

Flexibele procedure kleinschalige staatssteun gewenst

Decentrale overheden worden zich steeds bewuster van de risico's die ze lopen als eigen besluiten niet voldoen aan de Europese wetgeving voor staatssteun. In het verleden hebben klachten van concurrerende ondernemingen geleid tot onderzoek door de Europese Commissie. Ook het onderzoek van afgelopen jaar, naar gemeentelijke steun aan enkele Nederlandse jachthavens, werd ingeleid na een klacht van een concurrent. Een onderzoeksprocedure van precies een jaar eindigde met een voor de gemeenten gunstige beschikking. Op 6 februari 2003 werd officieel bekend dat onder andere Nijkerk en Enkhuizen toch geen staatssteun hadden verleend.

Staatssteun (overheidssteun) is in beginsel verboden. Er is sprake van steun als aan alle voorwaarden van artikel 87 van het EG-Verdrag is voldaan: een overheid heeft een financieel voordeel aan een bepaalde onderneming toegekend, die deze niet onder normale marktomstandigheden zou hebben gekregen, en daarmee wordt de concurrentie vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloed. In Nijkerk en Enkhuizen bleek het voordeel, dat de plaatselijke zeilverenigingen zonder winsttoegmerk hadden verworven, geen invloed te hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten. Aan een van de criteria was dus niet voldaan.

Uitsluitend de Commissie is bevoegd om te beslissen of de staatssteun alsnog kan worden verleend. Decentrale overheden moeten, behoudens enkele uitzonderingen, de Commissie vooraf op de hoogte stellen van hun plannen om staatssteun te verlenen. Deze verplichting is veeleisend en vergt een gedegen kennis van de Europese staatssteunregels.

Recentelijk tekent zich in Brussel een verschuiving af. In Europa van 25 landen zal de Commissie meer werk aan haar toezichthoudende bevoegdheid hebben. Eurocommissaris Monti van mededingingsbeleid heeft daarom aangegeven prioriteit aan de 'grote' steunzaken te geven. Dat het onderzoek naar kleinschalige steun geen voorrang zal hebben, blijkt ook uit enkele recente beschikkingen van de Commissie.

In deze beschikkingen ging het om subsidies voor lokale zwembaden, ziekenhuizen of historische gebouwen, die geen invloed bleken te hebben op de gemeenschappelijke markt. Een jaarlijkse subsidie aan een particuliere exploitant van een zwembad in Dorsten, Duitsland, werd niet als staatssteun erkend omdat de sportinfrastructuur hoofdzakelijk door de inwoners van de stad en de naburige gemeenten werd gebruikt. Een ander voorbeeld was een subsidie aan een aantal ziekenhuizen in Ierland. De betrokken regeling voorzag in fiscale voordelen aan personen die investeerden in vooral lokale ziekenhuizen met een capaciteitstekort. Volgens de Commissie zou de maatregel niet leiden tot de oprichting van ziekenhuizen die patiënten uit andere lidstaten zouden kunnen aantrekken. Aan dit lijstje kunnen nu de Nederlandse jachthavens worden toegevoegd: men verwacht niet dat de verleende steun de jachthavens aantrekkelijker zou maken voor pleziervaarders uit andere lidstaten.

De beschikkingenpraktijk lijkt op het eerste oog gunstig voor de decentrale overheden. Echter, men mag niet stellen dat voortaan alle gemeentelijke steun aan jachthavens, zwembaden en ziekenhuizen a-priori geen staatssteun is en daarom niet hoeft te worden gemeld bij de Commissie. Elk geval dient nog steeds op zijn eigen merites te worden beoordeeld. En de valkuil is de beoordeling van het effect op de handel. Uit de jurisprudentie

van het Europees Hof van Justitie blijkt dat het lokale karakter van een activiteit of een klein steunbedrag nog niet betekent dat er geen invloed is op het handelsverkeer. Ook al is de begunstigde onderneming klein of neemt zij geen deel aan de grensoverschrijdende activiteiten, dan nog is staatssteun niet uitgesloten. Het is voor een gemeente onbegonnen werk om per geval op basis van een marktanalyse met zekerheid vast te stellen dat er geen effect is op het handelsverkeer. Bovendien kan alleen de Commissie de twijfel wegnemen.

Om rechtszekerheid te vergroten en administratieve lasten te verkleinen, heeft de Commissie in januari twee voorstellen gedaan voor nieuwe kaders voor de beoordeling van kleinschalige steun, inmiddels bekend als LASA (*Limited amount of state aid*) en LET (*Limited effect on trade*) tests. Steun van geringe omvang aan de ene kant, en steun met merkbaar weinig invloed op het intracommunautaire handelsverkeer aan de andere kant, zullen flexibeler worden behandeld. Bedragen tussen 100.000¹ en 1 miljoen euro per onderneming over drie jaar worden gezien als geringe steun en worden beoordeeld aan de hand van de LASA test. Bij steun met beperkte invloed op de handel (LET) gaat het bij uitstek om activiteiten met lokaal karakter; activiteiten waarvoor geen markt in het buitenland bestaat. De Commissie noemt een aantal sectoren, bijvoorbeeld afvalverwerking, projectontwikkeling, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, verenigingen, bibliotheken, musea en andere culturele activiteiten. De steun onder de LET dient wel onder 3 miljoen euro per jaar te blijven.

Beide voorstellen laten nog veel vragen open. Flexibiliteit van de kant van de Commissie betekent in ieder geval geen afschaffing van de meldingsplicht. Er is ook nog geen inzicht in de nieuwe beoordelingsprocedures. Individuele ad-hoc maatregelen, die juist door gemeenten vaak worden toegepast, worden slechts beperkt toegestaan. Voor decentrale overheden lijken de voorstellen in hun huidige vorm slechts beperkte voordelen te bieden. Dat neemt niet weg dat duidelijke regels voor kleinschalige steun met weinig effect op de Europese markt wenselijk zijn. Voor lokale gevallen als Enkhuizen en Nijkerk, waar het om steun van respectievelijk 400.000 en 300.000 euro ging, zou een 'flexibele' beoordeling of zelfs vrijstelling van meldingsplicht gunstiger zijn dan de onzekerheid van een onderzoek van een jaar.

Mr. J.G.C. Wiebenga

De auteur is voorzitter van het Kenniscentrum Europa decentraal en lid van de Raad van State.

¹ Steunbedragen onder 100.000 euro zijn vrij van meldingsplicht.