

Mr. E. Belhadj
Drs. Y. van der Wal

STAATS- EN BESTUURSRECHT PRAKTIJK

Staatssteun in de decentrale praktijk

Tweede druk

 Wolters Kluwer

Deventer – 2025

WOORD VOORAF

Woord vooraf bij de eerste druk

Zoals veel onderdelen van het Europese gemeenschapsrecht zijn de regels op het gebied van staatssteun beschouwd als iets waarmee decentrale en functionele overheden alsmede aan de overheid gelieerde instellingen, weinig tot geen rekening behoefde te worden gehouden. Staatssteunrecht was communautair recht en speelde zich dus op afstand af. Een grotere activiteit op het gebied van handhaving vanuit de Europese Commissie en een aantal aansprekende Nederlandse zaken die door de Commissie zijn aangepakt, hebben dat de laatste jaren veranderd. Sinds circa 2000 is er een aantal Europaproofprojecten van de grond gekomen bij grotere decentrale overheden en in 2004 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken (hierna: BZK) met een congres de aandacht op het staatssteunrecht gevestigd. Niettemin blijkt in de praktijk lang niet iedereen op de hoogte te zijn van het staatssteunrecht, die dat – althans op basaal niveau – wel zou moeten zijn, terwijl de toepassing van het staatssteunrecht in het dagelijkse werk ook de nodige vragen (en misverstanden) oproept.

Sinds 2006 zijn de communautaire regels op het gebied van staatssteun behoorlijk in beweging. De modernisering van deze regels is in 2007 doorgezet en zal ook de komende jaren tot veel veranderingen leiden. Dat doet de vraag opkomen wanneer het het geschikte moment is voor het uitbrengen van een boek over staatssteun. Wanneer het belangrijkste doel van zo'n boek is het staatssteunrecht in een bepaalde stand te beschrijven, is er nooit een geschikt moment. Staatssteunregels wijzigen zo snel dat zo'n boek nooit actueel zal zijn.

Ons doel is echter veeleer de lezer een zodanige introductie te geven dat hij de structuur van het staatssteunrecht en de achtergronden ervan begrijpt. Weliswaar aan de hand van de stand van het recht zoals dat was ten tijde van het afsluiten van de tekst van dit boek, maar op een zodanige manier dat hij daarna ook weet waar hij moet kijken om te bezien of er wijzigingen zijn opgetreden, waar wijzigingen te verwachten zijn, hoe die in elkaar grijpen, enzovoort.

Daarnaast willen wij (in het laatste hoofdstuk) enige aanzetten geven voor een programma dat de naleving van de staatssteunregels door overheden moet verbeteren (een compliance-programma ofwel het staatssteunproof maken van de organisatie).

Het boek is vooral bedoeld voor medewerkers van decentrale overheden die de staatssteunregels in hun dagelijkse praktijk moeten toepassen. Deze regels worden niet alleen besproken, maar ook wordt de praktische toepassing ervan uitgelegd. Uiteraard is het boek ook lezenswaardig voor bestuurders en politici. Voor hen zullen met name de hoofdstukken over de achtergrond, de risico's en de organisatorische aspecten interessant kunnen zijn.

Wij hopen met dit boek de staatssteunmaterie transparanter te maken.

De tekst voor dit boek is afgesloten op 31 december 2007. Ontwikkelingen na die datum konden slechts incidenteel worden meegenomen.

Mr. C.T. Dekker

Drs. Y. van der Wal

Woord vooraf bij de tweede druk

Sinds de eerste druk van dit boek (2008) heeft de staatssteunpraktijk een grote (verdere) vlucht genomen, ook bij de decentrale overheden. Medewerkers van decentrale overheden en bestuurders zijn zich inmiddels veel meer bewust van de relevantie van de staatssteunregels.

Hoewel wij in het algemeen een sterk verbeterde kennis van het staatssteunrecht bij decentrale overheden zien, blijft dit rechtsgebied een complex geheel van groepsvrijstellingen, kaderregelingen, richtsnoeren, honderden besluiten van de Europese Commissie per jaar en het gebruik van begrippen die niet altijd hetzelfde betekenen als wat men gewend is in de nationale context. Kennis van de staatssteunregels is sinds de eerste druk alleen maar meer van belang geworden, omdat er een grotere verantwoordelijkheid bij (decentrale) overheden is neergelegd om te bepalen of hun steunmaatregelen zijn toegestaan. De Europese Commissie heeft met een aanzienlijke uitbreiding van de reikwijdte van de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) in 2014 en latere wijzigingen de nationale overheden immers veel meer ruimte gegeven om steun te verlenen zonder voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie te kunnen invoeren. Maar om die ruimte goed te kunnen gebruiken heeft men kennis en inzicht nodig in het rechtsgebied.

De afgelopen jaren heeft de Europese Commissie veel van de regelingen op het gebied van staatssteun aangepast en gemoderniseerd. Dat gebeurde in de vorm van tijdelijke regelingen, zoals die regels omtrent Covid-steun, maar ook door middel van aanpassingen van groepsvrijstellingen, kaderregelingen en richtsnoeren. Deze wijzigingen zijn in deze nieuwe druk verwerkt.

Wij hopen met deze geactualiseerde uitgave die kennis te verbeteren en bij te dragen aan het inzicht in de relevante regels en het systeem van het staatssteunrecht. Daarmee beogen wij de lezer het broodnodige overzicht te bieden, zodat deze vervolgens op detailniveau kan bepalen welke regelingen in een specifiek geval van toepassing zijn en hoe daarmee moet en kan worden omgegaan.

De tekst voor dit boek is afgesloten op 1 april 2025. Ontwikkelingen van na die datum konden slechts incidenteel worden meegenomen.

Mr. E. Belhadj

Drs. Y. van der Wal

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf / V

Afkortingenlijst / XIII

DEEL I ACHTERGROND EN BEGRIJF 'STEUNMAATREGEL'

HOOFDSTUK 1

Achtergronden en systematiek van het staatssteunrecht / 3

- 1.1 Achtergronden van het staatssteunrecht / 3
- 1.2 Systematiek van het staatssteunrecht / 5
- 1.3 Communicatie met de Europese Commissie / 11

HOOFDSTUK 2

Het belang van naleving van het staatssteunrecht / 13

- 2.1 Inleiding / 13
- 2.2 Risico's bij overtreding van de regels voor staatssteun / 13
 - 2.2.1 Algemeen / 13
 - 2.2.2 Financiële risico's / 14
 - 2.2.3 Politiek-bestuurlijke risico's / 16
- 2.3 Besluitvorming en steunmaatregelen / 17

HOOFDSTUK 3

Wanneer is er sprake van een steunmaatregel? / 23

- 3.1 Inleiding / 23
- 3.2 Zijn bij de maatregel staatsmiddelen betrokken (criterium 1)? / 25
- 3.3 Voordeel (criterium 2) / 29
 - 3.3.1 Inleiding / 29
 - 3.3.2 Niet-marktconforme voordelen / 30
 - 3.3.3 Het bepalen van marktconformiteit / 32
 - 3.3.4 Het bepalen van het voordeel / 34

- 3.4 Bepaalde ondernemingen/bepaalde producties (criterium 3) / 35
- 3.4.1 Begrip 'onderneming' / 35
- 3.4.2 Selectiviteit / 39
- 3.5 Vervalsing van de mededinging (criterium 4) / 40
- 3.6 Beïnvloeding van de tussenstaatse handel (criterium 5) / 41

HOOFDSTUK 4

Compensaties voor diensten van algemeen economisch belang / 47

- 4.1 Inleiding / 47
- 4.2 Begrip 'dienst van algemeen economisch belang' / 48
- 4.3 Parameters voor berekening compensatie / 51
- 4.4 Hoogte van de compensatie / 52
- 4.5 Wijze waarop de compensatie moet worden vastgesteld / 53
- 4.6 Beoordeling als niet aan de Altmark-criteria voldaan wordt / 55
- 4.7 Controle op overcompensatie / 58

DEEL II TOETSING VAN STEUNMAATREGELEN

HOOFDSTUK 5

Centrale begrippen / 61

- 5.1 Bruto-subsidie-equivalent en transparante steun / 61
- 5.2 Stimulerend effect / 63
- 5.3 Steunintensiteit en steunplafond / 64
- 5.4 Mkb (kmo) / 65
- 5.5 Onderneming in moeilijkheden / 67
- 5.6 Cumulering van steun / 69
- 5.7 Ad hoc-steun, individuele steun en steunregelingen / 70

HOOFDSTUK 6

Toetsing van steunmaatregelen na aanmelding / 71

- 6.1 Inleiding / 71
- 6.2 Verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 2, VWEU / 71
- 6.3 Verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, VWEU / 73
- 6.3.1 Systematiek van toetsingsgronden – overzicht / 73
- 6.3.2 Bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst (artikel 107, lid 3, sub a, VWEU) / 75
- 6.3.3 Belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang / opheffen van een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat (artikel 107, lid 3, sub b, VWEU) / 75

- 6.3.4 Ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën (artikel 107, lid 3, sub c, VWEU) / 76
- 6.3.5 Cultuur en instandhouding van het culturele erfgoed (artikel 107, lid 3, sub d, VWEU) / 77
- 6.3.6 Steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad (artikel 107, lid 3, sub e, VWEU) / 78

HOOFDSTUK 7

Beoordelingskaders voor aangemelde steunmaatregelen / 79

- 7.1 Algemeen / 79
- 7.2 Specifieke steuninstrumenten / 79
 - 7.2.1 Overheidsgaranties / 80
- 7.3 Regionale steun / 83
- 7.4 Onderzoeks-, ontwikkelings- en innovatiesteun / 85
- 7.5 Milieusteun / 86
- 7.6 Risicokapitaal / 88
- 7.7 Reddings- en herstructureringssteun / 89
 - 7.7.1 Inleiding / 89
 - 7.7.2 Reddingssteun / 89
 - 7.7.3 Herstructureringssteun / 90
 - 7.7.4 Tijdelijke flankerende herstructureringssteun / 91

HOOFDSTUK 8

Beoordelingskaders voor aangemelde steunmaatregelen / 93

- 8.1 Inleiding / 93
- 8.2 Landbouw / 94
- 8.3 Vervoer / 95
- 8.4 Luchthavens / 96
- 8.5 Breedbandnetwerken / 98

HOOFDSTUK 9

Geen aanmeldingsplicht – de-minimissteun / 101

- 9.1 Inleiding / 101
- 9.2 Sectorieel toepassingsgebied – verschillende de-minimisplafonds / 102
- 9.3 Het begrip ‘één onderneming’ / 103
- 9.4 Voorwaarden voor gebruik vrijstelling voor de-minimissteun / 104
 - 9.4.1 Hoogte en duur van steun / 105
 - 9.4.2 Tijdstip van verstrekking van de steun / 105
 - 9.4.3 Vorm en doel van de steun / 105
 - 9.4.4 Transparantie van de steun, bruto-subsidie-equivalent / 106
 - 9.4.5 Cumulering in het kader van de-minimissteun / 108
 - 9.4.6 Monitoring: administratieve voorwaarden, de-minimisverklaring en bekendmaking / 109

HOOFDSTUK 10

Geen aanmeldingsplicht – de vrijstellingsverordeningen / 111

- 10.1 Inleiding / 111
- 10.2 Voordelen van het gebruik van een vrijstellingsverordening / 112
- 10.3 Procedure – kennisgeving / 113
- 10.4 Uitleg van groepsvrijstellingsverordeningen / 114
- 10.5 AGVV / 115
 - 10.5.1 Inleiding / 115
 - 10.5.2 Sectorieel toepassingsgebied / 115
 - 10.5.3 Algemene voorwaarden toepassing AGVV / 116
 - 10.5.4 De categorieën steun en hun specifieke voorwaarden kort omschreven / 118
- 10.6 Vrijstellingsverordening voor de landbouw- en bosbouwsector / 138
- 10.7 Vrijstellingsverordening voor de visserij- en aquacultuursector / 141
- 10.8 Looptijd van de vrijstellingsverordeningen en ontwikkelingen / 143

DEEL III PROCEDURES

HOOFDSTUK 11

De aanmeldings- en kennisgevingsprocedures bij de Europese Commissie / 147

- 11.1 Inleiding / 147
- 11.2 Kennisgevingsprocedures uit vrijstellingsverordeningen / 148
- 11.3 De aanmeldingsprocedure / 150
- 11.4 Vereenvoudigde aanmelding bij verlenging of geringe wijziging / 153

HOOFDSTUK 12

Procedures en rechtsbescherming / 155

- 12.1 Inleiding / 155
- 12.2 Onderzoeksprocedures van de Europese Commissie / 155
 - 12.2.1 Inleiding / 155
 - 12.2.2 Eerste onderzoek / 156
 - 12.2.3 Formele onderzoeksprocedure / 160
 - 12.2.4 Tussentijdse maatregelen bij onrechtmatige steun / 163
- 12.3 Rechtsbescherming tegen besluiten van de Europese Commissie / 165
 - 12.3.1 Inleiding / 165
 - 12.3.2 Rechtsbescherming in de verschillende fasen van het Europese Commissie onderzoek / 165
- 12.4 Civielrechtelijke procedures / 168
- 12.5 Bestuursrechtelijke procedures / 171
- 12.6 Terugvordering / 172
 - 12.6.1 Algemeen / 172
 - 12.6.2 Terugvordering op grond van een besluit van de Europese Commissie / 173

12.6.3	Terugvordering zonder beschikking van de Europese Commissie /	174
12.6.4	Wat moet worden teruggevorderd? /	175
12.6.5	Argumenten tegen terugvordering /	176
12.6.6	Verjaringstermijn /	177

Zakenregister /	179
------------------------	------------

DEEL I ACHTERGROND EN BEGRIP 'STEUNMAATREGEL'

HOOFDSTUK 1

Achtergronden en systematiek van het staatssteunrecht

1.1 Achtergronden van het staatssteunrecht

De staatssteunregels maakten reeds deel uit van het EEG-Verdrag dat in 1957 gesloten is tussen de oorspronkelijke zes lidstaten. Sindsdien zijn de verdragsbepalingen over staatssteun inhoudelijk niet gewijzigd (wel zijn ze enkele keren van artikelnummer veranderd). De *founding fathers* van de EEG achtten het opnemen van de bepalingen inzake staatssteun nodig in verband met de interne markt (toen nog gemeenschappelijke markt genoemd) wier totstandkoming het EEG-Verdrag beoogde. Wanneer de lidstaten vrij zouden zijn om steun te geven om de ondernemingen op hun 'eigen' markt te bevoordelen zou het gelijke speelveld dat met de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt werd beoogd, niet bereikt worden. Het is goed om bij het werken met de staatssteunregels die gedachte in het achterhoofd te houden. In de praktijk worden de staatssteunregels regelmatig ervaren als regels die vooral beperkingen opleggen aan pogingen om de landelijke, regionale of lokale economie te stimuleren. Het is echter goed om de staatssteunregels ook van de andere kant te bezien: deze regels voorkomen ook dat andere nationale, regionale of lokale overheden economische activiteit aantrekken door middel van financiële ondersteuning en deze zo wegtrekken uit andere (armere) gebieden of de op hun grondgebied gevestigde ondernemingen steunen waardoor zij beter kunnen concurreren met ondernemingen uit andere lidstaten. Dat leidt mogelijk tot een tegen elkaar opbieden door overheden, maar ook tot een vervalsing van de concurrentie tussen ondernemingen.

Belang voor regionale en lokale overheden

De Verdragsregels op het gebied van staatssteun en de benadering van de Europese Commissie hebben grote betekenis voor decentrale overheden. Zij stellen grenzen aan de handelingsbevoegdheid van decentrale overheden. Dat brengt met zich dat decentrale overheden dan ook in hun handelen waarbij ondernemingen betrokken zijn, steeds rekening moeten houden met de staatssteunrechtelijke kaders, of het nu om subsidies gaat of andersoortige handelingen. Daarbij geldt niet dat staatssteun zonder meer verboden is, zoals wel vaak wordt gedacht, maar wel moet in het kader van de voorbereidingen van besluiten of andersoortige handelingen nagegaan worden aan welke eisen die besluiten of handelingen moeten voldoen, willen zij zijn toegestaan.

Plaats van de staatssteunregels in het beleid van de Europese Unie

Een van de hoofddoelen van de Europese Unie is het bevorderen van de economische en sociale samenhang in het grondgebied van de hele Unie. Dit doel is opgenomen in artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), dat luidt:

“De Unie brengt een interne markt tot stand. Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. De Unie bevordert de wetenschappelijke en technische vooruitgang.

De Unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind.

De Unie bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang, en de solidariteit tussen de lidstaten.

De Unie eerbiedigt haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal en ziet toe op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed.”

Volgens dit artikel beoogt de Europese Unie met haar beleid dat over het hele gebied van de Unie de gehele bevolking zo veel mogelijk welvaart en welzijn ervaart en dat ook het peil van de welvaart en het welzijn in de Unie zo veel mogelijk gelijk verdeeld is.

De instelling van de interne markt kan als het meest omvattende instrument voor het bereiken van de doelstellingen van de Unie worden beschouwd. De voltooiing van de interne markt moet ervoor zorgen dat ondernemingen een grote Europese markt kunnen bedienen, zonder daarbij gehinderd te worden door de tussen de lidstaten bestaande binnengrenzen. Bij het openen van die grenzen speelt het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal tussen de lidstaten een belangrijke rol. Zonder een regime dat ervoor moet zorgen dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst, zullen ondernemingen uit de verschillende lidstaten echter niet met elkaar op gelijke concurrentievoorwaarden op de interne markt kunnen opereren. Een daadwerkelijke interne markt zou zonder een dergelijk regime dan ook niet bereikt kunnen worden. Onderdeel van dit mededingingsregime zijn de regels met betrekking tot staatssteun, die beogen dat de lidstaten de concurrentievoorwaarden niet vervalsen door ‘hun’ ondernemingen te bevoordelen, of kunstmatig ondernemingen aantrekken, zodat zij een betere concurrentiepositie op de interne markt verwerven. Het beleid van de Europese Commissie is er in het algemeen op gericht om het steunniveau verder af te bouwen en steun die wel wordt gegeven beter in te zetten. De toegestane steun moet bij voorkeur gericht worden op doelstellingen die voor alle sectoren gelden, zoals onderzoek en ontwikkeling, midden- en kleinbedrijf (mkb), milieu en opleiding, in plaats van op specifieke sectoren. We zullen echter in dit boek zien dat er toch ook voor specifieke sectoren bijzondere staatssteunregels worden gehanteerd.

Hierna zullen wij zien dat weliswaar als hoofdregel geldt dat staatssteun verboden is, maar dat tegelijkertijd het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

de grondslag biedt om, onder voorwaarden, steun toe te staan. Elk jaar worden dan ook honderden steunmaatregelen ingevoerd die in overeenstemming zijn met de interne markt. Bij het toestaan van steunmaatregelen kan een toetsing plaatsvinden aan de beleidsdoelstellingen die de EU vaststelt. Voor de periode van 2010 tot en met 2020 was daarvoor de Europa 2020-strategie van belang. De Europa 2020-strategie zal worden opgevolgd door een nieuwe (tienjaars)strategie. Ten tijde van het schrijven van dit boek was die nieuwe strategie nog niet bekend. Wel is in het voorjaar van 2021 duidelijk dat de 'Green Deal' in elk geval een belangrijk deel van die strategie zal uitmaken, evenals het herstel na de COVID-19-crisis.¹

*Mededeling van de Europese Commissie inzake de modernisering van het staatssteunbeleid (SAM)*²

Het welslagen van de geformuleerde EU-strategieën vergt een goede afstemming met het mededingingsbeleid, waarvan het staatssteuntoezicht een belangrijk onderdeel is. In de Mededeling van de Europese Commissie inzake modernisering van het staatssteunbeleid, korthedshalve vaak aangeduid als State Aid Modernisation (SAM), van 8 mei 2012 werd daartoe een belangrijke aanzet gegeven. De Europese Commissie stelt in de Mededeling:

“Binnen een kader met een scherpere focus kunnen lidstaten beter bijdragen aan zowel de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie voor duurzame groei als de begrotingsconsolidatie.”

Ook uit dit citaat blijkt dat de Europese Commissie haar bevoegdheid om steunmaatregelen goed te keuren, gericht inzet om het bereiken van de EU-beleidsdoelstellingen te bevorderen.

De uitvoering van SAM heeft een stroom aan hervormingen met zich gebracht. De nieuwe koers is terug te vinden in de categorieën steun in de (later in dit boek te bespreken) vrijstellingsverordeningen zoals onderzoek en ontwikkeling (O&O), innovatie, toegang tot risicokapitaal voor kleine ondernemingen, kwetsbare werknemers, milieubescherming, breedband en cultuur. Daarmee voert SAM eigenlijk weer terug naar artikel 3 VEU: het bevorderen van economische en sociale cohesie op het grondgebied van de hele Unie.

In 2019 is een evaluatie van de regelgeving van de staatssteun gestart door de Europese Commissie met het oog op het aflopen van een groot aantal regelingen per einde 2020. Omdat, mede door de COVID-19-crisis in 2020, de (verdere) modernisering trager verloopt dan voorzien, is een aantal regelingen die eind 2020 zouden aflopen, verlengd.

1.2 Systematiek van het staatssteunrecht

Artikel 107 en 108 VWEU vormen gezamenlijk een regime waarin staatssteun in beginsel alleen met toestemming van de Europese Commissie kan worden gegeven. Artikel 107

1 Zie bijvoorbeeld de gezamenlijke verklaring van de Raad, het Europese Parlement en de Commissie inzake de beleidsdoelstellingen en prioriteiten voor de periode 2020-2024 van 17 december 2020.
2 Mededeling Commissie van 8 mei 2012, 'De modernisering van het EU-staatssteunbeleid', COM (2012) 209 definitief.

VWEU bevat de materiële bepalingen van het staatssteunrecht, terwijl artikel 108 VWEU de basis voor procedurele bepalingen bevat.

Wat in het spraakgebruik als 'staatssteun' wordt aangeduid, heet in artikel 107, lid 1, VWEU een 'steunmaatregel'. Wij zullen in dit boek beide termen gebruiken, aangezien 'steunmaatregel' soms wat onnatuurlijk klinkt, met name wanneer steun verleend wordt door middel van een civielrechtelijke handeling.

Volgens artikel 107, lid 1, VWEU zijn '[s]teunmaatregelen van de Staten of die in welke vorm dan ook met staatsmiddelen zijn bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, [...] onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lidstaten ongunstig beïnvloedt, behoudens de afwijkingen waarin [het VWEU] voorziet'.

Uit deze definitie blijkt dat men zich ter bepaling of een maatregel – ruimer: een handeling – die men wil uitvoeren, een *steunmaatregel* is, het volgende moet afvragen:

1. Zijn bij de maatregel staatsmiddelen betrokken?
2. Wordt door middel van de maatregel een voordeel verschaft?
3. Wordt dit voordeel verschaft aan bepaalde ondernemingen of een bepaalde productie?
4. Wordt hierdoor de mededinging vervalst?
5. Wordt hierdoor de tussenstaatse handel beïnvloed?

Staatssteun is meer dan subsidie

Het is uitermate belangrijk dat men zich realiseert dat staatssteun in allerlei vormen kan voorkomen. Een subsidie van een (regionale of lokale overheid) is wel de duidelijkste vorm van staatssteun. Andere voorbeelden zijn: de verkoop door de overheid van grond of andere zaken tegen een prijs beneden de marktwaaarde, het door de overheid berekenen van een lagere dan marktconforme huur, reddingssteun aan een noodlijdend bedrijf, het verstrekken van leningen tegen een lagere rente dan de normale bankrente, het geven van garanties zonder dat premie in rekening wordt gebracht (of met een lagere premie dan normaal is op de markt), het meegeven van een bruidsschat bij privatisering en het vrijstellen van bepaalde belastingen. Het idee achter de staatssteunregels brengt ook mee dat niet naar de vorm wordt gekeken waarin steun verleend wordt, maar naar het effect dat een bepaalde overheidsmaatregel of overheidshandeling teweegbrengt. Er zijn dus allerlei manieren van overdracht van middelen of juist het afzien van middelen waarbij sprake kan zijn van steun. In hoofdstuk 3 bespreken wij welke maatregelen steun kunnen vormen.

Staatssteun – verbod met uitzonderingen

Staatssteun is volgens artikel 107, lid 1, VWEU in beginsel verboden, of zoals het in dit artikel wordt gezegd: onverenigbaar met de interne markt. Artikel 107, lid 2 en 3, VWEU geven echter een basis voor de verenigbaarverklaring van verschillende soorten steunmaatregelen met de interne markt. Een dergelijke verenigbaarverklaring is in feite een 'goedkeuring'. De verenigbaarverklaring met de interne markt is – behoudens (marginale) toetsing door het Hof van Justitie – de exclusieve bevoegdheid van de Europese Commissie. Om te kunnen bepalen of de steun verenigbaar is met de interne markt, is het

noodzakelijk om de voorgenenen steun van tevoren ter beoordeling voor te leggen aan de Europese Commissie. Alleen handelingen die voldoen aan alle hiervoor genoemde criteria van artikel 107, lid 1, VWEU kwalificeren als steunmaatregel in de zin van dat artikel en moeten worden aangemeld. Het begrip 'steunmaatregel' is een objectief begrip waarvan de reikwijdte (uiteindelijk) wordt bepaald door het Hof van Justitie. Hoewel de Europese Commissie artikel 107 VWEU moet toepassen, komt haar geen beleidsruimte toe bij de invulling van het begrip 'steunmaatregel'.

Om de Europese Commissie in staat te stellen te bepalen of een steunmaatregel op de voet van artikel 107, lid 2 of 3, VWEU verenigbaar verklaard kan worden, legt artikel 108, lid 3, VWEU de verplichting op aan de lidstaten om steunmaatregelen aan te melden bij de Europese Commissie voordat zij in werking treden. Zolang de Europese Commissie geen positieve eindbeslissing heeft genomen, mag de steun niet worden verleend. Deze uit artikel 108, lid 3, VWEU voortvloeiende *standstill*-bepaling kan voor de nationale rechter worden ingeroepen (met name door concurrenten van de begunstigde onderneming) om de steunverlening tegen te houden en eventueel ongedaan te maken. Zie hierover hoofdstuk 12.

In artikel 107, lid 2 en 3, VWEU wordt aangegeven welke categorieën steunmaatregelen verenigbaar zijn (lid 2) en welke verenigbaar kunnen zijn (lid 3). Voor Nederland is lid 2 alleen van belang als het gaat om onderdeel b: natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen. Bij natuurrampen moet gedacht worden aan overstromingen, grondverschuivingen of aardbevingen. Bij buitengewone gebeurtenissen aan oorlogen, stakingen en – afhankelijk van de omvang – ook aan ernstige industriële rampen en grote branden. In 2020 is de COVID-19-pandemie ook als een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 107, lid 2, VWEU, aangemerkt.

Gesteld kan worden dat de Europese Commissie in het kader van artikel 107, lid 2, VWEU geen beleidsvrijheid heeft, maar wel beoordelingsruimte: de Europese Commissie zal immers moeten bepalen of sprake is van bijvoorbeeld een natuurramp of een ernstige industriële ramp. Maar is eenmaal vastgesteld dat sprake is van een gebeurtenis als bedoeld in lid 2, dan komt de Europese Commissie geen beleidsruimte toe om compensatie van de door een dergelijke gebeurtenis veroorzaakte schade al dan niet verenigbaar te verklaren (wel kan de Europese Commissie nagaan of de compensatie verder gaat dan noodzakelijk).

Dit is anders bij een beoordeling van de verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, VWEU: in het kader van lid 3 dient de Europese Commissie de voor- en nadelen van steunmaatregelen tegen elkaar af te wegen. Hierbij komt de Europese Commissie een ruime beleidsvrijheid toe, zo blijkt uit de jurisprudentie van de Europese rechter.

Hoe de Europese Commissie die beleidsruimte gebruikt is (deels) neergelegd in wat we in het Nederlandse bestuursrecht als beleidsregels zouden aanduiden, maar die in de Commissie-praktijk met verschillende termen worden aangeduid: kaderregelingen, richtsnoeren en mededelingen. Het onderscheid tussen kaderregelingen, richtsnoeren en mededelingen is niet duidelijk. In elk geval hebben ze gemeen dat ze aangeven hoe de Europese Commissie omgaat met de beoordeling van steunmaatregelen op basis van artikel 107, lid 3 (en soms lid 2), VWEU. Hierna zal overkoepelend worden gesproken over

kaderregelingen en richtsnoeren, waarmee dan geduid wordt op de beleidsregels van de Europese Commissie voor de toepassing van lid 2 en 3 van artikel 107 VWEU.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van steunmaatregelen op grond van artikel 107, lid 3, VWEU wordt rekening gehouden met de verschillende stadia van economische ontwikkeling, waarin de verschillende lidstaten en gebieden binnen de lidstaten zich bevinden. Ondanks het streven van de Europese Unie om elke burger dezelfde mate van economische en sociale vooruitgang te geven, is dat doel immers nog niet bereikt. De uitzonderingen die in lid 3 zijn genoemd, met name onder c (regiospecifieke of sectorspecifieke steun) en onder d (steun voor cultuur en instandhouding van cultureel erfgoed), zijn in dit verband van belang voor decentrale overheden in Nederland.

Regiospecifieke maatregelen

In artikel 107, lid 3, sub c, VWEU wordt gesproken over maatregelen die de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten of van regionale economieën ondersteunen. Dergelijke steun moet echter wel proportioneel zijn en mag niet tot een zodanige verandering in het handelsverkeer leiden dat problemen bij andere lidstaten ontstaan. De regels voor het ondersteunen van bepaalde regionale economieën zijn verder uitgewerkt in de vrijstellingsverordeningen (zie hierna) en de Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen.³ In de praktijk hebben we het hier voor Nederland over de zogenaamde steunregio's of steunkaartgebieden. In paragraaf 10.5 (vrijstellingsverordeningen) en paragraaf 7.3 (horizontale steunmaatregelen) worden het begrip 'steunkaartgebieden' en de bijbehorende staatssteunregels verder uitgewerkt.

Horizontale steunmaatregelen

De Europese Commissie maakt door haar kaderregelingen en richtsnoeren (zie hierna) duidelijk welke vormen van economische bedrijvigheid gestimuleerd mogen worden met staatssteun. Het kan dan gaan om zogenaamde horizontale steunmaatregelen, die betrekking hebben op alle sectoren in het gehele gebied van de Europese Unie, zoals steun voor het midden- en kleinbedrijf, steun voor het milieu of steun voor onderzoek en ontwikkeling. Deze worden in hoofdstuk 7 uitgebreid toegelicht.

Sectorspecifieke steunmaatregelen

Naast regiospecifieke maatregelen en horizontale steunmaatregelen heeft de Europese Commissie ook een aantal maatregelen voor specifieke sectoren vastgesteld. Deze sectoren zijn niet willekeurig gekozen, maar zijn door de Europese Commissie geselecteerd omdat deze bedrijfstakken in moeilijkheden verkeren als gevolg van veranderde marktomstandigheden. Soms kampen ze met overcapaciteit, in andere gevallen worden ze al door de Europese Unie gesubsidieerd. In de meeste gevallen kennen ze hevige concurrentie van buiten de Europese Unie. Deze sectorspecifieke regels zijn daarom meestal strenger dan de regels voor horizontale steun. Het gaat hierbij om een aantal sectoren waarvan de sectoren vervoer, scheepsbouw, landbouwproductie en visserij de belangrijkste zijn

³ Tot eind 2021 golden de Richtsnoeren voor regionale steunmaatregelen 2014-2020, *PbEU* 2013, C 209/1. Op 29 april 2021 zijn nieuwe richtsnoeren voor steunmaatregelen 2022-2027 vastgesteld, welke vanaf 1 januari 2022 van toepassing zijn, *PbEU* 2021, C 153/1. De regionale steunkaarten die bij deze nieuwe richtsnoeren horen zijn inmiddels ook vastgesteld, zie voor Nederland Besluit van 21 januari 2022, zaak SA.100273 en Besluit van 13 februari 2023, zaak SA.105305.

voor de decentrale overheden. Over het algemeen zijn de vrijstellingsverordeningen niet of slechts beperkt van toepassing op deze sectoren. De belangrijkste sectorspecifieke steunmaatregelen worden uiteengezet in hoofdstuk 10.

Kaderregelingen en richtsnoeren

De Europese Commissie heeft, zoals hiervoor is opgemerkt, haar beoordelingsbeleid op grond van artikel 107, lid 3, VWEU, vastgelegd in verschillende documenten, die kaderregelingen, richtsnoeren en mededelingen⁴ worden genoemd. Deze instrumenten zijn niet gedefinieerd. Wij duiden ze korthedshalve gezamenlijk aan met de meest gebruikte betitelingen: kaderregelingen en richtsnoeren.

Kaderregelingen en richtsnoeren zijn van belang om in te kunnen schatten of een steunmaatregel na aanmelding door de Europese Commissie goedgekeurd zal worden. Wanneer een steunmaatregel voldoet aan de voorwaarden van een kaderregeling of richtsnoeren, betekent dat niet dat de steunmaatregel *niet* hoeft te worden aangemeld.

Wanneer een steunmaatregel voldoet aan deze regels, kan er in het algemeen van uit worden gegaan dat de steun, *na aanmelding*, zal worden goedgekeurd door de Europese Commissie en na de goedkeuring mag worden uitgevoerd. De Europese Commissie behoudt zich echter het recht voor van haar beleidsregels af te wijken: de steun kan verenigbaar worden verklaard, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Anderzijds kan de Commissie een steunmaatregel ook goedkeuren op basis van artikel 107, lid 3, sub c, VWEU indien de steunmaatregel niet valt binnen de kaders van een van de kaderregelingen of richtsnoeren. In dat geval wordt rechtstreeks aan het VWEU getoetst (zie ook paragraaf 6.3 van dit boek).

Vrijstellingsverordeningen

De Raad van Ministers van de EU heeft bij Verordening 2015/1588 (de ‘machtigingsverordening’)⁵ de Europese Commissie de bevoegdheid gegeven om bij verordening te bepalen dat de in die machtigingsverordening genoemde soorten steunmaatregelen verenigbaar zijn met de interne markt uit hoofde van een of meer van de bepalingen van artikel 107, lid 2 en 3, VWEU. Zij zijn daarom vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting van de in artikel 108, lid 3, VWEU bedoelde procedure. De bevoegdheid om vrijstellingsverordeningen vast te stellen is in de machtigingsverordening beperkt tot steunmaatregelen voor onder andere:

- kleine en middelgrote ondernemingen (kmo)
- onderzoek en ontwikkeling
- milieubescherming
- werkgelegenheid en opleiding
- steunmaatregelen op grond van de door de Commissie goedgekeurde regionale steunkaart (steun voor arme(re) gebieden in de Europese Unie)

4 En wellicht, in de toekomst, nog wel andere benamingen, aangezien de benaming van deze ‘beleidsregels’ niet gereguleerd is. Meestal wordt echter gebruikgemaakt van de benaming ‘kaderregeling’ of ‘richtsnoeren’.

5 Verordening (EU) 2015/1588 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten horizontale steunmaatregelen, *PbEU 2015, L 248/1*. Deze verordening vervangt een eerdere machtigingsverordening, *Verordening (EG) 994/98, PbEG 1998, L 142/1*.

- cultuur en instandhouding van cultureel erfgoed
- natuurrampen en ongunstige weersomstandigheden
- bosbouw
- sport
- basisbreedbandinfrastructuur

De Europese Commissie heeft op grond van deze machtigingsverordening (dan wel haar voorloper) diverse vrijstellingsverordeningen vastgesteld, waarvan de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV)⁶ voor de praktijk de belangrijkste is. De vrijstellingsverordeningen worden gebruikt om het door de Europese Commissie gewenste beleid, zoals dat bijvoorbeeld is neergelegd in de Mededeling 'Europa 2020, een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei',⁷ uit te voeren, maar zij dragen evenzeer bij aan het verminderen van de grote werklast die de normale aanmeldingsprocedure meebrengt voor de Europese Commissie. Die is met de toetreding van nieuwe lidstaten in 2004, 2007 en 2013 en het niet navenant toenemen van het aantal Commissieambtenaren, alleen maar groter geworden. De administratieve lasten worden door de vrijstellingsverordeningen meer bij de lidstaten zelf gelegd. Bij gebruikmaking van deze vrijstellingsverordeningen dienen nationale overheden zelf een goede administratie bij te houden in verband met het opstellen van jaarlijkse rapportages voor de Europese Commissie. De Europese Commissie monitort namelijk de steunverlening op grond van vrijstellingsverordeningen door een steekproefsgewijze controle achteraf. Daarvoor is een goede verslaglegging onontbeerlijk.

In hoofdstuk 10 komen de verschillende vrijstellingsverordeningen en hun toepasbaarheid aan de orde.

De Commissie heeft op grond van de machtigingsverordening ook de zogenaamde *de-minimisverordening*⁸ vastgesteld.⁹ Op grond van deze de-minimisverordening is steun tot € 300.000 per drie belastingjaren toegestaan (enkele sectoren uitgezonderd) zonder dat de Commissie hiervan vooraf of achteraf op de hoogte hoeft te worden gesteld.¹⁰ Ook de

6 Verordening (EU) 651/2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard, *PbEU* 2014, L 187/1, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU) 2023/1315, *PbEU* 2023, L 167/1.

7 Mededeling van de Commissie van 3 maart 2010, 'Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei', COM (2010) 2020 definitief (<https://eur-lex.europa.eu/NL/legal-content/summary/europe-2020-the-european-union-strategy-for-growth-and-employment.html>).

8 Verordening (EU) 2023/2831 van de Commissie van 13 december 2023 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun, *PbEU* 2023, L-serie.

9 Strikt genomen is de de-minimisverordening in de systematiek van het staatssteunrecht geen vrijstelling van de aanmeldingsplicht. Volgens de de-minimisverordening hoeft de-minimissteun niet te worden aangemeld omdat de-minimissteun zo gering is dat deze niet geacht kan worden de tussenstaatse handel te beïnvloeden en aldus niet aan alle criteria van het begrip 'steunmaatregel' voldoet. Aangezien de aanmeldingsplicht alleen geldt voor maatregelen die een steunmaatregel vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (en dus aan alle criteria van het begrip 'steunmaatregel' voldoen), behoeft de-minimissteun derhalve niet te worden aangemeld; er is geen sprake van een steunmaatregel.

10 In de voorloper van de huidige de-minimisverordening was het maximum nog € 200.000 per drie belastingjaren.