

DE ALGEMENE GROEPSVRIJSTELLINGSVERORDENING VOOR STAATSSTEUN

Aanzienlijk meer mogelijkheden voor decentrale staatssteun

[verschenen in De Gemeentestem 2009, No 7311, p. 59 – 66]

Prof. dr. Bart Hessel*

In een eerdere bijdrage¹ zijn de vergaande gevolgen behandeld van het Actieplan Staatssteun voor decentrale overheden. Daarbij is ingegaan op de verfijnde economische benadering die de Commissie heeft gekozen en de complicaties die deze voor decentrale overheden heeft. Omdat deze benadering in de Algemene groepsvrijstellingsverordening is verwerkt, is het verstandig dat decentrale overheden die moeite hebben met de economische aanpak, zo veel mogelijk gebruik maken van de Algemene groepsvrijstellingsverordening (hierna: AGV).² Met de inwerkingtreding van deze nieuwe verordening op 29 augustus 2008 zijn de mogelijkheden voor decentrale overheden om gebruik te maken van een aanmeldingsvrijstelling aanzienlijk verruimd. In deze bijdrage wordt bezien welke mogelijkheden er zijn, welke eisen daarbij worden gesteld en wat de verschillen zijn met de oude generieke vrijstellingsverordeningen. In mijn decentrale praktijk hebben de oude vrijstellingsverordeningen een belangrijke rol gespeeld bij het Europa-proof maken van met name decentrale subsidieregelingen.³ Daarom wordt bijzondere aandacht besteed aan de veranderingen die op dat punt door de AGV zijn ontstaan.

1. Het achterliggende Actieplan Staatssteun

Omdat de AGV een resultaat is van het Actieplan Staatssteun dat de Commissie op 7 juni 2005 heeft gepresenteerd, is het goed nog even te herinneren aan de uitgangspunten van dat plan. Zoals bekend heeft de Commissie daarin het staatssteunbeleid ten dienste gesteld van de Lissabonstrategie, die er op is gericht om de EU in 2010 de meest competitieve en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken, met een sterke en duurzame economische groei, meer en betere banen en een grotere sociale cohesie. Daartoe kiest de Commissie voor een omvattend en coherent hervormingspakket met de volgende elementen:

*Bart Hessel is bijzonder hoogleraar Europees recht en decentrale overheden aan het Europa Instituut van de Universiteit Utrecht en wetenschappelijk adviseur van Europa decentraal.

¹ B. Hessel, Vergaande gevolgen van het Actieplan Staatssteun voor decentrale overheden, *Gstxxx*

² Verordening 800/2008, *PbEU* 2008, L 214/3

³ Uiteraard is niet iedere subsidieregeling een steunmaatregel in de zin van artikel 87 lid 1 EG. Het moet gaan om subsidieregelingen die (mede) ten goede kunnen komen aan ondernemingen. Sommige decentrale overheden sluiten op winst gerichte bedrijven uit van hun subsidieregeling. Dat is niet voldoende om aan de regels van staatssteun te ontkomen. Het begrip onderneming is veel ruimer dan bedrijven die op winst gericht zijn. Zie desgewenst: Anne-Marije Groeneveld, Bart Hessel & Ilze Jozepa, 1001 vragen over staatssteun, de praktijk van decentrale overheden, *Praktijkcahiers Europees recht* deel 2, Sdu Uitgevers, Den Haag 2008, p. 28 e.v.

- minder en beter gerichte staatssteun;
- een verfijnde economische aanpak;
- meer doelmatigheid op het gebied van procedures, betere handhaving, grotere voorspelbaarheid en meer transparantie;
- een gedeelde verantwoordelijkheid voor de Commissie en de lidstaten.

Deze elementen zijn van belang om de AGV te begrijpen. Dat geldt ook voor de inhoudelijke gevolgen van de Lissabonstrategie. Deze strategie vraagt om meer aandacht voor steun aan onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I-steun), het beter benutten van de groeimogelijkheden van het midden- en kleinbedrijf (KMO-steun) en meer aandacht voor milieusteun.⁴ De sporen daarvan vinden we terug in de AGV.

2. Stroomlijning en verruiming van de vrijstellingsmogelijkheden

Met de AGV heeft de Commissie de bestaande vrijstellingsmogelijkheden voor het aanmelden van staatssteun willen stroomlijnen en verruimen.

De AGV vervangt een aantal generieke vrijstellingsverordeningen die de Commissie in de loop van de tijd heeft vastgesteld op grond van de bevoegdheden die haar zijn toegekend bij Verordening 998/94 van de Raad van Ministers om voor bepaalde vormen van horizontale staatssteun een generieke vrijstellingsverordening vast te stellen.⁵ Zo komt de AGV in de plaats van de vrijstellingsverordening voor steun voor kleine en middelgrote ondernemingen (KMO-steun)⁶, zoals deze in 2004 werd aangevuld voor onderzoek- en ontwikkelingssteun (O&O-steun),⁷ de vrijstellingsverordening voor opleidingssteun,⁸ de vrijstellingsverordening voor werkgelegenheidssteun⁹ en de vrij recente vrijstellingsverordening voor nationale regionale investeringssteun.¹⁰ Zoals hierna zal blijken, worden de vrijstellingsmogelijkheden voor de reeds eerder vrijgestelde categorieën staatssteun op een aantal punten in de AGV verruimd (par. 7). Daarnaast is de AGV ook van toepassing op nieuwe categorieën horizontale staatssteun zoals steun voor vrouwelijk ondernemerschap, steun voor milieubescherming, steun in de vorm van risicokapitaal en steun voor innovatie.

Deze uitbreidingen moeten uiteraard beperkt blijven tot de categorieën horizontale staatssteun die in Verordening 998/94 worden genoemd. Dat zijn het

⁴ B.Hessel, a.w., par. 1.2).

⁵ Verordening 994/98 van de Raad betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen, *PbEG* 1998, L 142/1.

⁶ Verordening 70/2001 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen, *PbEG* 2001, L 10/33.

⁷ Verordening 364/2004 van de Commissie tot wijziging van Verordening 70/2001 wat betreft de uitbreiding van het toepassingsgebied tot steun voor onderzoek en ontwikkeling, *PbEU* 2004, L 63/22.

⁸ Verordening 68/2001 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun, *PbEG* 2001, L 10/20.

⁹ Verordening 2204/2002 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op werkgelegenheidssteun, *PbEG* 2002, L 337/3.

¹⁰ Verordening 1628/2006 van de Commissie van 24 oktober 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op nationale regionale investeringssteun *PbEU* 2006, L 302/29.

midden- en kleinbedrijf, onderzoek en ontwikkeling, werkgelegenheid en opleiding en de – nog niet eerder door de Commissie benutte - vrijstellingsmogelijkheid voor steun ten behoeve van milieubescherming.¹¹ Binnen deze reikwijdte is de steun voor vrouwelijk ondernemerschap beperkt tot nieuw opgerichte kleine ondernemingen en steun in de vorm van risicokapitaal tot KMO's. Bij de Commissie bestaan al enige tijd plannen om te komen met een vrijstelling voor cultuursteun. Een dergelijke vrijstelling zou van groot belang zijn voor gemeenten maar voordat de Commissie een dergelijke vrijstelling kan vaststellen moet eerst de reikwijdte van Verordening 998/94 worden uitgebreid. Omdat dat een Raadsverordening is kan de Commissie dat niet zelf doen.

2.1 De AGV vervangt niet alle vrijstellingsverordeningen

Voor de goede orde wijs ik er op dat gemeenten naast de AGV ook nog te maken hebben met de minimisvrijstelling van 1 januari 2007,¹² de KMO-vrijstelling voor de landbouwsector¹³ en de de minimisvrijstelling voor de landbouw.¹⁴ De verhouding tussen de minimisvrijstelling en de AGV komt later aan de orde (par. 6).

De KMO-vrijstelling voor de landbouw en de de minimisvrijstelling voor de landbouw hebben betrekking op ondernemingen die zich bezighouden met de productie van landbouwproducten zoals vermeld in bijlage I bij het EG-Verdrag. Ondernemingen die zich bezighouden met de verwerking en de afzet van deze producten vallen onder de AGV of kunnen gebruik maken van de 'gewone' de minimisvrijstelling.

Daarnaast kunnen landbouwproductiebedrijven ook in aanmerking komen voor de in de AGV genoemde vrijstellingsmogelijkheden voor steun op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, steun in de vorm van risicokapitaal, opleidingssteun, milieusteun en steun voor kwetsbare en gehandicapte werknemers voorzover de KMO-vrijstellingsverordening voor de landbouw deze mogelijkheden niet kent (artikel 1 lid 3 sub b AGV).

3. De vrijgestelde categorieën staatssteun

De AGV kent de mogelijkheid van vrijstelling voor een groot aantal categorieën staatssteun te weten:

1. Regionale steun waaronder regionale investerings- en werkgelegenheidssteun;
2. KMO steun ten behoeve van investeringen en werkgelegenheid;

¹¹ Artikel 1 Verordening 994/98.

¹² Verordening 1998/2006, *PbEU* 2006, L 379/5

¹³ Verordening 1857/2006 van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op staatssteun, *PbEU* 2006, L 358/3 (Deze vrijstellingsverordening is per 1 januari 2007 in de plaats gekomen van Verordening 1/2004 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen die landbouwproducten produceren, verwerken en afzetten, *PbEU* 2004, L.1/1.

¹⁴ Verordening 1535/2007, *PbEU* 2007, L 337/35.

3. Steun voor vrouwelijk ondernemerschap waaronder steun voor nieuwe, door vrouwelijke ondernemers opgerichte kleine ondernemingen;
4. Een groot aantal vormen van staatssteun voor milieubescherming. De ervaringen met de toepassing van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu op aangemelde milieusteun (het zogenaamde Milieusteunkader 2001), heeft de Commissie er toe gebracht vrijstellingsmogelijkheden in te voeren voor de volgende soorten milieusteun:
 - a. Investeringssteun die ondernemingen in staat stelt verder te gaan dan de communautaire normen of bij afwezigheid daarvan het niveau van milieubescherming te doen toenemen;
 - b. Steun voor de aanschaf van nieuwe vervoermiddelen die verder gaan dan de communautaire normen of bij aanwezigheid daarvan het niveau van milieubescherming doen toenemen;
 - c. KMO-steun voor vroege aanpassing aan toekomstige communautaire normen;
 - d. Milieu-investeringssteun voor energiebesparende maatregelen;
 - e. Milieu-investeringssteun voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling;
 - f. Milieu-investeringssteun ter stimulering van energie uit hernieuwbare energiebronnen;
 - g. Steun ten behoeve van milieustudies;
 - h. Milieusteun in de vorm van verlaging van milieubelasting.
5. KMO-steun voor advisering en deelneming aan beurzen;
6. Steun in de vorm van risicokapitaal;
7. Steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Daarbij worden onderscheiden:
 - a. Steun voor onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten;
 - b. Steun voor technische haalbaarheidsstudies;
 - c. KMO-steun ten behoeve van de kosten voor industriële eigendomsrechten;
 - d. Steun voor O&O in de landbouw- en visserijsector;
 - e. Steun voor jonge innoverende ondernemingen;
 - f. Steun voor innovatieadviesdiensten en voor diensten inzake innovatieondersteuning;
 - g. Steun voor het uitlenen van hooggekwalificeerd personeel
8. Opleidingssteun;
9. Steun voor kwetsbare en gehandicapte werknemers waaronder loonsubsidies voor het in dienst nemen van kwetsbare werknemers en voor de werkgelegenheid van gehandicapte werknemers, alsmede steun ter compensatie van bijkomende kosten voor het in dienst hebben van gehandicapte werknemers.

3.1 Het moet gaan om horizontale staatssteun

Dat de Commissie op grond van Verordening 998/94 alleen maar generieke vrijstellingsverordeningen kan vaststellen voor horizontale steun en niet voor specifieke sectoren vinden we onder andere terug in het feit dat regionale steun voor de ijzer- en staalindustrie, de scheepsbouw en de synthetische vezelindustrie alsmede andere specifieke economische sectoren niet onder de AGV vallen (artikel 1 de leden 3 en 4). In het vierde lid van artikel 1 wordt benadrukt dat steun voor toeristische activiteiten niet geacht wordt specifieke steun te zijn en daarmee wel onder de vrijstellingsverordening kan vallen. Wat onder toeristische activiteiten valt wordt bovendien expliciet vermeld (artikel 2 lid 25 AGV).

3.2 Geen ad-hoc steun aan grote ondernemingen en aan ondernemingen in moeilijkheden

Ad-hoc steun aan grote ondernemingen valt niet onder de AGV (artikel 1 lid 5 AGV). Dit betekent dat decentrale overheden wel subsidieverordeningen kunnen vaststellen waar niet alleen KMO's maar ook grote ondernemingen een beroep op kunnen doen.¹⁵

Steun aan ondernemingen in moeilijkheden valt ook buiten de vrijstelling. Die steun moet worden beoordeeld aan de hand van de Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden.¹⁶ Deze richtsnoeren zijn nog van voor het Actieplan, maar de Commissie is bezig ze te actualiseren. In artikel 1 lid 7 AGV wordt aangegeven wanneer een KMO geacht wordt een onderneming in moeilijkheden te zijn.

3.3 Hoe moet men met deze vrijstellingen om gaan?

Bij de vrijgestelde categorieën staatssteun wordt, zoals we dat kennen van de oude generieke vrijstellingsverordeningen, een omschrijving gegeven van de kosten die voor steun in aanmerking kunnen komen en een maximum percentage (dat kan variëren naar de grootte van de onderneming). Bij ad-hoc steun aan KMO's moet de concrete steunmaatregel in overeenstemming zijn met deze omschrijving. Bij het Europa-proof maken van subsidieregelingen kan, naar mijn ervaring, het beste als volgt gehandeld worden. In de regel zijn de bestaande decentrale subsidieregelingen niet afgestemd op de Europese regels. Het is dan gewenst de bestaande subsidieregeling volledig te vervangen door een nieuwe die voor wat betreft de te subsidiëren categorieën, de voor steun in aanmerking te komen kosten en de steunpercentages volledig is toegesneden op de AGV. Het mag echter blijken dat de subsidieregeling daarmee nog niet Europa-proof is omdat er nog allerlei aanvullende eisen worden gesteld. Voor de goede orde: wanneer men wil afwijken van de AGV is het niet gezegd dat de staatssteun niet mag, maar dient deze te worden aangemeld. In dat geval moet men de kaderregelingen en richtsnoeren van de Commissie raadplegen. Als de voorgenomen steuncategorie daarin is geregeld geven de beleidsregels van de

¹⁵ Voor steunkaartgemeenten geldt hierop de uitzondering van artikel 13 lid 1 AGV.

¹⁶ *PbEU* 2004, C 244/2.

Commissie duidelijkheid over de voorwaarden waaronder de steunmaatregel, ad hoc steun of steunregeling, voor goedkeuring door de Commissie in aanmerking kan komen.

4. Meer transparantie

De met het Actieplan Staatssteun beoogde transparantie vinden we op een aantal punten terug in de AGV.

4.1 Definities

Allereerst kan gewezen worden op het omvangrijke aantal definities dat in artikel 2 is opgenomen. Dat is zeker een vooruitgang ten opzichte van de oude situatie waarin de definities en de verschillende vrijstellingen over diverse regelingen waren verdeeld, die niet altijd goed op elkaar aansloten.

In het verleden moest men bijvoorbeeld voor de reikwijdte van de vrijstellingsverordening voor KMO-steun op zoek naar andere, en bovendien nog wisselende bronnen waarin een definitie werd gegeven van kleine en middelgrote ondernemingen.¹⁷ Nu wordt daarvoor verwezen naar bijlage I van de AGV. In de geest van de Lissabonstrategie zijn de mogelijkheden voor KMO-steun wel verruimd maar de omschrijving is gehandhaafd. Kleine ondernemingen zijn ondernemingen waar minder dan 50 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet of het jaarlijkse balanstotaal 10 miljoen EUR niet overschrijdt. Middelgrote ondernemingen zijn ondernemingen waar minder dan 250 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet 50 miljoen EUR en/of het jaarlijkse balanstotaal 43 miljoen EUR niet overschrijdt.

In verband met decentrale subsidieregelingen moet gewezen worden op de definities van 'steunregeling' en 'individuele steun'. Een subsidieregeling is een steunregeling in de zin van artikel 2 lid 2 AGV. Bij 'individuele steun' moeten we denken aan ad-hoc steun en steun die op grond van een steunregeling wordt toegekend en moet worden aangemeld. Zoals bekend stelt de Commissie bij subsidieregelingen die veel beleidsruimte kennen voor de concrete subsidieverlening veelal de eis dat een voorgenomen subsidieverlening ook moet worden aangemeld. In dat geval hebben we te maken met 'individuele steun' in de zin van de AGV.¹⁸ Wanneer de subsidieregeling voldoende concreet is, is een concrete subsidieverlening geen 'individuele steun' en zijn de daarvoor geldende vereisten van de AGV niet van toepassing.

4.2 Expliciet vermelden van de AGV

¹⁷Aanvankelijk gold bijlage I bij Verordening 70/2001. Later is deze vervangen door Aanbeveling 2003/361, *PbEU* 2003, L 124/36.

¹⁸ Artikel 2 lid 3 sub b spreekt van 'steun die op grond van een steunregeling wordt toegekend en moet worden aangemeld.'

Om onder de AGV te kunnen vallen is het niet voldoende dat een subsidieregeling volledig is toegesneden op de eisen die voor bepaalde steuncategorieën ten aanzien van in aanmerking komende kosten en steunpercentages worden gesteld. De steunregeling moet ook een uitdrukkelijke verwijzing bevatten naar de AGV waarbij de titel en de vindplaats in het Publicatieblad worden aangehaald. Dat geldt ook voor de verlening van individuele steun op grond van een steunregeling en – uiteraard – ook voor ad-hoc steun (artikel 3 AGV).

4.3 Alleen doorzichtige steun

Evenals de ‘nieuwe’ de-minimisvrijstelling van 2007 is de AGV alleen van toepassing op doorzichtige steun. Dat is steun in de vorm van subsidies en rentesubsidies. Voor steun in de vorm van leningen, garantieregelingen en belastingmaatregelen gelden bijkomende eisen (artikel 5 AGV).

4.4 Verplichte informatie aan de Commissie en op internet

In eerste instantie bevatte de ontwerp-AGV vergaande voorschriften om steunregelingen en individuele steunmaatregelen vooraf bekend te maken aan de Commissie, waarna deze een identificatienummer zou verstrekken dat bij steunverlening moest worden vermeld. Uiteindelijk heeft de Commissie toch gekozen voor de meer traditionele eis dat de betrokken lidstaat binnen 20 werkdagen na de inwerkingtreding van de steunregeling of de verlening van ad-hoc steun de Commissie een samenvatting van de steunmaatregel stuurt. Daarbij moet gebruik worden gemaakt ‘van de geëigende IT-toepassing van de Commissie en van het in bijlage III bij de verordening vastgestelde formulier’ (artikel 9 lid 1 AGV). De Commissie stuurt een ontvangstbevestiging en publiceert de samenvattingen in het Publicatieblad en op haar website. Bovendien moet de betrokken lidstaat bij de inwerkingtreding van een steunmaatregel of de verlening van ad-hoc steun de volledige tekst van de steunmaatregel op internet bekend maken om voor vrijstelling in aanmerking te kunnen komen (artikel 9 lid 2 AGV). Op dit moment zijn hierover in Nederland geen nadere afspraken gemaakt zodat decentrale overheden hun steunmaatregelen op hun eigen website kunnen publiceren. Om de transparantie te bevorderen zou echter bezien kunnen worden of de publicatie niet geconcentreerd zou moeten worden bijvoorbeeld via de website van Europa decentraal. Op dit moment wordt deze website al gebruikt voor decentrale subsidieregelingen die onder de Omnibusregeling vallen voor O&O&I-steun.

5. Meer aandacht voor de handhaving

Dat de Commissie met het Actieplan Staatssteun streeft naar betere handhaving komt ook in de AGV tot uitdrukking.

5.1 Expliciet voorbehoud maken bij lopende terugvorderingsacties

In het verleden heeft de Commissie wel eens geweigerd steun goed te keuren aan ondernemingen die eerder onrechtmatige en met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun hadden ontvangen en waartegen een terugvorderingsactie liep. Dit voorbehoud heeft de Commissie nu in de AGV opgenomen en dat heeft belangrijke consequenties voor de steunverlenende overheden.

Om voor toepassing van de AGV in aanmerking te komen moet in steunregelingen uitdrukkelijk de betaling worden uitgesloten van 'individuele steun aan een onderneming ten aanzien waarvan er een uitstaand bevel tot terugvordering is ingevolge een eerdere beschikking van de Commissie waarin de steun onrechtmatig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard' (artikel 1 lid 6 sub a AGV). Een dergelijk voorbehoud dient dus expliciet in decentrale subsidieregelingen te worden opgenomen. Als dat voorbehoud ontbreekt moet de steunregeling gewoon worden aangemeld. Uiteraard geldt hetzelfde voorbehoud voor ad hoc steun (artikel 1 lid 6 sub b AGV).

5.2 Toezicht

Het mag inmiddels bekend zijn dat lidstaten gedetailleerde dossiers moeten aanleggen van de krachtens vrijstellingsverordeningen vrijgestelde individuele steun of steunregelingen. Ook de AGV bevat deze eis. De dossiers betreffende individuele steunmaatregelen moeten tien jaar worden bewaard vanaf het tijdstip van de steunverlening, die van steunregeling tien jaar vanaf de laatste toepassing van de regeling (artikel 10 lid 2 AGV)

Voor de voor menige Nederlandse overheid kenmerkende laksheid is geen plaats meer. De AGV schrijft voor dat de lidstaten over de toepassing van de AGV een jaarlijks verslag in elektronische vorm moeten opstellen. Daarin moet het internetadres worden opgenomen dat rechtstreeks leidt naar de tekst van de steunmaatregelen (artikel 11 AGV). Het jaarverslag wordt in Nederland verzorgd door het Coördinatiepunt staatssteun van BZK. Zolang iedere decentrale overheid bij het publiceren van haar steunmaatregelen gebruik kan maken van haar eigen website, moet daarin dus voor iedere regeling naar een afzonderlijk internetadres worden verwezen. Als Europa decentraal als verbindende schakel zou optreden kan die verwijzing beperkt blijven tot één website.

6. Cumulering

De AGV geeft duidelijke antwoorden op vragen van cumulatie, in Europese termen: cumulering, waar decentrale overheden vaak mee worstelen. Om te beginnen blijkt duidelijk dat de lidstaat vanuit 'Brussel' gezien, een eenheid is. Voor de toepassing van de drempels en steunintensiteiten van de AGV moet alle steun van landelijke, provinciale en lokale overheden bij elkaar

opgeteld worden. Overheden kunnen elkaar bij de toepassing van de AGV dus in de weg zitten, zoals we dat ook kennen bij de toepassing van de de minimisvrijstelling.

Dat geldt uiteraard niet alleen bij ad hocsteun, waarbij de verschillende steunverlenende overheden nog geacht kunnen worden hun gedrag te coördineren, maar ook bij de toepassing van subsidieregelingen. Dit betekent dat de steunverlenende overheid niet alleen moet zorgen dat de regeling zelf in overeenstemming is met de AGV maar ook acht moet slaan op de mogelijkheid dat bij de concrete subsidieverlening de ontvangende onderneming door cumulatie boven de steunintensiteit en/of de drempels van de AGV uitkomt.

Minder bekend in decentrale kring maar toch algemeen geldend is dat de Europese gelden die voor bepaalde activiteiten en projecten worden binnengehaald, en die in feite geen staatssteun zijn, ook meegeteld moeten worden bij de drempels en steunintensiteiten. De AGV maakt dat nog eens duidelijk (artikel 7 lid 1 AGV).

Verschillende categorieën van vrijgestelde staatssteun uit de AGV mogen wel gecumuleerd worden, mits die steunmaatregelen verschillende identificeerbare in aanmerking komende kosten betreffen (artikel 7 lid 2 AGV).

Tenslotte mogen verschillende categorieën staatssteun uit de AGV niet gecumuleerd worden als de steun betrekking heeft op elkaar geheel of gedeeltelijk overlappende kosten, wanneer daardoor de hoogste steunintensiteit of het hoogste steunbedrag wordt overschreden. Dat geldt ook voor een combinatie van AGV-steun en de minimissteun. In de de minimisvrijstelling wordt een vergelijkbare eis gesteld die er in de praktijk op neer komt dat een onderneming naast maximale AGV-steun ook de minimis-steun kan ontvangen als deze betrekking heeft op andere activiteiten of kosten.¹⁹

7. De verfijnde economische benadering is al toegepast

In een eerdere publicatie is uitgebreid ingegaan op de verfijnde economische benadering die de Commissie in haar Actieplan Staatssteun heeft gekozen en gewezen op de vergaande gevolgen daarvan voor decentrale beleidsmakers en bestuurders.²⁰ Daarbij is er voor gepleit zo veel mogelijk gebruik te maken van de AGV omdat de Commissie daarin de verfijnde economische benadering heeft verwerkt. In aansluiting op die eerdere publicatie kan hierover het volgende worden opgemerkt.

7.1 De geselecteerde steuncategorieën zijn gerelateerd aan bepaalde vormen van marktfalen

Dat bij de verfijnde economische benadering alleen ruimte is voor bepaalde vormen van staatssteun die gerelateerd kunnen worden aan bepaalde vormen

¹⁹ Zie artikel 2 lid 5 Verordening 1998/2006.

²⁰ B.Hessel, a.w., par. 3.

van marktfalen, komt in de AGV duidelijk naar voren. Alle geselecteerde steuncategorieën worden daarin gerelateerd aan bepaald marktfalen. Voor milieu en O&O&I-steun is daar al op gewezen in de voorafgaande publicatie.²¹ Milieusteun wordt gerelateerd aan negatieve externe effecten²² en O&O&I-steun houdt, volgens de Commissie, verband met positieve externe effecten, collectieve goederen/kennisspillover, asymmetrische informatie en coördinaties en netwerkfalen.²³

In de AGV wordt daarnaast gesproken van typische handicaps van KMO's in de vorm van marktfalen. Zij spelen, volgens de Commissie, 'een bepalende rol bij het scheppen van arbeidsplaatsen en dragen, meer algemeen, bij tot sociale stabiliteit en economisch dynamisme', maar 'Kmo's hebben het vaak moeilijk om kapitaal, risicokapitaal of leningen te krijgen, gezien de risicoaversie van bepaalde financiële markten en de beperkte zekerheden die zij mogelijk kunnen bieden. Door hun beperktere middelen hebben zij mogelijk ook beperktere toegang tot informatie, met name wat betreft nieuwe technologie en potentiële markten.'²⁴

Steun voor scholing kan worden gelegitimeerd door positieve externe effecten van opleidingen, met name van algemene opleidingen,²⁵ en werkgelegenheidssteun voor bepaalde categorieën gehandicapte of kwetsbare werknemers kunnen worden gerechtvaardigd door de bijzondere moeilijkheid die zij hebben om de arbeidsmarkt te betreden.²⁶

Hiermee krijgen de decentrale overheden het marktfalen dus aangereikt.

7.2 Stimulerend effect

In de eerdere publicatie is er al op gewezen dat het vereiste stimulerend effect ook in de AGV is verwerkt. Voor KMO-steun wordt de prikkel aanwezig geacht wanneer gewacht wordt met de uitvoering totdat de steun is aangevraagd (artikel 8 lid 2 AGV). Bij steun aan grote ondernemingen – die dus alleen in de vorm van steunregelingen gegeven kan worden – dient aanvullend een ex ante evaluatie plaats te vinden (artikel 8 lid 3 AGV).²⁷ Een subsidieregeling die ook op grote ondernemingen kan worden toegepast dient daar dus in te voorzien.

²¹ B.Hessel, a.w., par. 3.1.

²² Preambule AGV, punt (45).

²³ Preambule AGV, punt (57).

²⁴ Preambule AGV, punt (54).

²⁵ Preambule AGV, de punten (62) en (63).

²⁶ Preambule AGV, punt (64).

²⁷ Punt (29) van de preambule stelt: 'De lidstaat dient zich ervan te vergewissen dat de begunstigde in een intern document – de levensvatbaarheid van het gesteunde project of de gesteunde activiteit heeft onderzocht in een scenario met en een scenario zonder steun. De lidstaat dient zich ervan te vergewissen dat in dit intern document wordt bevestigd dat er sprake is van een wezenlijke toename in omvang of reikwijdte van het project/de activiteit, een wezenlijke toename van het totale bedrag dat de begunstigde aan het gesteunde project of de gesteunde activiteit uitgeeft, of een wezenlijke verhoging van de snelheid die nodig is om het project of de activiteit af te ronden.'

7.3 Evenredigheidstoets

In de eerdere publicatie is er ook al op gewezen dat de evenredigheidstoets in de AGV is verwerkt in de vrijgestelde steunintensiteit bij de verschillende steuncategorieën. Die steunintensiteiten zijn uitgedrukt in steunpercentages maar daarnaast kent de AGV in artikel 6 ook nog maximumdrempels uitgedrukt in miljoenen euro's waarboven de individuele steun moet worden aangemeld. Voor KMO-steun ten behoeve van investeringen en werkgelegenheid geldt bijvoorbeeld een drempel van 7,5 miljoen EUR per onderneming per investeringsproject, voor KMO-steun ten behoeve van advisering een drempel van 2 miljoen EUR per onderneming per project. Het gevolg is dat de steun moet worden aangemeld wanneer de decentrale overheid een hoger steunpercentage kiest of met gebruikmaking van het toegestane percentage boven de drempel uitkomt.

8. Enkele veranderingen.

Het zou te ver voeren in deze bijdrage alle mogelijkheden van vrijgestelde staatssteun uit de AGV te behandelen. Ik wil mij beperken tot het bespreken van enkele veranderingen die met name van belang kunnen zijn voor decentrale overheden die in het verleden hun subsidieregelingen hebben afgestemd op de oorspronkelijke vrijstellingsverordeningen. Daarmee mag blijken dat de AGV in het algemeen ruimere mogelijkheden kent en dat het zeker de moeite loont de bestaande subsidieregeling opnieuw aan te passen aan de vrijstellingsmogelijkheden.

8.1 Meer mogelijkheden voor KMO-steun

Zoals bekend wordt in het kader van de Lissabonstrategie meer aandacht besteed aan KMO-steun. Wij vinden daarvan de sporen terug in de AGV, niet alleen in de reeds genoemde soepele eis aan het stimulerend effect van KMO-steun (artikel 8 lid 2 AGV), maar ook bij de activiteiten en steunpercentages. Zo is, vergeleken met de vrijstellingsverordening voor KMO-steun de intensiteit voor investeringssteun verhoogd; voor kleine ondernemingen van 15% naar 20% en voor middelgrote ondernemingen van 7,5% naar 10% (artikel 15 lid 2 AGV).²⁸ Voor KMO-steun ten behoeve van investeringen en werkgelegenheid geldt een drempel van € 7,5 miljoen per ondernemer per project (artikel 6 lid 1 onder a AGV).²⁹

²⁸ Voor investeringen in de verwerking en afzet van landbouwproducten geldt in Nederland een percentage van 40% (artikel 12 lid 4 AGV).

²⁹ De KMO-steunmogelijkheden voor advisering en een eerste deelneming aan vakbeurzen en tentoonstellingen zijn ongewijzigd gebleven op niet meer dan 50% van de in aanmerking komende kosten (de artikelen 26 en 27 AGV).

Ook bij andere vormen van steun kent de AGV ruimere mogelijkheden voor KMO's of soms alleen voor kleine ondernemingen. Zo zijn er versoepelde eisen voor overnames en investeringen door KMO's bij regionale steun (artikel 13 lid 7 AGV), mogelijkheden van regionale steun voor nieuw opgerichte kleine ondernemingen (artikel 14 AGV), steun voor nieuwe, door vrouwelijke ondernemers opgerichte kleine ondernemingen (artikel 16 AGV). De steunintensiteit voor de verschillende vormen van milieusteun kan voor kleine en middelgrote ondernemingen verhoogd worden met 20 respectievelijk 10 procentpunt, en de vrijstelling voor vroege aanpassing aan toekomstige communautaire normen geldt alleen voor KMO-steun (artikel 20 AGV). Dat laatste geldt ook voor steun in de vorm van risicokapitaal (artikel 29 AGV)³⁰ en voor bepaalde vormen van O&O&I-steun (zie par. 7.2). Opleidingssteun voor KMO's is in de AGV ook verhoogd ten opzichte van de oude vrijstelling voor opleidingssteun.³¹ Specifieke opleidingssteun voor KMO's was maximaal 35% en kan nu oplopen tot 45% voor kleine ondernemingen. Algemene opleidingssteun was 50% voor grote en 70% voor KMO's en is nu 60% met een mogelijke verhoging met 10 procentpunt voor middelgrote en 20 procentpunt voor kleine ondernemingen (artikel 39 lid 3 AGV).

8.2 O&O&I-steun

De voormalige O&O-vrijstelling maakte deel uit van de KMO-vrijstelling en had daarmee alleen betrekking op KMO's.³² De AGV is weliswaar niet van toepassing op ad hocsteun voor grote ondernemingen (zie par. 3.2), maar dat sluit niet uit dat decentrale overheden subsidieverordeningen kunnen maken voor bepaalde vormen van O&O-steun die niet meer zijn voorbehouden aan KMO's. Dat zijn de steun voor onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten (artikel 31 AGV) en steun voor technische haalbaarheidsstudies (artikel 32 AGV). In beide gevallen is de steunintensiteit voor grote ondernemingen lager dan voor KMO's.³³

In de AGV zijn nu ook vrijstellingen opgenomen voor bepaalde innovatiesteun maar die kunnen niet worden toegepast op grote ondernemingen. Nieuw zijn de steun voor KMO's ten behoeve van de kosten voor industriële eigendomsrechten (artikel 33 AGV), steun voor jonge innoverende ondernemingen, die alleen voor kleine ondernemingen open staat (artikel 35 AGV), steun voor innovatieadviesdiensten en voor diensten inzake innovatieondersteuning ten behoeve van KMO's (artikel 36 AGV) en steun voor het uitlenen van hooggekwalificeerd personeel aan een KMO (artikel 37 AGV). Naast de in de genoemde artikelen vermelde steunpercentages gelden voor vrijgestelde O&O&I-steun ook bepaalde plafonds voor individuele steun (artikel 6 AGV).

³⁰ Dat sluit goed aan op de Communautaire richtsnoeren voor risicokapitaal die ook alleen voor KMO's gelden.

³¹ Zie artikel 4 Verordening 68/2001.

³² Verordening 364/2004.

³³ Zie artikel 31 lid 4 sub a, respectievelijk artikel 32 lid 2 onder a en b.

Omdat bij decentrale overheden bijzondere belangstelling bestaat voor O&O&I-steun en voor de Nederlandse decentrale overheden de zogenaamde Omnibusregeling geldt, zal ik in een later bijdrage afzonderlijk ingaan op de verschillende mogelijkheden voor O&O&I-steun.

8.3 Werkgelegenheidssteun

In het kader van de Lissabonstrategie wordt bijzondere aandacht besteed aan het scheppen van werkgelegenheid (meer en betere banen) en het bevorderen van werkgelegenheid voor kwetsbare groepen. Dat vinden we terug in de AGV. De oorspronkelijke vrijstellingsverordening werkgelegenheidssteun kende vrijstellingen voor staatssteun gericht op het scheppen van werkgelegenheid, het indienst nemen van benadeelde en gehandicapte werknemers en op extra kosten van tewerkstelling van gehandicapte werknemers.³⁴

Deze vrijstellingsverordening was alleen van toepassing op algemene steunregelingen en niet op ad-hoc steun.

In de AGV is een groter aantal categorieën werkgelegenheidssteun van aanmelding vrijgesteld.

Zo vinden we:

- regionale investerings- en werkgelegenheidssteun (artikel 13 AGV);
- KMO-steun ten behoeve van investeringen en werkgelegenheid (artikel 15 AGV), die is verhoogd ten opzichte van de oude regeling van 7,5% naar 10% voor middelgrote en van 10% naar 20% voor kleine ondernemingen;
- steun in de vorm van loonsubsidies ten behoeve van de indienstneming van kwetsbare werknemers (artikel 40 AGV);
- steun in de vorm van loonsubsidies ten behoeve van de werkgelegenheid van gehandicapte werknemers (artikel 41 AGV) en
- steun ter compensatie van de bijkomende kosten voor het in dienst hebben van gehandicapte werknemers (artikel 42 AGV).

Het begrip langdurig werkloze is in de AGV verruimd. In de vrijstellingsverordening werd gesproken van een termijn van 12 maanden. Nu wordt een langdurig werkloze omschreven als iemand die in de voorafgaande zes maanden geen reguliere betaalde betrekking heeft gevonden (artikel 2 lid 18 AGV). Daarnaast vinden we in de AGV een nieuwe categorie 'uiterst kwetsbare werknemers' die voor een ruimere vrijstelling in aanmerking kunnen komen. De steunintensiteit voor loonsubsidies voor werkgelegenheid van gehandicapte werknemers is verhoogd van 60% naar 75%. Bovendien kent de AGV een drempel van 10 miljoen EUR voor aanmelden van individuele, steun terwijl de oude vrijstellingsverordening een drempel hanteerde van 5 miljoen EUR. Ten slotte kan nu bepaalde ad hoc werkgelegenheidssteun aan individuele onderneming ook onder de AGV worden gebracht. Maar steun voor het in dienst nemen van kwetsbare werknemers in de zin van artikel 40 kan alleen nog op grond van een steunregeling.

8.4 Milieusteun

³⁴ Verordening 2204/2002.

Een voor decentrale overheden zeer belangrijke verandering door de AGV ten opzichte van de voorafgaande vrijstellingsverordeningen is dat in de AGV een aantal categorieën milieusteun is opgenomen, die voorheen in het Milieusteunkader 2001 stonden, en dus moesten worden aangemeld. De AGV hanteert daarbij soms een hogere steunintensiteit dan het oude Milieusteunkader. Zo geldt voor investeringssteun die verder gaat dan de communautaire normen in de AGV een steunintensiteit van niet meer dan 35%, met een mogelijke verhoging van 10 procentpunt voor middelgrote en 20 procentpunt voor kleine ondernemingen (artikel 18 lid 4 AGV). Het Milieusteunkader 2001 kende hiervoor een steunintensiteit van 30% met een verhoging voor KMO's van 10 procentpunt.³⁵

Voor milieu-investeringssteun voor energiebesparende maatregelen kende het Milieusteunkader 2001 een basistarief van 40% met een KMO-verhoging van 10%,³⁶ terwijl de AGV spreekt van 60% met een verhoging van 10 procentpunt voor middelgrote en 20 procentpunt voor kleine ondernemingen (artikel 21 lid 2 AGV).

Het mag dus duidelijk zijn dat de decentrale milieusubsidieregelingen als gevolg van de AGV drastisch aangepast kunnen worden. Daarbij moet uiteraard ook gekeken worden naar het nieuwe Milieusteunkader 2008 en de daarin opgenomen steunintensiteiten. Decentrale overheden kunnen kiezen voor hogere steunintensiteiten dan de AGV, of het overtreffen van de drempel van artikel 6, maar dan moet de subsidiemaatregel als nog aangemeld worden en geldt bij omvangrijke staatssteun de nadere beoordeling door de Commissie. Het is jammer dat voor een aantal veel voorkomende steuncategorieën, zoals steun voor de sanering van vervuilde terreinen en steun bij verhuizing van ondernemingen geen voorziening is getroffen in de AGV. Daarvoor geldt dan het Milieusteunkader 2008 en, evenals voorheen, de eis van voorafgaande aanmelding.³⁷

9. Conclusies

Aan de hand van het bovenstaande kom ik tot de volgende conclusies.

1. De AGV bevat een aanzienlijke verruiming van de categorieën staatssteun die vrijgesteld kunnen worden voor aanmelding. Naast verruiming op de traditionele gebieden als KMO-steun, O&O-steun, opleidingssteun, werkgelegenheidssteun en nationale regionale steun gelden er nu ook vrijstellingen voor horizontale staatssteun voor vrouwelijk ondernemerschap, milieubescherming, innovatie en risicokapitaal.
2. De AGV is niet van toepassing op ondernemingen in moeilijkheden en ad hoc steun voor grote ondernemingen. Decentrale subsidieregelingen die afgestemd zijn op de AGV kunnen wel mede van toepassing zijn op grote

³⁵ Milieusteunkader 2001, de punten 29 en 35.

³⁶ Milieusteunkader 2001, de punten 30 en 35.

³⁷ Milieusteunkader 2008, p. 11. Hetzelfde geldt voor steun voor stadsverwarming en steun voor afvalbeheer.

- ondernemingen. In dat geval moet rekening gehouden worden met de extra eis van een aanvullende ex ante evaluatie.
3. Bij de uitwerking van de verschillende steuncategorieën is de verfijnde economische benadering van de Commissie verwerkt.
 4. Om gebruik te kunnen maken van de AGV moeten decentrale overheden hun steunmaatregelen, steunregelingen en ad hoc steun, inhoudelijk volledig toesnijden op de eisen die voor de steuncategorieën gelden ten aanzien van de voor steun in aanmerking komende kosten en steunpercentages. Voor subsidieregelingen betekent dit meestal intrekken van de oude regeling en vaststellen van een nieuwe.³⁸
 5. Steunmaatregelen, steunregelingen en ad hoc steun, moeten een expliciete verwijzing bevatten naar de titel en vindplaats van de AGV alsmede een expliciet voorbehoud maken ten aanzien van lopende terugvorderingsacties.
 6. Binnen 20 dagen na de inwerkingtreding van de steunmaatregel moet de Commissie via IT een samenvatting ontvangen. Bij de inwerkingtreding van de steunmaatregel, subsidieregeling of ad hoc steun, moet de volledige tekst op internet gezet worden. Dat is nu de taak van de decentrale overheden. Uit een oogpunt van transparantie is het te overwegen die publicaties te concentreren via de website van Europa decentraal.
 7. Lidstaten moeten jaarlijks een verslag opstellen en daarin verwijzen naar het internetadres van de volledige tekst van de steunmaatregelen.
 8. Bij ad hoc steun en bij de concrete toepassing van steunregelingen moeten de decentrale overheden rekening houden met problemen van cumulatie. Overheden kunnen elkaar in de weg zitten en Europese gelden moeten worden meegeteld.

³⁸ Deze praktische oplossing neemt natuurlijk niet weg dat de oude regeling nog tien jaar kan nawerken maar als er nooit problemen zijn geweest met een ‘foute’ subsidieregeling moeten we niet te angstig doen.