

Toelichting bij het voorstel voor de gerichte AGVV-herziening

Deze notitie wil het doel en de reikwijdte verduidelijken van het voorstel om de [algemene groepsvrijstellingsverordening](#)¹ (“AGVV”) te herzien in het licht van de uitkomsten van de brede evaluatie van het staatssteunbeleid en de [Fitness Check](#)². Ook is het de bedoeling om de bepalingen van de AGVV af te stemmen op die van een aantal staatssteunrichtsnoeren³. Deze notitie hoort bij de publieke consultatie over dit AGVV-voorstel. Deze herziening volgt op de herziening van de AGVV die op 23 juli 2021 is goedgekeurd.

Wanneer overheidsfinanciering voldoet aan de voorwaarden voor staatssteun zoals die zijn bepaald in artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”), moet deze in principe bij de Commissie worden gemeld en mag deze pas worden geïmplementeerd nadat de Commissie daarvoor goedkeuring heeft gegeven. De beginselen die aan de EU-staatssteunregels ten grondslag liggen, moeten ervoor zorgen dat overheidsfinanciering geen oneerlijke concurrentie veroorzaakt voor ondernemingen die op de interne markt in de EU actief zijn. Meer bepaald helpen deze beginselen ervoor te zorgen dat overheidsmiddelen particuliere investeringen niet vervangen, dat deze middelen brede beleidsdoelstellingen dienen en dat de betrokken bedragen niet groter zijn dan wat nodig is om die doelstellingen te behalen. Lidstaten hoeven staatssteun niet bij de Commissie te melden indien de betrokken steun onder de-minimis-regels valt of aan alle desbetreffende AGVV-criteria voldoet.

De aanpassingen waarover deze openbare raadpleging gaat, moeten de AGVV gericht wijzigen. Zo haakt deze nauw aan bij de betrokken staatssteunrichtsnoeren die parallel hiermee worden herzien, en kunnen de regels gericht inspelen op ontwikkelingen op het gebied van markten en technologie, maar ook op de nieuwe prioriteiten van de Commissie, met name de Europese Green Deal, de industriestrategie en de digitale strategie. Deze wijziging vereenvoudigt en verduidelijkt die regels verder. Daardoor vergroot de rechtszekerheid en kunnen lidstaten gemakkelijker steunmaatregelen uitvoeren die de groene en digitale transitie bevorderen, terwijl eventuele concurrentievervalsingen tot een minimum beperkt blijven.

Meer concreet wordt voorgesteld om de AGVV te herzien, zodat lidstaten staatssteunmaatregelen op de volgende terreinen kunnen uitrollen zonder dat die vooraf hoeven te worden aangemeld:

- Regionale steun;
- Risicofinancieringssteun;
- Onderzoeks-, ontwikkelings- en innovatiesteun (“O&O&I-steun”);
- Milieu- en energiesteun.

¹ 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 (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1). Houdt u er rekening mee dat de exercitie van een gerichte herziening van de AGVV die de interactie tussen staatssteunregels en bepaalde EU-financieringsregels moet verbeteren, nog loopt. Volgens planning zou die in de tweede helft van juli 2021 moeten zijn afgerond.

² Gepubliceerd op 30 oktober 2020, zie: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2044-Fitness-check-of-2012-State-aid-modernisation-package-railways-guidelines-and-short-term-export-credit-insurance>

³ De richtsnoeren energie- en milieusteun, de richtsnoeren regionale steun, de kaderregeling voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie, en de richtsnoeren risicofinanciering.

Dit initiatief bouwt in sterke mate voort op bevindingen en gegevens die zijn verzameld in het kader van de Fitness Check die de Commissie voor de staatssteunregels heeft uitgevoerd. Deze werden aangevuld met de marktervaring van de Commissie en de ervaring die zij in haar beschikkingspraktijk heeft opgedaan. Het gaat hier om een maatregel die staatssteunrichtsnoeren op de betrokken terreinen flankeert. Een afzonderlijke effectbeoordeling voor dit initiatief werd dus niet noodzakelijk geacht.

1. Regionale steun

Nu de richtsnoeren regionale steun die vanaf 2022 zullen gelden, zijn goedgekeurd, moet de afdeling regionale steun van de AGVV daarop worden afgestemd om afwijkingen tussen beide reeksen regels te vermijden. Daarnaast komt er ook een kleine verduidelijking: de afschrijvingskosten die ontstaan door het gebruik van bepaalde activa in de periode dat die voor een O&O&I-project worden gebruikt, kunnen geen kosten zijn die voor regionale steun in aanmerking komen. Het gaat hier immers niet om investeringskosten in de betekenis die daaraan voor regionale steun wordt gegeven. Ook is de afdeling voor steun aan het midden- en kleinbedrijf (“kmo’s”) op een aantal punten aangepast. De definitie van initiële investeringen is nu dezelfde als bij regionale steun. Ook wordt voor in aanmerking komende kosten een bestaand verschilpunt tussen de afdelingen kmo-steun en regionale steun weggewerkt.

Dit wijzigingsvoorstel van de AGVV omvat met name de volgende aanpassingen:

- De sectorale toepassing voor regionale steun afstemmen (uitsluiting van bruinkool, opnemen van synthetische vezels en scheepsbouw, uitsluiting van steun voor breedband en onderzoeksinfrastructuur in de afdeling regionale steun, verduidelijk van de definitie van de sectoren vervoer en energie).
- De mogelijkheid uitbreiden om exploitatiesteun toe te kennen die ontvolking moet voorkomen of beperken. Tot dusver bestond die mogelijkheid alleen voor zeer dunbevolkte gebieden. Nu zal dat, net zoals in de richtsnoeren regionale steun, ook voor dunbevolkte gebieden kunnen.
- De aanmeldingsdrempels voor regionale steun licht bijstellen. Daardoor moet duidelijker worden wat de drempels zijn, rekening houdende met alle verschillende intensiteiten. Ook komt er zo ruimte voor hogere drempels voor kmo’s die een project van minder dan 50 miljoen EUR uitvoeren, waardoor zij niet het slachtoffer zijn van de “bijgesteld steunbedrag”-aanpak die voor grotere projecten van toepassing is.
- Van regionale steun kosten uitsluiten van gebouwen, gronden en uitrusting voor zover en zolang deze deel uitmaken van een op grond van de AGVV-regels gesteund O&O&I-project.
- De bewoording van de afdeling kmo-steun afstemmen op die voor regionale steun.

2. Risicofinancieringssteun

De resultaten van de Fitness Check bevestigden dat de in 2014 uitgerolde staatssteunregels voor risicofinanciering al bij al goed werkten. Zij bleken ook te hebben geholpen om het marktfalen aan te pakken waardoor kmo’s in de EU niet de nodige financiering kunnen aantrekken om te groeien en te slagen, zonder dat daarbij de mededinging al te sterk wordt verstoord. Tegelijk moet een aantal aanpassingen gebeuren om deze regels eenvoudiger te

kunnen interpreteren en toepassen. Ten slotte worden bij deze herziening van de regels ook de Europese Green Deal en de industriestrategie meegenomen (door bijvoorbeeld een “bonus” voor milieusteun, maar ook steun in de vorm van de overdracht van intellectuele-eigendomsrechten voor innovatieve start-ups).

De herziening van de richtsnoeren risicofinanciering is al van start gegaan en er heeft een openbare raadpleging plaatsgevonden om te peilen naar de standpunten van stakeholders en lidstaten. De richtsnoeren zijn de rechtsgrondslag om regelingen voor risicofinancieringssteun goed te keuren die buiten de AGVV vallen. Daarom moeten beide reeksen regels nauw op elkaar aansluiten en moet voor onderlinge coherentie worden gezorgd. Dit is dan ook de belangrijkste reden voor de voorgestelde aanpassingen van de AGVV-afdeling over steun voor toegang tot kmo-financiering – en voor de daarmee samenhangende definities in hoofdstuk I van de AGVV.

Alle aanpassingsvoorstellen zijn gebaseerd op bewijsmateriaal dat tijdens de Fitness Check is verzameld. De voorgestelde aanpassingen van de AGVV-bepalingen over risicofinanciering liggen in de lijn van de lopende herziening van de richtsnoeren risicofinanciering. De belangrijkste aanpassingen zijn:

- Het bestaande artikel 21 anders structureren door het op te splitsen in twee artikelen: één artikel over risicofinancieringssteun via financiële intermediairs en een tweede artikel over risicofinanciering in de vorm van fiscale stimuleringsmaatregelen voor natuurlijke personen die investeren in ondernemingen die in aanmerking komen. Het nieuwe artikel 21 is nu zo opgebouwd dat de drielaagige structuur van risicofinancieringssteun beter tot uiting komt: door investeerders – aan begunstigden – via financiële intermediairs.
- Aanpassen van het criterium om in aanmerking te komen, op grond waarvan ondernemingen risicofinancieringssteun kunnen ontvangen: in plaats van “zeven jaar na hun eerste commerciële verkoop” wordt dit nu “tien jaar na hun registratie en/of, in het geval van innovatieve ondernemingen, zeven jaar na hun eerste commerciële verkoop”.
 - Deze aanpassing tot “tien jaar na hun registratie” komt er om de AGVV eenvoudiger toepasbaar te maken: wat de registratie van een onderneming is, is duidelijk omschreven, terwijl “de eerste commerciële verkoop” voor meerdere interpretaties vatbaar is (voor in aanmerking komende kmo’s die zich niet hoeven te registreren, kan de periode van tien jaar om in aanmerking te komen, geacht worden van start te gaan op het ogenblik dat de kmo haar economische activiteit aanvangt of over die economische activiteit belasting moet betalen).
 - Voor innovatieve ondernemingen kunnen lidstaten het bestaande criterium “zeven jaar na hun eerste commerciële verkoop” blijven gebruiken. Zo wordt rekening gehouden met de feedback tijdens de publieke consultatie over de richtsnoeren risicofinancieringssteun dat dit soort ondernemingen in de sectoren biotech, gezondheidszorg en micro-elektronica soms investeringscycli van meer dan 10 jaar hebben. Innovatieve ondernemingen worden al gedefinieerd in de AGVV.
- Duidelijker maken wanneer er sprake is van een “uitbreiding van activiteiten”, waarbij de investeringen meer dan 50 % van de jaaromzet van een kmo moeten bedragen, wil

die kmo risicofinancieringssteun kunnen krijgen: in artikel 21 is nu sprake van “nieuwe economische activiteit” in plaats van het meer technische “nieuwe product- of geografische markten”. Voorts bevat het voorstel een groene bonus (de investering moet slechts meer dan 30 % van de jaaromzet van de kmo bedragen, en niet langer 50 %) voor investeringen die milieuprestaties verbeteren in lijn met de taxonomieverordening.

- Verduidelijken dat, om de maximaal gesteunde risicofinancieringsinvestering per begunstigde te berekenen, het uitstaande bedrag op het tijdstip van de toekenning van de steun in aanmerking moet worden genomen. Hierdoor kan de risicofinancieringsinvestering worden terugbetaald en kunnen verdere investeringen worden aangetrokken, zolang de begunstigde nog in aanmerking komt.
- De minimumdrempels verlagen voor particuliere participatie in risicofinancieringsinvesteringen in steungebieden in de zin van artikel 107, lid 3, punt a), VWEU. Deze geschakeerde benadering houdt rekening met het feit dat de toegang tot niet-bancaire financiering, zoals risicofinanciering, kan verschillen tussen en binnen lidstaten. Tegelijk wordt niet uit het oog verloren dat particuliere participatie een noodzakelijke voorwaarde is voor risicofinancieringssteun, omdat dit zorgt voor crowding-in, prudente risico-inschatting en de nodige financiële due diligence.
- Het toepassingsbereik verruimen van artikel 24 (over steun voor scoutingkosten om in aanmerking komende ondernemingen in kaart te brengen), zodat dit ook de kosten voor investeringsonderzoek in in aanmerking komende ondernemingen omvat. Dit biedt een antwoord op de uitdagingen in de durfkapitaalsector om informatieasymmetrie tegen te gaan waarmee deze ondernemingen worden geconfronteerd.
- Het toepassingsbereik van artikel 22 (over starterssteun) verruimen. Zo kan nu ook steun worden verleend in de vorm van een overdracht van intellectuele-eigendomsrechten (IPR) door een onderzoeksorganisatie waar de onderliggende intellectuele-eigendomsrechten zijn ontwikkeld, aan kleine en innovatieve ondernemingen die nieuwe producten of diensten op de markt moeten brengen.
- In de definitie duidelijk maken dat alleen particuliere entiteiten kunnen meetellen voor het bereiken van de vereiste bijdragen van investeerders in risicofinancieringsmaatregelen. Publieke en semi-publieke entiteiten, zoals nationale ontwikkelingsbanken en -instellingen of internationale financiële instellingen, kunnen hiervoor dus niet in aanmerking komen.
- In de definitie van innovatieve ondernemingen (die bijvoorbeeld verdubbelde starterssteun kunnen krijgen of de zo-even vermelde steun voor de overdracht van intellectuele-eigendomsrechten) ook de ontvangers opnemen die middelen van de Europese Innovatieraad (EIC) hebben gekregen of een EIC-excellentiekeurmerk hebben.

3. O&O&I-steun

De AGVV vult de bepalingen van het O&O&I-steunkader aan. Zij bepaalt de verenigbaarheidsvoorwaarden. Op basis daarvan kunnen lidstaten steunmaatregelen uitvoeren zonder dat die vooraf bij de Commissie hoeven te worden gemeld. Zoals aangekondigd bij de

herziening van het O&O&I-steunkader, zal de Commissie bij deze gerichte herziening van de AGVV in de AGVV-bepalingen op O&O&I-gebied een gerichte aanpassing doorvoeren die aansluit bij wat in het steunkader is voorgesteld. Dit moet voor de nodige coherentie zorgen bij de regels voor O&O&I-steun.

Met het oog daarop bevatten de herziene O&O&I-delen van de AGVV vooral de volgende gerichte verbeteringen:

- Bepaalde concepten en definities worden verduidelijkt. Allereerst is er het voorstel om te verduidelijken dat “digitale innovatiehubs” – ook die in het kader van het programma Digitaal Europa – kunnen kwalificeren als innovatieclusters in de zin van de AGVV. In de tweede plaats moeten de definities van “industriële ontwikkeling” en “experimentele ontwikkeling” worden aangepast, om duidelijk te maken dat deze ook O&O-activiteiten op het gebied van digitale technologie of digitale oplossingen omvatten. In de derde plaats wordt voorgesteld om te verduidelijken dat innovatieactiviteiten van kmo’s ook de brede toepassing van digitale oplossingen omvatten (zoals steun voor diensten van onderzoeksinfrastructuur, test- en experimenteerinfrastructuur, innovatieclusters of particuliere digitale deskundigen).
- Een nieuwe definitie en nieuwe verenigbaarheidscriteria invoeren voor het steunen van test- en experimenteerinfrastructuur, die het bedrijfsleven in hoofdzaak gebruikt voor O&O-activiteiten zoals het ontwikkelen en testen van nieuwe technologie. Dit kan ook helpen om O&O&I-investeringen aan te moedigen die bijdragen aan de dubbele transitie. Dit soort infrastructuur staat ook bekend als technologische infrastructuur.
- De voorwaarden voor steunverlening aan O&O-projecten op grond van artikel 25 AGVV vereenvoudigen, met name door extra mogelijkheden voor te stellen voor het gebruik van een vereenvoudigde methodiek voor het berekenen van indirecte kosten van O&O-projecten.

4. Milieu- en energiesteun

In het verlengde van de doelstellingen van de Green Deal is er het voorstel om het toepassingsgebied van de AGVV te verruimen door de reeks maatregelen die niet vooraf hoeven te worden aangemeld, uit te breiden en de aanmeldingsdrempels op te trekken voor klimaat-, energie- en milieubeschermingsmaatregelen – wanneer dat objectief te verdedigen valt. De voorgestelde uitbreiding is de neerslag van de handhavingspraktijk van de Commissie en houdt rekening met technologische en marktontwikkelingen. Tegelijk beperkt zij verstoringen van markt en mededinging, met name voor nieuwere en grotere maatregelen. De belangrijkste wijzigingen in het voorstel, die aansluiten bij het ontwerp voor herziene richtsnoeren klimaat-, milieu- en energiesteun, zijn:

Steun voor milieubescherming

- Het voorstel geeft lidstaten meer mogelijkheden om investeringen voor de reductie van CO₂-emissies te ondersteunen. Het legt namelijk specifiek vast op welke voorwaarden steun voor koolstofafvang en koolstofgebruik of -opslag verenigbaar is en van de aanmeldingsverplichting is vrijgesteld.
- Invoering van een nieuwe specifieke vrijstelling voor investeringssteun voor schone of emissievrije vervoermiddelen. Ook vult het voorstel de bepalingen over investeringssteun voor oplaad- en tankinfrastructuur aan die recentelijk zijn

opgenomen in het kader van de gerichte AGVV-herziening die het MFK 2021-2027 flankiert. Zo zal investeringssteun voor oplaadinfrastructuur ook i) infrastructuur voor de levering van emissiearme waterstof omvatten, alsmede ii) steun voor oplaad- en tankinfrastructuur die niet publiek toegankelijk is.

- Invoering van een “groene bonus” voor steun die de energieprestaties van gebouwen moet verbeteren, en om aan te zetten tot ambitieuze projecten voor gebouwenrenovatie. De bonus zou er zijn voor verbeteringen van de energieprestaties die een forse reductie opleveren van de vraag naar primaire energie.
- Het toepassingsgebied van de AGVV verruimen zodat dit ook investeringssteun omvat voor de rehabilitatie van natuurlijke habitats en ecosystemen, de bescherming en het herstel van de biodiversiteit en de uitvoering van nature-based solutions voor klimaatadaptatie en -mitigatie.
- Bestaande bepalingen inzake steun voor recycling en hergebruik van afval verruimen, zodat deze ook investeringssteun omvat voor andere investeringen die het niveau van de hulpbronnenefficiëntie moeten verhogen of bijdragen tot de transitie naar een circulaire economie.
- Bepalen dat steunregelingen in de vorm van belastingkortingen die op grond van de richtlijn energiebelastingen aan energie-intensieve bedrijven worden toegekend, een groepsvrijstelling krijgen. De begunstigen moeten daarvoor wel voldoen aan voorwaarden die moeten zorgen voor een toename van de energie-efficiëntie en voor investeringen in projecten die aanzienlijke verminderingen van de broeikasgasemissies van de begunstigde opleveren. Regelingen die niet aan deze voorwaarden voldoen, kunnen geen groepsvrijstelling krijgen. Wel bestaat de mogelijkheid om deze aan te melden voor toetsing aan de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie, die momenteel worden herzien. De Commissie ziet met name uit naar opmerkingen over de voorwaarden die met dit AGVV-voorstel worden ingevoerd.
- Een nieuwe vrijstellingscategorie invoeren voor steun in de vorm van kortingen op milieubelastingen of -heffingen, die nodig zijn voor bepaalde hulpbronnenintensieve sectoren.
- Extra flexibiliteit bieden door hogere steunintensiteiten vast te stellen, met name wanneer steun wordt toegekend in het kader van een tenderprocedure.

Steun ter bevordering van energie uit hernieuwbare energiebronnen

- De aanmeldingsdrempels optrekken, terwijl toch rekening wordt gehouden met de daling van de kosten van rijpe technologieën en de integratie daarvan in de markt.
- Rekening houden met de toegenomen rol van opslag bij de integratie van hernieuwbare energie in het elektriciteitsnet en een en ander afstemmen op de concept-richtsnoeren klimaat-, milieu- en energiesteun. Daarom wordt voorgesteld de vrijstellingen voor investerings- en exploitatiesteun voor hernieuwbare energie te verruimen, zodat deze ook gelden voor opslagprojecten die direct zijn aangesloten op nieuwe of bestaande voorzieningen voor de productie van hernieuwbare energie.

- Investerings in groene waterstof ondersteunen. De voorgestelde aanpassing zal gelden voor investeringssteun voor projecten voor groene waterstof. Ook exploitatiesteun voor kleinschalige installaties ter bevordering van groene waterstof zal van de aanmeldingsverplichting zijn vrijgesteld.
- In lijn met de beschikbare richtlijn hernieuwbare energie (RED II) bepalingen opnemen voor exploitatiesteun voor hernieuwbare-energiegemeenschappen. Daardoor hoeft voor projecten van minder dan 1 MW geïnstalleerd vermogen geen tenderprocedure meer plaats te vinden.

Steun voor stadsverwarmings- en stadskoelingssystemen en energie-infrastructuur

- De bestaande regels voor steun aan stadsverwarmings- en stadskoelingssystemen en energie-infrastructuur moeten worden aangepast aan de Green Deal. Daarom verduidelijkt het voorstel voor een AGVV-aanpassing bestaande regels en stemt zij die af op de doelstellingen van de Green Deal, zoals was gebeurd in het investeringsplan voor een duurzaam Europa⁴ dat aan de mededeling over de Green Deal was gehecht.
- Voorts komt steun voor investeringen in stadsverwarmingssystemen die op fossiele brandstoffen zijn gebaseerd, niet in aanmerking op grond van de AGVV. Voor steun aan investeringen in de productie van stadsverwarming uit aardgas en voor investeringen of upgrades van distributienetwerken worden specifieke garanties ingebouwd, zoals inachtneming van klimaatdoelen. Dit moet lock-in effecten voorkomen en voor de nodige concurrentie zorgen, in lijn met de doelstellingen van de Green Deal.
- Wat betreft investeringen in energie-infrastructuur kan steun gaan naar energie-infrastructuur voor nieuwe energiebronnen, met name waterstofinfrastructuur. Ook kan er steun gaan naar investeringen buiten steungebieden. Ten slotte moet de steun voor investeringen in energie-infrastructuur voor aardgas worden aangepast, om rekening te houden met de doelstellingen van de Green Deal en ervoor te zorgen dat klimaatdoelen in acht worden genomen.

⁴ Mededeling van de Commissie over het Investeringsplan voor een duurzaam Europa/Investeringsplan voor de Europese Green Deal (COM(2020) 21 final).