

Staatssteun in tijden van corona: Wanneer komt uw bedrijf in aanmerking?

23-03-2020 07:28



Het coronavirus heeft Nederland volledig in haar greep. De regering neemt steeds verdergaande maatregelen om verdere verspreiding van het virus te voorkomen. De gevolgen daarvan zijn voor iedereen voelbaar. Afspraken worden afgezegd, iedereen wordt gevraagd om zoveel mogelijk thuis te werken en scholen en horeca zijn dicht. Bedrijven vallen stil of werken nog maar gedeeltelijk, doordat zieke werknemers wegblijven of doordat werknemers als gevolg van de door de overheid getroffen maatregelen hun werk niet meer kunnen doen. Ook consumenten zijn terughoudend met het doen van uitgaven.

Kortom, het sociaal-economische leven raakt steeds verder ontwricht door de coronamaatregelen. Steeds meer landen zinnen daarom op omvangrijke steunmaatregelen om de negatieve gevolgen voor de economie op te vangen en om te voorkomen dat bedrijven kopje onder gaan en burgers de rekening betalen. In dit artikel staan de actuele kaders centraal waarbinnen de overheid steun kan verlenen aan bedrijven.

Vooraf

We hebben op dit moment te maken met uitzonderlijke omstandigheden. Dat neemt echter niet weg dat steunmaatregelen in overeenstemming moeten zijn met de Europese staatssteunregels, inclusief de verplichting om voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie te verkrijgen (artikelen 107 lid 2 en 3 en 108 lid 3 Verdrag betreffende de werking van de EU; VWEU). Als maatregelen niet voldoen aan de staatssteunregels, kunnen ze nog steeds als onwettig worden beschouwd, in welk geval de steun met rente van de ondernemingen wordt teruggevorderd. Het naleven van de staatssteunregels is daarom van fundamenteel belang voor bedrijven die profiteren van Covid-19-steunmaatregelen, omdat bedrijven het financiële risico van deze naleving dragen.

Wanneer is sprake van steun?

Het staatssteunverbod is neergelegd in artikel 107 lid 1 VWEU. Volgens deze bepaling is sprake van

staatssteun als:

- er sprake is van staatsmiddelen die aan een onderneming worden verleend; en
- een niet-marktconform economisch voordeel wordt verschaft; en
- de steun selectief wordt verleend (geldt voor bepaalde onderneming(en)); en
- de mededinging (in potentie) wordt vervalst en zal (of dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de Europese Unie.

Als aan alle criteria van artikel 107 lid 1 VWEU is voldaan, is sprake van steun die niet met de interne markt verenigbaar is. Wanneer de overheid algemene steunmaatregelen neemt die voor alle vergelijkbare marktdeelnemers onder gelijke voorwaarden gelden en toegankelijk zijn, zal geen sprake zijn van een selectieve maatregel en daarmee niet van staatssteun. Ook maatregelen die wel in relatie tot één onderneming worden getroffen hoeven niet per se staatssteun te zijn.

Om een maatregel in EU-rechtelijke zin als staatssteun te kwalificeren dient namelijk sprake te zijn van begunstiging, dat wil zeggen dat de maatregel een niet-marktconform voordeel moet verschaffen aan de begunstigde(n), ofwel een voordeel waar geen adequate vergoeding of gelijkwaardige prestatie tegenover staat. Of marktconform wordt geopereerd, wordt volgens vaste Europese rechtspraak beoordeeld aan de hand van het Market Economy Operator-beginsel (MEO-beginsel). Op grond van dit beginsel mag worden aangenomen dat een overheid die een economische transactie verricht die vergelijkbaar is met die van een private investeerder in vergelijkbare omstandigheden, daarmee marktconform voordeel verleent en derhalve geen staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU. Toepassing van het MEO-beginsel kan er toe leiden dat weliswaar een voordeel wordt verleend, maar dat dit voordeel wordt verleend als gevolg van een handeling die marktconform is. Door het verlenen van dit voordeel handelt de overheid dan dus niet anders dan een marktpartij zou doen. De onderneming ontvangt dus steun onder normale marktvoorwaarden. Onder 'normale marktvoorwaarden' moet volgens de rechtspraak worden begrepen, voorwaarden die zouden gelden wanneer geen steun zou worden verleend. Daarbij spelen een rol of er louter commerciële belangen worden meegewogen en of er een aanvaarde methode gehanteerd om marktconformiteit te bepalen. Hoewel de waarde van het Market Economy Operator-beginsel in een crisissituatie heel relatief is - de overheid moet juist bijspringen omdat private marktpartijen niet bereid lijken te zijn vergelijkbare risico's te nemen - houdt de Europese Commissie toch vast aan dit beginsel.

Kortom, maatschappelijke steunmaatregelen die voor alle bedrijven beschikbaar zijn, zoals bijvoorbeeld de verlenging van betalingstermijnen voor vennootschapsbelasting, vallen niet onder het toezicht op staatssteun, aangezien zij niet voorzien in een selectief voordeel voor specifieke bedrijven ten opzichte van anderen in vergelijkbare situaties. Deze maatregelen kunnen door de lidstaten worden uitgevoerd zonder de goedkeuring van de Europese Commissie onder de EU-staatssteunregels.

De-minimissteun

Zonder voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie kan aan een onderneming zogenoemde de-minimissteun worden verstrekt: steun van ten hoogste € 200.000 per drie belastingjaren per onderneming. Het maximumbedrag moet per concern worden berekend en betreft alle de-minimissteun die dat concern ontvangt van welke (Nederlandse) overheid dan ook. Nu de Europese Commissie bereid blijkt zeer snel mee te werken aan goedkeuring en welwillend tegenover noodmaatregelen van overheden voor ondernemingen staat, is het raadzaam om de ruimte voor de-minimissteun zoveel mogelijk te bewaren, zodat die eventueel in een later stadium en misschien voor andere doeleinden kan worden ingezet. Het advies is dus om in dit stadium terughoudend te zijn met de-minimissteun.

Algemene groepsvrijstellingsverordening

Staatssteun die voldoet aan de voorwaarden van een groepsvrijstelling behoeft niet eerst bij de Europese

Commissie ter goedkeuring te worden voorgelegd. De groepsvrijstellingen bieden op het eerste gezicht echter geen soelaas in deze coronacrisis. Zij kennen wel mogelijkheden om zonder melding in Brussel steun in verband met natuurrampen te verlenen, maar daar vallen geen buitengewone gebeurtenissen als Covid-19 onder.

Reddings- of herstructureringssteun

Ondernemingen die in financiële problemen komen door de Covid-19 maatregelen, zijn niet per se ondernemingen in moeilijkheden zoals gedefinieerd in de staatssteunregels. Overheidssteun voor die ondernemingen hoeft daarom ook niet conform de Richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun (gebaseerd op artikel 107 lid 3, onder c, VWEU) te worden ingericht om goedgekeurd te worden door de Europese Commissie. Dat is prettig, want reddings- of herstructureringssteun aan ondernemingen vergt veel meer maatregelen die door ondernemingen moeten worden genomen dan wanneer steun voor uitzonderlijke gebeurtenissen wordt verleend (artikel 107 lid 2, onder b, VWEU).

De Deense-zaak

Op woensdag 11 maart 2020 heeft de Deense regering aan de Europese Commissie plannen voorgelegd om bedrijven met in totaal € 12 mln. te compenseren die evenementen met meer dan 1.000 mensen moesten annuleren vanwege de Covid-19-uitbraak. De Europese Commissie heeft de Deense regeling binnen 24 uur na ontvangst van de melding goedgekeurd. Het kan dus snel gaan.

Uit het Commissiebesluit in de Deense zaak volgt dat de Europese Commissie de Covid-19-uitbraak als een uitzonderlijke gebeurtenis in de zin van artikel 107 lid 2, onder b, VWEU beschouwt. Dit betekent dat steunmaatregelen van de overheid voor ondernemingen verenigbaar zijn met de interne markt, mits de staatssteun is gericht op het compenseren van de negatieve effecten van maatregelen als gevolg van de Covid-19-uitbraak. De maatregelen moeten wel bij de Europese Commissie worden gemeld. Verder geldt dat de steun proportioneel moet zijn. Er mag dus geen overcompensatie plaatsvinden. De betrokken ondernemingen zullen goed onderbouwd moeten aantonen dat zij nadeel ondervinden van de door de overheid genomen maatregelen in het kader van de Covid-19-aanpak. Het lijkt er bovendien op dat noodsteun niet alleen is toegestaan wanneer ondernemingen schade lijden door verboden of geboden (bijvoorbeeld een totale lockdown) van de overheid, maar ook in het geval van aanbevelingen (bijvoorbeeld social distancing). Voor Nederland, dat tot op heden ook een groot aantal aanbevelingen heeft gedaan, is dat zeer relevant.

In de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie zijn aanknopingspunten te vinden voor steunmaatregelen die niet alleen de schades door annuleringen van evenementen compenseren, maar ook ondernemingen tegemoetkomen die door andersoortige maatregelen hun activiteiten drastisch zien verminderen of zelfs stil zien vallen, zoals onder andere in de luchtvaart, horeca, sierteelt en vele andere. Zo was de Commissie bijvoorbeeld in 2012 bereid om ook steun goed te keuren voor schade die werd geleden door de opschorting van activiteiten door ondernemingen vanwege de aardbevingen in Emilia-Romagna, Lombardije en Veneto in mei 2012. Dit blijkt ook uit de besluiten van de Europese Commissie ten aanzien van steun aan luchtvaartmaatschappijen na de vulkaanuitbarsting op IJsland in 2010 en na 9/11.

Tijdelijk versoepeld staatssteunraamwerk

De Europese Commissie heeft op 17 maart 2020 een pakket maatregelen aangekondigd om de economische gevolgen van Covid-19 aan te pakken, waaronder meer flexibiliteit en een specifiek tijdelijk kader voor de vaststelling van gerichte staatssteunmaatregelen. De aanvullende regels en flexibiliteit moeten het voor de lidstaten gemakkelijker maken om maatregelen ter ondersteuning en compensatie van liquiditeit te nemen om bedrijven te helpen de financiële gevolgen van de Covid-19-uitbraak het hoofd te bieden.

Op 19 maart 2020 publiceerde de Europese Commissie een tijdelijk versoepeld staatssteunraamwerk voor

maatregelen die de economie ondersteunen vanwege de Covid 19-uitbraak. In het tijdelijke regels wordt Covid-19 als uitzonderlijke omstandigheid gekwalificeerd. Dat maakt het mogelijk om verliezen die ondernemingen lijden te compenseren. De vergoeding moet strikt beperkt zijn tot schade geleden na de Covid-19-uitbraak. Steun kan niet worden verleend voor de reeds bestaande financiële moeilijkheden van bedrijven. Omdat de Covid-19-uitbraak de hele economie van de lidstaten treft, kunnen maatregelen worden genomen om een ernstige verstoring in de hele EU-economie te verhelpen. Het tijdelijk kader is daarmee vergelijkbaar met het kader dat gold in de financiële crisis van 2009. Het voorziet in steun in de vorm van rechtstreekse subsidies, voorschotten belastingvoordelen, gesubsidieerde garanties voor bankleningen, gesubsidieerde rentetarieven en directe steun aan bankklanten via banken.

Ook is er voorzien in procedurele flexibiliteit. De Europese Commissie heeft een speciaal Covid 19-contactpunt opgericht om de autoriteiten bij te staan. De Europese Commissie verbindt zich er voorts toe de compensatiemaatregelen zo snel mogelijk te beoordelen (24 uur in het Deense geval). En de Europese Commissie zal op haar website sjablonen publiceren om het ontwerpen van ondersteunende maatregelen te vergemakkelijken.

Tot slot

Het tijdelijk versoepeld staatssteunraamwerk is daarmee een belangrijke steun in de rug van het Nederlandse en Europese bedrijfsleven. Hopelijk is het pakket maatregelen in samenhang met de mogelijkheden die het staatssteunrecht al biedt, voldoende om de negatieve gevolgen voor de economie op te vangen en om te voorkomen dat door de coronacrisis bedrijven kopje onder gaan en burgers uiteindelijk de rekening betalen.

*Jaap Wieland
Stijl Advocaten*

Jaap Wieland