

Factsheet

Verkorte versie

Puur lokaal, wat mag er allemaal?

Wanneer steun wel of niet het Europees handelsverkeer beïnvloedt



Europa decentraal

Door Lukas Ament, kenniscentrum Europa decentraal

Een samenwerking met het ministerie van BZK

Oktober 2015

Uit het Europees staatssteunverbod, dat is neergelegd in [artikel 107, lid 1, Verdrag betreffende de Werking van de EU](#), vloeit voort dat een maatregel pas staatssteun oplevert als deze het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden. De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 29 april 2015 in een zevental besluiten uitgebreid aandacht besteed aan deze voorwaarde (ook wel het criterium 'interstatelijk effect'). Om u inzicht te geven in de wijze waarop de Commissie het criterium 'interstatelijk effect' interpreteert, heeft het kenniscentrum Europa decentraal dit factsheet opgesteld.

Criterium 'interstatelijk handelsverkeer'

Volgens de Commissie hebben bepaalde activiteiten door de specifieke omstandigheden ervan slechts een zuiver lokaal karakter. Steun ten gunste van zulke activiteiten kan het [handelsverkeer binnen de EU](#) niet ongunstig beïnvloeden en levert dus geen [staatssteun](#) op. Bij de beoordeling van het interstatelijk effect van een steunmaatregel neemt de Commissie de volgende aspecten in overweging:

- a) de steun leidt er niet toe dat vraag of investeringen naar de betrokken regio worden afgeleid en werpt geen belemmeringen op voor de vestiging van ondernemingen uit andere lidstaten;
- b) de door de begunstigde onderneming geproduceerde goederen of diensten hebben een zuiver lokaal karakter of een geografisch beperkt aantrekkingsgebied, en
- c) er is niet meer dan een marginaal effect op de markten en consumenten uit aangrenzende lidstaten.

Met behulp van deze handvatten kunnen decentrale overheden beoordelen of een steunmaatregel tot een ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer kan leiden. Echter, hoe toont men aan dat bijvoorbeeld de door de begunstigde geproduceerde goederen of diensten een zuiver lokaal karakter hebben? Hier kunnen, onder meer, de recente besluiten van de Commissie voor worden geraadpleegd. Uit deze besluiten zijn 'indicatoren' te identificeren die decentrale overheden kunnen gebruiken bij het beantwoorden van de vraag of een steunmaatregel het handelsverkeer binnen de EU ongunstig kan beïnvloeden.

Verruimde interpretatie Commissie

Tot voor kort nam de Commissie vaak zekerheidshalve aan dat een steunmaatregel het interstatelijk handelsverkeer kan beïnvloeden. Vervolgens ging zij na of de steunmaatregel wellicht verenigbaar met de interne markt kon worden verklaard. Enkel in de gevallen dat zij daadwerkelijk kon vaststellen dat een steunmaatregel het interstatelijk handelsverkeer niet ongunstig zou kunnen beïnvloeden, was zij bereid de aanwezigheid van staatssteun uit te sluiten.

Het lijkt er echter op dat de Commissie deze strikte beoordeling van het criterium 'interstatelijk handelsverkeer' met het nemen van zeven besluiten op 29 april 2015 enigszins heeft laten varen. Uit de besluiten kan worden geconcludeerd, dat zolang een steunmaatregel dit handelsverkeer niet meer dan marginaal kan beïnvloeden, een steunmaatregel niet als staatssteun kwalificeert. Daarbij moeten de voorzienbare gevolgen van de maatregel worden bekeken. Hierna volgt verdere uitleg.

Volgens de Commissie dienen de zeven recente besluiten als een aanvulling op de herziene [Algemene Groepsvrijstellingsverordening](#) (hierna: AGVV). Ten opzichte van de oude AGVV is het aantal steuncategorieën dat is vrijgesteld van voorafgaande goedkeuring door de Commissie en waarvoor kan worden volstaan met een zogeheten [kennisgeving](#), reeds aanzienlijk uitgebreid. Echter, het doen van een kennisgeving komt pas in beeld als er sprake is van staatssteun. Kan worden beargumenteerd dat er geen sprake is van staatssteun, omdat een steunmaatregel het handelsverkeer binnen de EU niet meer dan marginaal kan beïnvloeden, dan is het doen van een kennisgeving niet aan de orde. In dergelijke gevallen blijven de administratieve lasten van overheden beperkt en kan de Commissie haar tijd besteden aan grote, marktversturende zaken, een doelstelling die zij ook kenbaar heeft gemaakt in het kader van haar zogeheten *State Aid Modernisation* programma.

Hof van Justitie van de Europese Unie heeft het laatste woord

Met haar zeven besluiten van 29 april 2015 lijkt de Commissie de grenzen van het staatssteunverbod te willen verkennen. Echter, de vraag of het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het HvJEU) de Commissie hierin volgt, is vooralsnog onbeantwoord. Of de zienswijze van de Commissie definitief stand kan houden, zal pas blijken als het HvJEU zich ooit uit moet spreken over het

grensoverschrijdend effect van een steunmaatregel. Ook decentrale overheden moeten zich hier bewust van zijn. Indien een beroep wordt gedaan op het ontbreken van een ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer van een steunmaatregel, is van belang dat goed kan worden beargumenteerd waarom dit het geval is. Het vooraf (laten) maken van een duidelijke staatssteunanalyse van een beoogde steunmaatregel is dan ook noodzakelijk.

Commissie besluiten van 29 april 2015

De Commissie heeft aangegeven dat de zeven besluiten van 29 april 2015 als leidraad kunnen dienen bij het bepalen of een steunmaatregel staatssteun oplevert. Hieronder wordt ingegaan op de vraag op welke wijze deze besluiten een leidraad zijn en hoe decentrale overheden hiervan gebruik kunnen maken.

Zorg

Drie van de zeven besluiten van 29 april 2015 hebben betrekking op steunmaatregelen op het gebied van (kleinschalige, lokale) zorg. Het gaat om de besluiten in de zaken [SA.37432](#) (Openbare ziekenhuizen in Hradec Králové), [SA.37904](#) (Medisch centrum in Durmersheim) [SA.38035](#) (Landgrafen-Klinik).

De zorg sector lijkt dus bij uitstek een sector te zijn waarin de Commissie welwillend tegenover een beroep op het ontbreken van een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer zal staan. Uit de drie hierboven genoemde besluiten volgt dat ten aanzien van steun in de zorgsector de Commissie bij haar beoordeling of een steunmaatregel het handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden, rekening houdt met de volgende 'indicatoren':

- Het soort zorg dat wordt aangeboden. Gaat het om standaard zorg of gespecialiseerde zorg in een internationaal hoog aangeschreven instelling, waarvoor mensen mogelijk bereid zijn naar een andere lidstaat te reizen?
- Op wie de capaciteit van de zorginstelling met name is gericht. Is deze met name gericht op de lokale bevolking of ook op patiënten uit andere lidstaten?
- De hoeveelheid buitenlandse patiënten die de instelling in kwestie bezoeken.
- De hoeveelheid grensoverschrijdende investeringen in zorginstellingen in de regio. Leidt de steun bijvoorbeeld tot een obstakel voor de vestiging van andere ondernemingen?
- Welke taal er wordt gehanteerd in de onderzochte instelling.
- De aanwezige administratieve procedures voor het bezoeken van zorginstellingen in andere lidstaten. Maken dergelijke procedures het bezoeken van zorginstellingen in andere lidstaten ingewikkeld?

Sport en vrijetijdsbesteding

Op 29 april 2015 heeft de Commissie ook in een tweetal zaken op het gebied van sport en vrijetijdsbesteding geconcludeerd dat de steun in kwestie het handelsverkeer binnen de EU niet ongunstig kan beïnvloeden. Het gaat om de besluiten in de zaken [SA.38208](#) (Golfclubs die eigendom zijn van de leden) en [SA.37963](#) (Glenmore Lodge).

Bij de beoordeling of een maatregel op het gebied van sport staatssteun kan opleveren, is het van belang een onderscheid te maken tussen professionele sport en amateursport. De Commissie is bij steun aan professionele sportclubs snel van oordeel dat hiermee het handelsverkeer binnen de EU kan worden beïnvloed. Dit kan zelfs het geval zijn als de betrokken sportclub niet deelneemt aan competities op Europees niveau. Indien een steunmaatregel slechts ten goede komt aan amateursport, is het argument dat het handelsverkeer binnen de EU niet ongunstig wordt beïnvloed, aannemelijker.

Uit de besluiten van 29 april 2015 volgt dat de Commissie bij de beoordeling of een steunmaatregel op het gebied van sport het interstatelijk handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden, onder meer, let op de onderstaande 'indicatoren':

- De doelgroep van de activiteiten. Is de steun bijvoorbeeld enkel gericht op lokale gebruikers?
- De reikwijdte van de steunmaatregel. Bij het beantwoorden van deze vraag kan rekening worden gehouden met bijvoorbeeld de grootte van de groep begunstigden van de maatregel en/of gebruikers van de gesteunde activiteiten.
- Het feit of ook door personen uit andere lidstaten van de diensten gebruik wordt gemaakt.

- De aanwezigheid van relevante grensoverschrijdende investeringen die plaats vinden in de betrokken sector.

Haven Lauwersoog

Op 29 april 2015 oordeelde de Commissie ook dat steun voor de modernisering van infrastructuur in de haven van Lauwersoog in de gemeente De Marne, in de provincie Groningen, geen staatssteun inhoudt (zaak [SA.39403](#)). Bij deze beoordeling hield de Commissie rekening met:

- Het feit dat de vissers die gebruik maken van de haven van Lauwersoog uit een beperkt geografisch gebied komen.
- De reikwijdte van de activiteiten in de vissershaven. Zo zijn de jaarlijkse inkomsten uit de commerciële scheepvaart zeer beperkt en zal de geplande investering niet tot een aanzienlijke toename van de activiteiten leiden.
- Het feit dat de jachthaven in de haven van Lauwersoog slechts 60 ligplaatsen telt en dat de steun niet zal leiden tot een verhoging van de capaciteit.
- Het feit dat het bedrag aan overheidsfinanciering, voor een investeringsproject in een haven althans, relatief laag is (€ 3.3 miljoen).

Adviesdiensten

Tot slot heeft de Commissie op 29 april 2015 ook een besluit genomen over vermeende staatssteun aan een advieskantoor in de Duitse stad Kiel (zaak [SA.33149](#)). Ook in deze zaak concludeerde de Commissie dat de aanwezigheid van staatssteun niet aan de orde was omdat de steun geen effect heeft op het handelsverkeer tussen de lidstaten van de EU. De Commissie nam daarbij de volgende aspecten van de steunmaatregel in ogenschouw:

- Het feit dat de diensten slechts op een zeer lokale markt worden verleend. Zo zijn de door het begunstigde advieskantoor verleende diensten enkel gericht op de wijk Kiel-Gaarden, maken enkel kleine bedrijven gebruik van deze diensten en heeft het advieskantoor slechts een beperkt aantal mensen in dienst.
- Het feit dat de klager (een concurrent van de begunstigde) ook slechts op lokaal niveau activiteiten ontplooit.
- Het feit dat geen relevante grensoverschrijdende activiteiten plaatsvinden in de sector waarin de begunstigde actief is, noch dat de steunmaatregel een afschrikwekkende werking kan hebben op andere ondernemingen die overwegen zich te vestigen op deze markt.

Extra: cultuur

Van de zeven besluiten die de Commissie op 29 april 2015 heeft genomen, is er niet één van toepassing op de sector cultuur. In het verleden heeft de Commissie echter al duidelijk gemaakt (bijvoorbeeld in de zaak [SA.34466](#) – State support to the Centre for Visual Arts and Research) dat ook in deze sector in bepaalde gevallen goed verdedigd kan worden dat een steunmaatregel geen staatssteun inhoudt vanwege het ontbreken van een mogelijke ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de EU. Bij deze beoordeling, houdt de Commissie, onder meer, rekening met de volgende aspecten van de steunmaatregel:

- De hoeveelheid steun die wordt verstrekt (het budget).
- De maximale steun die per onderneming wordt verstrekt.
- Het soort onderneming dat voor steun in aanmerking komt.
- De taal waarin de activiteiten worden verricht.
- Het soort activiteiten waarvoor steun wordt verleend.
- De grootte van de markt voor dit soort activiteiten.
- De geografische locatie waar de activiteiten worden ontplooid.
- Het feit of er bezoekers uit andere lidstaten aangetrokken worden.
- De hoeveelheid bezoekers die wordt aangetrokken.

Uitgebreide informatie

In aanvulling op dit factsheet heeft Europa decentraal in samenwerking met het ministerie van BZK ook een uitgebreide notitie over het interstatelijk effect van steunmaatregelen geschreven. Deze notitie kunt u op de website van Europa decentraal raadplegen.