

## **F A C T S H E E T**

### **Waterschappen en Staatssteun**

Versie februari 2008

#### **Bestuurlijke samenvatting**

Waterschappen denken soms niets met de Europese staatssteunregels van doen te hebben omdat zij alleen subsidies ontvangen en geen staatssteun verstrekken. Niets is echter minder waar. Ook waterschappen kunnen bijvoorbeeld, wanneer zij grond verkopen of subsidies verstrekken voor een bepaald project, hiermee te maken krijgen. Het niet goed omgaan met deze regels brengt grote financiële en juridische risico's met zich mee.

Veel sneller dan vaak gedacht wordt, is de Europese Commissie van mening dat het (ongewild) bevoordelen van bepaalde ondernemingen concurrentie vervalsing met ondernemingen uit andere lidstaten in de hand werkt. En tikt Brussel het waterschap in dergelijke gevallen niet op de vingers, dan bestaat het risico van het niet ontvangen van een accountantsverklaring die in de nabije toekomst verplicht wordt.

Is steunverlening dan per definitie een *tricky business*? Nee. Er zijn diverse uitzonderingen op het staatssteunverbod, die in twee groepen te onderscheiden zijn. De eerste zijn steunmaatregelen die niet bij de Commissie hoeven worden aangemeld. Voldoet een steunmaatregel namelijk niet aan een vijftal criteria, dan is er überhaupt geen sprake van staatssteun en kan het voordeel gewoon verstrekt worden. Dit factsheet behandelt deze criteria en geeft daarbij praktijkvoorbeelden.

Voldoet een steunmaatregel wel aan deze vijf criteria, dan is er sprake van staatssteun. Maar valt deze onder een van de vrijstellingsverordeningen (zoals steun onder 200.000 euro, het MKB of opleidingssteun) dan hoeft deze steun ook niet te worden aangemeld en gewoon worden verleend. Dit geldt ook als deze past in een goedgekeurde (nationale) regeling zoals de Catalogus groenblauwe diensten of de afkoppelingsregeling. Ten aanzien van deze maatregelen geldt echter wel een kennisgevingsplicht naar de Commissie toe.

Alle overige steunmaatregelen moeten voor verlening eerst ter goedkeuring aan de Europese Commissie worden voorgelegd. Het is mogelijk dat een steunmaatregel toch wordt goedgekeurd, en dus verstrekt mag worden, ondanks dat het staatssteun is. Het verbod op staatssteun is namelijk niet absoluut, er zijn diverse uitzondering op.

Voor waterschappen is het de kunst een steunmaatregel zo vorm te geven, dat de kans op goedkeuring maximaal is. Dit kan onder meer door deze zo veel mogelijk conform een van de verschillende beleidsregels (zoals richtsnoeren, mededelingen en kaderregelingen) die door de Commissie zijn opgesteld bijvoorbeeld ten behoeve van het milieu of de verkoop van grond en gebouwen, in te richten. Ook deze punten worden in het factsheet weergegeven.

Wordt steun verstrekt zonder dat de Commissie daarover haar goedkeuring heeft uitgesproken in een geval waarin dat wel had moeten, dan brengt dit aanzienlijke financiële en juridische risico's met zich mee, zoals de mogelijke verplichting de verleende steun terug te vorderen met alle gevolgen van dien.

#### **Voor wie?**

De informatie in dit factsheet is in bijzonder van belang voor juridische- en beleidsmedewerkers van waterschappen die betrokken zijn bij subsidieverlening. Het is geschreven om hen aan de hand van concrete praktijkgevallen op een eenvoudige manier een goed beeld te geven van wanneer er sprake is van staatssteun, welke uitzonderingen er gelden en welke verplichtingen en consequenties het verlenen van deze steun met zich meebrengt.

## Inleiding

### Waarom dit factsheet?

Waterschappen hebben in hun dagelijkse praktijk veelvuldig met Europa te maken. In dit factsheet staan de Europese staatssteunregels centraal. Hoewel de meeste waterschappen al wel gebruik maken van de 'Europese kansen', namelijk het benutten van de mogelijkheid tot het aanvragen van Europese subsidies, zijn zij zich niet altijd bewust van de 'Europese risico's' die de staatssteunregelgeving met zich meebrengt.

Naast de rol van subsidieontvanger (wanneer bijvoorbeeld Europese subsidies voor de uitvoering voor een bepaald project verworven zijn), spelen waterschappen vaak ook nog een andere belangrijke rol, namelijk die van subsidieverstrekker. In de uitoefening van beide rollen moeten waterschappen op de Europese staatssteunregels letten. Dit factsheet is geschreven om medewerkers van waterschappen aan de hand van concrete praktijkgevallen op een eenvoudige manier een goed beeld te geven van wanneer er sprake is van staatssteun in de zin van het EG-Verdrag en welke verplichtingen en consequenties het verlenen van deze steun met zich meebrengt.

### Hoe is dit factsheet opgebouwd?

Dit factsheet bestaat uit vier delen. Het eerste deel geeft een beknopte uitleg over de staatssteunregelgeving. Aan de hand van een aantal concrete praktijkvoorbeelden wordt geschetst in welke situaties er sprake kan zijn van staatssteun.

Deel 2 is geheel gewijd aan de uitzonderingen die gelden op het staatssteunverbod. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen steunmaatregelen die niet bij de Commissie hoeven te worden aangemeld en steunmaatregelen die wél ter goed keuring aan de Commissie moeten worden voorgelegd. Wanneer een maatregel voldoet aan een van de vrijstellingsverordeningen die door de Commissie zijn opgesteld of wanneer deze past in een (nationale) regeling die door de Commissie is goedgekeurd, dan hoeft deze niet te worden aangemeld. Ten aanzien van deze maatregelen geldt echter wel een kennisgevingsplicht, de Commissie moet daarvan wel op de hoogte worden gebracht. Alle andere steunmaatregelen zullen bij de Europese Commissie ter goedkeuring moeten worden voorgelegd. Bij de aanmelding van deze maatregelen kan gebruik gemaakt worden van de verschillende beleidsregels (zoals richtsnoeren, mededelingen en kaderregelingen) die door de Commissie zijn opgesteld. In dit deel wordt ingegaan op dit onderscheid tussen steunmaatregelen en worden concrete voorbeelden vanuit de praktijk aangehaald. Tot slot wordt ingegaan op nadeelcompensaties die in de regel niet onder staatssteun vallen.

Het factsheet beschrijft in deel 3 welke procedures er rond de melding van steun gelden. Uitgelegd wordt hoe een maatregel bij de Europese Commissie moet worden aangemeld en welke risico's er bestaan indien dit niet geschiedt.

Deel 4 geeft tot slot een overzicht van de geraadpleegde literatuur met daarnaast links naar nuttige informatie over de staatssteunregelgeving.

## Deel 1. Wat is staatssteun?

### 1. Staatssteun in beginsel verboden

Een overheid kan niet zonder meer steun aan een onderneming geven. De Europese Commissie neemt namelijk al snel aan dat verboden staatssteun verstrekt wordt die het handelsverkeer negatief beïnvloedt. Dat hiervan al veel sneller sprake is dan in eerste instantie zou worden vermoed, zal onder meer blijken uit de praktijkvoorbeelden die in dit factsheet zijn opgenomen.

De staatssteunregels staan in de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag. Artikel 87 lid 1 geeft met een definitie aan wat staatssteun is. In deze definitie zijn vijf criteria besloten. Voldoet een steunmaatregel volgens de Commissie aan *alle* criteria, dan is er sprake van staatssteun.

Artikel 87 lid 1 EG bevat het verbod op staatssteun:

*‘Behoudens afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.’*

Uit dit verbod kunnen vijf criteria worden afgeleid. Als er aan al deze vijf criteria wordt voldaan, dan is er sprake van staatssteun:

1. Het moet gaan om een **voordeel** dat met **staatsmiddelen** bekostigd is
2. Er is sprake van een voordeel aan een **onderneming** dat deze onderneming niet langs normale commerciële weg zou hebben verkregen
3. Er moet sprake zijn van een **selectief voordeel**
4. Het voordeel moet de **mededinging (dreigen te) vervalsen**
5. Het voordeel moet een **ongunstig effect hebben op het handelsverkeer** tussen de lidstaten

Staatssteun is verboden, maar dit verbod is niet absoluut en onvoorwaardelijk. De Europese Commissie is bevoegd om een steunmaatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren en goed te keuren. Hierover meer in deel 2 van dit factsheet.

#### 1.1 Wat is ‘de staat’ en wat zijn ‘staatsmiddelen’?

De begrippen ‘staat’ en ‘met staatsmiddelen bekostigd’ moeten ruim en functioneel worden uitgelegd. Volgens het Hof van Justitie is de positie van decentrale overheden met betrekking tot de staatssteunregelgeving eenduidig: waterschappen vallen onder het begrip ‘staat’. De steunmaatregelen die gefinancierd worden uit middelen van waterschappen zijn staatsmiddelen in de zin van Artikel 87 lid 1. Daarnaast moet men er rekening mee houden dat een privaatrechtelijk lichaam (bijvoorbeeld in de vorm van een B.V.) dat onder het toezicht en volgens de aanwijzingen van een waterschap handelt, eveneens geen staatssteun zonder goedkeuring van de Commissie mag verstrekken. Het Hof maakt geen onderscheid tussen steun die rechtstreeks door de staat wordt verleend of door een van overheidswege ingesteld of aangewezen publiek- of privaatrechtelijk lichaam of beheersorgaan wordt verstrekt.

Alleen die voordelen *die rechtstreeks of indirect door staatsmiddelen zijn bekostigd* kunnen

worden beschouwd als staatssteun. Als geen overdracht van staatsmiddelen heeft plaatsgevonden, is er van steun geen sprake. Zo zijn een wijziging van een bestemmingsplan of een verlening van een vergunning die gunstige effecten kunnen hebben voor een onderneming, niet aan te merken als staatssteun.

In principe *moet de steun ten laste komen van de overheid*. Zo is bijvoorbeeld het bepalen van een minimumprijs voor een product of dienst geen staatssteun omdat de prijs door de overheid is vastgesteld, maar ten laste van de gebruikers komt.

*Als de staat zijn inkomsten, zoals leges of belastingen, misloopt* om zo een bedrijf te laten profiteren, kan er sprake zijn van staatsmiddelen die als steun beschikbaar worden gesteld. Andere voorbeelden van 'misgelopen inkomsten' zijn niet geïnde schulden om een bedrijf voort te laten bestaan, verlaagde belastingen of tarieven, een belastingvrijstelling of een niet marktconforme betaling voor een dienst of een product.

## **1.2 Wat is een 'onderneming'?**

Artikel 87 lid 1 van het EG-Verdrag spreekt van begunstiging van een bepaalde onderneming. Het Hof heeft het begrip oorspronkelijk ruim uitgelegd: 'een onderneming is elke eenheid die een economische activiteit (aanbieden van goederen en diensten op de markt) uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd<sup>1</sup>. Onder economische activiteit wordt verstaan het aanbieden van goederen of diensten op de markt.<sup>2</sup> Het bestaan van concurrentie geeft aan dat men op een markt opereert en dus een economische activiteit uitoefent. Het is echter niet vereist dat de eenheid een winstoogmerk heeft; concurrentie op de markt volstaat. Zo kan ook een stichting een onderneming zijn.

De staatssteunregels kunnen ook van toepassing zijn op *openbare ondernemingen* en alle producties daarvan. Eenheden die uitsluitend een typische overheidstaak zonder economisch karakter verrichten, zijn geen ondernemingen in de zin van het EG-Verdrag. Het gaat dan om een tweetal activiteiten, namelijk die van zuiver sociale aard en de uitoefening van overheidsgezag. Voorbeelden hiervan zijn welzijnswerk, het handhaven van de openbare orde, het verlenen van vergunningen, maar ook kwaliteitsbewaking van voedsel, de controle van het luchtverkeer en overheidsprerogatieven betreffende de bescherming van het milieu.

### **1.2.1 Een waterschap als onderneming?**

Zoals in de inleiding is aangegeven, vervullen waterschappen vaak twee rollen, namelijk die van subsidieontvanger en die van subsidieverstrekker. Wanneer een waterschap subsidie ontvangt van bijvoorbeeld het rijk, dan zal in dit geval het rijk moeten nagaan of zij geen verboden staatssteun aan het waterschap verstrekt. In principe valt een waterschap als bestuursorgaan niet onder de werkingssfeer van de staatssteunregels van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag. In zijn capaciteit als bestuursorgaan oefent het waterschap immers in de regel geen economische activiteit uit. Het treedt op als overheid (voert zijn wettelijke taken uit) en kan daarmee niet als onderneming in Europeesrechtelijke zin beschouwd worden.

Echter, in bepaalde gevallen kan een waterschap wel gedeeltelijk economische activiteiten verrichten en daarmee voor dat deel als onderneming beschouwd worden. Een beschikking van de Commissie over milieubescherming en innovatief openbaar vervoer t.a.v. de provincie Gelderland<sup>3</sup> geeft een goed overzicht van de wijze hoe het Hof (en de Europese Commissie) naar 'lagere overheden als onderneming' kijkt. Het Hof heeft namelijk bepaald

---

<sup>1</sup> Zaak C-41/90 (Höfner)

<sup>2</sup> Zaak 118/85 (Commissie/Italië)

<sup>3</sup> N 556/2005, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/transport-2005/n556-05.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-2005/n556-05.pdf)

dat 'een eenheid een onderneming kan zijn voor een deel van haar activiteiten en niet een onderneming voor de overige activiteiten'.<sup>4</sup> Het kan daarom niet op voorhand uitgesloten worden dat lagere overheden geen economische activiteiten uitoefenen.

Hoewel het in eerste instantie de taak van de steunverstrekende overheid is om te beoordelen of er sprake kan zijn van ongeoorloofde staatssteun, is het waterschap in het geval dat zij steun ontvangt voor gedeeltelijke economische activiteiten, niet zonder verplichtingen. Uit jurisprudentie blijkt namelijk dat van een steunontvanger wordt verwacht dat hij zich ervan vergewist dat de juiste procedure is gevolgd. Een beroep op gerechtvaardigd vertrouwen gaat dan ook in dit geval niet op (zie daarover meer onder punt 3.2).

In de meeste gevallen zal een waterschap echter geen economische activiteiten uitoefenen en komt dit vraagstuk dan ook niet aan de orde. In de regel vervult een waterschap de rol van subsidieverstrekker, waarvan in dit factsheet verder uitgegaan wordt.

### **1.3 Wat is een 'voordeel'?**

Wil er sprake zijn van staatssteun, dan moet er sprake zijn van een voordeel dat het waterschap aan een onderneming verleent. Bij 'voordeel' wordt vaak alleen aan subsidies gedacht. Het begrip is echter veel breder. Er is sprake van staatssteun als de begunstigde onderneming een *economisch voordeel* ontvangt *dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen*. Voorbeelden van een voordeel zijn o.a.: vergoedingen, verlichtingen van financiële lasten voor specifieke bedrijven; door decentrale overheden uitgevoerde werkzaamheden zoals het bouwen van infrastructurele voorzieningen, die niet openbaar en algemeen toegankelijk zijn en die een voordeel opleveren voor bepaalde bedrijven. Het kan ook gaan om verkoop van grond of gebouwen voor lagere prijzen dan de marktprijs en nog veel meer.

Er is sprake van staatssteun wanneer de overheid eenzijdig ('om niet') een voordeel verstrekt<sup>5</sup>. Ook als de begunstigde onderneming geen directe tegenprestatie hoeft te verlenen, die opweegt tegen de prestatie van de overheid, kan er sprake zijn van een dergelijk voordeel. Zo kan ook een betaling door de overheid die disproportioneel hoog (niet marktconform) is, staatssteun opleveren. Wanneer een waterschap echter als een particuliere investeerder handelt, en handelt onder dezelfde voorwaarden en overwegingen als een particuliere investeerder zou doen, waarmee bedoeld wordt dat het zich door vooruitzichten op rentabiliteit op langere termijn laat leiden, is er vaak geen sprake van staatssteun. Dit wordt wel het *market economy investor principle* genoemd.

Als een maatregel niets meer biedt dan wat de markt onder normale omstandigheden zou bieden, valt de steun niet onder het staatssteunregime. Zo is een open, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke *aanbestedingsprocedure* het beste middel om ervoor te zorgen dat openbare steunverlening correspondeert met de marktprijs voor de uitvoering van het project. Een aanbesteding is echter geen garantie dat staatssteun is voorkomen; er zou immers sprake kunnen zijn van bijkomende voordelen. Deze bijkomende voordelen zouden alsnog kunnen ontstaan in bijvoorbeeld de vorm van extra subsidies die verleend worden nadat de opdracht is gegund of risico's die door de aanbestedende dienst overgenomen worden, waardoor de onderneming in kwestie uiteindelijk toch in een verhoudingsgewijs gunstigere positie verkeerd dan onder normale marktomstandigheden het geval zou zijn.

---

<sup>4</sup> Ibidem, overweging 25

<sup>5</sup> HvJ EG 61/79 (Denkavit)

## **F A C T S H E E T**

Wanneer waterschappen steun verstrekken die afkomstig is uit de structuurfondsen of andere Europese subsidies, dan moeten zij ook voor een gedeelte aan de steun bijdragen (additionaliteitsbeginsel). Ook dergelijke steun kan staatssteun in de zin van het EG-Verdrag zijn indien het een voordeel aan bepaalde ondernemingen oplevert. Het feit dat een bijdrage wordt geleverd aan de doelstellingen van de structuurfondsen maakt het misschien wel aannemelijk dat de Commissie de steun zal goedkeuren, maar betekent geenszins dat er geen sprake zou kunnen zijn van verboden staatssteun.<sup>6</sup> Zelfs wanneer er sprake is van een overeenkomst met wederzijdse verplichtingen kan staatssteun niet bij voorbaat uitgesloten worden.<sup>7</sup> Steeds zal nagegaan moeten worden of de tegenprestatie van de onderneming opweegt tegen de prestatie van het waterschap.

Een compensatie voor een aan een onderneming opgelegde openbare dienstverplichting (de verplichting om een publieke taak uit te voeren) levert geen voordeel op. Er is echter alleen sprake van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) wanneer er geen Europese regelgeving over de betreffende dienst bestaat, er sprake is van een van een economisch belang dat normale economische activiteiten te boven gaat en de dienst kenmerken heeft die een overheidsingrijpen rechtvaardigen.

Ten aanzien van de compensatie die het waterschap verstrekt moet bewezen worden dat<sup>8</sup>:

1. De begunstigde onderneming daadwerkelijk belast is met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen en die verplichtingen duidelijk omschreven zijn;
2. De parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld;
3. De compensatie niet hoger is dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken en
4. Wanneer de keuze niet is gemaakt in het kader van een openbare aanbesteding, het bedrag van de compensatie is vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt (rekening houdend met de opbrengsten en met een redelijke winst uit de uitoefening van haar verplichtingen).

De vraag is echter of hier in de praktijk aan voldaan kan worden. Er zijn momenteel dan ook nog geen voorbeelden bekend waarin waterschappen een geslaagd beroep deden op een compensatie van een DAEB. Voor meer informatie over dit onderwerp zie het dossier 'Diensten van algemeen belang' op de website van Europa decentraal.<sup>9</sup>

### **Praktijkvoorbeeld<sup>10</sup>**

De Vlaamse overheid meldde in 2003 een steunregeling ter bescherming van grondwaterreserves in Vlaanderen aan bij de Europese Commissie. Het doel van de regeling was het gebruik van grondwater door industriële ondernemingen te vervangen door het gebruik van water uit alternatieve bronnen. Verondersteld werd dat de distributie van 'grijs water' (zoals gezuiverd afvalwater, hemelwater of oppervlaktewater) noodzakelijk zou kunnen worden vanwege een tekort aan grondwater op diverse plaatsen in Vlaanderen. Vlaanderen wilde investeringssteun aan de Vlaamse waterleveranciers (die zonder uitzondering overheidsinstanties zijn) verlenen om de aanleg voor alternatieve watervoorziening te stimuleren. De Vlaamse overheid meende dat hier sprake was van een openbare dienstverplichting en de drinkwatermaatschappijen die steun zouden ontvangen

<sup>6</sup> Zie N 617/98 (Containerterminal Utrecht te Lage Weide)

<sup>7</sup> Zie HvJ EG T-14/96 (BAI/Commissie)

<sup>8</sup> Deze criteria zijn thans terug te vinden in C 280/00 (Altmark)

<sup>9</sup> Te vinden via volgende link: <http://www.europadecentraal.nl/menu/621/Voorpagina.html>

<sup>10</sup> Zie hiervoor ook Melvin Koenings 'state aid in watersector: second circuit water –Belgium' Competition newsletter nr. 3, Autumn 2004.

geen voordeel zouden genieten. Zij meenden dat voldaan werd aan de criteria die het Hof in de zaak Altmark geformuleerd had. De Commissie stelde echter dat er géén sprake was van een DAEB omdat de steunmaatregel vooral beoogde financiële steun te verlenen in het geval een openbaar waterbedrijf het initiatief neemt om te investeren in een grijswater circuit. Daarnaast stelde de Commissie ook dat de maatregel was gericht op waterbedrijven die grijswater zouden voorzien aan een klein aantal industriële bedrijven in een bepaald gebied en niet gericht was op een groot aantal bedrijven of burgers, waardoor de bouw van een grijswater circuit niet als een openbare dienstverplichting kon worden beschouwd.<sup>11</sup>

### **1.3.1 Wat is een 'selectief' voordeel?**

Een voordeel wordt als staatssteun beschouwd wanneer het op selectieve wijze wordt toegekend aan bepaalde ondernemingen of producties. Algemene economische maatregelen (zoals een algehele belastingverlaging) die alle marktspelers raken zijn geen steunmaatregelen in de zin van Artikel 87.

Maatregelen die potentieel toegankelijk zijn voor alle ondernemingen, kunnen staatssteun in de zin van Artikel 87 lid 1 EG bevatten, als het effect van de schijnbaar objectieve criteria toch selectief uitpakt omdat slechts bepaalde ondernemingen ervan kunnen profiteren. Naast individuele steun aan een onderneming zullen algemene maatregelen van regionale of lokale overheden overwegend selectief uitpakken omdat zij vaak enkel ondernemingen in de gegeven regio bevoordelen. Een maatregel voor één bepaalde sector is per definitie selectief.

### **1.4 Wanneer is er sprake van 'vervalsing van de mededinging' en een 'beïnvloeding van het handelsverkeer'?**

Volgens het Hof van Justitie kan de steun aan een onderneming de mededinging vervalsen als de positie van het ontvangende bedrijf versterkt wordt ten opzichte van andere ondernemingen die concurreren in het handelsverkeer tussen de EU landen. De Commissie kijkt niet naar het doel van de maatregel, maar naar het potentieel economisch gevolg daarvan. Zo kan een in beginsel nobele steunmaatregel, met sociaal- of milieudoel, toch onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard.

De Commissie bekijkt de relevante markt waarop de begunstigde onderneming actief is. Zij beoordeelt de economische aspecten zoals de precieze structuur van die markt, het al dan niet bestaan van merkbare mededinging en het aantal ondernemingen dat op deze markt actief is. De *hoogte van het steunbedrag* is overigens niet beslissend voor het bepalen of een steunmaatregel toegestaan kan worden. Belangrijker is zijn invloed op het intracommunautaire handelsverkeer. Aan de hand van bovengenoemde factoren moet beoordeeld worden of de steun de mededingingspositie van de gesteunde onderneming op die markt versterkt ten nadele van andere ondernemingen op dezelfde markt. Bij deze beoordeling kan ook de ligging van de onderneming ten opzichte van de grenzen een rol spelen. Zo kan steun die door een waterschap verleend wordt aan een onderneming die dicht in de buurt van de Belgische of Duitse grens ligt eerder tot een vervalsing van de mededinging op de Europese markt leiden dan steun aan een onderneming die verder daarvan verwijderd is. Ook de vraag of er overcapaciteit op een bepaalde markt heerst, kan doorslaggevend zijn voor de vervalsing van de mededinging.

Een *grensoverschrijdende activiteit* van het begunstigde bedrijf zelf is niet noodzakelijk om van beïnvloeding van de tussenstaatse handel te spreken. Ook al neemt een onderneming geen deel aan uitvoer, de steun kan helpen om binnenlandse productie in stand te houden,

<sup>11</sup> Zie steunmaatregel nr. N 443/2003 Grijswater circuits

## **F A C T S H E E T**

waardoor de ondernemingen uit andere lidstaten niet van de normale marktwerking zouden kunnen profiteren door hun uitvoer naar de lidstaat te verhogen.

Concludeert de Commissie dat de concurrentievervalsing zich tot één lidstaat beperkt, dan is er geen sprake van staatssteun.

### **1.5 Conclusie**

Wanneer aan alle genoemde criteria wordt voldaan, moet de steunmaatregel bij de Commissie worden aangemeld. Dit hoeft niet wanneer de maatregel onder een van de uitzonderingen gebracht kan worden die in deel 2 besproken worden. Hebt u twijfels over uw beoordeling? Raadpleeg dan de site van Europa decentraal of neem contact op met de helpdesk van het kenniscentrum ([www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)), de Unie van Waterschappen of het ministerie van Verkeer en Waterstaat, zie onder deel 4.

De Commissie oordeelt vaak al snel dat een steunmaatregel de mededinging kan (dreigen te) vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Bij het voldoen aan de eerste drie criteria moet er daarom in principe al overgegaan worden tot melding, tenzij er evident sprake is van een activiteit met slechts lokaal bereik.



## Deel 2 Uitzonderingen

### 2. Uitzonderingen op het steunverbod

Een steunmaatregel die aan alle criteria van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag voldoet, moet bij de Commissie ter goedkeuring worden aangemeld (zie deel 3 over hoe een melding van steun moet geschieden). Een melding is echter niet noodzakelijk als er een vrijstellingsverordening van toepassing is (zie 2.1). Ook is een melding niet noodzakelijk wanneer de Commissie een algemene (nationale) regeling al heeft goedgekeurd, op basis waarvan steunmaatregelen genomen kunnen worden (zie 2.2). In deze gevallen zal de Commissie echter wel op de hoogte gesteld worden van de verleende maatregel, er geldt dus wel een kennisgevingsplicht. Naast bovenstaande maatregelen is er nog een andere categorie van maatregelen, namelijk die wel gemeld moet worden.

Het gaat hierbij om maatregelen die niet voldoen aan de regels zoals neergelegd in de vrijstellingsverordeningen of goedgekeurde regelingen. Wanneer deze maatregelen ingericht worden conform de beleidsregels (richtsnoeren, mededelingen en kaderregelingen) van de Commissie, is de kans op goedkeuring groot (zie 2.3).

#### 2.1 Vrijstellingsverordeningen

De Commissie heeft bepaalde soorten van steunmaatregelen vrijgesteld van aanmelding.

Van belang voor waterschappen is de de-minimisvrijstellingsverordening<sup>12</sup>. In deze verordening is bepaald dat – indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan – een waterschap gedurende drie belastingjaren 200.000 euro mag toekennen aan een onderneming, zonder dat er sprake is van staatssteun die bij de Commissie hoeft te worden aangemeld. Ten aanzien van steun aan ondernemingen werkzaam in de landbouwproductiesector geldt overigens een andere drempel; met ingang van 2008 is dat 7.500 euro<sup>13</sup> gedurende drie belastingjaren. Wordt de-minimissteun verstrekt dan hoeft hiervan geen kennisgeving naar de Commissie verstuurd te worden. Wel moet de begunstigde onderneming een de-minimisverklaring ondertekenen en moet het waterschap deze gedurende 10 jaren bewaren. In deze verklaring dient de betrokken onderneming aan te geven of zij in de twee voorgaande belastingjaren en in het lopende belastingjaar reeds de-minimissteun ontvangen heeft, waardoor een overschrijding van het de-minimissplafond voorkomen wordt. Voldoet een maatregel aan alle vijf criteria van het staatssteunverbod maar blijft het voordeel beperkt tot de drempel van 200.000 euro (c.q. 6000 euro in de landbouwsector), dan hoeft niet verder gekeken te worden naar andere vrijstellingsverordeningen of beleidsregels, maar mag de steun gewoon verleend worden.

Daarnaast heeft de Commissie verschillende vrijstellingsverordeningen opgesteld. Deze vrijstellingsverordeningen zijn in april 2007 door de Commissie in een voorstel samengevoegd in één groepsvrijstellingsverordening.<sup>14</sup> Het gaat hierbij o.a. om steun voor werkgelegenheid, steun aan het MKB (bijvoorbeeld voor milieu-adviesdiensten) en steun voor opleidingen o.a. op milieugebied. Wanneer de steunmaatregel onder een van deze vrijstellingen ondergebracht kan worden, dan hoeft de maatregel niet ter goedkeuring aan de Commissie te worden voorgelegd. Wel moet een kennisgeving van de verleende maatregel naar de Commissie gestuurd worden. Deze specifieke vrijstellingsverordeningen worden in

<sup>12</sup> Vrijstelling nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006, betreffende de toepassing van artikel 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun, PB L 379/5, 28 december 2006

<sup>13</sup> Verordening nr. 1535/2007 van de Commissie van 20 december 2007, betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun in de landbouwproductiesector, PbEU L 337/35, 21.12.2007

<sup>14</sup> Lees hier het ontwerp voor de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (versie 8 september 2007); de publicatie van de definitieve tekst van de verordening is voorzien vóór de zomer van 2008.

## **F A C T S H E E T**

dit factsheet buiten beschouwing gelaten.<sup>15</sup> Let wel dat de Commissie voor de zomervakantie 2008 een algemene groepsvrijstellingsverordening zal aannemen, waarin de huidige vrijstellingen worden samengevoegd en bepaalde soorten milieusteun (o.a. steun ten behoeve van milieu-investeringen) tot een maximumbedrag zullen onder deze vrijstelling vallen.

### **Praktijkvoorbeeld**

Een bekende kunstenares, gespecialiseerd in het schilderen van waterlandschappen, wil zich vestigen in een oud gemaal dat niet meer gebruikt wordt. De bedoeling is dat aldaar workshops georganiseerd worden. Het waterschap kan een vergoeding voor dit initiatief toekennen voor een bedrag van maximaal 200.000 euro gedurende drie belastingjaren. Er is dan sprake van de-minimissteun, die niet bij de Commissie hoeft te worden aangemeld. Wel zal de kunstenares een de-minimisverklaring moeten afgeven waaruit blijkt dat zij met deze subsidie niet meer dan 200.000 euro heeft ontvangen, die door het waterschap zal moeten worden bewaard.

### **2.2 Door de Commissie goedgekeurde Nederlandse regelingen**

Het is mogelijk om een algemene regeling (een algemeen kader, op basis waarvan steun verleend kan worden) bij de Commissie aan te melden en goed te laten keuren. Dit heeft als voordeel dat alle maatregelen die voldoen aan de voorwaarden die genoemd worden in de regeling, niet steeds apart aangemeld hoeven te worden.

#### **2.2.1 Groenblauwe diensten**

Groene en blauwe diensten zijn activiteiten die worden ondernomen door particuliere grondeigenaren en grondgebruikers, veelal boeren. Deze activiteiten zijn niet wettelijk verplicht (zogenaamde bovenwettelijke publieke prestaties). Zij zijn gericht op realisatie van maatschappelijke wensen op terreinen als natuur, landschap, waterbeheer en recreatie. Met het doel om de kwaliteit en toegankelijkheid van het gebied te verhogen, kunnen waterschappen een kostendekkende vergoeding voor deze activiteiten geven.

Voor staatssteun aan de sector landbouw gelden strikte regels, die de waterschappen dienen na te leven als zij blauwe diensten financieren. De Europese Commissie ziet dan ook streng toe om te voorkomen dat er vergoedingen worden verstrekt aan ondernemers voor diensten waar zij vanuit een 'goede landbouwpraktijk' al toe verplicht zijn, zoals richtlijnen op gebied van nitraat en pesticiden, Kaderrichtlijn water en nationale wetgeving.

Op 21 februari 2007 heeft de Europese Commissie de Nederlandse Catalogus Groenblauwe diensten<sup>16</sup> goedgekeurd. De catalogus bevat een overzicht van groene en blauwe diensten die door grondeigenaren kunnen worden verricht, zonder dat de waterschappen de vergoeding van deze diensten moeten melden bij de Commissie. Wanneer waterschappen gebruik maken van een of meerdere van de clusters uit de catalogus, hoeven zij deze niet meer aan te melden en weten zij dat deze is goedgekeurd.

Met de totstandkoming van de Catalogus is meer rechtszekerheid ontstaan doordat duidelijk beschreven is wat gezien kan worden als een groene of blauwe dienst. Daarnaast brengt de catalogus een administratieve lastenverlichting met zich mee in de zin dat, indien gebruik gemaakt wordt van de clusters, vergoedingen niet meer afzonderlijk bij de Commissie hoeven te worden gemeld.

<sup>15</sup> Een uitgebreide beschrijving van alle staatssteunregelgeving kan gevonden worden in het dossier staatssteun van Europa decentraal.

<sup>16</sup> Zie [www.groenblauwediensten.nl](http://www.groenblauwediensten.nl)

Het ligt in het voornemen van de Unie van Waterschappen de catalogus eens in de drie jaar te bezien op herziening. Hiertoe zal de Unie het initiatief nemen.

### **Praktijkvoorbeeld**

Een waterschap kan in het kader van het 'cluster oevers'<sup>17</sup> van de catalogus een vergoeding toekennen voor de aanleg en het ecologisch beheren van een voor flora en fauna aantrekkelijke oever langs sloten en kleine waterlopen. De eigenaar van de grond moet zich dan bereid verklaren om periodiek onderhoud te plegen (zoals maaien) en het maaisel afvoeren. Daarnaast verplicht hij zich de oever te beschermen tegen schade als gevolg van beweiding of bewerking op aangrenzende gronden, geen chemische bestrijdingsmiddelen te gebruiken en de grond niet te bemesten. Het waterschap kan een vergoeding toekennen voor de waardedaling van de grond, de verrichte arbeid en de benodigde machines en materialen. Ten aanzien van agrariërs dient hierbij een strikter vergoedingsregime toegepast te worden dan ten aanzien van andere grondeigenaren.

De maatregelen ter verbetering van waterkwaliteit (het geven van vergoedingen aan agrariërs die minder meststoffen en bestrijdingsmiddelen toepassen dan wettelijk is toegestaan, maar ook aan het inrichten en beheren van natuurvriendelijke oevers en/of akkerranden) kunnen als blauwe diensten worden aangemerkt. Daarbij zal het waterschap echter terdege rekening moeten houden met het uitgangspunt van 'de vervuiler betaalt' en de regels op de beleidsterreinen van natuur- en landschapsbeheer.

De toepassingsmogelijkheden van de Catalogus zijn echter zeker niet grenzeloos. Zo is waterberging volgens de Unie van Waterschappen geen blauwe dienst (hiervoor is onder andere een modelschaderegeling opgesteld). Ook waterconservering ter voorkoming van het inlaten van gebiedsvreemd water in droge perioden is geen blauwe dienst en hiervoor kan bijvoorbeeld het recht op nadeelcompensatie worden toegepast<sup>18</sup>. Zie par. 2.5.

### **2.2.2 Regeling voor de vrijstelling van verontreinigingsheffing**

In 2002 heeft de Europese Commissie deze Nederlandse regeling voor vrijstelling van verontreinigingsheffing<sup>19</sup> (ook wel bekend als de afhaakregeling) goedgekeurd. De aanleiding voor het opstellen van deze regeling was een zaak in het Waterschap Reest en Wieden waarin in 2001 aan twee grote bedrijven subsidies verstrekt werden op grond van artikel 27, lid 1 sub d van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren<sup>20</sup>.

Particulieren, bedrijven en overheidsinstellingen die verontreinigd afvalwater lozen, betalen verontreinigingsheffing. De hoogte van de belasting is afhankelijk van de vervuilingswaarde van de geloosde afvalstoffen. Onder deze regeling kunnen waterschappen een korting op de verontreinigingsheffing aan grote lozers verlenen om deze bedrijven te weerhouden hun afvalwater zelf voor te zuiveren. Het voorzuiveren van afvalwater heeft namelijk nadelige invloed op het rendement van de bestaande rioolwaterzuiveringsinstallaties. Het doel van de regeling is een optimale benutting van deze installaties en het zoveel mogelijk voorkomen van kapitaalvernietiging en stijging van de verontreinigingsheffing voor alle andere lozers.

De Commissie stelde vast dat slechts bepaalde, door waterschappen geselecteerde bedrijven van de regeling kunnen profiteren. De financiële steun aan de begunstigde bedrijven versterkt hun positie. Dat kan tot een verandering van de marktvoorwaarden voor hun concurrenten leiden en een ongunstig effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten

---

<sup>17</sup> Zie hiervoor deel 3 van de catalogus onder cluster 17, blz. 98/99

<sup>18</sup> Zie hiervoor de website van de Unie van Waterschappen, [www.unievanwaterschappen.nl](http://www.unievanwaterschappen.nl)

<sup>19</sup> Steunmaatregel nr. N 157/2002 Vrijstelling verontreinigingsheffing

<sup>20</sup> zie uitspraak nr. 38.115 van de Hoge Raad d.d. 17 maart 2006

hebben. De regeling betrof dan ook volgens de Commissie, staatssteun in de zin van het EG-Verdrag. De Commissie heeft deze vrijstellingsregeling echter wel goedgekeurd omdat deze als een vorm van belastingverlaging voldeed aan de voorwaarden van de Kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu.<sup>21</sup> De waterschappen kunnen deze regeling tot 2013 toepassen.

### **2.3 Mededelingen, richtsnoeren en kaderregelingen**

Valt een maatregel niet onder het bedrag van 200.000 euro en wordt niet aan een van de vrijstellingsverordeningen of goedgekeurde (nationale) regelingen voldaan, dan is het mogelijk dat hij wel onder een van de beleidsregels (richtsnoeren, mededelingen of kaderregelingen) van de Commissie ondergebracht kan worden. Deze beleidsregels geven een nadere toelichting op hoe de Commissie bepaalde soorten van maatregelen beoordeelt. Wanneer een maatregel ingericht wordt conform de criteria van deze documenten, dan moet deze weliswaar wel bij de Commissie worden aangemeld, maar is de kans op goedkeuring groot. De Commissie heeft over verschillende onderwerpen dergelijke beleidsregels opgesteld, o.a. op het gebied van staatssteun ter bevordering van risicokapitaalinvesteringen in kleine en middelgrote ondernemingen, staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I), staatsgaranties, staatssteun ten behoeve van het milieu, staatssteunelementen bij verkoop van gebouwen, e.d.

#### **2.3.1 Verkoop van gronden en gebouwen**

Onder steun valt ook de verkoop van gronden en gebouwen aan een onderneming tegen een lagere prijs dan de marktprijs. Dergelijke transacties moeten dus worden aangemeld, tenzij de steun onder de de-minimisdrempel van 200.000 euro gedurende drie belastingjaren valt. De Commissie heeft een mededeling<sup>22</sup> uitgebracht waarin dit type steun wordt besproken. De mededeling is weliswaar van toepassing op de verkoop van gebouwen en gronden, maar wordt door de Commissie op dezelfde manier toegepast op de aankoop, erfpacht en verhuur. Ook in die gevallen kunnen elementen van staatssteun aanwezig zijn wanneer de overheid niet marktconform handelt.

In de mededeling wordt aangegeven dat er twee manieren zijn om te voorkomen dat decentrale overheden bij de verkoop van grond en gebouwen met staatssteun te maken krijgen. De eerste mogelijkheid betreft een open en onvoorwaardelijke biedprocedure waardoor het beste of het enige bod op de gebouwen of de grond per definitie met de marktwaarde overeenstemt. Wanneer de overheid op een dergelijk aanbod ingaat, zal van een voordeel geen sprake kunnen zijn. Naast deze biedprocedure kan men ook met een taxatie door een onafhankelijke deskundige volstaan. Dit laatste kan een oplossing zijn voor de gevallen waarin er, vanwege bijzondere omstandigheden, niet meerdere gegadigden zijn. In dat geval kan de overheid namelijk niet met zekerheid bepalen dat de biedprijs ook de marktprijs is. Bij berekening van de prijs kan overigens rekening gehouden worden met verplichtingen in algemeen belang, zoals het openstellen van een park of het onderhouden van een museum.

Wanneer (met uitzondering van het geval dat er sprake is van de-minimissteun) geen van deze beide procedures gevolgd wordt, dan zal de verkoop bij de Commissie moeten worden aangemeld. Er bestaat geen ruimte voor decentrale overheden om buiten de voorgeschreven procedures niet aan te melden, ook al menen zij volkomen marktconform te handelen. Alleen in uitzonderlijke gevallen, wanneer er evident sprake is van slechts een lokaal bereik (zie criteria 4 en 5 van artikel 87 lid 1), kan een waterschap een melding van de

<sup>21</sup> PB C 37 van 2001, blz. 3

<sup>22</sup> Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (PB 1997, C 209/3)

verkoop van grond of gebouwen waarbij genoemde mededeling niet in acht genomen is, achterwege laten.

### **Praktijkvoorbeeld**

Een waterschap wil een oud gemaal dat al jaren in zijn bezit is gaan verkopen aan een horecaondernemer, die het gemaal wil verbouwen tot restaurant. In een dergelijk geval zal het waterschap het gemaal door een onafhankelijke taxateur moeten laten taxeren om zeker te zijn dat het gemaal voor een marktconforme prijs verkocht wordt. Betaalt de ondernemer deze vastgestelde prijs, dan zal er geen sprake zijn van staatssteun en hoeft de verkoop niet te worden aangemeld. Nadere informatie over de eisen die aan een onafhankelijke taxatie gesteld worden en over de mededeling van de Commissie, zijn opgenomen in de Handreiking Grondtransacties en staatssteun.<sup>23</sup>

### **2.4.2 Richtsnoeren milieusteun**

Uit de beschikkingenpraktijk van de Commissie blijkt dat zij steunmaatregelen in het belang van water nog al eens goedkeurt onder de beleidsregels voor het milieusteun<sup>24</sup>. In haar kaderregeling over staatssteun ten behoeve van het milieu die van kracht is tot eind april 2008<sup>25</sup>, heeft de Commissie vastgesteld in welke mate en in welke omstandigheden zij steunmaatregelen kan toestaan die (decentrale) overheden ontwerpen ter bescherming van het milieu. Vanaf uiterlijk 1 mei 2008 gelden er nieuwe Richtsnoeren voor milieusteun<sup>26</sup>. De milieusteun moet vooraf worden gemeld bij de Commissie. Zij kan deze steun toestaan als aan de voorwaarden van deze beleidsregels wordt voldaan.

De nieuwe Richtsnoeren zijn van toepassing op investeringssteun en exploitatiesteun voor milieubescherpende maatregelen. Onder milieubescherping vallen alle maatregelen die gericht zijn op preventie of herstel van schade aan natuurlijke hulpbronnen en omgeving, dan wel het rationeel gebruik van hulpbronnen (inclusief energiebesparing en bevordering van duurzame energie). Onder andere kunnen vervroegde implementatie van de nieuwe EU milieunormen, bodemsanering, bedrijfsverplaatsing en energiebesparende maatregelen binnen dit kader worden ondersteund. Het principe 'de vervuiler betaalt' is het centrale beginsel van de kaderregeling. Het tweede hoofdbeginsel is de 'internalisering van kosten' (ondernemingen moeten alle met milieubescherping verbonden kosten in hun productiekosten verwerken). Het toegestane steunbedrag is gebaseerd op de extra investeringskosten die nodig zijn om het niveau van milieubescherping te bereiken, en niet op de volledige investeringskosten.

Activiteiten op het gebied van milieu-onderzoek, ontwikkeling en innovatie (OO&I) worden getoetst aan de Kaderregeling voor OO&I.<sup>27</sup> Op specifieke steun aan landbouwondernemers kunnen de Richtsnoeren voor landbouwsteun van toepassing zijn.<sup>28</sup>

## **2.5 Nadeelcompensatie en staatssteun**

<sup>23</sup> Handreiking Grondtransacties en Staatssteun met achtergrondinformatie over het Europese kader, VROM, BZK, ICER, maart 2005

<sup>24</sup> Zie o.a. N 157/2002 en N 443/2003

<sup>25</sup> Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, (PbEG 2001, C 37/03)

<sup>26</sup> Zie de op 23-01-2008 door de Commissie vastgestelde Richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van het milieu [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/reform/environmental\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/environmental_guidelines_en.pdf) (in het Engels, nog niet officieel gepubliceerd). De nieuwe Richtsnoeren zullen in werking treden op de dag na hun publicatie in het Publicatieblad van de EU en uiterlijk op 1 mei 2008.

<sup>27</sup> Communautaire Kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (PbEU 2006, C 323/1)

<sup>28</sup> Communautaire Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de Bosbouwsector 2007-2013 (PbEU 2006, C 319/1)

## **F A C T S H E E T**

Een schadevergoeding aan een onderneming voor de schade geleden door rechtmatig overheidshandelen (een nadeelcompensatie) brengt doorgaans geen selectief voordeel voor deze onderneming met zich mee en is daarom geen staatssteun. Denk bijvoorbeeld aan een schadevergoeding als gevolg van de wijziging van een bestemmingsplan. Het bieden van een nadeelcompensatie aan een onderneming mag echter niet leiden tot een voordeel dat de onderneming onder normale marktcondities niet zou hebben verkregen. Dit voordeel, bijvoorbeeld een te hoog bedrag van compensatie, zou immers verboden staatssteun kunnen behelzen. Een overcompensatie moet als staatssteun gemeld worden bij de Europese Commissie, tenzij een vrijstellingsverordening van toepassing is. De handreiking Nadeelcompensatie en staatssteun van de Interdepartementale Commissie Europees Recht geeft ambtenaren en bestuurders van waterschappen een duidelijk antwoord op de vraag wanneer bij het geven van een nadeelcompensatie geen sprake is van staatssteun.<sup>29</sup>

### **2.5.1 Nadeelcompensatieregeling waterberging**

De meest 'veilige' weg is het besluit van nadeelcompensatie rechtstreeks te baseren op nationale regels. Zo heeft de Unie van Waterschappen in 2004 een modelregeling<sup>30</sup> vastgesteld ten behoeve van ondernemers en grondeigenaren die schade lijden door het daadwerkelijk gebruikmaken van regionale waterbergingsgebieden om overtollig water tijdelijk te bergen, bijvoorbeeld in geval van overvloedige neerslag. De modelregeling heeft betrekking op de feitelijke ingebruikname van een gebied ten behoeve van reguliere waterberging. Ondernemers/grondeigenaren krijgen de schade als gevolg van het onder water zetten van hun land vergoed met uitzondering van schade die zij zelf hebben veroorzaakt. Zij dienen hun schade in dat geval zelf aan te tonen. Bij het toepassen van deze regeling verleent een waterschap in principe geen staatssteun in de zin van het EG-Verdrag. Beloningen die de schadevergoedingscomponent te boven gaan, kunnen mogelijk worden aangemerkt als ongeoorloofde verstrekking van staatssteun. Een dergelijke overcompensatie kan passen binnen de beleidsregels van de Commissie, zoals de toekomstige Richtsnoeren voor milieusteun (zie par. 2.4.2). In dat geval kan de Commissie deze staatssteun na een melding goedkeuren.

### **Praktijkvoorbeeld**

Een waterschap wil een subsidie verlenen aan grondeigenaren die hun grond vrijwillig inrichten als waterberging. In haar ledenbrief van juni 2006<sup>31</sup> heeft de Unie van Waterschappen gesteld dat waterberging geen blauwe dienst is. Immers, als het waterschap op basis van enige wettelijke bepaling bij een publiekrechtelijk besluit de verplichting oplegt om activiteiten in het kader van het waterbeheer te gedogen, dan wel te ondernemen, is er geen sprake van dienstverlening. Waterberging is een waterkwantitatieve opgave en geen vrijwillige actie. In dit geval kan geen gebruik gemaakt worden van de Nederlandse catalogus groenblauwe diensten. Dit is ook niet nodig, omdat voor de planologische aanwijzing, voor de inrichting en voor het feitelijke gebruik maken voldoende andere instrumenten beschikbaar zijn, zoals een nadeelcompensatieregeling. Zeker in 2009 als de Waterwet van kracht is, beschikt het waterschap over voldoende (dwang)middelen om waterbergingen te realiseren. Zie ook de publicatie van de Unie van Waterschappen van najaar 2007 'Handreiking instrumentaria wateropgaven'<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Zie website: [http://www.minbuza.nl/ecer/nl/icer\\_adviezen/2007---Staatssteun-en-nadeelcompensatie.html](http://www.minbuza.nl/ecer/nl/icer_adviezen/2007---Staatssteun-en-nadeelcompensatie.html)

<sup>30</sup> Nadeelcompensatieregeling ingebruikname regionale waterbergingsgebieden, Unie van Waterschappen, maart 2004, [http://www.uvw.nl/content/TRIBAL\\_tsShop/files/104\\_schaderegeling\\_notitie.pdf](http://www.uvw.nl/content/TRIBAL_tsShop/files/104_schaderegeling_notitie.pdf)

<sup>31</sup> Zie [http://www.europadecentraal.nl/content/591/268/Staatssteun\\_Groenblauwe\\_diensten\\_UvW\\_notitie.html](http://www.europadecentraal.nl/content/591/268/Staatssteun_Groenblauwe_diensten_UvW_notitie.html)

<sup>32</sup> Zie [http://www.uvw.nl/pagina\\_6325.html?GOTO=262](http://www.uvw.nl/pagina_6325.html?GOTO=262)

### **2.5.2 Nadeelcompensatie zonder een schadevergoedingsregeling**

Bij het ontbreken van een algemene schadevergoedingsregeling moet de compensatie terug te voeren zijn op algemeen geldende rechtsbeginselen en de rechtspraak over nadeelcompensatie. De volgende uitgangspunten kunnen voorkomen dat het waterschap in strijd handelt met de staatssteunregels. Ten eerste dient de nadeelcompensatie een wettelijke grondslag te hebben. Voorts dient er een causaal verband te bestaan tussen het rechtmatig handelen van het waterschap en de schade voor een bepaalde (groep) ondernemingen. Als de schade niet behoort tot het normale ondernemingsrisico en de onderneming buiten haar eigen schuld onevenredig zwaar is getroffen, kan de schade worden gecompenseerd. Daarbij dient de schade op een objectieve wijze te worden berekend en geverifieerd (bij voorkeur door middel van een onafhankelijke taxatie). Als de gebeurtenis die de schade heeft veroorzaakt toch een voordeel voor de ondernemer met zich meebrengt, dient dit voordeel in het schadebedrag te worden verdisconteerd. Daarmee voorkomt het waterschap een overcompensatie. Als voorbeeld kunnen nadeelcompensaties ten gevolge van vernatting en maatregelen op het gebied van waterconservering genoemd.

#### **Praktijkvoorbeeld**

Een waterschap wil schade ontstaan als gevolg van het vernatting van een natuurgebied eenmalig afkopen. Het gaat daarbij om percelen buiten het natuurgebied, zoals landbouwpercelen, bospercelen (ook in particulier bezit) en particuliere gronden, die te maken krijgen met vernattingsverschijnselen als gevolg van ingrepen in de waterhuishouding binnen het natuurgebied (TOP-gebieden<sup>33</sup> e.d.). Het waterschap wil de schade laten taxeren door een onafhankelijke taxateur en eenmalig afkopen om een nadeelcompensatieclaim te voorkomen. Zolang het waterschap op transparante wijze de gebruikelijke taxatie- en berekeningsmethoden hanteert, is een eenmalige afkoop niet direct in strijd met de regels voor staatssteun. Of een niet-marktconform voordeel aan de ondernemer hiermee is voorkomen, hangt uiteraard af van de omstandigheden in elk afzonderlijk geval.

Het gaat bij waterconservering om maatregelen ten behoeve van het vasthouden van water in een gebied in natte perioden, wat het inlaten van gebiedsvreemd water in droge perioden moet voorkomen. Het tegengaan van verontreinigingen in oppervlaktewateren is een wettelijke taak van een waterschap. Bij een nadeelcompensatie aan een ondernemer, die schade lijdt als gevolg van conserveringsmaatregelen, kan het waterschap de regels voor waterberging naar analogie toepassen. Dan is afwezigheid van staatssteun verdedigbaar.

<sup>33</sup> Natura 2000 - beschermde natuurgebieden - met een status van 'TOP-gebied verdroging' zijn gebieden waar de verdroging een punt van zorg is en waar de maatregelen tegen verdroging in 2015 moeten zijn gerealiseerd.

## **Deel 3 De meldingsprocedure**

### **3.1 Meldingsprocedure**

Voldoet de maatregel aan geen van de eerder genoemde vrijstellingsverordeningen of goedgekeurde (nationale) regelingen, dan moet deze bij de Commissie ter goedkeuring worden gemeld. Het verdient aanbeveling om –indien mogelijk- de steunmaatregel dan zoveel mogelijk conform de door de Commissie opgestelde beleidsregels in te richten. Waterschappen kunnen hun steunmaatregelen via het ministerie van Verkeer en Waterstaat melden.

Voor advies over staatssteun voorafgaand aan een melding kunt u terecht bij:  
De Unie van Waterschappen  
tel. 070 351 9751

Het kenniscentrum Europa decentraal  
tel. 070-3381090

Voor aanmelding van staatssteun kunt u terecht bij:  
Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Hoofddirectie Juridische Zaken/ Algemeen Bestuurlijk-Juridische Zaken (HDJZ/ ABJZ)  
tel. 070 351 8350

Doorgaans doet de Commissie er twee maanden over om een beschikking af te geven. Indien zij van het waterschap aanvullende informatie op de aanmelding nodig heeft, dan kan deze termijn uitlopen. Gedurende de tijd dat de aanmelding bij de Commissie ligt en zij daarover nog geen oordeel geveld heeft, geldt het *standstill* beginsel: de steun mag niet worden verleend voordat de Commissie daarover beslist heeft.

Wanneer de zaak complexer is en nader onderzoek behoeft, dan start de Commissie de formele onderzoeksprocedure, die aanzienlijk langer duurt (ongeveer 18 maanden). Het is dus altijd aan te raden de aanmelding zo volledig mogelijk in te sturen en indien het gaat om maatregelen die betrekking hebben op een van de mededelingen of kaderregeling, de maatregel zo veel mogelijk conform de voorschriften van dat document vorm te geven. Dit maakt niet alleen de kans op goedkeuring groter, maar zorgt bovendien voor een snellere afhandeling.

### **3.2 Risico's van niet-aanmelden van een van steunmaatregel**

Wanneer meldingsplichtige steun niet wordt aangemeld, brengt dit aanzienlijke juridische en financiële consequenties voor een waterschap met zich mee. Er zijn namelijk verschillende manieren waarop de Commissie gewezen kan worden op onrechtmatig verleende steun. Zo kan bijvoorbeeld niet alleen een benadeelde concurrent van de begunstigde onderneming een klacht indienen bij de Commissie, maar ook een ontevreden burger of een andere belanghebbende. Naar aanleiding van een dergelijke klacht zal de Commissie een onderzoeksprocedure starten. Zij kan dat overigens ook op eigen initiatief doen als zij bijvoorbeeld informatie via de media heeft ontvangen of haar anderszins informatie over onrechtmatige steun ter ore is gekomen.

Het verloop van de onderzoeksprocedure is gelijk aan het formele onderzoek bij aangemelde steun. De Commissie kan gedurende het onderzoek een opschortingsbevel geven, waarin zij gelast om alle onrechtmatige steun op te schorten totdat zij een goedkeurende beschikking heeft genomen.



## **F A C T S H E E T**

Daarnaast kan een belanghebbende zich tot de nationale rechter wenden om stopzetting of terugvordering van de niet gemelde steun te eisen. In dringende gevallen kan de Commissie ook een terugvorderingsbevel geven, waarin zij de lidstaat (i.e. decentrale overheid) gelast om alle onrechtmatige steun voorlopig terug te vorderen.

Als de Commissie na een onderzoek besluit dat de steun onverenigbaar is, verplicht zij in een terugvorderingsbeschikking de lidstaat (die vervolgens de beschikking zal doorgeleiden naar in dit geval het waterschap) deze steun inclusief rente van de begunstigde onderneming terug te vorderen. Er is vrijwel niet aan een terugvordering te ontkomen. Ook een dreigend faillissement hoeft geen reden te zijn om niet terug te vorderen. Als de terugvorderingsplicht niet wordt nagekomen, kan de Commissie zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden. Dit kan zelfs leiden tot een boete of dwangsom, opgelegd door het Hof. De begunstigde onderneming kan zich overigens vrijwel nooit beroepen op gewekte verwachtingen. Een onderneming kan alleen een beroep doen op gewettigd vertrouwen wanneer de steun volgens de meldingsprocedure van artikel 88 EG-Verdrag is toegekend. Volgens jurisprudentie wordt een onderneming geacht zich te vergewissen dat de juiste procedure is gevolgd.

Handelen in strijd met de staatssteunregels brengt niet alleen financiële risico's met zich mee, maar leidt ook vaak tot een vertrouwensbreuk tussen de steunontvangende burger of bedrijf en het waterschap, in die zin kan er dus ook sprake zijn van imagoschade. Daarnaast bestaat er het risico dat de accountant weigert om de jaarrekening van het waterschap goed te keuren indien er sprake is van onrechtmatig verleende steun. Het is dus van groot belang dat waterschappen de staatssteunregels correct naleven.

### **3.3 Conclusie**

Onrechtmatige steunverlening brengt juridische en financiële risico's met zich mee. Het is daarom dan ook van groot belang dat de waterschappen de staatssteunregels in acht nemen. Bij subsidieverlening zal altijd aan de criteria van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag getoetst moeten worden. Indien aan alle criteria is voldaan, moet gekeken worden of er sprake is van steun die valt onder de de-minimisdrempel, of dat voldaan wordt aan een vrijstellingsverordening of een goedgekeurde regeling.

Wij raden aan om de subsidieverlening bij voorkeur zoveel mogelijk conform de vrijstellingsverordeningen of de goedgekeurde regelingen in te richten. In die gevallen hoeft de steunmaatregel niet meer bij de Commissie te worden aangemeld en bestaat er rechtszekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid van de subsidieverlening.

Wanneer de maatregel niet onder een van bovengenoemde verordeningen of regelingen onderbracht kan worden, dan raden wij aan de maatregel zo veel mogelijk conform de beleidsregels die de Commissie heeft uitgegeven in te richten. De maatregel moet dan weliswaar worden gemeld maar de kans op goedkeuring bij een goede formulering en onderbouwing is groot.

Voor het doorlopen van alle genoemde stappen kunt u gebruik maken van de checklist staatssteun en de literatuur en verwijzingen die u als bijlage 1 en 2 aan dit document toegevoegd vindt. Heeft u hulp nodig bij de beoordeling van uw maatregel of andere vragen? Neem dan contact op met de helpdesk van Europa decentraal via [info@europadecentraal.nl](mailto:info@europadecentraal.nl) of 070-3381090.

## **Deel 4 Informatiebronnen**

### **4.1 Literatuur en artikelen:**

Europagids, 'Handreiking Europees recht voor waterschappen', Stowa & Unie van Waterschappen, september 2004

[http://www.europadecentraal.nl/documents/productendiensten/publicaties/Europagids\\_handreiking\\_Europees\\_recht\\_voor\\_waterschappen.pdf](http://www.europadecentraal.nl/documents/productendiensten/publicaties/Europagids_handreiking_Europees_recht_voor_waterschappen.pdf)

Europa-Bewust. Een praktische wegwijzer voor waterschappen naar Europees bewustzijn, STOWA 2007-29, januari 2008

Europese regelgeving over staatssteun. Informatiewijzer voor de decentrale overheid Ministerie van BZK, Europa decentraal, februari 2004

[http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Staatssteun/informatiewijzer\\_staatsteun.pdf](http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Staatssteun/informatiewijzer_staatsteun.pdf)

Handreiking Grondtransacties en Staatssteun met achtergrondinformatie over het Europese kader, VROM, BZK, ICER, maart 2005

[http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Staatssteun/VROM\\_Handreiking\\_grondtransacties.pdf](http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Staatssteun/VROM_Handreiking_grondtransacties.pdf)

Melvin Koenings 'State aid in water sector: second circuit water –Belgium' Competition newsletter nr. 3, Autumn 2004.

[http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/cpn/cpn2004\\_3.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/cpn/cpn2004_3.pdf)

### **4.2 Wet en regelgeving:**

#### **Vrijstellingsverordeningen:**

##### *De-minimissteun*

Verordening (EG) Nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun (PbEG 2006, L 379/5)

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2006/l\\_379/l\\_37920061228nl00050010.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2006/l_379/l_37920061228nl00050010.pdf)

Verordening (EG) Nr. 1535/2007 van de Commissie van 20 december 2007, betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun in de landbouwproductiesector (PbEU 2007, L 337/35)

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2007/l\\_337/l\\_33720071221nl00350041.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2007/l_337/l_33720071221nl00350041.pdf)

##### *Groepsvrijstellingsverordening*

Het ontwerp voor de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (versie 8 september 2007) is via volgende link te vinden:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2007/c\\_210/c\\_21020070908nl00140040.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2007/c_210/c_21020070908nl00140040.pdf)

#### **Beleidsregels van de Commissie:**

##### *Grondtransacties*

Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (PbEG 1997, C 146/6)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0710%2801%29:NL:HTML>

*Milieusteun*

Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu (PbEG 2001, C 37/03), van kracht tot uiterlijk 30 april 2008

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2001/c\\_037/c\\_03720010203nl00030015.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2001/c_037/c_03720010203nl00030015.pdf)

Richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van het milieu (in het Engels, nog niet officieel gepubliceerd)

[http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/reform/environmental\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/environmental_guidelines_en.pdf)

De Commissie heeft de Richtsnoeren op 23 januari 2008 vastgesteld. Zij zullen op de dag na hun publicatie in het Publicatieblad van de EU en uiterlijk op 1 mei 2008 in werking treden.

*Onderzoek, ontwikkeling en innovatie*

Communautaire Kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (PbEU 2006, C 323/1)

[http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/site/nl/oj/2006/c\\_323/c\\_32320061230nl00010026.pdf](http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/site/nl/oj/2006/c_323/c_32320061230nl00010026.pdf)

*Steun aan landbouwproductiesector*

Communautaire Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de Bosbouwsector 2007-2013 (PbEU 2006, C 319/1)

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2006/c\\_319/c\\_31920061227nl00010033.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2006/c_319/c_31920061227nl00010033.pdf)

**Goedgekeurde nationale regelingen:**

*Groenblauwe diensten*

De Catalogus groenblauwe diensten, <http://www.groenblauwediensten.nl/>

*Vrijstelling verontreinigingsheffing*

[http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2002/n157-02.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2002/n157-02.pdf)

**Nadeelcompensatie:**

*Handreiking nadeelcompensatie en staatssteun*

Interdepartementale Commissie Europees Recht, 2 oktober 2007

<http://www.minbuza.nl/binaries/ecer-en-ecir--nieuw-/ecer/pdf/icer/adviezen/2007/icer-2007-staatssteun-en-nadeelcompensatie-handrei.pdf>

**4.3 Organisaties en websites:**

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

[www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl)

Unie van Waterschappen

[www.unievanwaterschappen.nl](http://www.unievanwaterschappen.nl)

Kenniscentrum Europa decentraal

[www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)