

RECHTSLEER

DOCTRINE

MEDEDINGINGSRECHT EN GEREGLIEERDE SECTOREN/DROIT DE LA CONCURRENCE ET SECTEURS RÉGULÉS

De gemoderniseerde EU-staatssteunregels: naar meer responsabilisering van de lidstaten

Leen Goossens en Stijn Goovaerts¹

Inleiding	764
I. Uitbreiding van steunverlening zonder aanmelding bij de Europese Commissie	765
<i>A. De nieuwe de-minimisverordening</i>	765
<i>B. De nieuwe algemene groepsvrijstellingsverordening (“AGVV”) en meer responsabilisering van de lidstaten</i>	766
1. <i>Aanzienlijke uitbreiding van de AGVV</i>	766
a. Uitbreiding van het toepassingsgebied van de AGVV	766
b. Uitbreiding van de bestaande vrijgestelde steuncategorieën	766
c. Verhoging van de aanmeldingsdrempels voor individuele steun.....	768
2. <i>Responsabilisering door meer controle ex post</i>	768
a. Evaluatie	768
b. Website	768
c. Mogelijkheid tot intrekking van het voordeel van de AGVV	768
II. Herziene richtsnoeren	768
<i>A. Algemeen: gemeenschappelijke beginselen voor de beoordeling van de verenigbaarheid van steunmaatregelen</i>	769
<i>B. Richtsnoeren m.b.t. steuncategorieën die ook in de AGVV voorkomen</i>	770
1. <i>Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie</i>	770
2. <i>Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020</i>	770
3. <i>Richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen</i>	770
4. <i>Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020</i>	771
5. <i>Richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken</i>	772
6. <i>Mededeling betreffende staatssteun voor films en andere audiovisuele werken</i>	772
<i>C. Richtsnoeren m.b.t. steuncategorieën die niet zijn opgenomen in de AGVV</i>	773
1. <i>Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden</i>	773
2. <i>Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen</i>	773
3. <i>Mededeling inzake staatssteun ter bevordering van de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang</i>	774
Besluit	775

¹ Advocaten Eubelius, Brussel.

SAMENVATTING

De Europese Commissie heeft een belangrijke modernisering van het EU-staatssteunbeleid doorgevoerd. Deze modernisering heeft onder andere geleid tot verruimde mogelijkheden om steun toe te kennen zonder voorafgaande aanmelding bij de Europese Commissie en een reeks herziene richtsnoeren voor de beoordeling van specifieke steunmaatregelen. Dit gemoderniseerde pakket moet de complexe staatssteunregels verduidelijken en vereenvoudigen, alsook meer consistentie verzekeren in de beoordeling van steunmaatregelen. Eveneens moet de modernisering een verhoogde betrokkenheid van de lidstaten tot stand brengen, door meer transparantie en evaluatie te vereisen. Deze bijdrage biedt een algemeen overzicht van de voornaamste inhoudelijke nieuwigheden.

RÉSUMÉ

La Commission européenne a significativement modernisé la politique de l'UE en matière d'aides d'Etat. Cette modernisation a notamment permis d'élargir les possibilités d'accorder une aide sans notification préalable à la Commission européenne et une série des lignes directrices relatives à l'appréciation de certaines aides spécifiques ont été révisées. Cette réforme a pour objet de clarifier et de simplifier les règles complexes en matière d'aides d'Etat, ainsi que d'améliorer la cohérence dans l'appréciation des aides. La réforme vise en outre à responsabiliser davantage les Etats membres, en exigeant plus de transparence et d'évaluation. La présente contribution offre un aperçu général des principales innovations matérielles.

INLEIDING

1. De EU-staatssteunregels zijn van toepassing als er sprake is van “staatssteun” in de zin van artikel 107, 1. van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU). Daartoe dienen vijf cumulatieve voorwaarden vervuld te zijn. Het moet gaan om (1) een steunmaatregel, (2) die door de overheid wordt verleend of, in welke vorm ook, met overheidsmiddelen is bekostigd, en aan de overheid is toe te rekenen, (3) die bepaalde ondernemingen of producties begunstigt, (4) die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en (5) die de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Artikel 108, 3. VWEU legt aan de steunverlenende lidstaat de verplichting op om nieuwe steun voorafgaand bij de Europese Commissie aan te melden, en de lidstaat kan niet overgaan tot uitvoering van de steun tot de goedkeuring ervan door de Commissie. Bepaalde steun is op grond van een verordening vrijgesteld van deze aanmeldingsplicht.

In geval van schending van artikel 108, 3. VWEU, dat rechtstreekse werking heeft, is het de taak van de nationale rechter om de rechten van de particulieren te beschermen. Het is vaste rechtspraak dat de nationale rechter, ten aanzien van steun die door de lidstaat met miskenning van artikel 108, 3. VWEU ten uitvoer wordt gelegd, verplicht is om zowel de ongeldigheid vast te stellen van de handelingen waarmee de steun wordt uitgevoerd als de terugvordering van de verleende steun, met rente, te bevelen².

2. In mei 2012 publiceerde de Europese Commissie een mededeling over de modernisering van het EU-staatssteunbeleid³ met de volgende doelstellingen: (1) een duurzame groei stimuleren en bijdragen aan goed ontworpen en niet-verstorende steunmaatregelen, (2) de handhaving toespitsen op zaken met de grootste impact op de Europese interne markt en dus meer mogelijkheden voor (van de aanmeldingsplicht) vrijgestelde steun creëren, en (3) de regels stroomlijnen en een snellere besluitvorming tot stand brengen.

Deze modernisering heeft in 2013-2014 geleid tot een reeks herziene richtsnoeren voor specifieke steunmaatregelen, een beperkt herziene “*de-minimis*”-verordening, een sterk verruimde algemene groepsvrijstellingsverordening, een ontwerp van mededeling over het begrip “staatssteun” en een herziening van de procedureverordening.

Dit gemoderniseerde pakket moet de complexe staatssteunregels verduidelijken en vereenvoudigen, meer consistentie verzekeren en een verhoogde betrokkenheid van de lidstaten tot stand brengen.

3. Deze bijdrage biedt een algemeen overzicht van de belangrijkste wijzigingen. Eerst wordt ingegaan op de verruimde mogelijkheden om steun te verlenen zonder aanmelding bij de Europese Commissie (de nieuwe *de-minimis*-verordening en algemene groepsvrijstellingsverordening).

² Zie bv. HvJ 21 november 1991, C-354/90, *FNCE*, ECLI:EU:C:1991:440, punt 12. Wanneer de steun naderhand door de Europese Commissie wordt goedgekeurd, volstaat het om rente te vorderen over de periode gaande vanaf de datum waarop de steun onrechtmatig ter beschikking werd gesteld tot de datum van de goedkeuring door de Commissie: HvJ 12 februari 2008, C-199/06, *CELF*, ECLI:EU:C:2008:79.

³ Mededeling van de Commissie van 8 mei 2012 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, De modernisering van het EU-staatssteunbeleid, COM(2012) 209 final.

In het tweede deel wordt ingegaan op de herziene richtsnoeren. De ontwerpmededeling over het begrip “staatssteun” – die een codificatie bevat van bestaande rechtspraak en beschikkingspraktijk over de voorwaarden van de staats-

steundefinitie in artikel 107, 1. VWEU – en de herziene procedureverordening⁴, vallen buiten het bestek van deze bijdrage.

I. UITBREIDING VAN STEUNVERLENING ZONDER AANMELDING BIJ DE EUROPESE COMMISSIE

A. De nieuwe de-minimisverordening

4. Onder de de-minimisverordening⁵ wordt steun die beneden een bepaald plafond ligt, geacht het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig te beïnvloeden en de mededinging niet te vervalsen. Steun beneden dat plafond is dan ook geen “staatssteun” en moet niet bij de Commissie worden aangemeld.

In de nieuwe de-minimisverordening, die op 1 januari 2014 in werking is getreden en van toepassing is tot eind 2020, zijn weinig wijzigingen maar vooral verduidelijkingen en vereenvoudigingen aangebracht⁶.

5. Het plafond blijft behouden: één onderneming mag maximum 200.000 EUR aan de-minimissteun over een periode van 3 belastingjaren ontvangen. Voor ondernemingen die goederenvervoer over de weg verrichten, blijft het plafond 100.000 EUR.

In de nieuwe verordening wordt verduidelijkt dat het plafond “per lidstaat” geldt. Verder wordt, met het oog op de rechtszekerheid en om de administratieve rompslomp te verminderen, een definitie van het begrip “één onderneming” opgenomen: *de jure* zeggenschap is hierbij het beslissende criterium om twee of meer afzonderlijke rechtspersonen als één onderneming te beschouwen. Dit is van belang omdat het plafond per onderneming geldt: twee of meer verbonden ondernemingen kunnen dus over een periode van 3 jaar maar éénmaal het volledige bedrag aan de-minimissteun ontvangen. Tot slot wordt verduidelijkt hoe het plafond moet worden toegepast in geval van fusies, overnames of splitsingen.

6. Om de transparantie te bevorderen, worden de bepalingen inzake de berekening van het bruto-subsidie-equivalent van de steun herzien. De de-minimisverordening is immers enkel van toepassing op steun waarvan het bruto-subsidie-

equivalent vooraf precies kan worden berekend (“transparante steun”). Voor steun vervat in subsidies of rentesubsidies kan deze berekening gemakkelijk worden gemaakt. Voor andere vormen van steun, zoals bijvoorbeeld steun vervat in overheidsleningen en -garanties, is het bruto-subsidie-equivalent een stuk moeilijker te berekenen. Om de toepassing van de de-minimisverordening te vereenvoudigen, voert de nieuwe verordening een “veilige haven” in voor kleine, kortlopende leningen: wanneer voor de lening zekerheden zijn gesteld van ten minste 50% van de lening én de lening onder de drempel blijft van 1.000.000 EUR bij een looptijd van 5 jaar of 500.000 EUR bij een looptijd van 10 jaar, is er sprake van transparante de-minimissteun. De “veilige haven” voor staatsgaranties, die reeds voorzien was in de vorige verordening, blijft behouden en wordt verder verduidelijkt: garanties mogen niet meer dan 80% van de onderliggende lening bedragen én het garantiebedrag kan maximaal 1.500.000 EUR bij een looptijd van 5 jaar of 750.000 EUR bij een looptijd van 10 jaar bedragen.

7. Verder verduidelijkt de Commissie in de nieuwe verordening dat de-minimissteun geacht wordt te zijn verleend op het tijdstip van het ontstaan van een wettelijke aanspraak op steunverlening en niet op het tijdstip van uitbetaling aan de onderneming. Dit betekent dat vanaf het ogenblik dat een onderneming aanspraak kan maken op de-minimissteun, het bedrag van die steun meetelt voor de berekening van het plafond.

8. Ondernemingen in moeilijkheden zijn niet langer uitgesloten van het toepassingsgebied van de de-minimisverordening, voor zover de-minimissteun niet wordt verleend in de vorm van een lening of garantie. In het verleden was het vaak moeilijk om te bepalen of een onderneming al dan niet een onderneming in moeilijkheden was⁷.

4. Voor een uitgebreide bespreking: P.P. HUURNINK en R.J.M. VAN DEN TWEEL, “Modernisering van het staatssteunbeleid – Deel 1. Formeel recht”, *Tijdschrift voor Staatssteun* 2014, 88.

5. Verordening nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de art. 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun, *Pb.* 2013, L. 352/1. Deze (algemene) de-minimisverordening is niet van toepassing op de sectoren landbouw en visserij; voor deze sectoren gelden specifieke de-minimisverordeningen, met name verordening nr. 1408/2013 inzake de-minimissteun in de landbouwsector (*Pb.* 2013, L. 352/9) en verordening nr. 717/2014 inzake de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector (*Pb.* 2014, L. 190/45).

6. Voor een meer uitgebreide bespreking: A. SINNAEVE, “The Complexity of Simplification: The Commission’s Review of the *de minimis* Regulation”, *ESIAL* 2014, 261.

7. De vorige de-minimisverordening sloot ondernemingen in moeilijkheden in de zin van de richtsnoeren van 2004 inzake reddings- en herstructureringssteun uit van haar toepassingsgebied en vereiste dus een onderzoek van de verschillende criteria van de definitie “onderneming in moeilijkheden”.

9. Tot slot worden de cumuleringsregels verduidelijkt. De nieuwe de-minimisverordening geeft niet alleen aan wanneer de-minimissteun *niet* mag worden gecumuleerd met andere steunmaatregelen (deze regels waren ook in de vorige verordening vervat) maar verduidelijkt eveneens wanneer de-minimissteun *wel* mag worden gecumuleerd. Zo mag bijvoorbeeld de-minimissteun die niet wordt verleend voor of kan worden toegewezen aan specifieke in aanmerking komende kosten, worden gecumuleerd met andere staatssteun die wordt verleend op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening of een Commissiebesluit.

B. De nieuwe algemene groepsvrijstellingsverordening (“AGVV”) en meer responsabilisering van de lidstaten

10. Krachtens de AGVV zijn steunmaatregelen die voldoen aan de erin opgesomde voorwaarden automatisch verenigbaar met de Europese interne markt en mogen deze worden uitgevoerd zonder voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie. De herziening van deze verordening stond centraal in het moderniseringsproject en moet bijdragen aan het behalen van de doelstelling “vereenvoudiging”.

De nieuwe AGVV⁸, die op 1 juli 2014 in werking is getreden en van toepassing is tot eind 2020, wordt aanzienlijk uitgebreid (*infra*, B.1.). Daartegenover staat dat lidstaten meer verantwoordelijkheid moeten nemen doordat de controle *ex post* is versterkt (*infra*, B.2.).

1. Aanzienlijke uitbreiding van de AGVV

a. Uitbreiding van het toepassingsgebied van de AGVV

11. Naast de zeven reeds bestaande categorieën van vrijgestelde steun (zie *infra*, B.1.b.), worden zes nieuwe categorieën van vrijgestelde steun toegevoegd⁹:

- steun tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen, met name door aardbevingen, lawines, grondverschuivingen, overstromingen, tornado’s, orkanen, vulkaanuitbarstingen en natuurbranden met een natuurlijke oorzaak¹⁰;
- sociale vervoerssteun, met name voor lucht- en zeever-

voer ten behoeve van bewoners van afgelegen gebieden;

- steun voor breedbandinfrastructuur, met name voor investeringskosten (1) voor de uitrol van passieve breedbandinfrastructuur, (2) van civieltechnische werkzaamheden voor breedband, (3) voor de uitrol van basisbreedbandnetwerken en (4) voor de uitrol van “Next Generation Access”-netwerken, en dit in gebieden waar geen breedbandinfrastructuur van dezelfde categorie is of in de komende 3 jaar zal worden aangelegd;
- steun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed, inclusief steun voor het schrijven van scenario’s, de ontwikkeling, productie, distributie en promotie van audiovisuele werken;
- steun voor sportinfrastructuur en multifunctionele recreatieve infrastructuur;
- steun voor de bouw of het upgraden van lokale infrastructuurvoorzieningen die op het lokale niveau bijdragen tot het verbeteren van het ondernemings- en consumentenklimaat en het moderniseren en ontwikkelen van de industriële basis, met uitzondering van luchthaveninfrastructuur, haveninfrastructuur en “specifieke infrastructuur”^{11, 12}.

b. Uitbreiding van de bestaande vrijgestelde steuncategorieën

12. De zeven bestaande categorieën van vrijgestelde steun worden uitgebreid, bijvoorbeeld door het toevoegen van bijkomende subcategorieën van vrijgestelde steun, ruimere definities of een breder toepassingsgebied. Hierna wordt een kort overzicht gegeven.

13. **Regionale steun** – Regionale investeringssteun aan grote ondernemingen in meer ontwikkelde regio’s (“c-gebieden”) wordt voortaan enkel nog vrijgesteld voor een initiële investering ten behoeve van een nieuwe economische activiteit.

Nieuw is de subcategorie “regionale stadsontwikkelingssteun”. Deze steun is in de AGVV opgenomen omdat in stedelijke gebieden vaak een hoge concentratie bestaat van economische, milieu- en sociale problemen. Dergelijke steun

⁸ Verordening 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, *Pb.* 2014, L. 187/1. Voor een meer uitgebreide bespreking: N. SAANEN, “De nieuwe Algemene Groepsvrijstellingsverordening”, *NTER* 2014, 325 en P.P. HUURNINK en R.J.M. VAN DEN TWEEL, “Modernisering van het staatssteunbeleid – Deel 2. Materieel recht”, *Tijdschrift voor Staatssteun* 2015, 11.

⁹ Dit werd mogelijk gemaakt dankzij de herziening van de machtigingsverordening nr. 994/98 (*Pb.* 1998, L. 142/1; thans gecodificeerd in Verordening 2015/1588, *Pb.* 2015, L. 248/1), die de Commissie de bevoegdheid geeft om groepsvrijstellingsverordeningen vast te stellen.

¹⁰ Schade veroorzaakt door ongunstige weeromstandigheden, zoals vorst, hagel, ijs, regen of droogte wordt niet als een natuurramp beschouwd.

¹¹ Hiermee wordt infrastructuur (zoals een ontsluitingsweg of een kade) bedoeld die ten dienste staat van één of enkele gebruikers: zie P.P. HUURNINK en R.J.M. VAN DEN TWEEL, “Modernisering van het staatssteunbeleid – Deel 2. Materieel recht”, *Tijdschrift voor Staatssteun* 2015, 18.

¹² Deze steuncategorie is evenmin van toepassing op de infrastructuurvoorzieningen die onder andere delen van de AGVV vallen, met name onderzoeksinfrastructuur, innovatieclusters, energie-efficiënte stadsverwarming en -koeling, energie-infrastructuur, recycling en hergebruik van afval, breedbandinfrastructuur, cultuur en instandhouding van het erfgoed, sportinfrastructuur en multifunctionele recreatieve infrastructuur.

draagt, aldus de Commissie, bij tot de economische, sociale en territoriale cohesie van de lidstaten en de Unie als geheel.

Eveneens nieuw is dat regionale exploitatiesteun kan worden toegekend ter compensatie van de transportkosten van goederen geproduceerd in ultraperifere¹³ en dunbevolkte gebieden, en voor andere extra kosten waarmee ultraperifere gebieden worden geconfronteerd.

14. *Kmo-steun* – Naast de reeds vrijgestelde steun voor kmo's (investeringssteun, consultancysteun en steun ten behoeve van deelneming aan beurzen), is er een nieuwe subcategorie toegevoegd inzake steun voor samenwerkingskosten aan kmo's die deelnemen aan projecten voor Europese territoriale samenwerking (de zgn. Interreg-projecten). Dit om kmo's de extra kosten te helpen dekken die ontstaan door de samenwerking tussen partners die in verschillende gebieden en lidstaten of in derde landen zijn gevestigd.

15. *Steun om kmo's toegang tot financiering te geven* – De regels inzake risicokapitaalsteun voor kmo's worden verruimd. Nieuw is dat een ruimere categorie van kmo's eronder valt: voortaan komen ook kmo's in hun latere groeifasen in aanmerking, en niet alleen kmo's in hun seed, start up en expansiefase. De mogelijke financieringsinstrumenten zijn ook uitgebreid en omvatten zowel eigen vermogen, quasi-eigen-vermogen als leningen en garanties. Vandaar dat er nu sprake is van "risicofinancieringssteun" en niet langer van "risicokapitaalsteun".

Eveneens nieuw zijn de bepalingen die steun voor in kmo's gespecialiseerde alternatieve handelsplatforms en steun voor scoutingkosten vrijstellen.

Tot slot worden de verspreide bepalingen voor starterssteun (regionale steun, steun voor nieuwe door vrouwelijke ondernemers opgerichte kleine ondernemingen, en steun voor jonge innoverende ondernemingen) ondergebracht in één brede categorie van starterssteun. Niet-beursgenoteerde kleine ondernemingen tot 5 jaar na hun registratie komen in aanmerking voor starterssteun.

16. *Steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I)* – De AGVV bevat, naast de bestaande vrijgestelde steun voor O&O-projecten (fundamenteel en industrieel onderzoek alsook experimentele ontwikkeling), drie nieuwe subcategorieën: steun om onderzoeksinfrastructuur te bouwen of te upgraden, steun voor innovatieclusters¹⁴, en steun voor proces- en organisatie-innovatie. Bovendien wordt het eenvoudiger om steun te verlenen voor prototypes en pilots en zo de kloof tussen het wetenschappelijke onder-

zoek en markttoepassingen te overbruggen. Verder wordt niet langer een onderscheid gemaakt tussen steun voor haalbaarheidsstudies ter voorbereiding van industrieel onderzoek enerzijds en experimentele ontwikkeling anderzijds, en worden de steunplafonds voor haalbaarheidsstudies licht aangepast (basissteunplafond 50%, te verhogen voor kmo's). Tot slot worden de verschillende categorieën innovatiesteun voor kmo's (steun ten behoeve van de kosten voor industriële eigendomsrechten, steun voor innovatieadviesdiensten en diensten inzake innovatieondersteuning, en steun voor het uitlenen van hooggekwalificeerd personeel) gebundeld in één bepaling.

17. *Opleidingssteun* – De bepaling m.b.t. opleidingssteun wordt vereenvoudigd. Er wordt niet langer een onderscheid tussen algemene en specifieke opleiding gemaakt, gelet op de problemen die dit onderscheid veroorzaakte, in het bijzonder bij de kwalificatie van een opleiding als "algemeen".

18. *Steun ten behoeve van kwetsbare werknemers en werknemers met een handicap* – Het toepassingsgebied om in aanmerking te komen voor steun voor de aanwerving van kwetsbare werknemers wordt verruimd: ook jongeren tussen 15 en 24 jaar vallen nu onder de definitie van "kwetsbare werknemer". De definitie van "uiterst kwetsbare werknemer" wordt verruimd tot personen die 12 maanden werkloos zijn én een specifieke achterstandsfactor hebben. In de nieuwe AGVV wordt eveneens een vrijstelling ingevoerd voor "steun ter compensatie van de kosten voor de begeleiding van kwetsbare werknemers". Tot slot worden de in aanmerking komende kosten voor de begeleiding van werknemers met een handicap uitgebreid tot bijvoorbeeld opleidingskosten voor personeel om werknemers met een handicap te helpen en vervoerkosten.

19. *Steun voor milieubescherming* – De nieuwe AGVV wil bijdragen aan een hoog niveau van milieubescherming en zo aan duurzame groei. De volgende nieuwe subcategorieën steun worden in de AGVV toegevoegd: investeringssteun voor energie-efficiëntieprojecten in gebouwen, exploitatiesteun ter bevordering van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, exploitatiesteun ter bevordering van in kleinschalige installaties uit hernieuwbare energiebronnen opgewekte energie (bv. zonnepanelen op dak), investeringssteun voor de sanering van verontreinigde terreinen, investeringssteun voor energie-efficiënte stadsverwarming en -koeling, investeringssteun ten behoeve van recycling en hergebruik van afval, en investeringssteun voor energie-infrastructuur.

^{13.} Dit zijn gebieden in de zin van art. 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals bv. Guadeloupe, Martinique, Saint Martin, Madeira, de Canarische Eilanden.

^{14.} Dit zijn structuren of georganiseerde groeperingen van onafhankelijke partijen die tot doel hebben innovatieve activiteiten te stimuleren door het delen van faciliteiten en de uitwisseling van kennis en deskundigheid te bevorderen, en door daadwerkelijk bij te dragen aan technologieoverdracht, netwerking, informatieverspreiding en samenwerking tussen de ondernemingen en andere organisaties binnen het cluster.

c. Verhoging van de aanmeldingsdrempels voor individuele steun

20. Bepaalde drempels waarboven individuele steun moet worden aangemeld (individuele steun *beneden* die drempels hoeft dus niet ter goedkeuring te worden aangemeld) zijn verhoogd. Hierdoor kan er op ruimere basis steun worden verleend. Zo worden de aanmeldingsdrempels voor bijvoorbeeld O&O-projecten verdubbeld: voor fundamenteel onderzoek is de drempel thans 40 miljoen euro per onderneming per project, voor industrieel onderzoek 20 miljoen euro en voor experimentele ontwikkeling 15 miljoen euro. Voor risicofinancieringssteun wordt de maximale jaarlijkse investeringstranche van 1,5 miljoen euro vervangen door een algemene investeringsdrempel van 15 miljoen euro per kmo.

2. Responsabilisering door meer controle ex post

21. De aanzienlijke verruiming van de AGVV (die het dus mogelijk maakt dat veel meer steunmaatregelen worden uitgevoerd zonder voorafgaande goedkeuring door de Commissie) wordt gekoppeld aan een grotere responsabilisering van de lidstaten. Zij hebben nu strengere verplichtingen om erop toe te zien dat steun in alle transparantie wordt verleend via de bekendmaking ervan op een website en ook achteraf wordt geëvalueerd. Daarnaast is er de mogelijkheid voor de Europese Commissie om bij niet-naleving door de lidstaat van de AGVV het voordeel van de AGVV in te trekken.

a. Evaluatie

22. De grootste vernieuwing is de zgn. *ex post*-“evaluatie”¹⁵ van zeer grote steunregelingen. Het gaat om regelingen¹⁶ inzake regionale steun¹⁷, kmo-steun, steun om kmo’s toegang tot financiering te geven, O&O&I-steun, steun voor milieubescherming¹⁸ en steun voor breedbandinfrastructuur waarvan het gemiddelde jaarlijkse budget hoger is dan 150 miljoen euro. De evaluatie door een onafhankelijke deskun-

dige dient om na te gaan of en in hoeverre de oorspronkelijke doelstellingen van een steunregeling zijn bereikt (d.w.z. de positieve effecten meten) en te bepalen wat de impact van de regeling op de markten en de mededinging was (d.w.z. wat de eventuele negatieve effecten waren).

Deze aan evaluatie onderworpen steunregelingen worden slechts voor een initiële periode van 6 maanden vrijgesteld en er dient een evaluatieontwerp¹⁹ door de lidstaat te worden aangemeld bij de Commissie. Na goedkeuring van het evaluatieontwerp door de Commissie kan de vrijstelling van de AGVV wel worden verlengd.

b. Website

23. De lidstaten moeten tegen uiterlijk 1 juli 2016 op een aparte staatssteunwebsite – op nationaal of regionaal niveau – het volgende publiceren: beknopte informatie over elke steunmaatregel, (een link naar) de volledige tekst van de steunmaatregel en gegevens over elke individuele steunverlening van meer dan 500.000 EUR. Deze informatie moet gepubliceerd worden binnen 6 maanden na de toekenning van de steun (voor belastingregelingen: binnen 1 jaar) en moet voor het brede publiek toegankelijk zijn. Dit zou volgens de Commissie voor een betere controle op de verleende steun moeten zorgen.

c. Mogelijkheid tot intrekking van het voordeel van de AGVV

24. Tot slot voert de AGVV een sanctie in voor de niet-naleving door de lidstaten van de voorwaarden van de AGVV, met name de mogelijkheid tot intrekking van het voordeel van de groepsvrijstelling. In dat geval kan de Commissie van de lidstaat eisen dat alle of sommige toekomstige steunmaatregelen voor bepaalde soorten steun of bepaalde begunstigen of van bepaalde steunverlenende autoriteiten worden aangemeld, ook al vallen deze onder de AGVV.

II. HERZIENE RICHTSNOEREN

25. Steunmaatregelen die niet onder de AGVV vallen – zoals steunmaatregelen die de aanmeldingsdrempels voor individuele steun overschrijden, of steuncategorieën die niet in de AGVV zijn opgenomen – kunnen enkel verenigbaar

worden verklaard na voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie. Om haar beleid toe te lichten heeft de Commissie in de loop der jaren een aantal richtsnoeren gepubliceerd. Dit biedt een zekere vorm van rechtszekerheid:

^{15.} Voor een meer uitgebreide bespreking: X. BOUTIN en R. PEDUZZI, “Searching for ‘Good Aid’: the role of evaluation”, *ESTAL* 2015, 250.

^{16.} Het gaat enkel om steunregelingen en niet om individuele steun.

^{17.} Uitgezonderd regionale exploitatiesteun.

^{18.} Uitgezonderd kortingen op milieubelastingen krachtens richtlijn nr. 2003/96.

^{19.} Het evaluatieontwerp dient onder meer informatie te bevatten over de doelstellingen van de steunregeling, de evaluatiemethodiek, het tijdspad van de evaluatie, de instantie die de evaluatie zal uitvoeren, enz.; zie Commission Staff working Document, “Common methodology for State aid evaluation”, ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf (informele Nederlandse vertaling: ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_nl.pdf) en Provisional supplementary information sheet for the notification of an evaluation plan, ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html.

wanneer voorgenomen steunmaatregelen aan de voorwaarden van de toepasselijke richtsnoeren voldoen, zal de Commissie deze goedkeuren.

Hierna volgt een overzicht van de belangrijkste nieuwigheden. Ook hierbij valt op dat de Commissie de lidstaten meer wil responsabiliseren door hen te verplichten te onderzoeken en aan te tonen dat enkel “goede” steun wordt uitgekeerd. Dat moet gebeuren aan de hand van een test die bestaat uit gemeenschappelijke beginselen. Deze test bevat ook de transparantie- en evaluatieverplichting.

A. Algemeen: gemeenschappelijke beginselen voor de beoordeling van de verenigbaarheid van steunmaatregelen

26. De Commissie heeft haar staatssteuncontrole gesystematiseerd om zo een consistentere beoordeling tot stand te brengen. Aan de hand van gemeenschappelijke beginselen zal zij beoordelen of staatssteun verenigbaar is met de Europese interne markt²⁰. Een lidstaat moet door middel van die beginselen aantonen dat de positieve effecten van een steunmaatregel zwaarder doorwegen dan de negatieve, concurrentieverstorende effecten. Voortaan zal aan te melden staatssteun pas door de Commissie worden goedgekeurd indien zij voldoet aan de volgende zeven beginselen die in elk van de richtsnoeren terugkomen²¹:

27. *Bijdrage aan een doelstelling van gemeenschappelijk belang:* staatssteun moet bijdragen aan een doelstelling van gemeenschappelijk (Europees) belang. Dat betekent dat steun het hoofd moet zien te bieden aan een concreet marktfalen of een doelstelling die aansluit bij één van de Europese doelstellingen (de Commissie verwijst bv. naar de “Europa 2020”-strategie). De Commissie geeft in haar richtsnoeren telkens uitleg bij wat zij als een dergelijke doelstelling beschouwt.

28. *Noodzaak van staatsinterventie:* nog meer dan vroeger hamert de Commissie erop dat steun een daadwerkelijke verbetering, die niet door de markten kan worden opgevangen, tot stand moet brengen. Aan de hand van een zgn. “*counterfactual*”-model moet een lidstaat aantonen dat het geïdentificeerde doel van gemeenschappelijk belang niet of niet in dezelfde mate zou worden bereikt zonder de steun.

29. *Geschikt karakter van de steun:* de steunmaatregel moet geschikt zijn, d.w.z. het gekozen instrument moet op een behoorlijke wijze, die het minst concurrentieverstorend

is, de doelstelling van gemeenschappelijk belang kunnen verwezenlijken.

30. *Stimulerend effect:* de steun moet het gedrag van de onderneming wijzigen. De overheid moet aantonen dat een onderneming zonder de steun het project niet of niet op dezelfde wijze zou hebben aangevat. De overheid mag met andere woorden geen activiteiten steunen die een onderneming hoe dan ook zou aanvatten.

31. *Evenredigheid van het steunbedrag:* de steun moet beperkt blijven tot het minimumbedrag dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het project. De Commissie werkt in elk van de richtsnoeren concreet uit wat zij daaronder begrijpt. Bepaalde richtsnoeren bevatten precieze verplichtingen, terwijl andere richtsnoeren een ruimere beoordelingsmarge laten aan de lidstaten²².

32. *Beperking van de negatieve gevolgen op de mededinging en de handel tussen de lidstaten:* aangezien staatssteun een bepaalde onderneming of sector bevoordeelt ten opzichte van andere ondernemingen of sectoren, wil de Commissie garanderen dat die negatieve effecten zoveel als mogelijk worden beperkt en in elk geval niet groter zijn dan de positieve effecten van de steun. Dat wordt in elk van de richtsnoeren concreet ingevuld, in het licht van hoe verstorend een bepaalde maatregel is. Zo wordt bijvoorbeeld herstructureringssteun als bijzonder verstorend voor de markt beschouwd. Voor dergelijke steun vereist de Commissie dan ook voldoende compenserende maatregelen voor de markt.

33. *Transparantie en evaluatie:* zoals ook het geval is onder de AGVV, moeten de lidstaten gegevens i.v.m. steunmaatregelen publiceren op een nationale of regionale staatssteunwebsite, en dit tegen uiterlijk 1 juli 2016. Er dient informatie te worden gepubliceerd over elke steunmaatregel, en elke individuele steunverlening van meer dan 500.000 EUR, en dit binnen 6 maanden na de toekenning ervan.

Ook moet, zoals voor zeer grote steunregelingen in het kader van de AGVV, een verplichte *ex post*-evaluatie worden uitgevoerd voor aan te melden steunregelingen die een risico inhouden op een aanzienlijke beperking van de mededinging. Het gaat om steunregelingen met omvangrijke budgetten, die nieuwe kenmerken bevatten of wanneer aanzienlijke veranderingen van de markt, de technologie of de regelgeving worden verwacht. In dat geval moet de lidstaat, samen met de *steunregeling*, een *evaluatieontwerp* aanmelden.

²⁰. Mededeling van de Commissie van 8 mei 2012, De modernisering van het EU-staatssteunbeleid, *supra*, vn. 3.

²¹. Deze zeven gemeenschappelijke beginselen komen ook voor in de AGVV.

²². Zie bv. de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden, waarin heel precieze verplichtingen voor reddingssteun worden uitgewerkt, maar de lidstaat een ruime beoordelingsvrijheid krijgt om de vorm van herstructureringssteun te bepalen.

B. Richtsnoeren m.b.t. steuncategorieën die ook in de AGVV voorkomen

34. Deze richtsnoeren gelden enkel voor steuncategorieën die *ratione materiae* onder de AGVV vallen maar die hoofdzakelijk omwille van het bedrag ervan toch niet van de AGVV kunnen genieten.

1. Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie

35. Ten eerste bevat de nieuwe kaderregeling²³ een uitgebreidere toelichting over de al dan niet aanwezigheid van staatssteun in specifieke O&O&I-situaties. Zo worden bijvoorbeeld de niet-economische activiteiten van onderzoeksorganisaties meer in detail toegelicht en is er de nieuwe regel m.b.t. “ondersteunende economische activiteiten” van onderzoeksorganisaties. Overheidsfinanciering van deze laatste activiteiten valt niet onder de staatssteunregels wanneer de activiteiten rechtstreeks verband houden met en noodzakelijk zijn voor het functioneren van de onderzoeksorganisatie of intrinsiek verband houden met het niet-economische hoofdgebruik ervan, en ten hoogste 20% bedraagt van de totale jaarcapaciteit van de betrokken organisatie. Daarnaast geeft de nieuwe kaderregeling voor het eerst toelichting over overheidsopdrachten voor onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten, met name voor inkopende overheden die deze diensten inkopen bij ondernemingen.

36. De categorieën voor O&O&I-steun²⁴ en de steunplafonds zijn dezelfde als deze voor O&O&I-steun in de AGVV (zie *supra*, randnr. 16). Voor aan te melden *individuele* steun voor O&O-projecten (fundamenteel en industrieel onderzoek alsook experimentele ontwikkeling) en onderzoeksinfrastructuur kunnen onder de nieuwe O&O&I-kaderregeling wel hogere maximale steunplafonds worden toegestaan. Dit om de industrie te helpen financieringsstekorten te overbruggen.

2. Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020

37. De nieuwe richtsnoeren²⁵ bevatten ten eerste de regels voor het vaststellen van steunkaarten door lidstaten voor de periode 2014-2020. Aan de hand van de steunkaarten wordt bepaald in welke regio's de ondernemingen in aanmerking

komen voor regionale steun en voor welk bedrag. Het totale aandeel van regio's in de EU waar regionale steun kan worden verleend stijgt van 46,10% naar 47,20% van de EU-bevolking. Het steunplafond voor regionale investeringssteun blijft voor de minst ontwikkelde regio's (“a-gebieden” onder de 45% van het gemiddelde bbp in de EU) hetzelfde; voor de overige steungebieden worden de steunplafonds met 5% verlaagd. De door de Commissie goedgekeurde steunkaarten van de verschillende lidstaten²⁶, maken een integreerend deel uit van de richtsnoeren.

38. Steun voor investeringen van grote ondernemingen in meer ontwikkelde regio's (“c-gebieden”) worden onderworpen aan een strengere beleid. Bewijsmateriaal toont volgens de Commissie aan dat grote ondernemingen de investeringen in de meer ontwikkelde regio's zouden hebben uitgevoerd, zelfs zonder financiële steun. Steun aan grote ondernemingen in deze regio's zal voortaan enkel toegelaten zijn voor initiële investeringen die nieuwe economische activiteiten creëren of ten behoeve van de diversificatie van bestaande vestigingen naar nieuwe producten of nieuwe procesinnovaties, omdat het meer waarschijnlijk is dat dergelijke investeringen worden gedaan dankzij steun. In de armste regio's (“a-gebieden”: regio's onder de 75% van het gemiddelde bbp in de EU), blijven de richtsnoeren ook steun toelaten voor andere types van investeringen door grote ondernemingen.

39. Ten slotte wordt het in ultraperifere²⁷ en dunbevolkte regio's voor overheden eenvoudiger om exploitatiesteun te verlenen aan ondernemingen.

3. Richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen

40. In de richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen²⁸ wordt vastgelegd welke voorwaarden de lidstaten in acht moeten nemen wanneer zij staatssteun verlenen om bijvoorbeeld kmo's in hun vroege ontwikkelingsfasen toegang te helpen krijgen tot risicofinanciering.

41. Een nieuwigheid in deze richtsnoeren is dat er uitgebreidere mogelijkheden zijn voor overheden om steun te verlenen: de nieuwe richtsnoeren zijn van toepassing op kmo's (niet meer dan 250 werknemers), kleine midcaps (niet meer

²³. *Pb.* 2014, C. 198/1. Voor een uitgebreide bespreking: B. VON WENDLAND, “New Rules for State Aid for Research, Development and Innovation: ‘Not a Revolution but a Silent Reform’”, *ESIAL* 2015, 25.

²⁴. O&O-projecten, steun voor haalbaarheidsstudies, steun voor de bouw of het upgraden van onderzoeksinfrastructuur (nieuw ten aanzien van de vorige O&O&I-kaderregeling), steun voor innovatieactiviteiten en steun voor innovatieclusters.

²⁵. *Pb.* 2013, C. 209/1. Voor een uitgebreide bespreking: J. P. OTTER en G. GLAVANOVITS, “Regional Aid Guidelines 2014-2020”, *ESIAL* 2014, 404.

²⁶. Voor de regionale steunkaart 2014-2020 van België: zie besluit van de Commissie van 16 september 2014 – Steunmaatregel SA.38577.

²⁷. Zie vn. 13.

²⁸. *Pb.* 2014, C. 19/4. Risicofinancieringsinvesteringen zijn investeringen in de vorm van eigen vermogen, quasi-eigen-vermogen, leningen, garanties, of een mix daarvan, in in aanmerking komende ondernemingen met het oog op nieuwe investeringen. Voor een uitgebreide bespreking: B. CATTRYSE, “The Newly Adopted Risk Finance State Aid Rules”, *ESIAL* 2014, 689.

dan 499 werknemers) en innovatieve midcaps (niet meer dan 1.500 werknemers en waarvan de O&O&I-kosten ten minste 10% van de jaarlijkse exploitatiekosten bedragen).

42. Verder zijn er zoals voor risicofinancieringssteun aan kmo's in de AGVV meer soorten financiële instrumenten toegestaan, zoals eigen vermogen, quasi-eigen-vermogen, leningen en garanties, teneinde beter aan te sluiten bij de marktpraktijken.

43. Er is voortaan een verplichte deelname van particuliere investeerders in de financiering die is afgestemd op de ontwikkelingsfase en risicograad van de onderneming. Dergelijke deelname samen met publieke investeerders verzekert dat de steunmaatregelen dienen om particulier kapitaal te mobiliseren eerder dan dit te vervangen. De minimuminbreng van de particuliere investeerders varieert voortaan tussen 10% en 60% afhankelijk van de ouderdom en risicograad van de onderneming.

44. Tot slot zijn er nieuwe bepalingen m.b.t. alternatieve handelsplatforms.

4. Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020

45. Het toepassingsgebied van deze richtsnoeren²⁹ wordt aanzienlijk uitgebreid naar verschillende steunmaatregelen voor energie, zoals steun voor energie-infrastructuur en ten behoeve van leveringszekerheid. Ook steun voor CO₂-afvang en -opslag (CCS) wordt toegevoegd. Wat steun voor milieubescherming betreft, geldt nog steeds dat met de steunmaatregel een hoger niveau van milieubescherming moet worden nagestreefd dan het geval zou zijn zonder de steun. Steun voor het louter naleven van toepasselijke milieunormen is niet toegelaten, maar steun voor het naleven van nieuwe normen die pas na een jaar in werking treden is wel toegelaten.

46. De methode voor het bepalen van de kosten die voor steun in aanmerking komen wordt vereenvoudigd en verduidelijkt. Daarenboven hechten de richtsnoeren veel belang aan de organisatie van een concurrerende inschrijvingsprocedure. Zo moeten steunregelingen die steun toekennen aan projecten die op grond van een concurrerende inschrijvingsprocedure zijn geselecteerd, niet worden aangemeld wanneer de steun bepaalde aanmeldingsdrempels niet over-

schrijdt. Ook laat de organisatie van een dergelijke procedure toe dat de in aanmerking komende kosten tot 100% worden verhoogd. Dat zal echter enkel het geval zijn indien die procedure voldoet aan de strenge definitie van de richtsnoeren. Een concurrerende inschrijvingsprocedure wordt omschreven als een niet-discriminerende procedure waaraan voldoende ondernemingen moeten kunnen deelnemen en steun wordt toegekend op basis van “*ofwel de oorspronkelijke offerte van de gegadigde ofwel een toewijzingsprijs*”³⁰. Verdere onderhandelingen zijn niet toegelaten. Bovendien bepalen de richtsnoeren dat “*het met de inschrijvingsprocedure verband houdende budget of volume een bindende beperking (moet) zijn die een situatie doet ontstaan waarin niet alle bidders steun kunnen krijgen*”³¹. Die overweging lijkt te insinueren dat er een daadwerkelijke selectie van concurrerende biedingen moet plaatsvinden. Een open subsidie-reglement met objectieve criteria lijkt niet voldoende.

47. Verder worden de steunregels voor energie uit hernieuwbare bronnen gemoderniseerd. Naar verwachting zal hernieuwbare energie kunnen concurreren met conventionele energie in de periode 2020-2030. Daarom wil de Commissie subsidies doen afbouwen zodat de overgang naar een kostenefficiënte uitkomst op basis van marktwerking kan worden ingezet. Voortaan moet steun in beginsel aan de hand van marktinstrumenten worden toegekend, zoals bijvoorbeeld veilingen of concurrerende inschrijvingsprocedures. Dat betekent dat ondernemingen moeten concurreren om overheidssteun.

48. Nieuw is ook dat bepaalde energie-intensieve sectoren (bv. metaal-, papier- of chemie-industrie) gedeeltelijk kunnen worden vrijgesteld van het betalen van toeslagen op hernieuwbare energie om hun internationale concurrentiepositie te ondersteunen. Ook individuele ondernemingen met een hoge elektro-intensiteit en actief in een sector die blootstaat aan internationale handel kunnen voor dergelijke vrijstellingen in aanmerking komen.

49. Daarenboven is steun voor energie-infrastructuur³² thans opgenomen in de richtsnoeren. Dergelijke steun moet in beginsel steun ten behoeve van investeringen zijn, met inbegrip van de modernisering en upgrade van infrastructuur. Als voorwaarde voor die steun moet die infrastructuur openstaan voor derden aan de hand van een door de lidstaat vastgelegde tariefregulering, zodat alle gebruikers daarvan kunnen genieten. Steun voor kernenergie wordt niet behandeld in de richtsnoeren en zal op *ad hoc* basis worden beoordeeld³³.

²⁹. Pb. 2014, C. 200/1. Voor een uitgebreidere bespreking: S. DIELEMANS-GOOSSENS en J. E. JANSSEN, “De nieuwe richtsnoeren staatssteun milieubescherming en energie”, *M&M* 2014, 173.

³⁰. Zie overweging (19), 43) van de richtsnoeren.

³¹. Id.

³². Onder andere infrastructuur voor transmissie, distributie en opslag van elektriciteit, of pijpleidingen voor gas, olie en CO₂ komen in aanmerking. Productiefaciliteiten vallen hier niet onder.

³³. Europese Commissie MEMO van 9 april 2014, “Energy and Environmental State aid Guidelines – Frequently asked questions”: [europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-276 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-276_en.htm).

50. Steun voor leveringszekerheid, ten slotte, dient duidelijk omschreven te zijn om overcapaciteit tegen te gaan. De steun moet beperkt blijven tot de door het productiebedrijf verrichte dienst van het gewoon beschikbaar houden van regel- en reservevermogen – d.w.z. de toezegging om in staat te zijn elektriciteit te leveren –, bijvoorbeeld in termen van vergoeding per MW vermogen dat beschikbaar wordt gesteld. De steun mag geen vergoeding voor de verkoop van elektriciteit bevatten, d.w.z. vergoeding per verkochte MWh. De vergoeding moet een redelijk rendementspercentage omvatten en zo worden opgebouwd dat geen onverwachte winsten ontstaan indien het aanbod voldoende is om de vraag op te vangen. Daarenboven moet elke technologie in aanmerking komen voor steun, die in beginsel aan de hand van een concurrerende inschrijvingsprocedure moet worden toegekend.

5. Richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken

51. Steun voor de uitrol van breedbandnetwerken wordt als een doelstelling van gemeenschappelijk belang beschouwd. Centraal hierbij staat dat steun tot meer of een snellere breedbanddekking moet leiden dan zonder publieke steun het geval zou zijn. Alle lidstaten kunnen in theorie dergelijke steun toekennen, maar de mate waarin dit toelaatbaar is, hangt af van de concrete aanwezigheid van breedbandnetwerken in een lidstaat.

52. De nieuwe richtsnoeren³⁴ vertrekken van een technologisch neutraal standpunt. De richtsnoeren voorzien een onderscheid tussen basisbreedbandnetwerken en “Next Generation Access”-netwerken, die gebruik maken van optische elementen. Die laatste netwerken moeten aan bepaalde kenmerken voldoen, die op functionele wijze worden omschreven, en dus geen bepaalde technologie voortrekken. De Commissie geeft toe dat die netwerken over de tijd zullen evolueren.

53. Voorts bepalen de nieuwe richtsnoeren dat steun enkel kan worden toegekend wanneer een zgn. “spronggewijze verandering” wordt bewerkstelligd. Dat betekent dat, als gevolg van de steun, nieuwe investeringen worden gemaakt en de gesubsidieerde infrastructuur voldoende nieuwe capaciteiten op de markt brengt wat betreft beschikbaarheid van breedbanddiensten en van breedbandcapaciteit, snelheid en concurrentievermogen. Verschillende dwingende voorwaarden moeten worden gerespecteerd. Zo moet bijvoorbeeld wholesale-toegang verleend worden aan derden voor ten minste 7 jaar, aan gebenchmarkte tarieven.

54. Tot slot bepalen de nieuwe richtsnoeren dat uitzonderlijk, onder zeer strikte voorwaarden, steun kan worden toegestaan aan de uitrol van “Next Generation Access”-netwerken met een ultrasnelle verbinding (meer dan 100 Mbps).

6. Mededeling betreffende staatssteun voor films en andere audiovisuele werken

55. De vernieuwde mededeling voor deze sector³⁵ houdt rekening met de ontwikkelingen in de sector sinds 2001. In eerste instantie heeft deze mededeling een ruimer toepassingsgebied. De 2001-mededeling was sterk gericht op filmproductie. De nieuwe mededeling bestrijkt alle aspecten van filmcreatie, van productie tot vertoning. Ook steun aan bioscopen (bv. voor de digitalisering daarvan, of aan platte-lands- of arthousebioscopen) valt eronder, net zoals transmediale projecten. Games, daarentegen, moeten geval per geval worden beoordeeld, maar games met een cultureel of educatief doel zullen van hetzelfde steunplafond kunnen genieten.

56. De regels m.b.t. territoriale bestedingseisen, d.w.z. verplichtingen om een bepaald deel van het productiebudget binnen een bepaald grondgebied te besteden, worden verwijderd. In de 2001-mededeling kon dergelijke eis gekoppeld worden aan 80% van het totale productiebudget, los van het eigenlijke steunbedrag. De huidige mededeling bepaalt dat dat percentage evenredig moet zijn aan de steun. Voor subsidies komt dat neer op maximaal 160% van het steunbedrag. Indien de steun wordt uitgedrukt als een percentage van de productie-uitgaven in de steunverlenende lidstaat (bv. een fiscale prikkel), geldt nog steeds 80% van het totale productiebudget als plafond. Beide mechanismen kunnen daarenboven een minimumactiviteit van maximaal 50% van het totale productiebudget op het grondgebied vereisen.

57. Het steunplafond voor filmproductie bedraagt in beginsel maximaal 50% van het productiebudget. Voor coproducties die door meerdere lidstaten worden gefinancierd en waarbij producenten van meerdere lidstaten zijn betrokken, is het plafond 60%. Deze steunplafonds gelden niet voor het schrijven van scenario's of voor de ontwikkeling van een filmproject. Echter, indien daaruit een film voortvloeit, moet die steun volledig worden meegeteld en mag de totale steun het relevante plafond niet overschrijden. Ook voor moeilijke audiovisuele werken (bv. film enkel uitgebracht in de officiële taal van een lidstaat met een beperkt grondgebied, laag bevolkingsaantal of klein taalgebied) en coproducties waarbij DAC-landen (landen die in aanmerking komen voor ontwikkelingshulp) zijn betrokken, gelden die plafonds niet. Een plafond voor bioscopen wordt niet nader bepaald. Lidstaten moeten de Commissie overtuigen dat een concrete steunmaatregel noodzakelijk, evenredig en geschikt is.

³⁴ Pb. 2013, C. 25/1. Voor een uitgebreide bespreking: A. KLIEMANN en O. STEHMANN, “EU State Aid Control in the Broadband Sector – The 2013 Broadband Guidelines and Recent Case Practice”, *ESTAL* 2013, 493.

³⁵ Pb. 2013, C. 332/1. Voor een uitgebreide bespreking: I. ORSSICH, “State Aid for Films and Other Audio-Visual Works: The 2013 Cinema Communication”, *ESTAL* 2014, 698.

C. Richtsnoeren m.b.t. steuncategorieën die niet zijn opgenomen in de AGVV

58. Deze richtsnoeren hebben betrekking op steuncategorieën die ongeacht het bedrag ervan niet in aanmerking komen voor de AGVV; het gaat met andere woorden om steun die de Europese Commissie altijd individueel moet goedkeuren.

1. Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden

59. Reddings- en herstructureringssteun is steun die een onderneming in moeilijkheden toelaat tijdelijk te overleven om op termijn terug levensvatbaar te worden. De Commissie is bijzonder kritisch ten aanzien van dergelijke steun: zij houdt een onderneming kunstmatig in leven en verstoort zo de normale marktwerking. In de nieuwe richtsnoeren³⁶ wijkt de Commissie niet af van deze filosofie, maar verfijnt en systematiseert zij eerder haar beoordeling van deze steun.

60. De nieuwe richtsnoeren laten een nieuwe categorie van steun toe, met name tijdelijke flankerende herstructureringssteun voor kmo's. Deze heeft tot doel de toegang tot liquiditeitssteun (garanties of leningen) te vergemakkelijken voor ondernemingen die hierdoor mogelijks herstructureringssteun kunnen vermijden en stimuleert het gebruik van steunvormen die het minst verstorend zijn. Het belangrijkste verschil t.o.v. reddingssteun (beperkt tot 6 maanden) is dat liquiditeitssteun tot 18 maanden (verminderd met de periode waarin eventueel reeds reddingssteun werd toegekend) kan worden toegekend. Na 6 maanden moet een vereenvoudigd herstructureringsplan worden goedgekeurd door de lidstaat, dat op zijn minst aantoont welke maatregelen de onderneming in moeilijkheden zal nemen om haar leefbaarheid op lange termijn te garanderen.

61. De definitie van onderneming in moeilijkheden wordt geobjectiveerd aan de hand van duidelijk meetbare criteria. Het vroeger geldende criterium van een onderneming die de gebruikelijke tekenen van een onderneming in moeilijkheden vertoont, wordt verwijderd. Een beperkte uitzondering wordt evenwel voorzien voor reddingssteun of tijdelijke flankerende herstructureringssteun voor ondernemingen die omwille van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden acute liquiditeitssteun nodig hebben: in dat geval moet niet aan die meetbare criteria worden voldaan.

62. De nieuwe richtsnoeren bevatten in het algemeen

dezelfde sleutelvoorwaarden als de vorige richtsnoeren van 2004. De concrete invulling van die voorwaarden is evenwel in belangrijke mate verfijnd en aangepast.

63. Zo vereist de Commissie dat een lidstaat concreet aantoont dat bijzondere sociale problemen of een ernstig marktfalen zou(den) plaatsvinden bij faillissement van de begunstigde onderneming (bv. bijzonder hoge werkloosheidsgraad in de betrokken regio, of stopzetting van een belangrijke en moeilijk te vervangen dienst). Ook moet voor herstructureringssteun worden aangetoond dat een alternatief scenario zonder staatssteun, zoals een faillissement of een schuldherstructurering, het afstoten van activa of het aantrekken van particulier kapitaal, kostelijker zou zijn of niet mogelijk is.

64. De vereiste dat de begunstigde onderneming een eigen bijdrage moet leveren aan de herstructureringskosten wordt verduidelijkt, maar een precieze definitie van het begrip herstructureringskosten blijft uit. Alleszins is duidelijk dat de eigen bijdrage in beginsel 50% van de herstructureringskosten moet bedragen. Een louter nominale bijdrage van 50% volstaat echter niet. De aard van de eigen bijdrage in de herstructureringskosten moet ook vergelijkbaar zijn met de toegekende steun. Indien het kapitaal van de onderneming versterkt wordt door de steun, zal in beginsel de eigen bijdrage ook het kapitaal moeten versterken, door bijvoorbeeld een kapitaalinjectie van private aandeelhouders aan te trekken.

65. Tot slot verwacht de Commissie dat de lasten van de herstructurering verdeeld worden. Dat betekent dat de aandeelhouders en achtergestelde schuldeisers van de onderneming een bijdrage leveren aan de inspanning die van de overheid wordt gevraagd. Immers, indien de overheid niet zou zijn tussengekomen, zouden die actoren hun investering ook verloren hebben. De steun komt dus ook aan hen ten goede. Waar noodzakelijk moeten achtergestelde schuldeisers hun verliezen volledig absorberen. Dividenden mogen niet worden uitgekeerd tijdens de herstructureringsperiode. Indien de overheid een kapitaalinjectie heeft gedaan, moet zij een redelijk aandeel in toekomstige winsten krijgen.

2. Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen

66. Ook de richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen³⁷ worden grondig gewijzigd. Terwijl de Commissie de rol erkent van luchthavens voor toegang tot regio's en voor de tewerkstelling, hebben investeringen in het verleden tot een duplicatie van beschikbare

³⁶. Pb. 2014, C. 249/1. Voor een uitgebreide bespreking: F.P. MAIER-RIGAUD en Ch. MILDE, "The Rescue & Restructuring Aid Guidelines of the European Commission – An Economic Point of View", *World Competition* 2015, 189. Voor financiële ondernemingen in moeilijkheden gelden afzonderlijke richtsnoeren: Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing vanaf 1 augustus 2013 van de staatssteunregels op maatregelen ter ondersteuning van banken in het kader van de financiële crisis, Pb. 2013, C. 216/1.

³⁷. Pb. 2014, C. 99/3. Voor een uitgebreide bespreking: O. SAUTEL, "Aides publiques aux aéroports: une analyse économique critique de la position de la Commission européenne", *Concurrences* 2015, 1.

infrastructuur geleid en tot verlieslatende luchthavens. De modernisering draait rond vier centrale pijlers.

67. Ten eerste bevatten de nieuwe richtsnoeren duidelijkere regels over de toepassing van staatssteunregels op afspraken tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, en welke activiteiten van een luchthaven als economisch moeten worden beschouwd. In het bijzonder staat de Commissie stil bij de toepassing van het beginsel van de private investeerder op akkoorden tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen: er is geen sprake van staatssteun indien de luchthaven al zijn kosten gerelateerd aan dat akkoord kan recupereren via de nodige inkomsten. Indien dat niet het geval is, dan krijgt de luchtvaartmaatschappij een onterecht voordeel, dat in principe onverenigbare staatssteun is.

68. Ten tweede moet exploitatiesteun voor de werking van regionale luchthavens in een overgangperiode van 10 jaar (vanaf 4 april 2014) afgebouwd worden. De Commissie gaat ervan uit dat de luchthavensector ondertussen is uitgegroeid tot een competitieve markt en dat daarom exploitatiesteun aan luchthavens niet meer zou mogen. Om luchthavens de tijd te geven zich aan te passen aan deze nieuwe marktrealiteit wordt een overgangperiode van 10 jaar voorzien, waarbij kleine, niet-winstgevende luchthavens (met minder dan 3 miljoen passagiers) steun kunnen genieten als zij op basis van een ondernemingsplan kunnen aantonen dat zij na die overgangperiode hun eigen kosten kunnen dekken. Het naast elkaar bestaan van verschillende luchthavens moet echter vermeden worden. De Commissie zal steun in beginsel negatief beoordelen wanneer in hetzelfde verzorgingsgebied reeds een andere luchthaven is gevestigd.

69. Ten derde worden de regels voor investeringssteun voor luchthavens verduidelijkt en beter aangepast in het licht van de grootte van luchthavens. Investeringssteun moet een specifieke meerwaarde creëren, door de mobiliteit van EU-burgers te verbeteren en regio's beter te ontsluiten, regionale ontwikkeling te bevorderen of congestieproblemen op te lossen. Steun voor bijkomende capaciteit is enkel toelaatbaar indien er een daadwerkelijke vraag naar is. De nieuwe richtsnoeren stellen een maximum aan toegestane steun, afhankelijk van de grootte van de luchthaven, zodat er een goede mix komt tussen publieke en private investeringen. Er zijn dan ook meer mogelijkheden om steun te verlenen aan kleine luchthavens dan aan grote.

70. Tot slot zijn de beoordelingscriteria voor aanloopsteun (steun voor de ontwikkeling van nieuwe routes of hogere frequenties) voor luchtvaartmaatschappijen vereenvoudigd. Zo geldt nu bijvoorbeeld een algemeen steunplafond van 50% van de luchthavengelden gedurende een periode van 3 jaar.

3. Mededeling inzake staatssteun ter bevordering van de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang

71. Een laatste meldenswaardige vernieuwing is de afkondiging van een mededeling voor belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang³⁸. Die mededeling is gebaseerd op gelijkaardige principes die vroeger in de milieusteunrichtsnoeren van 2008 en in de kaderregeling O&O&I van 2006 vervat waren. Nu worden die uitgebreid tot alle economische sectoren.

72. De mededeling legt niet precies uit wat een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang is, maar beperkt zich tot de vaststelling dat het moet bijdragen tot één van de Uniedoelstellingen³⁹. Het project moet zeer belangrijk zijn, bijvoorbeeld voor O&O&I, grensoverschrijdend vervoer of energie. O&O&I-projecten moeten innovatief zijn en een aanzienlijke toegevoegde waarde creëren. Het project moet ook een hoge risicograad vertonen. Meerdere lidstaten moeten betrokken zijn en de voordelen ervan moeten een aanzienlijk deel van de EU begunstigen.

73. In beginsel is het mogelijk dat tot 100% van de in aanmerking komende kosten⁴⁰ worden vergoed, indien dit overeenstemt met de financieringstekorten. Niettemin wordt ook een eigen bijdrage van de steunontvanger verwacht. De keuze van het steuninstrument is vrij, maar de lidstaat moet aantonen dat dat instrument op passende wijze een oplossing biedt voor het geïdentificeerde marktfalen of doel. De Commissie geeft een voorkeur aan terugbetaalbare instrumenten zoals leningen.

74. Voor O&O&I-projecten mag, in tegenstelling tot de kaderregeling O&O&I, steun worden toegekend tot de eerste industriële toepassing⁴¹ van nieuwe producten of diensten met een sterke onderzoeks- en innovatiecomponent. Het "bijzonder belangrijke" karakter van die O&O&I-projecten van gemeenschappelijk belang rechtvaardigt volgens de Commissie een verdergaande ondersteuning.

³⁸. Pb. 2014, C. 188/4.

³⁹. De mededeling bevat een opsomming van verschillende doelstellingen, o.a. de Europa 2020-strategie.

⁴⁰. Bijlage 1 geeft een overzicht van de in aanmerking komende kosten.

⁴¹. Met "eerste industriële toepassing" wordt het opschalen van pilotfaciliteiten bedoeld, of de allereerste uitrusting en faciliteiten die de fasen ná de pilotlijn – met inbegrip van de testfase – omvatten, doch niet de massaproductie of de commerciële activiteiten.

BESLUIT

75. Er werd een belangrijke modernisering van het EU-staatssteunbeleid doorgevoerd met een aantal nieuwe instrumenten. De nieuwe AGVV vormt de hoeksteen van het staatssteunregime voor de periode 2014-2020. Deze dekt bijna alle categorieën van toegelaten staatssteun. Verwacht wordt dat de lidstaten van dit instrument intensief gebruik zullen maken en de Commissie spoort de lidstaten ook aan om dit te doen (verzwaarde bewijslast in het kader van richtsnoeren).

76. De modernisering brengt ook een grotere responsabilisering van de lidstaten met zich mee: zowel de AGVV als de

verschillende richtsnoeren vereisen meer transparantie en evaluatie. Op die manier wordt verwacht dat overheidsmiddelen doeltreffender zullen worden ingezet.

77. De nieuwe richtsnoeren van de Commissie, ten slotte, gelden enkel voor steunmaatregelen die niet onder de AGVV vallen. Deze voeren een consistentere beoordelingsmethodiek in, aan de hand van gemeenschappelijke beginselen. Deze beginselen vereisen van een lidstaat dat die beter aantoonst hoe steun bijdraagt aan een doelstelling van gemeenschappelijk Europees belang, op een wijze die de concurrentie zo weinig mogelijk verstoort.