

8 februari 2019 – over Invest-NL en *de-minimis*

We zijn dit jaar vrij druk begonnen in de staatssteunwinkel van Lysias, met concrete ondersteuning bij onder meer regiodeals, innovatieclusters, nieuwe fondsen, schouwburgen, demonstratiefabrieken, gebiedsontwikkeling en arbeidsmarktbeleid. Zeer uiteenlopende en uitdagende projecten en plannen, met belangrijke randvoorwaarden uit het staatssteunrecht. Wat elke keer weer opvalt is dat het staatssteunrecht betrokken partijen een strategische spiegel voorzet: wat willen jullie nu echt, hoe pakt dat dan uit en hoe kan je dat meten en verantwoorden? Ook in de krant lezen we steeds meer over staatssteun. Omstreden Nederlandse belastingdeals met Nike en Ikea, de kansen voor de Formule1 in Nederland en deze week nog het ambitieuze plan van de Duitse minister van Economische Zaken Peter Altmaier om meer staatssteun aan Europese multinationals te gaan verschaffen. Kortom, het staatssteun beleid staat hoog op de agenda.

In ons eerste staatssteunbericht van dit jaar wil ik twee actuele berichten met jullie delen. Samen met collega Roelof Balk heb ik deze week een prikkelend artikel geschreven over het wetsvoorstel rondom Invest-NL. Het artikel staat hieronder opgenomen. Op LinkedIn heb ik vorige week een artikel geschreven over *de-minimis* steun. Bottomline van dit artikel: toepassing van *de-minimis* levert rechtsonzekerheid en administratieve lasten op. De staatssteun regels bieden doorgaans voldoende mogelijkheden om robuust en rechtmatig staatssteun te verschaffen, met minder administratieve lasten en hogere rechtszekerheid. Ook dit artikel staat hieronder opgenomen.

Meer informatie: Melvin Könings, 06 4262 7976, melvinkoenings@lysiasadvies.nl

Investeringsbank Invest-NL vleugellam?

Het kabinet heeft medio januari 2019 het wetsvoorstel voor de oprichting van de nationale investeringsbank Invest-NL gepresenteerd. Met leningen, garanties en participaties wil het kabinet slimmer financieren, in plaats van subsidies die eenmalig worden weggegeven. Zo kan de publieke euro meerdere keren worden ingezet, met een veel groter resultaat. Dat is nodig voor grootschalige maatschappelijke investeringen in klimaat, landbouw en innovatie. Een mooie gedachte, ware het niet dat een bureaucratisch normrendement Invest-NL bij voorbaat vleugellam dreigt te maken.

Invest-NL in het kort:

- Focus op ondersteuning van bedrijven en projecten met maatschappelijke impact
- Thema's: energietransitie, landbouw, gezondheid en veiligheid
- Voor innovatieve bedrijven die moeilijk aan private financiering komen
- Ook richt Invest-NL zich op het MKB en startups en scale-ups
- Het rijk voorziet investeringskapitaal van € 2,5 miljard
- Wouter Bos is benoemd als CEO
- Invest-NL (in oprichting) is gevestigd aan de Amsterdamse Zuidas

Invest-NL wil revolverend financieren

Invest-NL gaat vernieuwende projecten en bedrijven ondersteunen die een doorbraak kunnen betekenen en zichzelf terugverdienen, maar op de huidige markt moeilijk aan financiering komen. Omdat ze nieuw of riskant zijn, of omdat de doorlooptijd te lang is, of de bedragen te groot voor financiering uit de private markt. Invest-NL wil risicodragend kapitaal aanbieden in markten waar dit soort marktfalen heerst. Niet als subsidie, maar met 'ronddraaiend overheidsgeld'. Niet in concurrentie met banken en vermogensbeheerders, maar als katalysator in de markt. Een financiële buitenboordmotor voor maatschappelijke transitie. Overal in Europa wordt voor deze overheidsfinanciering gekozen, Nederland kan niet achterblijven. Daar zijn praktijkmensen, politici en wetenschappers het inmiddels wel over eens.

Normrendement cruciaal

Het rijk geeft Invest-NL een startkapitaal mee van 2,5 miljard euro. Een fors bedrag, en toch is het nog maar een begin. Alleen al de energietransitie vergt de komende 10 jaar zo'n 100 miljard euro aan investeringen. Gelukkig geven we dit geld niet weg, maar stellen we het tijdelijk ter beschikking. Maar nu volgt de verwarring. Wie investeert, moet toch ook winst maken? Geven we Invest-NL een normrendement mee? Daarbij komt een bureaucratisch duiveltje oppiepen: de berekening van de Nederlandse staatsschuld. Als de rijksoverheid een investering doet met een normrendement van 4 procent, dat telt de investering niet als eenmalige uitgave mee. Het effect in de berekening van het EMU-saldo is dan nihil; we bouwen dan geen staatsschuld op. Onder die randvoorwaarde lijkt het kabinet het voorliggende plan voor Invest-NL te hebben uitgewerkt. Maar kan Invest-NL nu serieus marktfalen opzoeken en tegelijkertijd winst maken? Wij vrezen van niet.

Stimulerend effect

Als de overheid meefinanciert waar marktfalen heerst, en cofinanciering zoekt bij marktpartijen, is een structureel rendement op diezelfde overheidsbijdrage onwaarschijnlijk. Investeringen met een gezond financieel rendement financiert de private markt zelf wel. Een overheid die betekenisvol in dit soort instrumenten wil stappen, moet accepteren dat het ingezette vermogen stapsgewijs vermindert. Is dat erg? Nee, want bij het alternatief (subsidies) is de overheid sowieso haar geld kwijt.

Kool en geit sparen

Het wetsvoorstel bevat weliswaar nog geen duidelijk normrendement, daar gaat het kabinet pas op een later moment naar kijken. Het gangbare normrendement van het rijk is 4 procent, maar daarmee is Invest-NL bij voorbaat vleugellam. Het kabinet probeert de kool en de geit te sparen met een onmogelijke rendementseis, ingegeven door boekhoudregeltjes. Kunnen we niet beter een normrendement van bijvoorbeeld -10 procent afspreken? Dan loopt het basisvermogen geleidelijk aan wel terug, maar dat levert veel meer maatschappelijk rendement op. Onmiskienbaar is dat een vorm van staatssteun, maar daar is niets mis mee. Het staatssteunrecht biedt allerlei openingen om rechtmatig steun te verstrekken aan maatschappelijke doelen als innovatie, energiebesparing of duurzame energie. En dat mag ook via leningen of participaties. Rechtmatig staatssteun verstrekken zou juist het doel van de publieke investeringsbank Invest-NL moeten zijn. Met marktconform handelen en een te hoog normrendement voegt Invest-NL te weinig toe aan de markt en dreigt het bij voorbaat vleugellam te worden.

Toepassen de-minimis? Opletten geblazen!

Beperkte steun, tot een maximum bedrag van € 200.000 per ondernemer per 3 fiscale jaren, heeft onvoldoende effect op de internationale handel en is onder de zogeheten de-minimis regels vrijgesteld van het EU staatssteun recht (zie ook EU-verordening nr. 1407/2013). De-minimis steun bevat dus geen staatssteun en je kan het zien als een emmer. In jaar 1 kan een ondernemer bijvoorbeeld € 50.000 ontvangen en in jaar 2 een bedrag van € 120.000. In dat geval resteert er voor jaar 3 een de-minimis ruimte van € 30.000. In jaar 4 is er dan weer een ruimte van € 50.000, want het maximum van die 3 fiscale jaren werkt doorlopend. Voor een rechtmatige toepassing moet dus zowel het bedrijf zelf als de overheid goed bijhouden of de de-minimis emmer niet overloopt, anders is het geen de-minimis en dus (wel) staatssteun. En die is dan meestal niet goed verankerd, dus onrechtmatig.

Kleine steunbedragen worden in Nederland relatief vaak onder de vlag van de-minimis buiten de staatssteunregels geplaatst. Methode is dan vaak dat de betreffende onderneming een zogeheten de-minimis verklaring tekent. De verantwoordelijkheid wordt op die manier doorgeschoven aan het ontvangende bedrijf, meestal omdat de betrokken overheid onvoldoende zicht heeft uit welke publieke bronnen de betreffende onderneming reeds de-minimis steun heeft ontvangen. Maar bedrijven, zeker grotere bedrijven, hebben zelf ook nauwelijks zicht op ontvangen de-minimis steun over de afgelopen jaren. En het bijhouden van de-minimis steun is niet eenvoudig. Zo moet je niet alleen naar de onderneming zelf kijken voor een de-minimis analyse, maar moet alle de-minimis steun van alle overheden aan alle moeder- en dochterbedrijven meegerekend worden. Ook moet de-minimis steun aan partijen waarmee een exclusief leverings-contract is gesloten worden meegeteld in de doortelling van de de-minimis steun. Belangrijke richtsnoeren staan in de uitspraak van Hof van Justitie over de-minimis steun aan NL-se pompstations (HvJEG 13 juni 2002, zaak C-382/99).

Voorbeeld? Een onafhankelijke veehouder die lid is van de melkcoöperatie en dus prijsafspraken heeft gemaakt, moet zijn "de-minimis emmer" delen met alle andere veehouderijen die lid zijn van de melkcoöperatie. Ondernemers zijn doorgaans onvoldoende op de hoogte hoeveel de-minimis zij precies zelf hebben ontvangen en welk de-minimis bedrag bij hun partners is geland. Uit rechtmatigheidsoptiek levert deze constructie hoge administratieve lasten op en -onzekerheid of de de-minimis steun nou rechtmatig is of niet. Een andere beperking rond de-minimis is dat een ondernemer niet zo maar de-minimis steun mag ontvangen, die gericht is op subsidiabele kosten, waar de overheid ook staatssteun voor geeft. In dat geval moet de de-minimis steun ook worden meegerekend als staatssteun voor het bepalen van de maximale steunintensiteit. Een top-up of combinaties van de-minimis en staatssteun zijn dus complex.

Overheden verzuimen doorgaans deze ingewikkelde rekenregels uit te leggen aan de ondernemer, ze ontbreken op het de-minimis formulier. Dat is natuurlijk meestal meer onkunde dan moedwillige opzet. Gevolg is wel dat ondernemers dus zonder al te veel kennis van zaken een de-minimis verklaring tekenen. Terwijl iedereen wordt geacht de wet te kennen, de betrokken overheid en ook de ondernemer. Het financiële risico ligt uiteindelijk vooral bij de ondernemer, het bestuurlijke risico (afgang bij noodzakelijke terugvordering) ligt bij de overheid.

Toepassing van de-minimis levert rechtsonzekerheid en administratieve lasten op. Dat is onwenselijk voor zowel voor de steungever (overheid) als voor de steunontvanger (de onderneming). Mijn advies is dan ook de-minimis uitsluitend te gebruiken als juridische noodoplossing als het reguliere staatssteunrecht tekort schiet. De staatssteun regels bieden doorgaans voldoende mogelijkheden om robuust en rechtmatig staatssteun te verschaffen met minder administratieve lasten. De de-minimis regels zetten de overheid ook een strategische spiegel voor: je geeft steun aan een ondernemer om de markt te beïnvloeden en hopelijk de exportkansen voor deze ondernemer te vergroten, terwijl je tegelijkertijd met de de-minimis stempel verklaart dat de steun geen impact kan hebben op de internationale markt. Dat is een beetje rare paradox. Bij hele kleine steungevallen aan kleine, evident zelfstandige ondernemers kan de-minimis gerust uitkomst bieden. Maar pas de-minimis niet structureel of automatisch toe en zeker niet als eerste stap in een algemene staatssteunaanpak of in een staatssteun stroomschema.