

# Perspectief op financiering van transitie, innovatie en het mkb ter versterking van de Nederlandse economie

## *Verdieping D: Staatssteun*

24-11-2023-Z6L7

April 2024



# Deze verdieping is gericht op staatssteun; overkoepelende inzichten worden samengebracht in het hoofddocument

Onderzoeksvraag	Activiteit	Onderzoeksonderwerpen	Verdiepende materialen
<b>Deelvraag I</b> <b>Identificeren belemmeringen</b>	In kaart brengen markt vraag via deskresearch en marktinterviews	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financieringsbehoefte verschillende typen bedrijven/projecten</li> <li>• Beschikbaar aanbod op de (private en publieke) kapitaalmarkt</li> <li>• Onbediende markt vraag vanwege deltabehoefte en -aanbod</li> <li>• Belemmeringen ten grondslag aan onbediende vraag</li> <li>• Mogelijke oplossingsrichtingen</li> </ul>	<i>Verdieping A (markt vraag)</i>  <i>Verdieping B (casusonderzoek)</i>
	Concretiseren belemmeringen bij financiering via casusonderzoek		
<b>Deelvraag II</b> <b>Identificeren oplossingsrichtingen</b>	Uitvoeren internationale vergelijking NPBI's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mogelijke financieringsinstrumenten die worden ingezet door NPBI's van vijf lidstaten, en selectie relevante instrumenten die aansluiten op geïdentificeerde belemmeringen</li> </ul>	<i>Verdieping C (NPBI's)</i>
	Mate waarop staatssteunrecht keuze voor passende financieringsinstrumenten beïnvloedt en inzicht in ruimte andere landen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mate waarin Europese staatssteunregels de mogelijkheid beïnvloeden om als overheid passende instrumenten vorm te geven en ruimte andere landen</li> </ul>	<b><i>Verdieping D (staatssteun)</i></b>
	In kaart brengen bestaande ruimte voor inzet van overheid vanuit begrotingsregels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mate waarin Nederlandse en Europese begrotingsregels de mogelijkheid geven om als overheid instrumenten vorm te geven, en binnen welke begrenzings</li> </ul>	<i>Verdieping E (begrotingsregels)</i>

## Hoofddocument

Identificeren en scoren van mogelijke oplossingsrichtingen op basis van inzichten uit deelonderzoeken; scoring van oplossingsrichtingen ten opzichte van elkaar, vanuit effectiviteit, kosten, uitvoerbaarheid en risico's

1

# Inleiding

# Inleiding | Hoofdvragen en methodiek (1)

## Onderzoeksvragen

---

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft ons gevraagd de volgende twee **onderzoeksvragen** te beantwoorden:

1. In welke mate beïnvloedt het Europese staatssteunrecht de mogelijkheid om als overheid passende financieringsinstrumenten vorm te geven? Deze vraag wordt beantwoord in deel 2 van dit rapport.
2. Welke ruimte zien andere landen in het staatssteunrecht voor het stimuleren van financiering van innovatie en transitieprojecten? Deze vraag wordt beantwoord in deel 3 van dit rapport.

Ter beantwoording van de eerste vraag brengen wij, **vanuit het perspectief van de doelstellingen** van het staatssteunrecht en de doelstellingen die een overheid heeft bij de publieke financiering, de knelpunten op staatssteunrechtelijk gebied in beeld.

U vroeg ons bij beantwoording van deze vraag zowel de **knelpunten die volgen uit het staatssteunrecht zelf** en de **knelpunten die wij in de praktijk zien bij toepassing van het staatssteunrecht** in kaart te brengen. Gelet op deze twee dimensies van dit knelpuntenonderzoek ligt om empirische redenen de nadruk van dit onderzoek op **het staatssteunrecht waar in de praktijk het meest gebruik van wordt gemaakt**. Met name deze regelgeving leent zich bij het definiëren van knelpunten voor vergelijking, ook wat betreft toepassing in de praktijk. In mindere mate wordt in dit onderzoek ingegaan op de staatssteunregelgeving die de Europese Commissie hanteert bij het beoordelen van **staatssteun die formeel ter goedkeuring** dient te worden gemeld bij de Europese Commissie. Met name bij het formuleren van specifieke knelpunten bij innovatie, transitie en maatwerk komt deze regelgeving wel aan bod.

Gelet op de bredere context van dit onderzoek ligt bij de beantwoording van de eerste vraag het **zwaartepunt** bij het in kaart brengen van de knelpunten die verband houden met **stimulering en financiering van transities en innovatie**. Concreet hebben wij ter afbakening van dit onderzoek met name gekeken naar de publieke financiering vanuit het Nationale Groeifonds (NGF), Invest-NL en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's).

De eerste vraag beantwoorden wij aan de hand van twee stappen. De eerste stap die in dit rapport is uitgewerkt gaat over de vraag **welk financieringsinstrument** wordt ingezet om een beleidsdoel te bereiken. Het is aan de steunverlener om het meest passende instrument te kiezen en parallel na te gaan welke voorwaarden er vanuit het staatssteunrecht gelden. Voor de meeste van deze instrumenten kent het staatssteunrecht specifieke regelgeving. Deze stap beschrijven wij in paragraaf 2.1.

De tweede stap ziet op het **onderscheid in het staatssteunrecht** tussen enerzijds de publieke financieringen die leiden tot de juridische kwalificatie dat **geen sprake is van staatssteun**, en anderzijds de investeringen die wel leiden tot staatssteun maar die desalniettemin kunnen worden gedaan omdat aan de van toepassing zijden staatssteunregelgeving wordt voldaan. Er is in deze laatste situatie sprake van **geoorloofde staatssteun**. Op dit begrip zal hierna nog nader worden ingegaan. Deze stap beschrijven wij in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.3. beschrijven wij vervolgens de knelpunten met betrekking tot een **drietal specifieke thema's**, te weten innovatie (2.3.1), transitie (2.3.2) en maatwerk (2.3.3).

Ter formulering van de knelpunten zijn naast deskresearch **diverse interviews** gehouden met **organisaties in Nederland** die in de praktijk het staatssteunrecht regelmatig toepassen. Ook zijn in de interviews onze **eigen ervaringen** besproken die wij hebben opgedaan in projecten voor deze organisaties, als ook ervaringen bij vergelijkbare projecten of organisaties (bijvoorbeeld in de interviews met de Ministeries over NGF projecten ook onze ervaringen in adviestrajecten aan andere Ministeries over NGF projecten, of in de interviews met de ROM's ook onze ervaringen met adviestrajecten aan andere ROM's). Daarnaast is door middel van de interviews onderzocht hoe de **staatssteunexpertise** binnen deze verschillende organisaties is **georganiseerd**, al dan niet in reactie op bepaalde knelpunten.

# Inleiding | Hoofdvragen en methodiek (2)

Met de volgende partijen zijn interviews in Nederland afgenomen:

Naam	Reden betrokkenheid
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Publieke financier (NGF)
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Publieke financier (NGF)
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	Publieke financier (NGF)
Ontwikkelingsmaatschappij Oost-Nederland (OostNL)	Publieke financier
ROM – Nederland	Publieke financier
Limburgse Ontwikkelingsmaatschappij (LIOF)	Publieke financier
Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM)	Publieke financier
Invest-NL	Publieke financier
Energiebeheer Nederland (Ebn)	Publieke financier (Transitie)
Photodelta	Consortium (NGF)
Warmtenu	Consortium (NGF)
Warmtebedrijf Gelderland	Onderneming (Transitie)
Enexis	Onderneming (Energie-infrastructuur)
BP	Onderneming (Maatwerk)

U vroeg ons ter beantwoording van de tweede vraag een **benchmark uit** te voeren van de **staatssteunbesluiten** van de Europese Commissie over de buitenlandse **National Promotional Banks and Institutions (NPBI's)**.

In de besluiten van de NPBI's zijn de staatssteunrechtelijke voorwaarden opgesomd die gelden voor de buitenlandse NPBI's.

Daar waar bij de eerste vraag de nadruk ligt op de knelpunten vanuit staatssteunrechtelijk perspectief wat betreft het Nederlandse financieringsklimaat in meer brede zin, ligt de nadruk bij de tweede vraag als gevolg van deze methodiek op de ruimte die de buitenlandse NPBI's zien. Met de benchmark is inzichtelijk gemaakt wat de overeenkomsten of verschillen in voorwaarden zijn die voor de NPBI's gelden. De knelpunten en de benchmark vormden de belangrijkste basis voor de interviews die zijn gehouden met de buitenlandse NPBI's, ter beantwoording van de vraag **welke ruimte buitenlandse NPBI's zien** in het staatssteunrecht voor het stimuleren van financiering van innovatie en transitie. Er is gekeken naar de besluiten van de NPBI's van Nederland, Denemarken, Portugal, Engeland, Schotland en Malta. Aan de hand hiervan is een overzicht van deze voorwaarden gemaakt zodat inzichtelijk is wat de verschillen zijn in de voorwaarden van de verschillende NPBI's (benchmark).

Daarnaast zijn **interviews** gehouden met **vertegenwoordigers van een aantal NPBI's**. In deze interviews is aan de orde geweest welke ruimte buitenlandse NPBI's zien in de staatssteunregels voor het stimuleren van financiering van innovatie en transitie. De volgende organisaties zijn geïnterviewd:

- Denmark's Export and Investment Fund (EIFO) - Denemarken.
- Cassa Depositi e Prestiti (CDP) Group - Italië.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Bankengruppe – Duitsland.
- British Business Bank (BBB) - Engeland.
- BPI France – Frankrijk.

# Inleiding | Algemeen kader

Zoals aangegeven brengen wij de knelpunten in beeld tegen de achtergrond **van de doelstellingen** van het staatssteunrecht en de doelstellingen die een overheid heeft bij de publieke financiering.

De voornaamste doelstelling van het staatssteunrecht zelf is het waarborgen van de **Europese interne markt** door te vergaande **verstoring van de mededinging te voorkomen**. Het staatssteunrecht vormt een belangrijke pijler binnen de Europese Unie om een **gelijk speelveld in Europa** te borgen. Het staatssteunrecht reguleert **publieke financiering** en bepaalt in welke mate publieke financiering **verenigbaar kan zijn met de interne markt**. Deze publieke financiering moet **niet onnodig private financiering** verdringen. Verder moet de steun niet verder gaan dan nodig is om de daaraan ten grondslag liggende doelstelling te bereiken. Het staatssteunrecht beoogt te voorkomen dat de **overheid ondernemingen gaat** financieren die eigenlijk niet (meer) levensvatbaar zijn.

Om de doelstellingen van het staatssteunrecht te bereiken is een correcte en **volledige toepassing** van het staatssteunrecht essentieel. Er is kort gezegd **geen 'flexibiliteit'** mogelijk bij de toepassing van de voorwaarden die uit het staatssteunrecht volgen. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat het niet voldoen aan één enkele voorwaarde al tot gevolg heeft dat de publieke financiering onrechtmatig wordt of is verleend.<sup>1</sup> Dit betekent dat een overheid de steun in dat geval **niet kan verlenen**. Als een overheid de steun al heeft verleend, dan moet deze de ongeoorloofde staatssteun **terugvorderen**.<sup>2</sup> Slechts bij hoge uitzondering kan de overheid hier vanaf zien.<sup>3</sup>

Ook andere gevolgen van het handelen in strijd met het staatssteunrecht zijn binair van aard. Zo oordeelde de Hoge Raad in 2020 dat een overeenkomst tussen een overheid en een onderneming algeheel nietig is (oftewel in juridische zin nooit heeft bestaan) als in die overeenkomst een onderdeel als staatssteun is aan te merken die ten onrechte niet bij de Europese Commissie is gemeld.<sup>4</sup>

De **hoofregel binnen het staatssteunrecht** is dat de **Europese Commissie** het verlenen van staatssteun **goed moet keuren**. De Europese Commissie heeft

regelgeving vastgesteld op grond waarvan tot goedkeuring kan overgaan ("**goedgekeurde staatssteun**"). Een steunverlener kan eveneens staatssteun verlenen als voldaan is aan de zogenoemde **vrijstellingen**. De steun is hoeft dan niet eerst ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Dit is **geoorloofde staatssteun** die niet gemeld hoeft te worden bij de Europese Commissie. De staatssteunregelgeving op basis waarvan de Europese Commissie tot goedkeuring kan overgaan kent minder strenge voorwaarden dan de regelgeving op basis waarvan de steun kan worden vrijgesteld van melding. Veruit de meeste staatssteun wordt verleend op basis van de laatste categorie, slechts bij uitzondering is een formele melding vereist.

Het staatssteunrecht staat **neutraal** tegenover de keuze voor de **doelstelling** die een overheid zelf wil bereiken **of de wijze waarop** een overheid die doelstelling wil bereiken. De toepassing van het **staatssteunrecht** kan wel van **invloed** zijn op de **mate waarin een overheid de gekozen doelstelling bereikt**. In dit onderzoek wordt de term **suboptimaal gebruik** van het staatssteunrecht gehanteerd voor die situatie waarbij een overheid deze doelstelling om staatssteunrechtelijke redenen niet optimaal behaalt of zou kunnen behalen, bijvoorbeeld omdat het niet of slechts in beperkte mate 'gebruik maakt' van bepaalde onderdelen van het staatssteunrecht. Daar waar wij knelpunten zien in dit verband die volgen uit het staatssteunrecht zelf brengen wij deze in kaart. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar mogelijke oorzaken die niet rechtstreeks verband houden met het staatssteunrecht (zoals mogelijk te hoge uitvoeringskosten of administratieve lasten).

<sup>1</sup> HvJ EU 5 maart 2019, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, HvJ EU 21 juli 2016, C-493/14, ECLI:EU:C:2016:577 en HvJ EU 29 juli 2019, C-654/17, ECLI:EU:C:2019:634.

<sup>2</sup> HvJ EG 8 mei 2003, C-328/99 en C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252 en HvJ EG 11 juli 1996, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533.

<sup>3</sup> HvJ EG 20 september 1990, C- 5/89, ECLI:EU:C:1990:320 en HvJ EG 11 juli 1996, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285.

<sup>4</sup> HR 9 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1587.

<sup>5</sup> Alhoewel vanuit staatssteunrechtelijk perspectief ook bij goedgekeurde steun sprake is van geoorloofde staatssteun (de juridische term in dit verband is 'verenigbare steun') is voor het gemak van de lezer de term geoorloofde steun gereserveerd voor steun die is vrijgesteld van melding aan de Europese Commissie en de term goedgekeurde staatssteun voor steun die na melding is goedgekeurd door de Europese Commissie.

# Inleiding | Gehanteerde begrippen

Gehanteerde begrippen	
<b>Financieel instrument</b>	Een vorm van financiering zoals een <b>subsidie, lening, quasi-eigen vermogen, achtergestelde lening</b> (inclusief mezzanine en converteerbaar), <b>garantie</b> of een <b>aandelenparticipatie</b> .
<b>Publieke financiering</b>	Het inzetten van een financieel instrument (ongeacht welke vorm) door een <b>overheid, publieke organisatie</b> (zoals een publiek fonds) of <b>door middel van overheidsmiddelen door een private organisatie</b> (zoals Invest-NL of een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij - ROM).
<b>'Blended finance'</b>	Financiering waarbij een steunverlener <b>verschillende instrumenten</b> gebruikt waarbij een deel van de instrumenten marktconform is en een deel als geoorloofde staatssteun kwalificeert.
<b>Steunverlener</b>	Een <b>overheid</b> die of een <b>fonds</b> dat <b>publieke financiering verleent</b> .
<b>Aanvrager</b>	De aanvrager van <b>publieke financiering</b> .
<b>Staatssteun</b>	Op grond van art. 107 lid 1 VWEU vormt publieke financiering staatssteun als aan <b>vier cumulatieve voorwaarden</b> wordt voldaan. Er moet (1) sprake zijn van een overdracht van overheidsmiddelen en de steun moet toerekenbaar aan de overheid zijn, dat (2) leidt tot een selectief, niet-marktconform voordeel voor een onderneming; (3) waardoor een (mogelijke) vervalsing van de mededinging ontstaat en (4) het handelsverkeer tussen lidstaten de Europese Unie ongunstig kan worden beïnvloed.
<b>Geen staatssteun</b>	Publieke financiering die <b>juridisch niet kwalificeert als staatssteun</b> (oftewel niet voldoet aan de definitie van staatssteun zoals deze uit het Europese staatssteunrecht volgt).
<b>Geoorloofde staatssteun</b>	Publieke financiering die <b>juridisch wel kwalificeert als staatssteun</b> (oftewel wel voldoet aan de definitie van staatssteun zoals deze uit het staatssteunrecht volgt), maar die <b>voldoet aan het staatssteunrecht en niet eerst</b> door middel van een <b>formele melding ter goedkeuring</b> dient te worden voorgelegd aan de <b>Europese Commissie</b> .
<b>Goedgekeurde staatssteun</b>	Publieke financiering die <b>juridisch wel kwalificeert als staatssteun</b> (oftewel wel voldoet aan de definitie van staatssteun zoals deze uit het staatssteunrecht volgt) en die na een <b>formele melding</b> aan de Europese Commissie <b>is goedgekeurd</b> door de <b>Europese Commissie</b> .
<b>National Promotional Banks and Institutions (NPBI's)</b>	Een <b>juridische entiteit die financiële, ontwikkelings- en promotionele activiteiten op een professionele basis uitvoert</b> en waarbij een <b>overheid mandaat</b> aan de NPBI heeft gegeven.



# Knelpunten Nederlandse financieringsklimaat

*In welke mate beïnvloedt het Europese  
staatsteunrecht de mogelijkheid om als  
overheid passende financieringsinstrumenten  
vorm te geven?*



# 2.1

## Instrumentarium

# Instrumentarium | Algemeen kader (1)

## Overzicht instrumenten

Hieronder staat een (niet-limitatief) overzicht van de meest gebruikte instrumenten die een steunverlener in kan zetten.

Instrumenten	Staatssteunrecht
<b>Subsidie en participatie</b>	Het staatssteunrecht kent voor bepaalde instrumenten zoals subsidies of participaties <b>geen specifieke regels</b> . Wel kent het staatssteunrecht voorwaarden die <b>volgen uit het doel</b> van deze maatregelen. Zo staan bijvoorbeeld in de AGVV (zie pagina 17) voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om voor bepaalde categorieën aan projecten een subsidie te kunnen geven. Voor participaties is het nodig om vast te stellen of er sprake is van staatssteun of dat een participatie marktconform is (zie pagina 16). Dergelijke voorwaarden volgen echter niet uit het instrument 'subsidie' of 'participatie' zelf en bespreken we om die reden niet in deze paragraaf.
<b>Lening (krediet)</b>	Het staatssteunrecht kent een <b>standaardmethode</b> voor het vaststellen van <b>marktconforme rentes</b> bij een lening of het bepalen van <b>de hoogte van de staatssteun</b> indien een niet marktconforme lening wordt verstrekt ( <b>rentevoordeel</b> ). De Europese Commissie maakt gebruik van een <b>basispercentage</b> dat is gebaseerd op eenjaars EURIBOR tarieven. Dit percentage moet een steunverlener verhogen met een risicopremie die afhankelijk is van de waarde of rating van een onderneming en de mate van beschikbare zekerheden. Voor bepaalde situaties gelden additionele opslagen.
<b>Achtergestelde lening</b>	Voor achtergestelde leningen gaat het staatssteunrecht uit van een <b>verhoogde risico-opslag</b> ten opzichte van de methode voor reguliere leningen (de zogenoemde <i>Brandenburg</i> methode).
<b>Garantie</b>	Het staatssteunrecht kent een standaardmethode om de marktconforme premie te bepalen of de <b>hoogte van staatssteun (premievoordeel)</b> bij een garantie. De omvang van de garantie moet <b>goed meetbaar</b> zijn en <b>de onderneming mag niet in financiële moeilijkheden verkeren</b> , uitzonderingen daargelaten. De garantie mag <b>nooit meer bedragen dan 80% van de totale financiering zijn</b> om als marktconform te worden aangemerkt. Voor garanties aan het mkb is in het staatssteunrecht een tabel vastgesteld waarin marktconforme premies (' <b>safe harbour premies</b> ') zijn opgenomen.

# Instrumentarium | Algemeen kader (2)

Instrumenten	Staatssteunrecht
<b>Converteerbare lening</b>	Het staatssteunrecht kent <b>geen standaardmethode</b> voor converteerbare leningen. In de Tijdelijke kaderregeling Covid-19 gaf de Commissie de lidstaten onder meer de mogelijkheid om in het kader van de Covid-19 pandemie herkapitalisatiemaatregelen te treffen. Daaronder vielen ook hybride kapitaalinstrumenten met een eigenvermogenscomponent, waaronder converteerbare leningen. Deze kaderregeling kende een methodiek die enigszins vergelijkbaar is met de methodiek die in het staatssteunrecht wordt gehanteerd om de marktconformiteit van leningen te bepalen (eenjaars Euribor + opslag).
<b>Terugbetaalbaar voorschot</b>	Dit is een instrument dat genoemd wordt in de AGVV. Dit is gedefinieerd als een lening voor een project die <b>in één of meer tranches wordt terugbetaald</b> en waarbij de <b>voorwaarden</b> voor terugbetaling <b>afhankelijk</b> van de <b>uitkomst van een project</b> . Voor een terugbetaalbaar voorschot zijn er ruimere mogelijkheden om staatssteun te verlenen.



# Instrumentarium | Knelpunten (1)

## Overzicht knelpunten en aanbevelingen

In de roodgekleurde tabellen in dit rapport zijn de **knelpunten** beschreven **op basis van de interviews** die zijn afgenomen. Voor zover nodig geven wij ook onze eigen visie.

Knelpunten	Omschrijving
1. De <b>staatssteunregelgeving</b> voor het verlenen van leningen biedt steeds minder <b>rechtszekerheid</b> . Maatwerk is vaker noodzakelijk.	De op de vorige pagina beschreven standaardmethode voor leningen is <b>in de praktijk relatief eenvoudig, maar biedt steeds minder rechtszekerheid</b> . De Europese Commissie gaat bij het beantwoorden van de vraag of het verstrekken van een lening staatssteun vormt steeds vaker uit van de (meer omvattende, inhoudelijke) vraag in hoeverre een private financier (bank) in vergelijkbare omstandigheden ook tot lening zou overgaan, in plaats van de (methodologische) vraag of deze regelgeving is toegepast. Dat beantwoording van deze hoofdvraag staat meer centraal komt te staan bij de staatssteuntoets betekent dat steeds vaker specifieke expertise vereist is bij de financieringsbeslissing.
2. Er is <b>geen vaste methodiek</b> voor het vaststellen van de <b>marktconformiteit</b> van een <b>converteerbare lening</b> of bij <b>leningen met een beperkte achterstelling</b> . De in de praktijk ontwikkelde alternatieven verschillen van elkaar en worden onderling beperkt gedeeld.	Het staatssteunrecht kent voor de staatssteuntoets van een aantal instrumenten standaardmethoden, maar niet of in mindere mate voor converteerbare leningen, hybride financiering of leningen waarbij de achterstelling alleen voor de positie van de bank geldt en niet voor concurrente schuldeisers (beperkte achterstelling of 'negative pledge'). Uit de interviews is gebleken dat <b>steunverleners</b> soms als <b>alternatief een eigen staatssteunrechtelijke methodiek hebben ontwikkeld</b> . Ons beeld uit de interviews is dat de ontwikkelde methodiek onderling in <b>beperkte mate</b> met elkaar wordt <b>uitgewisseld</b> . Dat betekent dat het staatssteunrecht wellicht <b>meer mogelijkheden biedt</b> dan sommige steunverleners in de praktijk hanteren.
3. De <b>standaardmethodiek van de Europese Commissie werkt niet</b> voor het vaststellen van het <b>risicoprofiel van een startup</b> of bij <b>doorontwikkeling van een onderneming</b> . Hierdoor worden in de praktijk door steunverleners (geaccepteerde) alternatieven ontwikkeld die onderling niet of nauwelijks worden uitgewisseld.	De standaard methode die de Europese Commissie heeft vastgesteld voor het bepalen van het risicoprofiel van een startup (voor zover dat past binnen de definities van het staatssteunrecht) of bij een mkb die wil door ontwikkelen werkt in de praktijk niet altijd. Uitgaande van deze methodiek zal het <b>risicoprofiel hoog uitkomen</b> (dus een <b>hoge marktconforme vergoeding</b> ), terwijl het risicoprofiel op basis van een nadere (maatwerk) analyse lager uit zou kunnen komen. Uit de interviews is gebleken dat steunverleners in sommige gevallen een eigen methodiek ontwikkelen. Ons beeld is dat de <b>methodiek</b> onderling in <b>beperkte mate</b> met elkaar wordt <b>uitgewisseld</b> en <b>niet is afgestemd met de Europese Commissie</b> . Andere steunverleners kunnen daarmee niet gebruik maken van de ontwikkelde maatwerkmethodiek. Er vindt <b>geen centrale afstemming</b> plaats. Dat betekent dat mogelijk de staatssteunrisico's niet volledig in beeld zijn of dat het staatssteunrecht <b>meer mogelijkheden biedt</b> dan sommige steunverleners in de praktijk hanteren. Dit laatste kan ertoe leiden dat een steunverlener een aanvraag voor financiering <b>moet afwijzen</b> , terwijl de uitvoering van het te financieren project wel bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling van de steunverlener en het staatssteunrecht niet per se een belemmering opwerpt.

# Instrumentarium | Knelpunten (2)

Knelpunten	Omschrijving
4. Er wordt <b>suboptimaal</b> gebruik gemaakt van <b>financiële instrumenten</b> met meer <b>staatssteunrechtelijke oplossingsrichtingen</b> .	Het staatssteunrecht biedt <b>ruimere mogelijkheden</b> voor financiële instrumenten die zijn opgezet als <b>terugbetaalbaar voorschot</b> . In de praktijk maken – voor zover wij hebben kunnen nagaan – steunverleners nog geen of slechts beperkt gebruik van deze mogelijkheid.
5. Er wordt in de <b>energietransitie beperkt</b> gebruik gemaakt van andere <b>financiële instrumenten</b> dan subsidies.	Het staatssteunrecht biedt op onderdelen van het staatssteunrecht die zien op de energietransitie mogelijkheden om tot publieke financiering over te gaan met <b>de inzet van instrumenten anders dan subsidies</b> (leningen, fondsen, garanties). In de praktijk lijkt de subsidieroute het meest te worden gebruikt en maken steunverleners maar beperkt gebruik van andere instrumenten.
6. Het gebruikmaken van <b>regelingen</b> kan leiden tot <b>suboptimaal</b> gebruik van de <b>ruimte die het staatssteunrecht biedt</b> .	<p>De staatssteunvoorwaarden kunnen in <b>regelingen</b> worden opgenomen om zo op een <b>gestandaardiseerde manier</b> een <b>staatssteuntoets</b> te kunnen doen. Bij goedgekeurde steun kan met regelingen voor het geheel goedkeuring worden verkregen bij de Europese Commissie. In een aantal gevallen schrijft het staatssteunrecht voor dat met regelingen wordt gewerkt, bijvoorbeeld bij goedgekeurde steun voor de energietransitie. Gebruikmaking van regelingen kan in de praktijk echter tot knelpunten leiden. Meest belangrijke knelpunt is dat uit de interviews een beeld naar voren komt dat het afwijken van die regelingen kan leiden tot <b>afwijzingen</b>, terwijl bij een <b>maatwerk</b> staatssteuntoets <b>wel financiering mogelijk kan zijn</b>.</p> <p><i>Zo kennen sommige ROM's bijvoorbeeld de mogelijkheid om <b>af te wijken</b> van de staatssteunvoorwaarden van de regelingen of fondsen die zij beheren, maar is voor deze afwijking <b>goedkeuring nodig van de publieke aandeelhouders</b>. ROM's kiezen er dan soms voor om <b>niet af te wijken</b>, ook als deze keuze leidt tot afwijzing van de aanvraag.</i></p>

# 2.2

## Kwalificatie geen of geoorloofde staatssteun

# Geen staatssteun | Algemeen kader

## Algemene beschrijving

Steunverleners staan nadat een keuze voor een instrument is gemaakt (vervolgens) voor de vraag of deze inzet leidt tot geen **staatssteun** of **geoorloofde** staatssteun, afhankelijk van de vormgeving (zie inleiding voor dit onderscheid). **Hieronder** staat een **algemene beschrijving van de instrumenten waar geen sprake is van staatssteun**. Alleen de in de context van dit onderzoek in de praktijk meest gebruikte oplossingsrichtingen worden beschreven.

Geen staatssteun	Omschrijving
Publieke financiering onder <b>marktconforme voorwaarden</b> .	Publieke financiering onder marktconforme voorwaarden levert geen staatssteun op. Het staatssteunrecht gaat uit van <b>vier methoden</b> om <b>marktconformiteit</b> aan te tonen: <ol style="list-style-type: none"><li>1. publieke financiering vindt plaats <b>onder gelijke omstandigheden</b> als de <b>private financiering (pari passu)</b>. De private financiering heeft een <b>reële economische betekenis</b></li><li>2. Marktconforme waarde wordt vastgesteld met een <b>benchmark</b></li><li>3. Marktconforme waarde wordt <b>onafhankelijk</b> vastgesteld</li><li>4. Marktconformiteit wordt vastgesteld door een (op maat gemaakte) <b>standaardwaarderingsmethode</b> (bijvoorbeeld 'pricing models')</li></ol>
Publieke financiering van <b>niet-economische activiteiten</b> .	De publieke financiering van activiteiten die niet-economisch van aard zijn valt buiten het staatssteunrecht. De gedachte hierachter is dat staatssteun alleen verboden is als marktpartijen worden bevoordeeld en er sprake is van een markt. Het staatssteunrecht bepaalt welke activiteiten wel en niet-economisch zijn en wanneer sprake is van marktactiviteiten. De twee meest belangrijke categorieën van <b>niet-economische activiteiten</b> zijn activiteiten die gerelateerd zijn aan <b>overheidsprerogatieven</b> (zoals het leger en de politie) en activiteiten die op grond van het <b>solidariteitsbeginsel</b> niet als economisch worden beschouwd (socialezekerheidsregelingen, openbaar onderwijs, natuurbeheer en wetenschappelijk onderzoek). Ook financiering van openbare energie-infrastructuur waarbij het beheer van de netten is gereguleerd valt buiten het staatssteunrecht (zie paragraaf 2.3.2.). Andere concrete voorbeelden uit zijn de publieke financiering van bepaald wetenschappelijk onderzoek door onderzoeksinstellingen, naar verduurzaming van de luchtvaart, of de bouw van bepaalde onderzoeksinfrastructuren.
De totale financiering <b>blijft onder</b> het zogenoemde <b>de-minimis drempelbedrag</b> .	Publieke financiering die wordt verstrekt op basis van één van de De-minimisverordeningen vormt geen staatssteun. De belangrijkste voorwaarde voor zogenoemde de-minimissteun is het drempelbedrag dat aan <b>één onderneming over een periode van drie jaren</b> verstrekt mag worden. Bij het bepalen van de drempelbedragen moet worden gekeken wat de bedragen zouden zijn die als 'subsidie' worden verleend (zoals het bedrag van de subsidie of de hoogte van een rentevoordeel). Dit heet ook wel de <b>subsidie-equivalent</b> : <ul style="list-style-type: none"><li>- Drempelwaarde algemene De-minimisverordening: <b>EUR 300.000</b></li><li>- Drempelwaarde de-minimisverordening voor de <b>landbouwsector</b>: <b>EUR 20.000</b></li><li>- Drempelwaarde de-minimisverordening voor de <b>visserijsector</b>: <b>EUR 30.000</b></li></ul>

# Geoorloofde staatssteun | Algemeen kader (1)

## Algemene beschrijving

Hieronder staat een algemene beschrijving van de staatssteunregelgeving waar sprake is van **geoorloofde staatssteun** als voldaan is aan de voorwaarden van de betreffende regelgeving.

Geoorloofde staatssteun	Omschrijving
Geoorloofde staatssteun via de <b>Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV)</b> .	<p>Een steunverlener kan geoorloofde staatssteun verlenen als voldaan is aan de voorwaarden zoals die in de AGVV zijn uitgewerkt. In de AGVV staat een groot <b>aantal steuncategorieën</b> waarbinnen de steun moet passen, zoals staatssteun voor het <b>mkb, onderzoek, ontwikkeling en innovatie, opleidingen</b> of <b>milieubescherming</b>. De staatssteun moet <b>voldoen aan alle definities en voorwaarden</b> die in de AGVV staan, zoals i) <b>de in aanmerking komende kosten</b>, ii) <b>maximale hoogte</b> van de publieke financiering en iii) <b>de maximale projectomvang</b>. Daarnaast gelden er voor elke steuncategorie specifieke voorwaarden.</p> <p>Een algemeen vereiste is dat de hoogte van de staatssteun vooraf precies kan worden berekend zonder een nadere risicoanalyse (<b>transparante steun</b>). Bij een lening of een garantie moet een steunverlener vooraf kunnen berekenen wat de hoogte van het rente- of garantievoordeel is, bij een participatie is dit niet goed vast te stellen.</p> <p>Staatssteun is op grond van de AGVV niet mogelijk als blijkt dat een onderneming voldoet aan de criteria voor een <b>onderneming in financiële moeilijkheden</b>. Een onderneming is in financiële moeilijkheden als meer dan de helft van het geplaatste aandelenkapitaal is verdwenen door de opgebouwde verliezen of als de onderneming op korte termijn niet meer aan de verplichtingen kan voldoen. Als uitzondering op de hoofdregel is in de AGVV opgenomen dat staatssteun aan ondernemingen in financiële moeilijkheden <b>desondanks mogelijk</b> is als het gaat om <b>staatssteun voor startups</b> waarbij de staatssteun via een <b>regeling</b> wordt verleend.</p> <p>De staatssteunregelgeving uit de AGVV biedt over het algemeen <b>meer mogelijkheden voor het mkb</b>. Een mkb is een onderneming met: i) minder dan 250 werknemers en ii) waarvan de jaaromzet EUR 50 mln en/of het jaarlijkse balanstotaal EUR 43 mln niet overschrijdt.</p>



# Geoorloofde staatssteun | Algemeen kader (2)

Geoorloofde staatssteun	Omschrijving
Geoorloofde staatssteun aan de landbouwsector via de <b>Landbouvvrijstellingsverordening (LVV)</b> .	Een steunverlener kan geoorloofde staatssteun verlenen als voldaan is aan de voorwaarden zoals gesteld in de LVV. De LVV bevat een <b>aantal steuncategorieën</b> gericht op de <b>landbouwsector</b> waarbinnen de steun moet passen, zoals steun aan <b>mkb die actief zijn in de primaire landbouwproductie</b> en de verwerking en afzet van landbouwproducten, milieubescherming, instandhouding cultureel en natuurlijk erfgoed, schade als gevolg van natuurrampen, onderzoek en ontwikkeling en steun aan <b>bosbouw</b> .
Geoorloofde staatssteun aan de visserij- en aquacultuursector via de <b>Visserij vrijstellingsverordening (VJV)</b> .	Een steunverlener kan geoorloofde staatssteun verlenen als voldaan is aan de voorwaarden van de VJV. De VJV bevat een <b>aantal steuncategorieën</b> gericht op de <b>visserij- en aquacultuursector</b> waarbinnen de steun moet passen, zoals steun aan <b>mkb die actief zijn in de productie, verwerking en afzet</b> van visserij- en aquacultuurproducten en schade als gevolg van natuurrampen. Een vrijstelling onder de VJV is alleen mogelijk voor projecten waarbij de <b>subsidiabele kosten minder dan EUR 2.000.000</b> bedragen en het <b>steunbedrag niet meer dan EUR 1.000.000</b> per onderneming per jaar bedraagt.



# Geen of geoorloofde staatssteun | Knelpunten (1)

In de roodgekleurde tabellen in dit rapport zijn de **knelpunten** beschreven **op basis van de interviews** die zijn afgenomen. Voor zover nodig geven wij ook onze eigen visie.

Knelpunten	Omschrijving
7. De <b>staatssteunrechtelijke methodiek</b> om vast te stellen dat sprake is van een <b>pari passu</b> investering (en daarmee geen staatssteun wordt verleend) kent <b>beperkingen</b> .	De staatssteunrechtelijke <b>pari passu methodiek</b> kent een aantal voorwaarden die <b>in de praktijk te streng uitwerken</b> . Zo is een <b>publiek - private verhouding van 70% - 30%</b> vereist, slechts bij uitzondering is een hoger percentage publieke deelneming/investering mogelijk. Deze publiek – private verhouding is <b>in de praktijk niet altijd werkbaar</b> en wordt dus als een <b>knelpunt ervaren</b> . Ook is de vereiste <b>gelijktijdigheid</b> van de publieke en private investering <b>niet altijd goed vast te stellen</b> .
8. Projecten worden in de praktijk niet altijd zodanig ingericht dat het <b>onderscheid</b> tussen <b>economische en niet – economische activiteiten</b> wordt meegenomen, terwijl dit essentieel is voor de staatssteuntoetsing.	Zoals hierboven aangegeven vormt de publieke financiering van niet-economische activiteiten geen staatssteun. Het is in de praktijk van belang om projecten zodanig (vanaf het begin) in te richten <b>dat dit het onderscheid</b> duidelijk wordt gemaakt. Dit is onder meer van belang bij <b>onderzoeksprojecten</b> (bijvoorbeeld van NWO of ZonMW) en/of <b>NGF projecten</b> . Het belang hiervan neemt toe omdat bij (deze) projecten steeds vaker samenwerking tussen overheden en bedrijfsleven (of triple helix) centraal staat. Daar komt bij dat <b>geoorloofde staatssteun</b> alleen kan worden verleend voor zover sprake is van economische activiteiten.
9. <b>Verschillende interpretaties</b> worden gehanteerd wat betreft het <b>onderscheid economische en niet-economische activiteiten</b> .	Verschillende steunverleners hanteren <b>verschillende onderscheiden</b> tussen economische en niet-economische activiteiten. Dit is onder meer te zien bij ecosystemen en/of projecten rondom onderwijs, onderzoek en infrastructuur. Dat kan betekenen dat het staatssteunrecht <b>meer mogelijkheden biedt</b> dan sommige steunverleners gebruiken. Dit laatste kan ertoe leiden dat een steunverlener een aanvraag voor financiering <b>moet afwijzen</b> , terwijl de uitvoering van het te financieren project wel bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling van de steunverlener en het staatssteunrecht geen belemmering vormt.
10. In <b>publieke programma's en regelingen</b> wordt steeds vaker (met verwijzing naar het staatssteunrecht) de voorwaarde opgenomen dat <b>alleen niet-economische activiteiten</b> kunnen worden gefinancierd.	Steeds vaker wordt bij publieke financiering – met verwijzing naar het staatssteunrecht – als voorwaarde gesteld dat met de publieke financiering <b>alleen niet-economische activiteiten</b> mogen worden verricht. Dit is onder meer te zien bij subsidieregelingen op <b>onderwijsgebied</b> of <b>onderzoek en innovatie</b> . Een dergelijke voorwaarde kan leiden tot afwijzing van de subsidie terwijl dit staatssteunrechtelijk mogelijk wel was toegestaan, bijvoorbeeld omdat publieke financiering van deze activiteiten kon worden gekwalificeerd als geoorloofde staatssteun. Hier lijkt sprake te zijn van <b>suboptimaal</b> gebruik van het staatssteunrecht.

# Geen of geoorloofde staatssteun | Knelpunten (2)

Knelpunten	Omschrijving
11. In de praktijk is <b>niet altijd sprake van optimale coördinatie</b> wat betreft <b>staatssteunexpertise</b> .	Bij <b>borging van de naleving van het staatssteunrecht</b> is <b>in de praktijk in sommige gevallen</b> sprake van een <b>suboptimale coördinatie</b> bij de toepassing van het staatssteunrecht. Uit de interviews blijkt dat bij financiering vanuit de ROM's is bijvoorbeeld te zien dat er geen structureel staatssteunoverleg tussen de ROM's plaatsvindt. Alhoewel uitwisseling op staatssteungebied tussen de ROM's als gevolg van een Covid-19 steunregeling wel meer is geworden vindt dit nog slechts op incidentele wijze plaats. Kort gezegd kan dit leiden tot een <b>asymmetrie in kennis</b> en een <b>verschil in interpretatie</b> . Vergelijkbare knelpunten volgen uit de interviews waarin is gesproken over de NGF projecten. Relatief weinig worden ervaringen met het staatssteunrecht binnen deze projecten onderling uitgewisseld, wat er zelfs toe kan leiden dat er op belangrijke onderdelen van het staatssteunrecht verschillende interpretaties worden gehanteerd. Tot slot vindt niet of nauwelijks overleg plaats tussen staan aanvragers, terwijl een positieve staatssteun wel steeds meer als voorwaarde wordt gesteld voor de aanvraag.
12. <b>De sturing op onderlinge samenhang en integratie vergroot het risico dat NGF projecten te groot worden om te financieren zonder voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie.</b>	Bij NGF (deel)projecten wordt gestuurd op onderlinge samenhang en integratie. Dergelijke samenhang en onderlinge versterking maakt dat vanuit staatssteunrechtelijk perspectief het risico toeneemt dat niet kan worden gesproken van verschillende (deel)projecten, maar uit dient te worden gegaan van één project. De <b>omvang van de publieke financiering</b> voor het <b>gehele project</b> is vaak <b>groter dan de drempelbedragen</b> op grond waarvan staatssteun kan worden verleend zonder melding aan de Europese Commissie. <b>Het project kan dan niet starten voordat de Europese Commissie akkoord is gegaan</b> met de publieke financiering. Hoewel dit geen knelpunt hoeft te zijn, zeker niet als tijdig met de Europese Commissie hierover wordt gesproken, blijkt uit de interviews dat in de praktijk als knelpunt ervaren, onder meer omdat dit - ook in samenhang met andere knelpunten - tot <b>vertraging</b> kan leiden.
13. Het <b>staatssteunrecht</b> zoals bijvoorbeeld uitgewerkt in de verschillende <b>vrijstellingsverordeningen</b> zoals de AGVV (zie pagina 17) wordt als <b>complex ervaren</b> .	In sommige gevallen wordt het staatssteunrecht zoals uitgewerkt in de <b>vrijstellingsverordeningen</b> zoals de AGVV (zie pagina 17) als <b>complex ervaren</b> en is het niet altijd toe te passen in een praktijksituatie.

# Geen of geoorloofde staatssteun | Knelpunten (3)

Knelpunten	Omschrijving
<p>Een positieve staatssteuntoets wordt steeds vaker verplicht gesteld voor de aanvrager van de subsidie. Dat leidt in de praktijk tot de volgende knelpunten voor zowel steunverleners of aanvragers:</p> <p>14. Er wordt <b>onvolledige of onjuiste informatie</b> aangeleverd door de aanvrager om uiteindelijk tot een goede staatssteunbeoordeling te komen.</p> <p>15. Aanvragers beschikken <b>niet altijd over de gewenste staatssteunexpertise</b>.</p> <p>16. Er kan een <b>'false incentive'</b> zijn <b>om te komen tot een positieve toets</b> die later, bij controle door steunverlener, moet worden teruggedraaid.</p> <p>17. Steunverleners geven aan dat er <b>grenzen zijn aan de verificatie</b> van door aanvragers <b>aangeleverde informatie</b>.</p>	<p>In Nederland wordt er steeds vaker voor gekozen om de toetsing aan het staatssteunrecht aan de aanvrager te delegeren (in de niet juridische betekenis van dit woord). Met name in de context van het NGF is deze ontwikkeling te zien. De <b>aanvrager</b> moet een <b>positieve staatssteuntoets</b> overhandigen bij <b>het aanvragen van de publieke financiering</b>. Deze ontwikkeling leidt tot de <b>nodige knelpunten, zowel voor steunverleners als aanvragers</b>.</p> <p>Deze knelpunten zijn tweeledig. Enerzijds volgt uit de interviews dat aanvragers <b>niet altijd een volledige analyse opleveren, of onvoldoende informatie om tot een staatssteuntoets te kunnen komen. Dat betekent dat bij de uiteindelijke rechtmatigheidstoets</b> nog <b>andere en/of additionele informatie</b> moet worden opgevraagd bij de aanvrager(s). Aanvragers geven aan minder of soms zelfs geen staatssteunexpertise in huis te hebben.</p> <p>Anderzijds zien we dat het 'uitbesteden' aan de aanvrager om tot een positieve staatssteuntoets bij aanvraag te kunnen komen kan leiden tot een <b>'false incentive'</b> van een (te) positieve beoordeling (en dus <b>verwachtingspatroon</b>) ten tijde van de aanvraag die later moet worden afgezwakt bij de betrokken (consortium)partners bij de uiteindelijke rechtmatigheidstoets.</p> <p>Steunverleners geven tot slot aan dat er – soms simpelweg om <b>capaciteitsredenen – grenzen zijn aan de verificatie</b> van de <b>door de aanvrager aangeleverde informatie en/of staatssteuntoets</b>.</p>
<p>18. Steunverleners geven aan dat <b>informatie niet op een gestandaardiseerde manier door aanvragers wordt verstrekt</b>. Verschillende steunverleners hanteren bijvoorbeeld soms verschillende formats.</p>	<p>Steunverleners geven aan dat de door de aanvragers aangeleverde informatie <b>niet op een gestandaardiseerde manier</b> dien te worden verstrekt. Verschillende steunverleners hanteren verschillende formats. Dat is bijvoorbeeld te zien bij projecten waarvoor gelijktijdig bij ROM's en Invest-NL steun wordt aangevraagd.</p>

# Geen of geoorloofde staatssteun | Knelpunten (4)

Knelpunten	Omschrijving
<p>19. <b>NGF projecten</b> lenen zich <b>niet</b> voor een <b>eenduidige staatssteunanalyse</b>.</p>	<p>Een kenmerk van de NGF projecten is dat het gaat om <b>grote projecten</b> uitgevoerd worden door <b>consortia</b> dat bestaat uit verschillende partijen. In de regel bestaan deze projecten uit <b>verschillende deelprojecten en/of regelingen</b>. Dat alles betekent dat <b>vanuit staatssteunrechtelijk perspectief doorgaans meerdere oplossingsrichtingen moeten worden gehanteerd</b>. Deze deelprojecten en/of regelingen moeten <b>afzonderlijk</b> aan de staatssteunvoorwaarden <b>worden getoetst</b>. Hoewel dit geen knelpunt hoeft te zijn, wordt dit in de praktijk wel als zodanig ervaren, zeker ook in samenhang met de vijf hierna beschreven knelpunten. Dit kan leiden tot <b>vertraging in deze projecten</b>.</p>
<p>20. De <b>ROM's</b> kunnen <b>geen gebruik</b> maken van het <b>administratieve systeem van de Europese Commissie om geoorloofde staatssteun</b> op grond van de <b>AGVV</b> (zie pagina 17) <b>te administreren</b>. Hiermee kunnen de <b>ROM's niet voldoen</b> aan de <b>administratieve vereisten die gelden</b>. Simpelweg om die reden wordt soms van dit deel van het staatssteunrecht niet gebruik gemaakt.</p>	<p>Als een ROM geoorloofde staatssteun wil verlenen op grond van bijvoorbeeld de AGVV dan moet een ROM het verlenen van staatssteun administreren in een administratief systeem van de Europese Commissie. Een ROM heeft niet altijd toegang tot dit systeem. Uit de interviews komt een beeld naar voren dat <b>ROMs op die reden niet kiezen voor financiering waarbij sprake is van geoorloofde staatssteun</b>.</p>
<p>21. De vormgeving van publieke financiering door steunverleners leidt (vrijwel altijd) tot de juridische kwalificatie geen of geoorloofde staatssteun. Steunverleners maken slechts in <b>beperkte mate</b> gebruik van <b>'blended finance'</b>.</p>	<p>Steunverleners kiezen ofwel voor publieke financiering die kwalificeert als <i>geen</i> staatssteun, ofwel voor publieke financiering die publieke financiering die kwalificeert als geoorloofde staatssteun. <b>Een combinatie van instrumenten ('blended finance') komt niet veel voor</b>.</p>

# Geen of geoorloofde staatssteun | Knelpunten (5)

Knelpunten	Omschrijving
22. Aanvragers hebben <b>niet altijd de mogelijkheden om voor te financieren</b> .	Steunverleners financieren veelal <b>een deel van de totale financieringsbehoefte</b> van een onderneming en keren de <b>publieke financiering vaak in gedeelten of tranches uit</b> . Een onderneming moet het resterende deel zelf voorfinancieren. <b>Sommige ondernemingen zijn niet altijd in staat om hun activiteiten voor te financieren</b> , bijvoorbeeld omdat zij geen financiering van de bank kunnen krijgen. Steunverleners zouden kunnen <b>voorfinancieren door instrumenten op te zetten als leningen in plaats van subsidies</b> . Wij zien in de praktijk dat steunverleners hier in beperkte mate voor kiezen. Dit kan ertoe leiden dat een aanvrager het project toch niet kan uitvoeren, terwijl het staatssteunrecht geen belemmering opwerpt en de uitvoering van het te financieren project wel bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling van de steunverlener.
23. De <b>publieke – private verhouding</b> die het staatssteunrecht dat ziet op geoorloofde staatssteun vaak vereist wordt niet altijd goed vastgesteld. De totale omvang van de publieke financiering daarmee evenmin correct vastgesteld.	<p>Het deel van het staatssteunrecht dat bij gebruikmaking daarvan leidt tot <b>geoorloofde staatssteun</b> stelt in <b>vrijwel alle gevallen dat een onderneming private cofinanciering beschikbaar moet stellen</b> om publieke financiering te kunnen verkrijgen. Daarnaast is vereist, onder meer vanwege maximale drempels die het staatssteunrecht hanteert, om de totale omvang van de publieke financiering correct vast te stellen.</p> <p>Het blijkt in de praktijk dat de <b>scheidslijn tussen publieke en private financiering</b> niet altijd juist wordt getrokken. Daarmee wordt (logischerwijze) ook de totale omvang van de publieke financiering niet correct vastgesteld. Zo blijkt dat universiteiten of overheidsbedrijven bijvoorbeeld ten onrechte soms als private financier worden beschouwd, in plaats van als publieke (co)financier.</p>
24. De <b>mogelijkheden om geoorloofde staatssteun</b> te verlenen zijn <b>ruim</b> , maar <b>passen niet altijd</b> . Voor bepaalde onderwerpen bestaan bijvoorbeeld geen specifieke staatssteunrechtelijke oplossingsrichtingen.	De steunmogelijkheden zijn uitgebreid en geven ruime mogelijkheden. <b>Sommige projecten vallen echter niet eenduidig in een steuncategorie</b> , zoals verschillende projecten in de <b>zorg</b> of bij <b>circulair bouwen</b> (in de AGVV is wel een categorie op grond waarvan staatssteun mogelijk is voor hulpbronefficiëntie en de ondersteuning van de transitie naar een circulaire economie). Uit de interviews volgt dat dit er toe kan ertoe leiden dat dergelijke projecten niet worden uitgevoerd, terwijl de projecten wel bijdragen aan het te doel van de steunverlener.



# Geen of geoorloofde staatssteun | Knelpunten (6)

Knelpunten	Omschrijving
25. De toets aan het <b>staatssteunrecht</b> wordt binnen steunverleners vaak als <b>risico-afweging</b> <b>gepercipieerd</b> .	Uit verschillende interviews volgt dat de toets aan de voorwaarden die uit het staatssteunrecht volgen, zoals deze bijvoorbeeld zijn opgenomen in de AGVV (zie pagina 17), in de praktijk vaak als een <b>risico-afweging achteraf</b> wordt beschouwd in plaats van als een integraal onderdeel van het afwegingskader. Dit kan <b>onwenselijk</b> zijn voor de steunverleners en de ondernemingen die de financiering aanvragen. <b>Door staatssteun als risico te zien vindt de staatssteuntoets pas plaats nadat de (voorlopige) financieringsbeslissing is genomen.</b> Er moet dan op een later moment alsnog een rechtmatigheidstoets plaatsvinden waarbij mogelijk additionele gegevens moeten worden opgevraagd bij de aanvragers. In de praktijk zijn dan al vaak <b>bepaalde verwachtingen gewekt</b> . Het opvragen van additionele gegevens leidt doorgaans tot (aanzienlijke) <b>vertraging van projecten</b> .
26. In de praktijk is maar <b>beperkt gebruik</b> mogelijk van <b>de-minimis regelgeving</b> .	<b>Publieke financiering is doorgaans in omvang hoger dan EUR 300.000.</b> Deze drempel is <b>kort geleden verhoogd</b> van EUR 200.000 naar EUR 300.000 en geldt voor alle sectoren en ondernemingen. Tot op heden heeft de Europese Commissie oproepen vanuit verschillende lidstaten en sectoren afgehouden om met een hogere drempel te komen of met een meer gediversifieerde benadering van deze drempel (bijvoorbeeld door met verschillende drempels voor verschillende sectoren of grootte van ondernemingen te werken).
27. In de praktijk is niet goed vast te stellen of <b>aan de de-minimis regelgeving wordt voldaan</b> .	Het is bovendien <b>in de praktijk vaak niet goed vast te stellen of deze de-minimis grens is of wordt overschreden, omdat rekening moet worden gehouden met cumulatie van steun.</b> Alhoewel steunaanvragers zelf moeten verklaren dat aan de de-minimisregelgeving voldoen wordt in de interviews ook hier het risico van vernoemd 'false incentive' genoemd, of simpelweg het risico dat aanvragers niet goed weten of aan deze regelgeving wordt voldaan. Vanaf <b>1 januari 2026</b> moeten steunverleners het gebruik van de-minimis regelgeving <b>registreren</b> .

# 2.3

## Knelpunten als gevolg van specifieke staatssteunregelgeving



# Specifieke knelpunten

## Innovatie, transitie en maatwerk

In deze paragraaf is een beschrijving opgenomen van knelpunten uit het deskresearch en de interviews voor **een drietal specifieke thema's**, te weten **innovatie, transitie en maatwerk**. Hieronder staat een korte toelichting op deze thema's en is een verwijzing gemaakt naar de verschillende steuncategorieën zoals opgenomen in de AGVV. Op de volgende pagina's wordt, voor zover relevant, ingegaan op mogelijkheden van marktconforme financiering of goedgekeurde staatssteun.

Thema's	Steuncategorieën
<u>1. Innovatie</u> : beschikbaar stellen van risicofinanciering aan het mkb, de financiering van startups of van onderzoeks- en innovatiesamenwerkingen tussen kennisinstellingen en het bedrijfsleven.	Binnen de AGVV (zie pagina 17) zijn verschillende steuncategorieën waarbinnen geoorloofde staatssteun mogelijk is. In dit deelonderzoek is uitgegaan van de steuncategorieën i) Onderzoek, ontwikkeling en innovatie, ii) Risicofinanciering aan het mkb en iii) financiering van startups.
<u>2. Transitievraagstukken</u> : projecten ter verbetering van het milieu of projecten die bijdragen aan de energietransitie, zoals waterstof of energie-infrastructuur (waaronder warmte).	Voor de transitieprojecten kan gebruik worden gemaakt van de steuncategorie 'Milieubescherming'. Deze bestaat weer uit verschillende subcategorieën, zoals i) investeringen milieubescherming (inclusief de-carbonisatie), ii) elektrisch vervoer en oplaadinfrastructuur, iii) energie efficiëntie, energieprestatiecontracten, energie uit hernieuwbare bronnen, stadsverwarming of –koeling, circulaire economie, energie-infrastructuur of studies of consultancy diensten.
<u>3. Maatwerkprojecten</u> : dit is een nadere specificatie binnen de transitieprojecten. Binnen deze categorie staan de projecten centraal die vallen onder de maatwerkafspraken die het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat uitwerkt met een aantal grote bedrijven die veel Co2-uitstoten.	Idem.

# 2.3.1

## Innovatie

# Innovatie – Algemeen kader (1)

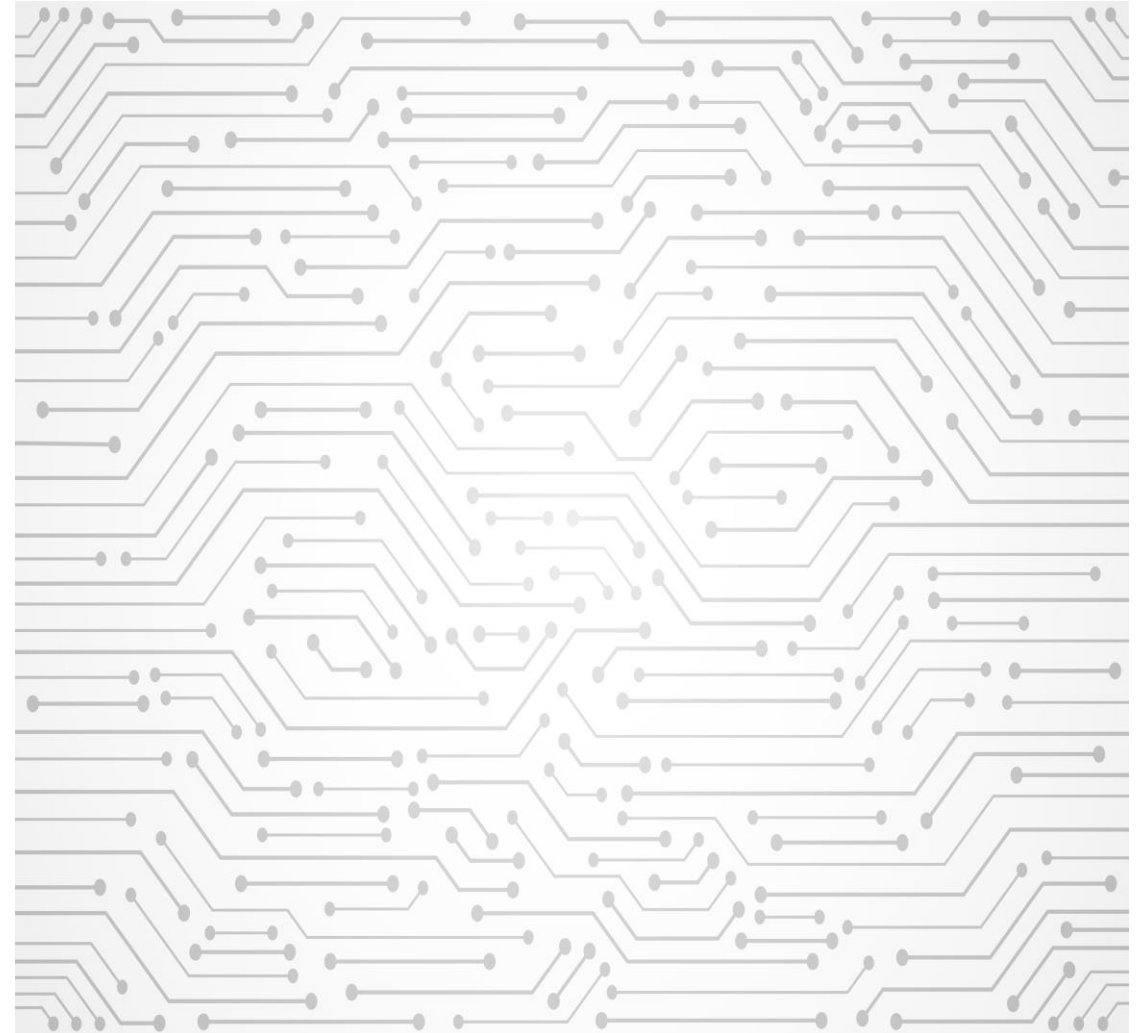
## Inleiding

---

Voor financiering van projecten die vallen onder het thema innovatie kan een steunverlener kiezen voor marktconforme financiering of geoorloofde staatssteun verlenen. In paragraaf 2.1. zijn de knelpunten beschreven zoals die in het staatssteunrecht gelden voor marktconforme financiering. In die paragraaf staat een opsomming van knelpunten die gelden voor financiering van projecten op een marktconforme wijze. Die knelpunten worden in deze paragraaf niet herhaald. Deze paragraaf gaat over de specifieke knelpunten die in de praktijk te zien zijn bij het verlenen van geoorloofde staatssteun bij toepassing van de AGVV (zie pagina 17).

In de AGVV staan de voorwaarden op grond waarvan een steunverlener **geoorloofde staatssteun** kan verlenen. Op de volgende pagina's staat een **algemene beschrijving** van de **voorwaarden** zoals die gelden voor de **steuncategorieën** uit de AGVV die **relevant zijn voor het thema innovatie**, te weten risicofinanciering mkb, financiering van startups, opleidingen en experimenteel, industrieel en fundamenteel onderzoek. Er is **geen uitputtende beschrijving** van deze steuncategorieën in de AGVV gegeven. In deze paragraaf staat tevens een beschrijving van de knelpunten die in de praktijk te zien zijn.

De AGVV is in 2023 aanzienlijk aangepast, wat heeft geleid tot belangrijke verruiming van de mogelijkheden om staatssteun te verlenen voor de reeds van bestaande **steuncategorieën** en de introductie van diverse **nieuwe steuncategorieën**. Over belangrijke aanpassingen van de staatssteunregelgeving worden de lidstaten van de Europese Unie geconsulteerd. Bij de laatste **consultatie over de AGVV** is door lidstaten gewezen op een aantal knelpunten in de staatssteunregelgeving. Voor een deel zijn de aanbevelingen van de lidstaten om deze knelpunten weg te nemen overgenomen. Voor zover de suggesties niet zijn overgenomen staan deze benoemd in de algemene beschrijving van de specifieke voorwaarden uit de AGVV op de volgende pagina's.



# Innovatie – Algemeen kader (1)

## Algemene beschrijving

In de tabellen op deze en de volgende pagina staat een beschrijving van algemene voorwaarden uit de AGVV (zie pagina 17) zoals die gelden binnen het thema innovatie voor de genoemde steuncategorieën op de vorige pagina.

Onderwerp	Omschrijving
Risicofinanciering aan mkb's	<p>Een steunverlener kan <b>risicofinanciering</b> verschaffen aan het mkb als <b>marktconformiteit</b> is aangetoond (zie pagina 16). In de praktijk is te zien dat veel ROM's op een marktconforme wijze MKB's financiering. Een steunverlener kan voor risicofinanciering gebruik maken van de AGVV. Voor risicofinanciering aan het mkb zijn in de AGVV <b>specifieke voorwaarden</b> uitgewerkt. Risicofinanciering zijn investeringen <b>in de vorm</b> van eigen vermogen, quasi-eigen vermogen, leningen, garanties of een mix ervan met het oog op <b>nieuwe investeringen</b>. Deze vorm van financiering is alleen mogelijk voor het mkb tot een <b>maximum van Euro 16,5 miljoen</b>. De maximumbedragen gelden voor een onderneming. Tijdens de <b>consultatie op de AGVV</b> is voorgesteld om in de AGVV geen maximumbedragen qua staatssteun op te nemen die voor een onderneming gelden, maar maximumbedragen voor elke investering die een onderneming doet. Dit voorstel is niet overgenomen.</p> <p>Als basisregel geldt dat risicofinanciering alleen mogelijk is voor mkb'ers die <b>niet op de markt actief</b> zijn geweest. Als een mkb'er wel actief op de markt is geweest dan is risicofinanciering alleen mogelijk als een mkb'er minder dan tien jaar na hun eerste registratie actief is geweest of minder dan zeven jaar na de eerste commerciële verkoop van een mkb onderneming.</p> <p>Als voorwaarde in de AGVV geldt dat een risicofinancieringsmaatregel <b>moet worden uitgevoerd via één of meer financieel intermediairs</b>. Een steunverlener moet een financieel intermediair <b>via een transparante en non-discriminatoire procedure selecteren</b>. De financieel intermediair moet <b>winst gedreven</b> beslissingen nemen als deze risicofinanciering beschikbaar stelt. Een andere voorwaarde is dat de financieel intermediair <b>op zakelijke basis</b> moet worden beheerd. De AGVV vereist dat er een <b>investeringsstrategie</b> en een realistische <b>exit-strategie</b> is. De AGVV vereist dat een financieel intermediair een vergoeding ontvangt die marktconform is. De voorwaarde is marktconform als de intermediair is geselecteerd via een transparante en non-discriminatoire procedure.</p> <p>De verschafte risicofinanciering moet zorgen voor een <b>hefboom</b> van private deelnemingen. Als eis in de AGVV gelden <b>minimale percentages van private deelnemingen</b> zijn vastgesteld. Bij de <b>consultatie op de AGVV</b> is voorgesteld om bij investeringen in bijvoorbeeld projecten die bijdragen aan de Europese klimaatdoelstellingen in mindere mate private investeringen te verlangen.</p>
Financiering aan startups	<p>De AGVV kent een steuncategorie voor staatssteun aan startups. Geoorloofde staatssteun aan een <b>startup</b> is mogelijk als een steunverlener financiert met <b>leningen en garanties</b> (beide met een looptijd van 10 jaar) of met een <b>subsidie</b> van maximaal EUR 500.000. Voor een <b>innovatieve startup</b> is een subsidie mogelijk tot EUR 1 mln. Een startup is in de AGVV gedefinieerd als een kleine onderneming die geen activiteiten van een andere onderneming heeft overgenomen en die geen andere onderneming in zijn geheel heeft overgenomen. Een andere voorwaarde is dat geen winst is uitgekeerd.</p>

# Innovatie – Algemeen kader (2)

Onderwerp	Omschrijving
Innovatieclusters	Bij een innovatiecluster gaat het om <b>structuren of georganiseerde groeperingen</b> van onafhankelijke partijen (zoals innovatieve start-ups, kleine, middelgrote en grote ondernemingen, maar ook organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding, onderzoeksinfrastructuur, test- en experimenteerinfrastructuur, digitale innovatiehubs, niet-commerciële organisaties en andere verwante economische spelers) die zijn opgezet om <b>innovatieve activiteiten en nieuwe vormen van samenwerking te stimuleren</b> . Voor innovatieclusters is investerings- of exploitatiesteun mogelijk tot 50% van de in aanmerking komende kosten (zoals investeringen voor upgrades)
Onderzoeks-, ontwikkelings- en innovatieprojecten	Uit het staatssteunrecht volgt dat de <b>kernactiviteiten van een kennisinstelling</b> kwalificeren als <b>niet-economische activiteiten</b> . Publieke financiering van deze activiteiten vormt geen staatssteun. Daarnaast kent het staatssteunrecht specifieke voorwaarden om te beoordelen of bijvoorbeeld contractonderzoek, onderzoek in samenwerkingsverband en/of gebruikmaking van intellectueel eigendom staatssteun vormt. Indien bij de publieke financiering gebruik wordt gemaakt van de AGVV is steunverlening mogelijk van <b>25% tot 100%</b> van de voor staatssteun in aanmerking komende kosten per project, zoals personeelskosten, kosten voor apparatuur, kosten voor gebouwen of gronden en kosten voor contractonderzoek. De hoogte van de geoorloofde staatssteun <b>hangt af van het type onderzoek</b> . Voor experimentele ontwikkeling mag 25% staatssteun van de kosten geoorloofde staatssteun zijn, voor industrieel onderzoek 50% en voor fundamenteel onderzoek 100%. Voor haalbaarheidsonderzoeken mag 50% van de kosten geoorloofde staatssteun zijn.
Opleidingen	Binnen het staatssteunrecht is steun mogelijk voor <b>opleidingen</b> . De steun bedraagt <b>maximaal 50%</b> van de voor staatssteun in aanmerking komende kosten (personeelskosten, operationele kosten of advieskosten) en <b>maximaal EUR 3 mln</b> per opleidingsproject. Er is <b>geen staatssteun</b> mogelijk voor projecten die als doel hebben te <b>voldoen aan nationaal verplichte opleidingsstandaarden</b> .

# Innovatie – Knelpunten (1)

## Knelpunten en aanbevelingen

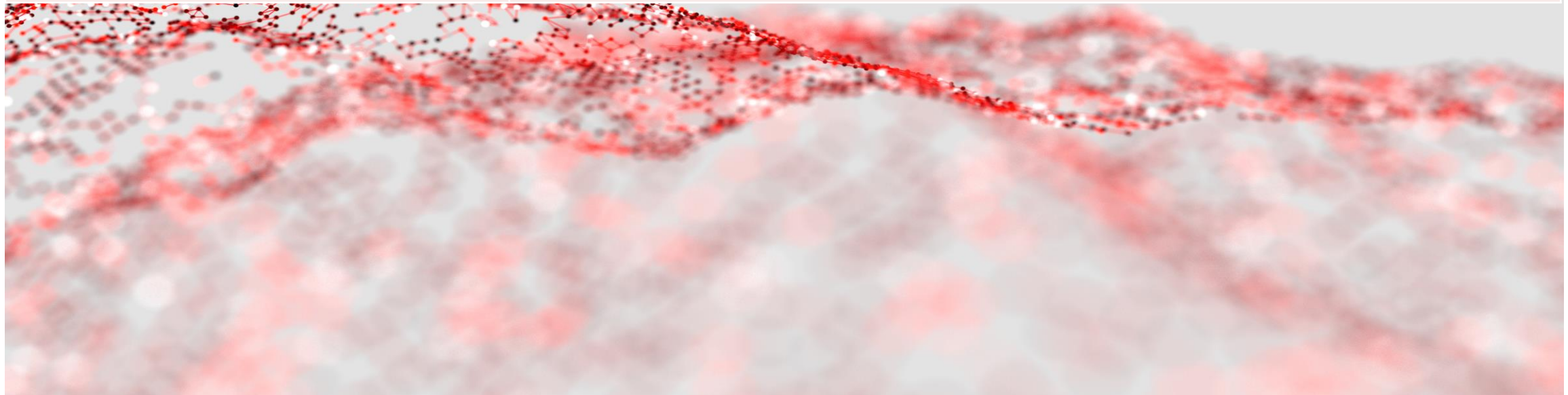
Hieronder staat een beschrijving van de knelpunten die in de praktijk te zien zijn bij toepassing van de AGVV en volgt uit de interviews die zijn gevoerd. Voor een opsomming van de knelpunten voor marktconforme financiering verwijzen wij naar paragraaf 2.1.

Knelpunten	Omschrijving
28. De voorwaarden voor risicofinanciering aan mkb's wordt vaak als te <b>complex en te omvangrijk</b> beschouwd.	In de praktijk is te zien dat steunverleners deze mogelijkheid uit de AGVV niet gebruiken omdat de voorwaarden uit de AGVV te complex en te omvangrijk zijn. Ook in de interviews met de buitenlandse NPBI's (zie H3) is aangegeven dat de regels op dit onderdeel uit de AGVV (te) complex zijn.
29. Een financieel intermediair wordt niet altijd via een transparante en non-discriminatoire selectieprocedure geselecteerd.  30. Er bestaat onduidelijkheid of <b>de ROM</b> als financieel intermediair <b>moet worden geselecteerd</b> via een open en non-discriminatoire procedure.	In de praktijk is te zien dat de meeste steunverleners <b>geen financieel intermediair selecteren via een transparante en non-discriminatoire selectieprocedure</b> . Verder is in de praktijk te zien dat voor de <b>publieke aandeelhouders</b> van de ROM's <b>niet altijd duidelijk</b> is of de <b>ROM</b> als financieel intermediair moet worden geselecteerd via een open en non-discriminatoire procedure. Dit leidt tot <b>onzekerheid en vertraging</b> over de inzet van risicofinanciering via een ROM.*  <i>*De (buitenlandse) NPBI's zijn overigens aan te merken als een financieel intermediair. De NPBI's hoeven niet via een transparante en non-discriminatoire procedure te worden geselecteerd, omdat de oprichting van een NPBI is goedgekeurd door de Europese Commissie.</i>
31. Voor de AGVV (zie pagina 17) gelden beperkende voorwaarden en is het alleen mogelijk om tot een bepaalde hoogte staatssteun te verlenen.	In het staatssteunrecht gelden in de AGVV <b>maximumbedragen</b> voor het beschikbaar stellen van financiering aan ondernemingen, zoals bij risicofinanciering, waar een maximum geldt van EUR 16,5 mln voor elke onderneming of bij financiering van startups waar ook bepaalde maxima gelden. In de praktijk is te zien dat <b>steunverleners die alleen gebruik</b> maken van instrumenten waar sprake is van <b>geoorloofde staatssteun geen financiering</b> beschikbaar stellen, terwijl marktconforme financiering mogelijk zou kunnen zijn of de steun kan worden goedgekeurd door de Europese Commissie.



# Innovatie – Knelpunten (2)

Knelpunten	Omschrijving
32. Bij publieke financiering aan <b>onderzoekorganisaties en onderwijsorganisaties</b> zijn er verschillende opvattingen en onduidelijkheden over de interpretatie van het staatssteunrecht.	Bij publieke financiering aan <b>onderzoekorganisaties en onderwijsorganisaties</b> zijn er verschillende opvattingen en onduidelijkheden over de interpretatie van het staatssteunrecht. Zo is <b>niet altijd duidelijk</b> welke activiteiten van een onderzoeksorganisatie <b>wel of niet economisch</b> van aard zijn, welke organisaties kwalificeren als onderzoeksinstelling in de zin van het staatssteunrecht, welke staatssteunregels van toepassing zijn bij de oprichting van startups of scale-ups (of überhaupt bij validatie) en in welke mate onderzoeksorganisaties economische activiteiten mogen uitvoeren. Ook is in meer algemene zin niet altijd duidelijk onder welke voorwaarden onderzoeksorganisaties mogen samenwerken met het bedrijfsleven. Daarnaast worden <b>uiteenlopende methoden</b> tussen steunverleners gebruikt om aan staatssteunrechtelijke voorwaarden te voldoen, bijvoorbeeld als het gaat om de waardering van intellectueel eigendom of de verhuur van onderzoeks-infrastructuur.
33. De mogelijkheden van geoorloofde <b>staatssteun op het gebied van innovatie</b> zijn <b>ruim</b> , maar <b>passen niet altijd</b> .	Voor bepaalde onderwerpen of de publieke financiering van <b>specifieke kostenposten</b> bestaan bijvoorbeeld geen specifieke oplossingsrichtingen, bijvoorbeeld bij algemene onderhoudskosten van onderzoeksinfrastructuur die niet direct zijn verbonden aan een onderzoeksproject.



# 2.3.2

## Transitie



# Transitie – Algemeen kader (1)

## Inleiding

Op de volgende pagina's staat een **algemene beschrijving** van de **voorwaarden** zoals die gelden voor de steuncategorieën die relevant zijn voor het thema transitie. Daarna volgt een beschrijving van de knelpunten die in de praktijk te zien zijn.

Bij de laatste **consultatie over de AGVV** is gewezen op een aantal knelpunten in de staatssteunregelgeving. Voor een deel zijn de suggesties overgenomen. Voor zover de suggesties niet zijn overgenomen staan deze benoemd in de algemene beschrijving van de specifieke voorwaarden uit de AGVV op de volgende pagina's. In de consultatie is nog gewezen op een aantal **algemene knelpunten**. Zo is er gewezen op de **administratieve complexiteit** die volgen uit de hoge en gedetailleerde eisen die gelden voor het berekenen van de in aanmerking komende kosten, het berekenen van de additionele milieubaten en het financieringstekort in een project. Tevens hebben verschillende lidstaten in de consultatie aangegeven dat zij **meer mogelijkheden** willen om projecten te ondersteunen die **op korte termijn** weliswaar **geen directe milieuwinst** opleveren, maar op **langere termijn** bij kunnen dragen aan het bereiken van de **klimaatdoelstellingen**. In de consultatie is benadrukt dat de regels die in het staatssteunrecht gelden **voldoende** moeten **aansluiten** bij de definities en voorwaarden die gelden in **andere Europese regelgeving**, bijvoorbeeld de richtlijnen waarin definities staan over duurzaamheid of de richtlijnen die voorwaarden stellen aan hernieuwbare energie. Om **marktverstoring, overcompensatie of verplaatsing van emissies** te voorkomen is een zorgvuldige afweging nodig in de keuze van de projecten en is transparantie van staatssteun noodzakelijk.

Als de voorwaarden uit de AGVV niet toereikend zijn dan kan een steunverlener ervoor kiezen om het verlenen van staatssteun voor goedkeuring aan te melden bij de Europese Commissie (**goedgekeurde staatssteun**). De Europese Commissie kan de staatssteun goedkeuren aan de hand van de voorwaarden die gelden in i) de richtsnoeren die zijn vastgelegd voor **staatssteun** ten behoeve van **klimaat, milieubescherming en energie** of ii) het zogenoemde **Tijdelijke Transitie- en Crisis kader (2023/C 101/03)**. In dit laatstgenoemde kader zijn de mogelijkheden voor staatssteun uitgewerkt die nodig zijn voor de ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne en om de gevolgen van de energiecrisis te ondervangen.



# Transitie – Algemeen kader

Onderwerp	Omschrijving
Energietransitie (AGVV)	<p>De (energie)transitieprojecten vallen binnen <b>verschillende (sub)categorieën</b> binnen het staatssteunrecht. Voor <b>elke subcategorie</b> moet voldaan zijn aan <b>alle voorwaarden</b> van die subcategorie. De subcategorieën in de AGVV (zie pagina 17) zijn: i) investeringen milieubescherming (inclusief de-carbonisatie), ii) elektrisch vervoer en oplaadinfrastructuur, iii) energie efficiëntie, energieprestatiecontracten, energie uit hernieuwbare bronnen, stadsverwarming of –koeling, circulaire economie, energie-infrastructuur of studies of consultancy diensten. Voor elke subcategorie gelden <b>maxima</b> in de <b>geoorloofde staatssteun</b> en voor de <b>projectomvang</b>. In de subcategorie voor milieubescherming (waaronder de-carbonisatie of waterstof) geldt bijvoorbeeld een maximale omvang van geoorloofde staatssteun van EUR 30 mln per project per onderneming.</p> <p>Over het algemeen geldt dat de publieke financiering waarbij sprake is van geoorloofde staatsteun alleen mogelijk is als vaststaat dat het project leidt tot <b>extra milieubescherming</b> en niet om het project te laten voldoen aan bestaande milieunormen. Dat betekent dat vast moet komen te staan <b>wat de Europeesrechtelijke normen of definities zijn</b>. De in aanmerking komende kosten moeten rechtstreeks verband houden met het behalen van een hoger niveau van milieubescherming. In de consultatie op de AGVV is er bijvoorbeeld op gewezen dat duidelijk moet zijn voor welke vormen van waterstof staatssteun mogelijk is. Voor financiering van verduurzaming van vervoersmiddelen op de weg moet duidelijk zijn wat de bestaande Europese normen gelden voor bepaalde vervoersmiddelen (zogenoemde Euro-normen) en ook voor energie-efficiëntie bij gebouwen kunnen normen gelden die vanuit Europa komen. De <b>Europese normen kunnen verder indirect van invloed zijn</b>. Uit de Richtlijn Industriële emissies (2017/75/EU) volgt bijvoorbeeld dat de lidstaten bij aanpassing van installaties alleen een vergunning mogen verlenen als die installaties aan de hoogste milieunormen voldoen.</p>
Vaststellen meerkosten of financieringskloof (AGVV)	<p>De steun geldt veelal dat staatssteun alleen geoorloofd is voor de zogenoemde <b>meerkosten</b> of de <b>financieringskloof</b>. Bij het berekenen van de <b>meerkosten</b> moet de steunverlener de investering vergelijken met een investering in een project dat leidt tot minder milieubescherming (nul-scenario). Bij het vaststellen van de financieringskloof gaat het om de <b>netto-meerkosten</b> als <b>verschil</b> tussen de opbrengsten en kosten van het project waarbij <b>staatssteun is verleend</b> en de opbrengsten en kosten van een alternatief project dat op een geloofwaardige wijze zonder geoorloofde staatssteun zou zijn uitgevoerd. De steunverlener moet bij het berekenen van de financieringskloof uitgaan van een vastgestelde gemiddelde vermogenskostenvoet en moet de netto contante waarde berekenen.</p>
Biedprocedures (AGVV)	<p>De staatssteunregels schrijven binnen een aantal subcategorieën voor dat een steunverlener moet werken met een <b>concurrerende biedprocedure</b>. Dit betekent dat er een procedure moet komen waaraan <b>voldoende ondernemingen kunnen deelnemen</b> en waarbij er een <b>beperkt budget</b> is zodat niet alle aanvragers steun kunnen krijgen. In de staatssteunregels werkt de <b>biedprocedure faciliterend</b>. Bij een aantal projecten is het <b>niet meer nodig om de meerkosten of financieringskloof vast te stellen</b> als een biedprocedure is gevolgd (bijvoorbeeld steun aan kleine waterstofprojecten). Ook is in sommige gevallen <b>tot 100% steun mogelijk</b> na het volgen van een biedprocedure (zoals bij milieubescherming, energie-efficiëntie in gebouwen, investeringen in hernieuwbare energie, warmteprojecten of energie-infrastructuur). Voor steun aan oplaad- of tankinfrastructuur, elektrisch vervoer of exploitatiesteun voor elektriciteit uit hernieuwbare energie <b>is een biedprocedure verplicht</b>. Voor steun aan oplaad- en tankinfrastructuur en projecten is dan 100% steun mogelijk. Voor staatssteun aan schone vervoersmiddelen (elektrisch vervoer) is een <b>biedprocedure niet nodig</b> als de steunverlener de staatssteun toekent <b>via een steunregeling</b> op grond waarvan ondernemingen een aanvraag kunnen doen. In de consultatie van de AGVV is nog gewezen op de beperking bij een verplichte biedprocedure zoals bij het stimuleren van elektrisch vervoer.</p>

# Transitie – Algemeen kader (energie-infrastructuur)

Onderwerp	Omschrijving
Energie-infrastructuur (elektriciteit en gas)	<p>Het <b>beheer van elektriciteit- en gasinfrastructuur</b> valt onder het <b>wettelijke monopolie</b> van de <b>netbeheerders</b>. De <b>aandelen</b> van de netbeheerders zijn in <b>overheidshanden</b> en de <b>tarieven zijn gereguleerd</b>.</p> <p>De investeringen in de energie-infrastructuur worden doorgaans <b>betaald via de gereguleerde tarieven</b>. De <b>gereguleerde tarieven</b> zouden voldoende moeten <b>voldoende</b> voor de netbeheerders zijn om investeringen te kunnen doen. Voor de financiering van de investeringen in de netten kunnen de netbeheerders <b>lenen bij banken</b> of bij de <b>Europese Investeringsbank</b>. Indien nodig kan de overheid additionele financiering beschikbaar stellen voor de uitbreiding van energie-infrastructuur. <b>Financiering van energie-infrastructuur</b> valt in de regel <b>niet onder de staatssteunregels</b>, omdat het als openbare infrastructuur wordt gezien.</p> <p>Als een steunverlener geoorloofde staatssteun wil verlenen voor energie-infrastructuur dan kan dat op grond van de AGVV. Staatssteun is dan mogelijk voor de <b>bouw of het upgraden</b> van energie-infrastructuur. Voor <b>gasinfrastructuur</b> is alleen steun mogelijk als de infrastructuur is bedoeld voor <b>waterstof of hernieuwbare gas</b>. De <b>maximale steun</b> bedraagt <b>Euro 70 miljoen per project per onderneming</b>. De steun is mogelijk voor 100% van de kosten, mits de financieringskloof is vastgesteld of een concurrerende biedprocedure is gebruikt.</p>
Warmteprojecten	<p>Een <b>leverancier van warmte</b> moet voldoen aan de voorwaarden uit de <b>Warmtewet</b>. Hierin is voorzien in <b>prijnsregulering</b>. Een leverancier van warmte mag maximaal het gereguleerde tarief in rekening brengen. <b>Staatssteun</b> is geoorloofd op grond van de AGVV (zie pagina 17) voor energie-efficiënte warmteprojecten. De staatssteun mag <b>maximaal 30%</b> van de in aanmerking komende kosten bedragen. Voor staatssteun aan het <b>MKB</b> gelden <b>hogere steunmogelijkheden</b>. Staatssteun is mogelijk <b>tot 100%</b> als de <b>financieringskloof voldoende is aangetoond</b> of als gebruik is gemaakt van een <b>concurrerende biedprocedure</b>. Op dit moment is overigens een voorstel voor een <b>nieuwe warmtewet</b> in voorbereiding (de Wet collectieve warmte (Wcw)). In dit wetsvoorstel is voorzien in een nieuwe marktordening voor warmte. Zo moeten grote warmteprojecten in publieke handen komen. Daarnaast wordt een aangepaste tariefregulering uitgewerkt.</p>



# Transitie– Algemeen kader (goedgekeurde staatssteun)

Onderwerp	Omschrijving
Goedgekeurde staatssteun	<p>De <b>Europese Commissie</b> kan de staatssteun bij de maatwerkprojecten beoordelen aan de hand van de voorwaarden die zijn opgenomen in de richtsnoeren die zijn vastgelegd voor <b>staatssteun</b> ten behoeven van <b>klimaat, milieubescherming en energie</b> of het zogenoemde <b>Tijdelijke Transitie- en Crisiskader</b>.</p> <p>In de <b>richtsnoeren voor klimaat, milieubescherming</b> en energie zijn voor <b>verschillende steuncategorieën</b> voorwaarden uitgewerkt. Om aan te tonen dat een staatssteunmaatregel een voldoende mate van milieubescherming realiseert, moeten <b>de volgende elementen zijn aangetoond</b>:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>de staatssteun moet een <b>stimulerend effect</b> hebben doordat de staatssteun leidt tot een hoger niveau van milieubescherming dan in een situatie zonder staatssteun;</li><li>er moet een <b>markt- of reguleringsfalen</b> zijn aangetoond dat de optimale uitkomst op het gebied van milieubescherming belemmert;</li><li>de staatssteun moet i) <b>geschikt en evenredigheid</b> zijn, ii) een <b>passend</b> instrument zijn om de doelstelling van milieubescherming te bereiken en iii) mag niet hoger zijn dan nodig (<b>proportioneel</b>),</li><li>de staatssteun moet <b>de mededinging en het handelsverkeer niet zodanig verstoren</b> dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.</li></ol> <p>Om binnen sommige steuncategorieën staatssteun te kunnen verlenen is als voorwaarde opgenomen dat een steunverlener <b>publieke consultaties</b> moet organiseren. Van deze voorwaarde kan in sommige gevallen <b>worden afgeweken</b> als een steunverlener een <b>economische studie</b> heeft laten uitvoeren of een <b>concurrerende biedprocedure</b> heeft georganiseerd. Staatssteun voor industriële activiteiten moet leiden tot een vermindering van de uitstoot die direct te relateren is aan de betreffende industriële activiteit.</p> <p>Voor het verlenen van staatssteun moet een steunverlener onderbouwen wat de <b>netto meerkosten</b> per projecten zijn. Als alternatief kan een steunverlener gebruik maken van een concurrerende biedprocedure.</p> <p>In het Transitie- en Crisiskader is uitgewerkt <b>onder welke voorwaarden de Europese Commissie goedkeuring</b> kan worden verleend. Uit het Tijdelijke Transitie- en crisiskader volgt dat staatssteun mogelijk is om i) industriële productieprocessen te de-carboniseren en voor energie-efficiëntiemaatregelen, (ii) maatregelen die leiden tot extra vermindering van het elektriciteitsverbruik en (iii) voor versnelde investeringen in sectoren van strategisch belang voor de transitie naar een klimaat-neutrale economie. Verder staat in dit kader <b>welke afspraken</b> de steunverlener <b>bindend</b> met de bedrijven moet maken om er zeker van te zijn dat de Europese klimaatdoelstellingen worden behaald. Staatssteun is alleen mogelijk als deze is toegekend op basis van <b>een regeling</b> met een <b>geraamd budget</b> goedgekeurd kan worden door de Commissie binnen dit kader.</p>



# Transitie – Knelpunten (1)

Hieronder staat een beschrijving van de knelpunten die in de praktijk te zien zijn bij toepassing van de AGVV en volgt uit de interviews die zijn gevoerd.

Knelpunten	Omschrijving
34. Voor het verlenen van geoorloofde staatssteun is nodig dat duidelijk is dat het <b>project meer milieubescherming biedt dan bestaande Europese normen</b> .	Voor het verlenen van geoorloofde staatssteun op grond van de AGVV (zie pagina 17) is bij sommige projecten nodig dat de <b>steunverlener in samenwerking met de aanvrager</b> er niet alleen voor zorgt dat voldaan is aan alle voorwaarden uit het staatssteunrecht, maar dat tevens duidelijk is dat het <b>project meer milieubescherming biedt dan bestaande Europese normen</b> en dat voldaan is aan de <b>definities</b> zoals die in Europa zijn vastgesteld. Onder voorwaarden is staatssteun mogelijk om te voldoen aan nationaal gestelde normen die strenger zijn dan bestaande Europese normen en als de nationale normen geen uitwerking zijn van Europese normen. In de praktijk is te zien dat het voor <b>aanvragers</b> niet altijd duidelijk is aan welke Europese normen dan voldaan moet zijn en voor <b>steunverleners</b> moet duidelijk zijn op welke manier de normen zijn te toetsen (bijvoorbeeld bij invulling van het begrip warmte-efficiëntie). Steunverleners kunnen hier samenwerking zoeken met de Omgevingsdiensten die kennis hebben over de Europese normen. Er is alleen staatssteun mogelijk voor kosten die direct bijdragen aan een betere milieubescherming.
35. De steunverlener moet de <b>meerkosten of de financieringskloof</b> vaststellen.	In de praktijk is te zien dat bij het <b>bepalen van de meerkosten of de financieringskloof</b> een steunverlener werkt met een <b>uitgewerkte standaard begroting</b> die niet altijd aansluit bij de begroting die een ondernemer hanteert voor het project.  Dit kan leiden tot onduidelijkheid bij de aanvrager. Over het algemeen blijkt dat de standaarden <b>goed werkbaar</b> zijn zoals bij staatssteun voor warmte-infrastructuur. In de interviews is naar voren gekomen dat een <b>diepgaande kennis</b> bij steunverleners aanwezig moet zijn om de <b>business case</b> , bijbehorende <b>risico's</b> en <b>afhankelijkheden</b> binnen de keten goed in te kunnen schatten. Steunverleners kunnen op die manier een <b>betere keuze</b> maken voor het <b>meest passende instrument</b> (bijvoorbeeld garantie i.p.v. subsidie). De kennis over de business case bij een steunverlener is eveneens nodig om de aannames (bijvoorbeeld over het gewenste rendement) binnen de business case goed op waarde te schatten. Als een steunverlener te veel uitgaat van de berekening van de aanvrager dan bestaat het risico dat een steunverlener <b>overcompensatie</b> geeft.  In de praktijk is te zien dat <b>aanvragers</b> bij het <b>indienen van een aanvraag</b> voor publieke financiering <b>niet altijd goed kunnen inschatten wat de exacte kosten</b> zullen zijn, vooral bij langdurige projecten zoals energie-infrastructuur. Een ondernemingen baseren hun kosten met <b>grove inschattingen</b> . Eventuele <b>kostenstijgingen</b> zijn voor <b>risico van de ondernemingen</b> . Het niet optimaal financieren van projecten kan ertoe leiden dat een steunverlener meer dan nodig financiert of dat de risico's voor een onderneming niet voldoende zijn afgedekt.

# Transitie – Knelpunten (2)

Knelpunten	Omschrijving
<p>36. Het staatssteunrecht biedt de mogelijkheid <b>om de meerkosten of de financieringskloof niet te berekenen</b> als een steunverlener de projecten selecteert door gebruikmaking van een <b>concurrerende biedprocedure</b>.</p>	<p>In de AGVV is opgenomen dat een steunverlener <b>de meerkosten of de financieringskloof niet hoeft te berekenen</b> als een steunverlener de projecten selecteert door gebruikmaking van een <b>concurrerende biedprocedure</b>. Dit leidt tot een <b>verlaging van de administratieve lasten</b> voor de steunverlener en de aanvrager van de financiering. Een bijkomend voordeel is dat een steunverlener tot <b>100%</b> van de in aanmerking komende kosten staatssteun kan verlenen. In de praktijk is te zien dat steunverleners in de regel uitgaan van het verlenen van staatssteun aan de onderneming die als eerste een aanvraag indient. Steunverleners maken in mindere mate gebruik van concurrerende biedprocedures. Een uitzondering is de zogenoemde SDE++-subsidie. Het beperkt inzetten van concurrerende biedprocedures kan leiden tot een <b>suboptimaal gebruik van het staatssteunrecht</b>. In de interviews wordt wisselend gedacht over de nut en noodzaak van dergelijke procedures.</p>
<p>37. Voor het verlenen van geoorloofde staatssteun voor de <b>aanleg van oplaadinfrastructuur</b> is een <b>concurrerende biedprocedure verplicht</b>.</p>	<p>Voor het verlenen van geoorloofde staatssteun voor de <b>aanleg van oplaadinfrastructuur</b> is een <b>concurrerende biedprocedure verplicht</b>. Voor het stimuleren van <b>elektrisch vervoer</b> (ook bijvoorbeeld voor vrachtvervoer of walstroom) geldt een dergelijke procedure als hoofdregel. Als <b>uitzondering</b> geldt dat staatssteun mogelijk is als de steun is verleend met een regeling op grond waarvan een onderneming een aanvraag kan indienen. Bij het gebruik van een concurrerende biedprocedure kan een steunverlener 100% van de in aanmerking komende kosten financieren. Het voldoen aan alle voorwaarden vergt bij het stimuleren van elektrisch vervoer een <b>afstemming</b> tussen de steunverlening van de oplaadinfrastructuur en het stimuleren van elektrisch vervoer. Voor elk onderdeel gelden net weer andere voorwaarden. Dit kan leiden tot onduidelijkheid.</p>
<p>38. Een <b>subsidie is niet altijd het meest passende instrument</b> is bij het stimuleren van transitieprojecten, terwijl het staatssteunrecht de keuze voor een ander instrument niet belemmert.</p>	<p>In sommige interviews is aangegeven dat een <b>subsidie niet altijd het meest passende instrument</b> is bij het stimuleren van transitieprojecten. Bij financiering van transitieprojecten zoals warmteprojecten kan een financieel instrument nodig zijn om <b>specifieke risico's af te dekken</b>. Een voorbeeld is het zogenoemde vollooprisico's, oftewel het risico dat afnemers pas op een laat moment ervoor kiezen om op een warmtenet aangesloten te worden (een warmtebedrijf verdient dan pas op een later moment geld). Een ander risico doet zich voor bij <b>overdimensionering</b> van een warmtesysteem waarbij vooraf niet zeker is of de volledige capaciteit van het warmtesysteem zal worden benut. Bij een risico-gedreven financiering <b>keert een steunverlener alleen geld uit als het risico zich voordoet</b>. Een <b>noodzakelijke voorwaarde</b> is dat een steunverlener (of een publieke aandeelhouder bij energie-infrastructuur) <b>voldoende kennis heeft van de risico's</b>. Het <b>staatssteunrecht belemmert</b> de keuze voor een risico-gedreven financiering <b>niet</b>.</p>

# 2.3.3

## Maatwerk

# Maatwerk – Algemeen kader

Onderwerp	Omschrijving
Algemeen	<p>De <b>maatwerkenpak</b> is gericht op de verduurzaming van de <b>twintig grootste industriële uitstoters</b> in Nederland, ter bevordering van de <b>klimaatdoelstellingen</b> voor de industrie van 2030. De maatwerkprojecten zijn o.a. gericht op CO2 reductie, verbetering van de leefomgeving, stikstofreductie, vermindering van zoetwatergebruik, uitkoppeling van warmte, circulariteit, minder gebruik van fossiele grondstoffen en minder gasverbruik. Inmiddels zijn <b>maatwerkafspraken gemaakt</b> met onder meer: Dow Benelux, Nobian, Shell, OCI, Tata Steel Nederland, AnQore, Fibrant, Yara Sluiskil en Zeeland Refinery. De overheid kan <b>financieel ondersteunen</b> met het <b>bestaande instrumentarium</b>. Als dit niet past dan kan de overheid <b>na een grondige analyse</b> van het project en de business case kiezen voor <b>maatwerkfinanciering</b>. De overheid kan het <b>hele spectrum van financiële instrumenten</b> toepassen, zoals leningen, garanties en subsidies (geoorloofde of geen staatssteun) of een mix ervan ('blended finance'). De overheid levert alleen een financiële bijdrage waar nodig en als <b>geen sprake is van overcompensatie</b>.</p>
Staatssteun	<p>Voor de financiering van een maatwerkproject kan een overheid kiezen voor <b>marktconforme financiering</b> of een instrument waarbij sprake is van <b>geoorloofde staatssteun</b> (of een mix via 'blended finance'). Bij financiering met geoorloofde staatssteun moet de overheid de financiering <b>toetsen aan de staatssteunregels</b>. Als gebruik is gemaakt van een bestaande regeling dan is de staatssteuntoets al gedaan bij het opstellen van de regeling. Bij <b>maatwerkfinanciering</b> moet een steunverlener <b>toetsen aan de voorwaarden</b> uit het staatssteunrecht. De steunverlener moet nagaan of de verleende staatssteun (inclusief de staatssteun die via een regeling is verleend) de <b>staatssteunmaxima niet overschrijden</b>. Een kenmerk van de maatwerkprojecten is dat deze bestaan uit een <b>groot aantal sub-projecten</b>. Een deel is bijvoorbeeld meer gericht op investeringen in waterstof en een ander deel voor de opslag van Co2. Elk sub-project moet passen binnen een <b>afzonderlijke steuncategorie</b> waarbij voldaan moet zijn aan de voorwaarden van die steuncategorie. Maatwerkfinanciering betekent ook een <b>maatwerk staatssteuntoets</b>. In de praktijk gaat het veelal om een <b>grote financiële publieke bijdrage</b> en zijn de investeringen hoog. Daarom zal de <b>Europese Commissie</b> mogelijk de verleende staatssteun <b>goed moeten keuren</b>. De steunverlener kan ervoor kiezen om <b>elk afzonderlijk project</b> goed te laten keuren <b>of een regeling</b> waar meerdere maatwerkprojecten onder te brengen zijn.</p>



# Maatwerkprojecten – Knelpunten

Hieronder staat een beschrijving van de knelpunten die in de praktijk te zien zijn bij toepassing van de AGVV en volgt uit de interviews die zijn gevoerd.

Knelpunten en omschrijving	Aanbeveling
<p>39. Voor zover bij de financiering van de maatwerkprojecten sprake is van <b>staatssteun</b> is het voor <b>elk maatwerkprojecten</b> nodig om te toetsen in hoeverre de <b>staatssteun geoorloofd</b> is.</p>	<p>Bij de financiering van de maatwerkprojecten kan sprake zijn van <b>staatssteun</b>. De steunverlener moet toetsen in hoeverre de <b>staatssteun geoorloofd</b> is. Als voldaan in aan de voorwaarden van de <b>AGVV</b> (zie pagina 17) kan de steunverlener incidentele staatssteun verlenen (dus zonder een regeling). De steunbedragen zijn in dat geval wel beperkt.</p> <p>Gelet op de omvang van de mogelijke staatssteun is het aannemelijk dat de Europese Commissie de steunverlening moet goedkeuren (goedgekeurde staatssteun). Om te zorgen dat de maatwerkprojecten tijdig kunnen worden uitgevoerd is een <b>tijdige staatssteuntoets</b> en een <b>tijdige afstemming</b> met de <b>Europese Commissie</b>. Dit is ook nodig om te zorgen voor <b>realistische verwachtingen</b> bij de ondernemingen. In de praktijk is te zien dat afstemming met de Europese Commissie al plaatsvindt.</p> <p>Voor de <b>ondernemingen</b> waarmee de maatwerkafspraken zijn gemaakt is te zien dat zij de <b>staatssteunregels als complex</b> ervaren. In de praktijk lopen ondernemingen er tegenaan dat zij moeten voldoen aan steeds nieuwe additionele eisen (zoals de stikstofnormen). De bedrijven gaan uit van <b>waardeketens</b> waar grote onderlinge afhankelijkheden zijn en waar de planning van de activiteiten nauw op elkaar is afgestemd. Voor ondernemingen is niet altijd ruimte voor tussentijdse aanpassingen binnen het project om te voldoen aan eventuele additionele voorschriften van overheden. Als ondernemingen hun installaties aanpassen dan is daar een vergunning voor zover dit valt onder het toepassingsbereik van de Richtlijn Industriële emissies (2017/75/EU). Een vergunning is alleen mogelijk als de aangepaste installaties voldoet aan de hoogste milieunormen. In de praktijk is te zien dat het voor de ondernemingen waar de maatwerkafspraken mee gemaakt worden cruciaal is dat er een tijdige afstemming met de Europese Commissie is om zo <b>meer duidelijkheid</b> te krijgen over de (on)mogelijkheden van staatssteun.</p>

# 2.4.

## Overzicht knelpunten

# Overzicht knelpunten – Algemeen (1)

## Samenvatting knelpunten

In de onderstaande tabel staan de in dit hoofdstuk benoemde **knelpunten** kort samengevat. Onderscheid wordt gemaakt tussen de knelpunten die volgen uit het **staatssteunrecht** zelf en knelpunten die te zien zijn in de **praktijk**, bij de toepassing van het staatssteunrecht. Bij sommige knelpunten is van beide sprake.

Overzicht van knelpunten die volgen uit het staatssteunrecht zelf (■) en knelpunten die volgen uit de toepassing van het staatssteunrecht (■)		
1. De <b>staatssteunregelgeving</b> voor het verlenen van leningen biedt steeds minder <b>rechtszekerheid</b> . Maatwerk is vaker noodzakelijk.	■	■
2. Er is <b>geen methodiek</b> voor het vaststellen van de <b>marktconformiteit</b> van een <b>converteerbare lening</b> of bij <b>leningen met een beperkte achterstelling</b> . De in de praktijk ontwikkelde alternatieven verschillen van elkaar en worden onderling beperkt gedeeld.	■	■
3. De <b>standaardmethodiek van de Europese Commissie werkt niet</b> voor het vaststellen van het <b>risicoprofiel van een startup</b> of bij <b>doorontwikkeling van een onderneming</b> . Hierdoor worden in de praktijk door steunverleners (geaccepteerde) alternatieven ontwikkeld die onderling niet of nauwelijks worden uitgewisseld.	■	■
4. Er wordt <b>suboptimaal</b> gebruik gemaakt van <b>financiële instrumenten</b> met meer <b>staatssteunrechtelijke oplossingsrichtingen</b> .		■
5. Er wordt in de <b>energietransitie beperkt</b> gebruik gemaakt van andere <b>financiële instrumenten</b> dan subsidies.		■
6. Het gebruikmaken van <b>regelingen</b> kan leiden tot <b>suboptimaal</b> gebruik van de <b>ruimte die het staatssteunrecht biedt</b> .		■
7. De <b>staatssteunrechtelijke methodiek</b> om vast te stellen dat sprake is van een <b>pari passu</b> investering (en daarmee geen staatssteun wordt verleend) kent <b>beperkingen</b> .	■	■
8. Projecten worden in de praktijk niet altijd zodanig ingericht dat het <b>onderscheid</b> tussen <b>economische en niet – economische activiteiten</b> wordt meegenomen, terwijl dit wel essentieel is voor de staatssteuntoetsing.		■
9. <b>Verschillende interpretaties</b> worden gehanteerd wat betreft het <b>onderscheid economische en niet-economische activiteiten</b> .		■
10. In <b>publieke programma's en regelingen</b> wordt steeds vaker (met verwijzing naar het staatssteunrecht) de voorwaarde opgenomen dat <b>alleen niet-economische activiteiten</b> kunnen worden gefinancierd.		■
11. In de praktijk is <b>niet altijd sprake van optimale coördinatie</b> wat betreft <b>staatssteunexpertise</b> .		■
12. De <b>sturing op onderlinge samenhang en integratie</b> vergroot het risico dat <b>NGF projecten te groot</b> worden om te financieren <b>zonder voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie</b> .		■

# Overzicht knelpunten – Algemeen (2)

Overzicht van knelpunten die volgen uit het staatssteunrecht zelf ( ) en knelpunten die volgen uit de toepassing van het staatssteunrecht ( )		
13. Het <b>staatssteunrecht</b> zoals bijvoorbeeld uitgewerkt in de verschillende <b>vrijstellingsverordeningen</b> zoals de AGVV (zie pagina 17) wordt als <b>complex ervaren</b> .		
14. Er wordt <b>onvolledige of onjuiste informatie</b> aangeleverd door de aanvrager om uiteindelijk tot een goede staatssteunbeoordeling te komen.		
15. Aanvragers beschikken <b>niet altijd over de gewenste staatssteunexpertise</b> .		
16. Er kan een ' <b>false incentive</b> ' zijn <b>om te komen tot een positieve toets</b> die later, bij controle door steunverlener, moet worden teruggedraaid.		
17. Steunverleners geven aan dat er <b>grenzen zijn aan de verificatie</b> van door aanvragers <b>aangeleverde informatie</b> .		
18. Steunverleners geven aan dat <b>informatie niet op een gestandaardiseerde manier door aanvragers wordt verstrekt</b> . Verschillende steunverleners hanteren bijvoorbeeld soms verschillende formats.		
19. <b>NGF projecten</b> lenen zich <b>niet</b> voor een <b>eenduidige staatssteunanalyse</b> .		
20. De <b>ROM's</b> kunnen <b>geen gebruik</b> maken van het <b>administratieve systeem van de Europese Commissie</b> om <b>geoorloofde staatssteun</b> op grond van de <b>AGVV</b> (zie pagina 17) <b>te administreren</b> . Hiermee kunnen de <b>ROM's niet voldoen</b> aan de <b>administratieve vereisten die gelden</b> . Simpelweg om die reden wordt soms van dit deel van het staatssteunrecht niet gebruik gemaakt.		
21. De vormgeving van publieke financiering door steunverleners leidt (vrijwel altijd) tot de juridische kwalificatie geen of geoorloofde staatssteun. Steunverleners maken slechts in <b>beperkte mate</b> gebruik van <b>blended finance</b> .		
22. Aanvragers hebben <b>niet altijd de mogelijkheden om voor te financieren</b> .		
23. De <b>publieke – private verhouding</b> die het staatssteunrecht dat ziet op geoorloofde staatssteun vaak vereist wordt niet altijd goed vastgesteld. De totale omvang van de publieke financiering daarmee evenmin correct vastgesteld.		
24. De <b>mogelijkheden</b> om <b>geoorloofde staatssteun</b> te verlenen zijn <b>ruim</b> , maar <b>passen niet altijd</b> . Voor bepaalde onderwerpen bestaan bijvoorbeeld geen specifieke staatssteunrechtelijke oplossingsrichtingen.		
25. De toets aan het <b>staatssteunrecht</b> wordt binnen steunverleners vaak als <b>risico-afweging gepercipieerd</b> .		
26. In de praktijk is maar <b>beperkt gebruik</b> mogelijk van <b>de-minimis regelgeving</b> .		
27. In de praktijk is niet goed vast te stellen of <b>aan de de-minimis regelgeving wordt voldaan</b> .		

# Overzicht knelpunten – Specifiek

Overzicht van knelpunten die volgen uit het staatssteunrecht zelf ( ) en knelpunten die volgen uit de toepassing van het staatssteunrecht ( )		
28. De voorwaarden voor risicofinanciering aan mkb's wordt vaak als te <b>complex en te omvangrijk</b> beschouwd.		
29. Een financieel intermediair wordt niet altijd via een transparante en non-discriminatoire selectieprocedure geselecteerd.		
30. Er bestaat onduidelijkheid of <b>de ROM</b> als financiële intermediair <b>moet worden geselecteerd</b> via een open en non-discriminatoire procedure.		
31. Voor de AGVV gelden beperkende voorwaarden en is het alleen mogelijk om tot een bepaalde hoogte staatssteun te verlenen.		
32. Bij publieke financiering aan <b>onderzoekorganisaties en onderwijsorganisaties</b> zijn er verschillende opvattingen en onduidelijkheden over de interpretatie van het staatssteunrecht.		
33. De mogelijkheden van geoorloofde <b>staatssteun op het gebied van innovatie</b> zijn ruim, maar <b>passen niet altijd</b> .		
34. Voor het verlenen van geoorloofde staatssteun is nodig dat duidelijk is dat het <b>project meer milieubescherming</b> biedt <b>dan bestaande Europese normen</b> .		
35. De steunverlener moet de <b>meerkosten of de financieringskloof</b> vaststellen.		
36. Het staatssteunrecht biedt de mogelijkheid <b>om de meerkosten of de financieringskloof niet te berekenen</b> als een steunverlener de projecten selecteert door gebruikmaking van een <b>concurrerende biedprocedure</b> .		
37. Voor het verlenen van geoorloofde staatssteun voor de <b>aanleg van oplaadinfrastructuur</b> is een <b>concurrerende biedprocedure verplicht</b> .		
38. Een <b>subsidie is niet altijd het meest passende instrument</b> is bij het stimuleren van transitieprojecten, terwijl het staatssteunrecht de keuze voor een ander instrument niet belemmert.		
39. Voor zover bij de financiering van de maatwerkprojecten sprake is van <b>staatssteun</b> is het voor <b>elk maatwerkprojecten</b> nodig om te toetsen in hoeverre de <b>staatssteun geoorloofd</b> is.		

# 2.5.

## Conclusie

# Conclusie onderzoeksvraag 1

---

**In welke mate beïnvloedt het Europese staatssteunrecht de mogelijkheid om als overheid passende financieringsinstrumenten vorm te geven?**

Bij publieke financiering kan de toepassing van het **staatssteunrecht** van **invloed** zijn op **de mate waarin de doelstelling van deze financiering wordt bereikt**. Bij een **suboptimaal gebruik** van het staatssteunrecht maakt een overheid niet van bepaalde (vormen van) financiering gebruik terwijl het staatssteunrecht dergelijke ruimte wel biedt. Voor de uitwerking van de eerste onderzoeksvraag is inzichtelijk gemaakt in hoeverre er een suboptimaal gebruik van het staatssteunrecht kan zijn en wat de knelpunten zijn die steunverleners ervaren.

De mate waarin het Europese staatssteunrecht de mogelijkheid beïnvloedt om als overheid passende financieringsinstrumenten vorm te geven is ons inziens **beperkt**. Op **macro niveau** zijn de staatssteunregels **goed werkbaar** in de praktijk. Veruit de **meeste van de knelpunten** zien op de **toepassing** van het staatssteunrecht in de praktijk. Van de geconstateerde knelpunten volgen er minder uit het staatssteunrecht zelf. De mogelijkheden om geoorloofde staatssteun te verlenen zijn bijvoorbeeld ruim, maar passen niet altijd. In sommige gevallen zijn er geen specifieke mogelijkheden om steun te verlenen.

Op onderdelen lijkt sprake te zijn van **suboptimaal gebruik** van het staatssteunrecht, bijvoorbeeld als het staatssteunrecht te **complex** is of als het als te complex wordt ervaren. Niet altijd is de organisatie die het staatssteunrecht moet toepassen de daarvoor beschikbare **expertise aanwezig**. Ook zien we dat **kennis relatief beperkt wordt gedeeld**. Soms zijn projecten dermate ver gevorderd dat gebruikmaking van (bepaalde) staatssteunrechtelijke oplossingsrichtingen geen gebruik meer kan worden gemaakt. Alhoewel bepaalde knelpunten zich sneller lijken voor te doen in de context van het NGF dan elders, lijken de gevolgen van deze knelpunten tegelijkertijd ook groter in NGF verband, onder meer in de vorm van vertragingen van de projecten.

De ontwikkeling in Nederland waarbij bij **de aanvrager steeds meer verantwoordelijkheid** van de staatssteuntoets komt te liggen lijkt in de praktijk de geconstateerde knelpunten te vergroten. Meest belangrijk oorzaak hiervan lijkt te zijn dat de **aanvragers niet altijd over de gewenste staatssteunexpertise** beschikken en er over de staatssteunrechtelijke oplossingen tussen de aanvragers onderling geen afstemming plaatsvindt.

**Ingezoomd** op de thema's innovatie, transitie en maatwerkprojecten is het volgende beeld te zien. Binnen het thema **innovatie** is in dit onderzoek ingegaan op de staatssteunrechtelijke voorwaarden die gaan over het beschikbaar stellen van risicofinanciering aan het MKB, de financiering van startups of van onderzoeks- en innovatiesamenwerkingen, zoals hieronder aangegeven. Bij **innovatie** zijn de **voorwaarden** van de AGVV voor risicofinanciering MKB te complex en te omvangrijk. Dit is een breed gedragen beeld.

Bij **transitieprojecten** is in dit deelonderzoek gekeken naar de staatssteunrechtelijke voorwaarden voor financiering van projecten die een bijdrage leveren aan het verbeteren van de milieubescherming. Wat betreft het **instrumentarium** is in de praktijk te zien dat er bij de energietransitie met name met subsidies wordt gewerkt en in mindere mate met andere instrumenten. Aan subsidies stelt het staatssteunrecht relatief zwaardere eisen dan andere instrumenten (bijvoorbeeld de proportionaliteit en steunintensiteiten). Verder geldt voor **transitieprojecten** dat steunverleners alleen staatssteun kunnen verlenen als vaststaat dat het project bijdraagt aan een betere milieubescherming dan als voldaan is aan de **Europese normen** die gelden. Daarnaast is het nodig de **meerkosten of de financieringskloof** vast te stellen. Dit hoeft niet als een steunverlener een concurrerende biedprocedure organiseert. Voor de maatwerkprojecten hebben de betreffende ondernemingen gewezen op het belang van een **tijdige afstemming met de Europese Commissie** die het verlenen van staatssteun mogelijk moet goedkeuren.

Om de specifieke knelpunten op te lossen is kennisdeling nodig en het **delen van 'best practices'** tussen de verschillende steunverleners over de wijze waarop de steunverleners aan de voorwaarden uit het staatssteunrecht kunnen voldoen.

# 3

## BUITENLANDSE NPBI'S

*Welke ruimte zien andere landen in het staatssteunrecht voor het stimuleren van financiering van innovatie en transitieprojecten?*



# Buitenlandse NPBI's

## Inleiding

---

*Onderzoeksvraag 2: Welke ruimte zien andere landen in het staatssteunrecht voor het stimuleren van financiering van innovatie en transitieprojecten?*

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is een **benchmark uitgevoerd**. Voor het opzetten van deze benchmark is gekeken naar de staatssteunbesluiten van de Europese Commissie over de **National Promotional Banks and Institutions (NPBI's)**. In deze besluiten zijn de **staatssteunrechtelijke mandaten uitgewerkt** die gelden voor de buitenlandse NPBI's. Aan de hand van deze benchmark is inzichtelijk gemaakt wat de overeenkomsten en verschillen in voorwaarden zijn die voor de verschillende NPBI's gelden waarover de Europese Commissie een besluit heeft genomen. Er is gekeken naar de besluiten van de NPBI's van Nederland (SA.47821), Denemarken (SA.105087), Portugal (SA.55719), Engeland (SA.36061), Schotland (SA.54780) en Malta (SA.39793).

In de **goedkeuringsbesluiten van de Europese Commissie** staat beschreven welke **instrumenten** deze NPBI's inzetten. Daarnaast is opgenomen in welke mate de NPBI's **marktconforme instrumenten** inzetten of juist gebruik maken van instrumenten waarmee een NPBI **geoorloofde staatssteun** kan verlenen. Verder is in de goedkeuringsbesluiten uitgewerkt welke maatregelen de NPBI's moeten nemen om **marktfaalen** aan te tonen en op welke manier de NPBI's kunnen voorkomen dat private partijen minder gaan investeren. Dit zijn de zogenoemde '**no-crowding-out**' maatregelen.

In dit hoofdstuk is een overzicht gemaakt van deze voorwaarden zodat inzichtelijk is wat de verschillen zijn in de voorwaarden van de verschillende NPBI's (**benchmark**). Zoals uit de benchmark op de volgende pagina's blijkt zijn de voorwaarden van de NPBI's vergelijkbaar. Bij de oprichting van de NPBI's en de goedkeuring van de mandaten is bij de oprichting van elke NPBI gekeken naar de voorwaarden zoals die gelden voor de reeds goedgekeurde NPBI's, zoals het goedkeuringsbesluit van Invest-NL.

Daarnaast zijn **interviews** gehouden met **vertegenwoordigers van een aantal NPBI's**. In deze interviews is besproken welke ruimte buitenlandse NPBI's toepassen in het staatssteunrecht voor het stimuleren van financiering en transitie. De volgende buitenlandse NPBI's zijn geïnterviewd:

Denmark's Export and Investment Fund (EIFO) - Denemarken.

- Cassa Depositi e Prestiti (CDP) Group - Italië.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Bankengruppe – Duitsland.
- British Business Bank (BBB) - Engeland.
- BPI France – Frankrijk.

In paragraaf 3.1. staat een **overzicht van de mandaten** van de verschillende NPBI's zoals die in de goedkeuringsbesluiten zijn opgenomen (**benchmark**). In paragraaf 3.2. staan de **inzichten uit de interviews** beschreven.



# 3.1.

## Benchmark NPBI's

# Buitenlandse NPBI's - Benchmark (1)

## Omschrijving organisatie en doelstellingen NPBI's

NPBI	Omschrijving organisatie en doelstellingen
Nederland (Invest-NL)	Invest-NL is een <b>nationale ontwikkelingsbank</b> . De doelstelling van Invest-NL is het adresseren van <b>marktfalen</b> voor de financiering van <b>belangrijke economische transities</b> (zoals op het gebied van energie, duurzaamheid en mobiliteit), het faciliteren van de Nederlandse bijdrage in Europese investeringen (zoals European Fund for Strategic Investments) en het gat opvullen voor <b>risicofinanciering voor innovatie startups en scale-ups</b> .
Denemarken (EIFO)	Het Export and Investment Fund of Denmark (EIFO) is een <b>nationaal ontwikkelingsfonds</b> dat is ontstaan door de fusie van het Deense Groeifonds, het Deense Export Krediet Agentschap (EKF) en het Deense Groene Investeringsfonds. De doelstelling van EIFO is om <b>marktfalen</b> (onder andere bij financiering mkb) <b>tegen te gaan</b> en om <b>maatschappelijk rendement te genereren</b> .
Portugal (BPF)	BPF is een <b>nationale ontwikkelingsbank</b> ontstaan door de <b>fusie</b> van het Instituut voor Financiële Ontwikkeling (IFD), PME Beleggingsmaatschappij (PME) en SPGM Beleggingsmaatschappij (SPGM). De doelstelling van BPF is het <b>stimuleren van de groei van de Portugese economie</b> door mkb, mid-caps en grote ondernemingen te financieren.
Verenigd Koninkrijk (BBB)	De British Business Bank (BBB) is opgericht om een <b>aantal bestaande regelingen voor mkb-financiering</b> van verschillende Engelse ministeries <b>samen te brengen</b> . BBB verstrekt financiering aan het <b>mkb</b> .
Schotland (SNIB)	De Scottish National Investment Bank (SNIB) is een <b>nationale ontwikkelingsbank</b> . SNIB verstrekt financiering en stimuleert private investeringen. SNIB heeft als doel te zorgen voor <b>groei van de Schotse economie door financiering van innovatie en transities</b> .
Malta (MDB)	Malta Development Bank (MDB) is een <b>nationale ontwikkelingsbank</b> . MDB financiert het <b>mkb</b> , voornamelijk kleine, innovatieve en startups, en het financieren van <b>publieke infrastructuurprojecten</b> .

# Buitenlandse NPBI's - Benchmark (2)

## Instrumentarium NPBI's

NPBI	Omschrijving
Nederland (Invest-NL)	Invest-NL financiert met leningen, junior/achtergestelde leningen (inclusief mezzanine), garanties en aandelenparticipaties. Invest-NL streeft naar het behalen van een <b>breed maatschappelijk rendement</b> . Indien mogelijk geeft Invest-NL de <b>voorkeur aan marktconforme financiering</b> . Afwijken van dit uitgangspunt is mogelijk als dit leidt tot een breder maatschappelijk rendement. Bij marktconforme financiering is het <b>uitgangspunt pari passu</b> , alleen indien dit niet mogelijk is kan Invest-NL terugvallen op alternatieve methoden om marktconformiteit vast te stellen.
Denemarken (EIFO)	EIFO financiert met leningen, quasi-eigen vermogen, achtergestelde leningen (inclusief mezzanine en converteerbare), garanties en aandelenparticipaties. EIFO streeft ernaar projecten te financieren met een <b>positief maatschappelijk rendement</b> . De Deense autoriteiten verwachten daarnaast als publieke aandeelhouder een voldoende rendement, zodat EIFO <b>revolverend</b> is en in staat zal zijn om <b>dividend uit te keren aan de aandeelhouders</b> . Uit het investeringsbeleid van EIFO volgt dat zij met name marktconform financieren.
Portugal (BPF)	BPF financiert met leningen, quasi-eigen vermogen, junior/achtergestelde leningen (inclusief mezzanine en converteerbare), garanties en aandelenparticipaties. BPF moet een <b>maatschappelijk rendement</b> behalen. Indien mogelijk geeft BPF de <b>voorkeur aan marktconforme financiering</b> . BPF kan afwijken van dit uitgangspunt als dat nodig is om een bepaald maatschappelijk rendement te bereiken.
Verenigd Koninkrijk (BBB)	BBB financiert met aandelenparticipaties, mezzanine of achtergestelde leningen en garanties. BBB maakt gebruik van instrumenten waar sprake is van geoorloofde staatssteun en marktconforme instrumenten. BBB heeft <b>geen duidelijke voorkeur</b> voor instrumenten met een component van geoorloofde staatssteun of marktconforme instrumenten.
Schotland (SNIB)	SNIB financiert met leningen, quasi-eigenvermogen, achtergestelde leningen (inclusief mezzanine en converteerbare), garanties en aandelenparticipaties. SNIB moet bij investeringen oog hebben voor een <b>breder maatschappelijk rendement</b> , eventueel ten koste van financieel rendement. Indien mogelijk geeft SNIB de voorkeur aan marktconforme financiering. Afwijken van dit uitgangspunt is mogelijk als dit leidt tot een substantiële bijdrage aan de doelstellingen van SNIB. Bij <b>marktconforme financiering</b> is het <b>uitgangspunt</b> dat SNIB onder dezelfde voorwaarden investeert als een private investeerder. Als dit niet mogelijk is dan toont SNIB met een alternatieve methode marktconformiteit vast.
Malta (MDB)	MDB financiert met leningen (inclusief mezzanine en achtergesteld), garanties en aandelenparticipaties. MDB <b>werkt samen met commerciële banken en private investeerders</b> . In een klein deel van haar activiteiten financiert MDB een onderneming direct. MDB heeft mogelijkheden voor financiering met <b>instrumenten</b> waar sprake is van geoorloofde staatssteun en marktconforme financiering. Het uitgangspunt van MDB is om niet te concurreren met private banken.

# Buitenlandse NPBI's - Benchmark (3)

## Vaststellen marktfalen en 'no-crowding-out' NPBI's

NPBI	Omschrijving
Nederland (Invest-NL)	Om marktfalen aan te tonen sluit Invest-NL aan bij de wijze waarop marktfalen is onderbouwd <b>in het staatssteunrecht</b> . <b>Invest-NL betreft private financiering actief</b> en neemt nooit een meerderheid in het aandelenkapitaal. Invest-NL beoordeelt of elke business case een voldoende rendement biedt. Er is een klachtprocedure voor derde partijen.
Denemarken (EIFO)	Om marktfalen aan te tonen sluit EIFO aan bij de wijze waarop <b>marktfalen</b> is onderbouwd <b>in het staatssteunrecht</b> . Daarnaast kan EIFO marktfalen met een <b>economische studie</b> aantonen. Voor <b>marktfalen dat de hele markt raakt</b> kan EIFO een <b>marktconsultatie</b> uitvoeren. <b>EIFO betreft private financiers op een actieve manier</b> . EIFO neemt financiert nooit meer dan 50% van de totale investering. Voor elke investering heeft EIFO een exit-strategie. Er is een klachtenprocedure voor derde partijen. Voor financiering van het <b>mkb</b> is een <b>afwijzing van de huisbank voldoende om 'no-crowding-out' aan te tonen</b> .
Portugal (BPF)	Om <b>marktfalen</b> aan te tonen sluit BPF aan bij de wijze waarop marktfalen is onderbouwd <b>in het staatssteunrecht</b> . <b>BPF betreft private financiering actief</b> en neemt nooit een meerderheid in het aandelenkapitaal. BPF beoordeelt of elke business case een voldoende rendement biedt. Er is een klachtprocedure voor derde partijen.
Verenigd Koninkrijk (BBB)	Om <b>marktfalen</b> aan te tonen sluit BBB aan bij de wijze waarop het marktfalen is onderbouwd <b>in het staatssteunrecht</b> . BBB investeert <b>onder gelijke voorwaarden als andere financiers</b> . Als er geen private financiering is dan stelt BBB op een alternatieve wijze de marktconformiteit vast.
Schotland (SNIB)	Om <b>marktfalen</b> aan te tonen sluit SNIB aan bij de wijze waarop het marktfalen s onderbouwd <b>in het staatssteunrecht</b> Voor <b>marktfalen dat de hele markt raakt</b> kan SNIB een <b>marktconsultatie</b> uitvoeren. <b>SNIB betreft actief private financiering</b> en neemt geen meerderheid in aandelenkapitaal. SNIB beoordeelt voor elke business case of er voldoende rendement is en heeft een exit-strategie uitgewerkt. Er is een klachtenprocedure voor derde partijen.
Malta (MDB)	Om <b>marktfalen</b> aan te tonen sluit BBB aan bij de wijze waarop het marktfalen is onderbouwd <b>in het staatssteunrecht</b> . MDB financiert <b>onder gelijke voorwaarden als andere financiers</b> . Als er geen private financiers geïntereserd zijn dan berekent MDB een marktconforme waarde, mede aan de hand van de methode zoals die in het staatssteunrecht is uitgewerkt.

# 3.2.

## Uitkomsten interviews NPBI's

# Buitenlandse NPBI's – Interviews (1)

## Inzichten interviews buitenlandse NPBI's

---

### Inzet van instrumenten en toepassing staatssteun

In de interviews is gesproken over de **inzet van instrumenten door de NPBI's**. De buitenlandse NPBI's geven in de interviews aan dat zij beschikken over **een breed instrumentarium** dat zij kunnen financieren met marktconforme instrumenten en geoorloofde staatssteun kunnen verlenen.

Uit het interview met de **Deense NPBI (EIFO)** is gebleken dat zij **vooral marktconform** financieren en in mindere mate geoorloofde staatssteun verlenen. De Deense NPBI (EIFO) investeert onder gelijke voorwaarden als een private investeerder.

Uit het interview met de **Duitse NPBI (KfW)** bleek dat deze NPBI de voorkeur heeft om financiële instrumenten in te richten als een **lening met een verlaagde rente**. De Duitse NPBI (KfW) bepaalt de voorwaarden waaronder een financieel intermediair de financiering van KfW ontvangt. De financieel intermediair (zoals een bank) leent het geld door aan een onderneming en moet daarbij de voorwaarden van KfW één-op-één doorzetten aan de uiteindelijke begunstigde. De financieel intermediair draagt ervoor zorg dat de onderneming het gehele voordeel ontvangt. Voor zover KfW marktconforme financiering verschaft dan doet zij dat onder gelijke voorwaarden als private investeerders (pari passu).

Over de **toepassing van het staatssteunrecht** geeft de Duitse NPBI (KfW) aan dat zij de toepassing van het staatssteunrecht in de praktijk lastig kan zijn, omdat voldaan moet zijn aan alle voorwaarden. Voor de Duitse NPBI kan in de praktijk **marktconforme financiering eenvoudiger** zijn dan het verlenen van geoorloofde staatssteun (bijvoorbeeld bij risicofinanciering MKB).

Uit het interview met de **Franse NPBI (BPI)** bleek dat deze NPBI voornamelijk, maar niet uitsluitend, gebruik maakt van **marktconforme financieringsinstrumenten**. Marktconformiteit wordt in algemene zin bereikt door te financieren onder gelijke voorwaarden als andere private investeerders (pari passu). Voor niet marktconforme financiering maakt BPI gebruik van de bestaande regelingen voor geoorloofde staatssteun, zoals de AGVV (zie pagina 17). De Franse NPBI (BPI) verleent financieringsinstrumenten waar sprake is van geoorloofde staatssteun. De Franse NPBI (BPI) stelt dat de staatssteunregels soms onduidelijk en complex zijn, waardoor wij de indruk kregen dat niet in alle gevallen de volledige mogelijkheden kunnen worden benut.

De **NPBI uit Engeland (BBB)** geeft aan dat voor de financiering van projecten het staatssteunrecht voldoende mogelijkheden biedt. De NPBI heeft generieke regelingen die zijn getoetst aan het staatssteunrecht.

Uit het interview met de **NPBI uit Italië (CPD)** bleek dat deze NPBI mede investeert in het kader van het InvestEU programma. Hierbij maken zij zowel gebruik van leningen (directe schuld) en venture capital (indirect kapitaal).

Uit de interviews is gebleken dat de NPBI's de **knelpunten** herkennen uit het staatssteunrecht die in de Nederlandse praktijk te zien zijn, zoals de knelpunten uit het staatssteunrecht die zien op **risicofinanciering** aan het MKB. De NPBI's geven aan wel aan dat zij, net als in Nederland, over het algemeen de **ruimte die het staatssteunrecht** biedt goed kunnen gebruiken om hun doelstellingen te bereiken.



# Buitenlandse NPBI's - Interviews (2)

## Inzichten buitenlandse NPBI's

---

De NPBI's geven verder aan dat de NPBI's een **beperkte** (zoals de Deense NBPI EIFO) of **geen** (zoals in Duitsland (KfW) en de NBPI in Frankrijk (BPI) **ervaring met 'blended finance' hebben**. De NPBI in **Italië** (CPD) geeft aan die **ervaring** wel te hebben als partner van de Europese Commissie bij Connecting Europe Facility (CEF) financiering. De vergelijking met de **buitenlandse NPBI's** laat zien dat de buitenlandse fondsen **niet meer ruimte** zien in het staatssteunrecht in vergelijking met steunverleners in Nederland.

### Vaststellen marktfalen en 'no-crowding-out'

In de interviews is gesproken over de maatregelen om **marktfalen** vast te stellen en de maatregelen om te voorkomen dat private investeerders minder financiering beschikbaar stellen ('**no-crowding-out**' maatregelen). De 'no-crowding-out' zoals die voor de Deense NPBI (EIFO) gelden lijken **soepeler** dan de maatregelen die bijvoorbeeld voor andere NPBI's gelden. Voor deze NPBI geldt dat **voor financiering van het mkb een afwijzing van een huisbank voldoende is**. De Deense NPBI (EIFO) geeft aan dat zij de 'no-crowding-out' maatregelen als minder streng ervaren in vergelijking met de maatregelen die voor Invest-NL gelden. **Om marktfalen vast te stellen werkt EIFO met bepaalde 'safe zones'**. Dit zijn bepaalde categorieën van projecten die vergelijkbaar met elkaar zijn waarbij EIFO voor al die projecten marktfalen vaststelt.

**KfW geeft aan dat zij geen onderzoeken naar marktfalen doen**. De verplichting om marktfalen vast te stellen geldt volgens KfW niet voor hen. Anders dan bijvoorbeeld voor Invest-NL is het mandaat van KfW niet goedgekeurd door de Europese Commissie. De voorwaarden die de Europese Commissie aan fondsen zoals Invest-NL heeft opgelegd gelden dus niet voor dit Duitse fonds. KfW geeft aan dat zij het aantonen van marktfalen als **belastend** beschouwen.

Voor marktfalen zoekt CDP Italië aansluiting bij de zogenoemde **InvestEU verordening**. Vereisten met betrekking tot **marktfalen en 'no-crowding-out'** zijn opgenomen in de voorwaarden voor de financiering van deze NPBI. Het Britse fonds (**BBB**) richt zich sterk op samenwerking met private financiers.

### Organisatie staatsteunexpertise

Uit de interviews is af te leiden dat de NPBI's enerzijds werken met **centrale staatssteunafdelingen**, anderzijds **gedecentraliseerde teams of 'front-line teams'** die voldoende financiële en staatssteunkennis hebben en verantwoordelijk zijn voor de communicatie met de aanvragers. De teams communiceren op een open en transparante wijze met de aanvragers en scheppen vanaf het begin duidelijke verwachtingen over de financieringsmogelijkheden. Daarnaast wordt gebruik veel gemaakt van standaardmethoden of – financieringsproducten waarin de voorwaarden die volgen uit het staatssteunrecht integraal zijn opgenomen.

De Deense NBPI (EIFO) bijvoorbeeld heeft een **centrale staatssteunafdeling** dat zelfstandig en onafhankelijk van de ministeries kan beoordelen of een voorgenomen financiering in lijn is met het staatssteunrecht en kan besluiten om de financiering wel of niet te verstrekken. Dit centrale team heeft frequent overleg met de staatssteunexperts die bij verantwoordelijke ministeries werkzaam zijn om de algemene ontwikkelingen en specifieke interpretaties te bespreken. **Bij twijfel** kan het centrale team van de Deense NPBI (EIFO) overleggen met de **Europese Commissie en afstemmen** welke staatssteunrechtelijke mogelijkheden er zijn. Het centrale team binnen de Deense NPBI monitort de ontwikkelingen in het staatssteunrecht.

Bij de Duitse NPBI (KfW) is voor een soortgelijke aanpak gekozen als in Denemarken. De Duitse NPBI heeft staatssteunkennis in het centrale team en in de beleidsteams zit een meer operationele focus. Er is een directe en tijdige communicatie tussen de financiële experts en de staatssteunexperts (centraal).



# Buitenlandse NPBI's - Interviews (3)

## Inzichten buitenlandse NPBI's

---

De NPBI in **Frankrijk (BPI)** heeft ook een **centrale afdeling**, maar deze werkt **meer geïntegreerd samen met** de verantwoordelijke ministeries. Deze afdeling heeft geen direct contact met de Europese Commissie. Afstemming met de Europese Commissie loopt via de ministeries.

Bij de NPBI uit Engeland (BBB) is gekozen voor een soortgelijke aanpak als in Frankrijk, door op een geïntegreerde wijze samen te werken met het verantwoordelijke ministerie. Bij de Franse NBPI (BPI) heeft een **centraal juridisch team met staatssteunkennis die** actief betrokken zijn bij de afdelingen die besluiten over de financiering.

De NPBI's hebben in de interviews erop gewezen dat de **communicatie met de aanvragers** op een **gestandaardiseerde wijze** moet worden opgepakt om de efficiëntie te verbeteren. De NPBI's bespreken in (informele) overleggen tijdig de van toepassing zijnde vereisten vanuit het staatssteunrecht met de aanvragers. De NPBI's geven aan dat niet te werken met een eis waarbij (het zwaartepunt van) de staatssteuntoets bij de aanvrager ligt.



# 3.3.

## Conclusie

# Conclusie onderzoeksvraag 2

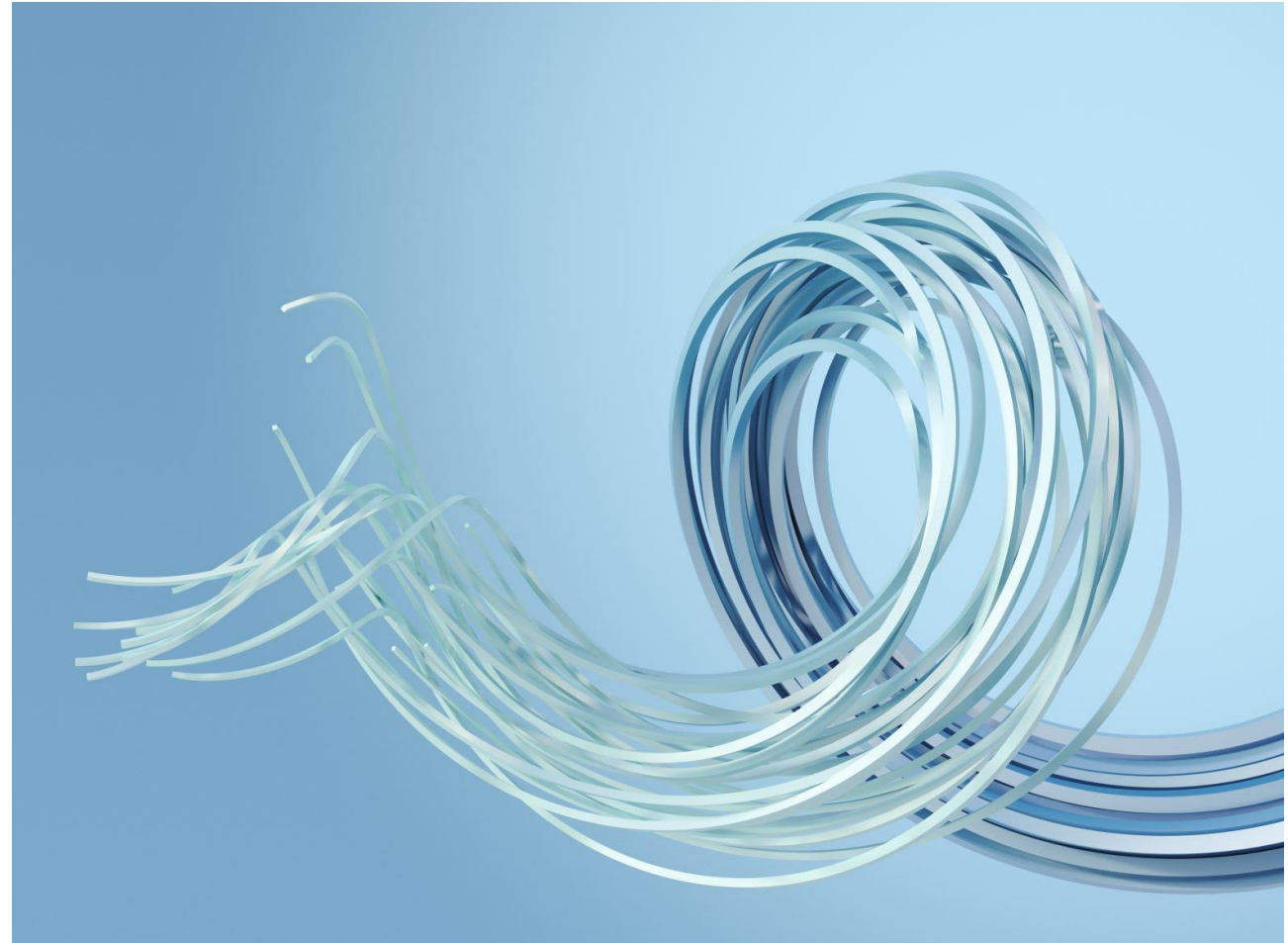
## Welke ruimte zien andere landen in het staatssteunrecht voor het stimuleren van financiering van innovatie en transitieprojecten?

Uit de analyse van de goedkeuringsbesluiten en de interviews volgt dat de NPBI's **vergelijkbare instrumenten** hanteren om hun doelstellingen te bereiken. De vergelijking met de buitenlandse NPBI's laat zien dat de **buitenlandse NPBI's niet meer ruimte zien** in het staatssteunrecht in vergelijking met steunverleners in Nederland.

Voor een deel financieren de buitenlandse NPBI's met marktconforme instrumenten. Verder blijkt dat de buitenlandse NPBI's nog niet of beperkt kiezen voor vormen van 'blended finance', zoals dat in Nederland wordt uitgewerkt.

Uit het onderzoek van de goedkeuringsbesluiten is gebleken dat de NPBI's op een vergelijkbare manier **marktfalen** vaststellen. Ook zijn de maatregelen van de NPBI's vergelijkbaar die zij moeten nemen om te voorkomen dat private partijen minder gaan financieren ('**no-crowding-out**'). De maatregelen die voor de Deense NPBI gelden voor '**no-crowding-out**' lijken **soepeler** dan de maatregelen die voor anderen NPBI's gelden.

Uit de interviews is gebleken dat alle buitenlandse NPBI's de staatssteunexpertise centraal organiseren (Denemarken, Italië, Duitsland, Frankrijk en Engeland). Uit de interviews is op te maken dat alle NPBI's naast deze stafafdelingen werken met '**front-line teams**', die voldoende financiële en staatssteunkennis hebben en verantwoordelijk zijn voor de (tijdige) communicatie met een aanvrager.



# Disclaimer

April 2024

Deze rapportage is opgesteld door PwC onder verantwoordelijkheid van Allard Knook (Partner) en onder toezicht van Peter van Asperen (Senior Manager). We hebben onze werkzaamheden gebaseerd op de aan ons ter beschikking gestelde informatie. Wij hebben aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit of reviewstandaarden. Dit document is bedoeld voor informatieve doeleinden. U blijft ten alle tijde volledig verantwoordelijk voor enige beslissing(en) die op basis van dit rapport kan (kunnen) worden genomen. PwC aanvaardt geen aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten van u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid hetzij contractueel, uit onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins af voor enige beslissing op basis van (de inhoud van) het rapport. Wij hebben de rapportage uitsluitend opgesteld voor het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat als opdrachtgever, en conform de opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Voor het gebruik van het rapport door andere partijen dan het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aanvaarden wij geen verantwoordelijkheid, zorgplicht of aansprakelijkheid contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat vrijwaart PwC te allen tijde voor aanspraken van derden die voortvloeien uit of verband houden met door ons ten behoeve van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat verrichte werkzaamheden, behoudens indien en voor zover er sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid aan de zijde van PwC.

Op dit document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdende met (de inhoud van) dit document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.



© 2024 PwC. All rights reserved. PwC refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network. Each member firm is a separate legal entity. Please see <http://www.pwc.com/structure> for further details.