

Staatssteunrechtelijk instrumentarium productie en gebruik Sustainable Aviation Fuels

18 december 2024



Management samenvatting

Managementsamenvatting

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (“**lenW**”) wil de productie en het gebruik van Sustainable Aviation Fuels (SAFs) en vergelijkbare duurzame brandstoffen stimuleren. SAFs zijn Co2-arme alternatieven voor conventionele, op petroleum gebaseerde vliegtuigbrandstof. Dit is een manier om bij te dragen aan de verduurzaming van de luchtvaartsector.

Om de productie en het gebruik te stimuleren onderzoekt lenW de mogelijkheden om publieke financiering beschikbaar te stellen. In dit kader heeft lenW aan PwC gevraagd in kaart te brengen wat hierbij de mogelijkheden zijn binnen het staatssteunrecht. lenW heeft gevraagd om in te gaan op de juridische kaders binnen het staatssteunrecht voor de subsidie, lening, garantie en risicokapitaal. Aanvullend heeft lenW gevraagd in te gaan op de mogelijkheden van het gebruik van de bestaande SDE++ regeling.

In dit rapport schetsen wij een aantal mogelijkheden om zonder voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie subsidie in de vorm van geoorloofde staatssteun te kunnen verlenen. Ook schetsen wij een aantal mogelijkheden om andere instrumenten dan subsidie, zoals leningen of garanties, in te zetten om de productie en het gebruik van SAFs te stimuleren.

Elk van deze mogelijkheden binnen het staatssteunrecht kent een aantal belangrijke voorwaarden die naar verwachting in de praktijk als (te) beperkend zullen uitwerken. Wordt aan deze voorwaarden niet voldaan dan is sprake van ongeoorloofde staatssteun. Om dit risico te voorkomen raden wij aan om het te ontwikkelen instrumentarium ter goedkeuring voor te leggen aan de Europese Commissie. Verleent de Europese Commissie goedkeuring voor het instrumentarium, dan zal de inzet daarvan geoorloofde staatssteun zijn. Alhoewel dit vanzelfsprekend afhankelijk is van nadere inkleuring van het instrumentarium achten wij de kans groot dat de Europese Commissie tot goedkeuring over zal gaan.

Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid dit rapport nader mondeling toe te lichten. In de tabel op de volgende pagina staan de uitkomsten van de staatssteunanalyse als het gaat om financiering ter stimulering van de productie en het gebruik van SAFs.



Financieringsinstrument	Beleidsdoelstelling						SDE++		
	Productie (beleidsdoelstelling 1)			Gebruik (beleidsdoelstelling 2)			HEFA	Andere biogene SAF	eSAF
	HEFA	Andere biogene SAF	eSAF	HEFA	Andere biogene SAF	eSAF	HEFA	Andere biogene SAF	eSAF
Subsidies	<p>lenW wil mogelijk de productie van Sustainable Aviation Fuels (SAFs) met een subsidie stimuleren (beleidsdoelstelling 1). Om een subsidie te kunnen verstrekken moet aan de staatssteunrechtelijke voorwaarden zijn voldaan. De voorwaarde binnen het staatssteunrecht is dat de SAFs als duurzaam zijn aan te merken. Om de duurzaamheid vast te stellen moeten de SAF's binnen het staatssteunrecht voldoen aan de definities uit de Renewable Energy Directive (RED). Binnen de staatssteunregels geldt een maximumbedrag voor een investerings- respectievelijk exploitatiesubsidie van EUR 30 miljoen. De Europese Commissie hoeft de subsidieregeling in dat geval niet goed te keuren. Als lenW grotere steunbedragen beschikbaar wil stellen dan moet de Europese Commissie een subsidieregeling goedkeuren. De Europese Commissie kan goedkeuring verlenen op grond van de richtsnoeren die er voor energie- en klimaatprojecten gelden.</p>			<p>lenW wil het gebruik van SAFs mogelijk met een subsidie stimuleren (beleidsdoelstelling 2). Om een subsidie te kunnen verstrekken moet aan de staatssteunrechtelijke voorwaarden zijn voldaan. Binnen de staatssteunregels geldt een maximum voor een investeringssubsidies van EUR 30 miljoen. Een investeringssubsidie kan binnen het staatssteunrecht alleen voor de investeringen die nodig zijn om aan strengere normen te voldoen dan de normen die voortvloeien uit de bijmengverplichting uit de ReFuelEU Aviation Verordening ("ReFuelEU"). De Europese Commissie hoeft de subsidieregeling in dat geval niet goed te keuren. Exploitatiesubsidies zijn binnen het staatssteunrecht niet mogelijk. Als lenW grotere steunbedragen beschikbaar wil stellen dan moet de Europese Commissie een subsidieregeling goedkeuren. De Europese Commissie kan goedkeuring verlenen op grond van de richtsnoeren die er voor energie- en klimaatprojecten gelden.</p>			<p>Een voorbeeld van een bestaande subsidie is de SDE++ regeling. Binnen deze regeling is subsidie mogelijk ter dekking van de onrendabele top voor duurzame energieopwekking voor projecten in Nederland. Productie van verschillende (soorten) eSAFs, HEFA, biogene SAFs en eSAFs lijken onder de regeling te vallen, omdat zij duurzamer zijn dan kerosine en zorgen voor afname in het gebruik van kerosine. In de huidige invulling geldt de SDE++ regeling alleen voor brandstofproductie voor wegtransport en scheepvaart. Om van de SDE++ regeling gebruik te kunnen maken moeten SAFs aan de regeling worden toegevoegd.</p>		
Leningen, waaronder achtergestelde lening (mezzanine en onverteerbaar, terugbetaalbaar voorschot)	<p>lenW heeft gevraagd in te gaan op de voorwaarden uit het staatssteunrecht als lenW ervoor kiest een lening (waaronder achtergestelde of converteerbare leningen) te verstrekken in plaats van een subsidie. Als lenW voor de lening een marktconforme rente rekent dan is deze vorm van financiering niet aan te merken als staatssteun. In het staatssteunrecht is uitgewerkt hoe lenW de marktconformiteit van de rente kan aantonen. De marktconforme rente verschilt per onderneming, omdat de kredietwaardigheid en de mogelijke zekerheden per onderneming variëren. lenW kan ervoor kiezen om bij een lening een lagere rangorde bij de terugbetaling te accepteren (achtergestelde lening of mezzanine). lenW neemt dan meer risico en de marktconforme rente ligt hoger. Een andere optie is dat lenW ervoor kiest dat de lening onder bepaalde voorwaarden wordt omgezet in een aandelenparticipatie (converteerbare lening). Wij verwachten niet dat lenW de positie van aandeelhouder op zich wil nemen en achten dit laatstgenoemde instrument niet kansrijk.</p> <p>lenW kan er bij een lening voor kiezen een verlaagde rente in rekening te brengen. Er is dan een rentevoordeel. Dit rentevoordeel is aan te merken als staatssteun. Om dit rentevoordeel te kunnen geven moet lenW voldoen aan de voorwaarden in het staatssteunrecht. Dit zijn dezelfde voorwaarden die gelden bij een subsidie. lenW moet nagaan of het berekende rentevoordeel past binnen de maximale steunbedragen zoals die gelden in het staatssteunrecht. Binnen het staatssteunrecht is het mogelijk om 10%-punt extra staatssteun te geven als de steun is vormgegeven als een terugbetaalbaar voorschot. Dit kan een reden voor lenW zijn om de publieke financiering als lening vorm te geven.</p>								
Garanties	<p>lenW heeft gevraagd in te gaan op de voorwaarden uit het staatssteunrecht voor het verlenen van een garantie. Een garantie is een indirecte vorm van financiering. Een onderneming leent geld bij een bank en lenW staat garant voor de terugbetaling ervan. Bij het verlenen van garanties is geen sprake van staatssteunrecht als lenW een marktconforme risicopremie in rekening brengt. lenW kan ervoor kiezen om een lagere premie in rekening te brengen. Er is dan een premievoordeel dat als staatssteun is aan te merken. Het premievoordeel moet voldoen aan de voorwaarden binnen het staatssteunrecht en mag niet hoger zijn dan de maximale steunbedragen die in het staatssteunrecht gelden. Dit zijn dezelfde voorwaarden die gelden bij een subsidie. De garantie mag binnen het staatssteunrecht niet hoger zijn dan 80% van de onderliggende lening.</p>								
Risicofinanciering	<p>Bij risicokapitaal gaat het over het financieren in ondernemingen voor nieuwe investeringen, bijvoorbeeld in de vorm van eigen vermogen. Deze vorm van financieren kent een hoog risicoprofiel. Bij deze vorm van financiering is geen sprake van staatssteun als lenW de marktconformiteit aantoont. Risicofinancieringssteun met gebruikmaking van het staatssteunrecht blijkt in de praktijk complex, omdat voorwaarden vaak te beperkend blijken te zijn. Bovendien gelden de staatssteunregels veelal voor het MKB. Dit financieringsinstrument lijkt niet haalbaar.</p>								

2

Vraagstelling en
achtergrond

Vraagstelling en achtergrond

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (“**IenW**”) heeft PwC verzocht in kaart te brengen welke financieringsinstrumenten IenW kan gebruiken voor het stimuleren van diverse soorten duurzame brandstoffen in vliegtuigen (Sustainable Aviation Fuels – “**SAF**”). IenW wil weten aan welke voorwaarden binnen het staatssteunrecht moet zijn voldaan.

Beschrijving van SAFs

SAFs zijn CO₂-arme alternatieven voor conventionele, op petroleum gebaseerde vliegtuigbrandstof. Een SAF kan gemengd worden met traditionele brandstof. Om tot bijmenging over te kunnen gaan zijn er geen aanpassingen in de motortechnologie nodig. Met de huidige motoren kan slechts tot 50% SAF gemengd worden met traditionele brandstof, zoals kerosine. SAFs kunnen de CO₂-uitstoot met 75%-80% verminderen over de gehele levensduur (productie, distributie, transport en verbranding).

SAFs worden gemaakt van duurzame(re) bronnen dan kerosine, zoals van dierlijke bijproducten, landbouwafval, oliën uit planten en andere biomassa. Echter, primaire gewassen zijn niet of nauwelijks toegestaan als grondstof voor SAF. In Nederland zijn plantaardige reststromen (afvalstoffen) voor de productie van een SAF wel toegestaan. Voorbeelden zijn: mosterdzaad, gebruikte kookolie (o.a. gebruikt frituurvet), gemeentelijk afval, afvalgassen, landbouwresten (waaronder maisstengels en suikerriet), groene stroom en CO₂ die uit de atmosfeer wordt opgevangen.

Biokerosine op basis van de Hydrotreated Esters and Fatty Acids (“**HEFA**”) is een gangbare biogene SAF die is gemaakt van afvaloliën en -vetten. Momenteel wordt deze gemaakt van al gebruikte frituurvet, die niet langer bruikbaar is voor voedselproductie. Daarnaast bestaan er overige biogene SAFs, die worden gemaakt van andere grondstoffen dan afvaloliën en -vetten. Deze biogene SAFs zijn doorgaans gecompliceerder en duurder te produceren en anderzijds duurzamer dan HEFA en hebben daarom een lagere Technology Readiness Level (“TRL”).

Momenteel zijn bio-SAFs (minimaal) drie tot vier keer duurder dan kerosine, voornamelijk als gevolg van de beperkte beschikbaarheid van duurzame grondstoffen en de opkomende fase van productietechnologieën. Ook is de verwachting dat bio-SAF in de toekomst duur blijft.

Daarnaast bestaan er hernieuwbare SAFs van niet-biologische oorsprong. Zo wordt synthetische kerosine gemaakt uit CO₂, water en elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. Een e-SAF is duurzamer dan reguliere kerosine, maar wordt nog niet of nauwelijks geproduceerd. De genoemde technologie bevindt zich nog in de ontwikkelfase. Groene waterstof is duur en beperkt beschikbaar voor productie.

Europese regelgeving

In Europese regelgeving zijn nadere bepalingen opgenomen die relevant zijn voor de productie en het gebruik van de genoemde brandstoffen. Zo staat in de (herziene) Renewable Energy Directive (“**RED**”) een bindende doelstelling voor het totale aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het bruto-eindverbruik van energie in Europa. Ook voor de transportsector is een minimumpercentage van gebruik van hernieuwbare energie opgenomen. Hierin is onderscheid te maken tussen *geavanceerde biobrandstoffen* (doorgaans afkomstig van niet-voedingsgrondstoffen) en *hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong* (voornamelijk hernieuwbare waterstof en synthetische brandstoffen op basis van waterstof).

In de Verordening (EU) 2023/2405 (“**RefuelEU**”) zijn de verplichtingen die voortkomen uit de RED gespecificeerd voor de luchtvaartsector. RefuelEU schrijft voor dat vanaf 2025 minimaal 2% van de gebruikte brandstof in alle Unieluchthavens een SAF moet zijn. Vanaf 2030 is de verplichting minimaal 6% en vanaf 2050 minimaal 70%. Bovendien geldt vanaf 2030 een subverplichting voor de inzet van hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong (“**eSAFs**”). In de Nederlandse Luchtvaartnota is een hoger streefpercentage voor bijmenging vastgesteld, namelijk 14%. Van IenW hebben wij begrepen dat het vanuit Europa niet is toegestaan om nationaal een hoger percentage op te leggen dan volgt uit RefuelEU om op die manier een gelijk speelveld te garanderen.

Vraagstelling IenW

IenW wil weten of, en zo ja, op welke manier vliegtuigmaatschappijen en luchtvaartbrandstofproducenten kunnen worden gestimuleerd om meer SAF bij te mengen dan op grond van RefuelEU verplicht is. Het doel is om zo de nationale doelstelling van 14% uit de Luchtvaartnota te halen. Een manier om dit doel te bereiken is om publieke financiering beschikbaar te stellen. Dit rapport gaat vooral in op de voorwaarden die vanuit het staatssteunrecht gelden bij het beschikbaar stellen van publieke financiering.

Vraagstelling en achtergrond

Concreet vraagt IenW om de volgende twee vragen te beantwoorden:

1. Welke financieringsinstrumenten (subsidies, leningen, garanties en risicokapitaal) zijn vanuit staatssteunrechtelijk perspectief denkbaar om een goede beleidsmatige afweging te maken om de productie (beleidsdoelstelling 1) en het gebruik (beleidsdoelstelling 2) van SAFs te stimuleren?
2. In hoeverre biedt de vigerende SDE++ regeling een geschikte juridische grondslag voor de stimulering van de productie en het gebruik van o.a. SAFs?

Bij de beantwoording van deze vragen zijn twee onderwerpen van belang:

- a) Het staatssteunrecht sluit voor het definiëren van hernieuwbare energie en duurzame brandstoffen aan bij de definities van de RED. In de staatssteunregels staan definities van hernieuwbare energiebronnen en biobrandstoffen met een verwijzing naar de RED (richtlijn 2018/2001). Er staan in de staatssteunregels nog geen verwijzingen naar de REDIII (richtlijn 2023/2413). In de REDIII staat een definitie van een hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong. Een kenmerk hiervan is dat de energie-inhoud van de brandstof afkomstig kan zijn van een hernieuwbare energiebron zoals groene waterstof. Het lijkt ons aannemelijk dat de staatssteunregels ook gelden voor dit type brandstoffen.
- b) De verplichting tot het bijmengen van duurzame brandstoffen ligt vanaf 2025 bij de luchtvaartbrandstofleveranciers. Een dergelijke verplichting vloeit voort uit RefuelEU. Luchtvaartbrandstofleveranciers zijn verplicht om ervoor te zorgen dat vanaf 2025 alle luchtvaartbrandstof, die ze op Unieluchthavens aan luchtvaartuigexploitanten leveren, een minimaal aandeel SAF bevat. Voor luchtvaartuigexploitanten geldt dat de hoeveelheid luchtvaartbrandstof die jaarlijks wordt getankt per Unieluchthaven minstens 90% bedraagt van de jaarlijks vereiste brandstof. Unieluchthavenbeheerders moeten daarentegen alle nodige maatregelen nemen om de toegang van luchtvaartuigexploitanten tot luchtvaartbrandstoffen met een minimaal percentage SAF te faciliteren. Voor de staatssteuntoets is van belang na te gaan of de investeringen voor de benodigde faciliteiten passen binnen het staatssteunrecht. De verplichtingen zoals opgenomen in RefuelEU zijn van belang om vast te stellen of betrokken partijen verder gaan dan de normen uit de Europese regelgeving. Alleen dan is staatssteun mogelijk.



3

Staatssteunrechtelijk kader

Stappen in het staatssteunrecht

In dit hoofdstuk gaan wij kort in op de systematiek van het staatssteunrecht. Wij beschrijven de drie stappen in een staatssteunanalyse. De eerste stap is vast te stellen dat wel of geen sprake is van staatssteun. Als sprake is van staatssteun dan is de hoofdregel dat de Europese Commissie goedkeuring moet verlenen. Dit is niet nodig als de staatssteun voldoet aan de voorwaarden van de zogenoemde vrijstellingen. De tweede stap in de staatssteunanalyse is om vast te stellen welke vrijstellingsmogelijkheden er zijn. Als er geen vrijstellingen zijn dan is de derde stap om na te gaan onder welke voorwaarden de Europese Commissie goedkeuring kan verlenen. Wij gaan hieronder op de verschillende stappen in.

Stap 1: Is sprake van staatssteun?

Om te bepalen of sprake is van staatssteun moet worden getoetst of voldaan is aan de criteria zoals die zijn opgenomen in artikel 107 lid 1 van het VWEU. Het gaat om de volgende criteria waar cumulatief aan moet zijn voldaan:

1. Er moet een overdracht van overheidsmiddelen zijn;
2. De overdracht moet leiden tot een selectief, niet-marktconform voordeel voor een onderneming;
3. De overdracht leidt tot vervalsing van de mededinging of dreigt de mededinging te vervalsen en
4. De overdracht leidt tot beïnvloeding van de interstatelijke handel, of dreigt de interstatelijke handel te beïnvloeden.

Wij gaan hieronder in op de verschillende criteria.

Evident leidt elke vorm van financiering vanuit lenW tot een overdracht van overheidsmiddelen en is aan het eerste criterium voldaan. Voor elk instrument moet vervolgens worden beoordeeld of lenW een voordeel verstrekt. Juist dit criterium staat centraal in dit rapport. Het gaat dan om elk voordeel dat een onderneming zonder overheidsingrijpen niet had gekregen. Dit voordeel moet selectief van aard zijn. Hoewel uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (“**HvJEU**”)* volgt dat onder omstandigheden geen sprake hoeft te zijn van selectiviteit als sectorbrede steun wordt verleend, hanteert de Europese Commissie voorsnog een strengere lijn. Ook bij sectorbrede steun kan sprake zijn van selectiviteit omdat andere sectoren niet van de betreffende steun kunnen profiteren. Wij gaan ervan uit dat alle voorliggende financieringsinstrumenten die wij in dit rapport analyseren selectief van aard zijn.

Verder moet worden beoordeeld of het voordeel wordt verstrekt aan een onderneming. Doorslaggevend voor de kwalificatie als onderneming is de vraag of een organisatie met gebruikmaking van de overheidsfinanciering een economische activiteit uitoefent. Een economische activiteit wordt gedefinieerd als het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt. De rechtsvorm van de entiteit of de wijze waarop zij wordt gefinancierd is niet relevant. Bij financiering van de productie en het gebruik van SAFs gaan wij ervan uit dat lenW financiering aan ondernemingen verstrekt. De productie van SAFs vindt plaats op een markt. SAFs worden gebruikt voor commerciële luchtvaartactiviteiten en zijn daarmee economisch van aard. Aan de laatste twee genoemde staatssteuncriteria wordt vrijwel altijd voldaan. Het stimuleren van de productie en het gebruik van SAFs zal invloed hebben op de mededinging en de interstatelijke handel in Europa.

In de volgende hoofdstukken gaan wij voor de verschillende financieringsinstrumenten (subsidies, leningen, garanties of risicofinanciering) na of sprake is van staatssteun en wat de gevolgen daarvan zijn. De nadruk bij de beschrijving ligt bij de vraag of lenW op een marktconforme manier kan financieren. De analyse over de marktconformiteit is van belang om na te gaan of de financiering tot een voordeel leidt. Als er geen voordeel is dan leidt de financiering per definitie niet tot het verstrekken van staatssteun.

Stap 2: Mogelijkheden van vrijstelling van goedkeuring Europese Commissie

Als sprake is van staatssteun dan moet lenW dit in principe voor goedkeuring melden bij de Europese Commissie. Het staatssteunrecht kent echter diverse mogelijkheden om het verlenen van staatssteun vrij te stellen van voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie. De belangrijkste vrijstellingen zijn opgenomen in de Algemene groepsvrijstellingsverordening (“AGVV”)*. lenW moet dan aantonen dat aan alle voorwaarden uit de AGVV is voldaan. In de AGVV staan verschillende steuncategorieën. De financiering moet binnen één van deze categorieën passen. Er moet zijn voldaan aan de voorwaarden die in die betreffende categorie staan. Staatssteun is alleen mogelijk voor de kosten die in de AGVV staan en de staatssteun mag niet hoger zijn dan het steunpercentage dat is genoemd in de AGVV. In de AGVV staat eveneens het maximale bedrag dat lenW als staatssteun mag verstrekken. Bij de beschrijving van de verschillende financieringsinstrumenten komen wij op de verschillende voorwaarden uit de AGVV terug.

* Zie Verordening (EU) Nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

Stappen in het staatssteunrecht

Stap 3: Goedkeuring Europese Commissie - KMESK

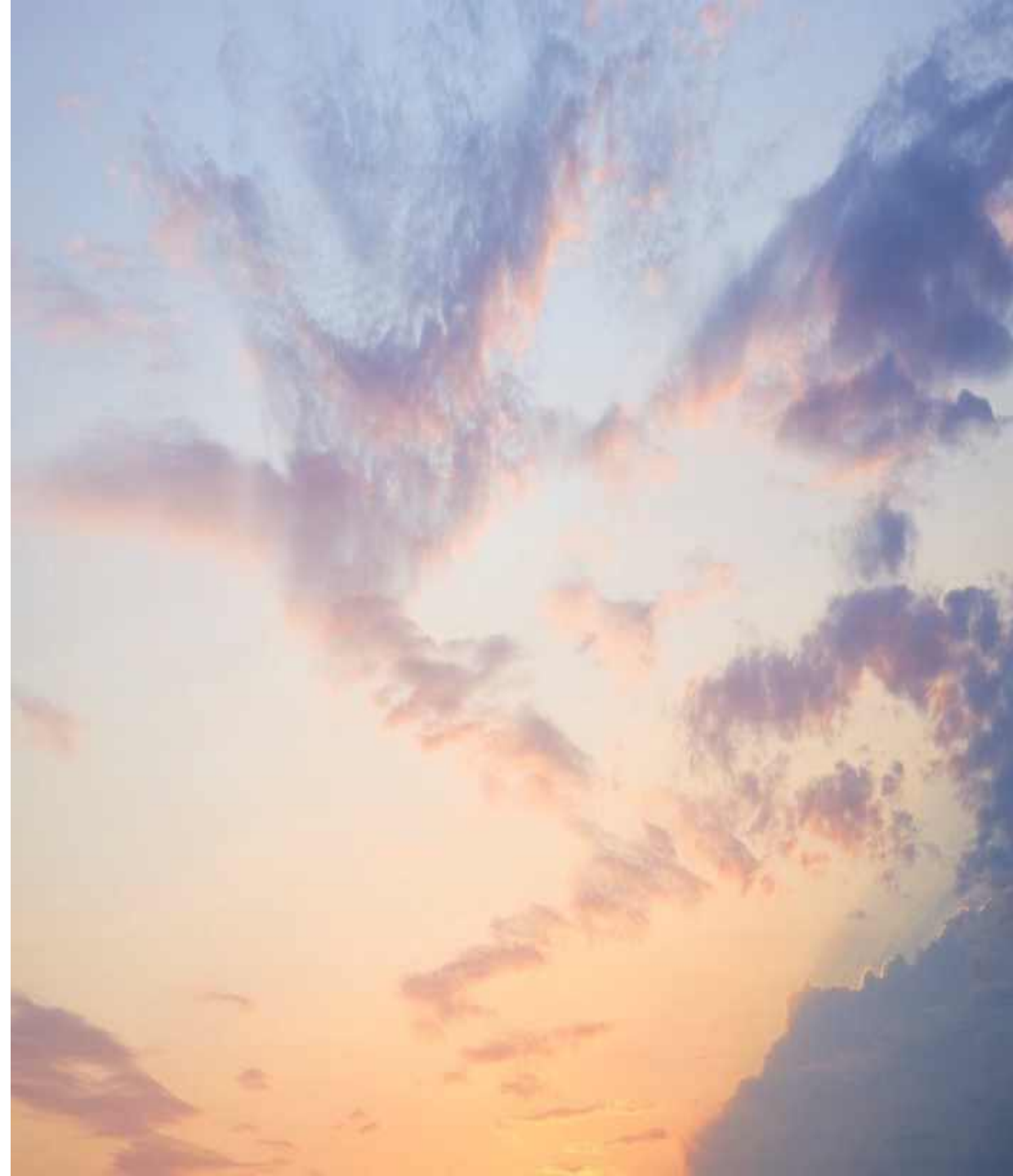
Als niet aan de voorwaarden van de AGVV kan worden voldaan, moet lenW de financiering bij de Europese Commissie melden. Er geldt dan een zogenoemde “standstill-verplichting”. Dat wil zeggen dat de steun niet mag worden verleend totdat deze is goedgekeurd door de Europese Commissie.

De Europese Commissie zal de voorgenomen financiering toetsen aan de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie 2022 (“KMESK”). Als aan alle voorwaarden van de KMESK wordt voldaan dan kan de Europese Commissie goedkeuring verlenen.

In haar beoordeling zal de Europese Commissie een analyse maken van de voor- en nadelen van de voorgenomen steun. In de KMESK is dit beoordelingskader uitgewerkt. De Europese Commissie beoordeelt of de steun de ontwikkeling van een economische bedrijvigheid vergemakkelijkt (positieve voorwaarde). De Europese Commissie zal dus nagaan of de steunmaatregel de productie en het gebruik van SAFs voldoende stimuleert. De Europese Commissie zal hier tevens rekening houden met de Europese doelstelling om de luchtvaartsector te verduurzamen. Vervolgens gaat de Europese Commissie na of de staatssteun de gemeenschappelijke markt niet te veel schaadt (negatieve voorwaarde). De steunmaatregel moet noodzakelijk, geschikt, evenredig en transparant zijn.

Net als in de AGVV staan er in de KMESK verschillende steuncategorieën. In elke steuncategorie staan specifieke voorwaarden waaraan voldaan moet zijn. Passende categorieën die in het KMESK staan zijn de mogelijkheden voor steun voor de reductie en verwijdering van broeikasgasemissies, de productie van hernieuwbare energie, de productie van synthetische brandstoffen met behulp van hernieuwbare energie en steun voor schone mobiliteit (waaronder de uitrol van tankinfrastructuur). Het gaat voor deze analyse te ver om alle voorwaarden in detail te noemen. Over het algemeen geldt dat de voorwaarden vergelijkbaar zijn als binnen de AGVV. Zo moet worden aangetoond dat de investeringen verder gaan dan nodig om te voldoen uit de normen zoals die uit het Europese recht voortvloeien. Verder geldt als voorwaarde voor het verlenen van de steun onder andere dat er lenW een publieke consultatie moet organiseren en dat de steun wordt verleend via een concurrerende biedprocedure.

Een meldingsprocedure start met een informele bespreking met de Europese Commissie waarbij op hoofdlijnen de steunregeling wordt beschreven. Een formele meldingsprocedure bij de Europese Commissie duurt ongeveer een half jaar.



4

Staatssteun analyse

Vraagstelling

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op verschillende voorwaarden uit het staatssteunrecht en met name de AGVV. In onze analyse maken wij een onderscheid tussen het stimuleren van i) de productie en ii) het gebruik van brandstoffen zoals de SAFs. Wij gaan in op de volgende vragen:

- i. Kan een financieringsinstrument zodanig worden ingericht dat geen sprake is van staatssteun en zo ja, hoe?

Als er geen sprake is van staatssteun dan gelden er geen eisen vanuit het staatssteunrecht en hoeven wij niet te toetsen aan de voorwaarden uit de vrijstellingsverordening zoals bijvoorbeeld de AGVV

- ii. Als sprake is van staatssteun: voldoet de financiering aan de voorwaarden uit de AGVV?

Als voldaan is aan de voorwaarden van de AGVV is een melding bij de Europese Commissie niet nodig en kan lenW op vrij korte termijn de financiering beschikbaar stellen.

- iii. Biedt de huidige SDE++ regeling een geschikte grondslag voor het betreffende type financieringsinstrument in combinatie met de daarmee te dienen beleidsdoelstelling?

Wij gaan na of de huidige SDE++ regeling een geschikte grondslag vormt voor financiering. De SDE++ is een voorbeeld van een regeling die exploitatiesteun mogelijk maakt. De SDE++ regeling is goedgekeurd door de Europese Commissie



4.1.1.

Subsidies - algemeen

Beleidsdoelstelling 1: productie van SAFs

IenW heeft zich allereerst als doel gesteld om de productie en het gebruik van SAFs te stimuleren. Deze beleidsdoelstelling is van cruciaal belang om de CO₂-uitstoot van de luchtvaartsector te verminderen en bij te dragen aan de klimaatdoelstellingen van Nederland. In het kader van deze beleidsdoelstelling beoogt IenW de productie van brandstoffen zoals de SAFs te stimuleren door in te zetten op financiering van de realisatie van productiefaciliteiten en het produceren van HEFA, andere biogene SAFs en e-SAFs. De financiering is nodig voor de schaalvergroting van de productie in alle stadia van technologische volwassenheid. De SAF-industrie staat momenteel in zijn kinderschoenen.

De Nederlandse overheid heeft ten doel gesteld om in 2030 14% SAFs bij te mengen. Aanzienlijke investeringen in de productie van SAFs zijn noodzakelijk om ervoor te zorgen dat voldoende (vormen van) SAFs beschikbaar zijn om tegen die tijd te kunnen bijmengen. Ook impliceert een verhoogde productie van SAFs substantiële investeringen in de ontwikkeling van infrastructuur voor distributie en opslag voordat daadwerkelijke bijmenging plaatsvindt. Hoe hoger de schaalvergroting in de productie van SAFs, hoe sneller een koolstofarme luchtvaartsector wordt verwezenlijkt.

In dit hoofdstuk staan de aandachtspunten van het staatssteunrecht centraal voor de financieringsinstrument van de subsidie (paragraaf 4.1.1.), waaronder de SDE++ regeling (paragraaf 4.1.2.), de lening (paragraaf 4.2.), de garantie (paragraaf 4.3.) en risicokapitaal (paragraaf 4.4.). Wij geven voor elk financieringsinstrument eerst steeds aan of sprake is van staatssteun. Daarna gaan wij voor elke financieringsinstrument na of er een vrijstelling in de AGVV bestaat voor het verlenen van de voorgenomen steun.

Eerst gaan wij in op subsidies. Wij behandelen in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen:

- 4.1.1.1. - Investeringssubsidie voor de productie van SAFs;
- 4.1.1.2. - Exploitatiesubsidie voor de productie van SAFs;
- 4.1.1.3. - Subsidie voor experimentele ontwikkeling voor SAFs;
- 4.1.1.4. - Investeringssubsidie voor het gebruik SAFs.

4.1.1.1. - Investeringssubsidie voor de productie van SAF

Is sprake van staatssteun?

Of een subsidie voor de productie van SAFs staatssteun behelst, hangt mede af van de vraag of lenW een niet-marktconform voordeel verleent. Een subsidie levert geen voordeel op als te onderbouwen is dat de subsidie marktconform is en dat voldaan is aan het zogenoemde Market Economy Operator beginsel ("MEO-beginsel"). Bepalend voor de toepassing van dit beginsel is of onderbouwd kan worden dat een overheid een transactie aangaat die vergelijkbaar is met die van een commerciële, op winst gerichte onderneming die in vergelijkbare omstandigheden marktconform handelt.

Een subsidie is per definitie niet marktconform. Een op winst gerichte onderneming zal immers onder normale marktomstandigheden nooit een subsidie geven voor productie en het gebruik van SAFs. Het zijn vooral overheden die subsidies geven. In hoofdstuk 3 hebben wij al uitgelegd dat aan de andere staatssteuncriteria is voldaan. De conclusie is dat een subsidie altijd staatssteun oplevert.

Een subsidie is alleen mogelijk als voldaan is aan alle voorwaarden die uit het staatssteunrecht volgen, zoals bijvoorbeeld zijn opgenomen in de AGVV. Hieronder gaan wij in op een aantal mogelijkheden om op grond van de AGVV een subsidie te verlenen.

Investeringssubsidie voor stimuleren van de productie van SAFs (artikel 41 AGVV)

Voor de productie van SAFs is een investeringssubsidie mogelijk als voldaan is aan de voorwaarden van artikel 41 AGVV. Dit artikel gaat over investeringssteun ter bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen, waaronder de productie en opslag van biobrandstof, vloeibare biomassa, biogas (met inbegrip van biomethaan) en biomassabrandstof. De voorwaarde is dat voldaan is aan de definities van duurzaamheid zoals bedoeld in de RED. Dat betekent dat de productie van bepaalde vormen innovatieve biogene SAFs, namelijk biobrandstoffen op basis van voedingsgewassen, niet voor steun in aanmerking komen op basis van dit artikel. De investeringssteun kan uitsluitend voor nieuw geïnstalleerd of gerenoveerd vermogen worden verstrekt.

Als hoofdregel geldt dat de subsidie maximaal 45% mag bedragen van de noodzakelijke investeringen die nodig zijn voor de productie van hernieuwbare energiebronnen waaronder de productie van biobrandstoffen en biomassabrandstoffen. Er is dus nog 55% private co-financiering nodig. De subsidie mag niet meer bedragen dan EUR 30 miljoen.

Er is staatssteun mogelijk tot 100% van de in aanmerking komende kosten (er is dan dus geen private co-financiering nodig) als de steun wordt toegekend via een concurrerende biedprocedure. Aan een dergelijke procedure zijn verschillende voorwaarden verbonden zoals die zijn uitgewerkt in de AGVV. Een voorwaarde is dat er voldoende ondernemingen moeten kunnen deelnemen. Het budget moet dusdanig beperkt zijn dat niet alle bidders voor subsidie in aanmerking komen. Er moet dus een bepaalde mate van concurrentie zijn. De procedure moet aan elk van de onderstaande voorwaarden voldoen:

- Er gelden objectieve, heldere, transparante en niet-discriminerende criteria voor de selectie;
- De selectiecriteria zijn vooraf bekend;
- Aanpassingen of onderhandeling na het sluiten van de indieningstermijn zijn niet toegestaan;
- Ten minste 70 % van de selectiecriteria is gerelateerd aan de bijdrage van het project aan de milieudoelstellingen.

4.1.1.2. - Exploitatiesubsidie voor de productie van SAF

Het staatssteunrecht biedt mogelijkheden om een exploitatiesubsidie te verstrekken. Dit kan als voldaan is aan de voorwaarden zoals opgenomen in artikel 43 AGVV.

Met toepassing van artikel 43 AGVV is exploitatiesubsidie mogelijk voor de productie van biobrandstoffen, biovloeistoffen, biogas (inclusief biomethaan) en biomassa-brandstoffen. Een exploitatiesubsidie kan alleen voor projecten met een geïnstalleerd vermogen van maximaal 50.000 ton per jaar. De steun mag niet meer bedragen dan EUR 30 miljoen per onderneming per project. Ook mag de steun niet hoger zijn dan nodig om het project of activiteit uit te voeren.

De steun moet overeenkomen met de extra kosten die nodig zijn om het exploitatietekort weg te nemen. Voor het berekenen van de steun moet worden gekeken naar het verschil tussen de kostprijs en de marktprijs. De subsidie is alleen mogelijk als vaststaat dat de kostprijs hoger is dan de marktprijs.

Een voorbeeld van een exploitatiesubsidie is de SDE++ regeling. In paragraaf 4.1.2. staat een beschrijving van deze regeling. Deze beschrijving geeft aan hoe een dergelijke subsidie er in de praktijk uit kan zien. Een mogelijkheid voor IenW is om aan te sluiten bij de SDE++ regeling.



4.1.1.3. - Subsidie voor experimentele ontwikkeling van SAF

Afhankelijk van de fase waarin de ontwikkeling de SAFs zich bevindt, kan ons inziens steun worden verleend in het kader van „experimentele ontwikkeling” van SAFs. Het gaat hierbij dus om subsidie voor pre-commerciële productie van SAFs. Gedacht zou kunnen worden aan subsidie voor pre-commerciële projecten.

Experimentele ontwikkeling (TRL 2-4) kan bestaan uit prototyping, demonstraties, pilotontwikkeling, testen en validaties van nieuwe of verbeterde producten, procedés of diensten in omgevingen, die representatief zijn voor het functioneren onder reële omstandigheden. Het hoofddoel moet zijn dat er technische verbeteringen aan zijn te brengen aan producten, procedés of diensten die op dit moment niet grotendeels vaststaan. Dit kunnen activiteiten omvatten die gericht zijn op de conceptuele formulering, planning en het documenteren van nieuwe producten, procedés of diensten. Experimentele ontwikkeling kan de ontwikkeling omvatten van een commercieel bruikbaar prototype of pilot die noodzakelijkerwijs het commerciële eindproduct is en die te duur is om te produceren alleen met het oog op het gebruik voor demonstratie- en validatiedoeleinden. Onder experimentele ontwikkeling wordt echter niet verstaan de routinematige of periodieke wijziging van bestaande producten, productielijnen, fabricageprocessen, diensten en andere courante activiteiten, zelfs indien die wijzigingen verbeteringen kunnen inhouden.

De basis steunintensiteit bij experimentele ontwikkeling is 25% van de in aanmerking komende kosten. Dit percentage kan aanzienlijk stijgen in een aantal gevallen. De hoogte van een dergelijke opslag hangt onder meer af van de grootte van de begunstigde onderneming, de mate waarin de projectresultaten ruim worden verspreid en of er sprake is van een daadwerkelijke samenwerking tussen ondernemingen in twee of meer lidstaten. De steunintensiteit per onderneming is nooit meer dan 80%. De voor subsidie in aanmerking komende kosten zijn opgenomen in het kader hiernaast. De steun bedraagt maximaal EUR 25 miljoen per onderneming per project.

Subsidie voor experimentele ontwikkeling kan worden verleend voor:

- a) Personeelskosten, voor onderzoekers, technici en ander ondersteunend personeel die aan het project werken.
- b) Kosten van apparatuur en uitrusting. Alleen de afschrijvingskosten voor de periode dat de apparatuur en uitrusting voor het project worden gebruikt.
- c) Kosten van gebouwen en gronden:
 - Voor gebouwen alleen de afschrijvingskosten voor de projectduur;
 - Voor gronden de kosten voor aankoop of de daadwerkelijk gemaakte kapitaalkosten.
- d) Kosten van externe activiteiten:
 - Kosten voor contractonderzoek, kennis en octrooien gekocht bij externe partijen;
 - Kosten voor consultancy en vergelijkbare diensten alleen voor dit project.

Tussenconclusie mogelijkheden beleidsdoelstelling 1 (productie)

Samengevat kan subsidie ten behoeve van de productie van SAFs niet worden verleend zonder te voldoen aan (de voorwaarden) van de AGVV.

Gelet op de investeringen in de productie van SAFs, die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat voldoende (vormen van) SAFs beschikbaar zijn om te kunnen bijmengen, kunnen we ons voorstellen dat deze voorwaarden in de praktijk als (te) beperkend uitwerken. Immers, SAFs worden nu nog op relatief kleine schaal geproduceerd. Een investerings- en exploitatiesubsidie is mogelijk, maar hier geldt een maximumbedrag van EUR 30 miljoen per onderneming.

Indien de voorwaarden inderdaad te beperkend zijn voor de snelle noodzakelijke opschaling kunnen wij ons voorstellen dat het wenselijk is een subsidieregeling ter goedkeuring aan de Europese Commissie voor te leggen. De Europese Commissie toets aan de voorwaarden van de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie 2022 ("KMESK"). In deze richtsnoeren staan voldoende mogelijkheden die een goedkeuring rechtvaardigen (zie hoofdstuk 3 van dit rapport).

Alhoewel dit vanzelfsprekend afhankelijk is van nadere inkleuring van het instrumentarium achten wij de kans groot dat de Europese Commissie tot goedkeuring over zal gaan.



4.1.1.4. Investeringssubsidie voor het gebruik van SAF

Met de tweede beleidsdoelstelling wenst IenW over te gaan tot het stimuleren van het gebruik van SAFs. Naar verwachting zullen zowel luchtvaartbrandstofleveranciers als luchtvaartuigexploitanten te maken krijgen met hoge(re) kosten als gevolg van een verhoogde integratie van SAFs. SAFs zijn immers vooralsnog duurder in productie, distributie en opslag dan fossiele kerosine. Een economische prikkel om te investeren in het faciliteren voor het gebruik van SAFs ontbreekt dan ook. Wij schatten in dat betrokken partijen uit economische overwegingen slechts investeringen zullen doen die noodzakelijk zijn om de Europese bijmengverplichting van 6% SAFs te bereiken. Een subsidie kan de partijen stimuleren extra investeringen te doen.

Ook voor een subsidie voor het gebruik van een SAF geldt dat dit is aan te merken als staatssteun. De subsidie is alleen mogelijk als voldaan is aan de voorwaarden die de AGVV stelt.

Voor het gebruik van de SAFs biedt artikel 36 AGVV een mogelijkheid. Op grond van dit artikel is investeringssteun mogelijk om te zorgen dat een onderneming een hoger niveau van milieubescherming kan realiseren dan de geldende normen in de Europese Unie. Deze vrijstelling is ons inziens relevant voor zover IenW kan aantonen dat de investeringen nodig zijn voor een hogere bijmengverplichting dan op grond van de Europese regels of voor de biogene SAFs die geen bijmengverplichting kennen in de RefuelEU Luchtvaart.

Er is geen staatssteun mogelijk voor investeringen die ervoor zorgen dat ondernemingen voldoen aan reeds vastgestelde normen die nog niet in werking zijn getreden. Voor de productie van HEFA en eSAFs gelden er al verplichtingen, maar die treden op een later moment in werking. Op grond van de RefuelEU Luchtvaart geldt een olopemde bijmengverplichting geldt vanaf 2025 (voor bio-SAF) of 2030 (voor eSAF) tot en met in ieder geval 2050.

Staatssteun voor het gebruik van SAF's binnen artikel 36 AGVV lijkt dan ook met name geschikt voor SAFs. Hier geldt dat het Nederlandse streefpercentage voor het bijmengen van SAFs (14% in 2030) hoger is dan de verplichtingen die zijn opgenomen in de RefuelEU Luchtvaart.

Op grond van dit artikel is subsidie mogelijk voor de investeringen die nodig zijn om aan strengere normen te voldoen dan die voortvloeien uit Europese regelgeving. De investeringen moeten worden vergeleken met een situatie waarbij geen staatssteun zou worden verleend (nulscenario). Op deze manier zijn de zogenoemde meerkosten te berekenen. Dat betekent dat alleen die investeringen in aanmerking komen die rechtstreeks verband houden met het behalen van een hoger niveau van milieubescherming dan de Unienormen voorschrijven.

De maximale steunintensiteit bedraagt maximaal 40% van de in aanmerking komende kosten. De steunintensiteit kan worden verhoogd naar 50% op het moment dat de investering resulteert in een vermindering van 100% van de directe broeikasgasemissies. De maximale steun voor infrastructuur en opslag bedraagt EUR 25 miljoen en voor laad- en tankinfrastructuur EUR 30 miljoen.

Verhoging van de steunintensiteit is mogelijk als de steun wordt verleend aan middelgrote onderneming (+10%-punt) of kleine ondernemingen (+20%-punt). Van kleine ondernemingen is sprake als minder dan 50 personen werkzaam zijn bij de onderneming en het jaarlijkse balanstotaal niet EUR 10 miljoen overschrijdt. Bij middelgrote ondernemingen zijn maximaal 250 personen werkzaam en overschrijdt de jaaromzet niet EUR 50 miljoen. Wij menen dat (vooral) grote ondernemingen actief zijn in de productie van SAFs, waardoor wij ook deze verhogingskans van de steunintensiteit laag inschatten.

4.1.1.4. Investeringsubsidie voor het gebruik van SAF

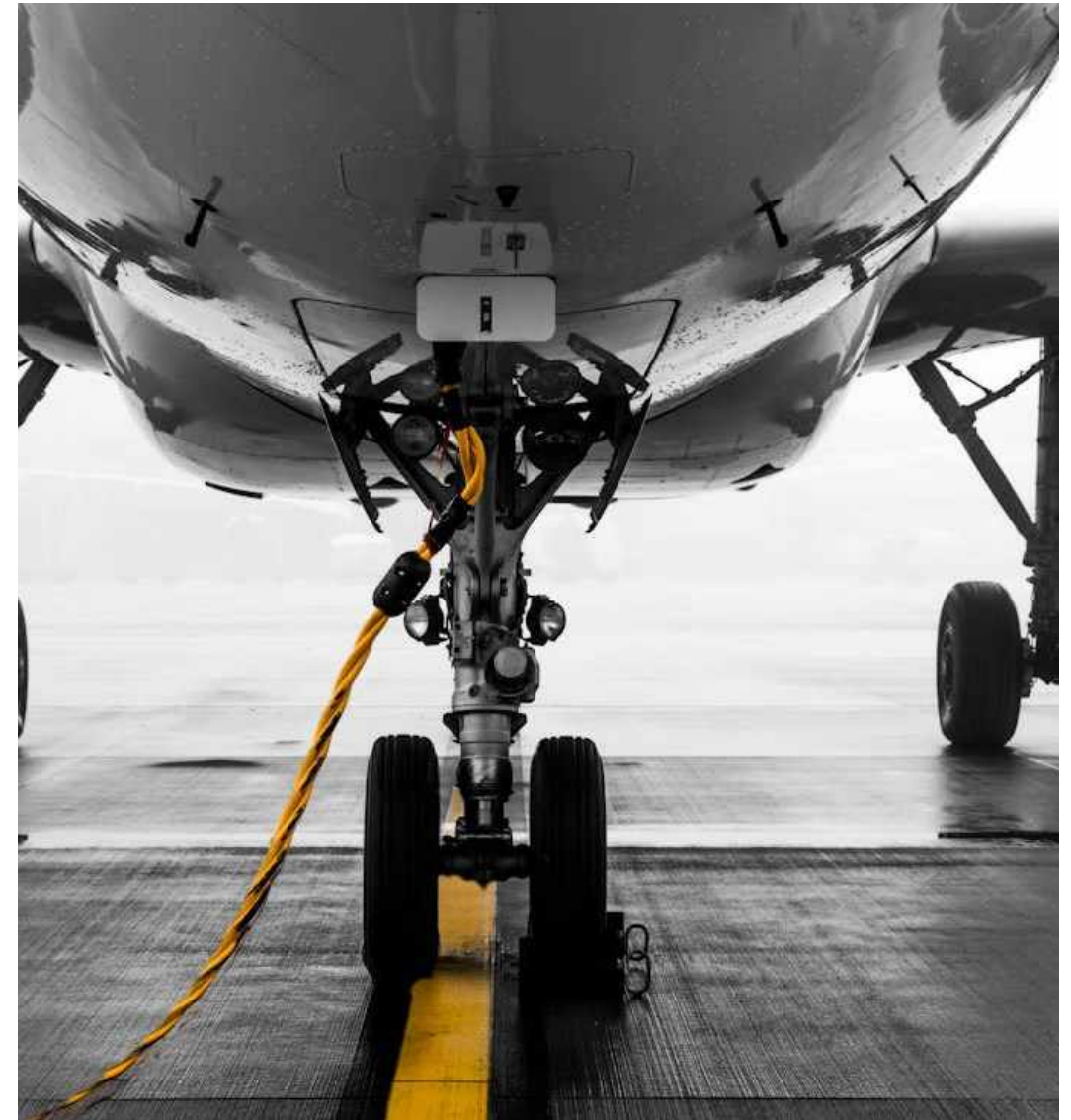
Bovendien kan de steunintensiteit met 15%-punt worden verhoogd als de steun wordt verleend in bepaalde gebieden in Nederland. In sommige delen van Nederland is vastgelegd dat daar hogere staatssteunmogelijkheden zijn. Het idee hierachter is dat staatssteun in deze gebieden nodig kan zijn om de regionale economie te stimuleren. Dergelijke hogere staatssteunmogelijkheden gelden voor projecten op de luchthavens in bijvoorbeeld Groningen en Maastricht.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om 100% van bovengenoemde investeringskosten te financieren als lenW de steun toekent via een concurrerende biedprocedure. Een bijkomend voordeel is dat lenW bij gebruik van een concurrerende biedprocedure geen berekening hoeft te maken van de meerkosten. Het is dan niet nodig om te berekenen wat de extra investeringen zijn om te voldoen aan normen die strenger zijn dan de Europese normen.

De concurrerende biedprocedure is in de AGVV gedefinieerd als een niet-discriminerende biedprocedure waaraan voldoende ondernemingen moeten kunnen deelnemen. Het budget moet dusdanig beperkt zijn dat niet alle bidders steun kunnen krijgen. De procedure moet aan elk van de volgende voorwaarden voldoen:

- Er gelden objectieve, heldere, transparante en niet-discriminerende criteria voor de selectie;
- De selectiecriteria zijn vooraf bekend;
- Aanpassingen of onderhandeling na het sluiten van de indieningstermijn zijn niet toegestaan
- Ten minste 70 % van de selectiecriteria is gerelateerd aan de bijdrage van het project aan de milieudoelstellingen.

Een exploitatiesubsidie is op grond van artikel 36 AGVV niet mogelijk. Noch zien wij andere mogelijkheden in de AGVV hiertoe.



➤ Tussenconclusie beleidsdoelstelling 2

Samengevat menen wij dat artikel 36 AGVV een mogelijkheid biedt om een investeringssubsidie te verlenen voor het realiseren van beleidsdoelstelling 2 (gebruik SAF). Exploitatiesubsidie kan ons inziens niet met gebruikmaking van de AGVV worden verleend.

Een subsidie kan nodig zijn voor bijvoorbeeld aanpassingen van bestaande brandstofopslag tanks, nieuwe pijpleidinginfrastructuur en aanpassing van brandstoftrucks en pompsystemen. Staatssteun is mogelijk voor de investeringen die nodig zijn om verder te gaan dan de geldende Europese normen, zoals bijvoorbeeld opgenomen in RefuelEU.

Voor het verlenen van de subsidie gelden beperkingen in de steunintensiteit en het maximumbedrag. Als lenW kiest voor een zogenoemde concurrerende biedprocedure, dan is steun mogelijk tot 100% van de in aanmerking komende kosten.

Indien de voorwaarden inderdaad te beperkend zijn voor de snelle noodzakelijke opschaling kunnen wij ons voorstellen dat het wenselijk is een subsidieregeling ter goedkeuring aan de Europese Commissie voor te leggen. De Europese Commissie toets aan de voorwaarden van de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie 2022 ("KMESK"). In deze richtsnoeren staan voldoende mogelijkheden die een goedkeuring rechtvaardigen (zie hoofdstuk 3 van dit rapport). Alhoewel dit vanzelfsprekend afhankelijk is van nadere inkleuring van het instrumentarium achten wij de kans groot dat de Europese Commissie tot goedkeuring over zal gaan.



4.1.2.

Subsidies – SDE++

Gebruik SDE++ voor subsidiëring SAF productie

De vigerende SDE++ regeling (Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie) biedt een juridische grondslag voor de stimulering van de productie en het gebruik van SAFs. De SDE++ regeling is een voorbeeld van een bestaande regeling die door de Europese Commissie is goedgekeurd.

Bedrijven, lokale overheden en non-profitorganisaties kunnen op grond van de SDE++ regeling een exploitatiesubsidie aanvragen voor opwekking van grootschalige hernieuwbare energie of vermindering van de CO₂-uitstoot. De begunstigde ontvangt subsidie tijdens de periode dat de begunstigde de installatie in gebruik heeft (de exploitatieperiode).

De SDE++ regeling biedt op zich een geschikte grondslag voor een exploitatiesubsidie voor de productie van SAFs. Uit de SDE++ regeling blijkt dat subsidie kan worden verleend voor:

- i. De productie van hernieuwbare elektriciteit aan de producent van die hernieuwbare elektriciteit en
- ii. De vermindering van broeikasgas aan een producent die een productie-installatie voor de vermindering van broeikasgas in stand houdt. Tot een productie-installatie behoren alle aanwezige middelen die onderling verbonden zijn voor de productie van hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbaar gas of hernieuwbare warmte dan wel vermindering van broeikasgas.

Productie van (soorten) eSAFs passen binnen het eerste genoemde criterium. Biogene SAFs (zoals HEFA) en eSAFs, die niet op basis van hernieuwbare elektriciteit worden gemaakt, zullen onder het tweede criterium kunnen vallen. Dat betekent dat subsidie voor elk type SAF onder de SDE++ regeling zou kunnen vallen. In de huidige situatie staat de SDE echter alleen open voor brandstofproductie voor het wegtransport en de scheepvaart en daarmee niet voor SAFs. Om de SDE++ regeling te kunnen gebruiken moet de SDE++ regelingen open worden gesteld voor SAFs.

De exploitatiesubsidie voor de producent binnen de SDE++ regeling is gericht op het subsidiëren van het verschil tussen het basisbedrag (kostprijs) en de marktprijs. Subsidie is mogelijk voor nieuwe productie-installaties of voor de uitbreiding van bestaande productie-installaties. Op basis van de SDE++ regeling kunnen begunstigten subsidies voor twaalf tot en met vijftien jaar ontvangen.

Voor de SDE++ geldt dat subsidies voor hernieuwbare brandstoffen gekoppeld zijn aan het Europese systeem van de zogenoemde Hernieuwbare Brandstof Eenheid systeem (HBE). Dit is een systeem van verhandelbare rechten die aan producenten van hernieuwbare brandstoffen toekomen. De waarde van deze HBE's heeft invloed op de hoogte van de subsidie van de SDE++. De waarde van de HBE's maken onderdeel uit van de berekende marktprijs. Een producent krijgt alleen subsidie op grond van de SDE++ regeling als blijkt dat zijn eigen kostprijs hoger is dan de berekende marktprijs. Vanwege de HBE's is die marktprijs nu relatief hoog en ligt de kostprijs niet onder de marktprijs. De producent krijgt dan geen subsidie. Op dit moment geldt in de praktijk voor alle typen biobrandstoffen die door de SDE++ regeling gesubsidiëerd worden dat producenten van biobrandstoffen geen subsidie krijgen.

4.1.3.

Subsidies – conclusies

Tussenconclusie effectiviteit subsidies

	Beleidsdoelstelling								
Financieringsinstrument	Productie (beleidsdoelstelling 1)			Gebruik (beleidsdoelstelling 2)			SDE++		
	HEFA	Andere biogene SAF	eSAF	HEFA	Andere biogene SAF	eSAF	HEFA	Andere biogene SAF	eSAF
Subsidies	<p>IenW wil mogelijk de productie van Sustainable Aviation Fuels (SAFs) met een subsidie stimuleren (beleidsdoelstelling 1). Om een subsidie te kunnen verstrekken moet aan de staatssteunrechtelijke voorwaarden zijn voldaan. De voorwaarde binnen het staatssteunrecht is dat de SAFs als duurzaam zijn aan te merken. Om de duurzaamheid vast te stellen moeten de SAF's binnen het staatssteunrecht voldoen aan de definities uit de Renewable Energy Directive (RED). Binnen de staatssteunregels geldt een maximumbedrag voor een investerings- respectievelijk exploitatiesubsidie van EUR 30 miljoen. De Europese Commissie hoeft de subsidieregeling in dat geval niet goed te keuren. Als IenW grotere steunbedragen beschikbaar wil stellen dan moet de Europese Commissie een subsidieregeling goedkeuren. De Europese Commissie kan goedkeuring verlenen op grond van de richtsnoeren die er voor energie- en klimaatprojecten gelden.</p>			<p>IenW wil het gebruik van SAFs mogelijk met een subsidie stimuleren (beleidsdoelstelling 2). Om een subsidie te kunnen verstrekken moet aan de staatssteunrechtelijke voorwaarden zijn voldaan. Binnen de staatssteunregels geldt een maximum voor een investeringssubsidies van EUR 30 miljoen. Een investeringssubsidie kan binnen het staatssteunrecht alleen voor de investeringen die nodig zijn om aan strengere normen te voldoen dan de normen die voortvloeien uit de bijmengverplichting uit de ReFuelEU Aviation Verordening ("ReFuelEU"). De Europese Commissie hoeft de subsidieregeling in dat geval niet goed te keuren. Exploitatiesubsidies zijn staatssteunrechtelijk niet mogelijk. Als IenW grotere steunbedragen beschikbaar wil stellen dan moet de Europese Commissie een subsidieregeling goedkeuren. De Europese Commissie kan goedkeuring verlenen op grond van de richtsnoeren die er voor energie- en klimaatprojecten gelden.</p>			<p>Een voorbeeld van een bestaande subsidie is de SDE++ regeling. Binnen deze regeling is subsidie mogelijk ter dekking van de onrendabele top voor duurzame energieopwekking voor projecten in Nederland. Productie van verschillende (soorten) eSAFs, HEFA, biogene SAFs en eSAFs lijken onder de regeling te vallen, omdat zij duurzamer zijn dan kerosine en zorgen voor afname in het gebruik van kerosine. In de huidige invulling geldt de SDE++ regeling alleen voor brandstofproductie voor wegtransport en scheepvaart. Om van de SDE++ regeling gebruik te kunnen maken moeten SAFs aan de regeling worden toegevoegd.</p>		

4.2.

Leningen
(waaronder achtergestelde en
converteerbare leningen)

Verstrekken van leningen door lenW

Als tweede financieringsinstrument voor het stimuleren van de productie en gebruik van SAFs hebben wij gekeken naar de mogelijkheden van leningen. Bij dit instrument geeft lenW een financiering aan een onderneming die aan lenW moet worden terugbetaald, inclusief rente.

lenW kan de lening op verschillende manieren vormgeven. Zo kan lenW ervoor kiezen om bij faillissement van een onderneming een achtergestelde positie in te nemen. Dat betekent dat een curator eerst de andere schuldeisers betaalt en daarna lenW. Dit heet een achtergestelde lening. lenW kan er ook voor kiezen dat de lening onder voorwaarden wordt omgezet in een aandelenparticipatie. Dit wordt aangeduid als een converteerbare lening.

Leningen vormen geen staatssteun als lenW de lening verstrekt onder marktconforme voorwaarden. lenW moet kort gezegd onderbouwen dat zij de hoogte van de rente vaststelt zoals een bank dat zou doen. lenW moet verder onderbouwen dat de lening onder dezelfde voorwaarden is aangegaan als de voorwaarden die een bank zou stellen.

lenW kan de marktconformiteit van de hoogte van de rente ook vaststellen door gebruik te maken van de methodiek zoals uit is gewerkt in de zogenoemde Mededeling Referentiepercentages.* In deze mededeling beschrijft de Europese Commissie dat een marktconforme rente in de basis bestaat uit een percentage dat maandelijks wordt gepubliceerd op de website van de Commissie. Dit is de marktrente voor eenjaars leningen. In de mededeling staat dat dit basispercentage moet worden verhoogd met bepaalde opslag afhankelijk van het risicoprofiel van de lening. De opslag is dus hoger als het risico ook hoger is. Het risico hangt af van de kredietwaardigheid van de leningnemer en de mate waarin de leningnemer zekerheden kan verschaffen. In de tabel hiernaast staan de verschillende opslagen.

* Mededeling (EU) 2008/C 14/02) van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (*PbEU* 2008, C 14/6).

Opslagen voor leningen in basispunten			
Ratingcategorie	Zekerheidstelling		
	Hoog	Normaal	Laag
Zeer goed (AAA-A)	60	75	100
Goed (BBB)	75	100	220
Bevredigend (BB)	100	220	400
Zwak (B)	220	400	650
Slecht/Financiële moeilijkheden (CCC en lager)	400	650	1.000

Om de marktconformiteit van een achtergestelde lening vast te stellen, moeten de volgende opslagen worden gehanteerd. Deze opslagen zijn hoger omdat het risicoprofiel bij dergelijke leningen hoger is.

Ratingscategorie	
AAA t/m A	100
A- t/m BBB	220
BBB- t/m BB	400
BB- t/m B	650
B-	1.000
CCC en lager	n.v.t.

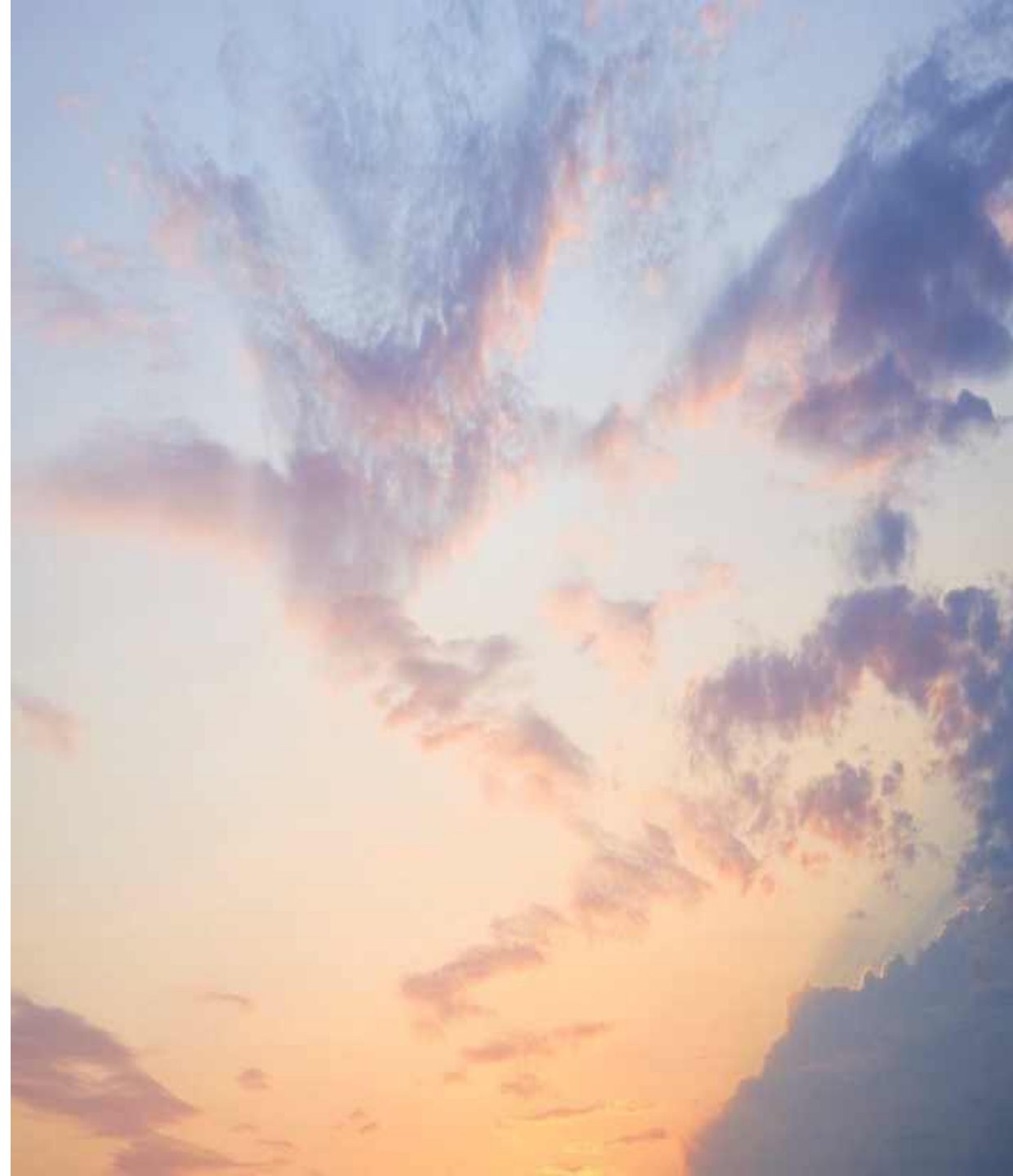
Verstreken van leningen door lenW

Indien lenW leningen wenst te verstrekken tegen een niet-marktconforme rente om de productie en het gebruik van SAFs te stimuleren, dan zal sprake zijn van staatssteun. Er is dan bijvoorbeeld een rentevoordeel. Dat betekent dat de steun niet kan worden verleend zonder dat voldaan is aan de voorwaarden van de AGVV. Het gaat dan om dezelfde mogelijkheden en voorwaarden zoals die genoemd zijn bij de bespreking van de staatssteunmogelijkheden van een subsidie.

Om na te gaan of welke staatssteunmogelijkheden er zijn moet lenW eerst berekenen wat het totale rentevoordeel is gedurende de looptijd van de lening. De hoogte van het rentevoordeel vormt de hoogte van de staatssteun. De lening is alleen mogelijk voor de investeringen die genoemd zijn in de AGVV. Wij hebben hier al gewezen op de mogelijkheden voor de investerings-subsidies op grond van artikel 41 AGVV en de exploitatiesubsidie op grond van artikel 43 AGVV (productie). Voor het stimuleren van het gebruik hebben wij gewezen op de mogelijkheden van artikel 36 AGVV. Wij verwijzen naar de uitleg bij de bespreking van de subsidies. Deze mogelijkheden gelden ook bij financiering met een lening waarbij lenW een rentevoordeel geeft.

Het rentevoordeel mag niet hoger zijn dan de maxima zoals die in de AGVV genoemd zijn. Als in de AGVV dus een maximumsteunbedrag geldt van EUR 30 miljoen dan mag het totale rentevoordeel niet hoger zijn dan dit bedrag.

Een voordeel bij het verstrekken van een lening is dat dan relatief meer staatssteun mogelijk is. De AGVV staat namelijk een opslag toe van 10%-punt als lenW de staatssteun vormgeeft als een zogenoemd terugbetaalbaar voorschot. Dit is omschreven als een lening voor een project die in één of meer tranches wordt betaald en waarbij de voorwaarden voor terugbetaling afhangen van de uitkomst van het project. Dit kan dus een reden zijn om een lening te verstrekken in plaats van een subsidie.



Tussenconclusie effectiviteit subsidies

	Beleidsdoelstelling
Leningen	<p>lenW heeft gevraagd in te gaan op de voorwaarden uit het staatssteunrecht als lenW ervoor kiest een lening (waaronder achtergestelde of converteerbare leningen) te verstrekken in plaats van een subsidie. Als lenW voor de lening een marktconforme rente rekent dan is deze vorm van financiering niet aan te merken als staatssteun. In het staatssteunrecht is uitgewerkt hoe lenW de marktconformiteit van de rente kan aantonen. De marktconforme rente verschilt per onderneming, omdat de kredietwaardigheid en de mogelijke zekerheden per onderneming variëren. lenW kan ervoor kiezen om bij een lening een lagere rangorde bij de terugbetaling te accepteren (achtergestelde lening of mezzanine). lenW neemt dan meer risico en de marktconforme rente ligt hoger. Een andere optie is dat lenW ervoor kiest dat de lening onder bepaalde voorwaarden wordt omgezet in een aandelenparticipatie (converteerbare lening). Wij verwachten niet dat lenW de positie van aandeelhouder op zich wil nemen en achten dit laatstgenoemde instrument niet kansrijk.</p> <p>lenW kan er bij een lening voor kiezen een verlaagde rente in rekening te brengen. Er is dan een rentevoordeel. Dit rentevoordeel is aan te merken als staatssteun. Om dit rentevoordeel te kunnen geven moet lenW voldoen aan de voorwaarden in het staatssteunrecht. Dit zijn dezelfde voorwaarden die gelden bij een subsidie. lenW moet nagaan of het berekende rentevoordeel past binnen de maximale steunbedragen zoals die gelden in het staatssteunrecht. Binnen het staatssteunrecht is het mogelijk om 10%-punt extra staatssteun te geven als de steun is vormgegeven als een terugbetaalbaar voorschot. Dit kan een reden voor lenW zijn om de publieke financiering als lening vorm te geven.</p>

4.3.

Garanties

Garanties

Als derde financieringsinstrument gaan wij in op het verlenen van garanties. lenW kan een garantie op verschillende manieren vormgeven. De kern van een garantie is dat lenW geen directe financiering beschikbaar stelt, maar een bepaald risico afdekt. Met het afgeven van een garantie betaalt lenW pas een bepaald bedrag uit nadat zich een risico heeft voorgedaan. Het meest bekende voorbeeld van een garantie is dat lenW garant staat voor de terugbetaling van een lening (aflossing en rente) van een financier (bijvoorbeeld een bank) aan een ondernemer.

Garanties blijven buiten toepassing van het staatssteunrecht als zij marktconform worden verleend. lenW moet aantonen dat de garantie wordt afgegeven onder dezelfde voorwaarden die een particulier investeerder op de markt aanvaardbaar zou achten. lenW moet aantonen dat lenW een premie in rekening brengt die marktconform is. Om die marktconformiteit aan te tonen is in het staatssteunrecht uitgewerkt wat de voorwaarden zijn voor marktconformiteit. De voorwaarden staan in het kader rechts. Garanties die niet aan deze voorwaarden voldoen, zijn niet marktconform en vormen daarmee staatssteun.

lenW kan ervoor kiezen om garanties te verlenen zonder een marktconforme premie in rekening te brengen. Om na te gaan welke staatssteunmogelijkheden er zijn moet lenW eerst berekenen wat het totale premievoordeel is gedurende de looptijd van de garantie. De hoogte van het premievoordeel vormt de hoogte van de staatssteun. De garantie is alleen mogelijk voor de investeringen die genoemd zijn in de AGVV. Wij hebben hier al gewezen op de mogelijkheden voor de investeringssubsidies op grond van artikel 41 AGVV en de exploitatiesubsidie op grond van artikel 43 AGVV (productie). Voor het stimuleren van het gebruik hebben wij gewezen op de mogelijkheden van artikel 36 AGVV. Wij verwijzen naar de uitleg bij de bespreking van de subsidies. Deze mogelijkheden gelden ook bij financiering met een garantie waarbij lenW een premievoordeel geeft.

Het premievoordeel mag niet hoger zijn dan de maxima zoals die in de AGVV genoemd zijn. Als in de AGVV dus een maximumsteunbedrag geldt van EUR 30 miljoen dan mag het totale premievoordeel niet hoger zijn dan dit bedrag. De garantie mag niet meer zijn dan 80% van de onderliggende lening.

Bij garanties is op grond van de Mededeling garanties* geen sprake van staatssteun (dus marktconform) als aan de volgende criteria wordt voldaan:

- i. De omvang van de garantie is goed meetbaar op het tijdstip van toekenning. Dat wil zeggen dat de garantie een vast maximumbedrag betreft en in tijd beperkt is.
- ii. De onderneming betaalt een marktconforme vergoeding voor de garantie van lenW. Voor garanties binnen een garantieregeling geldt dat de premie de normale risico's, beheerskosten van de regeling en een jaarlijkse vergoeding dient te dekken.
- iii. Er is sprake van een risico dat een particuliere investeerder ook zou lopen.
- iv. De garantie vanuit lenW dekt niet meer dan 80% van de totale lening.
- v. De onderneming verkeert niet in financiële moeilijkheden op moment van de garantstelling.
- vi. Voor garanties binnen een garantieregeling gelden aanvullende eisen, namelijk:
 - i. De voorwaarden van de regeling zijn gebaseerd op een realistische risicoanalyse.
 - ii. Ten minste twee keer per jaar wordt nagegaan of de premies toereikend zijn en, indien nodig, worden de premies aangepast.
 - iii. De garantieregeling bevat de voorwaarden waarop garanties zullen worden verstrekt, zoals ratings, sector en grootte van de in aanmerking komende ondernemingen, maximumbedrag en looptijd van de garanties.

*Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (2008/C 155/02).

Tussenconclusie Garanties

	Beleidsdoelstelling				
Financieringsinstrument	Productie (beleidsdoelstelling 1)	Gebruik (beleidsdoelstelling 2)	SDE++		
Garanties	<p>lenW heeft gevraagd in te gaan op de voorwaarden uit het staatssteunrecht voor het verlenen van een garantie. Een garantie is een indirecte vorm van financiering. Een onderneming leent geld bij een bank en lenW staat garant voor de terugbetaling ervan. Bij het verlenen van garanties is geen sprake van staatssteunrecht als lenW een marktconforme risicopremie in rekening brengt. lenW kan ervoor kiezen om een lagere premie in rekening te brengen. Er is dan een premievoordeel dat als staatssteun is aan te merken. Het premievoordeel moet voldoen aan de voorwaarden binnen het staatssteunrecht en mag niet hoger zijn dan de maximale steunbedragen die in het staatssteunrecht gelden. Dit zijn dezelfde voorwaarden die gelden bij een subsidie. De garantie mag binnen het staatssteunrecht niet hoger zijn dan 80% van de onderliggende lening.</p>				

4.4.

Risicofinanciering

Risicofinanciering

Van risicofinanciering is sprake als lenW gaat investeren met eigen vermogen, quasi-eigen vermogen, leningen, garanties of een mix daarvan met het oog op nieuwe investeringen. Risicofinanciering vindt doorgaans plaats door het opzetten van een fonds dat door een financieel intermediair wordt beheerd.

Meest belangrijk is in deze context dat de mogelijkheden in de AGVV vooral gericht zijn op financiering aan het MKB, waaronder startups. Wij verwachten dat het vooral grote ondernemingen zijn die zich bezig houden met de productie en gebruik van SAFs. Om die reden denken wij dat risicofinanciering geen optie is voor lenW. Bij risicofinanciering geldt bovendien een maximum van EUR 16,5 miljoen per onderneming.

In de praktijk zien wij dat steunverleners de voorwaarden voor risicofinanciering uit de AGVV als complex ervaren. Om die reden kiezen steunverleners er bij risicofinanciering vaak voor om alleen te financieren onder marktconforme omstandigheden. Dat betekent dat lenW moet aantonen dat zij op precies dezelfde voorwaarden financiert als private partijen. Dat zou kunnen betekenen dat lenW als aandeelhouder zal moeten toetreden tot een onderneming om zo met eigen vermogen te kunnen financieren. Wij verwachten dat dit voor lenW niet wenselijk is.

Voor lenW zou risicofinanciering wel een optie kunnen zijn als lenW staatssteun aan startups wil velenen. De mogelijkheden binnen de AGVV zijn beperkt. De belangrijkste voorwaarden zijn opgenomen in het kader rechts.

Starterssteun heeft de vorm van:

- a) leningen tegen een rente die niet marktconform is, met een looptijd van tien jaar en voor een nominaal bedrag van ten hoogste €1,1 miljoen . *
- b) garanties met premies die niet marktconform zijn, met een looptijd van tien jaar en een gegarandeerd leningbedrag van ten hoogste €1,65 miljoen. De garantie bedraagt ten hoogste 80 % van de onderliggende lening;*
- c) subsidies, met inbegrip van eigenvermogens- of quasi-eigenvermogensinvesteringen, rentekortingen en kortingen op de garantiepremies tot maximaal €0,5 miljoen.

* Voor leningen of garanties met een looptijd tussen vijf en tien jaar kan dit bedrag worden bijgesteld door dit te vermenigvuldigen met een ratio tien jaar/daadwerkelijke looptijd van de lening. Voor leningen of garanties met een looptijd van minder dan vijf jaar is het maximaal gegarandeerde bedrag hetzelfde als voor garanties met een looptijd van vijf jaar.

Tussenconclusie

	Beleidsdoelstelling		
Financieringsinstrument	Productie (beleidsdoelstelling 1)	Gebruik (beleidsdoelstelling 2)	SDE++
Risicofinanciering	Bij risicokapitaal gaat het over het financieren in ondernemingen voor nieuwe investeringen, bijvoorbeeld in de vorm van eigen vermogen. Deze vorm van financieren kent een hoog risicoprofiel. Bij deze vorm van financiering is geen sprake van staatssteun als lenW de marktconformiteit aantoont. Risicofinancieringssteun met gebruikmaking van het staatssteunrecht blijkt in de praktijk complex, omdat voorwaarden vaak te beperkend blijken te zijn. Bovendien gelden de staatssteunregels veelal voor het MKB. Dit financieringsinstrument lijkt niet haalbaar.		

Disclaimer

November 2024

Dit rapport is opgesteld door PwC onder verantwoordelijkheid van Allard Knook (partner) en onder toezicht van Skip van Duren (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 te 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 tussenrapportage uitsluitend opgesteld voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als opdrachtgever. Het rapport is strikt vertrouwelijk. Tenzij wettelijk vereist, mag het rapport niet (geheel of gedeeltelijk) aan derden worden verstrekt. Er mag ook niet aan de informatie in het rapport gerefereerd worden. Zonder onze schriftelijke toestemming vooraf mag het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat niet verwijzen naar onze diensten of dit rapport of een kopie of onderdeel daarvan verstrekken aan een derde partij. Voor het gebruik van het rapport door andere partijen dan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aanvaarden wij derhalve geen verantwoordelijkheid, zorgplicht of aansprakelijkheid contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vrijwaart PwC te allen tijde voor aanspraken van derden die voortvloeien uit of verband houden met door ons ten behoeve van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verrichte werkzaamheden, behoudens indien en voor zover er sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid aan de zijde van PwC. Mocht u een verzoek op grond van de Wet open overheid (hierna: "Woo verzoek") ontvangen met betrekking tot schriftelijke uitingen van PwC, dan verzoeken wij u ons onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de besluitvorming over het Woo verzoek en dus voorafgaand aan een eventuele openbaarmaking) schriftelijk op de hoogte te stellen. In dat kader verzoeken wij u ons te voorzien van alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Woo verzoek. U stelt ons daarmee in de gelegenheid om vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Woo verzoek onze zienswijze over het Woo verzoek naar voren te brengen.

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

