



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 29.10.2003
C(2003)3886fin

Betreft: Steunmaatregel N 68/2003 – Nederland
Cultuurbeleggingsfondsen

Excellentie,

1 PROCEDURE

Bij schrijven van 7 februari 2003, dat op 10 februari 2003 bij de Commissie werd geregistreerd, hebben de Nederlandse autoriteiten de Regeling Cultureel Beleggen aangemeld en de Commissie verzocht vast te stellen dat de betrokken maatregel geen steunmaatregel vormt. Mocht de Commissie oordelen dat het wèl om een steunmaatregel gaat, dan wordt haar gevraagd te concluderen dat de steunmaatregel gerechtvaardigd is op grond van artikel 87, lid 3, onder d), van het EG-Verdrag, met verwijzing naar de bevordering van de cultuur en naar artikel 151 van het EG-Verdrag.

Bij schrijven nr. D/51599 van 10 maart 2003 heeft de Commissie om nadere informatie over de genoemde maatregel verzocht. Bij schrijven van 3 april 2003 hebben de Nederlandse autoriteiten om uitstel gevraagd en bij schrijven van 15 mei 2003 hebben zij de gevraagde informatie ingediend.

De Commissie en de Nederlandse autoriteiten zijn, onder verwijzing naar artikel 4, lid 5, van de regeling, een verlenging van de termijn met twee maanden overeengekomen. Deze verlengde termijn, die verstrijkt op 15 oktober, is in twee brieven van de Nederlandse autoriteiten, van respectievelijk 10 juli en 9 september 2003, bevestigd.

Zijne Excellentie de Heer J.N.G. DE HOOP SCHEFFER
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
NL - 2500 - EB 's-GRAVENHAGE

2 GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

2.1 Achtergrond en opzet van de maatregel

De regeling is bedoeld om de kapitaalverstrekking aan ondernemingen die culturele projecten exploiteren, te verbeteren. Culturele projecten hebben momenteel te kampen met een tekort aan financieringsmogelijkheden. Zij hebben doorgaans een vrij beperkt rendement, en voor beleggers is het lastig om informatie over de rendementsvooruitzichten te verzamelen. Deze beleggingen gaan met hoge transactiekosten gepaard. Daarom zijn de Nederlandse autoriteiten voornemens om aan particulieren die bereid zijn te beleggen, een belastingvoordeel toe te kennen. De beleggingen worden geïnd en in de culturele projecten geïnvesteerd door de zg. cultuurbeleggingsfondsen of cultuurfondsen, die als tussenschakel fungeren. Deze cultuurfondsen beleggen in ondernemingen die culturele projecten exploiteren welke in het belang zijn van de Nederlandse podiumkunsten en de Nederlandse musea.

Er is dus sprake van interactie tussen economische actoren op drie niveaus.

2.1.1 Het eerste niveau: de particulier die inkomstenbelasting betaalt

De Wet op de inkomstenbelasting voorziet in een bijzondere behandeling van beleggingen van belastingbetalers in cultuurbeleggingsfondsen. Ten eerste worden beleggingen in deze projecten tot maximaal €48,441 niet in aanmerking genomen voor de berekening van de vermogensrendementsheffing. Bovendien krijgt de belegger een heffingskorting van 1,3 % over de totale waarde van zijn culturele beleggingen. Hierbij wordt maximaal een waarde aan culturele beleggingen van €48,441 in aanmerking genomen. Elke belastingplichtige in Nederland mag beleggen. Het totale bedrag van het belastingkrediet voor potentiële beleggers is onbeperkt.

2.1.2 Het tweede niveau: de tussenschakel, namelijk het cultuurfonds

Een cultuurfonds is een fonds dat om toezichtsredenen door de minister van Financiën wordt aangewezen. De Wet toezicht kredietwezen en de Wet toezicht beleggingsinstellingen bepalen beide welke instellingen kunnen worden aangewezen. Elke instelling die aan die vereisten voldoet kan zo'n fonds opzetten. Het fonds moet ten minste 70% van zijn vermogen in culturele projecten beleggen.

2.1.3 Het derde niveau: de doelonderneming, namelijk de onderneming die het culturele project beheert

Culturele projecten zijn nieuwe projecten die door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in overeenstemming met de Minister van Financiën worden aangewezen omdat ze in het belang zijn van de Nederlandse podiumkunsten of de Nederlandse musea. Deze projecten kunnen worden geëxploiteerd door ondernemingen in de hele Europese Unie, en zelfs door ondernemingen buiten de EU. De verklaringen waarin wordt erkend dat bepaalde projecten in het belang zijn van de Nederlandse podiumkunsten of de Nederlandse musea, worden afgegeven voor

maximaal 30 jaar. De projecten mogen geen betrekking hebben op renovatie van een museum of theater. De overige criteria voor deze projecten zijn vastgesteld in de Regeling Cultuurprojecten. Er is geen volledige lijst van projecten. De projecten kunnen bijvoorbeeld de aanschaf van een specifiek instrument of schilderij, de renovatie van een museum of een speciale tournee van een theatergroep betreffen.

2.2 Rechtsgrondslag

De Wet Inkomstenbelasting en de Regeling Cultuurprojecten vormen de rechtsgrondslag van de maatregel. De beide regelingen zijn nog niet in werking getreden.

2.3 Begrotingsmiddelen en looptijd

Omdat moeilijk te ramen is hoeveel particulieren in deze fondsen zullen beleggen, is het verlies aan belastingopbrengsten voor de staat nog niet bepaald. In de begroting voor 2003 is echter een bedrag van €0,5 miljoen geraamd. De belastingmaatregel heeft geen specifieke looptijd.

3 BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL

3.1 Beoordeling of er sprake is van staatssteun

Op grond van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag zijn, behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Om te kunnen bepalen of de door de Nederlandse autoriteiten bedoelde maatregel een steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vormt, moet de Commissie nagaan of de financiële steun:

- door de staat of met staatsmiddelen is bekostigd,
- bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigt,
- de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen, en
- het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

3.1.1 Overdracht van staatsmiddelen

Er zijn staatsmiddelen in het spel. De Nederlandse autoriteiten kennen een belastingvoordeel toe aan particulieren die in cultuurfondsen beleggen. De autoriteiten zien af van bepaalde belastinginkomsten. Zij hebben het bedrag van het belastingvoordeel niet exact vastgesteld omdat moeilijk is te voorspellen hoeveel particulieren zullen beleggen en voor welke bedragen, maar voor 2003 is al een bedrag van €0,5 miljoen geraamd.

3.1.2 Begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties

Het Europese Hof van Justitie heeft in Zaak C-156/98, Duitsland tegen Commissie, verklaard dat het voordeel dat indirect aan de ondernemingen wordt verleend zijn oorsprong vindt in de verzaking door de lidstaat aan de belastinginkomsten die hij normalerwijze zou hebben ontvangen¹.

Aangezien de Regeling Cultureel Beleggen een "drielaags model" is met daarin economische actoren op drie verschillende niveaus (particulieren – beleggingsfondsen – doelondernemingen), zou theoretisch op alle drie de niveaus sprake kunnen zijn van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

3.1.2.1 *Op het niveau van de belegger*

Ten eerste is financiële steun aan particulieren die niet als "ondernemingen" worden aangemerkt, geen steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Ten tweede is de maatregel, ingeval deze particulieren wel een economische activiteit uitoefenen en op grond daarvan als ondernemingen kunnen worden aangemerkt, geen steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag aan deze ondernemingen. De maatregel staat open voor iedereen en het beschikbare belastingkrediet is onbeperkt. Het is dus een algemene maatregel die niet bepaalde ondernemingen kan begunstigen.

3.1.2.2 *Op het niveau van de cultuurfondsen*

Op het tweede niveau maakt het belastingvoordeel dat wordt toegekend aan particulieren die in erkende cultuurfondsen beleggen, het mogelijk kapitaal te verzamelen voor belegging in de doelondernemingen. Het belastingvoordeel kan beleggers ertoe aanzetten in fondsen te beleggen met een rendement dat zij zonder belastingvoordeel niet aanvaardbaar zouden vinden. Daarom kunnen de fondsen als verkrijgers van het belastingvoordeel worden beschouwd. Op het niveau van de cultuurfondsen wordt door deze maatregel - die weliswaar open staat voor iedereen en automatisch van toepassing is - een specifieke bedrijfstak bevoordeeld, wat als begunstiging van bepaalde ondernemingen in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag kan worden beschouwd.

3.1.2.3 *Op het niveau van de doelonderneming, die het culturele project beheert*

De projecten worden beheerd door een eenheid als bedoeld in de Regeling Cultuurprojecten. Deze eenheid treedt op als exploitant van een specifiek project. Het project zou een positief rendement moeten genereren. Aangenomen mag worden dat deze eenheden ondernemingen zijn. De maatregel is selectief aangezien alleen de eenheden die een cultureel project exploiteren, van de maatregel kunnen profiteren. Het belastingvoordeel kan beleggers ertoe aanzetten in projecten te beleggen met een rendement dat zij zonder belastingvoordeel niet aanvaardbaar zouden vinden. Daarom kunnen de projecten als verkrijgers van het belastingvoordeel worden beschouwd. De Commissie is dan ook van oordeel dat er steun wordt verleend op twee niveaus: ten eerste op het niveau van de cultuurfondsen en ten tweede op het niveau van de doelonderneming, die het culturele project exploiteert.

¹ Zaak 156/98, Duitsland tegen Commissie, Jurisprudentie 2000, blz. I-06857.

3.1.3 Concurrentievervalsing en effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten

Wat de cultuurfondsen betreft is de zaak duidelijk. Deze fondsen worden beheerd door (grote) krediet- en beleggingsinstellingen die op de gemeenschappelijke markt concurreren met vergelijkbare instellingen. Geld dat naar die fondsen stroomt is ofwel nieuw kapitaal ofwel bestaand, uit gewone beleggingsfondsen verlegd kapitaal.

Met betrekking tot de doelonderneming kunnen concurrentievervalsing en effecten op het handelsverkeer tussen de lidstaten ook niet worden uitgesloten. De projecten die door de exploitatie-eenheden in beheer worden genomen, zijn in het belang van de Nederlandse podiumkunsten en de Nederlandse musea. De autoriteiten hebben ruim aandacht besteed aan de projecten die kunnen worden aangewezen. Zij noemen bijvoorbeeld een lening voor de verbouwing van een concertzaal of museum, of een lening voor de aanschaf van een schilderij of van muziekinstrumenten voor een orkest. Het reële effect op de handel is in de praktijk wellicht vrij beperkt, maar een effect op het handelsverkeer kan niet worden uitgesloten. Bijvoorbeeld: voor de aanschaf van schilderijen bestaat er ongetwijfeld een sterke (internationale) concurrentie tussen musea.

3.2 Verenigbaarheid

De regeling is opgezet als een risicokapitaalmaatregel. De regeling kan worden gerechtvaardigd op grond van de mededeling inzake risicokapitaalmaatregelen, aangezien aan de in deze mededeling opgenomen elementen en vereisten is voldaan².

3.2.1 Wat betreft de steun aan de doelondernemingen, die het culturele project exploiteren

Volgens de autoriteiten is het voor de eenheden die culturele projecten beheren, moeilijk om financiering of beleggingen te krijgen op de markt. Wegens het beperkte rendement dat door deze projecten wordt gegenereerd, worden private partijen niet echt geprikkeld om te beleggen. Voor potentiële beleggers is het lastig om betrouwbare informatie te verzamelen, en de transactiekosten zijn relatief hoog.

In de mededeling wordt erkend dat er voor sommige typen investeringen en voor bepaalde onder artikel 87, lid 3, onder d), van het Verdrag vallende activiteiten sprake is van lacunes. De reden voor het opzetten van een regeling is dus in overeenstemming met de mededeling. Verder kunnen ook andere positieve elementen die in punt VIII van de mededeling zijn genoemd, in de regeling worden teruggevonden: de belegging is beperkt tot culturele projecten en meestal tot kleine en middelgrote ondernemingen (zoals musea, theaters, enz.).

3.2.2 Wat betreft de steun aan de cultuurfondsen

Zoals eerder is opgemerkt worden door de maatregel niet alleen de doelondernemingen begunstigd maar kunnen ook de beleggingsfondsen worden begunstigd.

² Mededeling van de Commissie - Staatssteun en risicokapitaal, PB C 235 van 21.08.2001, blz. 3-11.

In haar mededeling over staatssteun en risicokapitaal heeft de Commissie echter gesteld dat een maatregel niet louter onverenigbaar kan worden geacht omdat deze, wegens de betrokkenheid van particuliere of marktinvesteerders, voor hen een vorm van staatssteun behelst. In het algemeen is de Commissie van mening dat wanneer een overdracht van middelen door de staat met de regels inzake staatssteun verenigbaar is, een maatregel welke een minimale impuls geeft aan andere marktdeelnemers om tot eenzelfde overdracht van middelen over te gaan, eveneens moet worden toegestaan.

Bovendien voldoet de regeling ook aan andere elementen in de mededeling. De besluiten van de beleggingsfondsen zijn winstgericht. De projecten moeten enig rendement op de belegging genereren om voor de benaming “cultureel project” in aanmerking te komen. De fondsen kunnen vrij bepalen in welk project zij beleggen en wat zij voor hun belegging aanrekenen. Ieder die aan de toezichtsvereisten voldoet, mag fondsbeheerder worden. Door deze beperkingen zullen echter vooral kredietinstellingen actief zijn als fondsbeheerders.

Het fonds moet ten minste 70% van zijn vermogen in culturele projecten beleggen. De Commissie heeft vragen gesteld met betrekking tot deze 70%-regel. Het leek erop dat tot 30% van het kapitaal van het fonds kon worden gebruikt voor andere beleggingen dan culturele beleggingen. Maar volgens de Nederlandse autoriteiten investeren beleggingsfondsen nooit 100% van hun kapitaal. De fondsen kennen doorgaans bepaalde schommelingen omdat er leningen worden verstrekt en worden terugbetaald.

3.2.3 Conclusie

De Commissie is tot de conclusie gekomen dat de Regeling Cultureel Beleggen, die een steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vormt voor zover de regeling zowel de doelondernemingen die de culturele projecten beheren als de cultuurbeleggingsfondsen bevoordeelt, verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt op grond van artikel 87, lid 3, onder d), van het EG-Verdrag.

4 BESLUIT

De Commissie heeft derhalve besloten:

- dat de maatregel geen steun aan particuliere beleggers vormt, en
- dat de steun aan de ondernemingen die culturele projecten exploiteren en aan beleggingsfondsen, voor een periode van vijf jaar als verenigbaar met artikel 87, lid 3, onder d), van het EG-Verdrag wordt aangemerkt.

De Commissie herinnert de Nederlandse autoriteiten eraan dat zij een jaarlijks verslag over de tenuitvoerlegging van de regeling moeten indienen.

Verder herinnert de Commissie de Nederlandse autoriteiten eraan dat plannen om deze steunregeling te wijzigen altijd bij de Commissie moeten worden aangemeld.

Ingeval deze brief vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt U verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat U instemt met mededeling aan derden en bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op Internet: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids. Dit verzoek dient bij aangetekend schrijven of bij faxbericht te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Directoraat Staatssteun II
Wetstraat, 200
B-1049 Brussel
Fax: +32 2 2969580

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Commissie

Mario Monti
Lid van de Commissie