

Wotitie

Uitgebreide 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

Inhoudsopgave

1. Inleiding en leeswijzer	p. 3
2. Wat houdt het Europees staatssteunverbod in?	p. 3
3. Criterium 'interstatelijk effect'	p. 4
4. 'Oude' praktijk Commissie	p. 5
5. 'Vernieuwde' praktijk Commissie	p. 7
5.1. Zorg	p. 8
5.2. Sport en vrijetijdsbesteding	p. 11
5.3. Haven Lauwersoog	p. 13
5.4. Adviesdiensten	p. 14
5.5. Cultuur	p. 15
6. Conclusie	p. 17

1. Inleiding en leeswijzer

In de zomer van 2014 is de nieuwe, aanzienlijk uitgebreide, [Algemene Groepsvrijstellingsverordening](#) (hierna: AGVV) in werking getreden. Onder toepassing van de AGVV kan voor een breed scala aan steuncategorieën staatssteun worden verleend, zonder dat een voorafgaande [melding](#) bij de Europese Commissie (hierna: de Commissie) noodzakelijk is. Wordt van de AGVV gebruik gemaakt, dan kan worden volstaan met een zogeheten [kennisgeving](#) aan de Commissie.

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe AGVV, wordt door decentrale overheden dankbaar gebruik gemaakt van de vrijstellingen in deze Europese verordening. Werd in 2014 de AGVV door decentrale overheden in Nederland in totaal 39 keer gebruikt om een steunmaatregel 'staatssteunproof' te maken, in 2015 staat eind september de teller al op 123. Het toegenomen gebruik van de AGVV moet de Commissie tot tevredenheid stemmen. Zij heeft immers zelf aangegeven zich met name te willen toeleggen op grote, marktverstoringe zaken. Het merendeel van de steunmaatregelen van decentrale overheden zal waarschijnlijk niet binnen deze categorie vallen. De administratieve lasten blijven – vergeleken met een volledige meldingsprocedure – dus beperkt als decentrale overheden steunmaatregelen onder toepassing van de AGVV verlenen.

Relevant voor decentrale overheden is echter wel de vraag of ze hun administratieve lasten niet nog meer kunnen beperken. Het kennisgeven van een steunmaatregel onder toepassing van de AGVV is namelijk niet altijd nodig. Hoe dat zit? De nieuwe AGVV is slechts van toepassing op staatssteun. Dat wil zeggen steunmaatregelen die aan de cumulatieve voorwaarden uit het [Europees staatssteunverbod](#) voldoen. Sinds kort lijkt de Commissie één van deze criteria – het interstatelijk effect – ruimer te interpreteren. Indien beargumenteerd kan worden dat er geen sprake is van een dergelijke beïnvloeding, dan kwalificeert de betrokken steunmaatregel niet als staatssteun en kan ook een kennisgeving op grond van de AGVV achterwege blijven.

Deze notitie heeft tot doel u inzicht te geven in de (nieuwe) beoordelingswijze van de Commissie wat betreft het criterium 'interstatelijk effect'. U kunt daardoor zelf een beter oordeel vellen of een voorgenomen steunmaatregel überhaupt staatssteun behelst. Ten eerste zal in de delen 2 en 3 in worden gegaan op het Europees staatssteunverbod en het begrip 'interstatelijk effect'. Daarna wordt in deel 4 stilgestaan bij de 'oude' praktijk van de Commissie. De 'vernieuwde' kijk van de Commissie op het begrip 'interstatelijk effect' komt daarna uitgebreid aan bod. Het zal blijken dat de Commissie de grenzen van het staatssteunverbod aan het verkennen is. Wanneer is het grensoverschrijdend effect van een steunmaatregel dusdanig klein dat de aanwezigheid van staatssteun kan worden uitgesloten? Handvatten voor het beantwoorden van deze vraag vindt u in deel 5 van deze notitie. Deze notitie sluit af met een conclusie waarin wordt ingegaan op de decentrale relevantie van de verruimde kijk van de Commissie op het criterium 'interstatelijk effect'.

2. Wat houdt het Europees staatssteunverbod in?

Het Europees staatssteunverbod staat in [artikel 107, lid 1 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie](#) (hierna: VWEU). Hierdoor '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 interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt'.

Uit artikel 107, lid 1, VWEU is een aantal voorwaarden af te leiden waar aan moet worden voldaan om een maatregel als staatssteun aan te kunnen merken. Deze voorwaarden zijn cumulatief. Dat wil zeggen dat een maatregel pas staatssteun oplevert als aan alle hieronder opgesomde voorwaarden is voldaan:

- (1) de maatregel moet met [staatsmiddelen](#) zijn bekostigd;
- (2) hij moet [ondernemingen](#) een [selectief](#) economisch [voordeel](#) opleveren;
- (3) het voordeel moet de [mededinging vervalsen](#) of dreigen te vervalsen; en
- (4) de maatregel moet het [handelsverkeer binnen de EU ongunstig beïnvloeden](#).

Deze notitie gaat in op het laatste criterium uit artikel 107, lid 1, VWEU. Indien een decentrale overheid kan verdedigen dat een bepaalde steunmaatregel het handelsverkeer binnen de EU niet ongunstig beïnvloedt, kan immers de aanwezigheid van staatssteun worden uitgesloten. In dergelijke gevallen is het niet nodig de steun ter goedkeuring bij de Commissie [aan te melden](#) of om na te gaan of de steunmaatregel verenigbaar met de interne markt is op grond van een [vrijstellingsverordening](#) (bijvoorbeeld de AGVV).

3. Criterium 'interstatelijk effect'

Uit artikel 107, lid 1, VWEU volgt dat maatregelen alleen staatssteun opleveren voor zover hiermee het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloed wordt. De Commissie was, zeker tot voor kort, geneigd een ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer vrij snel aan te nemen en sloot daarmee aan bij vaste Europese rechtspraak:

Zaak T-288/97 – Regione Friuli Venezia Giulia / Commissie

Met name wanneer financiële steun van een staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun te worden beïnvloed.

Een daadwerkelijke ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de EU is niet vereist; het is voldoende dat kan worden vastgesteld dat een steunmaatregel dit handelsverkeer ongunstig *kan* beïnvloeden. Ook als een onderneming niet actief is op Europees niveau, is het mogelijk dat steun aan deze onderneming het handelsverkeer binnen de EU ongunstig kan beïnvloeden. Mogelijk maakt de steun het namelijk moeilijker voor ondernemingen uit andere lidstaten om op de betrokken markt actief te worden.

Het bovenstaande wil echter niet zeggen dat de Commissie het bestaan van een ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer als een vast gegeven beschouwt als aan de overige voorwaarden uit artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan. Zo stelt zij 'dat bepaalde activiteiten, door de specifieke omstandigheden ervan' slechts een zuiver lokaal karakter hebben en het handelsverkeer binnen de EU niet ongunstig kunnen beïnvloeden. Bij de beoordeling van het effect op het interstatelijk handelsverkeer van een steunmaatregel neemt de Commissie de onderstaande aspecten in overweging. Overigens kan worden verwacht dat de Commissie deze tekst nog zal aanpassen naar aanleiding van de besluiten van 29 april 2015 die verderop in deze notitie worden besproken.

[Ontwerpmededeling](#) van de Commissie betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, punt 196

- 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, die in deel 5 zullen worden besproken, voor worden geraadpleegd. Telkens als de Commissie concludeert dat een maatregel het handelsverkeer binnen de EU niet ongunstig kan beïnvloeden, geeft zij aan waarom zij deze mening is toegedaan. Op deze wijze 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.

4. 'Oude' praktijk Commissie

De Commissie heeft haar kijk op het criterium 'ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de EU' de afgelopen jaren met enige regelmaat tot uiting laten komen in haar praktijk. De vraag is echter wanneer een decentrale overheid kan beargumenteren dat een steunmaatregel geen staatssteun oplevert omdat een (potentieel) ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de EU afwezig is. Tot een aantal jaar geleden had een dergelijke beargumentering meestal niet veel kans van slagen. De Commissie kwam bij het beantwoorden van die vraag namelijk vaak simpelweg tot de conclusie dat een dergelijke beïnvloeding niet was uit te sluiten. Ter illustratie een voorbeeld van een steunmaatregel in de vorm van een garantie ten gunste van een Oostenrijks museum:

NN50/2007 – Indemnity scheme for federal museums

The federal museums host exhibitions of international importance, which may also be organised in other international museums in other Member States. The organisation of exhibitions by the Austrian federal museums is an important element for the city of Vienna for the purpose of attracting tourists from all over the world. Indeed, considering the world-famous prestige of the museums concerned, they are in a position to set up reputable exhibitions, attracting an international public. The presence of an important exhibition may be a decisive argument for the decision of foreign tourists to visit Vienna. Since the indemnity scheme allows the museums concerned to offer wider or more important exhibitions than without such guarantee, it may have an effect on tourism to Vienna. Therefore it can be considered that an impact on intra-community trade of the measure under review cannot be excluded.

Ook het feit dat slechts een klein bedrag aan steun wordt verleend of dat dit slechts ten goede komt aan kleine ondernemingen, werd (in het onderstaande voorbeeld door de Europese rechter) niet als voldoende gezien om een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de EU uit te kunnen sluiten:

Zaak C-280/00 – Altmark Trans GmbH

Tot slot is er volgens de rechtspraak van het Hof geen drempel of percentage waaronder het handelsverkeer kan worden geacht niet ongunstig te worden beïnvloed. De omstandigheid dat het steunbedrag betrekkelijk gering is of de begunstigde onderneming vrij klein, sluit immers niet a priori de mogelijkheid uit dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed.

Toch heeft de Commissie in het verleden regelmatig geoordeeld dat, onder meer vanwege het geringe beschikbare budget, het onwaarschijnlijk was dat steun het interstatelijk handelsverkeer aanzienlijk zou kunnen beïnvloeden. Deze conclusie weerhield de Commissie er echter niet van om (zekerheidshalve) toch vaak aan te nemen dat er sprake was van staatssteun en te onderzoeken of zij te maken had met verenigbare steun:

N1/2010 – State aid to Basque museums

Furthermore, the measure under review is unlikely to significantly distort competition and have an appreciable effect on trade in view of its limited amount of € 620,200 to be distributed between 10-50 beneficiaries for the one year period; the geographic area concerned (Basque region); the fact that the financing will be only used for very specific costs; and the cultural nature of the project (museum activities). Moreover, although the aid scheme gives an economic advantage to the Basque museums, the effect on competition is very limited. Thus, the negative effects of the assistance appear to be very narrow.

In view of the above, the Commission considers that the measure would fall within the scope of Article 107(3)(d) of the TFEU.

Daarnaast is het ook voorgekomen dat de Commissie op basis van de beschikbare informatie niet kon vaststellen of de steunmaatregel tot een ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer kon leiden. Aangezien de betrokken steun toch binnen een Verdragsuitzondering viel (bijvoorbeeld artikel 107, lid 3, sub d VWEU), kon de Commissie volstaan met het goedkeuren van de maatregel op basis van het Verdrag en hoefde zij zich niet uit te spreken over de vraag of er al dan niet sprake kon zijn van een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten van de EU:

N158/2010 – Fußballmuseum Dortmund

In the specific case of the funding for the football museum in Dortmund, it is therefore difficult to determine, on the basis of the information available, whether this funding risks distorting competition and affecting cross-border trade. It is not necessary either to decide whether the notified measure should be qualified as State aid, because the Commission considers that this measure can, in any event, be declared compatible with the internal market in accordance with Article 107 (3) (d) TFEU.

Het bestaan van een potentiële ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer heeft de Commissie echter nooit als een vast gegeven beschouwd. In een aantal zaken kwam de Commissie namelijk wel tot de conclusie dat de onderzochte steun het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig kan beïnvloeden. Hieronder een drietal voorbeelden van dergelijke zaken:

N258/2000 Leisure pool Dorsten (persbericht)

The Commission's examination of the case led it to conclude that the measure does not constitute state aid within the meaning of Article 87(1) of the EC Treaty, because it does not affect trade between Member States.(1) In the light of the description of the scheme, the Commission concluded that the amenity is used by the inhabitants of the town and the surrounding area. It held that there was a clear difference between this and aid to promote major theme parks targeted at the national or even international market and advertised far beyond the area where they are located. By its very nature, aid in favour of facilities aimed at attracting international visitors is likely to affect trade between the Member States, whereas in this case the Commission took the view that there was practically no likelihood of intra-Community trade being affected, especially since the catchment area of the swimming pool did not extend to the nearby Netherlands.

SA.34404 – Beweerde aankoop van grond boven de marktprijs en daaropvolgende verkoop van grond onder de marktprijs door de gemeente Sliedrecht

Hoe dan ook is de Commissie van mening dat beide transacties, gezien het duidelijk plaatselijke karakter van de operatie en van de activiteiten van de beweerde begunstigden, het handel in goederen en diensten tussen lidstaten niet ongunstig kan beïnvloeden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Immers, de aankoop en de daaropvolgende verkoop van de grond door de gemeente beoogden de verplaatsing van de manege - die diensten verleent met een naar hun aard plaatselijk karakter omdat zij klanten aantrekt uit een beperkt gebied dat niet dichtbij de grens met een andere lidstaat ligt - van een deel van het gemeentelijke grondgebied naar een ander deel, om de bouw van een nieuwe woonwijk te kunnen realiseren.

SA.34466 – State support to the Centre for Visual Arts and Research

The Commission considers that the notified measure can be distinguished from aid measures which promote the development of big national museums and attractions which are able to attract an international audience, are widely promoted outside of the region in which they are located and are therefore clearly of a different scale and nature than the local project supported by the present measure. This difference is also underscored by the small scale of the project and the limited amount (EUR 823.000) of notified funding.

In this context, the Commission also notes that CVAR is targeted at a very local constituency - its main objective being to encourage young island inhabitants to learn about the religious and cultural history of Cyprus and to involve the various communities in Cyprus to understand and respect common cultural heritage. Although the facilities of the CVAR will be open to both local and foreign visitors, the small size of the centre and the nature of its exhibitions and activities (focussed on Cypriot life and culture) do not render it capable (unlike for example certain big national museums) of inducing the deviation of tourist flows from other Member States specifically to visit the CVAR. In all likelihood, any visitors to the CVAR from other Member States will have made a decision to travel to Cyprus irrespective of existence of the CVAR.

Moreover, as a matter of fact, the project is unlikely to encourage the transfer of tourist flows from other European Member States because of the geographical position of Cyprus. The local character and geographical position of the project together with the nature of the CVAR's activity should ensure that any effect on trade can for all practical purposes be excluded.

Uit het bovenstaande valt af te leiden dat de Commissie lang de lijn heeft gevolgd dat een ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer, en dus de aanwezigheid van staatssteun, enkel kon worden uitgesloten indien zij daadwerkelijk kon vaststellen dat een steunmaatregel dit handelsverkeer niet ongunstig kan beïnvloeden ('any effect on trade can for all practical purposes be excluded'). Zolang de Commissie hier nog enige twijfel over had ('an impact on intra-community trade of the measure under review cannot be excluded'), nam zij vaak zekerheidshalve aan dat de steunmaatregel aan alle voorwaarden uit artikel 107, lid 1, VWEU voldeed en ging zij vervolgens na of de steunmaatregel verenigbaar met de interne markt kon worden verklaard.

Hieronder zal blijken dat de Commissie deze strikte beoordeling van het criterium 'interstatelijk handelsverkeer' enigszins lijkt te hebben laten varen, waardoor zij tegenwoordig eerder geneigd is aan te nemen dat een steunmaatregel geen staatssteun oplevert. De Commissie kan hierdoor haar tijd besteden aan de echt grote, marktversturende zaken, een doelstelling die zij ook kenbaar heeft gemaakt in het kader van haar zogeheten *State Aid Modernisation (SAM)* programma. Voor decentrale overheden betekent dit dat het aanmelden of kennisgeven op grond van een vrijstellingsverordening dus alleen noodzakelijk is als de steunmaatregel in kwestie volgens deze

vernieuwde interpretatie van de Commissie werkelijk het interstatelijk handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden (en ook aan alle andere voorwaarden uit het Europees staatssteunverbod voldoet).

5. ‘Vernieuwde’ praktijk Commissie

De lijn dat een ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer – en dus staatssteun – pas niet aanwezig werd geacht als een dergelijke beïnvloeding daadwerkelijk kon worden uitgesloten, lijkt de Commissie eind april 2015 (enigszins) te hebben laten varen. In plaats van te eisen dat een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de EU kan worden uitgesloten, is het volgens de Commissie voldoende dat kan worden aangetoond dat steunmaatregelen het handelsverkeer binnen de EU niet in *significante mate* ongunstig zullen beïnvloeden. Zolang een steunmaatregel dit handelsverkeer niet meer dan *marginiaal* kan beïnvloeden, hoeft deze niet als staatssteun te kwalificeren. Met het op 29 april 2015 kwalificeren van een zevental steunmaatregelen als niet zijnde staatssteun, heeft de Commissie deze ‘verruimde interpretatie’ wereldkundig gemaakt.

Alvorens inhoudelijk in te gaan op de zeven besluiten van 29 april 2015, is het van belang ook kort stil te staan bij de rol van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU). Net als de Commissie, heeft ook het HvJEU het criterium ‘ongunstige beïnvloeding interstatelijk handelsverkeer’ altijd strikt uitgelegd. Indien een voordeel wordt verleend aan een onderneming, die actief is op een markt die open staat voor concurrentie, is dit voor het HvJEU vaak al voldoende om aan te nemen dat de steunmaatregel een grensoverschrijdend effect kan hebben. Nu lijkt de Commissie met haar zeven besluiten van 29 april 2015 de grenzen van het staatssteunverbod te willen verkennen. Echter, de vraag of het HvJEU de Commissie hierin volgt, is voorsnog 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 en in het dossier opnemen van een duidelijke staatssteunanalyse van een beoogde steunmaatregel is dan ook noodzakelijk. Hierdoor is de betrokken overheid beter voorbereid op eventuele klachten van derden en onderzoeken van de Commissie. Ook kan het beschikken over een goede staatssteunanalyse bijdragen aan het vlot kunnen afdoen van dergelijke klachten en/of onderzoeken.

Het belang van het laten maken van een staatssteunanalyse volgt ook uit het feit dat de Commissie in alle zeven besluiten van 29 april 2015 benadrukt dat iedere zaak op zijn merites moet worden beoordeeld. Een algemene lijn voor wat betreft de beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer bestaat dus niet. Ter illustratie de door de Commissie hiervoor gebruikte bewoordingen uit de zaak over mogelijke staatssteun voor de haven Lauwersoog:

SA.39403 – Nederland Investeringssteun voor de haven Lauwersoog

Overheidssteun kan worden geacht het handelsverkeer binnen de Unie te kunnen beïnvloeden, zelfs wanneer de begunstigde niet rechtstreeks deelneemt aan grensoverschrijdend handelsverkeer. Zo kan de steun het voor marktdeelnemers in andere lidstaten moeilijker maken om tot de markt toe te treden, doordat het plaatselijke aanbod in stand blijft of toeneemt, of om hun recht van vestiging uit te oefenen.

Volgens vaste rechtspraak is de Commissie niet verplicht een economische analyse te verrichten van de reële situatie op de betrokken markten, het marktaandeel van de ondernemingen die de steun hebben genoten, de positie van de concurrerende ondernemingen en het handelsverkeer tussen de lidstaten. In het geval van onrechtmatig verleende steun is de Commissie niet verplicht de werkelijke invloed van die steun op de mededinging en op het handelsverkeer tussen de lidstaten aan te tonen.

Het bestaan van een effect op het handelsverkeer binnen de Unie mag echter niet louter op een veronderstelling berusten, noch zonder meer worden aangenomen. Op basis van de voorzienbare gevolgen van de maatregel moet worden vastgesteld waarom de maatregel de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en hij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

In dit verband heeft de Commissie in diverse zaken geconcludeerd dat bepaalde activiteiten een zuiver lokaal karakter hebben en het handelsverkeer tussen de lidstaten niet beïnvloeden. Het lijkt passend in het bijzonder

na te gaan of begunstigde goederen of diensten aan een beperkt gebied in een lidstaat levert en of er weinig kans is dat hij klanten uit andere lidstaten zal aantrekken, alsook of kan worden voorzien dat de maatregel meer dan een marginaal effect zal hebben op de voorwaarden voor grensoverschrijdende investeringen of vestigingen.

Hieronder zullen de zeven besluiten van de Commissie van 29 april 2015 worden besproken. Deze besluiten hebben betrekking op de volgende sectoren: zorg, sport en vrijetijdsbesteding, haveninfrastructuur en advisering. Hoewel geen van de besluiten van de Commissie van 29 april 2015 betrekking heeft op de culturele sector, zal, vanwege de relevantie van deze sector voor decentrale overheden, hieronder ook aandacht worden besteed aan steun in deze sector.

5.1. Zorg

Drie van de zeven besluiten van 29 april hebben betrekking op steunmaatregelen op het gebied van (kleinschalige, lokale) zorg. Dit 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 binnen de EU zal staan.

De eerste zaak op het gebied van zorg waarin de Commissie oordeelde dat er geen sprake was van staatssteun omdat enkel lokale activiteiten werden gesteund, betreft de zaak 'Funding to public hospitals in the Hradec Králové Region'. In deze zaak onderzocht de Commissie vermeende staatssteun aan vijf openbare ziekenhuizen in de Hradec Králové regio in Tsjechië voor het verlenen van niet-spoedeisende hulp.

In deze zaak geeft de Commissie aan dat goed moet worden gekeken naar het soort ziekenhuis dat steun ontvangt. Komt de steun bijvoorbeeld ten goede aan een internationaal hoog aangeschreven ziekenhuis, dat zeer gespecialiseerde medische diensten verleent, dan is het goed mogelijk dat de steun het handelsverkeer binnen de EU ongunstig kan beïnvloeden. Het is namelijk niet ondenkbaar dat patiënten bereid zijn naar een andere lidstaat af te reizen om zorg te ontvangen in een dergelijk ziekenhuis. Ook indien steun ten goede komt aan ziekenhuizen in grensregio's is het goed mogelijk dat hiermee het handelsverkeer binnen de EU ongunstig kan worden beïnvloed.

Met betrekking tot de in deze zaak onderzochte ziekenhuizen, merkt de Commissie echter op dat geen van de vijf ziekenhuizen gespecialiseerde zorg aanbiedt of een internationale reputatie heeft. Daarnaast heeft de Commissie ook het aantal in het buitenland woonachtige patiënten, dat de afgelopen jaren niet-spoedeisende hulp van de onderzochte ziekenhuizen heeft ontvangen, in aanmerking genomen. Dit aantal valt in het niet bij het totaal aantal patiënten dat in de betrokken ziekenhuizen is opgenomen (0,001% in 2013). Voorts blijkt uit afspraken met verzekeraars, onder over meer het aantal bedden in de ziekenhuizen, dat de aangeboden diensten specifiek gericht zijn op de behoeften van de lokale inwoners. Tot slot merkt de Commissie nog op dat er geen aanwijzingen zijn dat grensoverschrijdende investeringen plaatsvinden in ziekenhuizen in de regio. De Commissie concludeert dan ook dat de investeringen in de ziekenhuizen het handelsverkeer binnen de EU niet (ongunstig) kunnen beïnvloeden.

SA.37432 – Czech Republic Funding to public hospitals in the Hradec Králové Region

While the Commission has acknowledged in its previous decisions that aid to public hospitals may affect intra-EU trade where those hospitals provide highly specialised medical services which give them an international reputation or where those hospitals are located in border regions with frequent mobility of patients between Member States, the Commission notes, first, that none of these five hospitals is a highly specialised hospital with any international reputation.

Comparing the total number of patients residing outside the Czech Republic that used the planned/scheduled healthcare services of the five public hospitals concerned in 2013 (i.e. 3 patients) to the total number of patients admitted by those hospitals (i.e. 267 049 patients) the proportion of patients from other Member States that are using those hospitals' services is 0.001%. of the total number. In addition, in all of the five years preceding 2013 the number of patients from other Member States using those hospitals' services was never above 3 patients per year and, in most of those years, the number of patients was even below. Therefore, the proportion of patients residing in other Member States using the planned/scheduled healthcare services of the five public hospitals concerned is a negligible fraction of the total number of patients admitted by those hospitals.

Third, the Commission notes that the main objective of the hospitals owned by the Region is to provide

accessible medical care in all disciplines necessary for people living in the catchment area of each hospital. All of those hospitals are located in small cities with a limited number of inhabitants (i.e. the city of Trutnov, the city of Náchod, the city of Jičín, the city of Dvůr Králové nad Labem and the city of Rychnov nad Kněžnou). For individual disciplines, the number and structure of beds in each hospital are based primarily on contractual stipulations between the hospitals and the health insurance funds. Generally, health insurance funds strive to ensure that the number of beds in medical facilities corresponds to the catchment area of the relevant medical facility and, therefore, it matches the needs of the inhabitants of the catchment area.

Accordingly, since 2008 the public hospitals owned by the Region have reduced their bed count by 192 beds on the basis of an agreement with health insurance funds, which represents approximately 10 % of the bed capacity of those hospitals. Therefore, the catchment area of each of the five public hospitals appears to be purely local, since those hospitals primarily serve the purpose of satisfying the need of the inhabitants of their district.

Finally, with regard to the effect on the conditions of cross-border investments or establishment, the Commission notes that there is no indication of relevant cross border investments in hospitals in the Region. Indeed, based on the available information, no foreign investors are based in the Region providing similar services to those offered by the alleged beneficiaries. Therefore, the Commission considers, in light of the available information, that the measures cannot reasonably be foreseen to have more than a marginal effect, if any, on the conditions of cross-border investment and establishment between Member States.

De tweede zaak, 'Alleged State aid to medical centre in Durmersheim', gaat over vermeende staatssteun aan medische centra in Duitsland. Wederom stelt de Commissie dat de gesteunde instellingen geen gespecialiseerde zorg aanbieden, maar dat het gaat om standaard zorgdiensten die zijn gericht op de lokale bevolking. Volgens de Commissie onderscheidt standaard zorg zich van andere zorgdiensten. Zo speelt de gehanteerde taal vaak een rol bij de keuze voor een zorgaanbieder. Ook kan het uit het oogpunt van het verkrijgen van vergoeding voor gemaakte zorgkosten soms administratief makkelijker zijn om in de eigen lidstaat zorg te ontvangen. Volgens de Commissie is het hierdoor onwaarschijnlijk dat er grensoverschrijdende concurrentie bestaat voor standaard zorgdiensten. Zelfs het feit dat Durmersheim dicht bij de grens met Frankrijk ligt doet hier volgens de Commissie niet aan af. Derhalve concludeert de Commissie dat als de steun al een effect heeft op de interstatelijke handel, dit effect niet meer dan marginaal is.

SA.37904 – Alleged State aid to medical centre in Durmersheim

In the present case, the Commission observes, first of all, that the alleged beneficiary of the measure is owned by the city of Baden-Baden and the county of Rastatt and is only active in the region of Mittelbaden (in the cities of Baden-Baden, Rastatt, Bühl and Forbach). As regards the local zone within which the alleged beneficiary operates, the services offered in the medical centre at stake are standard medical services aimed at the local population, such as out-patient paediatric care, orthopaedics care and surgery. Moreover, the services offered by Klinikum Mittelbaden in its other facilities are also aimed at the population of the respective area. The fact that Klinikum Mittelbaden also offers, for example, orthopaedics care services in its medical centre in Baden-Baden (approximately 20 km from Durmersheim) further demonstrates the local attractiveness and local catchment area of the individual centres operated by it.

In addition, standard health and medical services, which the alleged beneficiary provides, show specific characteristics that distinguish them from other health and medical services. For instance, the choice of the health provider is strongly influenced by the language spoken and by the features of the national health or reimbursement system, which might make treatment within the same Member State administratively easier for patients. Those features make cross-border competition particularly unlikely for standard health and medical services that are available locally. In that respect, the Commission has, in several cases, considered that certain activities, due to their specific circumstances, have a purely local impact and consequently no such effect on trade between Member States if the following criteria are met.

First, the beneficiary supplies goods or services to a limited area within a Member State and is unlikely to attract customers from other Member States. Second, it cannot be foreseen, with a sufficient degree of probability, that the measure will have more than a marginal effect on the conditions of cross border investments or establishment. Thus, the Commission has already previously considered that standard health and medical services normally provided within a relatively small geographic area should not be considered to affect trade between Member States, since competition between such services only occurs at a local level. Although the Commission acknowledges that Durmersheim is located close to the French border, based on the characteristics of the services provided by the clinic, the Commission considers that the measure cannot reasonably be foreseen to affect trade between Member States.

With regard to the effect of the measure on the conditions of cross-border investments or establishment, as set out in recital (16), the alleged beneficiary is not active on markets other than the local generalised health

services market. Therefore, the alleged aid cannot indirectly strengthen the position of an undertaking active in a transnational market. The fact that the complainants are individual doctors with their offices, in Germany, in close vicinity to the medical centre in question is further evidence that, if at all, the measure affects mainly local competition and not trade between Member States.

Based on the above, the Commission considers that neither the situation of the relevant market, nor the position of the undertaking in that market nor the pattern of trade in the services in question show that the measure could reasonably be foreseen to have more than a marginal effect, if any, on competition and on the conditions that determine the provision of health services across Member States.

De derde zaak op het gebied van zorg betreft de zaak ‘Alleged aid to a specialised rehabilitation clinic for orthopaedic medicine and trauma surgery’. De Commissie stelt allereerst vast dat de aangeboden diensten een puur lokaal karakter hebben en enkel beschikbaar zijn in een beperkt geografisch gebied. Van de in 2013 in deze kliniek behandelde patiënten, was er namelijk niet één woonachtig in en afkomstig uit een andere lidstaat van de EU. Daarnaast stelt de Commissie dat de betrokken kliniek geen complexe medische diensten aanbiedt waarvoor patiënten mogelijk bereid zijn naar andere lidstaten af te reizen. Het gaat dus wederom om standaard zorgdiensten waarbij ook de gesproken taal en de wijze van vergoeding een rol speelt in de afweging van mensen om hiervoor naar een andere lidstaat af te reizen. Voorts stelt de Commissie weer dat de steun geen obstakels creëert voor de vestiging van andere ondernemingen die vergelijkbare diensten willen aanbieden. Al met al concludeert de Commissie dat de steunmaatregel het handelsverkeer binnen de EU niet ongunstig kan beïnvloeden.

SA.38035 – Alleged aid to a specialised rehabilitation clinic for orthopaedic medicine and trauma surgery

In the present case, the Commission notes first of all that the services provided by Landgrafen-Klinik are purely local in nature and available only within a limited geographical area. As explained by the German authorities, of the 3080 patients (2932 inpatients and 148 outpatients) that were treated at Landgrafen-Klinik in 2013, not a single patient resided in and came from another Member State. In addition, more than 90% of patients treated at Landgrafen-Klinik came from Lower Saxony. The city of Bad Nenndorf, in which the clinic is located, does not seem to have an international appeal as a spa town. In 2013, Bad Nenndorf only registered 249 106 overnight stays, which indicates limited touristic activity.

The Commission observes next that Landgrafen-Klinik offers primary care rehabilitation, including physiotherapy, ergotherapy, rehabilitation medicine and physical therapy. It does not offer complex healthcare services. For such simple health care services, patients are generally not willing to travel far to be treated outside their local area and, since the clinic's patients have reduced mobility, this further reduces their desire to travel afar for competing health care services. Such standard health and medical services show specific characteristics that distinguish them from other health and medical services. For instance, the choice of the health provider is strongly influenced by the language spoken and by the features of the national health or reimbursement system, which might make treatment within the same Member State administratively easier for patients. Those features make cross-border competition particularly unlikely for standard health and medical services that are available locally. In that respect, the Commission has already previously considered that standard health and medical services normally provided within a relatively small geographic area should not be considered to affect trade between Member States, since competition between such services only occurs at a local level.

Finally, the German authorities indicated that for more than 200 years, Staatsbad Nenndorf Betriebsgesellschaft mbH and its predecessors have provided healthcare and rehabilitation services through public institutions and companies that have been partly financed by the public authorities. However, over the years, this public financing has never attracted substantial investment to the district of Schaumburg or the regional state of Lower Saxony in which Bad Nenndorf is located nor created concrete obstacles to the establishment of undertakings from other Member States. In fact, there are more than 20 rehabilitation clinics in the field of orthopaedics within 100 kilometres of the Landgrafen-Klinik. This suggests that the public funding granted to Landgrafen-Klinik does not create obstacles to the establishment of undertakings providing similar services in the market.

Accordingly, the Commission concludes that:

- i. the services provided by Landgrafen-Klinik are of a purely local nature and are attractive for the geographically limited area of the district of Schaumburg or at most the Lower Saxony regional state; and
- ii. the impact of the measure at hand cannot be regarded, with a sufficient degree of probability, to have more than a marginal effect on the conditions of cross-border investments or establishment.

Ten aanzien van steun in de zorgsector houdt de Commissie bij haar beoordeling of een steunmaatregel het handelsverkeer binnen de EU ongunstig kan beïnvloeden dus rekening met:

- 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?

5.2. Sport en vrijetijdsbesteding

Op 29 april 2015 heeft de Commissie ook een tweetal besluiten genomen in zaken op het gebied van sport en vrijetijdsbesteding. 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 de amateursport, is het argument dat het handelsverkeer binnen de EU niet ongunstig wordt beïnvloed, aannemelijker.

Ten eerste de zaak over vermeende staatssteun aan Glenmore Lodge. Dit is een onderneming die voor verschillende sporten trainers en coaches opleidt en aan hen certificering (afkomstig van de National Governing Bodies (NGB)) verstrekt. Een andere (neven)activiteit van Glenmore Lodge is het aanbieden van vaardigheidscursussen voor buitensport aan het grote publiek.

Ten aanzien van de trainingen ter verkrijging van een NGB kwalificatie verwijst de Commissie naar het nationale karakter van de kwalificaties:

SA.37963 – Alleged State aid to Glenmore Lodge

The Commission notes that the NGB courses are provided in support of the activity of the NGBs and are designed to prepare the participants to obtain the NGB-issued qualifications which are necessary to act as coaches, trainers and leaders in respect of the different sports. The regulatory authority of the NGBs – and hence then relevance of the qualifications they may bestow – is regional or at most national. It is therefore in the nature of the NGB courses that they target customers who are resident in Scotland (or at most in the UK).

Met betrekking tot de vaardighedencursussen constateert de Commissie dat deze voornamelijk gericht zijn op een lokaal publiek. Zo hebben de wintercursussen van Glenmore Lodge de afgelopen drie jaar geen buitenlandse studenten aan weten te trekken. Ook beslaan de activiteiten die Glenmore Lodge in het buitenland uitvoert slechts een klein van de totale activiteiten van de organisatie:

SA.37963 – Alleged State aid to Glenmore Lodge

With regard to the second type of courses ('skills courses'), offered to the general public, Glenmore Lodge proposes skill courses designed for the participants to experience new outdoor disciplines or to improve their outdoor sporting skills and knowledge. This activity is secondary to the NGB courses and intended to generate some revenue for Glenmore Lodge to supplement the NGB courses which benefit from the support of Sportscotland. According to the information available, the Commission finds that the activities provided address a local market. Indeed, Glenmore Lodge addresses only local customers, to whom it provides its services, mainly in the Scottish mountains and to a lesser extent overseas (7% of Glenmore Lodge's revenue in the year 2012/13, coming from 50 participants). Moreover, the Commission notes that the scope of this activity is very limited. In the year 2012/13, only 1248 customers participated in the skills courses (out of a total of 2555 customers, including the NGB qualification courses). The very limited scope of the activity indicates that any public financial support to Glenmore Lodge is unlikely to have more than a marginal effect, if any, on the trade between the Member States.

Furthermore, the Commission notes that no foreign students participated in Glenmore Lodge's winter skills

courses over the past three years. As regards Glenmore Lodge's overseas courses, the Commission notes that the participants in those courses are from the UK and that, in general, no demand for the use of Glenmore Lodge's services occurs outside the UK. Finally, Glenmore Lodge's overseas activity represents only a small part of its yearly total activity, ranging from 4% to 7% in the years 2011-2013 (as also presented in recital (17) above).

Voorts heeft de Commissie geen bewijs gevonden van het bestaan van relevante grensoverschrijdende investeringen in de sector waarin Glenmore Lodge actief is. Al deze aanwijzingen zijn voor de Commissie voldoende om aan te nemen dat, als er al sprake is van een beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer, deze niet meer dan marginaal is.

In de tweede zaak op het gebied van sport en vrijetijdsbesteding onderzocht de Commissie een Britse belastingvrijstelling voor amateursportclubs. De belastingvrijstelling komt ten goede aan amateursportclubs, die als zogenaamde Community Amateur Sport Clubs kwalificeren. Ten aanzien van de vraag of deze belastingvrijstelling staatssteun oplevert, merkt de Commissie op dat de reikwijdte van de vrijstelling beperkt is, waardoor enkel kleine sportclubs die op zeer geringe schaal economische activiteiten ontwikkelen er van profiteren. De begunstigde sportverenigingen concurreren dan ook slechts op lokaal niveau met elkaar waardoor het onwaarschijnlijk is dat bezoekers uit andere lidstaten worden aangetrokken. De Commissie concludeert dan ook dat het niet te verwachten is dat de steunmaatregel het handelsverkeer meer dan marginaal zal beïnvloeden.

SA.38208 – Alleged State aid to UK member-owned golf clubs

In the present case, as regards the geographical zone within which the alleged beneficiary's services compete, the Commission notes that the tax measures are very limited and benefit only CASCs which are engaged in minimal levels of economic activity with non-members. Indeed, if the turnover from trading exceeds £30,000 or the revenue property £20,000, the CASCs become liable to tax on the full amount of their profits, not just the income on the turnover or property revenue in excess of the limit. It follows that the CASCs benefiting from the tax exemptions will have only a very limited commercial activity targeted at non-members.

It appears therefore that the services provided cater almost exclusively to a local market. The alleged beneficiaries, are local unions of members who come together for the non-commercial purpose of providing themselves with the facilities to play golf or for other recreational purposes and cater essentially to local customers, i.e. members and visitors.

Furthermore, the Commission notes that the CASC rules only permit limited trading, meaning that any golf club which runs an operation on a scale capable of attracting visitors from an international market would be subject to the normal regime of corporation taxation, and this on the full amount of its profits. The normal rules of taxation will apply to the trading subsidiary. Therefore, a clear distinction should be made between CASCs which provide amateur sporting facilities for the local community and clubs which attract visitors from a national and international market and are subject to normal taxation.

It follows that the Commission considers that the competition for the services provided by the amateur golf clubs with CASC status occurs at a local level and is thus unlikely to attract customers from other Member States to any meaningful degree.

As regards the effect on the conditions of cross-border investments or establishment, the Commission notes, as aforementioned, that the tax exemptions apply only to small local golf clubs with very limited commercial activities and which are subject to restrictions (to qualify as CASC) which makes them unsuited to attract customers from abroad on a meaningful scale. Therefore, it is reasonably foreseeable that the measures covered by the complaint would have less than, at most, a marginal impact on other operators decisions in terms of cross-border investment or establishment.

Bij beoordeling of een steunmaatregel op het gebied van (amateur)sport het interstatelijk handelsverkeer kan beïnvloeden, let de Commissie dus onder meer op de volgende aspecten van steunmaatregelen:

- 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 begunstigten 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.

5.3. 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. Volgens de Commissie kon de aanwezigheid van staatssteun worden uitgesloten omdat het aangemelde investeringsproject het handelsverkeer binnen de EU hooguit marginaal zal beïnvloeden.

De haven van Lauwersoog is met name gericht op de visserij. Daarnaast fungeert de haven ook als jachthaven voor recreatievaartuigen. Met slechts 60 ligplaatsen is de capaciteit van de jachthaven echter beperkt. De voorgenomen steunmaatregel is bedoeld om een aantal knelpunten in de haven weg te nemen. Zo zal onder meer de visserskade met 200 meter worden verlengd ten einde de wachttijd voor het lossen van lading voor vissersboten te verminderen. De verlenging van de kade zal ook de veiligheid in de haven ten goede komen doordat hiermee de jachthaven en vissershaven beter van elkaar worden gescheiden.

In de Lauwersoog-zaak kwam de Commissie, zoals al aangegeven, tot een besluit waarin zij concludeerde dat de aangemelde steunmaatregel geen staatssteun vormt. Vissers maken over het algemeen gebruik van de haven die het dichtstbij de gebruikte visgronden ligt, hetgeen een belangrijke indicator is voor de aantrekkelijkheid van een haven. Dit is zelfs belangrijker dan de aanwezige infrastructuur in die haven. Zo wordt de haven van Lauwersoog vooral door lokale garnalenvissers gebruikt aangezien deze haven het dichtstbij de betreffende visgronden ligt. Verder zijn vissers door dure brandstoffen minder geneigd lange afstanden te overbruggen van en naar visgronden. Onder meer deze vaststellingen deden de Commissie concluderen dat de door de haven van Lauwersoog aangeboden diensten een lokaal karakter hebben. De voorgenomen aanpassingen zullen er volgens de Commissie dan ook niet toe leiden dat de haven populairder wordt voor vissers uit andere lidstaten.

Daarnaast oordeelde de Commissie dat vanwege het zeer geringe aantal internationale gebruikers en het zeer beperkte marktaandeel, ook het gedeelte van de haven dat als jachthaven wordt gebruikt, enkel op de lokale markt is gericht. Bovendien leidt de aangemelde steunmaatregel niet tot een toename van de capaciteit van de jachthaven. In lijn met het voornemen van de Commissie om zich met name op grote, mededingingsverstorende zaken te richten, concludeerde zij in deze zaak dan ook dat de steun voor de modernisering van infrastructuur in de haven van Lauwersoog geen staatssteun inhoudt. Een meer dan marginale beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de EU is, volgens de Commissie, niet te verwachten.

SA.39403 – Nederland Investeringssteun voor de haven Lauwersoog

Met betrekking tot het plaatselijke gebied waarbinnen de vermeende diensten van de begunstigde met elkaar concurreren, merkt de Commissie op dat vissers, zoals de Nederlandse autoriteiten aanvoerden, doorgaans gebruik maken van de dichtstbijzijnde haven bij de betrokken visgronden. Dit betekent dat de aantrekkelijkheid van een vissershaven veeleer wordt bepaald door haar nabijheid tot de betrokken visgronden dan door haar infrastructuur, zoals bijvoorbeeld de kadelengte. Voorts verklaren de Nederlandse autoriteiten dat deze conclusie wordt bevestigd door het feit dat de EHL facturen voor havenheffingen voor de haven van Lauwersoog vrijwel uitsluitend naar adressen in de regio verzendt. De vissers die gebruik maken van de haven van Lauwersoog, zijn dus afkomstig uit een beperkt geografisch gebied.

De vaststelling over het beperkte geografische gebied dat wordt bediend door de haven van Lauwersoog, wordt verder gesteund door het feit dat de afstand die de vissersvaartuigen voor de lange afstand bereid zijn af te leggen naar en van de visgronden, wordt beperkt door de stijgende brandstofkosten.

Doordat de activiteit van een vissershaven van nature nauw verbonden is met een bepaalde geografische kuststrook en de aanwezigheid van bepaalde visgronden binnen die kuststrook, kan de door de EHL aan vissers verleende dienst worden beschouwd als een lokale dienst. Dit wordt bevestigd door gegevens van de Nederlandse autoriteiten waaruit blijkt dat in Lauwersoog slechts weinig buitenlandse schepen aanlandden.

De jachthaven in de haven van Lauwersoog telt slechts 60 ligplaatsen, wat onbeduidend is ten opzichte van zowel de Nederlandse als de Europese markt. Het percentage van de internationale aanlandingen in de jachthaven wordt op ongeveer 5 % geschat. Aangezien de 60 ligplaatsen in de haven van Lauwersoog echter slechts goed zijn voor ongeveer 0,03 % van de Nederlandse markt voor ligplaatsen en voor slechts 0,006 % van de Europese markt voor ligplaatsen, kan worden geconcludeerd dat de marktimpact van de haven van Lauwersoog zeer beperkt is.

Bovendien bedraagt de jaarlijkse omzet van de jachthaven ongeveer 3 % van de totale omzet van de EHL, wat volgens de aanmelding overeenkwam met 744 000 EUR (vóór de audit) in 2013. De omzet van de jachthaven bedroeg dus slechts ongeveer 22 320 EUR.

In het licht van het voorafgaande concludeert de Commissie dat het havengedeelte voor recreatieve activiteiten geen internationale bezoekers wil aantrekken, maar op een lokale markt is gericht. Gezien het zeer beperkte aantal internationale aanlandingen in de jachthaven en het zeer lage marktaandeel blijft de marktimpact van de investeringen beperkt tot het lokale niveau.

In het licht van het voorafgaande is de Commissie van mening dat de mededinging voor de door de EHL aangeboden diensten zich in het onderhavige geval op een louter lokaal niveau afspeelt en is het dan ook onwaarschijnlijk dat de geplande investering afnemers uit andere lidstaten zal aantrekken.

Met betrekking tot de gevolgen voor de voorwaarden van grensoverschrijdende investeringen of vestigingen merkt de Commissie op dat, zoals hierboven reeds is aangegeven, de aantrekkelijkheid van een vissershaven voor vissers wordt bepaald door de nabijheid van bepaalde visgronden en bijgevolg wordt beperkt door plaatselijke omstandigheden. De geplande investering zal als zodanig duidelijk geen dusdanige gevolgen hebben voor de structuur van het handelsverkeer tussen lidstaten dat zij een beslissende en aanzienlijke invloed zou hebben op de beslissing van vissers van andere lidstaten om gebruik te maken van de haven van Lauwersoog veeleer dan van havens in andere lidstaten.

Voorts wijst de Commissie op de zeer beperkte reikwijdte van de activiteiten in de vissershaven. Volgens de Nederlandse autoriteiten bedragen de jaarlijkse inkomsten van de EHL uit de commerciële scheepvaart in de haven slechts ongeveer 275 000 EUR. De aangemelde werkzaamheden zouden de omzet (55 000 EUR) met hooguit 20 % verhogen, wat betekent dat zelfs wanneer dit scenario zich zou voordoen, de totale reikwijdte van de activiteiten zeer beperkt zou blijven.

Het aangemelde investeringsproject is veeleer gericht op het wegwerken van een aantal knelpunten in de haven die tot veiligheidsproblemen leiden.

Voorts merkt de Commissie op dat de geplande investering geen aanzienlijke toename van de activiteiten van de EHL tot gevolg zal hebben. Aangezien het aangemelde project de diepgang van de haven niet zal vergroten, zal haar capaciteit voor grotere vissersvaartuigen niet toenemen.

Met betrekking tot de havengedeelten voor recreatieve activiteiten merkt de Commissie op dat het investeringsproject volgens de aanmelding zal niet leiden tot een verhoging van de capaciteit. Bovendien is de aanleg van de drijvende steiger voor de sportvisserij slechts bedoeld om ervoor te zorgen dat de commerciële visserij en de recreatievisserij met het oog op veiligheid effectief gescheiden kunnen worden gehouden, en zal dit geen gevolgen hebben voor het grensoverschrijdende handelsverkeer.

Tot slot merkt de Commissie op dat het relatief lage bedrag aan overheidsfinanciering (voor een investeringsproject in een haven althans) van 3,3 miljoen EUR een extra indicatie is dat de (eventuele) impact van het project slechts in zeer geringe mate of helemaal niet van invloed zal zijn op het grensoverschrijdende handelsverkeer.

Op basis van een algemene beoordeling van de bovenstaande gegevens is de Commissie in het licht van de beschikbare informatie van oordeel dat van de overheidssteun redelijkerwijs hooguit een marginaal effect op de voorwaarden voor grensoverschrijdende investeringen of vestigingen kan worden verwacht. Conclusie inzake de aanwezigheid van steun.

Op basis van het voorafgaande is de Commissie van oordeel dat noch uit de situatie van de betrokken markt, noch uit de positie van de onderneming op die markt of uit het handelspatroon van de betrokken diensten blijkt dat van de overheidssteun redelijkerwijs meer dan een marginaal effect op de voorwaarden voor het handelsverkeer tussen de lidstaten, als daar al sprake van zou zijn, kon worden verwacht.

5.4. Adviesdiensten

Het laatste te bespreken besluit van de Commissie van 29 april 2015 gaat over vermeende staatssteun aan een advieskantoor in de Duitse stad Kiel. Het onderzochte kantoor verleent gratis advies aan individuen en startende MKB ondernemingen om de aantrekkelijkheid van en de economische activiteit in de minder ontwikkelde wijk Kiel-Gaarden te vergroten.

Ook in deze zaak oordeelde 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 stelde namelijk vast 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. Aangezien de klager (een concurrent van de begunstigde) ook slechts op lokaal niveau activiteiten ontplooit, kon de Commissie vaststellen dat voor de verleende diensten slechts op een lokale markt concurrentie bestaat. Het is volgens de Commissie dan ook onwaarschijnlijk dat klanten uit andere lidstaten worden aangetrokken door het betrokken advieskantoor. Tot slot stelde de Commissie vast 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.

SA.33149 – Städtische Projektgesellschaft ‘Wirtschaftsbüro Gaarden - Kiel’

As regards the regional zone within which the alleged beneficiary's services may compete, the Commission notes that the nature and scale of the beneficiary's operation is purely local: The services provided cater exclusively to a very local market, namely a part of the City of Kiel (Gaarden, with 19.000 of some 242.000 inhabitants of the City of Kiel), address only very small firms as clients, and are provided by a very small number of staff. The economy in that district is mainly characterized by a small-scale structure. The Commission also notes that the complainant has only local operations. Based on an overall assessment of these various elements, the Commission therefore considers that the competition for the services in question occurs at a purely local level by being limited to a part of the City of Kiel and is thus unlikely to attract customers from other Member States.

With regard to the effect on the conditions of cross-border investments or establishment, the Commission notes that there is no positive evidence of relevant cross-border investments for such services which provide basic advice to very small businesses in socially deprived urban areas. It does not appear reasonably foreseeable that the alleged subsidy could have any impact on the conditions that determine cross-border investments or establishment in business consultancy services.

5.5. 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. Aangezien veel decentrale overheden steunmaatregelen op het gebied van cultuur ten uitvoer leggen, wordt hieronder stil gestaan bij de praktijk van de Commissie ten aanzien van steunmaatregelen in deze sector.

De Commissie is met name geneigd te accepteren dat een steunmaatregel met een culturele doelstelling geen staatssteun oplevert als de gesteunde activiteiten gericht zijn op de lokale bevolking en als aangetoond kan worden dat het onwaarschijnlijk is dat toeristen uit het buitenland er speciaal voor naar de betrokken lidstaat afreizen.

N 377/2007 – Steun voor Bataviawerf – Reconstructie van een schip uit de 17e eeuw

Zoals reeds werd vermeld, moeten de activiteiten van de Bataviawerf beschouwd worden als betrekking hebbend op de instandhouding van het culturele erfgoed en/of museale activiteiten, en niet als typische scheepswerfactiviteiten. In dat verband merkt de Commissie op dat de Bataviawerf gericht is op een zeer lokale vraag en dat het heel onwaarschijnlijk is dat toeristen uit het buitenland zouden komen om de Bataviawerf te bezoeken.

De Bataviawerf speelt in op een zeer lokale vraag en heeft niet de bedoeling internationale bezoekers aan te trekken. De Bataviawerf wordt bezocht door de inwoners van de stad en het daaromheen liggende gebied. De wetenschappelijke en culturele activiteiten van de Bataviawerf zijn gewijd aan de lokale en nationale Nederlandse maritieme geschiedenis. In tegenstelling tot bepaalde grote nationale musea, geniet de Bataviawerf geen internationale bekendheid. Het is zeer onwaarschijnlijk dat toeristen naar het buitenland zouden reizen, alleen om de Bataviawerf te zien. Dit wordt bevestigd door het feit dat [tussen 75 en 85%] van de toeristen die de Bataviawerf bezoeken, in een straal van 75 kilometer rond Lelystad wonen. Bovendien bestaan de sponsors waarop een beroep wordt gedaan voor het museum, uit individuele personen en lokale ondernemingen. Daaruit blijkt dat de sponsoring naar verwachting slechts commerciële voordelen op lokale, en niet op internationale schaal zal genereren.

Derhalve kan worden geconcludeerd dat, gezien de specifieke kenmerken van deze zaak, betrokken

maatregel geen gevolgen zal hebben voor het handelsverkeer binnen de Gemeenschap

Bij het beantwoorden van de vraag of een steunmaatregel met een culturele doelstelling het handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden, kan bijvoorbeeld de vergelijking worden gemaakt tussen steun voor een klein lokaal museum en voor een groot museum met internationale allure. Daar waar in het eerste geval een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de EU mogelijk kan worden uitgesloten, is een dergelijke beïnvloeding in het tweede geval een stuk waarschijnlijker.

SA.34466 – State support to the Centre for Visual Arts and Research

The Commission considers that the notified measure can be distinguished from aid measures which promote the development of big national museums and attractions which are able to attract an international audience, are widely promoted outside of the region in which they are located and are therefore clearly of a different scale and nature than the local project supported by the present measure. This difference is also underscored by the small scale of the project and the limited amount (EUR 823.000) of notified funding.

In this context, the Commission also notes that CVAR is targeted at a very local constituency - its main objective being to encourage young island inhabitants to learn about the religious and cultural history of Cyprus and to involve the various communities in Cyprus to understand and respect common cultural heritage. Although the facilities of the CVAR will be open to both local and foreign visitors, the small size of the centre and the nature of its exhibitions and activities (focussed on Cypriot life and culture) do not render it capable (unlike for example certain big national museums) of inducing the deviation of tourist flows from other Member States specifically to visit the CVAR. In all likelihood, any visitors to the CVAR from other Member States will have made a decision to travel to Cyprus irrespective of existence of the CVAR.

Moreover, as a matter of fact, the project is unlikely to encourage the transfer of tourist flows from other European Member States because of the geographical position of Cyprus. The local character and geographical position of the project together with the nature of the CVAR's activity should ensure that any effect on trade can for all practical purposes be excluded.

Ook voor steunmaatregelen op het gebied van cultuur is een aantal 'indicatoren' te onderscheiden die decentrale overheden kunnen toepassen bij het beantwoorden van de vraag of een steunmaatregel het handelsverkeer binnen de EU ongunstig kan beïnvloeden. Uit de hierboven opgesomde zaken bleek al dat de Commissie onder meer rekening houdt met de hoeveelheid steun die wordt verstrekt (het budget) en met de geografische locatie waar de activiteiten worden ontplooid. Andere 'indicatoren' waar de Commissie naar kijkt bij het beantwoorden van de vraag of een steunmaatregel het handelsverkeer binnen de EU ongunstig kan beïnvloeden zijn:

- 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.
- Het feit of er bezoekers uit andere lidstaten aangetrokken worden.
- De hoeveelheid bezoekers die wordt aangetrokken.

N336/2008 – Aid to experimental theatre, music and dance performances in Andalusia for the period 2009 – 2013

Nonetheless, in view of i) the relative low annual budget (470,000 € per year to distribute between 8-10 beneficiaries) and ii) maximum individual aid (100,000 €); iii) the type of beneficiaries concerned (either a natural person or a small/micro-enterprise); iv) the geographic limitation of the activities to the territory of Andalusia; v) the linguistic limitations (90% of theatre performances are played in Spanish language); vi) the fact that the scheme is clearly directed primarily to cultural programmes composed by small-scale productions of regional or local nature; vii) and the very limited market for the eligible cultural products (experimental-vanguard performances); it can be argued that these measures are unlikely to have an appreciable effect on trade.

Het onderstaande citaat biedt nog een mooi voorbeeld van de toepassing van de hierboven opgesomde 'indicatoren'. In deze zaak concludeerde de Commissie dat vanwege de geografische locatie van de te ondersteunen culturele instelling en de jaarlijkse hoeveelheid bezoekers, de steunmaatregel het handelsverkeer binnen de EU *wel* zou kunnen beïnvloeden.

[NN67/2010](#) – Aid to promote heritage conservation in the salt mine of Bochnia

Given the yearly number of visitors to the Bochnia heritage site and in view of its location in southern Poland near to the borders with Slovakia and the Czech Republic, which facilitates cross-border tourism, the fact that some of the many international visitors to the nearby town of Cracow also come to see the Bochnia salt mine, and the fact that the market for exploiting touristic attractions is open for undertakings from other Member States, the measures under assessment also have an effect on trade between Member States.

Tot slot is het bij steun op het gebied van cultuur belangrijk om te onderscheiden wat de doelstelling van de steunmaatregel is. Is deze daadwerkelijk cultureel van aard of heeft de gesteunde instelling een promotioneel karakter?

[N158/2010](#) – Fußballmuseum Dortmund

On the one hand, it should be underlined that support to small local museums is generally not considered as State aid by the Commission. Examples include cases N 630/2003 ('Local Museums Sardinia') and NN136a/2002 ('Ecomusée d'Alsace'). On the other hand, wine museums in wine regions can be considered as promotional activities and public funding for such museums might be considered as State aid (see for instance N 100/2003, 'Aid to the wine sector, Sicily').

6. Conclusie

In het door de Commissie bij de zaken uit april 2015 uitgebrachte persbericht, geeft zij aan dat deze besluiten dienen als 'een extra leidraad om te bepalen welke zaken niet door de Commissie hoeven te worden goedgekeurd op grond van de EU-staatssteunregels'. De Commissie benadrukt dat het van belang is om op basis van de voorzienbare gevolgen van een steunmaatregel na te gaan of deze het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden en – dus – staatssteun kan opleveren.

Daarnaast lijkt het er op dat de Commissie met deze recente besluiten aan wil geven dat zij het criterium 'ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de EU' wat minder strikt wil interpreteren dan voorheen. Zoals al aangegeven, stelt de Commissie in een aantal van de zaken van 29 april 2015 dat het niet kan worden verwacht dat de steunmaatregel meer dan een marginaal effect kan hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten. In het persbericht bij deze zaken is de Commissie wellicht nog stilliger en geeft zij aan dat in deze zaken staatssteun niet aanwezig is omdat de steunmaatregelen 'handelsverkeer tussen de lidstaten waarschijnlijk niet in significante mate ongunstig zullen beïnvloeden'. Dit lijkt een trendbreuk te zijn, aangezien de Commissie in veel van de zaken van voor 29 april uitdrukkelijk zocht naar bewijs dat iedere beïnvloeding van handelsverkeer binnen de EU kon worden uitgesloten.

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. Zo is aan de nieuwe AGVV een vrijstelling voor cultuur en de instandhouding van het erfgoed toegevoegd waar door decentrale overheden veelvuldig gebruik van wordt gemaakt. Echter, indien een steunmaatregel louter ten goede komt aan bijvoorbeeld een klein lokaal museum, kan mogelijk goed worden verdedigd dat hiermee geen staatssteun is gemoeid. Een kennisgeving op basis van de AGVV is dan niet aan de orde. Op deze manier dienen de zeven besluiten van 29 april als aanvulling op de AGVV.

De besluiten kunnen dan ook worden gezien als een steuntje in de rug voor decentrale overheden: niet alle steunmaatregelen kunnen staatssteun opleveren, alleen die waarvan kan worden vastgesteld dat daarmee ook het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan worden beïnvloed. De beoordeling of een dergelijke beïnvloeding aanwezig is, kan worden gemaakt aan de hand van de uitleg van de Commissie in de, nu nog ontwerp, mededeling van de Commissie over het begrip 'staatssteun' (deel 3.3. van deze notitie) en de sectorspecifieke 'indicatoren' die zijn besproken in deel 5 van de deze notitie. Zoals al is aangegeven, zal deze beoordeling *case by case* moeten worden

gemaakt; een algemene lijn bestaat niet. Ook moet nog blijken of het HvJEU de Commissie zal volgen wat betreft haar verruimde kijk op het criterium 'interstatelijk effect'.