

Q&A

**Mag de Nederlandse overheid ondernemers
staatssteun verlenen tijdens de COVID-19-
pandemie?**



VOORWOORD

Staatssteun – mag dat in deze uitzonderlijke tijd?

Veel ondernemingen worden zwaar getroffen door de economische gevolgen van het coronavirus. Financiële bijstand door de overheid kan dan aangewezen zijn. Maar wanneer een overheidsmaatregel staatssteun vormt, is deze in beginsel verboden. Ligt dit anders in het kader van de COVID-19-pandemie? Welke mogelijkheden heeft de overheid om ondernemingen tegemoet te komen?

In deze Q&A beantwoorden wij de belangrijkste vragen.

Opbouw

De staatssteunrechtelijke beoordeling van overheidsmaatregelen omvat in de kern drie vragen:

1. Vormt deze maatregel staatssteun?
2. Zo ja, moet deze staatssteun worden aangemeld bij de Europese Commissie?
3. Zo ja, zal de Europese Commissie deze staatssteun (als verenigbaar met de interne markt) goedkeuren?

In deze Q&A volgen wij bovenstaande structuur. Daarnaast bespreken wij enkele praktische aspecten van de aanmeldingsprocedure.

De tijdelijke kaderregeling

Ten aanzien van de verenigbaarheid van staatssteun in het kader van het coronavirus, gaan wij onder meer in op de tijdelijke kaderregeling van de Europese Commissie. Deze tijdelijke kaderregeling voorziet in een versoepeling van het staatssteunrechtelijk regime, op grond waarvan onder meer gemeenten en provincies vijf soorten steunregelingen kunnen treffen:

- a. steun in de vorm van rechtstreekse subsidies, selectieve belastingvoordelen en voorschotten tot maximaal € 800.000 per onderneming;
- b. steun in de vorm van overheidsgaranties voor bancaire leningen;
- c. steun in de vorm van rentesubsidie voor directe leningen bij de overheid;
- d. steun in de vorm van garanties en leningen die via kredietinstellingen of andere financiële instellingen worden verleend;
- e. kortlopende exportkredietverzekering.

Deze versoepeling neemt niet weg dat de Europese Commissie voorwaarden stelt aan de economische maatregelen die de lidstaten treffen om de gevolgen van het coronavirus het hoofd te bieden en toeziet op de naleving ervan.

Dit en meer leest u in deze Q&A.

HET STAATSSTEUNVERBOD

Mag de Nederlandse (decentrale) overheid de ondernemingen die worden getroffen door de economische gevolgen van het coronavirus financieel tegemoetkomen?

Ja, de overheid mag ondernemingen tegemoetkomen, mits daarbij de Europese staatssteunregels in acht worden genomen.

Op grond van [artikel 107](#) lid 1 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) is het verlenen van staatssteun in beginsel onverenigbaar met de interne markt. Dit staat bekend als het staatssteunverbod. Onder het begrip staatssteun vallen maatregelen die afkomstig zijn van de lidstaten (dat wil zeggen: toerekenbaar aan de lidstaat en met staatsmiddelen bekostigd) en bepaalde ondernemingen of bepaalde sectoren begunstigen, waarmee zij de mededinging kunnen vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Kort en goed is het staatssteunverbod dus van toepassing op maatregelen die op selectieve wijze (aan *bepaalde* ondernemingen of sectoren) voordeel verschaffen (*begunstigen*).

Op grond van [artikel 108](#) lid 3 VWEU moet voorgenomen staatssteun in beginsel eerst ter goedkeuring worden aangemeld bij de Europese Commissie. Op grond van artikel 107 lid 2 en 3 VWEU kan de Europese Commissie staatssteun verenigbaar verklaren, zodat een maatregel alsnog ten uitvoer mag worden gelegd.

Veel ondernemingen lopen inkomsten mis ten gevolge van het coronavirus, terwijl overheidsmaatregelen dit waarschijnlijk slechts ten dele zullen compenseren. Kan je in die situatie wel spreken van een “voordeel”?

Ja, ook wanneer slechts een deel van de “coronaschade” wordt vergoed, zal sprake zijn van een voordeel.

Een voordeel in de zin van de Europese staatssteunregels is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden (dat wil zeggen: zonder overheidsingrijpen) niet had kunnen verkrijgen. Alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming zijn relevant, en niet de oorzaken of doeleinden van de overheidsmaatregel. Telkens wanneer de financiële situatie van een onderneming verbetert als gevolg van overheidsingrijpen op voorwaarden die afwijken van normale marktvoorwaarden, is er sprake van een voordeel. Om dit te kunnen beoordelen, dient de financiële situatie van de onderneming ná de maatregel te worden vergeleken met haar financiële situatie indien de maatregel niet was genomen. Zelfs als de overheid slechts een deel van de “coronaschade” compenseert, zal dit in de regel een verbetering van de financiële situatie van een onderneming meebrengen.

Sommige ondernemingen lopen inkomsten mis ten gevolge van de overheidsmaatregelen ter voorkoming van een verdere verspreiding van het coronavirus. Staat het staatssteunverbod in de weg aan compensatie voor schade geleden door overheidshandelen?

Nee, het staatssteunverbod hoeft niet in de weg te staan aan compensatie wegens overheidshandelen.

Nadeelcompensatie is vergoeding die wordt gegeven in verband met schade die is veroorzaakt in de *rechtmatige* uitoefening van een overheidsbevoegdheid of -taak, voor zover deze drukt op een speciale (groep van) benadeelde(n) en het normaal maatschappelijk risico overstijgt. Onder omstandigheden zal nadeelcompensatie niet worden aangemerkt als staatssteun.

Daartoe zal echter wel onder meer sprake moeten zijn van een 'speciale last'. Dat wil zeggen dat een overheidsmaatregel de benadeelde(n) in het bijzonder moet belasten, terwijl vergelijkbare anderen (ook wel aangeduid als: de referentiegroep) niet of althans veel minder zwaar worden getroffen. In veel gevallen zal het aantonen van deze 'speciale last' in de context van het coronavirus een lastige opgave blijken. In hoeverre onderscheidt een horecaondernemer zich qua geleden schade van andere horecaondernemers die eveneens op last van de overheid hun deuren moeten sluiten?

Het kabinet heeft al verschillende economische maatregelen aangekondigd. Kwalificeren al deze maatregelen als staatssteun?

Nee, niet alle overheidsmaatregelen kwalificeren als staatssteun.

Dit is in het bijzonder het geval voor maatregelen met een zuiver algemene strekking die niet slechts bepaalde ondernemingen of sectoren begunstigen. Maatregelen met een zuiver algemene strekking zijn niet selectief, en worden daarom niet aangemerkt als staatssteun. Waar de Nederlandse overheid in verband met de coronacrisis besluit om *alle* ondernemingen uitstel van inkomsten-, vennootschaps-, loon- en omzetbelastingen te verlenen, zal dit geen selectieve begunstiging opleveren. Derhalve vormen dergelijke maatregelen geen staatssteun, en hoeven deze niet te worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Voor een overzicht van de verschillende economische maatregelen die het kabinet reeds heeft getroffen, en hoe u daar een beroep op kunt doen, verwijzen wij naar de [website van de Rijksoverheid](#). Veel van deze maatregelen zullen niet kwalificeren als staatssteun.

Geldt het staatssteunverbod ook voor zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers)?

Ja, het staatssteunrecht kan van toepassing zijn op ZZP'ers.

Dit is het geval wanneer de ZZP'er als 'onderneming' in de zin van het Europees mededingingsrecht moet worden aangemerkt. Een onderneming omvat elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. Onder een economische activiteit wordt verstaan het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) legt in haar [Leidraad tariefafspraken ZZP'ers \(2019\)](#) uit wanneer een ZZP'er een onderneming is.

DE AANMELDINGSVERPLICHTING

Moet staatssteun altijd worden aangemeld bij de Europese Commissie?

Nee, bepaalde soorten staatssteun zijn vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting uit artikel 108 lid 3 VWEU. Dit geldt bijvoorbeeld voor zogeheten de-minimissteun. Op grond van Verordening (EU) Nr. 1407/2013 kan de Nederlandse (decentrale) overheid per onderneming over een periode van drie belastingjaren tot maximaal € 200.000 aan de-minimissteun verlenen. Voor ondernemingen actief in de sectoren landbouw (€ 15.000) en visserij (€ 30.000), en voor ondernemingen die zijn belast met een dienst van algemeen economisch belang (€ 500.000) gelden afwijkende drempels.

Wat gebeurt er als de Nederlandse (decentrale) overheid staatssteun verstrekt zonder voorafgaande aanmelding bij de Europese Commissie?

Op grond van artikel 108 lid 3 VWEU geldt een standstill-verplichting. De lidstaten mogen voorgenomen staatssteun niet verstrekken voordat de Europese Commissie haar goedkeuring heeft verleend. Doet de lidstaat dit toch, dan bestaat het risico dat de Europese Commissie besluit dat het volledige bedrag van de (onverenigbare) staatssteun inclusief rente moet worden teruggevorderd. Dit terugvorderingsrisico wordt gedragen door de begunstigde onderneming(en).

DE VERENIGBAARHEID

Is staatssteun in het kader van het coronavirus altijd onverenigbaar met de interne markt?

Nee, staatssteun is niet zonder meer verboden.

De Europese Commissie kan op meerdere gronden goedkeuring verlenen aan voorgenomen staatssteun. Artikel 107 lid 2 onder b VWEU verklaart staatssteun ten behoeve van herstel van de schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen verenigbaar met de interne markt. Krachtens artikel 107 lid 3 onder b VWEU kan de Europese Commissie staatssteun om een

ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen als verenigbaar met de interne markt beschouwen. Op basis van deze laatste bepaling heeft de Europese Commissie op 19 maart 2020 een '[Tijdelijke kaderregeling](#) inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak' aangenomen.

Kan de uitbraak van het coronavirus worden aangemerkt als “buitengewone gebeurtenis”?

Ja, de Europese Commissie heeft de COVID-19-uitbraak aangemerkt als buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 107 lid 2 onder b VWEU.

Welke maatregelen kan de Nederlandse (decentrale) overheid nemen op grond van artikel 107 lid 2 onder b VWEU?

Nu het coronavirus wordt aangemerkt als buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 107 lid 2 onder b VWEU, kan staatssteun ten behoeve van herstel van de (economische) schade die ondernemingen ondervinden ten gevolge van het coronavirus verenigbaar met de interne markt worden verklaard. Op grond van deze bepaling kan de Europese Commissie zowel steunregelingen als individuele (ad hoc) steun goedkeuren.

Welke voorwaarden gelden voor goedkeuring onder artikel 107 lid 2 onder b VWEU?

Op 12 maart 2020 heeft de Europese Commissie binnen 24 uur na aanmelding een Deense steunregeling op grond van artikel 107 lid 2 onder b VWEU [goedgekeurd](#). De Deense steunregeling dient ter compensatie van organisatoren van grootschalige publieke evenementen, die ten gevolge van het coronavirus moeten worden afgelast. Uit de brief aan Denemarken volgt dat een causaal verband moet bestaan tussen de ten gevolge van de buitengewone gebeurtenis geleden schade en de beoogde steunmaatregel. Daarnaast moet de beoogde steunmaatregel proportioneel zijn, in de zin dat deze niet resulteert in overcompensatie. Ten slotte acht de Europese Commissie het van belang dat cumulatie van steun wordt voorkomen.

Welke maatregelen kan de Nederlandse (decentrale) overheid nemen op grond van de tijdelijke kaderregeling?

Op grond van de tijdelijke kaderregeling kan de Nederlandse (decentrale) overheid vijf soorten steunregelingen treffen:

- a. steun in de vorm van rechtstreekse subsidies, selectieve belastingvoordelen en voorschotten tot maximaal € 800.000 per onderneming;
- b. steun in de vorm van overheidsgaranties voor bancaire leningen;
- c. steun in de vorm van rentesubsidie voor directe leningen bij de overheid;
- d. steun in de vorm van garanties en leningen die via kredietinstellingen of andere

- financiële instellingen worden verleend;
- e. kortlopende exportkredietverzekering.

Op 27 maart 2020 heeft de Europese Commissie een [voorstel](#) tot verruiming van de tijdelijke kaderregeling voorgelegd aan de lidstaten. De Europese Commissie beoogt:

- i. meer steun voor onderzoek en ontwikkeling op het gebied van coronavirus mogelijk te maken;
- ii. meer steun voor de bouw en verbetering van testfaciliteiten voor producten die relevant zijn voor de aanpak van de uitbraak van het coronavirus (zoals vaccins en ontsmettingsmiddelen);
- iii. meer steun voor het maken van producten die relevant zijn om de uitbraak van het coronavirus aan te pakken;
- iv. gerichte steun in de vorm van uitstel van belastingbetaling en/of opschorting van werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid om ontslagen als gevolg van de coronaviruscrisis in specifieke regio's of sectoren die het zwaarst door de uitbraak zijn getroffen, te helpen vermijden;
- v. gerichte steun in de vorm van loonsubsidies voor werknemers.

Welke voorwaarden gelden voor goedkeuring onder de tijdelijke kaderregeling?

De tijdelijke kaderregeling voorziet in een versoepeling van het staatssteunrechtelijk regime. Dit neemt niet weg dat de Europese Commissie voorwaarden stelt aan de economische maatregelen die de lidstaten mogen treffen om de gevolgen van het coronavirus het hoofd te bieden en toeziet op de naleving ervan. In de eerste plaats blijft de aanmeldingsverplichting onder de tijdelijke kaderregeling onverkort van toepassing. In de tweede plaats moet de proportionaliteit van steunmaatregelen onder de tijdelijke kaderregeling worden bewaakt. Zo wordt de looptijd van de steunregelingen aan banden gelegd en het maximale steunbedrag beperkt. Ten slotte mag geen steun worden verleend aan ondernemingen die reeds voor 31 december 2019 in moeilijkheden verkeerden.

PRAKTISCHE ZAKEN

Hoe verzoekt een onderneming om staatssteun?

Een verzoek om staatssteun aan de Nederlandse (decentrale) overheid is in beginsel vormvrij. Omdat voor de aanmelding bij de Europese Commissie daarentegen wel vereisten gelden, is het raadzaam om een verzoek om staatssteun overeenkomstig onderstaande uitgangspunten in te kleden. De onderneming of brancheorganisatie kan de positieve uitkomst en doorlooptijd van de aanmeldingsprocedure bevorderen door de overheid op voorhand te voorzien van de benodigde informatie.

Hoe verloopt het aanmelden van staatssteun door decentrale

overheden?

Steunmeldingen van decentrale overheden lopen via het Coördinatiepunt Staatssteun (CSDO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daartoe moet de decentrale overheidsinstantie contact opnemen met het CSDO (e-mail: coördinatiepuntstaatssteun@minbzk.nl).

BZK beoordeelt de voorgenomen aanmelding en kan daarover contact hebben met de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft een toegewijd contactpunt ingesteld, waar de lidstaten terecht kunnen met hun vragen over staatssteun in de context van het coronavirus (telefoon: +32 2 296 52 00; e-mail: comp-covid@ec.europa.eu).

Onder normale omstandigheden moet de decentrale overheidsinstantie vervolgens een meldingsformulier invullen via het meldingssysteem State Aid Notifications Interactive (SANI). Dit formulier wordt gecontroleerd door BZK, daarna gefinaliseerd door de decentrale overheidsinstantie, en ten slotte verzonden door BZK.

Na ontvangst van het meldingsformulier verricht de Europese Commissie een eerste onderzoek. Na het eerste onderzoek kan de Europese Commissie besluiten dat:

- a. geen sprake is van staatssteun;
- b. geen twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de staatssteun (“besluit om geen bezwaar te maken”); of
- c. verder onderzoek noodzakelijk is (“besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure”).

Als de aanmelding alle noodzakelijke gegevens bevat, volgt dit besluit normaalgesproken binnen twee maanden. In verband met het coronavirus streeft de Europese Commissie ernaar om het besluit binnen 24 uur na aanmelding te nemen. Sinds 12 maart 2020 heeft de Europese Commissie al 20 besluiten (om geen bezwaar te maken) genomen.

Welke informatie heeft de (decentrale) overheid nodig om staatssteunte kunnen aanmelden?

Gewoonlijk hanteert de Europese Commissie verschillende [formulieren](#) voor de aanmelding van steunmaatregelen. Welk formulier of welke formulieren in een concreet geval gebruikt moet(en) worden, hangt af van het beoogde steuninstrument en de sector waarin steun verleend zal worden. De [algemene informatie](#) die onder normale omstandigheden in ieder geval zal moeten worden verstrekt, betreft onder meer:

- a. de aard van de aanmelding;
- b. de steunverlenende autoriteit;
- c. de begunstigde(n);
- d. de nationale rechtsgrondslag;
- e. de identificatie, doelstelling en looptijd van de steun;
- f. de verenigbaarheid van de staatssteun;

g. het steuninstrument, steunbedrag, de steunintensiteit en financieringsbronnen.

Voor aanmeldingen van staatssteun onder de [tijdelijke kaderregeling](#) heeft de Europese Commissie een vereenvoudigde [template](#) gepubliceerd. Ook hier is de benodigde informatie afhankelijk van het beoogde steuninstrument.

Voor aanmelding van staatssteun onder artikel 107(2)(b) VWEU, heeft de Europese Commissie eveneens aangegeven [welke informatie](#) door de lidstaten moet worden verstrekt.

CONTACT

Pieter Kuypers, partner | pkuypers@akd.eu | T: +32 2 629 42 83

Tom Binder, associate | tbinder@akd.eu | T: +32 2 629 42 57