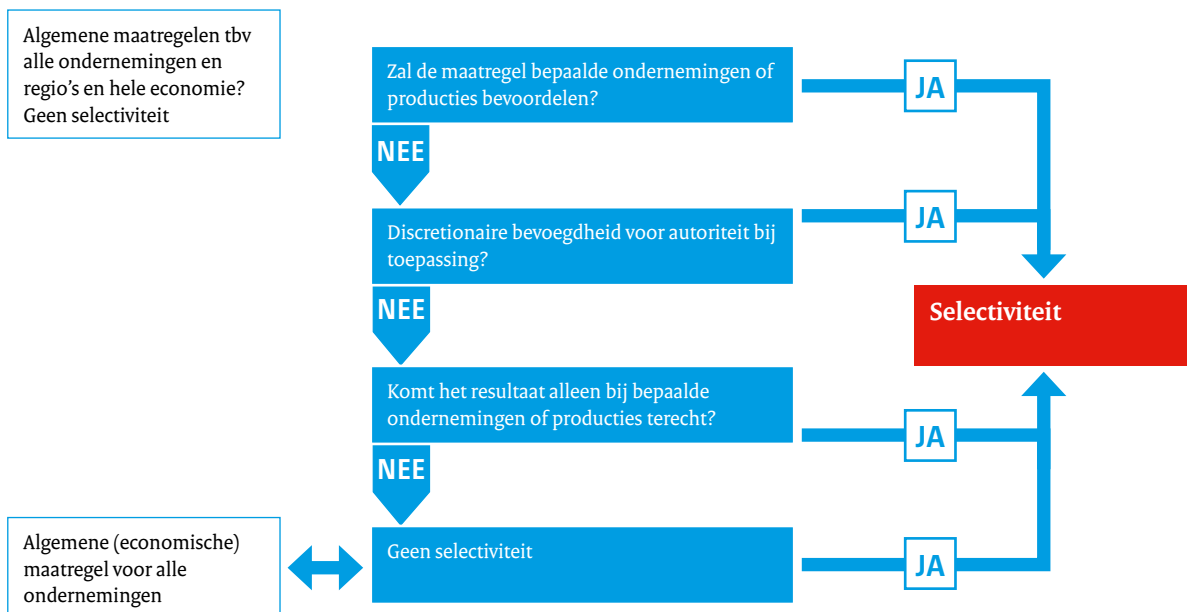
- a. De grondwet/organieke wetten kennen de decentrale autoriteiten een eigen politieke en bestuurlijke status toe vergelijkbaar met dat van de centrale overheid;
- b. De centrale overheid heeft geen directe invloed op de inhoud van de maatregel;
- c. De decentrale overheid draagt de financiële consequenties van de verlaging van de belastingmaatregel.

**Voorbeeld**  
 Is een gemeentelijke verordening over toeristenbelasting of gemakkelijkhedenretributie met een bandbreedte (ondergrens/bovengrens bezoekersaantallen) mogelijk? Dit is verdedigbaar, maar voorzichtigheid is geboden. Situatie 2 lijkt hier op van toepassing. Op basis van de Gemeentewet kunnen gemeenten toeristenbelasting respectievelijk gemakkelijkhedenretributie heffen (art. 224 en 229 Gemeentewet). Het zijn belastinggebieden waar alleen gemeenten over gaan. De gemeentelijke verordening vormt het zogenoemde referentiekader. Het referentiekader zelf kan ook staatssteun zijn, indien, hoewel op het eerste oog generiek (voor elke onderneming geldend) voor een bepaald belastinggebied. Nagegaan zou moeten worden of de bandbreedte uit de betrokken belastingmaatregel een voordeel verschaft aan bepaalde ondernemingen.

Wanneer de gemeentelijke verordening een differentiatie invoert tussen marktdeelnemers die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, kan er sprake zijn van een steunmaatregel. Om deze selectiviteit te voorkomen, moet de belastingmaatregel objectieve criteria bevatten.

**Boven- en ondergrens**  
 Voor wat betreft de **bovengrens** geldt dat de verordening zo opgesteld dient te worden dat dezelfde regels gelden voor alle ondernemingen die zich hebben gevestigd en zullen vestigen binnen de grenzen van de gemeente. De **ondergrens** mag er niet toe leiden dat (het lijkt of) de belastingmaatregel voor één onderneming is ingevoerd. Als door deze ondergrens bijvoorbeeld slechts 1 onderneming belasting moet betalen van de totale bijvoorbeeld 6 ondernemingen, rijst de vraag of dit niet een selectief voordeel geeft voor die 5 ondernemingen die door deze ondergrens niet hoeven te betalen. Echter, een ondergrens mag, bijvoorbeeld uit overwegingen van administratieve lasten. Dan moet de grens, ongeacht het bedrag, objectief onderbouwd kunnen worden.

**Bepalen van selectiviteit**



## 2.7 En heeft dit alles een (potentiële) vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tot gevolg?

Tot slot levert een overheidsmaatregel pas staatssteun op als deze de **mededinging vervalst** of dreigt te vervalsen en de **steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden**.

In de praktijk worden deze voorwaarden vaak tezamen beoordeeld. Als een economisch voordeel wordt verleend aan een onderneming die actief is op een geliberaliseerde markt, meent de Commissie doorgaans dat de mededinging wordt vervalst en ook het handelsverkeer tussen Lidstaten ongunstig kan worden beïnvloed. Als er sprake is van een wettelijk monopolie hoeft daarvan dus geen sprake te zijn. Zo is de markt voor drinkwater in Nederland vanwege de volksgezondheid bij wet voorbehouden aan drinkwaterleidingbedrijven.

De Unierechter heeft zich in de zaak Eventech over Londense taxi's onder meer uitgesproken over het vereiste dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. De Unierechter bevestigt eerdere rechtspraak waarin is vastgesteld dat eventuele plaatselijke of regionale aard van de dienstverlening, dan wel de hoogte of percentage van het steunbedrag van de diensten hierbij niet doorslaggevend is. Uit besluiten van de Commissie volgt dat de bosbouwsector en de vastgoedsector worden gezien als sectoren die open staan voor mededinging en handel tussen lidstaten. Ook in de Nederlandse postsector is de markt geliberaliseerd. Zo mag iedere onderneming, die aan de eisen van de Postwet 2009 voldoet, in Nederland post bezorgen.

Een daadwerkelijke ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de EU is niet vereist. Er dient enkel te worden onderzocht of een steunmaatregel dit handelsverkeer ongunstig *kan* beïnvloeden. Het is voor de Unierechter vaak al voldoende dat niet kan worden uitgesloten dat een steunmaatregel het handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden. Dit zal op basis van de voorzienbare gevolgen van een maatregel moeten worden nagegaan. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat overheidssteun het moeilijker maakt voor ondernemingen uit andere lidstaten om actief te worden op een bepaalde markt.

De Commissie lijkt met het nemen van een zevental besluiten in het voorjaar van 2015 enige ruimte te zoeken bij dit criterium. De Commissie gaat na of de overheidssteun redelijkerwijs niet meer dan een marginaal effect heeft op de voorwaarden voor het handelsverkeer tussen de Lidstaten. Zolang er niet meer dan een marginaal effect is, levert de maatregel geen staatssteun op. De Commissie staat

een marginaal effect dus toe, daar waar de Unierechter expliciet eist dat een ongunstige beïnvloeding moet kunnen worden uitgesloten.

In de besluiten heeft de Commissie geoordeeld dat, gezien de specifieke omstandigheden van de betrokken zaken, de maatregel een zuiver lokaal karakter had en het handelsverkeer tussen de lidstaten dus niet (meer dan marginaal) beïnvloedde. Als kenmerken noemt de Commissie:

- de steun leidt er niet toe dat economische vraagstukken naar de betrokken regio worden aangetrokken en werpt geen belemmeringen op voor de vestiging van ondernemingen uit andere EU Lidstaten,
- de door de begunstigde onderneming geproduceerde goederen of diensten hebben een zuiver lokaal karakter of een geografisch beperkt aantrekkingsgebied, en
- er is niet meer dan een marginaal effect op de markten en consumenten uit aangrenzende lidstaten.

Hierbij kan gedacht worden aan steun voor lokale zwembaden, kleinschalige zorginstellingen of lokale musea.

Het feit dat de Europese Commissie in sommige gevallen bereid is te accepteren dat met een maatregel geen staatssteun is gemoeid vanwege het louter lokale karakter, volgt uit een zevental besluiten van de Europese Commissie van 29 april 2015. Uitgebreide informatie is te vinden in de notitie en factsheet 'Puur lokaal, wat mag er allemaal?' van het Kenniscentrum Europa Decentraal.

Kortom, het uitvoeren van een staatssteunanalyse op de vijf staatssteuncriteria is van groot belang.

## 2.8 Er is sprake van staatssteun - wat nu?

Indien wordt vastgesteld dat er sprake is van een overheidsmaatregel die voldoet aan alle voorwaarden van artikel 107, lid 1 VWEU, dient te worden nagegaan of deze steunmaatregel als geoorloofd kan worden aangemerkt. In beginsel moeten steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU bij de Europese Commissie worden **aangemeld** ter voorafgaande goedkeuring. Een aangemelde steunmaatregel mag niet ten uitvoer worden gelegd voordat de Commissie de voorgenomen maatregel heeft goedgekeurd (de *standstill*-bepaling). De Commissie toetst aan haar staatssteunbeleid (zgn. richtsnoeren die zijn vastgesteld op basis van artikel 107, lid 3, onder c) VWEU) zoals bijvoorbeeld op het gebied van milieu) of toetst rechtstreeks op basis van het VWEU.

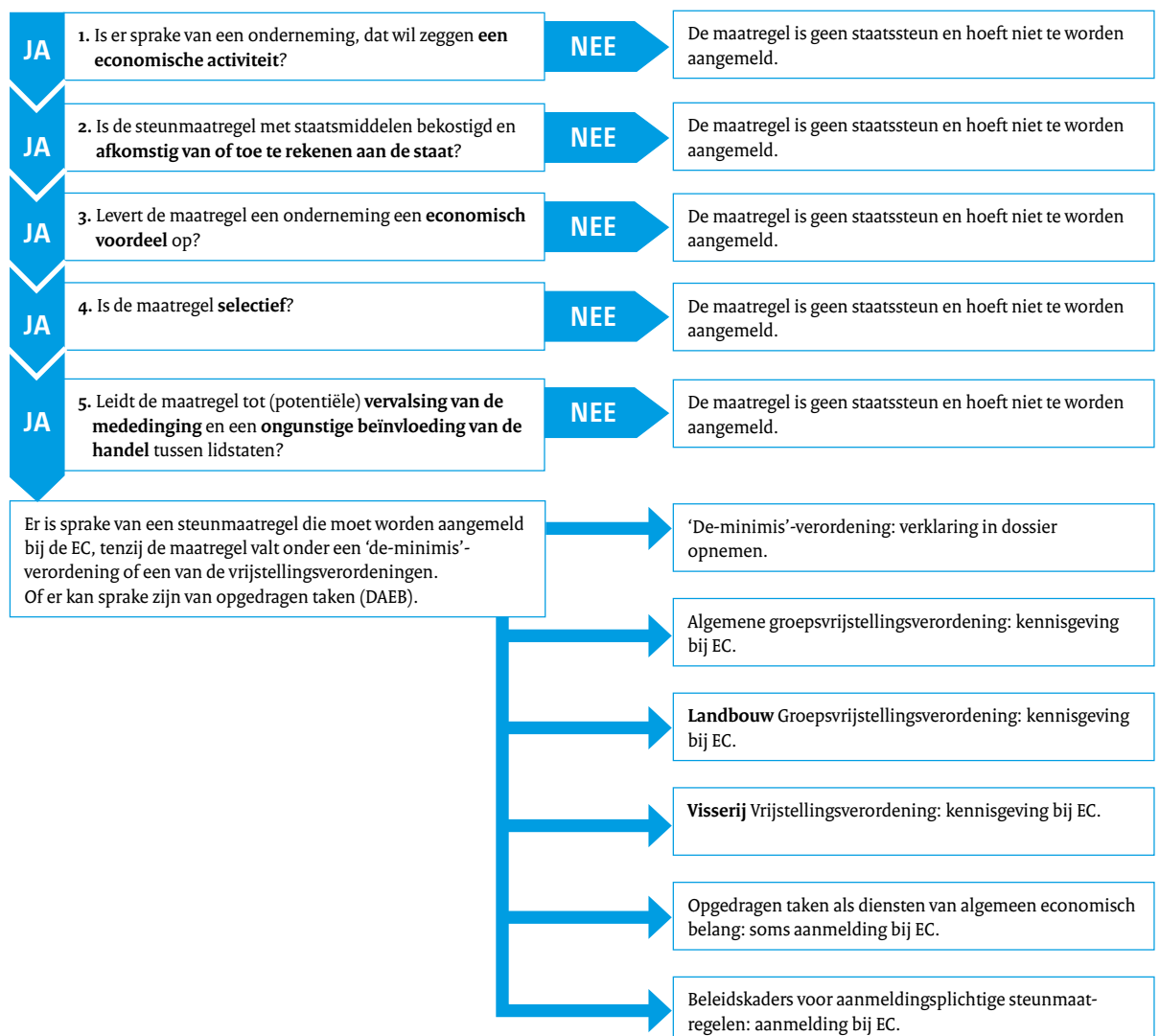


Echter, alvorens over wordt gegaan tot het melden van staatssteun bij de Commissie, dient te worden onderzocht of gebruik kan worden gemaakt van een uitzondering op de aanmeldingsplicht. Een steunmaatregel is dan verenigbaar met de interne markt op grond van een **vrijstellingsverordening** of is zo beperkt van omvang, dat het toch geacht wordt geen staatssteun te zijn omdat deze steun te klein is om het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden (zogenoemde 'de-minimissteun'). Zie hiervoor paragraaf 3.1. Voor bepaalde categorieën staatssteun zoals opgenomen in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening, de landbouwvrijstellingsverordening of de visserijvrijstellingsverordening zie paragraaf 3.2 t/m 3.4.) is een **aanmelding** bij de Commissie niet vereist. Hierdoor kan de EC zich richten op de meer marktverstorende staatssteun en ook blijven de administratieve lasten voor de betrokken overheid beperkt.

De doorlooptijd is dan meestal flink korter. Een kennisgeving aan de Commissie volstaat in dat geval en deze kan gedaan worden binnen 20 werkdagen nadat (AGVV) de maatregel van kracht is geworden of 10 werkdagen voordat (LGVV en VVV) de maatregel van kracht wordt.

## 2.9 Stroomschema beoordelen steunmaatregel met vervolgstappen

De hierboven besproken staatssteuncriteria kunnen ook schematisch worden weergegeven. Het onderstaande schema geeft een overzicht van de stappen die moeten worden gezet om te bepalen of een steunmaatregel staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU behelst.



# 3

## Hoe kan ik geoorloofd staatssteun verlenen?

Is er sprake van een steunmaatregel, dan moet de maatregel ter goedkeuring worden aangemeld bij de EC, tenzij de maatregel valt onder een 'de-minimis'-verordening of een van de vrijstellingsverordeningen. Of er kan sprake zijn van opgedragen taken (DAEB).

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de verschillende mogelijkheden waarvan gebruik kan worden gemaakt om een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU 'staatssteunproof' te maken.

### 3.1 De-minimissteun

#### 3.1.1 Algemeen

Overheden kunnen op basis van de reguliere **de-minimis-verordening** van de Commissie ondernemingen over een periode van drie belastingjaren tot € 200.000 aan steun verstrekken zonder dat er sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Het de-minimisplafond geldt *per* onderneming en *per* lidstaat. Indien twee ondernemingen een bepaalde band met elkaar onderhouden, kan het echter voor de toepassing van de-minimissteun zo zijn dat deze ondernemingen als één zelfstandige onderneming moeten worden gezien. Voor de berekening ervan moet alle de-minimissteun die een onderneming van overheden heeft ontvangen bij elkaar worden opgeteld, ongeacht het doel waarvoor de-minimissteun is verstrekt. Steun die voldoet aan de voorwaarden uit de de-minimisverordening hoeft niet **gemeld** te worden bij de Commissie want, dit wordt niet beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (geen ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer).

De ruimte van een onderneming om de-minimissteun te genieten moet op voortschrijdende grondslag worden beoordeeld. Dat wil zeggen dat als een overheid de-minimissteun aan een onderneming wil verstrekken, er moet worden gekeken hoeveel de-minimissteun er in dat belastingjaar en in de twee voorgaande belastingjaren al aan de desbetreffende onderneming is verstrekt. Daarom is het belangrijk dat een bestuursorgaan, bij het verstrekken van de-minimissteun dat ook vermeldt aan de begunstigde. Als het plafond is bereikt, mag in het betreffende jaar geen de-minimissteun meer worden verleend.

#### 3.1.2 De-minimissteun vervat in leningen en garanties

Het bovenstaande betekent dat ook voor lang lopende regelingen (bijvoorbeeld leningen en garanties) van de

de-minimisverordening gebruik gemaakt kan worden, zolang het steunbedrag (het bruto-subsidie-equivalent) per onderneming per drie jaar maar niet meer bedraagt dan € 200.000. Hierdoor kan de de-minimisverordening ook worden toegepast op leningen en garanties die langer dan 3 jaar lopen. Bij steun vervat in een lening of garantie is het bruto-subsidie-equivalent relevant. Dit is, samengevat, het verschil, uitgedrukt in geld, tussen de marktconforme rente/premie en de rente/premie die door de overheid wordt gehanteerd.

#### 3.1.2.1 Vereenvoudigde methode: bruto-subsidie-equivalent hoeft niet te worden berekend

Om de behandeling van kleine, kortlopende leningen en garanties te vereenvoudigen, heeft de Commissie in de reguliere de-minimisverordening voorzien in duidelijke regels, die overheden gemakkelijk kunnen toepassen en die rekening houden met zowel het bedrag als de looptijd van de lening of garantie.

Bij steun vervat in leningen, vindt geen overschrijding van het bruto-subsidie-equivalent plaats indien een lening aan de volgende voorwaarden voldoet:

- tegen de begunstigde loopt geen collectieve insolventieprocedure en hij niet voldoet aan de criteria volgens het nationale recht om, op verzoek van zijn schuldeisers, aan een collectieve insolventieprocedure te worden onderworpen;
- voor de lening zekerheden zijn gesteld van ten minste 50% van de lening; en
- het betreft een lening van ofwel € 1.000.000 met een looptijd van vijf jaar ofwel € 500.000 met een looptijd van tien jaar.

Wordt voldaan aan de bovenstaande voorwaarden, dan kan de lening onder toepassing van de de-minimisverordening staatssteunproof worden gemaakt, zonder dat men het bruto-subsidie-equivalent hoeft te berekenen. De bovenstaande voorwaarden zijn neergelegd in artikel 4, lid 3, sub a en b van de reguliere de-minimisverordening. Indien een lening wordt toegekend voor een bedrag dat lager ligt dan de bovengenoemde bedragen en/of wordt toegekend voor een looptijd van minder dan vijf jaar of tien jaar, wordt het bruto-subsidie-equivalent van die lening berekend als een overeenkomstig deel van het de-minimisplafond van € 200.000.

Voor garanties heeft de Europese Commissie in de reguliere de-minimisverordening een soortgelijke eenvoudige methode opgenomen (artikel 4, lid 6, sub a en b).

### 3.1.2.2.

#### Berekening van het bruto-subsidie-equivalent

Bij wijze van alternatief, kan het bruto-subsidie-equivalent van een lening worden berekend op grond van het referentiepercentage dat van toepassing is op het tijdstip van de steunverlening (artikel 4, lid 3, sub c van de reguliere de-minimisverordening). Hierbij dient gebruik te worden gemaakt de Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld.

Voor garanties verwijst de Commissie voor het bruto-subsidie-equivalent naar de safe-harbour-premies naar de Mededeling over garanties.

### 3.1.2.3.

#### Voorbeeld lening onder de de-minimisverordening

De twee hierboven beschreven methoden om steun in de vorm van een lening onder toepassing van de de-minimisverordening staatssteunproof te maken, kunnen worden verduidelijkt aan de hand van de onderstaande versimpelde voorbeelden.

Een overheid verstrekt een lening van € 1.000.000 voor 5 jaar.

#### *Vereenvoudigde methode*

Indien aan de voorwaarden om van de vereenvoudigde regel van de Commissie gebruikt te maken is voldaan, overschrijdt het bruto-subsidie-equivalent van deze lening het de-minimisplafond niet.

#### *Berekening de-minimisplafond*

Wordt geen gebruik gemaakt van de vereenvoudigde regel van de Commissie, dan dient het bruto-subsidie-equivalent te worden berekend aan de hand van de Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld.

Stel dat de marktrente die op basis van de Mededeling van de Commissie wordt berekend 4% bedraagt. Dit zou neerkomen op een rente van € 40.000 per jaar. De overheid daarentegen hanteert een rente van 1,5 % hetgeen neerkomt op een bedrag van € 15.000 per jaar. Het bruto-subsidie-equivalent bedraagt in dit geval maximaal € 25.000 per jaar.

Het bruto-subsidie-equivalent van deze lening overschrijdt dus op geen enkel tijdstip het de-minimisplafond van € 200.000 per drie belastingjaren. Ervan uitgaande dat de betrokken onderneming geen andere de-minimissteun ontvangt, zou mogelijk voor deze lening van de de-minimisverordening gebruik kunnen worden gemaakt.

### 3.1.3

#### Specifieke de-minimisverordeningen

Naast de reguliere de-minimisverordening, heeft de Commissie een aantal specifieke de-minimisverordeningen voor bepaalde categorieën opgesteld:

- **Landbouw de-minimisverordening:** maximaal € 15.000 per onderneming, per drie belastingjaren.
- **Visserij de-minimisverordening:** maximaal € 30.000 per onderneming, per drie belastingjaren.
- **DAEB de-minimisverordening:** maximaal € 500.000 per onderneming, per drie belastingjaren (voor meer informatie over DAEB zie paragraaf 3.5 hieronder).
- **Goederenvervoer over de weg voor rekening van derden** (geen de-minimissteun is mogelijk voor de aanschaf van vervoermiddelen voor goederenvervoer over de weg): maximaal € 100.000 per onderneming, per drie belastingjaren (dit is opgenomen in de reguliere de-minimisverordening).

### 3.1.4

#### Cumulatie van de-minimissteun

Tenslotte dient cumulatie van de-minimissteun met reguliere staatssteun te worden voorkomen. Mogelijk heeft een onderneming voor dezelfde kosten die in aanmerking komen voor de-minimissteun al eens staatssteun ontvangen. Deze staatssteun viel bijvoorbeeld onder een groepsvrijstellingsverordening of een goedkeuringsbesluit dat de Europese Commissie heeft vastgesteld. In dat geval mag de cumulatie van de de-minimissteun met deze al eerder voor dezelfde kosten ontvangen steun er niet toe leiden dat de maximale steunintensiteit of het hoogste toepasselijke percentage wordt overschreden.

### 3.1.5

#### De-minimisverklaring

Wanneer van de de-minimisverordening gebruik wordt gemaakt, moet de begunstigde onderneming een de-minimisverklaring invullen (zie bijlage 1) om zeker te stellen dat aan de verschillende voorwaarden voor de-minimissteun worden voldaan. Daarbij moet ook gelet worden op de bewaarplicht van 10 jaar en goede dossiervorming. Zie de toelichting bij deze verklaring.

## 3.2 Algemene Groepsvrijstellings- verordening

van de in de praktijk meest gebruikte vrijstellingen is de **Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV)** van de Commissie. Op basis van de Machtigingsverordening mag de Commissie voorstellen doen voor dergelijke verordeningen. Zo is in 2016 door de Commissie een consultatie gestart over een voorstel tot uitbreiding van de AGVV met o.a. de categorieën lucht-, zee- en binnenhavens. Onder toepassing van de AGVV kunnen overheden nu al 'staatssteunproof' steun verlenen voor een groot aantal steuncategorieën, te weten:

- Regionale steun
- Kmo-steun
- Steun om kmo's toegang tot financiering te geven
- Steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie
- Opleidingssteun
- Steun ten behoeve van kwetsbare werknemers en werknemers met een handicap
- Steun voor milieubescherming
- Steun tot herstel van de schade veroorzaakt door bepaalde natuurrampen
- Sociale vervoerssteun ten behoeve van bewoners van afgelegen gebieden
- Steun voor breedbandinfrastructuur
- Steun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed
- Steun voor sportinfrastructuur en multifunctionele recreatieve infrastructuur
- Steun voor lokale infrastructuurvoorzieningen

Naast een aantal algemene voorwaarden zijn voor iedere steuncategorie zijn in de AGVV specifieke voorwaarden neergelegd waaraan moet worden voldaan. Om op eenvoudige wijze na te kunnen gaan of aan de toepasselijke voorwaarden uit de AGVV is voldaan, heeft de Commissie voor iedere steuncategorie een **checklist** opgesteld. In deze checklists zijn ook de toepasselijke **algemene voorwaarden** uit AGVV opgenomen. Het is van groot belang om ook aan deze formele vereisten te voldoen. Schending van de algemene (procedurele) bepalingen houdt volgens de Unierechter in dat de steunmaatregel niet van de aanmeldingsplicht kan worden vrijgesteld op basis van de AGVV. Hieronder worden de belangrijkste algemene voorwaarden uit de AGVV opgesomd. In een steunmaatregel moet hier aandacht aan worden besteed.

### Onderneming in moeilijkheden

De AGVV is in beginsel niet van toepassing op ondernemingen in moeilijkheden. Wanneer daarvan sprake is, staat in de Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun.

### Bevel tot terugvordering onrechtmatige staatssteun

Daarnaast is de AGVV niet van toepassing op ondernemingen die op grond van een besluit van de Europese Commissie nog met de interne markt onverenigbare staatssteun moeten terugbetalen. Dit wordt de 'Deggendorfclausule' genoemd. De steunmaatregel moet in ieder geval een bepaling bevatten dat er geen terugvorderingsverplichting voor de betreffende onderneming openstaat.

### Aanmeldingsdrempels

Voor iedere steuncategorie zijn in de AGVV steunmaxima vastgelegd. Overschrijdt een steunmaatregel het maximum, dan kan men geen gebruik maken van de AGVV en moet deze bij de Commissie ter voorafgaande goedkeuring worden aangemeld.

### Stimulerend effect

De AGVV is alleen van toepassing op steun die een stimulerend effect heeft. De hoofdregel is dat de begunstigde niet met de werkzaamheden aan het project of de activiteit mag zijn begonnen, voordat de aanvraag tot steunverlening is ingediend.

### Cumulatie

Samenloop (cumulatie) van steun voor dezelfde in aanmerking komende kosten is enkel toegestaan voor zover hiermee de maximale, van toepassing zijnde, steunintensiteiten en/of aanmeldingsdrempels niet worden overschreden. Daarnaast mag de-minimissteun niet worden gebruikt om de maximaal toegestane steunintensiteiten en/of aanmeldingsdrempels te omzeilen.

### Publicatie op internet

De steunverlenende overheid moet er zorg voor dragen dat van iedere steunmaatregel (ad hoc of regeling) de volledige tekst online raadpleegbaar is.

### Kmo definitie

Belangrijk is om na te gaan of de onderneming die de staatssteun ontvangt als een kleine, middelgrote of grote onderneming kwalificeert. Bij steunverlening aan kleine en middelgrote (kmo's) ondernemingen, mag de steunintensiteit (percentage van de in aanmerking komende kosten dat wordt vergoed) vaak worden opgehoogd. Simpel gezegd, kmo's mogen vaak meer steun ontvangen dan grote ondernemingen. In bijlage I bij de AGVV is vastgelegd wanneer een onderneming als kmo kan worden beschouwd.

Staatssteun die voldoet aan de voorwaarden uit de AGVV is vrijgesteld van aanmelding ter goedkeuring bij de Commissie. Overheden die gebruik maken van de AGVV kunnen volstaan met het **kennisgeven** van de steunverlening aan de Europese Commissie. Het kennisgeven van een

steunmaatregel dient binnen 20 werkdagen na inwerking-treding van de steunmaatregel plaats te vinden via de *State Aid Notification Interactive (SANI)* applicatie van de Commissie. Daarnaast dient jaarlijks aan de Europese Commissie te worden **gerapporteerd** over de daadwerkelijke uitgaven onder een kennisgegeven steunmaatregel. Ook geldt een bewaartermijn van 10 jaar en dient goede dossiervorming plaats te vinden voor eventueel tussentijds onderzoek door de Commissie. Meer informatie over de AGVV is te vinden op **de website** van Europa decentraal. Meer informatie over de procedures die doorlopen moeten worden, is te vinden in paragraaf 4 van deze handreiking.

Voldoet een steunmaatregel niet aan de voorwaarden uit de AGVV (bijvoorbeeld omdat de toepasselijke aanmeldingsdrempel wordt overschreden), dan moet de maatregel overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU bij de Commissie worden **aangemeld**, ook via de SANI applicatie van de Europese Commissie. De Europese Commissie gaat dan na of de steunmaatregel onder toepassing van een bestaand beleidskader dan wel rechtstreeks op grond van het VWEU verenigbaar met de interne markt kan worden verklaard. Indien bijvoorbeeld een steunmaatregel voor een onderzoeksproject de aanmeldingsdrempel uit de AGVV overschrijdt, dient de maatregel te worden aangemeld. De Europese Commissie zal vervolgens bezien of de maatregel onder toepassing van de Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie met de interne markt verenigbaar is. Paragraaf 3.7 van deze handreiking is gewijd aan de verschillende van kracht zijnde beleidskaders van de Commissie.

### 3.3 Landbouwgroeps-vrijstellingsverordening

Naast de Algemene Groepsvrijstellingsverordening, heeft de Commissie ook een vrijstellingsverordening opgesteld specifiek voor staatssteun verleend in de landbouw- en bosbouwsector en in plattelandsgebieden: de **Landbouwgroepsvrijstellingsverordening (LGVV)**. Onder toepassing van de LGVV kunnen overheden de volgende vormen van staatssteun verlenen zonder dat de steun bij de Commissie vooraf moet worden **aangemeld**:

- Steun voor kmo's die actief zijn in de primaire landbouwproductie, de verwerking van landbouwproducten en de afzet van landbouwproducten, bijvoorbeeld:
  - Steun voor met de primaire landbouwproductie verband houdende investeringen in materiële activa of immateriële activa op landbouwbedrijven
  - Steun voor ruilverkaveling van landbouwgrond
  - Steun voor investeringen in verband met de verplaatsing van landbouwbedrijfsgebouwen

- Steun voor investeringen in verband met de verwerking van landbouwproducten en de afzet van landbouwproducten
- Steun voor acties inzake kennisoverdracht en voorlichting.
- Steun voor investeringen voor de instandhouding van cultureel en natuurlijk erfgoed op landbouwbedrijven;
- Steun voor het herstel van schade als gevolg van natuurrampen in de landbouwsector;
- Steun voor onderzoek en ontwikkeling in de landbouw- en de bosbouwsector;
- Steun voor de bosbouw;
- Steun voor kmo's in plattelandsgebieden die uit het Elfpo (Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling) wordt gefinancierd of in de vorm van aanvullende nationale financiering bij dergelijke gefinancierde maatregelen wordt toegekend.

Steun die wordt verleend onder toepassing van de LGVV is met de interne markt verenigbaar en hoeft niet ter goedkeuring bij de Commissie te worden aangemeld. Overheden die de LGVV toepassen, kunnen, net als voor steun onder de AGVV, volstaan met een kennisgeving. Wel moet deze **kennisgeving** uiterlijk 10 werkdagen vóór de datum van inwerkingtreding van de steunmaatregel worden ingediend. Ook moet jaarlijks over de steun worden **gerapporteerd**.

Net als bij de AGVV, zijn in de LGVV per steuncategorie specifieke voorwaarden opgenomen waar aan moet worden voldaan om van de vrijstelling uit de LGVV gebruik te kunnen maken. De hierboven genoemde **algemene voorwaarden** die gelden bij toepassing van de AGVV, gelden ook als steun wordt verleend onder toepassing van de LGVV. Specifiek voor de LGVV geldt dat in iedere ad hoc steunmaatregel of steunregeling expliciet moet worden verwezen naar de LGVV (naar de titel van de verordening, de vindplaats ervan in het Publicatieblad van de EU en naar de specifieke van toepassing zijnde bepalingen uit de LGVV).

Overigens geldt het volgende: voor betalingen die door de Lidstaten worden gedaan in het kader van het POP3 (nationale co-financiering) en de additionele nationale financiering ("top-up") die binnen de werkingssfeer van artikel 42 VWEU valt, zijn de Staatssteunregels niet van toepassing. (artikel 81 lid 2 van Verordening (EU) Nr. 1305/2013). Binnen de werkingssfeer van artikel 42 VWEU vallen de activiteiten m.b.t. de **productie en handel van landbouwproducten**. Landbouwproducten zijn opgesomd in **bijlage I VWEU** en hiervoor gelden de Staatsteunregels/toets dus niet.

### 3.4 Visserij Vrijstellingsverordening

De **Visserij Vrijstellingsverordening** is specifiek gericht op kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) die actief zijn in de productie, de verwerking en de afzet van visserij- en aquacultuurproducten. Visserij- en aquacultuurproducten worden gedefinieerd in bijlage I van **Verordening (EU) Nr. 1379/2013**. In bijlage I bij de AGVV is vastgelegd wanneer een onderneming als kmo moet worden beschouwd.

Overheden die steun verlenen onder toepassing van de Visserij Vrijstellingsverordening, kunnen volstaan met het **kennisgeven** van de steunmaatregel binnen zo werkdagen na de inwerkingtreding ervan. Worden alle voorwaarden uit de Visserij Vrijstellingsverordening nageleefd, dan is de steun met de interne markt verenigbaar en hoeft deze niet ter goedkeuring te worden **aangemeld** bij de Europese Commissie.

### 3.5 Diensten van Algemeen Economisch Belang

Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) zijn economische activiteiten (in de zin van het Europees staatssteunverbod) die het algemeen belang dienen en die de markt, zonder het overheidsoptreden, anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake objectieve kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) had verricht. In het VWEU is vastgelegd (art. 106, lid 2) dat onder meer de staatssteunregels op DAEB van toepassing zijn zolang deze de gewenste uitvoering van de dienst niet in de weg staan.

#### 3.5.1 Wanneer is DAEB geen staatssteun?

Een steunmaatregel wordt niet als staatssteun aangemerkt als deze enkel dient ter compensatie voor de uitvoering van een DAEB door een onderneming. Indien aan alle hieronder opgesomde voorwaarden, door het HvJEU geïntroduceerd in het **Altmark-arrest**, is voldaan, is staatssteun niet aanwezig en hoeft de steunmaatregel dus ook niet bij de Commissie te worden **aangemeld**.

- in de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk zijn afgebakend;
- in de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld;
- in de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van

openbare dienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen;

- in de vierde plaats moet, wanneer de met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met middelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

Als niet aan alle voorwaarden uit het Altmark-arrest is voldaan, moet nagegaan worden of de steun 'staatssteun-proof' kan worden verleend onder toepassing van één van de instrumenten uit het DAEB pakket van de Commissie uit 2012. Het DAEB pakket van de Europese Commissie bestaat uit de DAEB de-minimisverordening, het DAEB Vrijstellingsbesluit en de DAEB Kaderregeling. Daarnaast heeft de Europese Commissie een **mededeling** opgesteld waarin zij informatie verschaft over de toepassing van de staatssteunregels op, voor het verrichten van DAEB, verleende compensatie.

#### 3.5.2 DAEB de-minimisverordening

Op grond van de **DAEB de-minimisverordening** mag het totale bedrag aan de-minimissteun dat wordt verleend aan een onderneming die een DAEB verricht niet hoger liggen dan € 500.000 over een periode van drie belastingjaren. Indien een overheid de DAEB de-minimisverordening toepast, dient de begunstigde onderneming schriftelijk te worden belast met de DAEB waarvoor de steun wordt verleend. Daarnaast dienen de hierboven onder punt 3.1 besproken voorwaarden in acht te worden genomen bij steunverlening onder toepassing van de DAEB de-minimisverordening.

#### 3.5.3 DAEB Vrijstellingsbesluit

Het **DAEB Vrijstellingsbesluit** kan worden toegepast op staatssteun die wordt verleend aan ondernemingen die zijn belast met het beheer van een DAEB. Het DAEB Vrijstellingsbesluit is van toepassing op:

- compensatie van maximaal € 15 miljoen per jaar voor het verrichten van DAEB in andere sectoren dan het vervoer en de vervoersinfrastructuur;
- compensatie voor het verrichten van DAEB door ziekenhuizen die medische zorg bieden, ongeacht het bedrag;

- compensatie voor het verrichten van DAEB waarmee wordt voldaan aan sociale behoeften wat betreft gezondheidszorg en langdurige zorg, kinderopvang, toegang tot de arbeidsmarkt en herintreding, sociale huisvesting en de zorg voor en sociale inclusie van kwetsbare groepen, ongeacht het bedrag;
- in de vervoerssector alleen voor compensaties voor de openbare dienst, in overeenstemming met de sectorale regels, ten behoeve van lucht- of zeeverbindingen met eilanden waarvoor de gemiddelde jaarlijkse passagiersstroom maximaal 300 000 passagiers bedraagt. Het besluit geldt ook voor compensaties voor de openbare dienst ten behoeve van luchthavens en havens waar de gemiddelde jaarlijkse passagiersstroom gedurende de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de DAEB is toegewezen, maximaal 200 000 passagiers bedraagt in het geval van luchthavens en maximaal 300 000 passagiers in het geval van havens.

Om van het DAEB Vrijstellingsbesluit gebruik te kunnen maken, moet de betrokken onderneming met het beheer van de DAEB belast worden door middel van één of meer besluiten. De gegevens die in dit besluit moeten worden opgenomen zijn neergelegd in artikel 4 van het DAEB Vrijstellingsbesluit. Daarnaast moet op grond van de artikelen 5 en 6 van het DAEB Vrijstellingsbesluit ervoor worden gezorgd dat de betrokken onderneming niet meer steun ontvangt dan strikt noodzakelijk is. Staatssteun die wordt verleend onder toepassing van het DAEB Vrijstellingsbesluit is met de interne markt verenigbaar en hoeft niet bij de Commissie te worden [aangemeld](#). Ook een [kennisgeving](#) is niet noodzakelijk. Wel zal eens per twee jaar over de daadwerkelijke uitgaven moeten worden [gerapporteerd](#). Tussentijds kan de Commissie ook een monitoringsonderzoek uitvoeren..

### 3-5-4 DAEB Kaderregeling

In het geval staatssteun voor het verrichten van DAEB niet kan worden verleend op basis van de DAEB de-minimis-verordening of het DAEB Vrijstellingsbesluit, dient de steunmaatregel bij de Commissie te worden aangemeld. De Commissie zal dan nagaan of de steun met de interne markt verenigbaar is onder toepassing van de [DAEB Kaderregeling](#).

### 3-5-5 Meer informatie over DAEB

In 2013 is door de Commissie een uitgebreide [DAEB Gids](#) opgesteld waarin meer dan 200 vragen over DAEB worden beantwoord. In deze gids is onder punt 20, op de pagina's 31 en 32, een schema te vinden met een overzicht van de belangrijkste stappen die moeten worden gezet om te bepalen welk instrument uit het DAEB-pakket eventueel van toepassing is.

Daarnaast geef de praktijkgerichte [Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang](#), die is opgesteld door Europa decentraal, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een overzicht van de mogelijkheden die de Europese regelgeving biedt op het gebied van financiering en uitvoering van DAEB. Ook in het dossier '[Diensten van Algemeen Belang](#)' op de website van Europa decentraal is uitgebreide informatie over DAEB te vinden.

## 3.6 Openbaar personenvervoer

In de [Public Service Obligation Verordening](#) worden de voorwaarden omschreven waaronder overheden bevoegd zijn om op te treden in het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg met als doel de uitvoering van DAEB te garanderen. In bepaalde gevallen is compensatie vanuit de overheid noodzakelijk om de levering van DAEB en een veilig, efficiënt, aantrekkelijk en kwaliteitsvol personenvervoer te waarborgen.

Indien in overeenstemming met de PSO Verordening compensaties worden verleend, is de [meldingsplicht](#) uit artikel 108, lid 3, VWEU niet van toepassing. Ook het [kennisgeven](#) van steun, zoals noodzakelijk bij steun verleend onder toepassing van de AGVV, LGVV of de Visserijvrijstellingsverordening, is niet nodig. Wel geldt de transparantieplichting, zie daarover paragraaf 6.3. Meer informatie over de PSO Verordening is te vinden in het [vervoersdossier](#) op de website van Europa decentraal. Een samenvatting van de PSO Verordening is op deze [webpagina](#) te vinden.

## 3.7 Beleidskaders

Indien een steunmaatregel niet onder toepassing van een vrijstelling staatssteunproof kan worden verleend, moet de maatregel ter voorafgaande goedkeuring bij de Commissie worden aangemeld. De Commissie gaat vervolgens na of de steunmaatregel kan worden goedgekeurd. Dit houdt in een toets door de Commissie of de steunmaatregel met de interne markt verenigbaar zal worden verklaard (art.107 lid 2 VWEU) dan wel *kán* worden verklaard (art. 107 lid 3 VWEU). Dit laatste geeft meer beleidsvrijheid voor de Commissie. Voor vervoer is er artikel 93 VWEU op basis waarvan staatssteun door de Commissie kan worden goedgekeurd.

De Commissie heeft beleidsregels (velerlei richtsnoeren en kaderregelingen) aan de hand van eerdere besluiten opgesteld. De Commissie kan bij het ontbreken van een beleidskader of in bijzondere gevallen de steunmaatregel

ook rechtstreeks op het VWEU goedkeuren. Voorbeelden van door Nederland meest gebruikte richtsnoeren en kaderregelingen van de Commissie zijn de Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (OO&I kader), de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie (MESK) en de Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden.

**Met de interne markt zijn verenigbaar:**

- a. steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers op voorwaarde dat deze toegepast worden zonder onderscheid naar de oorsprong van de producten;
- b. steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen;
- c. (...)

**Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd:**

- a. steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst en (...);
- b. steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen;
- c. steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad;
- d. steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, (met zelfde voorwaarde als onder c);
- e. andere soorten van steunmaatregelen aangewezenen bij besluit van de Raad, op voorstel van de Commissie (zeer uitzonderlijk).

**3.7.1 Onderzoek-, ontwikkeling- en innovatiekader**

In de Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (OO&I kader) heeft de Commissie vastgesteld in welke mate en onder elke voorwaarden zij steunmaatregelen ter bevordering van onderzoek, ontwikkeling en innovatie toestaat. Het OO&I kader is bedoeld voor OO&I-staatssteun die niet onder de Algemene Groepsvrijstellingsverordening valt.

In hoofdstuk 2 van het OO&I kader wordt ingegaan op staatssteun voor organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding en onderzoeksinfrastructuur. Wanneer een onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur voor zowel economische als niet-economische activiteiten wordt gebruikt, valt de overheidsfinanciering alleen onder de staatssteunregels voor zover daar mee kosten worden gedekt die met de economische activiteiten verband houden. Wanneer de onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur bijna uitsluitend voor een niet-economische activiteit wordt ingezet, kan de financiering ervan volledig buiten het toepassingsgebied van de staatssteunregels vallen, mits dat economische gebruik zuiver ondersteunend blijft. Dat wil zeggen dat het economische gebruik overeenstemt met een activiteit die rechtstreeks verband houdt met en noodzakelijk is voor het functioneren van de onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur of intrinsiek verband houdt met het niet-economische hoofdgebruik ervan, en die beperkt is in omvang. Voor de toepassing van dit steunkader zal de Commissie oordelen dat dit het geval is wanneer de economische activiteiten precies dezelfde input verbruiken (zoals materialen, uitrusting, arbeid en vast kapitaal) als de niet-economische activiteiten en de jaarlijks voor die economische activiteiten uitgetrokken capaciteit ten hoogste 20 % bedraagt van het totale jaarcapaciteit van de betrokken entiteit.

**3.7.2 Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie**

In de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (MESK) heeft de Commissie vastgesteld in welke mate en onder welke voorwaarden zij steunmaatregelen ten behoeve van doelstellingen op het gebied van milieubescherming of energie toestaat. Het MESK is bedoeld voor staatssteunmaatregelen op het gebied van milieubescherming en energie die niet onder de Algemene Groepsvrijstellingsverordening vallen.

**3.7.3 Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden**

In de richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 (landbouwrichtsnoeren) heeft de Commissie vastgesteld in welke mate en onder elke voorwaarden zij steunmaatregelen ter bevordering van de landbouw- en de bosbouwsector en voor plattelandsgebieden toestaat. De landbouwrichtsnoeren zijn bedoeld voor steun die niet onder de Landbouwwijstellingsverordening valt.

**3.7.4 Overige richtsnoeren**

In aanvulling op de hierboven genoemde voorbeelden, kan de Europese Commissie een steunmaatregel ook met de



interne markt verenigbaar verklaar onder toepassing van één van de onderstaande richtsnoeren en kaderregelingen:

- **Richtsnoeren** voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden;
- **Richtsnoeren** inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020;
- **Richtsnoeren** inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen;
- **EU-richtsnoeren** voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken; zie ook Handreiking breedband;
- **Richtsnoeren** voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen;
- **Richtsnoeren** voor staatssteun aan zeescheepvaart;
- **Criteria** voor de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van staatssteun ter bevordering van de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang;
- **Richtsnoeren** betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen.

### 3.8 Blijft een goedgekeurde of vrijgestelde steunmaatregel altijd in orde?

Na een kennisgeving voor een vrijgestelde steunmaatregel, of een goedkeuring van een aangemelde steunmaatregel door de Commissie moet er blijvende aandacht voor staatssteunaspecten zijn. Daarbij is van belang alert te zijn op aspecten zijn die de steunelementen van een (goedgekeurde of vrijgestelde) steunmaatregel kunnen beïnvloeden. Zie hierna de kaders van steunelementen die daarbij al dan niet relevant kunnen zijn.

#### Steunelementen die gewoonlijk invloed hebben op de beoordeling van verenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt:

- Verhoging van het budget;
- Wijziging van het type begunstigde dat onder de steunmaatregel voor steun in aanmerking komt;
- Wijzigingen in de voorwaarden voor steunverlening onder de steunmaatregel of wijzigingen in de in aanmerking komende kosten of steunintensiteit;
- Wijzigingen in de vorm of doel van de steun die verstrekt kan worden onder een steunmaatregel;
- Wijzigingen in de technische vereisten die effect kunnen hebben op de omvang van de steun of de kosten voor de Staat;
- Verlenging van de looptijd van de steunmaatregel.

#### Steunelementen die gewoonlijk geen invloed hebben op de 'verenigbaarheidsbeoordeling' van een steunmaatregel:

- Wijzigingen in de identiteit van de steunverlenende autoriteit;
- Reductie van het budget beschikbaar voor de steunmaatregel;
- Wijzigingen in puur administratieve elementen van de steunmaatregel, zoals de aanvraagprocedure.

# 4

## Procedures

### 4.1 Inleiding

Indien een steunmaatregel aan alle in paragraaf 2.1 opgesomde voorwaarden voldoet – en dus staatssteun oplevert - en niet onder toepassing van een vrijstellingsverordening kan worden verleend, moet de steunmaatregel vooraf aan de Commissie ter goedkeuring worden gemeld. [Artikel 108, lid 3 VWEU](#) bepaalt dat de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte wordt gebracht en dat de voorgenomen steunmaatregelen alleen na toestemming van de Commissie mogen worden uitgevoerd. Zolang de meldingsprocedure loopt en de Commissie nog geen goedkeurend besluit heeft genomen, mag de steun dus niet worden uitgekeerd (standstill-bepaling). De procedures die gelden rond melding zijn geregeld in de zogenoemde [Procedure-verordening](#) en de [Uitvoeringsverordening](#).

Het is van belang om in het eerste stadium van het vormgeven van een nieuwe steunmaatregel al rekening te houden met de staatssteunregels. De steunmaatregel kan bijvoorbeeld zo worden ontworpen dat deze niet aanmeldingsplichtig is, bijvoorbeeld op grond van een vrijstelling uit hoofdstuk 3. Is een steunmaatregel wel aanmeldingsplichtig, dan kan de kans op goedkeuring worden vergroot door bij het ontwerpen van de steunmaatregel reeds de voorwaarden in de relevante richtsnoeren of mededelingen uit hoofdstuk 3 te volgen.

### 4.2 Kennisgevingsprocedure

Een steunmaatregel die voldoet aan de voorwaarden uit een vrijstellingsverordening is verenigbaar met de interne markt en vrijgesteld van aanmelding bij de Commissie. Op overheden die gebruik maken van een vrijstelling rust wel een kennisgevingsplicht. Dit houdt in dat de steunverlenende overheid binnen een bepaalde termijn de Commissie op de hoogte moet brengen van de steunmaatregel moet via de State Aid Notification Interactive (SANI) applicatie van de Commissie. Per ministerie is een SANI-account verleend door het ministerie van EZ. De steunverlenende decentrale overheid kan bij het Coördinatiepunt Staatssteun Decentrale Overheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een SANI-account aanvragen. Als de Commissie de informatie niet compleet vindt of twijfels heeft of de steunmaatregel onder de vrijstelling valt, kan zij vragen stellen. Als er geen

vragen zijn, wordt de beknopte informatie in de kennisgeving gepubliceerd op de website van de Commissie. Daarnaast dient jaarlijks aan de Commissie te worden gerapporteerd over de daadwerkelijke uitgaven onder een kennisgegeven steunmaatregel (Scoreboard).

### 4.3 Prenotificatie

Indien een steunmaatregel niet kan worden verleend onder toepassing van een vrijstellingsverordening, moet de steunmaatregel ter goedkeuring bij de Commissie worden gemeld via de State Aid Notification Interactive (SANI) applicatie van de Commissie. De meldingsprocedure start met een zogenaamde prenotificatie. Dit houdt in dat de steunmaatregel voorafgaand aan de melding met de Commissie informeel wordt afgestemd. De prenotificatie biedt overheden de gelegenheid om de Commissie te raadplegen over een steunvoornemen en eventuele onduidelijkheden te bespreken. Een overleg met de Europese Commissie in Brussel behoort ook tot de mogelijkheden. Voor een goede voorbereiding van het overleg kan de zogenoemde [template to guide early engagement on a question of state aid](#) van de Commissie behulpzaam zijn. Als de Commissie van mening is dat de prenotificatie voldoende informatie bevat om de steunmaatregel te kunnen beoordelen, kan de prenotificatie worden omgezet in een melding (notificatie). In de praktijk kan het traject van prenotificatie lang duren in verband met de complexiteit van de maatregel of een project, maar ook vanwege praktische zaken zoals vertaling van stukken. Voor de prenotificatie gelden geen formele termijnen, maar de Commissie streeft er wel naar de prenotificatie, nadat zij vindt dat de informatie compleet is, binnen twee maanden af te ronden. De praktijk leert dat dit echter langer duurt.

### 4.4 Meldingsprocedure

Net als het kennisgeven van staatssteun, dienen de prenotificatie en notificatie van een steunmaatregel elektronisch te worden gedaan via het zogenaamde *State Aid Notification Interactive* (SANI)-systeem van de Commissie. Naast tijdige melding, dat wil zeggen voordat de steunmaatregel wordt uitgevoerd, is het van belang dat de melding volledig is. Een melding wordt volledig beschouwd als de Commissie binnen twee maanden na ontvangst van de melding of van aanvullende informatie

waarom was gevraagd, niet om verdere informatie heeft verzocht. Na ontvangst van een volledige melding heeft de Commissie een termijn van twee maanden om een eerste oordeel te vormen over de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de interne markt.

De beoordeling van de Commissie uit dit eerste onderzoek wordt afgesloten met één van de volgende besluiten ([artikel 4 Procedureverordening](#)):

1. Een besluit dat de aangemelde steunmaatregel geen staatssteun vormt.
2. Een besluit om geen bezwaar te maken: de aangemelde steunmaatregel vormt wel staatssteun, maar de Europese Commissie acht de steun verenigbaar met de interne markt.
3. Een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure: er is twijfel of de aangemelde steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt.

Hoewel de Commissie formeel gebonden is aan de termijn van twee maanden waarbinnen zij haar oordeel moet vormen, duurt het in de praktijk vrijwel altijd langer voordat het eerste onderzoek wordt afgesloten. De ervaring leert namelijk dat de Commissie gedurende het eerste onderzoek vaak aanvullende informatie nodig heeft om de steunmaatregel te kunnen beoordelen.

## 4.5 Vereenvoudigde aanmeldingsprocedure

Bepaalde wijzigingen van bestaande, reeds goedgekeurde steunmaatregelen kunnen worden gemeld via de vereenvoudigde aanmeldingsprocedure ([artikel 4 Vo 794/2004](#)). De wijzigingen worden door middel van een formulier voor vereenvoudigde aanmelding in SANI gemeld.

De volgende wijzigingen van bestaande steun komen voor deze procedure in aanmerking:

- Verhoging van het budget van een bestaande goedgekeurde steunmaatregel met meer dan 20% (verhoging met maximaal 20% wordt niet als een wijziging van bestaand steun beschouwd);
- Verlenging van de bestaande goedgekeurde steunmaatregel voor een periode tot 6 jaar, al dan niet met een verhoging van het budget;
- Aanscherping van de criteria van de bestaande goedgekeurde steunregeling; een verlaging van de steunintensiteit of van de in aanmerking komende uitgaven.

De Commissie streeft er naar om binnen een termijn van één maand een besluit te nemen over door middel van het

vereenvoudigde aanmeldingsformulier aangemelde steun. Er kan geen gebruik worden gemaakt van de vereenvoudigde aanmeldingsprocedure voor het melden van wijzigingen van steunmaatregelen die niet jaarlijks zijn gerapporteerd. In paragraaf 6.1 wordt dieper ingegaan op de rapportageverplichting op grond waarvan lidstaten jaarlijks een verslag moeten indienen over alle gemelde en goedgekeurde steunmaatregelen en over steun die op grond van een vrijstellingsverordening is verleend.

## 4.6 Vereenvoudigde procedure

Bepaalde categorieën steunmaatregelen komen in aanmerking voor behandeling volgens de vereenvoudigde procedure. Deze procedure houdt in dat de Commissie de aangemelde steunmaatregelen versneld zal onderzoeken en alles in het werk stelt om binnen 20 werkdagen na de melding een besluit in verkorte vorm te geven. De Commissie zal daarbij vaststellen dat de aangemelde steunmaatregel geen staatssteun vormt dan wel dat er geen bezwaren zijn. In de [mededeling van de Europese Commissie betreffende een vereenvoudigde procedure voor de behandeling van bepaalde soorten steun](#) staan de voorwaarden voor de vereenvoudigde procedure.

De volgende categorieën steunmaatregelen kunnen worden gemeld via de vereenvoudigde procedure:

1. Steunmaatregelen die onder de “standaardbeoordeling” (de zogenoemde veilige haven-punten) van bestaande kaderregelingen of richtsnoeren vallen.
2. Steunmaatregelen die overeenkomen met de vaste besluitenpraktijk van de Commissie. De kenmerken van de aangemelde steunmaatregel moeten overeenkomen met die van steunmaatregelen die in tenminste drie eerdere besluiten van de Commissie zijn goedgekeurd. De Commissie gaat ervan uit dat dit soort steunmaatregelen zonder noemenswaardige problemen kunnen worden behandeld.

De Commissie stelt prenotificatie als voorwaarde om een steunmaatregel volgens de vereenvoudigde procedure te behandelen. Een beoordeling van de prenotificatie stelt de Commissie in staat om vast te stellen of aan de voorwaarden voor vereenvoudigde procedure wordt voldaan.

## 4.7 Klachtprocedure

Klachten over vermeende staatssteun kunnen worden ingediend bij de nationale rechter en/of bij de Commissie. Een klager bij de Commissie moet middels een formulier

bepaalde informatie over de vermeende staatssteun aanleveren ([artikel 24, tweede lid Procedureverordening](#)) en moet aantonen dat hij belanghebbende is in de zin van artikel 108, tweede lid VWEU en [artikel 1, onder h, Procedureverordening](#).

De Commissie stuurt de klacht meestal door naar de lidstaat (behalve als de klacht duidelijk niet over staatssteun gaat of anderszins geen kans van slagen heeft), met het verzoek om informatie aan te leveren om de klacht te kunnen weerleggen. Als de informatie van de lidstaat het vermoeden van staatssteun bij de Commissie voldoende heeft weggenomen, kan ze de klacht afdoen. De Commissie stuurt de klager een brief waarin wordt gemotiveerd waarom zij van mening is dat er geen sprake is van staatssteun. De klager kan echter aanvullende informatie verstrekken, waarmee – als de Commissie daar aanleiding toe ziet – een nieuwe vragenronde kan volgen. Als de klager geen aanvullende informatie verstrekt, wordt de zaak als afgedaan beschouwd.

Als de Commissie na de informatie-uitwisseling het vermoeden van (onverenigbare) staatssteun houdt, kan ze – eventueel na een bevel tot informatieverstrekking – een formele procedure starten. Klachten over vermeende staatssteun zijn een belangrijke bron van informatie voor het opsporen van inbreuken op de staatssteunregels. Gelet op de mogelijke gevolgen van een klachtprocedure is het van belang om een klacht met de nodige zorgvuldigheid te behandelen.

## 4.8 Formele onderzoeksprocedure

Wanneer de Commissie twijfelt of een steunmaatregel (na aanmelding dan wel naar aanleiding van een klachtprocedure of een ambtshalve onderzoek door de Commissie) verenigbaar is met de interne markt, moet zij de formele onderzoeksprocedure openen ([artikel 6 Procedureverordening](#)). Het besluit om de formele onderzoeksprocedure te openen, wordt per brief aan de lidstaat meegedeeld. Hierin staan de redenen waarom getwijfeld wordt of de steun verenigbaar is en het verzoek om binnen een bepaalde termijn daarop te reageren. Het is van belang om een gedetailleerd antwoord te geven op de overwegingen van de Commissie, ook al is de betreffende informatie reeds eerder gegeven. Tijdens de formele onderzoeksprocedure kan de Commissie na een eerste reactie van de lidstaat nogmaals om aanvullende informatie verzoeken.

Het besluit tot opening van de formele onderzoeksprocedure wordt in het Publicatieblad van de EU gepubliceerd om andere lidstaten en belanghebbenden de mogelijkheid te bieden om opmerkingen in te dienen. De betrokken lidstaat mag vervolgens binnen een vastgestelde termijn reageren

op de ingediende opmerkingen. Publicatie van het besluit gebeurt na afstemming met de betrokken lidstaat over mogelijk vertrouwelijke gegevens.

De Commissie streeft er zoveel mogelijk naar om binnen 18 maanden na opening van de formele onderzoeksprocedure een besluit vast te stellen ([artikel 9 Procedureverordening](#)). De procedure wordt afgesloten met één van de volgende besluiten:

1. Een besluit dat de aangemelde steunmaatregel geen staatssteun vormt.
2. Een positief besluit: de aangemelde steunmaatregel is verenigbaar met de interne markt.
3. Een voorwaardelijk besluit: de Commissie stelt aan een positief besluit voorwaarden waaronder de steun verenigbaar is met de interne markt en legt mogelijk verplichtingen op die toezicht op naleving van het besluit mogelijk maken.
4. Een negatief besluit: de aangemelde steunmaatregel mag niet worden uitgevoerd, omdat de steun niet verenigbaar is met de interne markt.

## 4.9 Onrechtmatig verleende steun

Wanneer staatssteun onrechtmatig wordt verleend, kan de Commissie een procedure voor onrechtmatige steun starten ([artikel 12 e.v. Procedureverordening](#), de zogenoemde NN-procedure). In de volgende gevallen is sprake van onrechtmatig verleende steun:

1. De steun is niet gemeld, maar is wel verleend.
2. De steun is wel gemeld, maar is verleend vóór de Commissie een besluit heeft genomen.
3. De steun is verleend in strijd met een negatief besluit of in strijd met de voorwaarden in een goedgekeurd besluit.

In de eerste twee gevallen wordt de standstill-bepaling (steunmaatregel mag niet worden uitgevoerd voordat de Commissie een goedkeurend besluit heeft genomen) geschonden. De steun is onrechtmatig, maar het staat nog niet vast dat deze ook onverenigbaar is met de interne markt. In het derde geval is de steun onrechtmatig én onverenigbaar.

Wanneer de Commissie, uit welke bron ook, wordt geïnformeerd over vermeende onrechtmatige steun, zal zij die onderzoeken volgens de procedure betreffende onrechtmatige steun. De Commissie start eenzelfde onderzoek als in de procedure na een melding. Een belangrijk verschil is echter dat de Commissie hierbij niet gehouden is aan beslistermijnen, al moet zij wel een redelijke termijn in acht nemen. Na de lidstaat de gelegenheid te hebben gegeven om informatie te geven, kan de

Commissie een opschortingsbevel geven, die gelast alle onrechtmatige steun op te schorten totdat zij een besluit heeft genomen over de verenigbaarheid van de steun met de interne markt ([artikel 13 Procedureverordening](#)).

In dringende gevallen, waarbij het risico bestaat dat de mededinging aanzienlijke en onherstelbare schade oploopt, kan de Commissie zelfs een terugvorderingsbevel geven, die gelast alle onrechtmatige steun voorlopig terug te vorderen totdat zij een besluit heeft genomen over de verenigbaarheid van de steun met de interne markt ([artikel 13 Procedureverordening](#)).

#### 4.10 Terugvordering van steun

Wanneer de Commissie na onderzoek vaststelt dat de steun onverenigbaar is met de interne markt, verplicht zij in een terugvorderingsbesluit de lidstaat deze steun inclusief rente terug te vorderen van de begunstigde onderneming ([artikel 16 Procedureverordening](#)). De terugvordering moet gebeuren volgens nationaalrechtelijke procedures, voor zover deze terugvordering niet belemmeren. Naast bestaande algemene regels wordt gewerkt aan een specifiek wetsvoorstel voor terugvordering van staatssteun. Het is nog niet duidelijk wanneer deze specifieke regels zullen gaan gelden. In geval van steun die door een decentrale overheid is verleend, zal de centrale overheid de verplichting tot terugvordering doorgeven aan de betreffende decentrale overheid.

In het algemeen geldt, dat mocht de decentrale overheid de juiste naleving van de staatssteunregels niet in gang zetten, de rijksoverheid het generieke toezichtsinstrumentarium richting decentrale overheid of als dit niet mogelijk is, de Wet Nerpe (Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten) kan inzetten. Indien er vanwege het beleids-

terrein van de steunmaatregel een vakministerie bij betrokken is, kan de betrokken minister, in overeenstemming met de minister van BZK, het decentrale bestuursorgaan een aanwijzing geven. Indien het bestuursorgaan de aanwijzing negeert, kan de betrokken minister in de plaats treden van het nalatige bestuursorgaan en zelf het Europeesrechtelijk noodzakelijke besluit nemen. De betrokken minister kan dergelijke maatregelen uit eigener beweging, na een onderzoek of ingebrekestelling door de Commissie of na een uitspraak van het Hof van Justitie nemen.

Specifiek voor een terugvordering die een gemeente in gang moet zetten zonder dat er een vakministerie bij betrokken is, wordt thans voorgesteld de indeplaatstreding door de provincie omwille van de snelheid van handelen te verschuiven naar het naasthogere niveau van de minister van BZK.

Als de terugvorderingsplicht niet wordt nagekomen, kan de Commissie zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden. Dit kan zelfs leiden tot een boete of dwangsom, opgelegd door het Hof van Justitie. Steun hoeft niet te worden teruggevorderd wanneer de verjaringstermijn van tien jaar is verlopen of wanneer terugvordering volstrekt onmogelijk is. Dit laatste wordt niet snel aangenomen; zelfs bijvoorbeeld een (dreigend) faillissement hoeft geen reden te zijn om niet terug te vorderen. Een begunstigde onderneming kan zich zelden beroepen op geweekte verwachtingen van de overheid dan wel van de Commissie. Een beroep op bescherming van het beginsel van gewettigd vertrouwen kan alleen slagen als de steun die is toegekend, volgens de procedure van artikel 108 lid 3 VWEU is aangemeld. Het is namelijk vaste rechtspraak dat een behoedzame ondernemer normaliter in staat moet worden geacht zich ervan te vergewissen of bij steunverlening de procedure is gevolgd in overeenstemming met het toepasselijke Unierecht.

# 5

## Twee voorbeelden

### a) Garantie voor museum

Een zojuist geopend museum wil bij een bank een lening ter hoogte van € 4.000.000 afsluiten om een nieuw kunstwerk te kunnen aanschaffen. Aan de betrokken gemeente is verzocht garant te staan voor de lening van het museum bij de bank. Ten einde de aankoop van het nieuwe museumstuk mogelijk te maken, verstrekt de gemeente de garantie zonder daarvoor een (passende) premie in rekening te brengen. Levert de garantie staatssteun op aan het museum en kan deze steun staatssteunproof worden verleend?

#### 1. Staatssteun

De cumulatieve criteria uit het Europees staatssteunverbod zijn besproken in hoofdstuk 3 van deze handreiking. Wanneer overheden economische transacties aangaan (zoals een lening of garantie), dient met name de vraag te worden beantwoord of hiermee een voordeel wordt verleend aan de tegenpartij bij de transactie. Voor de toepassing van dit voorbeeld wordt ervan uitgegaan dat aan alle overige criteria uit het Europees staatssteunverbod is voldaan.

#### 2. Aanwezigheid van een voordeel

De hoofdregel is dat economische transacties die worden aangegaan door overheidsinstanties geen voordeel opleveren aan de tegenpartij van die transactie indien zij marktconform verlopen (MEO-beginsel). Aangezien de criteria uit het Europees staatssteunverbod cumulatief zijn, is er in zulke gevallen geen sprake van staatssteun. In dit voorbeeld staat een gemeente garant voor een lening die door een museum is aangegaan bij een bank. Er wordt door de gemeente geen premie in rekening gebracht voor de garantie.

De Commissie heeft aangegeven dat het voordeel van een staatsgarantie eruit bestaat dat het aan de garantie verbonden risico door de staat wordt gedragen. Dit risico moet in beginsel door een passende premie worden vergoed. Wanneer de staat van een dergelijke premie afziet, is er zowel een voordeel voor de onderneming als een derving van middelen door de staat. Kortom, doordat de gemeente in dit voorbeeld geen premie in rekening brengt voor de verstrekte garantie, ontvangt het museum een voordeel en loopt de gemeente inkomsten mis.

#### 3. Hoogte van het voorbeeld

Wanneer een garantie niet aan het MEO-beginsel voldoet, wordt deze geacht staatssteun te behelzen. Van belang is om het staatssteunbestanddeel te kwantificeren zodat na kan worden gegaan of de garantie onder toepassing van een

vrijstelling staatssteunproof kan worden gemaakt. In beginsel bestaat het staatssteunbestanddeel uit het verschil tussen de passende marktprijs (premie) van de garantie en de daadwerkelijk voor die garantie betaalde premie. Het hieruit resulterende bedrag is het bruto-subsidie-equivalent van de garantie.

Het museum in kwestie kwalificeert als een kmo. Om het staatssteunbestanddeel van garanties aan kmo's te eenvoudig te kunnen vaststellen, heeft de Commissie in haar **mededeling garanties** een vereenvoudigd beoordelingssysteem opgesteld. Met behulp van dit beoordelingssysteem kan worden vastgesteld wat de passende premie voor een garantie minimaal dient te zijn. Om van het vereenvoudigde beoordelingssysteem gebruik te kunnen maken, moet de garantie aan een drietal voorwaarden voldoen:

- de kredietnemer verkeert niet in financiële moeilijkheden;
- de omvang van de garantie valt goed te meten op het tijdstip van toekenning;
- de garantie dekt niet meer dan 80 % van de uitstaande lening.

Wordt aan al deze voorwaarden voldaan, dan kan de minimumjaarpremie voor een garantie aan een kmo worden berekend op basis van de rating van de kredietnemer. Voor ondernemingen zonder kredietrating, zoals het museum in kwestie, dient de minimumjaarpremie minimaal 3,8 % te bedragen. Wordt deze premie in rekening gebracht, dan is met de garantie geen steun gemoeid. Het verschil uitgedrukt in geld tussen de door de gemeente in rekening gebrachte premie (0 %) en de minimumjaarpremie (3,8 %) wordt als steunbestanddeel aangemerkt.

De lening die de gemeente wil aangaan bedraagt € 4.000.000. Op basis van de mededeling garanties van de Europese Commissie mag de gemeente garant staan voor 80% van dit bedrag, te weten € 3.200.000. Staatssteun wordt geacht afwezig te zijn indien minimaal de minimumjaarpremie van 3,8% in rekening wordt gebracht. 3,8% van € 3.200.000 is € 121.600. Aangezien de gemeente kosteloos garant staat, is het staatssteunbestanddeel van deze garantie per jaar maximaal  $(€ 121.600 - € 0) = € 121.600$ . In het tweede jaar is het staatssteunbestanddeel waarschijnlijk lager aangezien het museum dan een deel van de lening heeft afbetaald.

#### 4. Staatssteunproof maken garantie

Zowel de de-minimisverordening als de AGVV kunnen worden gebruikt om steun vervat in garanties staatssteunproof te maken in het geval het staatssteunbestanddeel (bruto-subsidie-equivalent) is berekend op basis van de mededeling garanties van de Commissie.

#### De-minimisverordening

In dit voorbeeld kan naar alle waarschijnlijkheid geen gebruik worden gemaakt van de de-minimisverordening aangezien het bruto-subsidie-equivalent van de garantie in het eerste jaar alleen al € 121.600 bedraagt. Over een periode van drie belastingjaren vindt er naar alle waarschijnlijkheid een overschrijding van het de-minimisplafond plaats. Dit voorbeeld laat echter wel zien dat voor de toepassing van de de-minimisverordening niet het gehele gegarandeerde bedrag als uitgangspunt moet worden genomen, maar het veel lagere bruto-subsidie-equivalent. Hetzelfde gaat op voor steun vervat in leningen

#### AGVV

Op grond van artikel 53 AGVV kan steun worden verleend voor cultuur en instandhouding van het erfgoed. Onder meer kan steun worden verleend aan musea voor de verwerving van cultureel erfgoed. Het plafond voor de investeringssteun voor cultuur en erfgoed bedraagt € 100.000.000 per project. Daarnaast is het niet noodzakelijk dat steun voor cultuur en erfgoed een stimulerend effect heeft. Dit betekent dat het niet nodig is dat voordat de werkzaamheden aanvangen, een schriftelijke steunaanvraag is ingediend. Indien ook aan alle overige voorwaarden uit de AGVV wordt voldaan (o.a. kennisgeving), kan de garantie aan het museum onder toepassing van de AGVV staatssteunproof worden gemaakt.

#### b) Muizenplaag

In een provincie heeft aantal agrariërs als gevolg van een muizenplaag schade aan hun gewassen geleden. De provincie wil de getroffen agrariërs helpen door een subsidieregeling op te stellen op basis waaraan aan de betrokken agrariërs subsidie kan worden verleend ter de bestrijding van de plaag en voor het herstel van geleden schade. Past dergelijke financiële steun binnen de Europese staatssteunregels?

##### 1. De-minimissteun

De door de provincie voorgenomen steun kan mogelijk op grond van de Landbouw de-minimisverordening staatssteunproof worden gemaakt. In dat geval dient het toepasselijke de-minimisplafond van € 15.000, dat aan één onderneming over een periode van drie belastingjaren mag worden verleend, in acht te worden genomen. Verder moet de begunstigde onderneming een de-minimisverklaring invullen over andere de-minimissteun die deze onderneming gedurende het betrokken belastingjaar en de twee

voorgaande belastingjaren heeft ontvangen. Op deze wijze wordt nagegaan of de betrokken onderneming nog de-minimissteun mag ontvangen.

##### 2. Landbouwgroepsvrijstellingsverordening

Indien de door de agrariërs geleden schade het landbouw de-minimisplafond overschrijdt, kan mogelijk van de Landbouwgroepsvrijstellingsverordening (LGVV) gebruik worden gemaakt. Staatssteun die voldoet aan de voorwaarden uit de LVV is verenigbaar met de interne markt en hoeft niet bij de Europese Commissie te worden aangemeld. De provincie kan met een zogeheten kennisgeving volstaan.

In deze kwestie biedt artikel 26 LGVV mogelijk uitkomst om de steun 'staatssteunproof' te maken. Op grond van artikel 26 LGVV kan steun worden verleend voor de kosten van de preventie, bestrijding en uitroeiing van dierziekten en plantenplagen en steun voor het herstel van schade als gevolg van dierziekten en plantenplagen.

##### 3. Kwalificeert een muizenplaag als een 'plantenplaag' in de zin van de LGVV?

Op grond van artikel 26 LVV kan, onder meer, steun aan een kmo die actief is in de primaire landbouwproductie worden verleend voor de bestrijding van plantenplagen en voor het herstel van de schade die erdoor wordt veroorzaakt.

De LGVV definieert het begrip 'plantenplaag' als "schadelijke organismen als omschreven in artikel 2, lid 1, onder (e), van Richtlijn 2000/29/EG van de Raad". Artikel 2, lid 1, onder (e), van Richtlijn 2000/29/EG (de zogeheten Fytorichtlijn) omschrijft 'schadelijke organismen' vervolgens als "alle soorten, stammen en biotypen van planten, dieren of ziekteverwekkers die schadelijk zijn voor planten of plantaardige producten".

Aangezien muizen dieren zijn die schadelijk kunnen zijn voor planten, kunnen zij als 'plantenplaag' in de zin van de LVV worden aangemerkt. Indien de steun die de provincie voornemens is te verstrekken aan alle voorwaarden uit artikel 26 LVV voldoet, kan van dit artikel gebruik worden gemaakt en kan 100 % van de in aanmerking komende kosten worden vergoed om agrariërs te helpen de plaag te bestrijden en de schade die erdoor is veroorzaakt te herstellen.

##### 4. Voldoet de steunverlening aan alle algemene voorwaarden uit hoofdstuk I van de LGVV?

Om van de vrijstelling uit de LGVV gebruik te kunnen maken, moet de provincie zorgen dat met name de volgende voorwaarden, uiteengezet in hoofdstuk I van de LGVV, worden opgenomen in de steunregeling:

- dat conform artikel 1, lid 5, sub a LVV geen steun wordt uitgekeerd aan ondernemingen ten aanzien waarvan er

een bevel tot terugvordering uitstaat ingevolge een eerder besluit van de Commissie waarin steun onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is verklaard;

- dat conform artikel 1, lid 6, LVV geen steun wordt uitgekeerd aan ondernemingen in moeilijkheden (let op deze voorwaarde geldt niet indien de agrariër in een onderneming in moeilijkheden is geworden door verliezen of schade als gevolg van de plantenplaag);
- dat conform artikel 6 LVV enkel steun wordt uitgekeerd indien deze een stimulerend effect heeft;
- dat de cumulatiebepalingen uit artikel 8 LVV in acht worden genomen bij steunverlening;
- dat conform artikel 9, lid 5, LVV de volledige tekst van de steunregeling met name een uitdrukkelijke verwijzing omvat naar de LVV, met vermelding van de titel ervan en de vindplaats in het Publicatieblad van de Europese Unie, en naar de specifieke bepalingen van hoofdstuk III die op dat besluit betrekking hebben, of, indien van toepassing, naar de nationale wet die waarborgt dat de toepasselijke bepalingen van de LVV worden nageleefd.

### **5. richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden**

In aanvulling op de LGVV, kan ook op grond van de richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden steun worden verleend voor de bestrijding van plantenplagen en het herstel van de schade die erdoor wordt veroorzaakt. Verschil met de LGVV is dat steun op basis van de richtsnoeren moet worden aangemeld bij de Commissie alvorens deze ten uitvoer mag worden verleend.

### **6. Samenvattend**

De door de provincie voorgenomen subsidieregeling kan mogelijk onder toepassing van de volgende instrumenten staatssteunproof worden gemaakt:

1. Landbouw de-minimisverordening
2. AGVV
3. Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden



# 6

## Wat te doen na een kennisgeving/melding/DAEB-vrijstelling: toezicht

De Commissie oefent, in samenwerking met de lidstaten, een permanente controle uit op bestaande steunmaatregelen. Een belangrijk aspect van het moderniseringsbeleid, de zogenoemde *State Aid Modernisation*, is dat de lidstaten meer verantwoordelijkheid hebben gekregen om vooraf te controleren of staatssteun conform de regels wordt verleend. Hiermee is voor de Commissie de nadruk komen te liggen op controle achteraf. Door middel van informatieoverdracht voor onder meer de jaarlijkse rapportage over verleende steun en monitoring, ziet de Commissie erop toe dat de staatssteunregels worden nageleefd. In de voorbereiding van een steunmaatregel is het derhalve noodzakelijk informatie te verzamelen voor het opstellen van een staatssteunanalyse. Ook bij de uiteindelijke totstandkoming en de uitvoering van een steunmaatregel is het belangrijk alle gegevens te bewaren, zodat hierover informatie kan worden gegeven aan de Commissie.

In dit hoofdstuk worden de verschillende instrumenten behandeld die de Commissie tot haar beschikking heeft voor het uitvoeren van toezicht op geoorloofde steunmaatregelen.

### 6.1 Rapportageverplichting

Op grond van de Procedureverordening ([artikel 26 Procedureverordening](#)) moeten de lidstaten jaarlijks bij de Commissie een verslag indienen over alle bestaande steunmaatregelen (Scoreboard). Dit geldt voor alle gemelde en goedgekeurde steunmaatregelen en voor steun die op grond van een vrijstellingsverordening is verleend. Over steun verleend onder toepassing van het DAEB Vrijstellingsbesluit of de DAEB Kaderregeling moet eens per twee jaar gerapporteerd worden. De rapportage is voor de Europese Commissie een instrument voor haar rol als toezichthouder; de verslagen van de lidstaten zijn vooral bedoeld om toezicht te houden op de naleving van de staatssteunregels. De jaarlijkse verslagen stellen de Commissie in staat om te controleren of de lidstaten zich houden aan de gemaakte afspraken en hoe de steunmaatregel wordt uitgevoerd.

De rapportage van steunmaatregelen van de rijksoverheid vindt plaats door het aanleveren van de cijfermatige informatie over die maatregelen door de daarvoor verant-

woordelijke ministeries in het *State Aid Reporting Interactive (SARI)*-systeem. Het ministerie van EZ coördineert de tijdige aanlevering van de informatie en zorgt voor validatie door de Permanente Vertegenwoordiging richting de Commissie.

De rapportage van steunmaatregelen van provincies en gemeenten wordt door het Coördinatiepunt Staatssteun Decentrale Overheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gecoördineerd. Provincies, gemeenten en hun samenwerkingsverbanden worden jaarlijks door het Coördinatiepunt aangeschreven. De provincies en gemeenten dienen zelf een goede en actuele administratie bij te houden van de daadwerkelijke steunuitgaven die in een jaar zijn gedaan en het Coördinatiepunt daarover te informeren. Het Coördinatiepunt stuurt de informatie na controle via het *State Aid Reporting Interactive (SARI)*-systeem, via validatie door de Permanente Vertegenwoordiging, door naar de Commissie.

De Commissie verwerkt de gerapporteerde informatie van de lidstaten in een rapport, het zogenoemde Scoreboard Staatssteun. Met het Scoreboard krijgt de Commissie een beeld van de trends en ontwikkelingen in steunverlening door de lidstaten en kan zij het staatssteunbeleid waar nodig bijsturen. Het Scoreboard wordt openbaar gemaakt en is te raadplegen op [de site](#) van het Directoraat Generaal Concurrentie van de Europese Commissie.

### 6.2 Monitoring

Een ander instrument van de Commissie voor haar rol als toezichthouder is de ex-post monitoringsmethodiek. Met de invoering van ex-post monitoring beoogt de Commissie een betere prioritering te kunnen toepassen in haar handhavingssysteem. De Commissie controleert jaarlijks op basis van steekproefsgewijze selectie een aantal steunmaatregelen dat de lidstaten heeft gemeld dan wel kennisgegeven. De lidstaten ontvangen van de Commissie een schriftelijk verzoek om informatie met betrekking tot de geselecteerde steunmaatregel te verstrekken. De gevraagde informatie dient binnen 20 werkdagen bij de Commissie te worden aangeleverd. Als de informatie niet toereikend wordt geacht, zal de Commissie aanvullende vragen stellen. In de praktijk komt het voor dat de Commissie meerdere keren aanvullende vragen stelt.

De Commissie maakt onderscheid in standaardmonitoring en realltime-monitoring.

#### Standaardmonitoring

De Europese Commissie controleert of bij een steunmaatregel die op grond van een vrijstellingsverordening is verleend, de voorwaarden in acht worden genomen. Bij steunmaatregelen die zijn goedgekeurd op basis van een beleidskader, gaat de Commissie na of de specifieke bepalingen van het betreffende besluit of de voorwaarden van het betreffende beleidskader (richtsnoeren) worden nageleefd.

#### Realltime-monitoring

Deze methodiek is specifiek bedoeld voor steunmaatregelen die onder de verruimde AGVV zijn kennisgegeven. Het doel van realltime-monitoring is het borgen dat de kennisgegeven steunmaatregelen voldoen aan de voorwaarden van de AGVV. De Commissie beperkt zich hierbij tot een controle van de omzetting van de voorwaarden van de AGVV in de nationale rechtsgrondslag van de regeling, zonder na te gaan hoe de regeling daadwerkelijk in de praktijk is omgezet.

Monitoring door de Commissie vergroot het belang van het bijhouden van een goede en actuele administratie van de verleende steun. Steunverlenende overheden dienen gedetailleerde dossiers bij te houden met bewijsstukken die nodig zijn om aan te tonen dat aan alle voorwaarden van de AGVV/het beleidskader wordt voldaan. De bewaartermijn voor de dossiers is tien jaar vanaf de datum waarop individuele steun werd verleend of, indien het een steunregeling betreft, de laatste steun is verleend. ([artikel 12 AGVV](#)).

Wanneer een lidstaat niet aan de voorwaarden van de AGVV voldoet, kan de Commissie de toepassing van de AGVV voor alle of sommige door de betreffende lidstaat voorgenomen steunmaatregelen intrekken. Dit betekent dat er geen gebruik kan worden gemaakt van de vrijstelling van de AGVV en dat de betreffende steunmaatregelen moeten worden aangemeld bij de Commissie ([artikel 10 AGVV](#)).

### 6.3 Transparantie

De Commissie acht transparantie van staatssteun van essentieel belang voor de correcte toepassing van de staatssteunregels. Omdat staatssteun in beginsel is verboden, dienen alle partijen te kunnen controleren of bij het verlenen van staatssteun de toepasselijke regels in acht worden genomen. Voor steun die onder de toepassing van de AGVV, de richtsnoeren en kaderregelingen of rechtstreeks op het Verdrag wordt verleend, geldt dat lidstaten op uitgebreide staatssteunwebsites op regionaal of nationaal

niveau bepaalde gegevens moeten bekendmaken. Belangstellenden dienen zonder restricties en gemakkelijk toegang te krijgen tot de gegevens omtrent de steunverlening op ondernemingsniveau. De Commissie tracht op deze wijze de transparantie van staatssteun te verzekeren en de naleving van de staatssteunregels te verbeteren.

#### Transparantiebepalingen in de groepsvrijstellingsverordeningen

De eisen met betrekking tot transparantie bij het sturen van een kennisgeving aan de EC zijn neergelegd in artikel 9 van de AGVV, LGVV en de Visserij Vrijstellingsverordening. Voor steun die op of na 1 juli 2016 wordt verleend onder toepassing van de AGVV of de LGVV, gelden de transparantieverplichtingen voor iedere individuele steunverlening van meer dan € 500.000. Voor steun die wordt verleend onder de LGVV aan begunstigen actief in de primaire landbouwproductie, gelden de transparantieverplichtingen voor iedere individuele steunverlening van meer dan € 60.000. Voor steun die wordt verleend onder de Visserij Vrijstellingsverordening gelden de transparantieverplichtingen voor iedere individuele steunverlening van meer dan € 30.000. De verplichtingen ten aanzien van transparantie gelden ook voor steun die op of na 1 juli 2016 wordt verleend op basis van een regeling die vóór 1 juli 2016 al is kennisgegeven.

### 6.4 Evaluatie

Regelingen met een gemiddeld jaarlijks budget aan staatssteun dat een op een absolute waarde gebaseerde drempel, opgenomen in de staatssteunkaders overschrijdt, dienen in beginsel aan een staatssteunevaluatie te worden onderworpen. De evaluatie moet dienen om na te gaan of de aan de verenigbaarheid van de regeling ten grondslag liggende aannames en de omstandigheden zijn bereikt, en ook of de steunmaatregel in het licht van de algemene en specifieke doelstellingen ervan doeltreffend is, en dient aanwijzingen op te leveren wat betreft de gevolgen van de maatregel voor de mededinging en het handelsverkeer. Om een gelijke behandeling te verzekeren, dient deze staatssteunevaluatie te worden uitgevoerd op basis van een door de Commissie goedgekeurd evaluatieontwerp. De uitgangspunten voor het opstellen van een evaluatie zijn neergelegd in de volgende documenten van de EC: [Common methodology for State aid evaluation](#), alsmede [templates](#) waarin de evaluatieontwerpen moeten worden ingediend.

# 7

## Risico's: Gevolgen van niet aanmelden staatssteun

Van de overheid mag verwacht worden dat besluiten over voorgenomen maatregelen ook wat betreft staatssteun rechtmatig worden genomen. Naast de eigen verantwoordelijkheid die overheden, haar bestuurders en ambtenaren hebben, zijn er naast de controle door het parlement, provinciale staten, gemeenteraad en het algemeen bestuur van een waterschap ook de controlerende organen zoals de algemene rekenkamer, de accountantsdienst rijk en de decentrale rekenkamers en accountantsdiensten die toezien op een juiste toepassing van de staatssteunregels. Daarnaast geldt ook een bestuurlijk risico als de staatssteunregels niet worden nageleefd en dat negatieve publiciteit oplevert.

Daarnaast kleeft aan het niet of onjuist volgen van de procedures en de staatssteunregels een aantal juridische risico's. Een aanmelding bij de Commissie is, behoudens de genoemde uitzonderingen, verplicht als aan de staatssteuncriteria is voldaan. In paragraaf 4.9 'Onrechtmatige verleende steun' zijn de volgende drie gevallen van onrechtmatige staatssteun genoemd:

1. De steun wordt niet aangemeld maar wordt wel uitgevoerd;
2. De steun wordt uitgevoerd voordat goedkeuring van de Commissie is verkregen;
3. De steun is gegeven in strijd met een negatief besluit of in strijd met de voorwaarden die staan in een goedkeurend besluit.

In geval 3 is de steun onrechtmatig én onverenigbaar met de interne markt.

Als staatssteun onrechtmatig is, kan dit aan de orde gesteld worden bij de Commissie, bij de nationale rechter of via de Commissie bij de Europese rechter. Soms lopen er meerdere trajecten tegelijkertijd.

### 7.1 Europese Commissie

De Europese Commissie kan staatssteun onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt verklaren, dan wel onrechtmatig en toch verenigbaar. In het eerste geval zal de Commissie ook meestal een besluit tot terugvordering van de steun nemen. Zie paragraaf 4.10. In het geval van onrechtmatige steun die door de Commissie verenigbaar wordt verklaard met de interne markt, zal er geen terugvorderingsbesluit volgen, maar is een besluit om het

rente-voordeel terug te betalen wel aan de orde. De Commissie kan ook een bevel tot opschorting van de steun geven totdat dit rentevoordeel is terugbetaald, maar dat komt niet vaak voor.

De Commissie kan naar aanleiding van een klacht of op eigen initiatief een onderzoek starten. Tijdens een onderzoek kan de Commissie ook een bevel tot opschorting van de steun, een bevel tot voorlopige terugvordering van de steun of een bevel tot inlichtingenverstrekking geven. Bij niet-nakoming van deze besluiten kan de Commissie zich rechtstreeks tot het Hof van justitie van de EU wenden om nakoming af te dwingen. Dit kan leiden tot het opleggen van een boete en/of dwangsom.

### 7.2 Nationale rechter

De nationale rechter kan, in verband met de directe werking van artikel 108, lid 3, VWEU, door iedereen worden gevraagd om handhaving van de standstill-bepaling (geen staatssteun verlenen voordat aanmelding en goedkeuring bij de Commissie heeft plaatsgevonden) af te dwingen. Het betekent dat derden de nationale rechter kunnen vragen om steun op te schorten of terug te vorderen. Een dergelijk verzoek kan door de nationale rechter gehonoreerd worden als deze vaststelt, dat de steunmaatregel in strijd met de standstill-bepaling wordt uitgevoerd voordat deze is goedgekeurd door de Commissie. Of de steun verenigbaar is met de interne markt wordt niet beoordeeld door de nationale rechter; dit oordeel is voorbehouden aan de Commissie. Soms is er onduidelijkheid over de uitleg van het Europese recht. De nationale rechter kan daarover prejudiciële vragen stellen aan het Hof van Justitie, de hoogste rechter (Hoge Raad, Raad van State) is daartoe verplicht.

### 7.3 Europese rechter

De Europese rechter kan daarnaast worden ingeschakeld door de Commissie als een lidstaat een besluit van de Commissie niet of niet juist uitvoert. De Commissie kan dan nakoming van het besluit eisen. Het Hof van Justitie kan in een dergelijke procedure aan de lidstaat een (aanzienlijke) dwangsom of boete opleggen. Ook de lidstaat kan zich tot het Gerecht wenden, namelijk in het geval zij het niet eens

is met een besluit van de Commissie. Een lidstaat kan in dat geval beroep aantekenen tegen het besluit bij het Gerecht, dat onderdeel is van het Hof van Justitie. Het Hof van Justitie oordeelt in hoger beroep over staatssteunzaken. Het instellen van beroep tegen een besluit van de Commissie heeft geen schorsende werking: het besluit moet worden uitgevoerd in afwachting van de behandeling van de beroepszaak.

Besluiten van de Commissie zijn altijd gericht aan de lidstaat. Decentrale overheden in Nederland die zelfstandig beroep instelden zijn in sommige gevallen niet-ontvanke-lijk verklaard, omdat zij hierdoor geacht werden niet rechtstreeks en individueel geraakt te zijn.

Als er gelijktijdig een onderzoek loopt bij de Commissie en een beroepszaak bij de nationale rechter, kan dat gevolgen hebben voor de behandeling van het beroep bij de nationale rechter. Zodra de Commissie een besluit heeft genomen tot het inleiden van een formele onderzoeks-procedure (zie paragraaf 4.7), dan zijn er twijfels over de verenigbaarheid en moet de nationale rechter er voorlopig

van uitgaan dat er in strijd met de standstill-bepaling is gehandeld. In een dergelijke situatie dienen de nationale rechterlijke instanties, in afwachting van de eindbeslissing van de Commissie, namelijk slechts de rechten van de justitiabelen te beschermen tegenover een eventuele schending van dat verbod door de nationale autoriteiten.

## 7.4 Wat is de sanctie op het geven van onrechtmatige steun?

De sanctie is herstel in de situatie van vóór de steunverlening. Het hoofddoel van de terugvordering van onrechtmatig betaalde staatssteun is het opheffen van de verstoring van de mededinging die voortkomt uit het concurrentievoordeel dat door de onrechtmatige steun wordt verschaft. Dat betekent meestal terugvordering van de steun vanaf het moment dat de steun beschikbaar kwam tot de datum van de terugbetaling inclusief wettelijke (door de Commissie bepaalde) rente.

# Bijlagen

1. De-minimisverklaring
2. Jurisprudentie-overzicht
3. A4 'early engagement' ter voorbereiding van gesprek met Europese Commissie
4. Relevante besluiten EC

Nuttige links

Behulpzame websites

# Bijlage 1

## Verklaring de-minimissteun

Versie: juli 2016

Wij raden u aan om, voordat u de verklaring invult, eerst de toelichting in de bijlage van dit formulier te lezen.

### Verklaring

Hierbij verklaart ondergetekende, dat aan de hierna genoemde onderneming

**geen de-minimissteun is verleend**

- Over de periode van \_\_\_\_\_ (begindatum van het belastingjaar gelegen twee jaar vóór de datum van ondertekening van deze verklaring) tot \_\_\_\_\_ (datum van ondertekening van deze verklaring) is niet eerder de-minimissteun verleend.

**bepaalde de-minimissteun is verleend**

- Over de periode van \_\_\_\_\_ (begindatum van het belastingjaar gelegen twee jaar vóór de datum van ondertekening van deze verklaring) tot \_\_\_\_\_ (datum van ondertekening van deze verklaring) is eerder de-minimissteun (in welke vorm of voor welk doel ook) verleend tot een bedrag van in totaal € \_\_\_\_\_

Of deze de-minimissteun al daadwerkelijk is uitbetaald, doet niet ter zake. Een kopie van de stukken waaruit het verlenen van de steun blijkt, voegt u bij deze verklaring.

**reeds andere steun voor dezelfde in aanmerking komende kosten is verleend**

- Voor dezelfde in aanmerking komende kosten is al staatssteun verleend tot een bedrag van in totaal € \_\_\_\_\_

Deze staatssteun is verleend op grond van een vrijstellingsverordening, kaderregeling of een besluit van de Commissie d.d. \_\_\_\_\_

Een kopie van de stukken waaruit het verlenen van de staatssteun voor dezelfde in aanmerking komende kosten blijkt, voegt u bij deze verklaring.

**Aldus volledig en naar waarheid ingevuld door:**

\_\_\_\_\_ (Bedrijfsnaam)

\_\_\_\_\_ (Inschrijfnummer KvK)

\_\_\_\_\_ (Naam functionaris en functie)

\_\_\_\_\_ (Adres onderneming)

\_\_\_\_\_ (Postcode en plaatsnaam)

\_\_\_\_\_ (datum) \_\_\_\_\_ (Handtekening)

### Toelichting verklaring de-minimissteun

Deze toelichting dient als hulpmiddel bij het invullen van de de-minimisverklaring. Aan de toelichting kunnen geen rechten worden ontleend. Verordening (EU) Nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (PbEU 2013,L352/1), dan wel de verordeningen voor de-minimissteun voor de sectoren landbouw en visserij, dan wel voor compensatie van kosten voor het beheer van diensten van algemeen economisch belang (DAEB) zijn bepalend <sup>1</sup>.

### De de-minimisverordening en staatssteun

De staatssteunregels in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (artikel 107 en 108 VWEU) stellen beperkingen aan overheden als zij steun willen verlenen aan ondernemingen <sup>2</sup>. Deze de-minimisverklaring is nodig voor de overheid <sup>3</sup> om na te gaan of het voordeel dat uw onderneming door deze de-minimissteun krijgt, past binnen de voorwaarden die de Europese staatssteunregels stellen.

In de de-minimisverordening heeft de Europese Commissie verklaard dat steunmaatregelen (zoals subsidieverlening) tot een bepaalde drempel het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloeden en de mededinging niet vervalsen en daarom niet beschouwd worden als staatssteun in de zin van het VWEU. Deze drempel is gesteld op een bedrag van € 200.000,- (€ 100.000,- voor ondernemingen die voor rekening van derden goederenvervoer over de weg verrichten). Voor de visserijsector geldt een drempel van € 30.000,-. Voor de landbouwproductiesector is de drempel gesteld op € 15.000,-. Dit bedrag geldt per onderneming over een periode van drie belastingjaren. Steun die genoemde drempelbedragen niet overschrijdt, wordt aangemerkt als 'de-minimissteun'.

De de-minimisverordening kan gebruikt worden voor kleine, middelgrote of grote ondernemingen. Naast ondernemingen in de genoemde sectoren waarvoor een eigen de-minimisverordening geldt, is de de-minimisverordening (nr. 1407/2013) in bepaalde gevallen niet van toepassing op steun aan ondernemingen die actief zijn in de sector verwerking en afzet van landbouwproducten. Ook steun voor werkzaamheden die verband houden met de uitvoer naar derde landen of lidstaten en steun die afhangt van het gebruik van binnenlandse in plaats van ingevoerde goederen is uitgezonderd.

### Eén onderneming

Het de-minimisplafond geldt voor één onderneming. Artikel 2 lid 2 van de de-minimisverordening (nr. 1407/2013) geeft aan wanneer sprake is van één onderneming. Het kan namelijk voorkomen dat twee (of meer) ondernemingen een bepaalde band met elkaar onderhouden en onder deze verordening als één onderneming worden gezien. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het hebben van de meerderheid van de stemrechten van de aandeelhouders van een andere onderneming, het recht om onder meer bestuursleden van een andere onderneming te benoemen/ontslaan en het recht een overheersende invloed op een andere onderneming uit te oefenen.

### Bedrag van de de-minimissteun

Door middel van deze verklaring heeft u aan dat met de huidige subsidieverlening voor uw onderneming de de-minimisdrempel niet wordt overschreden. U moet daarom nagaan of gedurende het lopende en de twee voorafgaande belastingjaren enige vorm van de-minimissteun door een overheidsorganisatie aan uw onderneming is verstrekt. Indien dit het geval is bent u hierover door de overheidsinstantie in kennis gesteld. Het gaat dus niet alleen om steun die u heeft ontvangen van een gemeente of een ministerie: alle de-minimissteun telt mee. Bij overschrijding van de drempel kan geen beroep meer

<sup>1</sup> Voor de sector van de primaire productie van landbouwproducten zie Verordening (EU) Nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector. Voor de sector visserij zie Verordening (EU) Nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector. Voor DAEB zie Verordening (EU) Nr. 360/2012 van de Commissie van 25 april 2012 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen.

<sup>2</sup> Een onderneming in Europeesrechtelijke zin is een eenheid die een economische activiteit uitoefent. Een economische activiteit is het aanbieden van goederen en diensten op de markt. De rechtsvorm van deze eenheid of de wijze waarop zij wordt gefinancierd is hierbij niet van belang. Daarbij kunnen zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke rechtspersonen een onderneming vormen. Dat er geen winstoogmerk is (zoals bij een stichting) is niet relevant.

<sup>3</sup> Een overheidsinstantie kan zowel de centrale overheid, de provincie, de gemeente of een waterschap betreffen. Het kan ook zo zijn dat een uitvoeringsinstantie bevoegd is om namens hen steun te verlenen.

worden gedaan op de de-minimisverordening. Handelen in strijd met de staatssteunregels kan in het ergste geval leiden tot terugvordering van de verleende steun!

De bedragen die dienen te worden gebruikt bij het invullen van de verklaring, zijn brutobedragen vóór aftrek van belastingen. Behalve om subsidieverlening kan het daarbij gaan om leningen tegen gunstige voorwaarden, de verkoop van grond tegen een lagere prijs dan de marktwaarde, vrijstellingen, verlagingen of kwijtschelding van directe of indirecte belastingen etc. Onder voorwaarden is het mogelijk de verordening toe te passen op leningen en garanties die langer dan drie jaren lopen.

De de-minimissteun wordt geacht te zijn verleend op het tijdstip waarop uw onderneming een wettelijke aanspraak op de steun verwerft, ongeacht de datum waarop de de-minimissteun aan de onderneming wordt betaald. Dit betekent concreet de datum waarop een besluit tot subsidieverlening (of verlening van een voordeel door bijvoorbeeld het aangaan van een lening of garantstelling) aan uw onderneming is genomen.

### **Samenloop met reguliere staatssteun**

Mogelijk heeft uw onderneming voor dezelfde kosten die in aanmerking komen voor de huidige de-minimissteun reeds staatssteun ontvangen, die door de Europese Commissie is goedgekeurd of binnen het toepassingsgebied van de algemene groepsvrijstellingsverordening<sup>4</sup>, de Landbouwgroepsvrijstellingsverordening<sup>5</sup>, de Visserijvrijstellingsverordening<sup>6</sup>, het vrijstellingsbesluit over de compensatie van kosten voor het beheer van diensten van algemeen economische belang (DAEB)<sup>7</sup> valt. Het totaalbedrag van de-minimissteun en deze staatssteun mag dan de maxima niet overschrijden die op basis van het relevante besluit van de Europese Commissie of de betreffende vrijstellingsverordening zijn toegestaan. Als u twijfelt of bepaalde steun die u hebt ontvangen goedgekeurde of vrijgestelde steun is, kunt u hierover contact opnemen met de overheid of uitvoeringsinstantie van wie u de steun heeft ontvangen.

### **Het formulier heeft betrekking op drie situaties:**

- uw onderneming heeft gedurende het lopende en de twee voorafgaande belastingjaren in het geheel geen de-minimissteun ontvangen,
- uw onderneming, heeft gedurende het lopende en de twee voorafgaande belastingjaren de-minimissteun ontvangen. Opgeteld bij het bedrag van de huidige voorgenomen steun wordt echter het bedrag van € 200.000,- niet overschreden (respectievelijk € 100.000,-/ € 30.000,-/ € 15.000,-), of
- uw onderneming, heeft voor dezelfde kosten die in aanmerking komen voor de huidige voorgenomen steun reeds andere vormen van staatssteun ontvangen.

### **Het bewaren van gegevens**

De Europese Commissie kan onrechtmatige steun nog gedurende tien jaar na de verlening terugvorderen. De mogelijkheid bestaat dan ook dat de Europese Commissie naderhand bij (de) Nederland(se overheidsinstantie) nog informatie opvraagt over hoe de steun is besteed om na te kunnen gaan of er wellicht sprake is van onrechtmatige steun. De overheidsinstantie van wie u de steun heeft ontvangen kan – indien zij zelf niet over die informatie beschikt – in een dergelijk geval aan u vragen om documenten waarmee kan worden aangetoond dat de steun besteed is aan die activiteiten waarvoor deze is verleend. Het gaat daarbij dan om documenten die u op grond van de algemene administratie- en bewaarverplichting voor ondernemers moet bewaren<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Verordening (EU) Nr. 702/2014 van de Commissie van 25 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

<sup>6</sup> Verordening (EU) Nr. 1388/2014 van de Commissie van 16 december 2014 waarbij bepaalde categorieën steun voor ondernemingen die actief zijn in de productie, de verwerking en de afzet van visserij- en aquacultuurproducten, op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

<sup>7</sup> Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen.

<sup>8</sup> Artikel 2:10, lid 1, BW (rechtspersonen) en artikel 3:15i BW (ondernemingen en vrije beroepsbeoefenaren).



# Bijlage 2

## Samenvatting jurisprudentie

### Inleiding

Hierna wordt een aantal voor de Nederlandse praktijk belangrijke uitspraken van het Hof van Justitie op het gebied van staatssteun samengevat. Uitspraken van het Hof van Justitie zijn te raadplegen op de site van het Hof van Justitie:

<http://curia.europa.eu>

Uitspraken van nationale rechters worden niet samengevat. Deze uitspraken kunnen worden geraadpleegd via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

### Algemene principes

#### Höfner (zaak C-41/90)

Begrip onderneming: Elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.

#### Commissie/Italië (C-118/85)

Begrip economische activiteit: Een economische activiteit is het aanbieden van goederen of diensten op een markt.

### Publieke taken

#### Eurocontrol (C-364/92)

De werkzaamheden van Eurocontrol wegens hun aard en hun doel en de regels waaraan zij zijn onderworpen, komen neer op het uitoefenen van prerogatieven inzake de controle en de politie van het luchtruim, die typisch overheidsprerogatieven zijn. Zij hebben geen economisch karakter dat de toepassing van de staatssteunregels zou kunnen rechtvaardigen.

#### Wouters (C-309/99)

Er is geen sprake van een economische activiteit als het gaat om activiteiten die wegens hun aard en doel en de regels waaraan zij zijn onderworpen, buiten het economisch verkeer vallen of neerkomen op het uitoefenen van een overheidsprerogatief.

#### Compass-Datenbank (C-138/11)

Overheidsinstanties die databanken beheren waarin op grond van een wettelijke plicht gegevens worden verzameld en op verzoek worden verstrekt, verrichten geen economische activiteit, maar oefenen bevoegdheden van openbaar gezag uit. Instanties die een dergelijke databank beheren oefenen aldus geen economische activiteit uit en kunnen dus niet gekwalificeerd worden als onderneming in de zin van Europese mededingingsbepalingen en deze bepalingen zijn dan ook niet van toepassing. Zij zijn daarbij niet verplicht om het vrije gebruik van de gegevens toe te staan en mogen op grond van nationaal recht het hergebruik van gegevens verbieden gelet op het belang van degenen die de gegevens op grond van de wettelijke plicht hebben verstrekt. Dat de gegevens tegen (een wettelijke vastgelegde) vergoeding beschikbaar zijn, leidt er op zichzelf evenmin toe dat een overheidsinstantie zou handelen als een onderneming.

Overheden moeten er alert op zijn dat overheidsinstanties die databanken beheren en op grond van een wettelijke bepaling gegevens verzamelen (en daarmee een publieke bevoegdheid uitoefenen) geen economische activiteit verrichten.

Alleen dan is de betreffende overheidsinstantie geen onderneming en zijn de Europese mededingingsregels niet van toepassing op het verzamelen van gegevens door die instantie.

### Specifieke terreinen: gezondheidszorg, scholing, cultuur en natuurbescherming

#### Cie/DUIT-347/09

Het Gerecht oordeelt in dit arrest dat natuurbescherming op zichzelf een niet-economische activiteit is met een exclusief sociaal karakter, maar dat in deze zaak niet uitgesloten is dat de Duitse natuurbeschermingsorganisaties in kwestie secundaire economische activiteiten uitvoeren. In dat geval dienen zij, voor zover zij in het kader van de betreffende steunmaatregelen economische activiteiten uitvoeren, beschouwd te worden als onderneming in de zin van het staatssteunrecht. Deze uitspraak is relevant indien er staatssteun ten goede komt aan organisaties die in hoofdzaak maatschappelijke niet-economische activiteiten verrichten en waarbij die steun ook ten goede kan komen aan secundaire economische activiteiten van de betreffende organisaties.

**CBI/Commissie (Belgische ziekenhuizen) (T-137/10)**

In het Altmark-arrest is verduidelijkt onder welke voorwaarden compensatie voor een openbare dienst mogelijk geen staatssteun vormt, aangezien er geen sprake is van enig voordeel.

Over de toepassing van deze voorwaarden in de ziekenhuissector merkt het Gerecht op, dat bij de toepassing ervan rekening moet worden gehouden met de bijzonderheden van de sector in kwestie. De intensiteit van de mededingingsvervalsing in de ziekenhuissector is niet noodzakelijkerwijs evenredig aan de omzet- en de DAEB compensatiebedragen.

De voorwaarden uit het Altmark-arrest zijn gesteld ten aanzien van de duidelijk economische en aan concurrentie onderhevige vervoerssector. Deze voorwaarden kunnen niet zonder meer even strikt worden toegepast op de ziekenhuissector, die, anders dan de vervoerssector, niet noodzakelijkerwijs een vergelijkbare commerciële en aan mededinging onderhevige sector is.

### Staatsmiddelen/toerekenbaarheid - Dominerende invloed van de staat in bedrijven

**Van der Kooij/Commissie (C-67/85, 68/85 en 70/85)**

De Gasunie berekende een preferentieel aardgastarief aan de tuinbouw. Het aandelenkapitaal van deze privaatrechtelijke onderneming was voor 50% in handen van de Nederlandse staat en de staat benoemde ook de helft van de leden van de raad van commissarissen, die over het toepassen van de tarieven moet besluiten. Ook had het ministerie van Economische Zaken een vetorecht over het te hanteren aardgastarief. Het Hof van Justitie zag daarom in de vaststelling van het tarief een handelen van de staat.

**Alfa Romeo (C-305/89)**

Volgens vaste rechtspraak mag geen onderscheid worden gemaakt tussen de gevallen waarin de steun rechtstreeks door de staat wordt verleend, en die waarin hij wordt verleend door van overheidswege ingestelde of aangewezen publiek- of privaatrechtelijke beheersorganen. In casu blijkt uit verscheidene onderdelen van het dossier, dat de kapitaalbreng het resultaat was van een gedrag dat is toe te rekenen aan de Italiaanse staat. Het Hof noemt diverse omstandigheden die aantonen dat een fonds en een onderneming die kapitaal inbrachten bij Alfa Romeo, eigenlijk werden gecontroleerd door de Staat. Het staat volgens het Hof buiten kijf, dat deze inbreng is verricht met behulp van overheidsmiddelen die bedoeld waren voor economische interventies.

**Banco Exterior Espana C-387/92**

Niet in alle gevallen behoeft te worden aangetoond dat staatsmiddelen zijn overgedragen om het aan een of meerdere ondernemingen verleende voordeel als staatssteun te kunnen aanmerken. NB. Zie voor dit arrest ook bij 'voordeel'.

**Frankrijk/Ladbroke Racing en Commissie (C-83/98)**

Staatssteun omvat alle geldelijke middelen die de overheid daadwerkelijk kan gebruiken om ondernemingen te steunen, ongeacht of deze middelen permanent deel uitmaken van het vermogen van de staat. Dus ook al zijn de bedragen die overeenkomen met de betrokken maatregel niet permanent in het bezit van de schatkist, dan nog volstaat het feit dat zij constant onder staatscontrole, en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan, om ze als staatsmiddelen aan te merken.

**-Toerekenbaarheid****Frankrijk/Commissie (Stardust Marine) (C-482/99)**

Een aantal openbare bedrijven stond onder staatscontrole. De Franse autoriteiten konden immers op deze ondernemingen rechtstreeks of middellijk een dominerende invloed uitoefenen. Nagegaan werd of de financiële middelen van de gecontroleerde ondernemingen als staatsmiddelen kunnen worden beschouwd.

Het enkele feit dat een maatregel door een overheidsbedrijf wordt genomen is op zich niet voldoende om die maatregel als toerekenbaar aan de staat te beschouwen.

**Commerz Nederland NV tegen Havenbedrijf Rotterdam NV (C-242/13)**

In deze uitspraak verduidelijkt het Hof van Justitie de toerekenbaarheid van door een openbaar bedrijf in het geheim verleende (ongeoorloofde) garanties aan de Staat. Het Hof oordeelt in lijn met het Stardust Marine arrest (C-482/99), dat om te bepalen of door een openbaar bedrijf verleende garanties kunnen worden toegerekend aan de overheidsinstantie die dat bedrijf controleert, moet worden nagegaan of die overheidsinstantie bij het verlenen van die garanties betrokken was of dat het onwaarschijnlijk is dat zij hierbij niet betrokken was. Dit arrest geeft meer duidelijkheid over de betekenis van de

omstandigheid dat de enige bestuurder onwettig en in het geheim heeft gehandeld voor toerekenbaarheid van een (ongeoorloofde) steunmaatregel aan de overheid. Hoewel dit volgens het Hof relevante factoren zijn, kunnen deze omstandigheden op zich de toerekenbaarheid van een steunmaatregel niet uitsluiten. De verwijzende rechter moet de toerekenbaarheid aan de hand van de omstandigheden van het geval beoordelen.

#### **Air France (T-358/94)**

Wanneer kapitaal onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden, al dan niet rechtstreeks, door de staat ter beschikking van een onderneming wordt gesteld, kan dit niet als staatssteun worden aangemerkt.

#### **Italië en SIM2 Multimedia SpA/Commissie (C-328/99 en C-399/00)**

Financiële middelen van een privaatrechtelijke vennootschap die in handen is en onder zeggenschap staat van een overheidsinstantie kunnen als staatsmiddelen in de zin van de staatssteunregels worden aangemerkt.

Het feit dat de privaatrechtelijke vennootschap haar eigen middelen heeft aangewend, is in deze niet relevant. Voor de kwalificatie als staatsmiddelen volstaat het immers, dat deze middelen constant onder staatscontrole, en derhalve ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan.

#### **Chronoposte (SFEI) (C-39/94)**

Voor de beoordeling of compensatie van openbare ondernemingen (belast met de uitvoering van een dienst van algemeen economisch belang) aan haar privaatrechtelijke dochteronderneming (belast met uitvoering van economische activiteiten) staatssteun betreft, kan niet altijd worden uitgegaan van de vergelijking met een particuliere onderneming die onder normale marktomstandigheden handelt. Diensten van algemeen economisch belang worden niet onder normale marktomstandigheden aangeboden, dus er is geen vergelijkbare situatie. In deze gevallen dient uit te worden gegaan van de kosten die de openbare onderneming maakt voor het verstrekken van bijstand aan de dochteronderneming voorzover bedoeld voor concurrentiële werkzaamheden. Indien de verlangde tegenprestatie van de dochteronderneming volstaat ter dekking van de gemaakte kosten (incl. vergoeding voor eigen vermogen) van de openbare moederonderneming is geen sprake van staatssteun.

#### **Bouygues en Bouygues Telecom/Commissie (C-431/07)**

Wanneer de Staat als toezichthouder handelt, kan hij rechtmatig besluiten om de inkomsten die anders zouden kunnen worden behaald, niet te maximaliseren, zonder daarmee in de werkingssfeer van de staatssteunregels te vallen, mits alle betrokken marktdeelnemers gelijk worden behandeld en er een inherent verband is tussen het behalen van de reguleringsdoelstelling en het derven van de inkomsten.

#### **Eventech (C-518/13)**

Het feit dat aan de Londense taxi's, met het oog op de totstandbrenging van een veilig en doeltreffend vervoerssysteem, toestemming wordt verleend om busbanen op openbare wegen te gebruiken tijdens de uren dat voor deze banen verkeersbeperkingen gelden, terwijl huurwagens met chauffeur deze busbanen dan niet mogen gebruiken, tenzij om passagiers die vooraf hebben geboekt te laten in- of uitstappen, lijkt geen inzet van staatsmiddelen in te houden en lijkt aan deze taxi's geen selectief economisch voordeel te verlenen. Het staat evenwel aan de verwijzende rechterlijke instantie om dit na te gaan.

Voor de vaststelling dat sprake is van staatssteun moet immers een voldoende directe band worden aangetoond tussen enerzijds het aan de begunstigde verleende voordeel en anderzijds een vermindering van de staatsbegroting of zelfs een voldoende concreet economisch risico dat die begroting zal worden belast.

Het feit dat de Londense taxi's deze banen mogen gebruiken zonder dat hun daarvoor een geldboete kan worden opgelegd, is niet het gevolg van het feit dat de overheidsinstanties hebben afgezien van de inning van de verschuldigde boetes, maar wel van het feit dat deze taxi's de toestemming hebben gekregen om op deze busbanen te rijden. Dat de Londense taxi's geen geldboetes hoeven te betalen voor het feit dat zij de busbanen gebruiken, brengt voor de overheid dus geen extra lasten mee die een inzet van overheidsmiddelen kunnen inhouden.

Bovendien kent de staat niet noodzakelijk een economisch voordeel toe in een situatie waarin hij, ter verwezenlijking van een in zijn regelgeving neergelegde doelstelling, aan gebruikers van overheidsinfrastructuur die niet economisch wordt geëxploiteerd door de overheidsinstanties, een preferentieel toegangsrecht verleent.

De Unierechter heeft zich in deze zaak ook uitgesproken over het vereiste dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. Het Hof bevestigt eerdere rechtspraak waarin is vastgesteld dat eventuele plaatselijke of regionale aard van de dienstverlening, dan wel de hoogte of percentage van het steunbedrag van de diensten hierbij niet doorslaggevend is.

**Preussen Elektra (C-379/98)**

Bij de beantwoording van deze vraag wijst het Hof erop dat volgens vaste rechtspraak uitsluitend die voordelen die rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen zijn bekostigd als steunmaatregelen in de zin van artikel 87 EG moeten worden beschouwd. De litigieuze afnameverplichting tegen minimumprijzen brengt geen enkele rechtstreekse of zijdelingse overdracht van staatsmiddelen aan de betrokken producenten van groene elektriciteit met zich mee. Bijgevolg kan de verdeling van de uit deze verplichting voortvloeiende financiële last tussen de particuliere elektriciteitsbedrijven en andere particuliere ondernemingen evenmin een rechtstreekse of zijdelingse overdracht van staatsmiddelen vormen. Hieraan wordt niet afgedaan doordat ten gevolge van een negatiever bedrijfsresultaat de Staat belastinginkomsten zou derven. Een dergelijk gevolg is inherent aan een dergelijke regeling en kan niet worden beschouwd als een middel om de betrokken producenten een voordeel ten laste van de Staat te verlenen.

**Pearle (C-345/02)**

Het Hof concludeert uit een aantal omstandigheden dat niet is voldaan aan het element 'staatsmiddelen' en dat de verordening daarom geen steunmaatregel inhoudt. Het Hof noemt daarbij de volgende omstandigheden:

- de verordening is vastgesteld door een Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) op verzoek van een brancheorganisatie;
- de verordening dient ten behoeve van de financiering van een door de PBO georganiseerde én op verzoek van de brancheorganisatie vastgestelde reclamecampagne, die aan alle leden van de brancheorganisatie ten goede komt en een louter commercieel doel dient;
- de tussenkomst van het HBA verschaft geen voordeel aan de branche dat voor de staat of voor de PBO een extra last meebrengt;
- innen van de middelen bij die leden en verplichte aanwending van die middelen voor de financiering van de reclamecampagne;
- de PBO heeft op geen enkel moment vrijelijk kunnen beschikken over deze middelen;
- de inhoud van de heffing maakt geen deel uit van beleid van de overheid; van belang lijkt hierbij te zijn dat het Hoofdbedrijfschap ambachten van een autonome bevoegdheid gebruik heeft gemaakt.

**Doux Elevages (C-677/11)**

Een nationale overheidsinstantie verklaart een sectorale overeenkomst, waarbij een bijdrage wordt ingevoerd voor een door de nationale overheid erkende sectorale organisatie, voor alle ondernemingen van een sector in de landbouw algemeen verbindend. Hierdoor wordt die bijdrage verplicht. De bijdrage is bedoeld om acties te kunnen voeren op het gebied van communicatie, promotie, externe relaties, kwaliteitsgarantie, onderzoek en verdediging van de belangen van de sector. Dit is geen steunmaatregel van de staat.

**Voordeel****Altmark (C-280/00)**

Financiering ter compensatie van openbare dienstverplichtingen is geen staatssteun en hoeft daarom niet te worden aangemeld bij de Europese Commissie. Hiertoe moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan, zie de vier criteria genoemd onder de paragraaf DAEB.

**Spanje/Commissie (zaken C-278, 280/92)**

Het handelen van de overheid moet worden vergeleken met het handelen van een particulier investeerder die een algemene of sectorspecifieke structurele politiek volgt en zich door vooruitzichten van rentabiliteit op lange termijn van het geïnvesteerde kapitaal laat leiden.

**Banco Exterior Espana C-387/92**

Een belastingvrijstelling voor bepaalde ondernemingen, die de financiële situatie van deze ondernemingen ten opzichte van andere belastingplichtigen verbetert moet als steun worden aangemerkt. NB. Zie voor dit arrest ook bij 'staatsmiddelen'.

**Chronoposte (SFEI) (C-083/01 P, C-093/01 P, C-094/01 )**

Voor de beoordeling of compensatie van openbare ondernemingen (belast met de uitvoering van een dienst van algemeen economisch belang) aan haar privaatrechtelijke dochteronderneming (belast met uitvoering van economische activiteiten) staatssteun betreft, kan niet altijd worden uitgegaan van de vergelijking met een particuliere onderneming die onder normale marktomstandigheden handelt. Diensten van algemeen economisch belang worden niet onder normale marktomstandigheden aangeboden, dus er is geen vergelijkbare situatie. In deze gevallen dient uit te worden gegaan van de

kosten die de openbare onderneming maakt voor het verstrekken van bijstand aan de dochteronderneming voorzover bedoeld voor concurrentiële werkzaamheden. Indien de verlangde tegenprestatie van de dochteronderneming volstaat ter dekking van de gemaakte kosten (incl. vergoeding voor eigen vermogen) van de openbare moederonderneming is geen sprake van staatssteun.

#### **ING (C-224/12)**

Om een maatregel als steun dan wel als ‘additionele steun’ te kunnen aanmerken, dient steeds de economische rationaliteit van een maatregel onderzocht te worden en aan het beginsel van de private investeerder (market economy operator, MEO) getoetst te worden. In deze specifieke zaak betekende dit dat de Commissie de gewijzigde terugbetalingsvoorwaarden had moeten vergelijken met de oorspronkelijke tussen de Staat en ING overeengekomen terugbetalingsvoorwaarden.

#### **Piaggio (C-295/97)**

De vrijstelling van de verplichting om geldboeten en andere financiële sancties te betalen moet worden beschouwd als een voordeel in de zin van de staatssteunregels.

#### **Leidschendam-Voorburg/Commissie (T-186/13)**

Dit arrest draagt bij aan verdere verheldering van het begrip ‘voordeel’ en het criterium van de particuliere investeerder. Het Gerecht maakt duidelijk, dat het bij dat laatste criterium uitsluitend om zuiver economische en financiële belangen gaat die getoetst moeten worden en niet het maatschappelijk belang.

Hoewel de Commissie de “restwaardemethode” (i.e. residuele grondwaardeberekening) in dit geval als niet toepasselijk had verklaard geeft het Gerecht hierover geen inhoudelijk oordeel. Deze in de praktijk vaak toegepaste methode is door het Gerecht niet als onjuist is beoordeeld en kan dus nog steeds worden gebruikt.

Daarnaast blijkt uit dit arrest, dat gemeenten en andere overheden bij vastgoedovereenkomsten met projectontwikkelaars in geval van gewijzigde (economische) omstandigheden aan de hand van de specifieke omstandigheden moeten bezien of een contract kan worden beëindigd en een nieuwe aanbesteding moet worden uitgevoerd dan wel of het contract kan worden heronderhandeld om aan de EU regels over staatssteun te blijven voldoen. Voorts moeten daarvoor alle relevante omstandigheden (in dit geval o.a. de voorwaarden rond de bouwplicht, de complexiteit van het project; de sterke contractuele positie van de projectontwikkelaars en het feit dat de Gemeente uiteindelijk slechts 50 % van het verlies als gevolg van de betrokken maatregel moest dragen) onderbouwd worden meegewogen bij de beoordeling of de overheid als marktdeelnemer opereert.

Het Gerecht oordeelde, dat de Commissie op basis van haar onderzoek niet tot de conclusie had kunnen komen dat het gedrag van de gemeente niet economisch rationeel (zoals een market economy operator, MEO) was.

#### **Van Calster C-261/01 en C-262/01**

Heffingen die integraal onderdeel uitmaken van de steunmaatregel én specifiek strekken tot financiering daarvan, moeten worden gemeld en mogen niet eerder worden geheven dan na goedkeuring door de Commissie. Deze uitspraak geeft (meer) duidelijkheid over de relatie tussen de heffing en een steunmaatregel. Verder blijkt uit dit arrest, dat indien de bijdragen aan een heffing specifiek dienen ter financiering van een onrechtmatige steunmaatregel, de heffing moet worden terugbetaald. Opgemerkt wordt dat het arrest betrekking heeft op een heffing die specifiek en uitsluitend diende ter financiering van de steunmaatregel.

### **Selectiviteit**

#### **Ladbroke Racing (zaak T-67/94)**

Over de vraag of het gaat om een specifieke of een algemene regeling: Dat steun aan een bepaalde onderneming zijdelings ook ten goede kan komen aan verschillende andere marktdeelnemers wier activiteiten afhankelijk zijn van de hoofdactiviteit van de directe steunontvanger, rechtvaardigt nog niet de conclusie dat de maatregel een algemene is die niet binnen de werkingssfeer van de staatssteunregels valt. Het kan hooguit betekenen dat de maatregel eventueel kan vallen onder de afwijking voor een sector (zoals de vervoerssector).

#### **Territorio Histórico de Álava-Deputación Floral de Álava/Commissie (T-127/99)**

Maatregelen met een zuiver algemeen strekking vallen niet onder de staatssteunregels. Maatregelen die op het eerste gezicht op alle ondernemingen van toepassing zijn, kunnen evenwel in zekere mate selectief zijn en dus worden aangemerkt als maatregelen die bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen. Dat is met name het geval wanneer de administratie die een algemene regel moet toepassen, bij de toepassing van de handeling over een zekere beoordelingsvrijheid beschikt.

**Gibraltar (C106/09)**

Deze uitspraak verduidelijkt dat een belastingstelsel, hoewel gebaseerd op algemene criteria, toch selectieve voordelen voor bepaalde ondernemingen kan hebben en daarom als staatssteun kan worden aangemerkt.

Alhoewel lidstaten een ruime bevoegdheid hebben bij het vaststellen van heffingsgrondslagen en verdeling van belastingdruk over verschillende productiefactoren en economische factoren (exclusieve bevoegdheid) zijn de staatssteunregels ook van toepassing op belastingen. Dit betekent dat wanneer een maatregel die bepaalde ondernemingen een fiscaal gunstige behandeling verleent waardoor hun financiële situatie verbetert ten opzichte van andere belastingplichtigen die zich in dezelfde situatie bevinden, deze als een steunmaatregel is aan te merken.

**Portugal/Commissie (C88/03)**

Voor het eerst formuleert het Hof de voorwaarden waaronder een regionale verlaging van een nationaal belastingtarief een selectieve maatregel kan vormen.

Het Hof overweegt, dat een maatregel niet louter selectief is omdat deze enkel geldt voor een bepaalde regio van een lidstaat. Van belang is of een regionale entiteit dermate autonoom is dat zij en niet het centrale bestuur van een lidstaat een fundamentele rol speelt in de vaststelling van de politieke en economische omgeving waarin ondernemingen opereren. In dat geval vormt het grondgebied waarop de regionale entiteit haar bevoegdheden uitoefent en niet het gehele grondgebied van een lidstaat de relevante context om te beoordelen of sprake is van selectieve maatregelen. Van het regionale grondgebied kan worden uitgegaan als de maatregel door de regionale entiteit is genomen in de uitoefening van voldoende autonome bevoegdheden ten opzichte van de centrale overheid. De beslissing moet in dat geval zijn genomen:

1. door een regionale/plaatselijke autoriteit met een eigen politieke en administratieve status die losstaat van de centrale overheid, en;
2. zonder dat de centrale overheid rechtstreeks zeggenschap heeft over de inhoud ervan, en;
3. zonder dat de financiële consequenties ervan worden gecompenseerd door bijdragen van andere regio's of de centrale overheid.

Als ook op regionaal niveau sprake is van selectieve maatregelen, moet nog worden nagegaan of de maatregel door de aard en opzet van het belastingstelsel wordt gerechtvaardigd en daarom geen steunmaatregel is.

**Effect op het interstatelijk handelsverkeer****Philip Morris (C-730/79)**

De steun aan een onderneming kan de mededinging vervalsen als de positie van het ontvangende bedrijf versterkt wordt ten opzichte van andere ondernemingen die concurreren in het intracommunautaire handelsverkeer.

**Matra (zaak C-225/91) en Vlaams Gewest/Commissie (zaak T-214/95)**

De hoogte van het bedrag van de steun is niet beslissend voor het bepalen of een steunmaatregel toegestaan kan worden. Belangrijker is zijn invloed op het intracommunautaire handelsverkeer.

**Sociétés Compagnie commerciale de l'Ouest/Receveur principal des douanes de La Pallice-Port (zaken C-78/90 t/m 83/90)**

Een parafiscale heffing kan, naar gelang de bestemming van de opbrengst, een onverenigbare steunmaatregel opleveren. Een oordeel over de vraag of er sprake is van vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten is voorbehouden aan de Commissie.

**Infrastructuur****Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle (C-288/11)**

De toekomstige bestemming van luchthaveninfrastructuur (al dan niet economisch gebruik) is bepalend voor de vraag of publieke financiering bij de aanleg ervan onder de staatssteunregels valt en bij de EC zal moeten worden gemeld ter goedkeuring door de EC.

Relevant is of de aanleg geschiedt ten behoeve van het uitoefenen van een economische activiteit. Als dat zo is, dan is de aanleg zelf ook een economische activiteit en kan er geen knip worden aangebracht tussen enerzijds de aanleg en anderzijds de exploitatie. Financiering van de aanleg van de infrastructuur dient dan in beginsel door de markt zelf te worden gedragen. Als de overheid de aanleg toch financiert, dan kan er sprake zijn van staatssteun.

## Onrechtmatige steun

### FIOM/Frankrijk (C-354/90)

De standstill-bepaling (verplichting de steunmaatregel niet uit te voeren, zolang de Europese Commissie geen positief besluit heeft genomen) voor aanmeldingsplichtige staatssteun heeft rechtstreekse werking: de bepaling kan voor de nationale rechter worden ingeroepen.

### FNCE (C-354/90)

De staatssteunregels betekenen een verplichting voor de autoriteiten van de lidstaten waarvan de niet-nakoming de geldigheid van handelingen tot uitvoering van steunmaatregelen aantast. Wanneer de Commissie naderhand een eindbeslissing geeft waarbij die maatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard, heeft dit niet tot gevolg dat de ongeldigheid van die handelingen achteraf wordt gedekt.

### CELF en liquidation, en ministre de la Culture en de la Communication (C-001/09 en C-199/06)

Het gemeenschapsrecht verplicht de nationale rechter niet tot het gelasten van terugvordering van onrechtmatig verleende steun wanneer de Commissie een eindbeslissing heeft genomen waarin zij vaststelt dat deze steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Wel is deze rechter verplicht de steunverstrekker te gelasten van de steunontvanger rente te vorderen voor het tijdvak van de onrechtmatigheid.

Als een nationale rechter een verzoek tot terugbetaling van onrechtmatige (want niet aangemelde) staatssteun behandelt, mag hij zijn uitspraak op dit verzoek niet aanhouden totdat de Commissie zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt na een nietigverklaring van een eerdere positieve beschikking. Dit acht het Hof in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel.

De vaststelling door de Commissie van drie opeenvolgende beschikkingen waarin de steun verenigbaar is verklaard met de gemeenschappelijke markt is op zichzelf geen bijzondere omstandigheid die kan leiden tot een beperking van de terugbetalingsplicht van de onrechtmatige steun door de steunontvanger.

### Deutsche Lufthansa AG (C-284/12)

Wanneer de Commissie de formele onderzoeksprocedure nog niet heeft ingeleid, en zij zich dus nog niet heeft uitgesproken over de vraag of de onderzochte maatregelen wellicht staatssteun zijn, kunnen de nationale rechters in nationale procedures zich genoopt zien het begrip steun uit te leggen en toe te passen. Ingeval de Commissie reeds de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU heeft geopend, dan heeft de nationale rechter een aantal verplichtingen en keuzes. De nationale rechter mag dan niet meer vaststellen dat er geen sprake is van steun en geen beslissing nemen die tegen het (voorlopige) besluit van de Commissie indruist. De nationale rechter kan wel besluiten om de steun op te schorten en/of terug te vorderen. Daarnaast kan de nationale rechter de Commissie om verduidelijking te verzoeken of besluiten om het Hof van Justitie een prejudiciële vraag voor te leggen.

### Italië/Commissie (C-173/73 en C-6/97)

Een lidstaat kan zich niet beroepen op het feit dat (onverenigbare) staatssteun ook voorkomt in andere lidstaten om zelf onverenigbare staatssteun te geven of te continueren.

### Dilly's Wellnesshotel (C-493/14)

In de zaak Dilly's Wellnesshotel GmbH tegen Finanzamt Linz (zaak Dilly's) heeft het Hof op prejudiciële vragen uitspraak gedaan over de toepassing van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV-oud). In de zaak Dilly's staat het Hof namelijk stil bij de algemene (procedurele) bepalingen uit Hoofdstuk I van de AGVV die gelden voor steunverlening onder deze verordening. Schending van deze bepalingen houdt volgens het Hof in dat de steunmaatregel op basis van de AGVV niet kan worden vrijgesteld van de aanmeldingsplicht.

De uitspraak van het Hof gaat over de oude AGVV, maar kan ook relevant zijn voor toepassing van de huidige AGVV (Ver. (EU) Nr. 651/2014), die op 1 juli 2014 in werking trad. Ondanks het feit dat de huidige AGVV een uitdrukkelijke verwijzing met aanhalen van het publicatieblad van de EU niet meer verplicht stelt en het Hof zich niet uitsprak over de vragen van de verwijzende rechter naar de gevolgen van het niet tijdig kennisgeven van een steunmaatregel of het ontbreken van een werkende weblink, ligt het in de lijn de verwachting dat niet-ervulling van deze voorwaarden ook inhoudt dat de vrijstelling van aanmelding onder de huidige AGVV niet van toepassing is.

## Bijlage 3

# A4 'early engagement' ter voorbereiding van gesprek met Europese Commissie

### Template to guide early engagement between the Commission and a Member State on a question of State Aid

This document was drawn up by the Commission and Member States to help prepare for early meetings on state aid issues. Please complete the questions below to your best ability and share your answers with the Commission in advance of your meeting.

#### Questions to be answered by the Member State

1. What is the funding intended to achieve? What is the desired policy effect?
2. What support (grants, loans, guarantees, tax reliefs) are you proposing to give, what is its value, and how long will it last?
3. Is this coming directly from local or central Government budgets or from funds which the state controls directly or indirectly? What is the share of private contributions?
4. Which costs will the aid be granted for? What is the intended aid intensity (percentage of eligible costs)?
5. Questions on the recipient(s) of the aid
  - a. How are the aid recipient(s) selected?
  - b. Is the aid only available to certain types of entity? Why?
  - c. Is the aid only available in certain regions? Why?
  - d. Could this aid give rise to different treatment for similar types of undertaking?
  - e. Are they active on a market? / Are you planning to create a market?
  - f. Is the activity tradable?
6. What do you expect the recipient to do differently as a result of receiving support? Is the change visible in volume, budget or advancement of the schedule?
  - a. What would happen if the support were not given?
7. What are the alternatives to giving support?
8. How do you plan to deliver this? What alternative options are there?
9. Why can the objective not be achieved without state resources?



10. Has this been designed to fit with any existing State aid rules?
  - a. If not, why?
  - b. If yes, which ones
11. How does this fit with previous Commission decisions?
12. Who else will be affected positively or negatively by the policy/measure directly or indirectly? Can you envisage competition distortions due to the granting of the aid?
13. How does this support interact with other aid available for the same purpose?
14. What plans have you put in place to monitor this aid?

**Questions to be answered by the Commission**

1. What further information do you require?
2. What legal or other obstacles might there be to make approval difficult?
3. Realistically, how long might this take?
4. Are there any previous Decisions you could point to which may be of help?

## Bijlage 4

# Besluiten Europese Commissie

De Europese Commissie publiceert haar besluiten op haar website, zie [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/)

Voor de Nederlandse praktijk zijn de volgende besluiten van belang:

### - Een algemene regeling is geen staatssteun

Windmolenpark Q7: de maatregel Energie Investerings Aftrek (EIA) is geen staatssteun. Zie het voorbeeld in de tekst van de handreiking.

### - Nadeelcompensatie is geen staatssteun

- Akzo Nobel (N304/2003)

Een fabriek van Akzo Nobel die chloor verwerkt moest worden verplaatst van Hengelo naar Delfzijl, om de voor mens en natuur gevaarlijke chloortransporten te beperken. De Nederlandse overheid heeft met Akzo Nobel een juridisch bindend convenant gesloten waarin afspraken zijn neergelegd over, onder meer, de bedrijfsverplaatsing en een gepaste schadevergoeding. De Commissie was van mening dat – hoewel de intrekking van de vergunning voor de productie van chloor en MCH te Hengelo slechts een van de maatregelen is die samen het chloortransport beperken – de toepassing van de algemene schadevergoedingsregeling in casu geen misbruik vormt. De Commissie overweegt, dat een schadevergoeding doorgaans geen selectief voordeel voor de betrokken onderneming met zich meebrengt. Daarbij gelden de volgende voorwaarden: de vergoeding dient louter ter compensatie van schade ten gevolge van een overheidsingrijpen, waarbij de schadevergoeding het directe resultaat is van dit overheidsingrijpen en bepaald wordt op grond van een algemene schadevergoedingsregeling die rechtstreeks gebaseerd is op het door de rechter erkende grondwettelijke eigendomsrecht. Volgens de Commissie was onteigening van de fabriek van Hengelo geen geschikt alternatief in verband met het tijds- en kostenaspect en de onteigening zou net als de sluiting van de fabriek niet volstaan om het structureel chloortransport te beëindigen. Daarnaast wordt in overweging genomen dat de autoriteiten een wettelijke plicht hebben om te proberen een oplossing te bereiken met de betrokkene, voordat tot onteigening kan worden overgegaan. In het onderhavige geval is er met succes een minnelijke regeling overeengekomen. Ook is van belang dat slechts een deel van de geraamde schade wordt vergoed.

- Bedrijfsverplaatsing Steenbergen (N 575/2005)

Autodemontagebedrijf Steenbergen was gevestigd aan de rand van een woonwijk, had al jaren een milieuvergunning, maar veroorzaakte geluids- en stankoverlast voor omwonenden en een natuur beschermingszone. De provincie en gemeente hadden geen rechtsgrondslag om een einde te maken aan de situatie zonder schadevergoeding uit te keren. Mogelijke aanpassing van het bestemmingsplan, het intrekken van de milieuvergunning en onteigening zouden geen stand houden voor de rechter. Daarom werd met Steenbergen afgesproken dat het bedrijf verplaatst moest worden in ruil voor een schadevergoeding en het intrekken van de milieuvergunning. De schadevergoeding werd analoog aan de Circulaire schadevergoedingen Wet Milieubeheer berekend. Het schadebedrag was door een onafhankelijke taxateur getaxeerd op grond van de systematiek bij onteigeningen. Hierbij waren de omvang en de rechten van de huidige locatie geprojecteerd op de nieuwe locatie en werden de voordelen van de verplaatsing in mindering gebracht. De vergoeding, die de provincie en gemeenten voor de schade gingen uitkeren dekte 80% van de in aanmerking genomen kosten. De Commissie vond dat deze schadevergoeding geen staatssteun vormde, omdat de vergoeding in overeenstemming was met nationaal recht en dat de nationale autoriteiten verplicht waren een compensatie te betalen, welke geen ruimte geeft om de hoogte van het te betalen bedrag aan te passen en toepasbaar was voor alle ondernemingen in alle sectoren in Nederland.

### - Overheidstaken

- SA.36346 - Germany – GRW land development scheme for industrial and commercial use

In dit besluit kwam de Commissie tot de conclusie dat activiteiten van een gemeente om ervoor te zorgen dat een terrein wordt aangesloten op openbare nutsvoorzieningen (water, gas, rioleringen en elektriciteit) en op vervoersnetwerken (spoorwegen en wegen) geen economische activiteiten zijn, maar tot de overheidstaken behoren, die bestaan uit het ter beschikking stellen van en toezicht houden op terreinen in overeenstemming met de plaatselijke plannen voor stedenbouw en ruimtelijke ordening.

### - Gebiedsontwikkeling

De Commissie heeft de Nederlandse staatssteunzaken inzake Centrumplan Haaksbergen (C 33/2005, ex N 277/2004), Mill St. Hubert (N 555/2008) en Grondverkoop en woningbouw Apeldoorn (SA.31877, 2011.N) rechtstreeks op basis van het Verdrag (thans VWEU) goedgekeurd. In de drie besluiten worden deze legitieme EU-doelstellingen van algemeen belang geformuleerd:

- Fysieke, economische en sociale herwaardering van stedelijke gebieden (Mill St Hubert, par. 48).
- Het tegengaan van het gevoel van onveiligheid in een gebied en het aantrekkelijker maken van het gebied voor bewoners en bedrijven om verdere verpaupering en toenemende leegstand van het bestaande winkelbestand te voorkomen (Haaksbergen, par. 42).
- Verbetering van het stadsmilieu en van de levenskwaliteit in een gebied door efficiënt gebruik van (schaarse) stedelijke ruimte (revitalisering), (Apeldoorn, par. 47-52).

Projecten met dit soort doelen versterken volgens de Commissie de economische en sociale cohesie. Dat is volgens de artikelen 2, 3 en 158 van het EG-Verdrag (thans artikel 3 VEU en artikel 174 VWEU) een EU-doelstelling (Mill St. Hubert, par. 44 en 48). De (lokale) bestemmingsplannen zijn leidend bij het identificeren van de maatregelen die aan de EU-doelstellingen kunnen bijdragen.

Conclusie uit deze zaken is, dat de onrendabele delen van een gebiedsontwikkeling wel door de overheid kunnen worden bekostigd, op voorwaarde dat op basis van nacalculatie wordt bepaald hoe het werkelijke tekort zich verhoudt tot het vooraf begrote. Is het hoger, dan kan de overheid bijbetalen; is het lager, dan moet de marktpartij geld terugbetalen aan de overheid. Een terugbetaalclausule (claw back) in een overeenkomst is dus cruciaal.

### **Overheidsbijdragen voor openbaar toegankelijke elektrische laadinfrastructuur is met de interne markt verenigbare staatssteun**

In het besluit over de regeling Green Deal 'Openbaar Toegankelijke Elektrische Laadinfrastructuur' (SA.38769 (2015/N)) heeft de Commissie geoordeeld dat een regeling voor het uitrollen van een netwerk om in heel Nederland openbaar toegankelijke laadpalen te plaatsen voor elektrische auto's, verenigbaar is met de interne markt, rechtstreeks op grond van artikel 107, derde lid, onder c, van het VWEU. De regeling wordt gedeeltelijk gefinancierd door de Rijksoverheid, door decentrale overheden en door private bijdragen van lokale bedrijven en/of bezitters van elektrische auto's. Decentrale overheden kunnen ervoor kiezen dat binnen een vooraf te bepalen termijn een vooraf bepaald aantal laadpalen geplaatst moeten worden op hun grondgebied. In dat geval zullen zij via een open en transparante aanbestedingsprocedure de (private) exploitant selecteren die het in deze aanbestedingsronde vereiste aantal laadpalen zal plaatsen en exploiteren. Voor de Commissie was van belang dat deze uitrol hoogst waarschijnlijk niet op de korte en middellange termijn onder normale commerciële voorwaarden via tarieven door de markt gefinancierd kon worden. Zij toetst intensief of de regeling een welomschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang dient en of de Green Deal wel het geschikte instrument is om dat te bereiken. Verder constateert de Commissie dat er een stimulerend effect uitgaat van de Green Deal; tussen de kosten voor het plaatsen en exploiteren van laadpalen en de daarmee realistisch gesproken te genereren opbrengsten bestaat een aanzienlijke financieringskloof en zonder de overheidsbijdragen in het kader van de regeling valt te betwijfelen of exploitanten zouden investeren in het plaatsen en exploiteren van nieuwe laadpalen voordat het tekort in de businesscase is gedicht. Tot slot is de Commissie van oordeel dat de steun evenredig is omdat in de regeling een aantal mechanismen zijn ingebouwd die ervoor zorgen dat de steun beperkt blijft tot het minimum noodzakelijk voor het behalen van het gemeenschappelijk belang en dat verstoringen van de mededinging beperkt blijven.

**Overheidsbijdragen voor de investeringen in de productie van duurzame elektriciteit, gas en warmte (Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+) zijn met de interne markt verenigbare staatssteun**

In een reeks besluiten heeft de Commissie de overheidsondersteuning voor de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen als verenigbare steun goedgekeurd (N707/02, N708/02, N 478/07, SA.34411, SA.39399). Steun die in het kader van de zogenoemde SDE+ regeling wordt verleend, zal steeds worden uitgekeerd als een variabele premie bovenop de gemiddelde marktprijs voor elektriciteit, gas of warmte. In de laatste goedkeuring is de Commissie de verenigbaarheidsvoorwaarden van onderdeel 3.2 van de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 langsgelopen.

**Garantstelling Visserij is met de interne markt verenigbare staatssteun**

De Commissie heeft de Garantstellingsregeling Visserij waarbij de overheid garant staat voor twee soorten leningen in haar besluit van 21 april 2015 (SA.35211 (2014/N) verenigbaar verklaard met de interne markt. Het doel van deze regeling is om vissers aan te moedigen te investeren in duurzame visserij en met name bij te dragen aan de bevordering van een concurrerende, ecologisch duurzame, economische levensvatbare en maatschappelijk verantwoorde visserij. De maatregel heeft betrekking op twee soorten investeringen: a. investeringen aan boord van vissersvaartuigen en b. investeringen in de verwerking en de afzet van visserij- en aquacultuurproducten. De Commissie komt tot het oordeel dat de steun in het kader van deze garantstelling een selectief economisch voordeel verschaft aan een beperkt aantal ondernemingen in de visserijsector en constateert verder dat de garantstelling naar alle waarschijnlijkheid de mededinging zal vervalsen of dreigen te vervalsen nu de betrokken bedragen hoger kunnen zijn dan de de-minimisdrempels voor de visserij- en de aquacultuursector. Verder is volgens de Commissie duidelijk dat het hier gaat om staatsmiddelen; in het kader van de regeling kunnen aan particuliere ondernemingen staatsmiddelen worden overgedragen die die ondernemingen niet zouden hebben gekregen bij de normale uitoefening van hun activiteiten. De Commissie toetst aan de hand van de nieuwe groepsvrijstellingsverordening voor de visserijsector en betreft daarbij ook de EFMZV-Verordening (Verordening nr. 508,2014 inzake het Europese Fonds voor maritieme zaken en visserij).

## Nuttige links

Mededeling over het begrip staatssteun (PbEU 19 juli 2016, C262/1), Europese Commissie [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN)

[Model-Algemene subsidieverordening 2013](#), Vereniging Nederlandse Gemeenten

[Analytical Grids](#) the application of State aid rules to the financing of infrastructure projects, Europese Commissie

Handboek: the broadband State aid rules explained (samenvatting handboek)

[Gids](#) voor de toepassing van de EU-regels inzake staatssteun, overheidsopdrachten en de eengemaakte markt op diensten van algemeen economisch belang, en met name sociale diensten van algemeen belang, Europese Commissie

[AGVV checklists](#), Europese Commissie

Handreiking Nadeelcompensatie en staatssteun, Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER), oktober 2007. [http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/icer/adviezen/2007\\_nadeelcompensatie\\_en\\_staatssteun/icer-2007-staatssteun-en-nadeelcompensatie-handreiking.pdf](http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/icer/adviezen/2007_nadeelcompensatie_en_staatssteun/icer-2007-staatssteun-en-nadeelcompensatie-handreiking.pdf)

Samenvatting van de EC van de vragen en antwoorden over de AGVV, de 'practical guide GBER': [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/practical\\_guide\\_gber\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf)

## Behulpzame websites

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html)

<https://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/>



Dit is een uitgave van:  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

December 2016 | 94057