



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **De werking van algemene belangenafwegingen in het Europese staatssteunrecht: tussen verbod en verenigbaarheid?**

Aalbers, M.

### **Citation**

Aalbers, M. (2024, June 5). *De werking van algemene belangenafwegingen in het Europese staatssteunrecht: tussen verbod en verenigbaarheid?*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3762243>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3762243>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Samenvatting

## De werking van algemene belangenafwegingen in het Europese staatssteunrecht: tussen verbod en verenigbaarheid?

### I HET STAATSSTEUNVERBOD VAN ARTIKEL 107, LID 1, VWEU EN DE AANMELDINGS- EN *STANDSTILL*-VERPLICHTING

Het Europese staatssteunrecht is vastgelegd in de artikelen 106 t/m 109 VWEU. Overheden die door middel van steunmaatregelen de activiteiten van bepaalde ondernemingen en/of economische sectoren willen sturen, hebben op de interne markt te maken met het Europese staatssteunrecht. Het staatssteunbegrip is een objectief begrip en het Hof van Justitie is exclusief bevoegd om artikel 107, lid 1, VWEU uit te leggen. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat elke steunmaatregel die toerekenbaar is aan een lidstaat en een selectief economisch voordeel verschaft aan één of meerdere ondernemingen volgens het verbod van artikel 107, lid 1, VWEU als staatssteun kwalificeert, voor zover er sprake is van een grensoverschrijdend effect.

Volgens artikel 107, lid 1, VWEU is een steunmaatregel aan te merken als staatssteun indien deze aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldoet:

- 1) de steunmaatregel is toerekenbaar aan de staat of wordt bekostigd met staatsmiddelen en;
- 2) verschaft een niet-marktconform voordeel aan;
- 3) één of meerdere ondernemingen of producties (selectiviteit);
- 4) waardoor de mededinging vervalst wordt en;
- 5) het interstatelijke handelsverkeer ongunstig beïnvloed kan worden.

Als aan die voorwaarden is voldaan, is er naar EU-recht sprake van staatssteun en moet een nieuwe steunmaatregel op grond van artikel 108, lid 3, VWEU ter beoordeling aangemeld worden bij de Europese Commissie (hierna: Commissie), tenzij er gebruik gemaakt kan worden van een vrijstellingsmogelijkheid. Bij de beoordeling van steunmaatregelen kan de Commissie, als afwijking op het staatssteunverbod van artikel 107, lid 1, VWEU, besluiten dat de steun verenigbaar is met de interne markt. Op grond van de aanmeldings- en *standstill*-verplichting van artikel 108, lid 3, VWEU moeten lidstaten het onderzoek van de Commissie op grond van artikel 108, lid 2, VWEU afwachten en mogen zij de steunmaatregel niet uitvoeren zonder goedkeuring.

## II DE VERBODSFASE EN DE VERENIGBAARHEIDSFASE VAN STAATSTEUN

Steunverlenende overheden zijn gebonden aan het staatssteunverbod en moeten het staatssteunbegrip van artikel 107, lid 1, VWEU toepassen om te concluderen of er sprake is van meldingsplichtige steun, ofwel of er sprake is van steun die onder een (groeps)vrijstelling valt. Het tijdvak waarin steunverlening verboden is en waarin voornoemde beoordeling plaatsvindt, noemen we de **verbodsfase**. Belanghebbenden, zoals concurrenten van de steunontvanger, kunnen zich in het kader van private handhaving van artikel 108, lid 3, VWEU tijdens deze fase voor rechtsbescherming tot de nationale rechter wenden. De nationale rechter kan zich niet uitspreken over de vraag of al dan niet aangemelde steun verenigbaar is met de interne markt, maar kan wel vaststellen dat staatssteun op een verboden manier werd uitgekeerd (bijvoorbeeld in strijd met de *standstill*-bepaling of in strijd met een besluit van de Commissie).

De Commissie is exclusief bevoegd om de verenigbaarheid van de steunmeldingen te onderzoeken en kan door middel van een besluit een aangemelde steunmaatregel verenigbaar verklaren met de interne markt op grond van de verenigbaarheidsartikelen 107, lid 2 en lid 3, VWEU (inzake horizontale en sectorale Uniedoelstellingen), 106, lid 2, VWEU (inzake DAEB) en 93 VWEU (inzake vervoer).

Daarbij weegt de Commissie de effecten van de nieuwe steunmaatregel op de interne markt af tegen de noodzaak om een algemeen belang door middel van staatssteun te verwezenlijken. Een dergelijke afweging door de Commissie in het kader van haar beslissingspraktijk wordt in dit proefschrift als de **verenigbaarheidsfase** aangeduid.

Die verenigbaarheidsfase behoort anno 2024 niet meer louter aan de Europese Commissie toe. Artikel 109 VWEU, alsmede de artikelen 106, lid 3, VWEU en 108, lid 2, VWEU, geven de instellingen van de Europese Unie de mogelijkheid om wettelijke verenigbaarheidskaders op te stellen, waaraan lidstaten zelf materieel kunnen toetsen. Zij dienen te controleren of de beoogde algemene belangdoelstellingen verenigbaar geacht worden volgens de randvoorwaarden die de Commissie hanteert. Op grond van de machtigingsverordening (Verordening 2015/1588/EU) heeft de Raad de Commissie gemachtigd om groepsvrijstellingen op te stellen die verdere voorwaarden stellen aan van melding vrijgestelde steunkaders ten bate van horizontale Unie-doelstellingen (zoals innovatie en milieu- en klimaatbescherming) en sectorale doelstellingen (vervoer, cultuur, sport). Indien de steun binnen het toepassingsgebied van een (groeps-)vrijstelling valt, is een melding niet vereist, zolang de steunmaatregel voldoet aan de inhoudelijke en procedurele voorwaarden van die vrijstelling om toegekend te kunnen worden. In afwijking op de meldings- en *standstill*-verplichting mogen lidstaten in dat geval de steun ter uitvoering brengen, zolang zij de

Europese-Commissie hiervan in kennis stellen en vervolgens rapporteren over de uitvoering van de voorwaarden die gelden voor vrijgestelde steun (zoals het geval is bij de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) en het DAEB-Vrijstellingsbesluit).

De beoordeling van de steunmaatregelen in de verbodsfase, en de door de Commissie ingekaderde verenigbaarheidstoepassingen van de (groeps) vrijstellingen voor vrijgestelde steun is in de praktijk grotendeels naar de lidstaten gedecentraliseerd. De Commissie heeft namelijk met de uitbreiding van de AGVV en het DAEB-Vrijstellingsbesluit twee vrijstellingsmogelijkheden aangenomen die de verantwoordelijkheid van de lidstaten bij de toepassing van de artikelen 107, lid 3, VWEU en artikel 106, lid 2, VWEU, en de handhaving van artikel 108, lid 3, VWEU, aanzienlijk heeft vergroot. Die decentralisatie is niet wettelijk door de Commissie vormgegeven als een overdracht van handhavingsbevoegdheden, maar meer als een algemene verplichting om de staatssteunregels van de artikelen 106 t/m 109 VWEU na te leven. Inmiddels wordt reeds 93% (!) van alle reguliere nieuwe steunmaatregelen in de Unie vrijgesteld onder de AGVV.

Het staatssteunrecht wordt in de praktijk toegepast door verscheidene nationale en supranationale actoren. Het gaat hier om instellingen van de Unie (Commissie, Hof, Raad) en overheden en rechters van de lidstaten. De rechtmatigheidsbeoordeling van algemene belangen wordt bepaald door de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten. De bevoegdheden van de verschillende actoren verschillen ten aanzien van de kwalificatie van staatssteun in de verbodsfase en de beoordeling van algemene belangen in de verenigbaarheidsfase. Zo mogen de lidstaten in de verbodsfase zich in principe niet beroepen op algemene belangen om zo het staatssteunverbod te omzeilen. Deze belangen moeten in beginsel door de Commissie op hun uitwerkingen op de interne markt beoordeeld worden in de verenigbaarheidsfase.

### III BELANGENAFWEGINGEN DOOR DE LIDSTATEN IN DE VERBODSFASE

In dit proefschrift is een onderzoek verricht naar een *capita selecta* van drie situaties waarin een belangenafweging plaatsvindt tijdens de verbodsfase. Het gaat hier om de belangenafweging in de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU aangaande:

- 1) objectieve rechtvaardigingen voor ongelijkheid van behandeling tussen ondernemingen;
- 2) diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en;
- 3) een expliciet erkend sportbelang.

## 1) Objectieve rechtvaardigingen voor ongelijkheid van behandeling tussen ondernemingen

Ten aanzien van *objectieve rechtvaardigingen in geval van ongelijke behandeling tussen ondernemingen* is de “materiële selectiviteitstoepassing” van toepassing. De gelijke behandeling van ondernemingen in gelijke gevallen vormt het fundament van het staatssteunverbod. De materiële selectiviteitstoepassing is ontwikkeld door het Hof om ondernemingen te beschermen tegen de verstoring van de interne markt. Deze toepassing controleert op grond van het gelijkheidsbeginsel of een algemene overheidsmaatregel een legitiem belang nastreeft zonder dat er onderscheid gemaakt wordt tussen groepen ondernemingen. Ook kan op basis van deze toepassing een eventuele afwijking van deze algemene maatregel objectief gerechtvaardigd worden. Toegepast op de materiële selectiviteitstoepassing kan deze belangenafweging op grond van artikel 107, lid 1, VWEU ertoe leiden dat een algemene belangenafweging door de staat wordt uitgevoerd tussen nationale dwingende doelstellingen en de doelstellingen van de interne markt. Daarmee raakt de belangenafweging van een objectieve rechtvaardiging het grensvlak van de verbodsfase en de verenigbaarheidsbeoordeling.

## 2) Diensten van algemeen economisch belang (DAEB)

Ten aanzien van categorie van de *diensten van algemeen economisch belang* (DAEB) geldt dat de

lidstaten op grond van artikel 106, lid 2, VWEU een beleidsruimte hebben om deze te organiseren, te financieren en uit te voeren, zolang zij wel voldoen aan de staatssteunregels. De *Altmark*-toepassing (HvJ EG 24 juli 2003, C-280/00, *Altmark Trans*) is door het Hof ontwikkeld om de doelstellingen van artikel 106, lid 2, VWEU en die van artikel 107, lid 1, VWEU met elkaar in evenwicht te brengen. De *Altmark*-toepassing vormt een afwijking op het voordeeltbegrip omdat de beoordeling van compensaties niet beoordeeld wordt op marktconformiteit conform het beginsel van een particuliere marktinvesteerder. Als er voldaan is aan vier cumulatieve voorwaarden is er geen voordeel, maar is er sprake van een compensatie aan een onderneming onder normale marktomstandigheden (de zogeheten “compensatiebenadering”).

Uit de geanalyseerde rechtspraak uit hoofdstuk 2 blijkt dat de toepassing van dit arrest evenwel nog steeds ingewikkeld en enigszins omslachtig is voor nationale actoren, waaronder de nationale rechter. De oorzaak van het ingewikkelde karakter van de *Altmark*-voorwaarden ligt in de diversiteit van de DAEB-omschrijvingen door de lidstaten zelf en de geringe beperkingen die het Unierecht hieraan stelt. DAEB-omschrijvingen laten zich als algemene belangencategorie naar hun aard en opzet moeilijk juridisch inkaderen in een objectief staatssteunbegrip (dat in beginsel geen ruimte

toekent aan de lidstaten om algemene belangen in de verbodsfase mee te wegen). De staatssteuntoepassing reserveert deze weging namelijk voor de verenigbaarheidsfase. De compensatiebenadering uit het *Altmark*-arrest beoogt weliswaar staatssteun op zijn effecten te beoordelen en niet op zijn doelstellingen, maar vraagt ook van de nationale rechter als feitenrechter, en ook van de Commissie, om toch wel rekening te houden met de bijzondere aard van DAEB, op grond van artikel 106, lid 2, VWEU.

### 3) Een expliciet erkend sportbelang

Vergelijkbaar aan DAEB en objectieve rechtvaardigingen betreft het *expliciet erkend maatschappelijk sportbelang* van artikel 165 VWEU een open categorie aan algemene belangen (op het gebied van onderwijs, cultuur en sport en volksgezondheid) die door de lidstaten in de verbodsfase worden ingeroepen als rechtvaardiging voor de steunverlening. De open categorie aan algemene belangen van artikel 165 VWEU heeft bovendien overeenkomsten met de dwingende redenen uit het *interne marktrecht* die objectieve voorwaarden toestaan.

Bij de beoordeling van steunmaatregelen in de sportsector heeft de Commissie aansluiting gezocht bij de doelstellingen van artikel 165 VWEU. De sociaal-maatschappelijke doelstellingen van deze bepaling worden door de Commissie meegewogen bij de beoordeling van de verenigbaarheid, maar worden alvorens eveneens door de Commissie in ogenschouw genomen bij de staatssteunbeoordeling van artikel 107, lid 1, VWEU ten aanzien van:

- 1) De beoordeling op een zuiver sportief niet-economisch belang;
- 2) De beoordeling van marktconformiteit van economische transacties;
- 3) De beoordeling op een merkbare beperking van de mededinging;
- 4) De beoordeling op een significant effect op het handelsverkeer.

De belangenafweging van een expliciet erkend sportbelang van artikel 165 VWEU vormt in dit onderzoek een belangrijk schakelstuk met de DAEB en objectieve rechtvaardigingen. Bij alle drie de thematieken moet een dwingend belang van de lidstaten worden afgewogen tegen individuele voorwaarden van de staatssteuntoepassing van artikel 107, lid 1, VWEU. Dit dwingende belang moet afgewogen worden tegen de potentiële uitwerkingen op de interne markt.

## IV BELANGENAFWEGINGEN DOOR DE LIDSTATEN IN DE VERENIGBAARHEIDSFASE

Gezien de groeiende werklast van de Commissie is een prioriteitenbeleid bij de publieke handhaving van staatssteun praktisch gezien noodzakelijk. Daarom heeft Commissie herhaaldelijk aangegeven dat zij haar publieke

handhavingstaak, gezien de capaciteitsbeperkingen, niet alleen meer aankan zonder handhavingsmechanismen van de lidstaten. De Commissie wil haar onderzoekscapaciteiten zodoende reserveren voor de economische sectoren waarin staatssteun de grootste impact heeft op de interne markt ("big on big"). Met toepasselijke groepsvrijstellingen stuurt de Commissie aan op het opzetten van zelfstandige controlemechanismen voor vrijgestelde steuncategorieën. De lidstaten moeten bijdragen aan het staatssteuntoezicht op deze vrijgestelde steunkaders (om zo de diensten van de Commissie te ontlasten).

De belangenafweging die aan steunverlening op grond van de groepsvrijstellingen ten grondslag ligt, is dat een maatregel beoordeeld wordt op staatssteun volgens artikel 107, lid 1, VWEU en vervolgens getoetst wordt aan de randvoorwaarden voor vrijgestelde steun, zonder dat volgens artikel 108, lid 3, VWEU aangemeld hoeft te worden. Door deze scharnierwerking van artikel 107, lid 1, VWEU is het primaat van staatssteunhandhaving komen te liggen bij de loyale samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie in het toepassen, onderhouden en naleven van de groepsvrijstellingen. Zowel de beoordeling van staatssteun in de verbodsfase als van de vrijgestelde steuncategorieën gericht op verenigbaarheid, vragen van de overheden van de lidstaten om een gedegen afwegingskader. Dat kader moet zowel ten overstaan van de Commissie in het kader van publieke handhaving als ten overstaan van de derde partijen in een geschil voor de nationale rechter op rechtmatigheid verdedigd kunnen worden.

## V KNELPUNTEN BIJ DE TOEPASSING VAN ALGEMENE BELANGENAFWEGINGEN DOOR DE LIDSTATEN

### 1) Knelpunten bij objectieve rechtvaardigingen voor ongelijke behandeling

Uit de in hoofdstuk 1 geanalyseerde casusposities volgt dat de Commissie en het Hof van Justitie van de EU inmiddels te maken krijgen met samenlopende of botsende interne marktexcepties in de materiële selectiviteitstoepassing, en geneigd zijn om dwingende redenen voorrang te geven en inherente beperkingen wegens het algemene belang toe te staan. Daardoor lijkt het alsof de jurisprudentie van het Hof afwijkingen toestaat in de verbodsfase, die normaal slechts in de verenigbaarheidsfase aan de orde kunnen komen. Uiteraard stelt het Hof geen *erga omnes* rechtsregels op en zet het Hof nationale rechters er niet bewust toe aan om een omvangrijke materiële toetsing te doen verrichten tussen de doelstellingen van artikel 107, lid 1, VWEU en interne marktexcepties, zoals dwingende redenen. Niettemin concludeert hoofdstuk 1 dat een dergelijke evolutie niet volledig uit te sluiten valt. De ruimte die het Hof door middel van algemene belangenafwegingen toekent aan objectieve rechtvaardigingen in de vorm van dwingende redenen en inherente beperkingen, kan de nationale rechter er

namelijk wel onbewust toe aanzetten dat hij in strijd met artikel 107, lid 1, VWEU jo. artikel 108, lid 3, VWEU algemene belangen *stricto sensu* tegen elkaar afweegt. De onverkorte doorwerking van interne marktexcepties in de materiële selectiviteitstoepassing zou tot gevolg hebben dat de taak van de nationale rechter om de belangen van derden te bewaken bij de werking van het staatssteunverbod ernstig bemoeilijkt wordt. Een verfijning van de objectieve rechtvaardigingsleer van het Hof zou vanuit Unierechtelijk oogpunt bovenal het preciaire evenwicht tussen de verbodstoepassing en de verenigbaarheidstoepassing uitdrukkelijker kunnen bewaken en benadrukken en bevoegdheidsconflicten tussen de nationale rechter en de Commissie kunnen vermijden.

## 2) Knelpunten bij compensatie voor DAEB

Om de praktische toepassing van de *Altmark*-voorwaarden op het niveau van de lidstaten te bevorderen is in hoofdstuk 2 van dit onderzoek een leidraad geformuleerd zodat de nationale rechter de *Altmark*-voorwaarden feitelijk kan controleren binnen de bestaande bevoegdheidsverdeling van het staatssteunrecht. Deze leidraad berust op de randvoorwaarden die het Unierecht stelt aan DAEB en deze randvoorwaarden zijn terug te leiden op de beginselen van rechtstreekse werking, transparantie, gelijke behandeling en evenredigheid. Desondanks is deze leidraad slechts een gedeeltelijke oplossing voor de praktische toepassing van de *Altmark*-voorwaarden. In hoofdstuk 3 wordt daarom aan de hand van vijf verschillende interpretatievormen van het *Altmark*-arrest in de rechtspraak van het Hof (de flexibele interpretatie, de teleologische interpretatie, de sectorspecifieke benadering, de strikte benadering en de samenhangende benadering) uiteengezet dat de toepassing van het *Altmark*-arrest tot fundamentele toepassingsproblemen en knelpunten aanleiding geeft. De knelpunten kunnen als volgt omschreven worden. Ten eerste is de *Altmark*-toepassing een afwijking van het voordeelbegrip van artikel 107, lid 1, VWEU dat ongeschikt is voor het objectief beoordelen van normale marktomstandigheden. Ten tweede streeft de *Altmark*-toepassing tegenstrijdige doelstellingen na. Zo moet een compensatie een voordeel uitsluiten, maar ook een concurrentienadeel kunnen neutraliseren. Deze benadering past niet in het voordeelbegrip, omdat een DAEB-compensatie de marktpositie van een bijzondere onderneming op een afgezonderde markt potentieel kan versterken. De *Altmark*-toepassing vervaagt daarmee het onderscheid tussen verbod en rechtvaardiging. Ten derde wordt de rol en de werking van artikel 106, lid 2, VWEU (en het hieraan verbonden criterium van “economisch aanvaardbare omstandigheden”) ingeperkt. Als gevolg hiervan wordt de belangenafweging die de nationale rechter – op verzoek van partijen en binnen de omvang van het geschil – kan verrichten op grond van het primaire Verdragsrecht beperkt.

### 3) Knelpunten bij het expliciet erkende sportbelang

Ten aanzien van expliciet erkende sportbelangen heeft de Europese Commissie in de geanalyseerde besluitpraktijk in hoofdstuk 4 voor de sportsector afwijkende toepassingsleidraden gecreëerd ten opzichte van het begrip “economische activiteit”, het voordeelbegrip en het grensoverschrijdende effect van steun op het handelsverkeer en de mededinging. Op basis van deze benadering zouden “hoofdzakelijk sociale oogmerken” uitgesloten worden van de werking van artikel 107, lid 1, VWEU. Hoewel de leidraden bedoeld zijn als praktische toepassingstandaarden van artikel 107, lid 1, VWEU, heeft de Commissie zich mogelijk niet gerealiseerd dat deze uitleg van de Europese dimensie van sport op begrippen als “economische activiteit” en “effecten op het handelsverkeer” ook gevolgen kan hebben voor de uniforme toepassing van Unierecht in andere takken van de interne markt: in het bijzonder ten aanzien van de vier vrijheden en het mededingingsrecht. Dit knelpunt is ook geconstateerd in hoofdstuk 1 ten aanzien van objectieve rechtvaardigingen in de materiële selectiviteitstoepassing en in hoofdstuk 3 ten aanzien van de compensatiebenadering voor DAEB. De huidige interpretatie van artikel 165 VWEU door de Commissie zet namelijk de economische benadering van artikel 107 VWEU buiten spel. Omdat de niet-economische, maatschappelijke doelstellingen van 165 VWEU legitieme belangen vormen, legitimeert de Commissie in de verbodsfase staatssteun *de facto* in sommige gevallen. Daarmee vervaagt de grens tussen verbod en rechtvaardiging.

### 4) Knelpunten bij de belangenafwegingen rondom de toepassing van de groepsvrijstellingen

In hoofdstuk 5 wordt uiteengezet dat de bevoegdheid van de lidstaten om inhoudelijke beoordelingen te verrichten op grond van de groepsvrijstellingen een vorm van *ex ante* handhaving betreft die om inhoudelijke belangenafwegingen vraagt en *de facto* gelijkstaat aan verenigbaarheidsbeoordelingen. Desondanks heeft het Hof van Justitie van de EU voorlopig de positie ingenomen dat de lidstaten slechts een voorwaardelijke verenigbaarheidstoepassing verrichten die enkel definitief gemaakt kan worden door de Commissie als eindverantwoordelijke handhavingsactor. Deze positie houdt eveneens in dat besluiten van lidstaten geen vertrouwen kunnen opwekken en dat nationale rechters wel (binnen de omvang van het geschil) de voorwaarden kunnen controleren, maar hier alleen negatieve rechtsgevolgen (terugvordering) en geen positieve rechtsgevolgen (verenigbaarheidsverklaring) aan mogen verbinden. Hierdoor kunnen de steunverlenende instanties op grond van de groepsvrijstellingen geen rechtszekerheid bieden aan steunontvangers.

In de in hoofdstuk 5 bestudeerde casusposities hebben steunontvangers tegen nationaal steunbeleid bij het Hof voorzieningen ingesteld, terwijl

zij in wezen op willen komen tegen nationale besluiten op grond van de AGVV. Maar zij hebben van het Hof vernomen dat de besluiten van nationale overheden op grond van de AGVV geen enkel vertrouwen kunnen opwekken, gezien de eindverantwoordelijkheid van de Commissie. Deze premisse gaat uit van een eventueel eindbesluit van de Commissie; terwijl de standaardprocedure van de AGVV er juist niet op gericht is dat de Commissie AGVV-kennisgevingen op hun merites beoordeelt zoals in een meldingsprocedure. De enige mogelijkheid is dat de steunontvanger de Commissie verzoekt om de verenigbaarheid van steunmaatregel te onderzoeken, hetgeen indruist tegen de doelstellingen van de groepsvrijstellingen om vereenvoudigd en versneld steun te verlenen.

Wanneer steunverlenende overheden groepsvrijstellingen, in het bijzonder de AGVV, onjuist (dreigen) toe (te) passen, voorziet het huidige gedecentraliseerde toezicht op de groepsvrijstellingen niet in doeltreffende toezicht – en rechtsbeschermingsfuncties, op nationaal niveau, noch op Unieniveau. In deze fase beperken de groepsvrijstellingen dat de nationale rechter – desgevraagd door de procespartijen – de algemene belangenafweging van de steunverlenende overheid op grond van deze vrijstellingen effectief en gelijkwaardig kan controleren.

## V CONCLUSIE

De belangenafwegingen die de lidstaten maken in de toepassing van het staatssteunbegrip in de verbodsfase, aangevuld met de verantwoordelijkheden die de lidstaten hebben op grond van de groepsvrijstellingen in de verenigbaarheidsfase, leiden tot drie knelpunten bij de toepassing en handhaving van het staatssteunrecht. Ten eerste treedt er een vervaging op tussen de verbodstoepassing en de verenigbaarheidstoepassing. De overheden van de lidstaten zijn op grond van artikel 107, lid 1, VWEU niet bevoegd algemene belangen mee te wegen in de beoordeling van een maatregel op staatssteun in de verbodsfase, maar de *capita selecta* aan belangenafwegingen in de verbodsfase maken dit desondanks mogelijk. De belangenafwegingen ten aanzien van objectieve rechtvaardigingen voor ongelijke behandeling, compensaties voor DAEB en het expliciete sportbelang staan op gespannen voet met het onderscheid tussen de verbodsfase en de verenigbaarheidsfase van staatssteun.

Ten tweede mist het rechtmatigheidskader van belangenafwegingen door de lidstaten in de verbodsfase rechtszekerheid. De toepassingsleidraden die de Commissie heeft vastgesteld voor de cumulatieve voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU kunnen de rechtspraak van het Hof niet vervangen en kunnen botsen met de uitleg van het Hof van Justitie. In de verbodsfase kunnen de overheden van de lidstaten, gelet op de zorgvuldige voorbereiding van steun, voor een eventueel keuzeconflict kunnen staan tussen

de uitleg van de Commissie en het Hof. Dit leidt tot onzekerheid: voldoet de steunmaatregel aan compliance-standaarden van de Commissie, maar kan de beoordeling ook in een geschil voor de nationale rechter succesvol verdedigd worden? Tot slot bieden de toepassingsleidraden voor de drie geïdentificeerde algemene belangenwegingen en de categorisch vrijgestelde steunmaatregelen geen doeltreffende rechtsbescherming in de *ex post* fase van steunverlening. De lidstaten hebben nieuwe verantwoordelijkheden bij handhaving van de groepsvrijstellingen, maar nationale rechters kunnen bij geschillen over inhoudelijke belangenafwegingen in de *ex post* rechtmatigheidscontrole niet veel anders doen dan belanghebbenden doorverwijzen naar de Europese Commissie, omdat deze de eindverantwoordelijke blijft voor de verenigbaarheids toepassingen van de lidstaten.

Tegen die achtergrond werd de volgende onderzoeksvraag gesteld:

- *Hoe kunnen de geïdentificeerde knelpunten van doeltreffende rechtsbescherming, rechtszekerheid en bevoegdheidsverdeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten bij belangenafweging door lidstaten aangepakt worden naar EU-recht?*

Deze vraag is als volgt beantwoord. De geïdentificeerde afwijkingen op het objectieve staatssteunbegrip staan een effectieve rechtsbescherming door de nationale rechter in de weg. De algemene belangenafwegingen zouden gereserveerd behoren te blijven voor de verenigbaarheidsfase en daartoe worden in dit concluderende hoofdstuk op grond van drie toekomstige handhavingsscenario's aanbevelingen gedaan om de lidstaten een duidelijk afgebakende beleidsruimte toe te kennen in de toepasselijke groepsvrijstellingen voor vrijgestelde steun. Een her-evaluatie door het Hof van deze afwijkingsmogelijkheden (en een structurering en verfijning van deze belangenafwegingen als vrijstellingscategorieën door de Commissie) zou bijdragen aan meer duidelijkheid, transparantie en rechtszekerheid voor steunverlenende overheden, steunontvangers en derde belanghebbenden.

Door algemene belangenafwegingen niet meer toe te staan in de verbodsfase zou het Hof een rechtstreekse werking kunnen toekennen aan het gebod van gelijke behandeling van ondernemingen volgens artikel 107, lid 1, VWEU. Dit zou het waarborgen van effectieve en gelijkwaardige handhavingssystemen door nationale actoren vergroten in aanvulling op de rechtstreekse werking van de *standstill*- en meldingsverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU. Eveneens zou de rechtstreekse werking van artikel 107, lid 1, VWEU recht doen aan de huidige rechtspraktijk die gericht is op de toepassing van groepsvrijstellingen: die immers een afwijking op artikel 108, lid 3, VWEU mogelijk maken. De belangenafweging die steunverlenende overheden en nationale autoriteiten op grond van de groepsvrijstellingen maken, mogen evenwel volgens het Hof niet gelijkstaan aan een verenigbaarheidsbeoordeling. Eveneens lijkt het Hof de nationale rechter niet toe te staan een *ex post* controle op de belangenafweging gelijk

te stellen aan een beoordeling op verenigbaarheid. Omdat de toepassing van de groepsvrijstellingen in het kader van een gedecentraliseerd handhavingsbeleid op het niveau van de lidstaten plaatsvindt, concludeert dit onderzoek dat door middel van een herordening van het gedecentraliseerde staatssteuntoezicht er nieuwe scenario's voor algemene belangenafweging door nationale actoren in de verenigbaarheidsfase zouden kunnen worden toegestaan door de Commissie. In het concluderende hoofdstuk worden hiertoe aanbevelingen gedaan.