

BIJLAGE III

Inschatting toepassing staatssteunkaders op verduurzaming staalindustrie

1. Inleiding

Staatssteun kan de mededinging (in dit stuk ook wel: concurrentie) op de interne markt verstoren en handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) legt daarom vast dat staatssteun in beginsel verboden is. In bepaalde gevallen kan staatssteun echter verenigbaar zijn met de interne markt. Over deze verenigbaarheid heeft de Europese Commissie kaders opgesteld. Deze kaders bieden houvast over de vraag hoe de Commissie de steunmaatregelen beoordeelt op hun verenigbaarheid met VwEU.

De Commissie heeft – naast enkele persberichten – nog geen besluiten openbaar gemaakt over de toepassing van de verschillende kaders op de verduurzaming van de staalindustrie. Om die reden is de gevolgde argumentatielijn van de Commissie niet te reconstrueren.

Gelet op de ambitie van de Europese Unie rondom de energie- en klimaatdoelstelling van de Unie voor 2030 zal de ruimte voor de eventuele steunmaatregel die de Nederlandse overheid in het leven wilt roepen moeten worden gezocht binnen de bestaande kaders. Naar onze verwachting zal de Commissie bij de toepassing van de steunkaders mede oog hebben voor de Europese Green Deal en het belang van verduurzaming van de staalsector. Onze inschatting is echter wel dat een dergelijke toets door de Commissie op de voorgenomen steunmaatregel niet moet worden onderschat. Een steunmaatregel moet te rechtvaardigen zijn in lijn met de voorwaarden gesteld in de richtsnoeren. Een steunmaatregel is namelijk niet alleen een interne aangelegenheid van de Commissie, maar moet ook te rechtvaardigen zijn in de ogen van het Europese Hof van Justitie in geval er beroep wordt ingesteld tegen het besluit van de Commissie.

Dit document heeft als doel om een inschatting te geven in hoeverre ons inziens de verschillende kaders een toepassing kunnen hebben op eventuele staatssteun voor de verduurzaming van de staalindustrie.

2. Samenvatting

De kernpunten uit dit document zijn als volgt:

1. Onze inschatting is dat de CEEAG het primaire beoordelingskader zal zijn bij steunmaatregelen gericht op de verduurzaming van de staalindustrie door middel van industriële toepassingen.
2. De CEEAG vereist dat de voorgenomen steunmaatregel een verbetering in gang zet die de markt niet zelfstandig tot stand kan brengen.
3. De CEEAG biedt de mogelijkheid om steun toe te kennen o.a. gericht op a) het reduceren van broeikasgasemissies, en b) het voorkomen of reduceren van de verontreiniging die rechtstreeks met

de activiteiten van de begunstigde verband houdt. Wij veronderstellen dat het richten van de steun op het reduceren van broeikasgassen waarschijnlijker is.

4. In geval een steunmaatregel niet alleen bedoeld is voor decarbonisering, maar ook het werken aan een verbetering van de luchtkwaliteit of andere vormen van verontreiniging, kan de Commissie dit – naar onze inschatting in positieve zin – meenemen in de beoordeling wat betreft de geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de steunmaatregel. Wel dienen deze verbeteringen direct en voor zover mogelijk kwantificeerbaar te zijn.
5. De Commissie beschouwt de steun als evenredig indien het steunbedrag per begunstigde beperkt blijft tot het minimum dat noodzakelijk is om het gesteunde project of de gesteunde activiteit uit te voeren. Van evenredigheid is sprake als het steunbedrag overeenstemt met de netto meerkosten (“financieringskloof”) die noodzakelijk zijn om de doelstelling van de steunmaatregel te bereiken.
6. De Commissie gaat er in beginsel vanuit dat steun voor de reductie van broeikasgasemissies in de regel moet worden toegekend via een concurrerende biedprocedure.
7. De biedprocedure kan worden beperkt tot één of meer specifieke categorieën begunstigten indien uit een publieke consultatie blijkt dat één procedure die open staat voor alle in aanmerking komende begunstigten (i) een suboptimale uitkomst zou opleveren, (ii) de doelstellingen van de maatregel niet zou kunnen verwezenlijken, of (iii) er een aanzienlijk verschil zal zijn tussen de verwachte biedingsniveaus van de verschillende categorieën begunstigten. In dat laatste geval kunnen verschillende concurrerende biedprocedures worden gebruikt zodat begunstigten met vergelijkbare kosten kunnen concurreren. Daarbij kan er een uitzondering op de vereiste concurrerende biedprocedure gerechtvaardigd zijn indien het potentiële aanbod of het aantal potentiële bidders onvoldoende is om concurrentie te waarborgen.
8. De CEEAG is echter zo geformuleerd dat de focus van de voorgenomen steunmaatregel dient te liggen op de reductie van broeikasgasemissies in de brede zin van het woord, en in principe niet gericht op één specifieke sector of begunstigde. De reductie van broeikasgasemissies dient zo kostenefficiënt mogelijk te worden gerealiseerd. In geval er sprake is van een directe toekenning als steunmaatregel zullen de volgende drie punten moeten worden gerechtvaardigd: (i) de begunstigde, (ii) de sector, en (iii) de technologie. Als de doelstelling is om in algemene zin CO₂-reductie te bewerkstelligen, zal de lidstaat de Commissie moeten overtuigen waarom is gekozen voor deze specifieke begunstigde, sector en/of technologie. Voor dat laatste is het relevant in hoeverre er ook andere technologieën beschikbaar zijn voor CO₂-reductie, met name als de overheid in het verleden die andere technologieën heeft ondersteund via beleid of eerdere steun.
9. Mede gelet op bovenstaande punten is het in onze optiek aannemelijk dat de Commissie de voorkeur zal geven aan een regeling gericht op meerdere begunstigten, dan op het financieren van een gerichte maatregel voor één bedrijf. De voorkeur voor een regeling hangt samen met onder meer de beperkte capaciteit bij de Commissie, en de grotere kans dat een bredere regeling de markt niet verstoort. Iedere afwijking van de uitgangspunten gesteld in de CEEAG worden op een *case-by-case* basis beoordeeld en binnen de kaders van de CEEAG.
10. Het beeld dat regelingen de voorkeur van de Commissie geniet komt ook naar voren uit de afgenomen interviews.

3. Toepasselijk recht

Vier kaders van de Commissie bieden aanknopingspunten in het kader van de verduurzaming van de staalindustrie, welteverstaan:

- Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV);
- Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I);
- Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie 2022 (CEEAG);

- Criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van staatssteun ter bevordering van de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI).

4. Analyse

De Commissie heeft op 21 september 2022 een persbericht gepubliceerd waarin ze de verduurzaming van HYBRIT in Zweden in het kader van richtsnoer IPCEI goedkeuren¹. Op 4 oktober 2022 heeft de Commissie een persbericht gepubliceerd waarin de staatssteun voor het verduurzamen van Salzgitter in het kader van richtsnoer CEEAG is goedgekeurd². De onderliggende besluiten waarin de overwegingen van de Commissie staan toegelicht zijn echter nog niet gepubliceerd. Om die reden is een analyse op hoofdlijnen gemaakt over de mogelijke richtsnoeren die kunnen worden toegepast.

4.1 AGVV en O&O&I

De AGVV is gemaximeerd in de toegestane steunbedragen³. Gezien de grootte van staalbedrijven, en tevens de bedragen waarmee de verduurzaming van deze bedrijven mee gemoeid gaat, achten wij het niet waarschijnlijk dat de AGVV wordt toegepast door andere lidstaten.

De O&O&I richt zich hoofdzakelijk op het ontwikkelen van nieuwe technieken, en hoe deze toe te passen in (industriële) processen in de praktijk. Wel is de voorwaarde dat er – daar waar het gaat om een steunregeling ten behoeve van een groot bedrijf – tevens een kennisinstelling moet meedraaien. Dergelijke steun kan enkel zien op de specifieke onderzoekskosten die vallen binnen het O&O&I-kader, en dus niet kosten van de transformatie voor de verduurzaming zelf. Onze inschatting is dat de kosten voor de transformatie echter aanzienlijk en het voornaamste aandeel zullen zijn, daar waar de specifieke onderzoekskosten die vallen binnen het O&O&I-kader minder relevant en toepasbaar zijn. Wij achten het daarom niet waarschijnlijk dat de O&O&I wordt toegepast in de decarbonisering van de staalindustrie.

4.2 Casus HYBRIT en toepassing IPCEI

De Commissie heeft onlangs positief geoordeeld in het toepassen van IPCEI in het Hy2Use project “Fossil-free steel” rondom de Zweedse samenwerking genaamd HYBRIT⁴. Op basis van de beschikbare openbare informatie valt te herleiden dat het doel van dit project is om een schaalbare doorbraaktechnologie te ontwikkelen en toe te passen, waardoor het toepassen van ‘coal & coke’ in de staalproductie volledig komt te vervallen. Door het gebruik van fossielvrij geproduceerd waterstof wordt de uitstoot van broeikasgas volledig uit de staalproductie gehaald.

Het onderliggende besluit inzake HYBRIT is nog niet openbaar, waardoor de argumentatielijn van de Commissie niet met zekerheid vast te stellen is. Een analyse van het persbericht doet ons vermoeden dat naar aller waarschijnlijkheid positief is geoordeeld vanwege het gegeven dat HYBRIT in een keten van verduurzaming zit, waardoor er sprake is van een ‘geïntegreerd project’. Dit beeld komt ook naar voren uit de interviews. Daarbij is HYBRIT onderdeel van een groter project waar meerdere lidstaten aan deelnemen, één van de voorwaarden die gesteld wordt in IPCEI en wat ons doet vermoeden heeft bijgedragen aan een positief oordeel van de Commissie. Tevens betreft het project een eerste industriële toepassing van de ontwikkeling van een fundamenteel innovatief productieproces, waardoor naar ons oordeel het waarschijnlijk is dat de Commissie positief heeft geoordeeld. Deze laatste bevinding is ook in

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5677

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%20en/ip_22_5968

³ Investeringssteun voor milieubescherming: 15 miljoen Euro per onderneming per project; steun voor onderzoek en ontwikkeling, indien het project overwegend industrieel onderzoek is: 20 miljoen EUR per onderneming per project.

⁴ Zie voetnoot 1.

lijn met een eerdere Europese subsidietoekenning aan het HYBRIT-project vanuit het EU Innovation Fund⁵.

In het persbericht geeft de Commissie ook aan dat

“IPCEI rules are not the only relevant ones to contribute to achievement of our environmental and energy objectives. Actually, the main applicable rules are those of the Climate, Environmental protection and Energy Aid Guidelines (CEEAG), which were updated at the beginning of the year. [...] Some projects that were initially pre-selected by Member States to take part in the IPCEIs hydrogen are better suited for an assessment under the dedicated CEEAG rules – such as individual decarbonisation projects with limited cross-border collaborations or spillover effects”⁶

Gelet op bovenstaande is onze inschatting dat de voorgenumen steunmaatregelen van overige lidstaten rondom de verduurzaming van de staalindustrie zullen worden aangemeld en beoordeeld onder CEEAG, en niet onder IPCEI. De afgenomen interviews bevestigen dat beeld.

4.3 CEEAG

4.3.1 Toepasbaarheid

Naar onze inschatting zal de CEEAG het primaire beoordelingskader zijn bij steunmaatregelen gericht op de verduurzaming van de staalindustrie.

Het toepassen van CEEAG veronderstelt dat een gegeven steunmaatregel in beginsel een bijdrage moet leveren aan het verwezenlijken van de Europese Green Deal, wat wil zeggen dat er in 2050 geen netto-uitstoot van broeikasgassen meer is. Een steunmaatregel aangemeld onder CEEAG moet voldoen aan een positieve en een negatieve voorwaarde. De positieve voorwaarde is dat de steun de ontwikkeling van een economische bedrijvigheid moet vergemakkelijken. De negatieve voorwaarde is dat de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig mag beïnvloeden dat de markt wordt verstoord. Meer specifiek zal de Commissie een weging gaan maken tussen het vergemakkelijken, de stimulerende effecten en het ontbreken van schending van het Unierecht enerzijds. Daarbij staat de doelstelling van de steun centraal, en toetst de EC of de voorgestelde steunmaatregel noodzakelijk, geschikt en evenredig is om dat doel te bereiken.

De CEEAG bevat verenigbaarheidsregels voor steunmaatregelen die betrekking hebben op een breed scala van andere technologieën die hoofdzakelijk zijn gericht op de vermindering van broeikasgassen. Daarin stelt de CEEAG dat in beginsel “alle technologieën die bijdragen tot de vermindering van broeikasgasemissies ... in aanmerking [komen]”, zo ook “steun voor de reductie of het voorkomen van emissies afkomstig van industriële processen, met inbegrip van de verwerking van grondstoffen”⁷. Het persbericht inzake Salzgitter haalt het verduurzamen van het industriële proces aan als reden van toekenning.

Met betrekking tot de geschiktheid van de maatregelen ten behoeve van reductie van broeikasgasemissies stelt de Commissie dat staatssteun in beginsel een geschikte maatregel kan zijn om de decarboniseringsdoelstellingen te bereiken, aangezien andere beleidsinstrumenten doorgaans niet voldoende zijn om die doelstellingen te bereiken, mits aan alle overige verenigbaarheidsvoorwaarden is voldaan. Wel verwacht de Commissie een grote verstoring van concurrentie daar waar het gaat om decarboniseringsmaatregelen die zijn gericht op specifieke activiteiten. De Commissie vraagt daarom aan de lidstaat om een

⁵ <https://group.vattenfall.com/press-and-media/pressreleases/2022/hybrit-receives-support-from-the-eu-innovation-fund>

⁶ Zie voetnoot 1.

⁷ Punt 83 Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie 2022 (CEEAG)

onderbouwing voor de voorgenomen steunmaatregel die vervolgens zal worden beoordeeld. Daarbij zal, daar waar de steunmaatregel de concurrentie niet buitensporig verstoort, de geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de steunmaatregel ook worden beoordeeld op o.a.:

- Een maatregelen niet alleen bedoeld is voor decarbonisering, maar ook om te werken aan de luchtkwaliteit of andere vormen van verontreiniging, of
- Een lidstaat redenen aanvoert om te verwachten dat in aanmerking komende bedrijfstakken het potentieel hebben om op langere termijn een belangrijke en kosteneffectieve bijdrage kan leveren aan de bescherming van het milieu en ingrijpende decarbonisering

Wel dienen de verbeteringen van de luchtkwaliteit of andere vormen van verontreiniging direct en voor zover mogelijk kwantificeerbaar te zijn.

De CEEAG biedt tevens de mogelijkheid om uitsluitend steun toe te kennen gericht op het voorkomen of reduceren van de verontreiniging die rechtstreeks met de activiteiten van de begunstigde verband houdt.⁸ Echter is het toekennen van steun op deze gronden niet van toepassing op steunmaatregelen die vallen onder het reduceren van broeikasgasemissies. Indien een maatregel zich richt op zowel het voorkomen of reduceren van broeikasgasemissies als ook het voorkomen of reduceren van verontreiniging die niet afkomstig is van broeikasgasemissies, zal de verenigbaarheid van de maatregel worden beoordeeld op basis van hetgeen afhankelijk van welke doelstelling overheerst.⁹ Gelet op het feit dat maatregelen ten behoeve van de reductie van broeikasgasemissies ook worden beoordeeld op de bijdragen die worden geleverd aan het verbeteren van de luchtkwaliteit, veronderstellen wij dat het toepassen van de reductie van broeikasgasemissies waarschijnlijker is.

4.3.2 Noodzakelijkheid

Een vereiste binnen de CEEAG is dat de voorgenomen steunmaatregel een verbetering in gang zet die de markt niet zelfstandig tot stand kan brengen. Het persbericht inzake Salzgitter haalt dit 'stimulerende effect' aan als reden van toekenning. Markt falen is echter op zichzelf niet voldoende voor rechtvaardiging van de noodzaak een steunmaatregel. Onze lezing is dat de beoordeling door de Commissie van de steunmaatregel onder CEEAG ook rekening houdt met de duurzaamheidsmaatregelen die een onderneming al zelfstandig neemt (of heeft genomen), onafhankelijk van de voorgestelde steun. Steun kan niet zien op duurzaamheidsinvesteringen die de onderneming nu al doet, of voornemens was te doen, zonder steun. Het is aan de lidstaat om de noodzaak van steun aan te tonen, en dus dat het (referentie)project zonder steun niet zou zijn uitgevoerd.

De CEEAG stelt dat in dit kader, ten behoeve van de reductie van broeikasgasemissies, de steunmaatregel niet hoeft te zijn gericht op een situatie die een wezenlijke verbetering in de markt tot stand brengt of markt falen anderszins adresseert. In geval van een onzekerheid over de toekomstige marktontwikkelingen met betrekking tot een groot deel van de businesscase (zoals het geval bij investeringen in hernieuwbare energie), kan de steun in de vorm van een bepaalde gegarandeerde vergoeding om de blootstelling aan negatieve scenario's te beperken, noodzakelijk worden geacht om ervoor te zorgen dat de particuliere investering plaatsvindt. In een dergelijk geval gaat de Commissie ervan uit dat de behoefte aan steun bestaat en dat er markt falen blijft spelen, tot het bewijs van het tegendeel.

4.3.3 Transparantie

Met ingang van 1 juli 2023 moet er, voorafgaand aan het aanmelden van de steun, door de lidstaat een publieke consultatie worden georganiseerd over de gevolgen voor de mededingen en over de evenredigheid

⁸ Afdeling 4.5 CEEAG

⁹ Punt 259 CEEAG

van de maatregelen¹⁰. In uitzonderlijke en goed gemotiveerde gevallen van de Commissie rekening houden met alternatieve consultatiemethoden, zolang bij de uitvoering van de steun rekening wordt gehouden met de standpunten van belanghebbenden.

4.3.4 Evenredigheid

De steun dient evenredig te zijn. De Commissie beschouwt dit als het geval indien het steunbedrag per begunstigde beperkt blijft tot het minimum dat noodzakelijk is om het gesteunde project of de gesteunde activiteit uit te voeren. Daarvan is sprake als indien het steunbedrag overeenstemt met de netto meerkosten ("financieringskloof") die noodzakelijk zijn om de doelstelling van de steunmaatregel te bereiken, vergeleken met het nul-scenario (*counterfactual*) waarin er geen steun wordt toegekend. Er zijn verschillende manieren waarop deze financieringskloof kan worden vastgesteld:

- Een concurrerende biedingsprocedure;
- Vergelijking feitelijk scenario & nul-scenario;
- Anders, per specifieke uitzondering kan in gevallen de steun als evenredig worden beschouwd indien het steunbedrag de maximale steunintensiteit niet overschrijdt.

De Commissie gaat er in beginsel vanuit dat steun voor de reductie van broeikasgasemissies in de regel moet worden toegekend via een concurrerende biedprocedure. De biedprocedure moet in beginsel open staan voor alle in aanmerking komende begunstigten, om een kosteneffectieve toewijzing van de steun mogelijk te maken en verstoring van de concurrentie te verminderen. De biedprocedure kan echter worden beperkt tot een of meer specifieke categorieën begunstigten indien uit een publieke consultatie blijkt dat één procedure die open staat voor alle in aanmerking komende begunstigten (i) een suboptimale uitkomst zou opleveren of (ii) de doelstellingen van de maatregel niet zou kunnen verwezenlijken, of (iii) er een aanzienlijk verschil zal zijn tussen de verwachte biedingsniveaus van de verschillende categorieën begunstigten. In dat laatste geval kunnen verschillende concurrerende biedprocedures worden gebruikt zodat begunstigten met vergelijkbare kosten kunnen concurreren. Daarbij kan er een uitzondering op de vereiste concurrerende biedprocedure gerechtvaardigd zijn indien het potentiële aanbod of het aantal potentiële bidders onvoldoende is om concurrentie te waarborgen, in welk geval de lidstaat zal moeten aantonen dat het niet mogelijk is om de concurrentie te vergroten door het budget in te krimpen of deelname aan de beidprocedure te vergemakkelijken.

De CEEAG is echter zo geformuleerd dat de focus van de voorgenomen steunmaatregel dient te liggen op de reductie van broeikasgasemissies in de brede zin van het woord, en in principe niet gericht op één specifieke sector of begunstigde. De reductie van broeikasgasemissies dient zo kostenefficiënt mogelijk te worden gerealiseerd. In geval er sprake is van een directe toekenning als steunmaatregel zullen de volgende drie punten moeten worden gerechtvaardigd: (i) de begunstigde, (ii) de sector, en (iii) de technologie. Als de doelstelling is om in algemene zin CO₂-reductie te bewerkstelligen, zal de overheid de Commissie moeten overtuigen waarom is gekozen voor deze specifieke begunstigde, sector en/of technologie. Voor dat laatste is het relevant in hoeverre er ook andere technologieën beschikbaar zijn voor CO₂-reductie, met name als de overheid in het verleden die andere technologieën heeft ondersteund via beleid of eerdere steun.

Uit het voorgaande blijkt dat de Commissie de voorkeur geeft aan bredere regelingen in plaats van individuele steunmaatregelen. Dat hangt samen met onder meer de beperkte capaciteit bij de Commissie, en de grotere kans dat een bredere regeling de markt niet verstoort.

Gelet hierop is het in onze optiek aannemelijk dat de Commissie de voorkeur zal hebben voor een regeling, dan op het financieren van een gerichte maatregel voor één bedrijf. Het beeld dat regelingen de voorkeur

¹⁰ Deze moeten voldoen aan de onder punt 99 genoemde voorwaarden van de CEEAG.

van de Commissie geniet komt ook naar voren uit de ondernomen interviews. Niettemin is in de praktijk het verschil tussen een regeling en een gerichte maatregel relatief beperkt (ook qua beoordeling) als de regeling feitelijk betrekking heeft op slechts 1 mogelijke begunstigde, zoals in de staalsector in Nederland.

Theoretisch is het mogelijk om een bredere regeling te ontwikkelen die de staalsector overstijgt, inclusief een biedingsmechanisme. Een voorbeeld zou zijn een biedingsstructuur waarbij uitstoters mogen bieden op een subsidie per vermeden ton CO₂, waarbij de veiling leidt tot de laagste prijs voor een gegeven hoeveelheid CO₂-reductie. Dat zou enigszins vergelijkbaar zijn met subsidies voor het recht om een windpark op zee te ontwikkelen: de partij die de minste subsidie nodig heeft wint dat recht. Een voordeel van dat systeem is dat het subsidiebedrag voortkomt uit een proces van marktwerking, waardoor de noodzakelijkheid en evenredigheid grotendeels al zijn gegeven. Vanuit een maatschappelijk perspectief kan een dergelijk systeem als voordeel hebben dat de grootste hoeveelheid CO₂-reductie kan worden bereikt tegen het laagst mogelijke subsidiebedrag.

Zo'n breder biedmechanisme is echter moeilijk te verenigen met een situatie waarbij de overheid nastreeft een specifieke sector te verduurzamen, en die sector in de betreffende lidstaat bestaat uit 1 onderneming. Dat geldt temeer omdat er substantiële kostenverschillen zijn tussen sectoren, en dus ook tussen de subsidiebehoeften. Vanwege de verschillende kostenstructuren in deze industrieën kan de conclusie zijn dat een concurrerende biedprocedure eigenlijk geen mogelijkheid is, en dat alternatieven om binnen de sector te vergelijken ook geen optie is gezien het ontbreken van meerdere partijen. Zodoende zien wij ruimte voor het argument dat een regeling en concurrerende biedprocedure niet zinvol is.

Indien geen gebruik wordt gemaakt van een concurrerende biedprocedure kan van de lidstaat worden verlangd dat deze compensatiemodellen invoert die niet volledig vooraf vastliggen. Die modellen zullen een mix moeten bevatten van ex-ante- en ex-post-maatregelen. Anders moeten er mechanismen zijn voor terugvordering achteraf (*claw-back*) of voor het monitoren van kosten waarbij de prikkels voor de begunstigden worden behouden om hun kosten zo beperkt mogelijk te houden.

4.3.5 Overige elementen

Voor individuele (gerichte) projecten moet worden voldaan aan de voorwaarden dat het project is geselecteerd na een open oproep om deel uit te maken van een groot geïntegreerd grensoverschrijdend project (denk: HYBRIT) én dat er een innoverende technologie wordt toegepast die voortvloeit uit een O&O&I-activiteit. Het persbericht inzake Salzgitter haalt het toepassen van O&O&I-activiteiten aan als reden van toekenning.

Lidstaten kunnen steunregelingen ten behoeve van decarbonisering ook in de vorm van belasting- of heffingskortingen vormgeven, in welk geval er geen concurrerende biedprocedure hoeft te worden toegepast. De aanmeldende lidstaat moet dan wel een jaarlijks monitoringsmechanisme opzetten om zich ervan te vergewissen dat de steun gedurende de looptijd nog steeds noodzakelijk is. Daarbij mag, indien een belasting- of heffingskorting de terugkerende exploitatiekosten doen dalen, het steunbedrag niet hoger uitkomen dan het verschil tussen de kosten van het milieuvriendelijke project of de milieuvriendelijke activiteit en het minder milieuvriendelijke nul-scenario.

Met ingang van 1 juli 2023 moet tevens de subsidie per ton CO₂-equivalente vermeden emissies worden geraamd voor elk project, of in het val van regelingen, elk referentieproject, en de aannames en de methodiek om deze te berekenen moeten worden verschaft. Daarbij moeten lidstaten aantonen dat redelijke maatregelen zullen worden getroffen om ervoor te zorgen dat projecten die steun toegekend krijgen daadwerkelijk zullen worden ontwikkeld. Tevens mogen er geen prikkels worden gegeven voor de opwekking van energie die minder vervuilende vormen van energie zou vervangen.

4.3.6 Afweging

De Commissie maakt een afweging tussen de geconstateerde negatieve effecten van de steunmaatregel op de concurrentie, en de positieve effecten van de voorgenomen steun op de gesteunde economische activiteiten, met inbegrip van de bijdrage aan de bescherming van het milieu en de doelstellingen van het energiebeleid en, vooral, aan de transitie naar ecologische duurzame activiteiten en aan het behalen van de juridisch bindende doelstellingen van de Europese klimaatwet en de energie- en klimaatdoelstellingen van de Unie voor 2030. Indien de positieve effecten opwegen tegen de negatieve zal een steunmaatregel verenigbaar zijn met de interne markt. Andere factoren die mee worden genomen in de toets zijn:

- Een verplichting tot evaluatie achteraf
- De eis dat – bij gebreke van een concurrerende biedprocedure – steun voor projecten van een bepaalde omvang of met bepaalde kenmerken individueel wordt aangemeld
- De eis dat steunmaatregelen in de tijd beperkt zijn

Iedere afwijking van de uitgangspunten gesteld in de CEEAG worden op een *case-by-case* basis beoordeeld en binnen de kaders van de CEEAG.

4.4 Nationaliseren als optie?

Tot slot: een mogelijke beleidsoptie is het nationaliseren van een bepaalde onderneming. Bij het verlenen van steun zijn de staatssteunregels dan nog steeds van toepassing.

De staatssteunregels zijn van toepassing als er sprake is van een “onderneming”. Een onderneming is een entiteit die een economische activiteit verricht, en dus goederen of diensten levert op een markt. Het is voor het ondernemingsbegrip niet relevant of de onderneming geheel of gedeeltelijk in staatseigendom is. Ook de rechtsvorm en de wijze van financiering is niet relevant voor het ondernemingsbegrip. De staalfabriek in het huidige geval voert een economische activiteit uit en kwalificeert zonder meer als onderneming. Dat betekent dat bij een hypothetische overname door de Staat, enige geleverde steun ten behoeve van investeringen alsnog moeten worden getoetst aan de staatssteunregels.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl