

# Modernisering Europese Staatssteunregels

Utrecht, juni 2014

**Drs. K.H.S. (Koert) van Buiren**

[k.vanbuiren@seo.nl](mailto:k.vanbuiren@seo.nl)

seo economic research



# Inhoud

## 1. Inleiding en achtergrond

- Wat is Staatssteun
- Enkele cijfers
- Modernisering

## 2. Belangrijke vernieuwingen

- Uitleg begrip Staatssteun
- Nieuwe Algemene Groepsvrijstellingen
- Evaluatie en effectmeting

## 3. Conclusies

## Inhoud

### 1. Inleiding en achtergrond

- Wat is Staatssteun
- Enkele cijfers
- Modernisering

### 2. Belangrijke vernieuwingen

- Uitleg begrip Staatssteun
- Nieuwe Algemene Groepsvrijstellingen
- Evaluatie en effectmeting

### 3. Conclusies

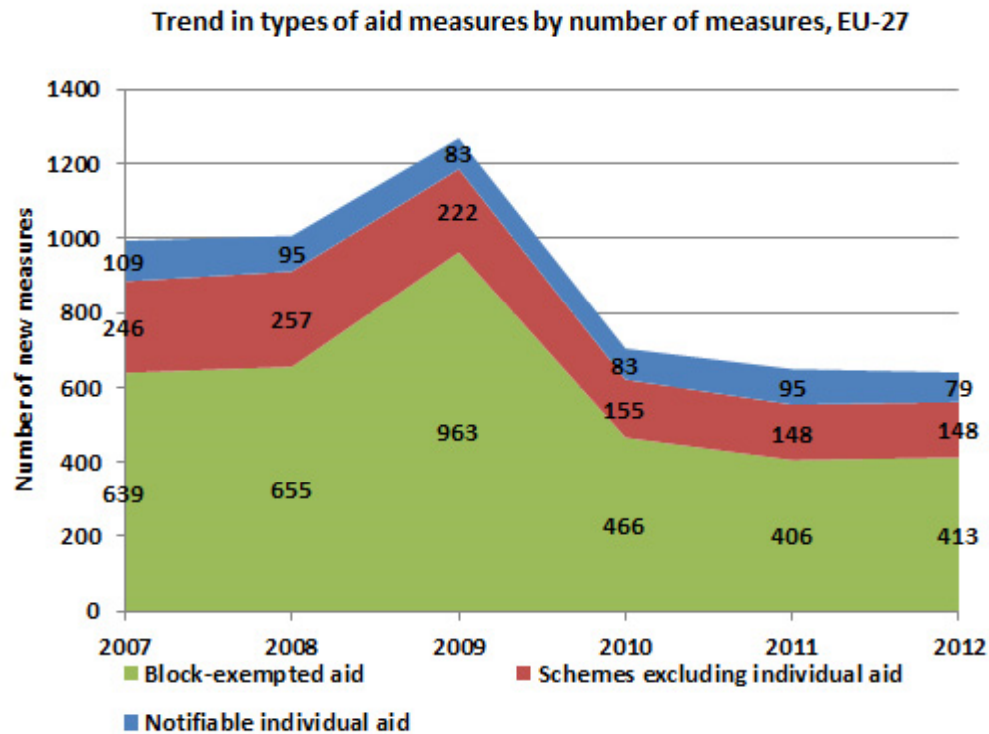
*Hebben de economen  
gewonnen van de  
juristen?*

# 1. Inleiding en achtergrond – *wat is staatssteun?*

- **Wat is Staatssteun? (artikel 107 VWEU)**
- **Staatssteun is:**
  1. Met staatsmiddelen bekostigd (in welke vorm dan ook)
  2. Begunstigde is een onderneming (economische activiteit)
  3. Selectief
  4. Verstoort (potentieel) de concurrentie
  5. Beïnvloedt het interstatelijk handelsverkeer ongunstig

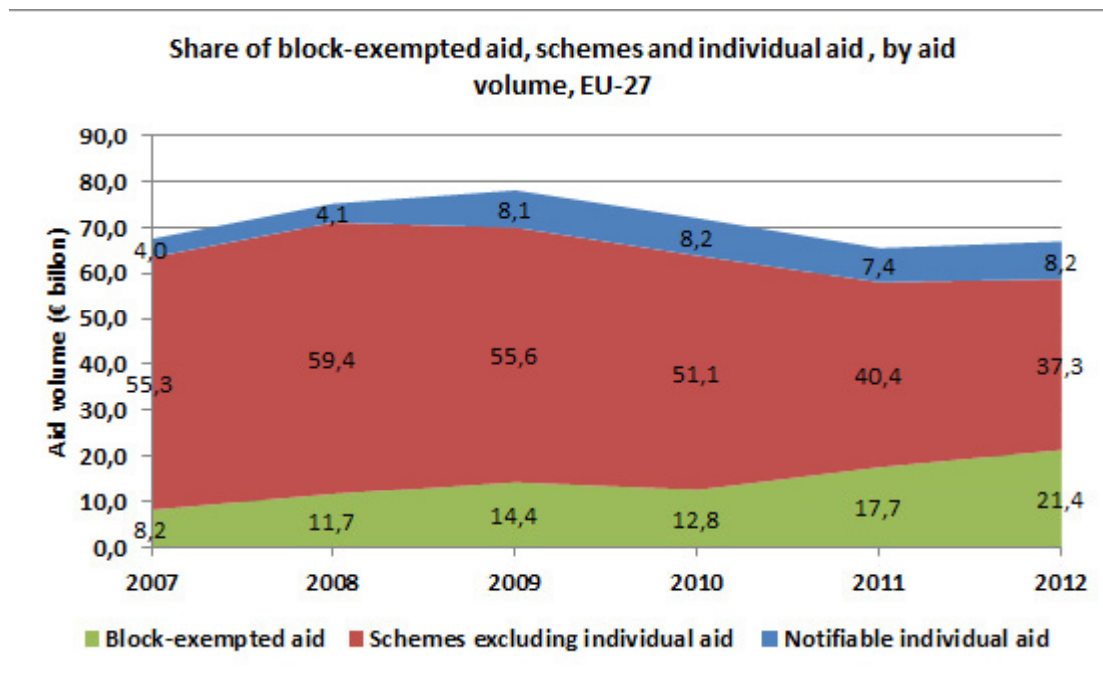
# 1. Inleiding en achtergrond – enkele cijfers

- Aantal staatssteunmaatregelen gedaald in de tijd



# 1. Inleiding en achtergrond – enkele cijfers

- Volume staatssteun gelijk gebleven; meer ‘verstorende’ steun?



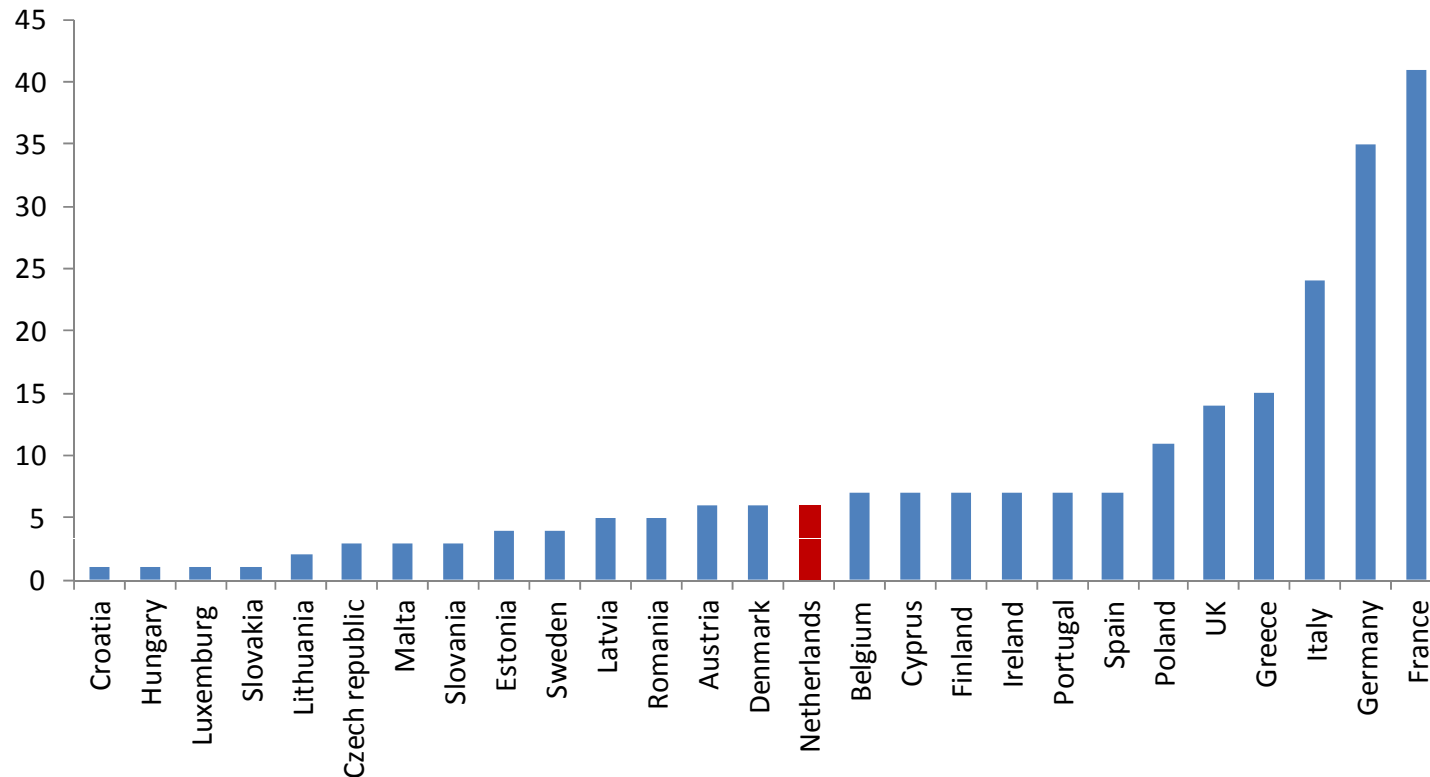
Alleen het gesproken woord telt

## 1. Inleiding en achtergrond – enkele cijfers

- Sinds 1999 in gehele EU 233 “*Air transport*” staatssteunzaken (incl. alles)

# 1. Inleiding en achtergrond – enkele cijfers

# cases



Alleen het gesproken woord telt



## 1. Inleiding en achtergrond – enkele cijfers

- Sinds 1999 in gehele EU 233 “*Air transport*” staatssteunzaken (incl. alles)
- > 50 procent betreft “*regional and sectoral development aid*”

## 1. Inleiding en achtergrond – enkele cijfers

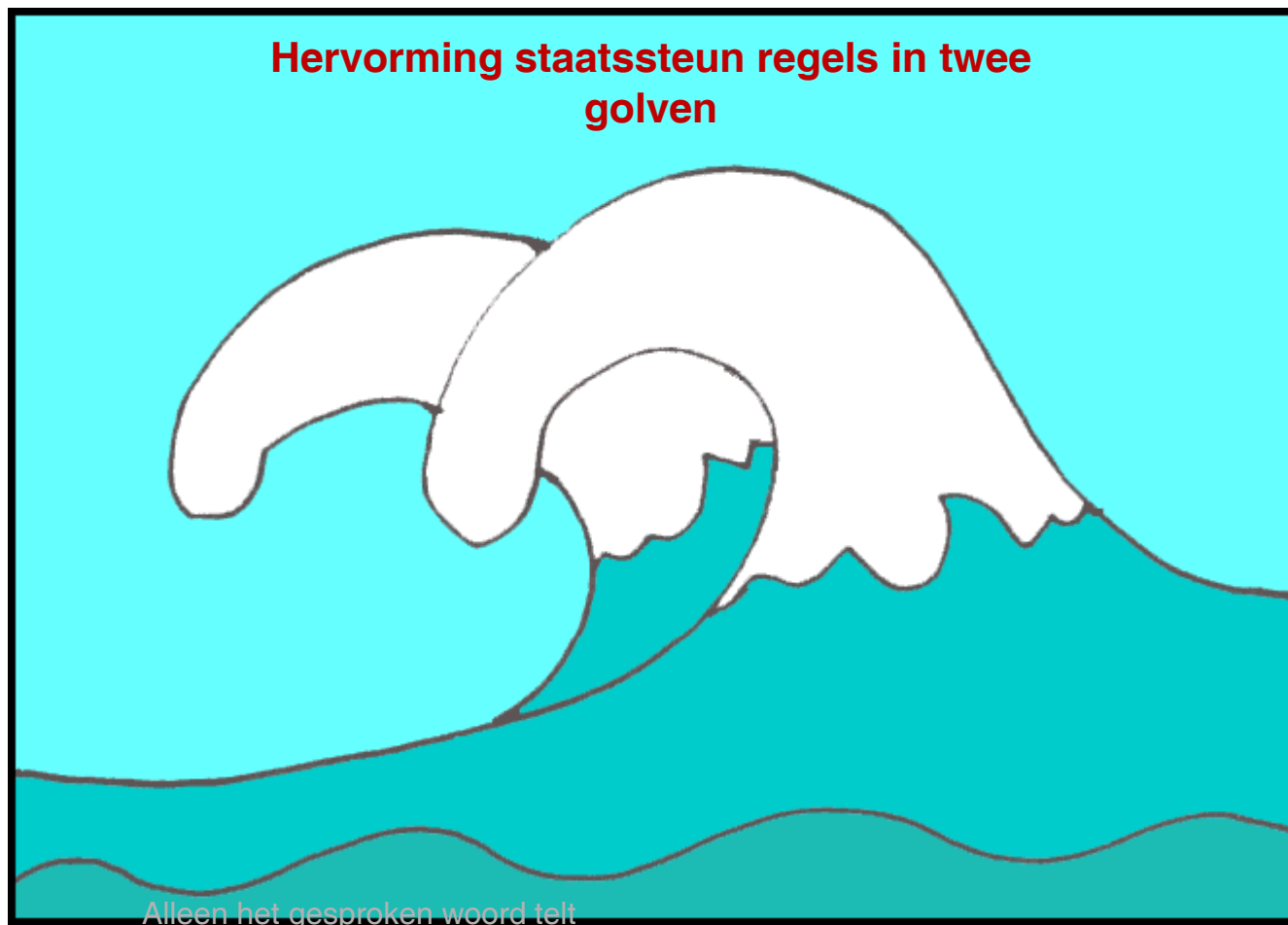
- Sinds 1999 in gehele EU 233 “*Air transport*” staatssteunzaken (incl. alles)
- > 50 procent betreft “*regional and sectoral development aid*”
- > 70 procent betreft een besluit van de Europese Commissie: “*does not constitute state aid*” of “*no objection*” (=geoorloofde staatssteun)

## 1. Inleiding en achtergrond – enkele cijfers

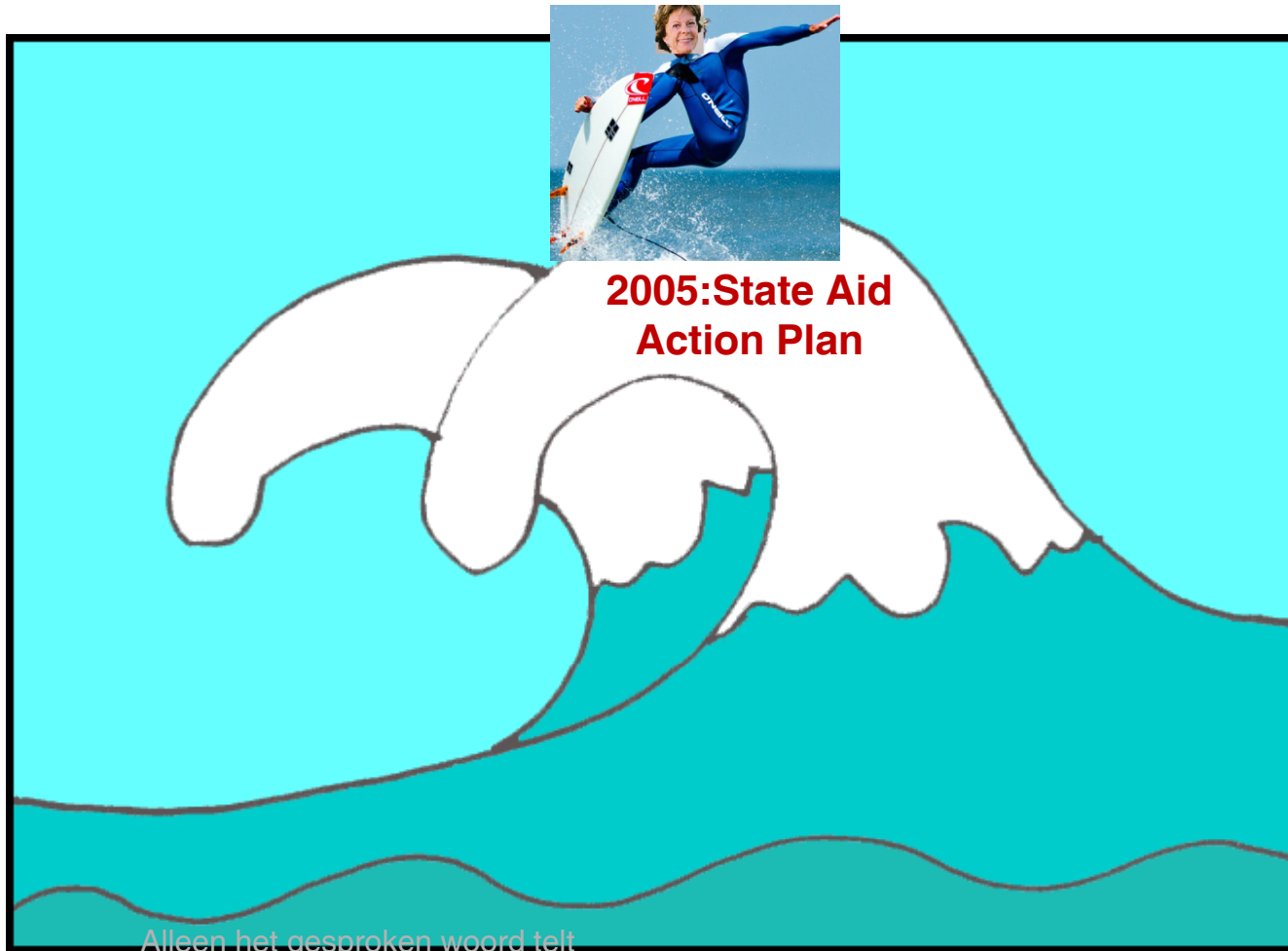
- Sinds 1999 in gehele EU 233 “*Air transport*” staatssteunzaken (incl. alles)
- > 50 procent betreft “*regional and sectoral development aid*”
- > 70 procent betreft een besluit van de Europese Commissie: “*does not constitute state aid*” of “*no objection*” (=geoorloofde staatssteun)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Air transport aid as % of total state aid	0,59%	0,53%	1,20%	0,38%	0,25%	0,57%
Maritime transport aid as % of total state aid	2,80%	2,91%	2,12%	2,13%	2,26%	1,93%

## 1. Inleiding en achtergrond - *modernisering*



# 1. Inleiding en achtergrond - *modernisering*



# 1. Inleiding en achtergrond - *modernisering*



# 1. Inleiding en achtergrond - *modernisering (SAAP)*

- **Eerste golf: State Aid Action Plan (SAAP, 2005)**
  - *“less and better targeted state aid”*
  - *“a refined economic approach”*
  - *“more effective procedures” en “shared responsibility”*
- **Benoemt expliciet marktfalen als rechtvaardiging Staatssteun:**  
*externaliteiten (R&D), collectieve goederen (defensie), asymmetrische informatie (financiering MKB), marktmacht (monopolies)*
- **“Balancing test” als conceptueel kader voor Staatssteun:**
  1. *Marktfalen?*
  2. *Prikkel (gedragseffect)?*
  3. *Verstoring van de concurrentie?*
  4. *Saldo positieve en negatieve effecten positief?*
- **Meer economie (“effect based approach”), minder recht (“form based approach”)**

# 1. Inleiding en achtergrond - *modernisering (SAM)*

- **SAAP opgevolgd door State Aid Modernisation (2012, SAM), met doelen:**
  1. *“foster sustainable, smart and inclusive growth in a competitive internal market”*
    - Gemeenschappelijke uitgangspunten voor de beoordeling van staatssteun
    - Stroomlijnen van regels voor steuncategorieën
  2. *“focus Commission ex ante scrutiny on cases with the biggest impact, whilst strengthening Member State cooperation in State aid Enforcement”*
    - Verruiming van de groepsvrijstellingen (*General Block Exemption*)
  3. *“streamline rules and provide for faster decisions”*
    - Verduidelijking van het begrip staatssteun
    - Versnellen en vereenvoudigen van procedures



## 2. Belangrijke vernieuwingen

- **Ingaan op:**
  1. Mededeling: Uitleg van het begrip “staatssteun”
  2. Algemene groepsvrijstelling
  3. Aanbevelingen voor effectmeting en evaluatie

## 2. Belangrijke vernieuwingen - *het begrip “Staatssteun”*

- **Behulpzame verduidelijking**
- **Het begrip “onderneming” en “economische activiteit”**
  - Relevant voor Luchtverkeersleiding

## 2. Belangrijke vernieuwingen - *het begrip “Staatssteun”*

- **Behulpzame verduidelijking**
- **Het begrip “onderneming” en “economische activiteit”**
  - Relevant voor Luchtverkeersleiding
  - ‘niet-economische’ activiteit, tenzij marktmechanismen

## 2. Belangrijke vernieuwingen - *het begrip “Staatssteun”*

- **Behulpzame verduidelijking**
- **Het begrip “onderneming” en “economische activiteit”**
  - Relevant voor Luchtverkeersleiding
  - ‘niet-economische’ activiteit, tenzij marktmechanismen
  - Rechtspraak HvJ: “indien op een markt worden aangeboden”

## 2. Belangrijke vernieuwingen - *het begrip “Staatssteun”*

- **Behulpzame verduidelijking**
- **Het begrip “onderneming” en “economische activiteit”**
  - Relevant voor Luchtverkeersleiding
  - ‘niet-economische’ activiteit, tenzij marktmechanismen
  - Rechtspraak HvJ: “indien op een markt worden aangeboden”
  - Wat is een markt? EC:
    - Wijze waarop goederen en diensten georganiseerd zijn
    - Verschilt van lidstaat tot lidstaat; kan veranderen in tijd
    - Markt afscherming sluit economische activiteit niet uit
    - Niet economisch: taken die tot overheidsdomein horen en die de Staat op zich neemt
    - Tenzij: marktmechanismen geïntroduceerd

## 2. Belangrijke vernieuwingen - *het begrip “Staatssteun”*

- **Behulpzame verduidelijking**
- **Het begrip “onderneming” en “economische activiteit”**
  - Relevant voor Luchtverkeersleiding
  - ‘niet-economische’ activiteit, tenzij marktmechanismen
  - Rechtspraak HvJ: “indien op een markt worden aangeboden”
  - Wat is een markt? EC:
    - Wijze waarop goederen en diensten georganiseerd zijn
    - Verschilt van lidstaat tot lidstaat; kan veranderen in tijd
    - Markt afscherming sluit economische activiteit niet uit
    - Niet economisch: taken die tot overheidsdomein horen en die de Staat op zich neemt
    - Tenzij: marktmechanismen geïntroduceerd
  - EC noemt bij specifieke voorbeelden karakteristieken, zoals: vrijwillige afname, winstoogmerk, wijze van bekostiging, mate van concurrentie (!)

## 2. Belangrijke vernieuwingen - *het begrip* *“Staatssteun”*

- **Helaas laat EC na heldere criteria voor het begrip “markt” en “economische activiteit” te definiëren, zoals:**
  - Mate waarin aanbieder risico loopt over investeringen
  - Mate waarin de prijs tot stand komt door vraag en aanbod
  - Mate waarin afnemers direct betalen voor een goed/dient
  - Aandeel van subsidies in de bekostiging
  - Mate waarin aanbieder prikkel heeft tot efficiency
- **Tekortkoming: ‘verstoring van concurrentie’ = ‘selectiviteit’ / ‘voordeel’. Brede welvaartsdefinitie was beter geweest**

## 2. Belangrijke vernieuwingen - *nieuwe Algemene Groepsvrijstelling*

- Wordt gezien als de kern van de Nieuwe Staatssteunregels
- Van toepassing op: regionaal, MKB, milieu, risicokapitaal, OO&I, opleiding, breedband, regionale infrastructuur, etc.
- Aanzienlijk meer vrijheid voor Staatssteun zonder melding vooraf
- Meer vrijheid betekent meer verantwoordelijkheid
- Doelstelling:
  - Driekwart alle steunmaatregelen onder de Groepsvrijstelling
  - Tweederde alle staatssteun onder groepsvrijstelling, uitlopend tot 90% bij goed gebruik
  - Alleen grote staatssteunmaatregelen met potentiële verstoring concurrentie worden vooraf getoetst
  - Alle andere staatssteun vrij te verlenen mits transparant en ex-post geëvalueerd



## 2. Belangrijke vernieuwingen - *nieuwe Algemene Groepsvrijstelling*

- **Twee belangrijke ‘revisies’:**
  1. Verruiming mogelijkheden om ‘goede’ Staatssteun te verlenen zonder Europese toetsing vooraf
  2. Invoering van *ex-post* effect-evaluaties en vereisten t.a.v. transparantie
- **Drempels verhoogd voor bijvoorbeeld:**
  - Regionale investeringssteun (via formule voor investeringen < € 100 miljoen)
  - Regionale stedelijke ontwikkelingssteun (< € 20 miljoen)
  - MKB steun (< € 7,5 miljoen per bedrijf per project)
  - Lokale infrastructuur (ex (lucht)havens) (< € 10 miljoen)
- **Wel dient er sprake te zijn van een ‘incentive effect’:**
  - Alle steun: aanvraag Steun voorafgaand aan start project (informatie over project en kosten)
  - Ad hoc steun aan grote bedrijven: Project dient aantoonbaar versneld, vergroot of gerealiseerd te worden a.g.v. de steun

## 2. Belangrijke vernieuwingen - *nieuwe Algemene Groepsvrijstelling*

- **Transparantie: nationale of regionale “Staatssteun website”:**
  - Steunverlenende autoriteit en steunontvangend bedrijf / sector
  - Beschrijving van de steunmaatregel met verwijzing naar wettelijke basis
  - Type, duur, omvang en vorm van de steunmaatregel
  - Doel en steunintensiteit
  - Gedetailleerdere informatie over steunontvanger als steun > € 500.000
- **Commissie publiceert weblinks naar nationale sites**
- **Lidstaat maakt transparant, Commissie monitort**
- **Steun > drempels worden (‘in principe’) onderworpen aan evaluatieonderzoek (veronderstellingen, doelstellingen, effecten)**
- **O.b.v. vooraf vastgesteld evaluatieplan**

## 2. Belangrijke vernieuwingen - *aanbevelingen voor effectmeting en evaluatie*

- **Doel: stimuleren en verbeteren evaluatieonderzoek Staatssteun**
- **Consistent met NL trend beleidsevaluatie ('Durf te meten')**
- **Doet aanbevelingen voor:**
  - Methodologie
  - Planning
  - Onafhankelijkheid
- **Gewenste aanvullingen:**
  - Evaluatieonderzoek als voorwaarde voor steunverlening
  - Voorschriften voor dataverzameling
  - Naast focus op effectiviteit; ook op efficiency (maatschappelijke kosten en baten)

### 3. Conclusie

- *Hebben de economen het gewonnen van de juristen?*
- **Meer economie (effecten), minder recht (vorm):**
  - Marktfalen als rechtvaardiging voor steun meer erkend (zie groepsvrijstelling)
  - Incentive effect wordt belangrijker
  - Evaluatie en meting effecten gestimuleerd, soms verplicht
- **EC tracht “Staatssteun” te verduidelijken, slaagt niet helemaal**
- **EC geeft lidstaten veel meer vrijheid en verantwoordelijkheid**
- **Transparantie: publicatie (lidstaat) en monitoring (EC)**