



REGIONALE STEUNMAATREGELEN

Regionale steunmaatregelen zijn bedoeld om de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid te stimuleren in Europese gebieden met de grootste achterstand.

RECHTSGROND

Artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), met name artikel 107, lid 3, onder a) en c).

Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen (de "machtigingsverordening").

Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (de "algemene groepsvrijstellingsverordening" (AGVV)). De AGVV werd gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/1084 van de Commissie van 14 juni 2017 wat betreft steun voor haven- en luchthaveninfrastructuur, aanmeldingsdrempels voor steun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed en voor steun voor sportinfrastructuur en multifunctionele recreatieve infrastructuur, en regelingen inzake regionale exploitatiesteun voor ultraperifere gebieden.

De Commissie heeft op 19 juni 2013 haar goedkeuring gehecht aan de "Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020" (2013/C 209/01), hierna "de richtsnoeren" genoemd, en deze zijn op 1 juli 2014 van kracht geworden.

ACHTERGRONDINFORMATIE

In het algemeen wordt onder staatssteun elke vorm van steun verstaan die door nationale overheidsinstanties wordt toegekend aan bepaalde ondernemingen (actoren die economische activiteiten uitvoeren). Voor zover dit soort steun de concurrentie verstoort en het handelsverkeer beïnvloedt, is het onverenigbaar met de interne markt, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien. Er moet toezicht worden uitgeoefend op steunregelingen en derhalve moeten de lidstaten, overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU, de Commissie vooraf in kennis stellen van elk voornemen om dergelijke steun toe te kennen. Door de machtigingsverordening aan te nemen heeft de Raad ervoor gezorgd dat de Commissie vrijstellingen kan definiëren (door groepsvrijstellingsverordeningen voor staatssteun vast te stellen) en derhalve



specifieke categorieën kan aanmerken als staatssteun die verenigbaar is met de interne markt en is vrijgesteld van aanmelding vooraf.

Een van deze vrijstellingen betreft bepaalde vormen van steun, verleend in bepaalde regio's, die beschouwd kunnen worden als verenigbaar met de interne markt. Dit soort steun wordt regionale steun genoemd en is bedoeld om de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid te stimuleren.

De AGVV bevat specifieke bepalingen inzake de voorwaarden waaronder regionale-steunregelingen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt en zijn vrijgesteld van aanmelding. Daarnaast heeft de Commissie richtsnoeren opgesteld met betrekking tot steunmaatregelen die niet zijn vrijgesteld van aanmelding, waaronder richtsnoeren voor regionale steun. De richtsnoeren zijn van toepassing op aangemelde regionale-steunregelingen en individuele steun.

SOORTEN STEUNMAATREGELLEN EN VOORWAARDEN VOOR TOEKENNING

Voor de lidstaten vormen de in de richtsnoeren opgenomen regels de basis om regionale-steunkaarten op te stellen voor de vaststelling van: (1) de gebieden waar bedrijven regionale steun kunnen krijgen; en (2) de steunintensiteit.

A. Toepassingsgebied

De richtsnoeren zijn in beginsel van toepassing op alle sectoren van economische activiteit. De volgende activiteiten zijn echter uitgesloten van het toepassingsgebied van de richtsnoeren:

- sectoren waarin regionale steun onverenigbaar is met de interne markt: de staal- en kunstvezelindustrie;
- sectoren waarin steun onderworpen is aan specifieke rechtsinstrumenten en/of andere richtsnoeren inzake staatssteun: visserij en aquacultuur, landbouw (op enkele specifieke uitzonderingen na), vervoer, luchthavens, energie;
- activiteiten die onverenigbaar worden geacht met de interne markt, tenzij aan de algemene voorwaarden in de richtsnoeren en aan aanvullende specifieke voorwaarden wordt voldaan: breedbandnetwerken en onderzoeksinfrastructuren.

In aanvulling op bovenstaande gelden er speciale regels voor steun aan grote ondernemingen en voor bedrijfssteun:

- regionale steun aan grote ondernemingen is onverenigbaar met de interne markt ingevolge artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag, tenzij deze dient ter ondersteuning van initiële investeringen die nieuwe economische activiteiten in deze gebieden creëren of wordt toegekend ten behoeve van de diversificatie van bestaande vestigingen naar nieuwe producten of nieuwe procesinnovaties;
- steun aan ondernemingen die bedoeld is om de kosten te verminderen (bedrijfssteun) is niet verenigbaar met de interne markt, tenzij deze bedoeld is om specifieke of blijvende problemen aan te pakken in achterstandsgebieden (d.w.z. om de moeilijkheden te verminderen waarmee kmo's te kampen hebben,



om bijkomende kosten in de ultraperifere regio's te compenseren of om ontvolking van zeer dunbevolkte gebieden tegen te gaan of af te remmen).

B. Verenigbaarheidsbeoordeling van regionale steun

Aangemelde regionale steunmaatregelen moeten door de Commissie worden beoordeeld. Dit betekent dat een analyse wordt uitgevoerd om te bepalen of de positieve invloed van de steun op een doelstelling van gemeenschappelijk belang groter is dan de negatieve invloed op het handelsverkeer en de concurrentie. Deze analyse richt zich op de volgende aspecten:

- de bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang overeenkomstig artikel 107, lid 3, VWEU;
- de behoefte aan overheidsmaatregelen (in situaties waarin bepaalde verbeteringen niet door de markt kunnen worden gerealiseerd);
- de geschiktheid van de steunmaatregel om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te verwezenlijken;
- het stimulerende effect waardoor een verandering van de gedragingen van ondernemingen plaatsvindt (d.w.z. ondernemingen gaan aanvullende activiteiten uitoefenen);
- de evenredigheid van de steun (d.w.z. de steun blijft tot een minimum beperkt, zodat aanvullende investeringen of activiteiten gestimuleerd worden);
- het vermijden van ongewenste negatieve effecten op de concurrentie en het handelsverkeer;
- transparantie (goede toegankelijkheid van informatie over de toegekende steun).

Steunregelingen die de concurrentie ernstig kunnen verstoren, kunnen ook achteraf worden beoordeeld en de Commissie kan de duur van dergelijke regelingen beperken. Beoordelingen achteraf mogen alleen worden toegepast bij steunregelingen waarvoor omvangrijke steunmiddelen zijn uitgetrokken, die nieuwe kenmerken bevatten of wanneer aanzienlijke veranderingen van de markt, de technologie of de regelgeving worden verwacht.

C. Regionale-steunkaarten — voorwaarden voor toekenning

De gebieden die voldoen aan de voorwaarden in artikel 107, lid 3, onder a) en c) (hierna "steungebieden onder a) en c)" genoemd), moeten door de lidstaten worden aangegeven op regionale-steunkaarten, en daarbij moet tevens de maximale steunintensiteit worden vermeld. De Commissie wordt van deze kaarten in kennis gesteld en keurt ze goed, zodat regionale steun kan worden toegekend aan ondernemingen die in de op de kaarten aangewezen gebieden gevestigd zijn. De bovengrens voor het totale bevolkingsaandeel van de steungebieden onder a) en c) is vastgesteld op 47 % van de bevolking van de EU-28.



1. steungebieden onder a) — artikel 107, lid 3, onder a), VWEU

In de richtsnoeren wordt bepaald dat de volgende regio's kunnen worden aangewezen als steungebied onder a)^[1]:

- NUTS II^[2]-regio's met een bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking, uitgedrukt in koopkrachtstandaard (KKS), van 75 % of minder van het gemiddelde van de EU-27;
- Ultraperifere gebieden.

De bovengrenzen voor de maximale steunintensiteit in steungebieden onder a) bedragen:

- 50 % brutosubsidie-equivalent (BSE) in NUTS II-regio's waarvan het bbp per hoofd van de bevolking 45 % of minder van het gemiddelde van de EU-27 bedraagt;
- 35 % BSE in NUTS II-regio's waarvan het bbp per hoofd van de bevolking tussen de 45 % en de 60 % van het gemiddelde van de EU-27 bedraagt;
- 25 % BSE in NUTS II-regio's waarvan het bbp per hoofd van de bevolking meer dan 60 % van het gemiddelde van de EU-27 bedraagt.

De bovenstaande bovengrenzen kunnen in ultraperifere gebieden met een ontwikkelingsachterstand met maximaal 20 % worden verhoogd en in de overige ultraperifere gebieden met 10 %. De maximale steunintensiteit kan voor kleine ondernemingen met maximaal 20 % worden verhoogd en voor middelgrote ondernemingen met maximaal 10 %.

2. steungebieden onder c) — artikel 107, lid 3, onder c), VWEU

In de richtsnoeren wordt onderscheid gemaakt tussen twee categorieën steungebieden onder c):

- vooraf vastliggende steungebieden onder c)^[3]: gebieden die aan de vooraf vastgestelde voorwaarden voldoen en die een lidstaat kan aanwijzen zonder dat dit verder hoeft te worden verantwoord; tot deze categorie behoren NUTS II-regio's die in de periode 2011-2013 zijn aangewezen als steungebied onder a) en dunbevolkte NUTS II- en NUTS III-regio's, alsook delen van of gebieden grenzend aan NUTS III-regio's, onder bepaalde voorwaarden;
- niet vooraf vastliggende steungebieden onder c)^[4]: gebieden die door een lidstaat kunnen worden aangewezen, mits ze aan bepaalde sociaaleconomische criteria voldoen.

Gezien het effect van de economische crisis op de lidstaten en met het oog op de continuïteit van de regionale-steunkaarten, voorzien de richtsnoeren in een

[1] Bijlage I bij de richtsnoeren bevat de lijst met per lidstaat de in aanmerking komende steungebieden onder a).

[2] NUTS: Nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek.

[3] Bijlage I bevat de specifieke verdeling van het vooraf vastliggende bevolkingsaandeel onder c) per lidstaat.

[4] In bijlage II bij de richtsnoeren wordt de methode voor de verdeling van het niet vooraf vastliggende bevolkingsaandeel onder c) beschreven.



vangnet en een ondergrens voor het bevolkingsaandeel^[5]. In de richtsnoeren worden vijf criteriareeksen bepaald die gericht zijn op sociaaleconomische problemen (bbp per hoofd van de bevolking, werkloosheid), geografische problemen (afgelegen ligging) of structurele problemen (ingrijpende structurele veranderingen, achteruitgang) en die door de lidstaten moeten worden gehanteerd bij het aanwijzen van niet vooraf vastliggende steungebieden onder c).

De bovengrenzen voor de maximale steunintensiteit in steungebieden onder c) bedragen:

- 15 % BSE in dunbevolkte gebieden en in gebieden (NUTS III-regio's of delen van NUTS III-regio's) die een landsgrens delen met een land buiten de Europese Economische Ruimte (EER) of de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA);
- 10 % BSE in niet vooraf vastliggende steungebieden onder c).

Deze bovengrenzen kunnen worden verhoogd in voormalige steungebieden onder a) (van 10 % BSE naar 15 %) en in steungebieden onder c) die grenzen aan een steungebied onder a). De maximale steunintensiteit kan voor kleine ondernemingen met maximaal 20 % worden verhoogd en voor middelgrote ondernemingen met maximaal 10 %.

D. Aanmelding en tussentijdse evaluatie

Overeenkomstig de bepalingen van de richtsnoeren moest elke lidstaat de Commissie één enkele regionale-steunkaart doen toekomen die geldig is voor de periode van 1 juli 2014 tot en met 31 december 2020. Deze kaarten zijn door de Commissie bestudeerd en goedgekeurd, en tevens bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie, waardoor zij een integrerend onderdeel van de richtsnoeren vormen.

In 2016 heeft een herziening plaatsgevonden van de gebieden die in aanmerking komen voor regionale steun (tussentijdse herziening van regionale-steunkaarten). De herziene regionale-steunkaarten zijn van kracht van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2020.

E. Verslaglegging en monitoring

De lidstaten houden gedurende tien jaar vanaf het tijdstip waarop de steun werd toegekend gedetailleerde dossiers bij over alle steunmaatregelen en dienen bij de Commissie het volgende in:

- jaarverslagen;
- informatie over elke steunmaatregel van meer dan 3 miljoen euro.

STAATSSTEUN EN COHESIEBELEID

De projecten die (in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen) door het cohesiebeleid worden ondersteund, moeten in overeenstemming zijn met het nationale recht en het recht van de Unie^[6]. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om ervoor te zorgen dat hun steunregelingen in overeenstemming

[5] Het niet vooraf vastliggende bevolkingsaandeel onder c) en de hiervoor genoemde aanpassingen worden beschreven in bijlage I.

[6] Artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van 17 december 2013.



zijn met de wetgeving inzake staatssteun, waaronder de regels inzake regionale staatssteun. In verband hiermee dienen de lidstaten de in het kader van hun (operationele) programma's geplande steunmaatregelen te analyseren en potentiële kennisgevingsverplichtingen na te komen. Het strategische programmeringsproces in het kader van het cohesiebeleid en de analyse van de steun op grond van de staatssteunregels blijven gescheiden, maar het is in bepaalde gevallen mogelijk om voor de rechtvaardiging van staatssteun gebruik te maken van de analyse waar de cohesiebeleidsinterventies op zijn gebaseerd.

Het wetgevingskader^[7] omvat expliciete verwijzingen naar de staatssteunregels, met name in verband met financieringsinstrumenten, inkomstengenererende acties, publiek-private partnerschappen, de duurzaamheid van acties, et cetera. Om de doeltreffende toepassing van de staatssteunregels door de lidstaten te bevorderen, wordt de uitbetaling van middelen bovendien afhankelijk gesteld van de nakoming van verplichtingen (ex-antevoorwaarden)^[8], waaronder afspraken in de lidstaten om op dit gebied personeel op te leiden en de administratieve capaciteit te versterken.

De toepassing van regels inzake overheidssteun is een van de lastige onderdelen van de toepassing van het cohesiebeleid. Op dit gebied worden er door controleurs regelmatig fouten geconstateerd.

In november 2018 heeft de Raad Verordening (EU) 2018/1911 vastgesteld tot wijziging van Verordening (EU) 2015/1588 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen. Beoogd wordt de financieringsprogramma's van de EU beter te doen aansluiten op de staatssteunregels. De wijzigingen hebben betrekking op: nationale financiering in combinatie met de instrumenten van het InvestEU-fonds; onderzoek, ontwikkeling en innovatie (Horizon Europa en het excellentiekeurmerk); steun voor Europese territoriale samenwerking.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft herhaaldelijk uiting gegeven aan zijn bezorgdheid over de verenigbaarheid van economische, sociale en territoriale cohesie enerzijds en de mededingingsregels anderzijds.

Tijdens het (in 2012 opgestarte) proces tot modernisering van het staatssteunbeleid, in het kader waarvan de Commissie overeenkomstig artikel 109 VWEU haar voorstellen heeft gepresenteerd, is het Parlement slechts geraadpleegd en had het geen zeggenschap wat betreft de goedkeuring van richtsnoeren. In zijn resolutie van 12 juni 2013 over regionaal beleid als onderdeel van bredere regelingen inzake staatssteun steunde het Parlement echter de ontwerp-richtsnoeren van de Commissie, verzocht het om meer samenhang tussen de AGVV en andere richtsnoeren en trok het in twijfel of de staatssteunregels wel in overeenstemming zijn met de uitvoering van de instrumenten voor het cohesiebeleid (de Europese structuur- en investeringsfondsen), met name wat betreft de gelijke behandeling van gebieden die in het kader van het cohesiebeleid tot dezelfde categorie regio's behoren. Het Parlement verzocht het

[7]Verordening (EU) nr. 1303/2013 van 17 december 2013.

[8]Deel II van bijlage XI bij Verordening (EU) nr. 1303/2013 van 17 december 2013.



totale aandeel van de regionale steun te handhaven of te verhogen tot boven de eerdere bovengrens van 45 % en steunde de totstandbrenging van een vangnet voor voormalige steungebieden onder a) en speciale bepalingen voor dunbevolkte en ultraperifere gebieden en eilanden. Bovendien werd gesteld dat er specifieke afwijkingen mogelijk moeten zijn, met name in gebieden die zwaar getroffen zijn door de economische crisis. Het Parlement is van mening dat staatssteun hoofdzakelijk aan kmo's moet worden verstrekt, maar dat het uitsluiten van grote ondernemingen tot het verlies van banen kan leiden.

Daarom moeten dergelijke ondernemingen in steungebieden onder c) voor steun in aanmerking blijven komen. Deze steunverlening zou echter aan een bijzondere controle moeten worden onderworpen.

In zijn resolutie van 13 september 2016 over de uitvoering van de thematische doelstelling "Vergroting van de concurrentiekracht van mkb-bedrijven" verzocht het Parlement de Commissie om voorwaarden op te stellen voor overheidssteun die niet nadelig uitpakken voor kmo's en die in overeenstemming zijn met de steun voor ondernemingen in het kader van het cohesiebeleid, en volledig gebruik te maken van steunregelingen op basis van de AGVV, en voorts het verband te verduidelijken tussen de regelgeving inzake ESI-fondsen voor kmo's en de voorschriften voor staatssteun.

In zijn resolutie van 17 april 2018 over de versterking van de economische, sociale en territoriale cohesie in de Europese Unie: het zevende verslag van de Europese Commissie achtte het Parlement het noodzakelijk de staatssteunprocedures die naleving vereisen te versnellen. Daarnaast gaf het Parlement aan positief te staan tegenover een meer coherente behandeling van de Europese fondsen die rechtstreeks worden beheerd en van de cohesiefondsen waarmee ook staatssteun gemoeid is.

In zijn resolutie van 6 juli 2017 over de bevordering van cohesie en ontwikkeling in de ultraperifere gebieden van de EU: uitvoering van artikel 349 VWEU verzocht het Parlement de Commissie om zich bij de richtsnoeren voor regionale steunmaatregelen en de AGVV meer te baseren op artikel 107, lid 3, onder a), en artikel 349 VWEU, teneinde bij te dragen aan de economische en sociale ontwikkeling van de ultraperifere gebieden en ervoor te zorgen dat met deze gebieden meer rekening wordt gehouden.

Diána Haase / Marek Kołodziejski
04/2019

