



KENNISCENTRUM EUROPA DECENTRAAL

Lokale steun

Handvatten ter beoordeling van het interstatelijk effect

FACTSHEET



Door Piet Veerkamp en Demi Hoefnagels, Kenniscentrum Europa decentraal

Een samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

update januari 2022

Artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VwEU), waarin het Europees staatssteunverbod is neergelegd, formuleert een vijftal criteria. Eén van de criteria is dat een overheidsmaatregel pas een staatssteunmaatregel is als deze het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt of kan beïnvloeden. Om inzicht te geven in de wijze waarop de Europese Commissie (hierna: Commissie) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ) het criterium 'interstatelijk effect op het handelsverkeer' interpreteren, heeft Kenniscentrum Europa decentraal deze factsheet opgesteld.

Interpretatie van de Commissie

Tot enkele jaren geleden nam de Commissie zekerheidshalve, in lijn met de rechtspraak van het HvJ, vaak aan dat een steunmaatregel het interstatelijk handelsverkeer kan beïnvloeden. Vervolgens ging zij na of de steunmaatregel wellicht verenigbaar met de interne markt kon worden verklaard. Alleen in de gevallen dat zij daadwerkelijk kon vaststellen dat een steunmaatregel het interstatelijk handelsverkeer niet ongunstig zou kunnen beïnvloeden was zij bereid de aanwezigheid van staatssteun uit te sluiten.

De Commissie lijkt sinds de publicatie van een zevental besluiten in 2015, waarin zij uitgebreid aandacht besteed aan het criterium 'interstatelijk effect op het handelsverkeer', de beoordeling hiervan minder strikt toe te passen. Met deze reeks van besluiten, die zij als leidraad voor overheden beschouwt, lijkt de Commissie aan te geven meer te willen focussen op het onderzoeken van omvangrijke staatssteundossiers door meer ruimte te geven voor steun die het handelsverkeer niet lijkt te beïnvloeden. Onder de huidige besluitpraktijk hebben bepaalde activiteiten door specifieke omstandigheden slechts een zuiver lokaal karakter. Volgens de Commissie kan de steun ten gunste van die activiteiten het handelsverkeer binnen de Europese Unie niet ongunstig beïnvloeden. Er is in dat geval dan geen sprake van verboden staatssteun in de zin van Artikel 107 VwEU. Het 'interstatelijk effect op het handelsverkeer' lijkt niet langer theoretisch of potentieel te moeten zijn, maar op zijn minst aannemelijk.

Gezien deze besluitpraktijk met betrekking tot lokale steun lijkt de Commissie een nieuwe richting in te zijn geslagen. In de literatuur wordt echter opgemerkt dat uiteindelijk maar in enkele besluiten de Commissie concludeerde dat er sprake was van een staatssteunmaatregel met een puur lokaal karakter. Ook laat de Commissie de vraag of er sprake is van lokale staatssteun regelmatig in het midden. Dit heeft tot gevolg dat onduidelijkheden met betrekking tot de drie criteria, de indicatoren en hun onderlinge relatie niet worden opgehelderd.

Reacties en disclaimer

Van de informatie in dit document mag onbeperkt gebruik worden gemaakt, mits de bron wordt vermeld. Opmerkingen over de inhoud en suggesties voor aanvullingen zijn van harte welkom op info@europadecentraal.nl. Aan dit document is de grootst mogelijke zorg besteed, maar Europa decentraal kan niet instaan voor de juistheid van de informatie en aanvaardt geen aansprakelijkheid voor mogelijke vervolgschade door het gebruik ervan.

Handvatten ter beoordeling van het interstatelijk effect

Bij de beoordeling van de vraag of het interstatelijk effect kan worden uitgesloten neemt de Commissie volgens haar leidraad de volgende aspecten in overweging:

1. De steun leidt er niet toe dat vraag of investeringen naar de betrokken regio worden afgeleid en werpt geen belemmeringen op voor de vestiging van ondernemingen uit andere lidstaten;
2. De door de begunstigde onderneming geproduceerde goederen of diensten hebben een zuiver lokaal karakter of een geografisch beperkt aantrekkingsgebied, en;
3. Er is niet meer dan een marginaal effect op de markten en consumenten uit aangrenzende lidstaten.

Met behulp van deze handvatten kunnen (decentrale) overheden beoordelen of een steunmaatregel tot een ongunstig effect op het interstatelijk handelsverkeer kan leiden. Echter, hoe kan worden aangetoond dat bijvoorbeeld de door de begunstigde geproduceerde goederen of diensten een zuiver lokaal karakter hebben? Hier kan de huidige besluitpraktijk van de Commissie voor worden geraadpleegd. De besluiten zijn onder te verdelen in de volgende sectoren:

Zorg

- [SA.37432](#) betreffende publieke ziekenhuizen in de regio Hradec Králové, Tsjechië (2015)
- [SA.37904](#) betreffende een publiek medisch centrum in Durmersheim, Duitsland (2015)
- [SA.38035](#) betreffende een revalidatiekliniek in Bad Nenndorf, Duitsland (2015)
- [SA.38920](#) betreffende de zorginstelling voor ouderen en gehandicapten in Tomar, Portugal (2016)

Sport

- [SA.38208](#) betreffende een private golfclub, Verenigd Koninkrijk (2015)
- [SA.37963](#) betreffende een bergklimvereniging in Schotland, Verenigd Koninkrijk (2015)
- [SA.43983](#) betreffende een sportkamp in Noord-Beieren, Duitsland (2016)
- [SA.37900](#) betreffende lokale sportverenigingen, Denemarken (2017)

Infrastructuur

- [SA.39403](#) betreffende de vissershaven van Lauwersoog, Nederland (2015)
- [SA.42219](#) betreffende de herinrichting van de Schuhmacher-kade in de haven van Maasholm (2015)
- [SA.44692](#) betreffende de haven van het eiland Föhr, Duitsland (2016)

Adviesdiensten

- [SA.33149](#) betreffende een advieskantoor in Kiel, Duitsland (2015)

Media

- [SA.44942](#) en [SA.47448](#) betreffende lokale media in de Baskische taal in de provincie Guipúzcoa, Spanje (2016 en 2017)
- [SA.45512](#) betreffende lokale media in de Valenciaanse taal in de regio Valencia, Spanje (2016)

Ontwikkeling & Innovatie

- [SA.41540](#) betreffende onderzoeks- en technologieparken, Litouwen (2016)

Nadeelcompensatie

- [SA.47866](#) betreffende nadeelcompensatie veroorzaakt door gaswinning in Groningen, Nederland (2018)

Bouw van hotels en soortgelijke gebouwen

- [SA.48582](#) betreffende steun voor een congressentrum in Ingolstadt, Duitsland (2020)
-

Deze besluiten bevatten 'indicatoren' die decentrale overheden kunnen gebruiken bij het beantwoorden van de vraag of een steunmaatregel het handelsverkeer binnen de Europese Unie ongunstig beïnvloedt. De volgende indicatoren kunnen erop wijzen dat er wel sprake is van een ongunstig 'interstatelijk effect op het handelsverkeer':

- Kan de begunstigde onderneming door de staatssteunmaatregel een grotere of nieuwe groep mensen (uit andere lidstaten) aantrekken?
- Maakte een aanzienlijk aantal mensen uit andere lidstaten voor de staatssteunmaatregel al gebruik van de dienst van de begunstigde onderneming?
- Wordt de dienst van de begunstigde onderneming mede of voornamelijk gepromoot ten behoeve van mensen uit andere lidstaten?
- Worden andere talen naast de taal van de lidstaat door de begunstigde onderneming gehanteerd bij het uitvoeren van de dienst?
- Ontplooit een klager, bijvoorbeeld een concurrent van de begunstigde onderneming niet (alleen) op lokaal niveau diensten?
- Vindt er binnen de sector, waartoe de begunstigde onderneming behoort, gewoonlijk grensoverschrijdend handelsverkeer plaats?
- Heeft de begunstigde onderneming een aanzienlijk marktaandeel binnen de sector? Zo niet, zal dit aanzienlijk toenemen door de staatssteunmaatregel?
- Wordt de begunstigde en/of de dienst gefinancierd door buitenlandse investeringen? Zo niet, zal dit aanzienlijk toenemen door de staatssteunmaatregel?
- Is de groep begunstigden en/of gebruikers van de bevoordeelde activiteiten groot?
- Verricht de begunstigde onderneming voornamelijk economische activiteiten? Zo niet, zal dit aanzienlijk toenemen door de staatssteunmaatregel?
- Is de dienst van de begunstigde onderneming zo specialistisch, dat het een aantrekkende werking heeft op mensen uit andere landen?
- Zijn er geen administratieve procedures die het gebruik van een dienst in andere lidstaten bemoeilijken?
- Leidt de aanwezigheid van de begunstigde in de betreffende regio tot ontmoediging van andere ondernemingen, die dezelfde dienst aanbieden, om zich te vestigen in dezelfde regio?
- Bestaan er naast de begunstigde onderneming nog andere aanbieders van de dienst in de desbetreffende regio? Zo nee, is het economisch en juridisch mogelijk dat andere ondernemingen, die dezelfde dienst aanbieden, zich zullen vestigen in dezelfde regio?
- Is het bedrag van de staatssteunmaatregel relatief hoog?
- Is de begunstigde onderneming reeds actief in meerdere lidstaten?
- Zijn de aard en omvang van de activiteiten van de begunstigden niet lokaal beperkt?

Daarnaast uitte de Commissie in een aantal besluiten twijfels over het lokale karakter van de activiteiten waarvoor de steun werd verleend. Daarom oordeelde de Commissie dat een ongunstig 'interstatelijk effect op het handelsverkeer' niet volledig kon worden uitgesloten. De volgende besluiten vielen op in de literatuur:

Toerisme

- [SA.43145](#): betreffende een jeughostel in Berlijn, Duitsland (2017)

Infrastructuur

- [SA.34815](#): betreffende een jachthaven in Scharendijke, Nederland (2018)
-

Interpretatie van het HvJ

Of de nieuwe, ruimere zienswijze van de Commissie stand kan houden, zal pas blijken wanneer het HvJ zich moet uitspreken over het 'zuiver lokaal effect' van een steunmaatregel. Het HvJ heeft tenslotte het laatste woord ten aanzien van de uitleg en toepassing van het Europese recht. Tot op heden heeft het HvJ zich nog niet direct uitgesproken over de zienswijze, maar uit meerdere prejudiciële beslissingen van het HvJ blijkt wel dat het de zienswijze van de Commissie niet deelt.

Op 27 juni 2017 nam het HvJ een prejudiciële beslissing over de verleende staatssteun aan een Spaanse congregatie van religieuze scholen.[1] Het HvJ oordeelde dat het 'interstatelijk effect op het handelsverkeer' niet afhankelijk is van de vraag of de begunstigde zelf deelneemt aan het interstatelijk handelsverkeer. Het HvJ beklemtoont daarbij dat iedere steunmaatregel die een onderneming bevrijdt van kosten die zij normaal zelf had moeten dragen, het handelsverkeer ongunstig beïnvloedt.

In een arrest van 29 juli 2019 beantwoordde het HvJ prejudiciële vragen van de Italiaanse rechter die betrekking hadden op verleende staatssteun aan een lokale openbare vervoerder voor de uitvoering van een exclusieve dienst.[2] Het HvJ gaat uitgebreid in op de gevolgen van het lokale karakter van de onderneming voor de toepassing van de Europese staatssteunregels. Het HvJ overweegt op basis van eerdere jurisprudentie dat de vraag of het handelsverkeer ongunstig beïnvloed wordt niet afhangt van de plaatselijke of regionale aard van de verrichte vervoersdiensten.[3]

In een andere prejudiciële zaak over vervoersdiensten in Italië, ging het HvJ eveneens in op het criterium van 'ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer'. Het HvJ stelde dat het handelsverkeer was beperkt voor een Italiaanse dochteronderneming van een Duits moederbedrijf, evenals andere ondernemingen die in andere lidstaten dan Italië zijn gevestigd. Deze ondernemingen kregen niet de kans om desbetreffende spoorweginfrastructuur te exploiteren of op deze infrastructuur personenvervoer aan te bieden.[4]

Daarentegen bevestigde het Gerecht op 14 mei 2019 de zienswijze van de Commissie ten aanzien van verleende staatssteun aan een Sloveense lokale haven.[5] In deze zaak hadden twee Sloveense dochterondernemingen van een Italiaans moederbedrijf een klacht ingediend tegen het besluit van de Commissie. De Commissie oordeelde dat er geen sprake was van ongunstig 'interstatelijk effect op het handelsverkeer'. De diensten worden alleen lokaal aangeboden en slechts een klein deel van de ligplaatsen kan worden gehuurd door mensen uit andere lidstaten. Het HvJ heeft niet de kans gekregen om zich uit te laten over deze zaak, aangezien de partijen niet in hoger beroep zijn gegaan tegen de uitspraak van het Gerecht.

Afwijkende interpretaties

Decentrale overheden dienen zich bewust te zijn van de huidige rechtsontwikkelingen op het gebied van lokale staatssteunmaatregelen. Vanuit het perspectief van de Commissie lijkt er voor de lidstaten beleidsmatig ruimte te zijn om gesubsidieerde diensten als zuiver lokaal aan te merken. Hier kleven echter wel beperkingen aan uit oogpunt van rechtszekerheid, aangezien het HvJ een strenge interpretatie van het 'interstatelijk effect op het handelsverkeer' hanteert. Tot nu toe hebben zich in Nederland alleen lagere rechters uitgelaten over dit vraagstuk.[6] Deze lagere rechters toetsen, zij het met een iets andere formulering, in de kern aan dezelfde drie criteria als de Commissie.

[1] HvJ 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*.

[2] HvJ 29 juli 2019, C-659/17, ECLI:EU:C:2019:633, *Instituto nazionale della previdenza sociale*, para. 31.

[3] Verwijzing naar: HvJ 24 juli 2003, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, *Altmark Trans & Regierungspräsidium Magdeburg*, para. 82; HvJ 14 januari 2015, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, *Eventech*, para. 69.

[4] HvJ 19 december 2019, C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, *Arriva Italia e.a.*, para. 45.

[5] HvJ 14 mei 2019, T-728/17, ECLI:EU:T:2019:325, *Marinvest*.

[6] Zie bijvoorbeeld: Rb Noord-Nederland 17 April 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:1681, *Blauwestadhoeve B.V. tegen Oldambt* en Rb. Den Haag 30 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:15812, *Eiser tegen gemeente Krimpenerwaard*.

Beargumenteer zuiver lokaal effect!

Vanwege de rechtszekerheidsbeperkingen is het essentieel om vooraf een duidelijke staatssteunanalyse van een beoogde steunmaatregel te (laten) maken. Een beroep op het ontbreken van 'interstatelijk effect op het handelsverkeer' moet goed beargumenteerd worden. Indien er na de toetsing aan de indicatoren twijfel bestaat of de steunmaatregel als lokale steun kan worden aangemerkt, kan de steun zekerheidshalve – als het steunbedrag het toelaat – als de-minimissteun worden verleend of onder toepassing van een vrijstellingsverordening.

CONTACTGEGEVENS

Contact met Europa decentraal

Europa decentraal is het kenniscentrum voor Europees recht en beleid voor decentrale overheden. Decentrale overheden kunnen hier gratis terecht met vragen over (onder meer) de staatssteuncriteria. Zie de website van Europa decentraal voor meer informatie over '[grensoverschrijdend effect](#)'. Ook kunt u als decentrale overheid uw Europeesrechtelijke staatssteunvragen stellen in onze [helpdesk](#).

Onderstaande adviseurs helpen u graag verder:

Piet Veerkamp
p.veerkamp@europadecentraal.nl
06-18579263

Demi Hoefnagels
d.hoefnagels@europadecentraal.nl
06-34163568

Laura Hollmann
l.hollmann@europadecentraal.nl
06-34163502

Helpdesk

070 338 1099

Privacy

Voor de beantwoording van uw vraag verwerken wij uw persoonsgegevens. Wanneer u de vraag telefonisch stelt zullen wij u op grond van artikel 7 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming om toestemming vragen voor deze verwerking. Dit wordt schriftelijk opgeslagen. Als u een antwoord per mail ontvangt, wordt uw toestemming hier ook in weergegeven. Wanneer u de vraag online of per e-mail stelt dient u hier toestemming voor te geven door aan te vinken dat u akkoord gaat met de verwerking van uw persoonsgegevens. Dit kan in onderstaand formulier. Europa decentraal zal uw persoonsgegevens niet langer bewaren dan noodzakelijk. U kunt meer lezen over de procedure en over de omgang met persoonsgegevens in het helpdeskprotocol.