



Brussel, 6.6.2018
COM(2018) 398 final

2018/0222 (NLE)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU) 2015/1588 van de Raad van 13 juli 2015 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

(Voor de EER relevante tekst)

TOELICHTING

De Commissie heeft op 2 mei 2018 haar voorstel voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK) ingediend (COM(2018) 321 final). Op basis daarvan stelt de Commissie een aantal horizontale en sectorale EU-financieringsprogramma's voor die enerzijds inspelen op nieuwe uitdagingen en anderzijds succesvolle, reeds bestaande activiteiten in stand houden.

Dit voorstel tot wijziging van de machtigingsverordening van de EU inzake staatssteun (Verordening (EU) 2015/1588 van de Raad) heeft als doel de wisselwerking tussen deze EU-financieringsprogramma's en de staatssteunregels te verbeteren. Het zal de Commissie in staat stellen de huidige regels voor staatssteun gericht aan te passen, zodat nationaal geld – inclusief dat van de Europese structuur- en investeringsfondsen die op nationaal niveau worden beheerd – en EU-middelen die centraal door de Commissie worden beheerd, zo naadloos mogelijk kunnen worden gecombineerd, zonder de concurrentie op de eengemaakte markt van de EU te verstoren.

Het doel van de EU-staatssteunregels is om ervoor te zorgen dat overheidsuitgaven de concurrentie tussen bedrijven op de eengemaakte markt van de EU niet verstoren op basis van drie kernbeginselen:

- Gemeenschappelijk belang: Overheidsuitgaven moeten worden gebruikt voor algemene beleidsdoelstellingen zoals het stimuleren van investeringen, onderwijs en opleiding, regionale cohesie, onderzoek en ontwikkeling, het verbeteren van digitale, vervoers- en energienetwerken, en het bestrijden van vervuiling en klimaatverandering.
- Additionaliteit: Overheidsuitgaven moeten een tekort aanvullen en mogen particuliere investeringen niet verdringen of vervangen.
- Kosteneffectiviteit: Overheidsuitgaven mogen niet hoger zijn dan wat nodig is om de beleidsdoelstelling te bereiken.

Centraal door de Commissie beheerde EU-fondsen die niet onder de beoordelingsvrijheid van de lidstaten vallen (zoals de programma's Cosme, Horizon Europa of Digitaal Europa), zijn geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Wanneer een lidstaat echter aanvullende nationale financiering verstrekt voor een project of een financieringsinstrument dat wordt geflankeerd door centraal beheerde EU-fondsen, of in een centraal beheerd fonds middelen bijdraagt waarover hij een zekere mate van beoordelingsvrijheid behoudt, dan zijn de staatssteunregels echter van toepassing op het deel van de financiering waarover de lidstaat beoordelingsvrijheid heeft.

Evenzo hebben de lidstaten meer zeggenschap over EU-middelen onder gedeeld beheer, zoals in het geval van de Europese structuur- en investeringsfondsen, waaronder het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) alsook het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO). Bij dit soort financiering gaat het daarom over staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, die aan staatssteuntoezicht onderworpen zijn.

In dit verband is het juiste evenwicht tussen de regels voor EU-middelen en die voor staatssteun belangrijk om de best mogelijke impact van het MFK te garanderen en onnodige complicaties te voorkomen. Dit is in het bijzonder belangrijk in situaties waarbij een project wordt gefinancierd met zowel EU-middelen die centraal door de Commissie worden beheerd als met middelen die onder zeggenschap van de lidstaten staan. Om de behandeling van dergelijke situaties voor lidstaten, financiële intermediairs en projectontwikkelaars te

vereenvoudigen, moeten de regels voor EU-middelen en staatssteun coherent zijn. Daarom omvatten de voorstellen van de Commissie voor EU-middelen de basisprincipes van het staatssteuntoezicht, bijvoorbeeld dat staatssteun een aanvulling moet vormen op particuliere financiering in plaats van ze te verdringen; deze basisprincipes moeten verder worden ontwikkeld en de koers uitzetten voor de uitvoering. Dat is ook de reden waarom de Commissie tegelijk voorstelt de staatssteunregels in kwestie verder te vereenvoudigen.

In dit verband speelt Verordening (EU) 2017/1084 van de Commissie van 14 juni 2017¹ (algemene groepsvrijstellingsverordening) een belangrijke rol. Deze verordening verklaart bepaalde soorten steun verenigbaar met de interne markt en stelt de lidstaten in staat steunmaatregelen rechtstreeks uit te voeren zonder dat ze vooraf door de Europese Commissie moeten worden goedgekeurd.

Wijzigingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening kunnen op drie gebieden de wisselwerking tussen de EU-financieringsprogramma's en de staatssteunregels verbeteren.

Nationale financiering in combinatie met de instrumenten van het InvestEU-fonds

De Commissie heeft vandaag haar voorstel voor het nieuwe InvestEU-fonds² ingediend, namelijk één pakket regels voor alle financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties in de volgende EU-begroting. Het voorstel zorgt ervoor dat de Commissie een belangrijke rol speelt bij het selecteren van ondersteunde projecten en regelingen in overeenstemming met een gemeenschappelijk EU-belang, en dat overheidssteun een aanvulling zal vormen op particuliere investeringen, transparant zal zijn en dat de uitwerking ervan zal worden geëvalueerd. Het ontwerp van het InvestEU-fonds omvat reeds belangrijke staatssteunbeginselen. Zodra deze beginselen worden omgezet in voldoende duidelijke regels voor de werking van het fonds, zijn slechts beperkte aanvullende vereisten op het gebied van staatssteun nodig om de concurrentie op de eengemaakte markt te beschermen wanneer geld van de lidstaten gecombineerd wordt met EU-geld in het InvestEU-fonds. Op basis daarvan kunnen de desbetreffende staatssteunregels worden vastgelegd in de algemene groepsvrijstellingsverordening als aanvulling op een verordening betreffende het InvestEU-fonds en de investeringsrichtsnoeren voor het InvestEU-fonds die de nodige waarborgen bieden. Een dergelijke wijziging van de algemene groepsvrijstellingsverordening kan ervoor zorgen dat geld van de lidstaten, via of met steun van het InvestEU-fonds, vrijgesteld wordt van voorafgaande aanmelding aan de Commissie op grond van de staatssteunregels, wat een gestroomlijnde en efficiënte uitvoering van het InvestEU-fonds verzekert.

Onderzoek, ontwikkeling en innovatie

Vandaag heeft de Commissie ook haar voorstel ingediend voor Horizon Europa³. Volgens dat voorstel maken bepaalde onderzoeksprojecten van kleine en middelgrote ondernemingen kans op het "excellentiekeurmerk". Dat houdt in dat ze door de Commissie "excellent" worden bevonden en dat ze volgens de strenge EU-voorschriften in aanmerking komen voor EU-financiering. Alleen ontvangen ze geen daadwerkelijke financiering met als enige reden de budgettaire beperkingen van het EU-fonds. Dergelijke projecten kunnen hun volledige financiering van de lidstaten krijgen (inclusief uit de structuurfondsen) zonder voorafgaande goedkeuring van de Commissie. Door het ontwerp van het Horizon Europa-voorstel van de Commissie met betrekking tot de projecten met "excellentiekeurmerk" en de relatief beperkte financiële steun zijn er geen mededingingsbezwaren.

¹ PB L 156 van 20.6.2017, blz. 1.

² COM(2018)439

³ COM(2018)441

Evenzo kunnen OOI-projecten die geëvalueerd en geselecteerd zijn in overeenstemming met de voor Horizon Europa geldende regels, en die gezamenlijk door Horizon Europa en de lidstaten worden gefinancierd (inclusief uit de structuurfondsen) en waaraan ten minste drie lidstaten deelnemen, worden uitgevoerd zonder een bijkomende toetsing van het financieringsdeel van de lidstaten aan de staatssteunregels. Dat zou kunnen omdat de regels voor projecten om in aanmerking te komen voor steun van Horizon Europa – zoals ontworpen in het Commissievoorstel – alle mededingingsbezwaren wegnemen, in het bijzonder omdat projecten moeten voldoen aan gemeenschappelijke doelstellingen inzake EU-belang en omdat duidelijk omschreven marktfalen aangepakt wordt.

Europese territoriale samenwerking

Jarenlang was het bevorderen van Europese territoriale samenwerking een belangrijke prioriteit in het cohesiebeleid van de EU. Volgens de huidige staatssteunregels kunnen dergelijke projecten al met overheidsgeld worden gefinancierd. In de afgelopen jaren heeft de Commissie aanzienlijke ervaring opgedaan met betrekking tot steunmaatregelen ter bevordering van projecten voor Europese territoriale samenwerking. Een verdere uitbreiding van deze steunmaatregelen die volgens de algemene groepsvrijstellingsverordening zijn toegestaan, kan daarom worden overwogen.

De rechtsgrondslag van de algemene groepsvrijstellingsverordening, dat wil zeggen Verordening (EU) 2015/1588 van de Raad van 13 juli 2015 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 VWEU op bepaalde soorten horizontale steunmaatregelen (codificatie) (de "machtigingsverordening")⁴, moet daarom worden gewijzigd, zodat de Commissie alle passende maatregelen in de algemene groepsvrijstellingsverordening kan opnemen na raadpleging van alle belanghebbenden en van het raadgevend comité van de lidstaten.

1. DOEL EN ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

De machtigingsverordening stelt de Commissie in staat door middel van verordeningen te verklaren dat bepaalde soorten steunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt en vrijgesteld zijn van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om steun voor kleine en middelgrote ondernemingen, voor onderzoek en ontwikkeling, of voor milieubescherming. De Commissie stelt nu voor om twee bijkomende soorten steunmaatregelen toe te voegen.

Het voorstel om in de machtigingsverordening **twee nieuwe soorten steunmaatregelen** op te nemen, stelt de Commissie in staat om groepsvrijstellingen op basis van een definitie van duidelijke verenigbaarheidscriteria goed te keuren, en ervoor te zorgen dat de gevolgen voor de concurrentie en het handelsverkeer tussen de lidstaten beperkt blijven. Door dergelijke groepsvrijstellingen goed te keuren, is het mogelijk om de administratieve procedures voor de lidstaten en de Commissie aanzienlijk te vereenvoudigen op basis van vooraf duidelijk omschreven voorwaarden voor verenigbaarheid. Het voorstel om nieuwe soorten steunmaatregelen in de machtigingsverordening op te nemen houdt echter niet in dat deze nieuwe soorten onmiddellijk onder de groepsvrijstelling vallen noch dat alle maatregelen binnen een bepaalde soort volledig zouden worden vrijgesteld.

Nieuwe soorten steunmaatregelen die volgens het voorstel in de machtigingsverordening moeten worden opgenomen

⁴ PB L 248 van 24.9.2015, blz. 1.

Financiering door de lidstaten via of met steun van financieringsinstrumenten of begrotingsgaranties van de EU die centraal door de Commissie worden beheerd

De afgelopen jaren is het belang van EU-financieringsinstrumenten en -begrotingsgaranties voor steunverlening op veel gebieden toegenomen. Dat zal verder toenemen onder het meerjarig financieel kader na 2020. De voorstellen van de Commissie voor financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties van de EU die centraal door de Commissie worden beheerd, bevatten belangrijke waarborgen om ongegronde verstoringen van de concurrentie te voorkomen. Bovendien zijn ze doorgaans minder verstoringend dan subsidies met een vergelijkbaar bedrag, omdat het meestal over kleinere steunbedragen gaat. Zo houdt een niet-marktconforme garantie voor een lening van bijvoorbeeld 100 miljoen EUR doorgaans alleen in dat het steunbedrag gelijk is aan het verschil tussen een marktconforme garantiepremie en de feitelijk door de begunstigde betaalde garantiepremie, wat een aanzienlijk lager bedrag is dan de volledige 100 miljoen EUR.

Daarom moet de Commissie in staat worden gesteld een groepsvrijstelling toe te kennen voor financiële steun door lidstaten via of met steun van financieringsinstrumenten of begrotingsgaranties van de EU die centraal door de Commissie worden beheerd, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Het afstemmen van zulke steun op de voorwaarden die van toepassing zijn op centraal beheerde financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties van de EU, zoals uitgevoerd door organen van de Unie, zorgt er volgens de Commissie voor dat steun van lidstaten geen aanleiding geeft tot aanzienlijke verstoringen van de concurrentie en dat het mogelijk is om duidelijke verenigbaarheidsvoorwaarden voor deze steun te definiëren.

Steun voor Europese territoriale samenwerking

Jarenlang was het bevorderen van Europese territoriale samenwerking een belangrijke prioriteit in het cohesiebeleid van de EU. Steun voor kleine en middelgrote ondernemingen voor kosten die bij projecten voor Europese territoriale samenwerking worden gemaakt, is reeds vrijgesteld op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Bijzondere bepalingen voor regionale steun voor investeringen door zowel kleine als grote ondernemingen zijn ook opgenomen in de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020⁵ en in het deel regionale steun van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Dit betekent dat de Commissie aanzienlijke ervaring heeft opgedaan met betrekking tot steunmaatregelen ter bevordering van projecten voor Europese territoriale samenwerking. Daarom moet de Commissie in staat gesteld worden financiering ter ondersteuning van deze projecten vrij te stellen.

2. SAMENHANG MET ANDERE BELEIDSTERREINEN EN DOELSTELLINGEN VAN DE UNIE

Dit voorstel houdt nauw verband met het meerjarig financieel kader en met de verschillende uitgavenprogramma's die de Commissie voorstelt.

Aanvullende nationale financiering verstrekt aan projecten die worden ondersteund door centraal beheerde EU-fondsen vormt staatssteun op grond van artikel 107, lid 1, VWEU. Dit voorstel is bedoeld om de combinatie van dergelijke staatsmiddelen met centraal door de Commissie beheerde financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties van de EU te vergemakkelijken om rechtszekerheid te bieden en er tegelijk voor te zorgen dat verstoringen van de concurrentie beperkt blijven.

⁵ PB C 209 van 23.7.2013, blz. 1.

Het bevorderen van projecten voor Europese territoriale samenwerking is al vele jaren een belangrijke prioriteit voor het cohesiebeleid van de EU en zal door dit voorstel verder worden vergemakkelijkt.

3. JURIDISCHE ASPECTEN

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 109 VWEU, op grond waarvan de Raad alle dienstige verordeningen kan vaststellen en met name de voorwaarden voor de toepassing van artikel 108, lid 3, VWEU kan bepalen alsmede de van die procedure vrijgestelde soorten steunmaatregelen. De Raad neemt met gekwalificeerde meerderheid een besluit, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement.

- **Subsidiariteit en evenredigheid**

Het voorstel betreft een gebied dat onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt. Het subsidiariteitsbeginsel is derhalve niet van toepassing.

Dit voorstel gaat niet verder dan wat noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, en is derhalve in overeenstemming van het evenredigheidsbeginsel.

- **Keuze van instrumenten**

Voorgesteld instrument: verordening.

Een verordening is het enige geschikte rechtsinstrument om Verordening (EU) 2015/1588 te wijzigen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU) 2015/1588 van de Raad van 13 juli 2015 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

(Voor de EER relevante tekst)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 109,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement⁶,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Verordening (EU) 2015/1588 van de Raad van 13 juli 2015 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten horizontale steunmaatregelen⁷ kent de Commissie de bevoegdheid toe bij verordening te verklaren dat bepaalde specifieke soorten steunmaatregelen verenigbaar zijn met de interne markt en vrijgesteld zijn van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, van het Verdrag.
- (2) Centraal beheerde EU-fondsen, dat wil zeggen fondsen onder direct of indirect beheer van de Unie (met uitsluiting van fondsen onder gedeeld beheer samen met de lidstaten), ondersteunen steeds vaker activiteiten in het gemeenschappelijk belang van de EU via financieringsinstrumenten of begrotingsgaranties, en leveren daardoor een bijzonder waardevolle bijdrage aan groei en cohesie. De Commissie moet in staat worden gesteld te verklaren dat, onder bepaalde voorwaarden, de door de lidstaten verleende steunmaatregelen via of met steun van dergelijke centraal beheerde financieringsinstrumenten of begrotingsgaranties verenigbaar zijn met de interne markt en niet onderworpen zijn aan de aanmeldingsverplichting. Zulke steunmaatregelen geven volgens de Commissie geen aanleiding tot aanzienlijke verstoringen van de concurrentie omdat ze afgestemd zijn op de voorwaarden van de desbetreffende financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties, zoals uitgevoerd door organen van de Unie, en omdat duidelijke verenigbaarheidsvoorwaarden kunnen worden vastgesteld.
- (3) Het bevorderen van Europese territoriale samenwerking is een belangrijke prioriteit van het EU-cohesiebeleid. De Commissie moet in staat worden gesteld te verklaren dat, onder bepaalde voorwaarden, steunmaatregelen voor projecten voor Europese

⁶ PB C , blz. .

⁷ PB L 248 van 24.9.2015, blz. 1.

territoriale samenwerking verenigbaar zijn met de interne markt en niet onderworpen zijn aan de aanmeldingsverplichting. Volgens de Commissie hebben dergelijke steunmaatregelen slechts beperkte gevolgen voor de concurrentie en het handelsverkeer tussen de lidstaten en kunnen duidelijke verenigbaarheidsvoorwaarden worden vastgesteld.

- (4) Het toepassingsgebied van Verordening (EU) nr. 2015/1588 moet derhalve worden uitgebreid tot deze soorten steunmaatregelen.
- (5) Verordening (EU) 2015/1588 moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

In artikel 1, lid 1, onder a), van Verordening (EU) 2015/1588 wordt het volgende toegevoegd:

"(xv) financiering via of met steun van centraal beheerde financieringsinstrumenten of begrotingsgaranties van de EU, waarbij de steunmaatregelen bestaan in aanvullende financiering die met staatsmiddelen wordt bekostigd;

(xvi) projecten die worden ondersteund door EU-programma's voor Europese territoriale samenwerking."

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter