Toelichting bij het voorstel voor de gerichte AGVV-herziening

Deze notitie wil verduidelijking bieden bij doelstelling en reikwijdte van het voorstel voor een herziening van de algemene groepsvrijstellingsverordening (hierna "AGVV" genoemd) die bij het volgende Meerjarig Financieel Kader (hierna "MFF" genoemd) hoort. Deze notitie hoort bij de eerste publieke consultatie over dit AGVV-voorstel.

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 (hierna "VWEU" genoemd), 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. Alleen wanneer de concurrentieverstoring als beperkt geldt, hoeven lidstaten staatssteun niet bij de Commissie te melden. Voorwaarde is wel dat de betrokken steun aan alle betrokken criteria uit de AGVV voldoet.

De wijzigingen waarover deze publieke consultatie wordt gehouden, zijn bedoeld om de AGVV gericht te wijzigen. Zo wordt geborgd dat deze beginselen zo eenvoudig en efficiënt mogelijk worden toegepast om de bundeling van nationale financiering en financiering uit de EU-begroting te faciliteren.

Meer concreet is het voorstel om de AGVV op drie punten te wijzigen, zodat lidstaten de volgende staatssteunmaatregelen kunnen implementeren zonder dat ze die vooraf hoeven aan te melden:

- nationale financiering vervat in door het InvestEU-fonds ondersteunde financiële producten;
- projecten voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (hierna "O&O&I" genoemd) die in het kader van Horizon 2020 of Horizon Europa het kwaliteitslabel "Excellentiekeur" hebben gekregen, alsmede projecten met cofinanciering en Teaming-acties in het kader van Horizon 2020 of Horizon Europa;
- projecten voor Europese territoriale samenwerking (hierna "ETS" genoemd).

Dit initiatief bouwt in sterke mate voort op bevindingen en gegevens die zijn verzameld in het kader van de Commissievoorstellen voor de zo-even genoemde wetgevingshandelingen, maar ook op de marktervaring van de Commissie en de ervaring die zij in haar beschikkingspraktijk heeft opgedaan. Aangezien het hier een flankerende maatregel betreft, met slechts beperkte beoordelingsruimte ten aanzien van onafhankelijke keuzes inzake beleids- of vormgevingsparameters, werd een afzonderlijke effectbeoordeling voor dit initiatief niet noodzakelijk geacht.

Meer details over de gebruikte methodiek zijn in bijlage I te vinden.

InvestEU-fonds

1. Achtergrond

Doel van het InvestEU-fonds is het afgeven van een EU-garantie om financierings- en investeringsoperaties te ondersteunen waarmee specifieke vormen van marktfalen worden aangepakt en extra private en publieke investeringen kunnen worden aangetrokken voor intern Uniebeleid. Lidstaten zullen via het lidstaatcompartiment eigen middelen aan de EU-garantie kunnen bijdragen en/of financiële producten kunnen financieren via nationale stimuleringsbanken of andere publieke financieringsinstellingen met de steun van het InvestEU-fonds.

Nationale middelen (ook die uit de Europese structuur- en investeringsfondsen) kunnen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen. Daarom wil dit voorstel de interactie tussen het InvestEU-fonds en de staatssteunregels helpen te verbeteren. Dit moet het makkelijker maken om, met de steun van het InvestEU-fonds, middelen van lidstaten in te zetten voor het financieren van de doelinvesteringen, terwijl toch gegarandeerd wordt dat mogelijke concurrentieverstoringen tot een minimum beperkt blijven.

Het doel van deze voorgenomen herziening is dan ook om het raamwerk van staatssteunregels verder aan te passen en staatssteun die vervat is in door het InvestEU-fonds gesteunde financiële producten, verenigbaar te verklaren met de interne markt mits aan een beperkt aantal voorwaarden is voldaan. Zo hoeven lidstaten deze initiatieven dan niet meer vooraf bij de Commissie te melden.

Met deze publieke consultatie wil de Commissie feedback ontvangen over de vormgeving van de ontwerp-bepalingen. Een cruciaal onderdeel van de publieke consultatie en van de feedback die de Commissie graag zou ontvangen, is het verzamelen van data en informatie over transacties die in het kader van het InvestEU-fonds overwogen worden, en over de vraag of en hoe deze transacties onder het voorstel zouden vallen, voor zover er daarbij sprake is van staatssteun.

2. Wanneer zijn de AGVV-bepalingen met betrekking tot InvestEU van toepassing?

De AGVV-bepalingen met betrekking tot InvestEU zijn alleen van toepassing in situaties waarin er sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (zie ook het schema in bijlage II). Dat is het geval indien elk van de volgende criteria[1] is vervuld:

- De steun wordt bekostigd uit staatsmiddelen en valt aan een lidstaat toe te rekenen. Dit is alleen het geval indien de betrokken lidstaat over beoordelingsruimte beschikt ten aanzien van het gebruik van de betrokken middelen. In het kader van InvestEU kan er in de volgende situaties van toerekenbaarheid aan de Staat en van staatsmiddelen sprake zijn:
    - wanneer nationale stimuleringsbanken uitvoerende partners en/of financiële intermediairs zijn in het kader van het EU- of het lidstaatcompartiment van InvestEU;

[1] Deze criteria zijn verduidelijk in de mededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.262.01.0001.01.NLD&toc=OJ:C:2016:262:TOC

    - in het geval van de EU-garantie binnen het lidstaatcompartiment, omdat de EU-garantie door Europese structuur- en investeringsfondsen wordt gesteund[2].
- Met de steun wordt een voordeel verleend (d.w.z. hij is niet marktconform) en de steun is selectief (d.w.z. hij is alleen voor bepaalde begunstigden beschikbaar).
- De steun gaat naar economische activiteiten (dit sluit bijvoorbeeld openbaar onderwijs uit).
- De steun verstoort de mededinging of dreigt deze te verstoren en beïnvloedt het handelsverkeer tussen lidstaten.

In situaties waarin ten minste één van de hierboven gegeven cumulatieve criteria niet is vervuld, vormt de financiering geen staatssteun. In dat geval zijn de AGVV-bepalingen voor InvestEU ook niet van toepassing.
De Commissie neemt zich voor om voor typische scenario's van steun door het InvestEU-fonds handvatten aan te reiken met betrekking tot de kwalificatie als steun en meer bepaald de toerekenbaarheid aan lidstaten van overheidsmiddelen die lidstaten of nationale stimuleringsbanken bijdragen aan een financieel product voor een thematische investering (bijv. breedbandinfrastructuur). In die handvatten zal onder meer worden gekeken naar de rol, de selectie en de onafhankelijkheid van de investeringsmanager, de governancestructuur en andere relevante elementen.

3. Het AGVV-voorstel met betrekking tot InvestEU

Het AGVV-voorstel met betrekking tot InvestEU bestrijkt twee scenario's:

- Het **eerste (algemene) scenario** geeft een beperkt aantal **subsidiabiliteits- en uitsluitingscriteria voor de eindontvangers. Het bepaalt ook de maximumbedragen voor de financiering.** De uitvoeringspartners, zoals nationale stimuleringsbanken, mogen directe financiering verstrekken aan projecten, zoals bijvoorbeeld infrastructuurprojecten.
- Het **tweede scenario** geldt voor financiële producten ter ondersteuning van beperktere financiering (doorgaans tot 6 miljoen EUR per eindontvanger) die eindontvangers ontvangen van **commerciële** financiële intermediairs die een deel van de risicoblootstelling behouden. **In dit scenario** is **de enige verdere** restrictie **("subsidiabiliteitscriterium") voor eindbegunstigden** dat grote ondernemingen in financiële moeilijkheden zijn uitgesloten. In dit scenario zullen nationale stimuleringsbanken de opvolgers van financiële producten in het kader van het COSME- of InnovFin-instrument kunnen uitrollen via commerciële financiële intermediairs.

Om met deze beide scenario's om te gaan, voegt het AGVV-voorstel een nieuw deel 16 in. Daarnaast is er ook een aantal wijzigingen in de horizontale bepalingen in hoofdstuk I, zoals definities of, in voorkomend geval, specifieke ontheffingen van horizontale AGVV-voorwaarden voor steun met betrekking tot InvestEU. Dit nieuwe deel 16 bevat drie nieuwe

[2] Nationale middelen vormen geen staatssteun indien de Europese structuur- en investeringsfondsen worden bijgedragen aan de InvestEU-compartiment met de begrotingsgarantie zonder enige beoordelingsruimte voor lidstaten en met als enige voorwaarde de geografische bestemming die inherent is aan de Europese structuur- en investeringsfondsen.

artikelen: i) artikel 56 quinquies met daarin de bepaling van het toepassingsgebied van dit deel en de gemeenschappelijke verenigbaarheidsvoorwaarden voor steun in een van de beide scenario's, en ii) artikel 56 sexies (eerste algemene scenario) en iii) artikel 56 septies (tweede scenario).

O&O&I

In het nieuwe MFF is voor O&O&I-steun een belangrijke rol weggelegd met het Horizon Europa-programma. De voorgestelde AGVV-wijziging zal Horizon Europa (of voordien Horizon 2020) flankeren doordat het gemakkelijker wordt om centraal beheerde financiering van Horizon Europa te combineren met of, in het geval van projecten met het kwaliteitslabel "Excellentiekeur", te vervangen door nationale financiering. Na een gedetailleerde inventarisatie van de verschillende regels worden met deze wijziging bepaalde aspecten van de staatssteunregels en van Horizon Europa beter op elkaar afgestemd. Dit zal mogelijke discrepanties voorkomen die voor vertragingen of problemen zorgen bij de uitrol van O&O&I-financiering in het kader van het nieuwe MFF.

Meer bepaald bevat de concept-AGVV waarvoor deze publieke consultatie plaatsvindt, ontheffingen van de aanmeldingsverplichting en van de voorwaarde dat op nationaal niveau de kwaliteit moet worden beoordeeld van een O&O&I-project dat reeds volgens de Horizon-regels is beoordeeld. Dit geldt voor de volgende sectoren:

- Steun voor kmo's ten behoeve van onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten en Marie Skłodowska-Curie-acties (MSCA) waaraan in het kader van het Horizon 2020- of het Horizon Europa-programma het kwaliteitslabel "Excellentiekeur" is toegekend. (artikel 25 bis)
- Steun voor gecofinancierde projecten die onafhankelijk zijn geëvalueerd en geselecteerd na transnationale oproepen tot inschrijving in het kader van Horizon Europa. (artikel 25 ter)
- Steun voor Teaming-acties die onafhankelijk zijn geëvalueerd en geselecteerd na transnationale oproepen tot inschrijving in het kader van Horizon Europa. In dit verband kan ook staatssteun worden verschaft voor projectgerelateerde infrastructuurinvesteringen in het kader van dergelijke Teaming-acties. (artikel 25 ter)

Europese territoriale samenwerking (ETS)

Het bevorderen van ETS-projecten is sinds vele jaren een belangrijke prioriteit van het EU-cohesiebeleid. In de staatssteunregels is er al een groepsvrijstelling voor steun in het kader van dit soort ETS-projecten. In het licht van de ervaring die op dit gebied is opgedaan, is daarom het voorstel in de concept-AGVV waarover deze publieke consultatie gaat, om de mogelijkheden voor het steunen van ETS-projecten op dubbele wijze te verruimen:

- De huidige groepsvrijstelling, die beperkt is tot steun voor kmo's, wordt verruimd zodat steun ook aan grote ondernemingen kan worden verleend zonder dat deze vooraf hoeft te worden aangemeld. (artikel 20)
- Daarnaast bevat de AGVV een vereenvoudigde groepsvrijstelling voor zeer kleine bedragen aan steun voor ETS-projecten (tot 20 000 EUR per onderneming per project). (artikel 20 bis)

BIJLAGE I: Achtergrond bij de subsidiabiliteits-/verenigbaarheidsvoorwaarden, steunintensiteiten en aanmeldingsdrempels

Bij de vormgeving van de voorwaarden die worden voorgesteld wat betreft zowel subsidiabiliteit en verenigbaarheid als steunintensiteiten en aanmeldingsdrempels, is voortgebouwd op de voorwaarden die in de huidige AGVV reeds van toepassing zijn op de overeenkomstige categorieën staatssteun.

De verenigbaarheidsvoorwaarden in de huidige, gerichte herziening zijn complementair aan de desbetreffende EU-financieringsprogramma's: om zeker te zijn dat eventuele staatssteun die met de financiering van die programma's gemoeid is, kan een beroep worden gedaan op de garantiemechanismen die al zijn ingebouwd in die programma's en waarvan de inachtneming geborgd is doordat de Commissie deelneemt aan het beheer van die programma's. Een en ander hoeft dus niet te worden overgenomen in de AGVV.

Wat betreft steunintensiteiten en drempels in dit voorstel voor een herziene tekst, deze zijn, net als andere verenigbaarheidscriteria, gebaseerd op de regels van de huidige AGVV. Gezien het flankerende karakter van het voorstel voor een herziene tekst, wordt, om zo groot mogelijke coherentie te garanderen, bij de hoogte van de steunintensiteiten rekening gehouden met het toepasselijke financieringspercentage dat in het betrokken EU-financieringsprogramma is opgenomen. Voor gebieden waar de betrokken EU-financieringsprogramma's geen specifieke financieringspercentages geven, zijn de in de herziene tekst voorgestelde drempels, als uitgangspunt, ook gebaseerd op de regels van de huidige AGVV. Waar nodig zijn deze aangepast, rekening houdende met de onderliggende beleidsdoelstellingen van het centraal beheerde EU-programma.

InvestEU

Bij de aanpassing van het raamwerk van staatssteunregels in verband met InvestEU heeft de Commissie rekening gehouden met het feit dat InvestEU berust op voor het mededingingsbeleid relevante garantiemechanismen, die al zijn opgenomen in de regels van het InvestEU-fonds (EU-doelstellingen, additionaliteit en marktfalen, beperking van het wegdrukken van particuliere partijen). Daarnaast zal de Commissie goedkeuring geven voor de vormgeving van producten en voor garantieovereenkomsten. Gezien deze inhoudelijke en procedurele garantiemechanismen is de Commissie van oordeel dat alleen verenigbaarheidsvoorwaarden noodzakelijk zijn die complementair zijn aan het InvestEU-raamwerk en die evenredig zijn aan de potentiële omvang van de mededingingsverstoringen. Bij de AGVV-aanpassingen in verband met InvestEU hoeft dus bijvoorbeeld niet het steunelement van de ontvangen overheidsfinanciering te worden gekwantificeerd. Ook de potentiële reststeun voor de verschillende betrokken spelers (zoals het niveau van de financiële intermediairs) kan met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

Wat de betrokken drempels betreft, heeft de Commissie rekening gehouden met het feit dat bij InvestEU financiering wordt verstrekt via financiële instrumenten — en niet via subsidies. Anders dan subsidies waarbij doorgaans het volledige aan financiering ontvangen bedrag staatssteun vormt, vormt bij financiële instrumenten in het kader van InvestEU slechts een

deel van de eindbegunstigden verschafte financiering staatssteun en hoeft het steunelement niet te worden gekwantificeerd. Daarom zou het niet passend zijn om gebruik te maken van de bestaande AGVV-drempels die zijn gebaseerd op subsidies of een brutosubsidie-equivalent (BSE) (die kwantificering van steun vereisen). De betrokken drempels voor financiering in het kader van InvestEU houden met dit gegeven rekening door een multiplicator toe te passen op de drempels die in de huidige AGVV voor de desbetreffende steuncategorieën zijn vastgesteld.

O&O&I

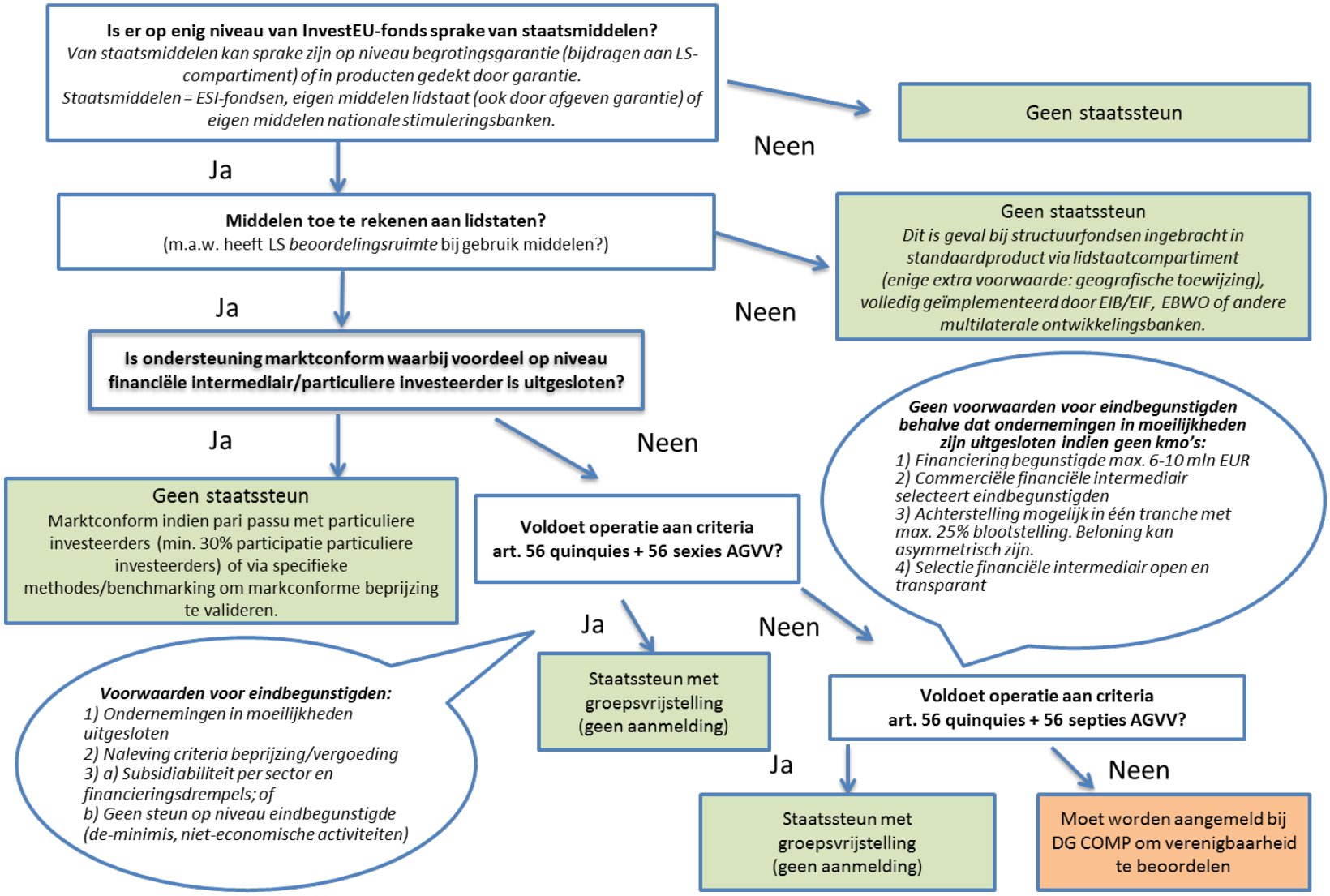
De AGVV bevat nu al groepsvrijstellingen voor O&O&I-steun. Het huidige voorstel bevat een aantal aanpassingen aan de staatssteunregels die op dit gebied gelden. Daarbij gaat het om situaties waarin staatssteun wordt gecombineerd met centraal beheerde fondsen in het kader van Horizon 2020 of Horizon Europa, een mogelijkheid die wordt geboden door de vormgeving van de betrokken regels in het kader van Horizon 2020 en Horizon Europa en doordat de Commissie deelneemt aan de evaluatie en selectie van projecten. Een en ander biedt garanties dat potentiële concurrentieverstoringen beperkt blijven en dat er in de AGVV alleen een beperkt aantal aanvullende regels voor dit soort projecten moet komen.

In het licht van het bovenstaande worden de voorgestelde steunintensiteiten voor bijvoorbeeld steun ten behoeve van projecten met het kwaliteitslabel “Excellentiekeur” op grond van het nieuwe artikel 25 bis vastgesteld op maximaal 100 % voor fundamenteel en industrieel onderzoek en op 70 % voor experimentele ontwikkeling, hetgeen overstemt met de overeenkomstige financieringspercentages die in het Horizon Europa-programma zijn vastgesteld.

Voor infrastructuurinvesteringen in het kader van Teaming-acties — waarvoor in Horizon 2020 en Horizon Europa geen specifieke financieringspercentages worden gegeven — stelt de herziene tekst voor dat de steun niet meer dan 70 % van de investeringsuitgaven mag bedragen. Dit voorstel voor een steunintensiteit is gebaseerd op de huidige maximale steunintensiteit van 50 % voor investeringssteun ten behoeve van onderzoeksinfrastructuur (artikel 26 van de huidige AGVV), maar houdt rekening met de onderliggende logica van Teaming-acties die op het cohesiebeleid zijn geïnspireerd.

ETS

De huidige AGVV bevat nu reeds een groepsvrijstelling voor ETS-projecten. Deze groepsvrijstelling is evenwel beperkt tot kmo’s. De ervaring die de Commissie de afgelopen jaren met ETS-projecten heeft opgedaan, maakt het mogelijk om het toepassingsgebied van deze groepsvrijstelling ook te verruimen tot grote ondernemingen, zonder significant risico voor toegenomen concurrentieverstoringen. Daarnaast bevat het voorstel een groepsvrijstelling voor zeer kleine steunbedragen in het kader van ETS-projecten. Dat soort financiering is in het verleden verschaft als de-minimissteun. Met name echter bij ETS-projecten met grote aantallen begunstigden die zeer kleine bedragen aan financiering ontvangen, kan het garanderen van de inachtneming van de voorwaarden op grond van de de-minimisverordening soms onevenredig zijn aan de potentiële risico’s op

concurrentieverstoringen. Daarom, en gezien het belang van ETS-projecten voor het EU-cohesiebeleid en de zeer beperkte risico's op concurrentieverstoringen, bevat de nieuwe groepsvrijstelling een vereenvoudiging voor deze kleine steunbedragen. In het voorstel zouden ze een groepsvrijstelling krijgen zonder dat verdere voorwaarden hoeven te worden vervuld.

BIJLAGE: Toepasselijkheid InvestEU AGVV-voorstel voor combinatie staatsmiddelen en InvestEU-fonds