



Brussel, 6.6.2019
C(2019) 4077 final

OPENBARE VERSIE

Dit document is een intern document van de Commissie dat louter ter informatie is bedoeld.

Betreft: Steunmaatregel SA.47821 (2019/N) – Nederland – Invest-NL

Excellentie,

De Commissie wenst de Nederlandse autoriteiten mee te delen dat zij, na bestudering van de verstrekte inlichtingen over bovengenoemde steunmaatregel, om de onderstaande redenen heeft besloten geen bezwaar te maken.

1. PROCEDURE

- (1) Sinds begin 2017 bestuderen de Nederlandse autoriteiten een aantal scenario's voor de oprichting van een ontwikkelingsbank en tijdens dat proces hebben zij meermaals vragen gesteld aan de Commissie.
- (2) Op 31 juli 2018, toen de oprichting van een nieuwe ontwikkelingsbank concreter werd, hebben de Nederlandse autoriteiten een prenotificatiedocument aan de Commissie toegezonden. Naar aanleiding daarvan heeft een aantal prenotificatiecontacten plaatsgevonden tussen de Nederlandse autoriteiten en de diensten van de Commissie.
- (3) Op 8 april 2019 hebben de Nederlandse autoriteiten overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie¹ ("VWEU") kennis gegeven van de oprichting van Invest-NL en van de steunmaatregelen ten gunste van Invest-NL.
- (4) Op 6 mei 2019 hebben de Nederlandse autoriteiten toegelicht waarom Invest-NL noodzakelijk zou blijven en zich ertoe verbonden de steun uiterlijk op 31 december 2026 opnieuw aan te melden.

¹ PB C 115 van 9.5.2008, blz. 47.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

2.1. Rechtsgrondslag voor de oprichting van Invest-NL

- (5) Invest-NL zal worden opgericht bij parlementaire wet, de "Machtigingswet oprichting Invest-NL" (hierna "de wet"). De Nederlandse regering heeft het wetsontwerp tot oprichting van Invest-NL bij het Parlement ingediend op 21 januari 2019², waarna de parlementaire besprekingen over de wet zijn begonnen.

2.2. Doelstellingen van Invest-NL

- (6) Invest-NL zal een nieuwe openbare ontwikkelingsbank³ zijn met drie grote doelstellingen.
- (7) De eerste doelstelling van Invest-NL bestaat erin marktfalen te verhelpen dat een belemmering vormt voor belangrijke economische transitie, met name op het gebied van energie, duurzaamheid, mobiliteit, voeding en digitalisering van de industrie en andere delen van de samenleving (zoals gezondheidszorg, veiligheid en onderwijs). Voor dergelijke transitie is onvoldoende financiering voorhanden vanwege hun grote onzekerheid en marktfalen (zoals falen op het vlak van coördinatie en externe effecten).
- (8) De tweede doelstelling van Invest-NL bestaat in het faciliteren van Nederlandse participaties in Europese investeringen, zoals die in het kader van het Europees Fonds voor strategische investeringen ("EFSI").
- (9) De derde doelstelling van Invest-NL is het aanpakken van een financieringskloof op het gebied van durfkapitaal voor innovatieve start-ups en scale-ups en voor kapitaalintensieve langetermijnprojecten.

2.3. Operationele opzet van Invest-NL en taken

- (10) Invest-NL zal worden opgericht als openbare ontwikkelingsbank. Haar startkapitaal zal 2,5 miljard EUR bedragen⁴.
- (11) Invest-NL zal bestaan uit een moedermaatschappij ("Invest-NL Holding NV") en haar 100 %-dochtermaatschappijen, die elk een specifieke taak uitoefenen. Invest-NL Holding NV zal geen bankvergunning hebben, haar

² De betrokken parlementaire documenten zijn toegankelijk voor het publiek. De 'Machtigingswet oprichting InvestNL' zelf is beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35123-2.html>

³ Nederland heeft twee staatsbanken die zich richten op de binnenlandse markt: de Bank Nederlandse Gemeenten ("BNG") en de Nederlandse Waterschapsbank ("NWB"), met totale activa van respectievelijk 140 miljard EUR en 87 miljard EUR. BNG financiert in de eerste plaats decentrale overheden, woningcorporaties en zorginstellingen. NWB leent voornamelijk aan woningcorporaties, waterschappen, gemeentelijke overheden en zorginstellingen.

⁴ Het Nederlandse bbp bedroeg in 2018 773 miljard EUR (bron: Eurostat, GDP at market prices, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/main-tables>), wat impliceert dat de totale activa van Invest-NL op ongeveer 0,3 % van het bbp worden geraamd.

dochtermaatschappijen evenmin. Invest-NL voorziet dochtermaatschappijen⁵ voor de volgende taken:

- (a) impact investing;
- (b) het verlenen van ontwikkel- en adviesdiensten; en
- (c) het uitvoeren van financieringsregelingen in naam van de Nederlandse staat.

2.3.1. *Invest-NL Holding NV*

- (12) Invest-NL Holding NV zal fungeren als contactpunt tussen de aandeelhouders en de Nederlandse staat. In de wet komen reeds kwesties op hoog niveau aan bod met betrekking tot ministerieel toezicht en corporate governance in het algemeen⁶. Gedetailleerdere corporategovernancekwesties zullen worden behandeld via de statuten van Invest-NL en een bilaterale overeenkomst tussen Invest-NL en de Nederlandse staat (waarbij de strategische prioriteiten van Invest-NL, zoals investeringsbeleidsdoelstellingen, worden vastgesteld).
- (13) Invest-NL Holding NV zal ook een aantal taken uitoefenen op het gebied van internationale samenwerking (bijvoorbeeld samenwerking met de Europese Investeringsbank ("EIB") en het Europees Investeringsfonds ("EIF") of andere nationale ontwikkelingsbanken) en zal ook aan aantal strategische participaties van de Nederlandse staat beheren.
- (14) Voorts zullen de volgende bestaande participaties van de Nederlandse staat worden overgedragen aan Invest-NL Holding NV:
 - (a) de aandelen van een regionale ontwikkelingsmaatschappij⁷ in twee dakfondsen voor durfkapitaal (Dutch Venture Initiative ("DVI") 1 en 2)⁸ die zijn ingesteld overeenkomstig de wet- en regelgeving van het Groothertogdom Luxemburg⁹;
 - (b) een lening aan het EIF voor een gedeeld beleggingsfonds in scale-ups (de zogenoemde "Dutch State EIF-NPI co-investment scheme")¹⁰.

2.3.2. *De impact investing-taak*

- (15) De investeringsdochter van Invest-NL zal optreden als impactinvesteerder, d.w.z. dat zij bij investeringen ook rekening zal houden met breder maatschappelijk rendement, wat mogelijk ten koste gaat van (particulier) financieel rendement. Concreet zal Invest-NL investeren door middel van zowel steunmaatregelen als de-minimismaatregelen en via maatregelen gebaseerd op het beginsel van een marktdeelnemer in de markteconomie

⁵ De wet voorziet in de toewijzing van nieuwe taken aan Invest-NL in de toekomst, via algemene maatregelen van bestuur, op initiatief van de minister van Economische Zaken en Klimaat.

⁶ Zie de artikelen 2, 6 en 7 van de wet.

⁷ Oost NL N.V.

⁸ Het EIF heeft ook geïnvesteerd in DVI 1 en DVI 2.

⁹ Zie artikel 19 van de wet.

¹⁰ Zie artikel 18 van de wet.

("MEO"¹¹ of "market economic operator"). Invest-NL zal zo mogelijk de voorkeur geven aan investeringen op een MEO-basis, maar zal van dit beginsel afwijken wanneer dat noodzakelijk is om het beoogde maatschappelijk rendement te realiseren. Concreet houdt dit bijvoorbeeld een langere looptijd van de financiering/investering in, een hoger risicoprofiel in vergelijking met andere investeerders of een korting op het financieringspercentage.

- (16) Invest-NL zal gebruik mogen maken van de volgende instrumenten:
- schuld;
 - junior-/achtergestelde schuld (inclusief mezzanine);
 - garanties; en
 - eigen vermogen.
- (17) Invest-NL zal gebruik maken van zowel directe maatregelen (zoals directe kredietverlening) als doorlening¹².
- (18) Wat de geografische reikwijdte van haar activiteiten betreft, zal de dochtermaatschappij voor impact investing niet alleen investeren in projecten en ondernemingen in Nederland - en mogelijk in andere EU-lidstaten ten behoeve van de Nederlandse economie - maar ook in de Nederlandse gebieden overzee Bonaire, St. Eustatius en Saba¹³.

2.3.2.1. Steunmaatregelen en de-minimismaatregelen

- (19) De dochtermaatschappij voor impact investing van Invest-NL zal financieringsactiviteiten uitoefenen die vallen onder:
- (a) de volgende groepsvrijstellingsverordeningen: de algemene groepsvrijstellingsverordening¹⁴ ("AGVV"), de groepsvrijstellingsverordening voor de landbouw¹⁵ ("GVVL") of de groepsvrijstellingsverordening voor de visserij¹⁶ ("GVVV");

¹¹ De MEO-activiteiten zijn beschreven in punt 2.3.2.2.

¹² Leningen aan financiële intermediairs die dan vervolgens doorlenen aan de eindbegunstigden zoals kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's).

¹³ Dit zijn gebieden overzee waarop de bepalingen van het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zijn.

¹⁴ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).

¹⁵ Verordening (EU) nr. 702/2014 van de Commissie van 25 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 193 van 1.7.2014, blz. 1).

¹⁶ Verordening (EU) nr. 1388/2014 van 16 december 2014 waarbij bepaalde categorieën steun voor ondernemingen die actief zijn in de productie, de verwerking en de afzet van visserij- en aquacultuurproducten, op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 369 van 24.12.2014, blz. 37).

- (b) de de-minimisverordening¹⁷, de de-minimisverordening voor de landbouwsector¹⁸ of de de-minimisverordening voor de visserijsector¹⁹; of
- (c) (na een kennisgeving) een positief besluit van de Commissie: met name maatregelen die worden getoetst aan de kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie²⁰, de richtsnoeren inzake risicofinanciering²¹ of de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie²².

2.3.2.2. MEO-maatregelen

- (20) Wanneer Invest-NL investeert onder MEO-voorwaarden:
 - (a) zal zij hetzij de entiteiten waarin wordt geïnvesteerd, uitdrukkelijk verzoeken private financiering te verkrijgen, en vervolgens op voet van gelijkheid investeren; of
 - (b) wanneer pari passu-investeringen niet mogelijk zijn, zal Invest-NL gebruik maken van een van de alternatieve methoden van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun"²³, zoals benchmarking met particuliere investeringen in een vergelijkbare situatie. Voor leningen waarvoor niet voldoende bewijsstukken voorhanden zijn om het exacte niveau van hun marktconforme rente vast te stellen, zal Invest-NL als marktmaatstaf ook gebruik maken van de tabel met rentepercentages in de mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld²⁴. Voor garanties zou Invest-NL gebruik maken van de garantiemededeling²⁵ en de daarin opgenomen safe harbour-premies.
- (21) De MEO-activiteiten van Invest-NL zullen uitsluitend plaatsvinden op gebieden waar vooraf marktfalen is vastgesteld. De Nederlandse autoriteiten

¹⁷ Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (PB L 352 van 24.12.2013, blz. 1).

¹⁸ Verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector (PB L 352 van 24.12.2013, blz. 9).

¹⁹ Verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector (PB L 190 van 24.12.2013, blz. 45).

²⁰ Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (PB C 198 van 27.6.2014, blz. 1).

²¹ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen (PB C 19 van 22.1.2014, blz. 4).

²² Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1).

²³ Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1).

²⁴ Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6).

²⁵ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10).

hebben geen nieuwe studies over marktfalen ingediend, doch hebben zich uitsluitend gebaseerd op vormen van marktfalen die reeds zijn vastgesteld in de richtsnoeren, mededelingen en kaderregelingen van de Commissie inzake staatssteun. Deze MEO-maatregelen en de daarmee verband houdende vormen van marktfalen zullen vaak worden gelinkt aan de AGVV, de GVVL en de GVVV of de richtsnoeren van de Commissie inzake staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie en de daarin vervatte subsidiabiliteitsvoorwaarden (met uitzondering van cumuleringsregels, maximale steunbedragen (zowel in absolute cijfers als in percentages), steunintensiteiten en steunbedragen en bekendmakings- en verslagleggingsvereisten).

(22) Concreet zullen de MEO-taken van Invest-NL het volgende omvatten:

(a) leningen aan kleine en middelgrote ondernemingen ("kmo's"), kleine midcaps, midcaps of grotere ondernemingen uit hoofde van de verschillende artikelen in de AGVV, de GVVL en de GVVV en/of relevante staatssteunrichtsnoeren;

(b) investeringen in eigen vermogen:

(b1) die voldoen aan alle voorwaarden van artikel 22 van de AGVV inzake starterssteun (met uitzondering van de totale steun/financieringsbedragen); of

(b2) rechtstreeks in (subsidiabele) eindbegunstigden, met inachtneming van alle voorwaarden van artikel 21 van de AGVV inzake risicofinanciering (met uitzondering van het maximale financieringsbedrag en de voorwaarden met betrekking tot financiële intermediairs); of

(b3) in kmo's en kleine midcaps²⁶, op voorwaarde dat:

- zij O&O&I-intensief zijn (15 % van hun totale exploitatiekosten in ten minste één van de drie jaren voorafgaande aan de eerste investering heeft betrekking op projecten die voor steun in aanmerking komen op grond van deel 4 van de AGVV of van de kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie²⁷); of
- zij betrokken zijn bij projecten in verband met hernieuwbare energie en milieubescherming (die voldoen aan de voorwaarden van de artikelen in deel 7 van de AGVV of de richtsnoeren voor milieubescherming en energie);

²⁶ Kleine midcapondernemingen zoals gedefinieerd in punt 52, onder xxvii), van de richtsnoeren inzake risicofinanciering (Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen (PB C 19 van 22.1.2014, blz. 4).

²⁷ Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (PB C 198 van 27.6.2014, blz. 1)

(b4) in innovatieve midcaps²⁸.

- (23) De activiteiten van Invest-NL op het gebied van investeringen onder MEO-voorwaarden zouden ook betrekking hebben op ondernemingen in moeilijkheden²⁹. Om richtsnoeren en rechtszekerheid te verkrijgen, zou Invest-NL ervoor kunnen kiezen dergelijke investeringen bij de Commissie aan te melden met het oog op een besluit waarin wordt vastgesteld dat er geen sprake is van staatssteun. Voorts is niet uitgesloten dat met de interne markt verenigbare steun (bijvoorbeeld op grond van de SDE+-regeling waarmee investeringen in hernieuwbare energie worden gesteund³⁰) is of zal worden verleend aan de ondernemingen of projecten waaraan Invest-NL voornemens is financiering onder MEO-voorwaarden te verlenen.
- (24) Wanneer Invest-NL wordt opgericht, zal de energietransitie financieringsfaciliteit - een bestaande MEO-garantieregeling³¹ - worden overgedragen aan Invest-NL³².
- (25) Teneinde buitensporige verstoringen van de mededinging te vermijden, zal Invest-NL bij het verrichten van MEO-activiteiten de volgende voorzieningen treffen om "crowding-out" te voorkomen:
- (a) Invest-NL zal de entiteit waarin wordt geïnvesteerd, uitdrukkelijk verzoeken private financiering te verkrijgen. De entiteit waarin wordt geïnvesteerd, zal moeten aantonen dat zij heeft getracht de benodigde financiering te verkrijgen. De entiteit waarin wordt geïnvesteerd, moet hetzij bevestigen dat zij een openbare oproep tot investeringen heeft gedaan (die niet de benodigde financiering opleverde), hetzij meedelen welke financiers (minstens twee) zijn benaderd maar niet voldoende financiering wilden verlenen;
 - (b) Invest-NL zal geen meerderheidsbelang in ondernemingen nemen (in termen van aandelen met stemrecht);
 - (c) Invest-NL zal investeren in business cases waarvan vooraf kan worden aangenomen dat ze een voldoende rendement zullen opleveren;
 - (d) Invest-NL zal een intern klachtenmechanisme instellen in het kader waarvan derden, zowel ondernemingen als zelfstandigen, klacht kunnen indienen tegen de activiteiten van Invest-NL³³. Binnen twee weken nadat Invest-NL een dergelijke klacht heeft ontvangen, zal Invest-NL de minister van Economische Zaken en Klimaat daarvan in kennis

²⁸ Innovatieve midcapondernemingen zoals gedefinieerd in punt 52, onder xviii), van de richtsnoeren inzake risicofinanciering.

²⁹ Zie artikel 2, lid 18, van de AGVV of punt 20 van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (mededeling van de Commissie, PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1)

³⁰ Zie besluit SA. 39399 van de Commissie van 7 april 2015 - Wijziging van de SDE+-regeling, Nederland (PB C 234 van 17.7.2015, blz.2).

³¹ Zie besluit SA.47416 van de Commissie van 17 juli 2017, Garantieregeling voor energietransitie (ETFF), Nederland (PB C 307 van 15.9.2017, blz .4).

³² Artikel 20 van de wet.

³³ Zie artikel 10 van de wet.

stellen. Invest-NL zal elk kwartaal verslag doen over de status van de afhandeling van een klacht;

- (e) Invest-NL zal activiteiten waarvan al dan niet naar aanleiding van een klacht is vastgesteld dat ze ongewenste gevolgen voor de mededinging op de markt hebben, zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen een jaar beëindigen³⁴.

2.3.3. *De ontwikkeltaak*

- (26) De ontwikkeldochter zal advies verlenen aan de Nederlandse autoriteiten over de ontwikkeling of de verbetering van bepaalde financieringsregelingen.
- (27) Meer bepaald zal deze dochtermaatschappij:
 - (a) onderzoeken en analyses verrichten en publiceren om marktfalen op de financieringsmarkt vast te stellen;
 - (b) adviseren over het functioneren van bestaande financieringsinstrumenten van de Nederlandse staat, Invest-NL of derden (zoals de EIB of het EFSI);
 - (c) de Nederlandse autoriteiten adviseren over het functioneren van bestaande regelingen en de mogelijke noodzaak van nieuwe of aangepaste regelingen;
 - (d) nieuwe financierings- en businessconcepten ontwerpen die bijdragen tot nieuwe investeringen (en deze concepten openbaar maken);
 - (e) de ontwikkeling van relevante markten onderzoeken en analyseren; trends identificeren die onzekerheden kunnen doen toe- of afnemen op het gebied van ondernemingsfinanciering of financiering van op maatschappelijke uitdagingen gerichte projecten;
 - (f) samenwerken met nationale en internationale partijen (zoals de EIB of de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) ter bevordering van de kennis van de Nederlandse markt en Nederlandse investeringskansen.
 - (g) operationele en adviesdiensten verlenen aan projecten en ondernemingen wanneer zij nieuwe business cases ontwikkelen.
- (28) Het merendeel van deze diensten zal kosteloos beschikbaar zijn voor alle belanghebbenden. Wanneer de verlening van deze diensten bepaalde ondernemingen een selectief voordeel zou verschaffen, zullen de Nederlandse autoriteiten ervoor zorgen dat hetzij de de-minimisverordening, hetzij de AGVV in acht wordt genomen (bijvoorbeeld de artikelen 24 en 28 van de AGVV, die respectievelijk betrekking hebben op "scoutingkosten" en "innovatiesteun voor kmo's").

³⁴ Zie artikel 11 van de wet.

2.3.4. De uitvoering van regelingen

- (29) In dit stadium is niet voorzien dat Invest-NL regelingen zal uitvoeren in naam van de Nederlandse staat (waardoor zowel het budget als het risico op de balans van de staat blijven). Op grond van de wet kan de Nederlandse staat evenwel verlangen dat Invest-NL dergelijke regelingen in de toekomst wel uitoefent.
- (30) Mocht in de toekomst met deze activiteit worden begonnen, dan zouden de betrokken regelingen onder de volledige controle en leiding van de Nederlandse staat blijven. Invest-NL zou alleen administratieve taken verzorgen en de uiteindelijke besluitvorming en financiële en juridische verantwoordelijkheid voor de regelingen zouden nog steeds bij de Nederlandse staat liggen.

2.4. Overheidsmaatregelen ten gunste van Invest-NL

- (31) Invest-NL zal profiteren van de volgende overheidsmaatregelen:
- (a) haar dochtermaatschappij voor impact investment zal (hoogstens) 2,5 miljard aan kapitaal ontvangen. De kapitaalinjectie zal in verschillende tranches gebeuren. Volgens de huidige prognoses zullen er in de periode 2019-2024 vijf jaarlijkse tranches van 500 miljoen EUR zijn. In ruil voor de kapitaalinjectie zal de Nederlandse staat 100 % van de aandelen in Invest-NL krijgen.
 - (b) Haar ontwikkeldochter zal een subsidie³⁵ van 10 miljoen EUR per jaar ontvangen om de door haar verleende ontwikkelingsdiensten voor te financieren³⁶.
- (32) Invest-NL zal geen overheidsgarantie of fiscale maatregelen genieten. In principe zal de dochtermaatschappij voor impact investing van Invest-NL - na de kapitaalinjectie van 2,5 miljard EUR - financieel zelfvoorzienend zijn zonder verdere overheidsfinanciering (met uitzondering van de jaarlijkse subsidie voor ontwikkeldiensten van 10 miljoen EUR), maar er wordt geen commercieel rendement verwacht van de kapitaalinjectie van 2,5 miljard EUR in de dochtermaatschappij voor impact investing.
- (33) In dit stadium wordt niet verwacht dat Invest-NL extra marktfinanciering zal aantrekken.

2.5. Evaluatie³⁷

- (34) Binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet informeren de Nederlandse autoriteiten het Nederlandse parlement over de effecten van de wet in de praktijk. Eens in de zeven jaar sturen de Nederlandse autoriteiten het Nederlandse parlement een verslag over de doeltreffendheid, de doelmatigheid

³⁵ Van de minister van Economische Zaken en Klimaat.

³⁶ Zie de overwegingen (26) tot en met (28) voor een gedetailleerd overzicht van de ontwikkeldiensten van Invest-NL.

³⁷ Zie artikel 17 van de wet.

en de effecten van de wet in de praktijk. De Nederlandse staat zal de maatregelen ook opnieuw bij de Commissie aanmelden vóór 31 december 2026.

3. STANDPUNT VAN DE LIDSTAAT

- (35) De Nederlandse autoriteiten erkennen dat zij geen commercieel rendement verwachten van de kapitaalinjectie van (hoogstens) 2,5 miljard EUR in Invest-NL, die staatssteun inhoudt (niveau I-steun). Er wordt wel voldoende rendement verwacht.
- (36) De Nederlandse autoriteiten vinden dat de Commissie een positief staatssteunbesluit moet nemen.
- (37) Met betrekking tot de taken van Invest-NL benadrukten de Nederlandse autoriteiten dat alle maatregelen van de dochtermaatschappij voor impact investment van Invest-NL - op het niveau van de eindbegunstigde (niveau II-steun) - hetzij worden uitgevoerd in het kader van bestaande groepsvrijstellingsverordeningen en staatssteunmededelingen, hetzij onder MEO-voorwaarden op gebieden waar marktfalen is vastgesteld in die vrijstellingsverordeningen en mededelingen. Tot slot zijn de Nederlandse autoriteiten van mening dat de voorzieningen in het MEO-segment om crowding-out te voorkomen, garanderen dat Invest-NL de mededinging niet op onrechtmatige wijze zal verstoren.
- (38) De jaarlijkse subsidie aan de ontwikkeldochter van Invest-NL (10 miljoen EUR per jaar) voor de voorfinanciering van de ontwikkeldiensten houdt volgens de Nederlandse autoriteiten geen staatssteun in voor zover deze dochtermaatschappij diensten verleent die geen economisch karakter hebben of geen selectief voordeel verschaffen aan de eindbegunstigde. Wanneer deze diensten wel staatssteun zouden vormen, garanderen de Nederlandse autoriteiten dat ze in overeenstemming zouden zijn met de de-minimisverordening of verenigbare steun op grond van de AGVV zouden zijn.
- (39) Tot slot zijn de Nederlandse autoriteiten van mening dat de activiteiten van de moedermaatschappij Invest-NL Holding NV geen economisch karakter hebben, aangezien Invest-NL Holding NV geen producten of diensten op de markt zal aanbieden in concurrentie met andere financiers.
- (40) Mocht Invest-NL in de toekomst bestaande regelingen beheren, dan zou dit volgens de Nederlandse autoriteiten van de dochtermaatschappij die deze taak zou uitoefenen, geen onderneming maken omdat het beheer van regelingen de status quo niet wijzigt, doch louter een overdracht en consolidatie van administratieve taken die verspreid zijn over verschillende Nederlandse overheidsdiensten, in één enkele entiteit inhoudt.

4. BEOORDELING VAN DE AANWEZIGHEID VAN STAATSSTEUN

4.1. Rechtmatigheid

- (41) De Nederlandse autoriteiten hebben de voorgestelde maatregel aangemeld alvorens hem uit te voeren, en voldoen zo aan de in artikel 108, lid 3, VWEU vastgestelde aanmeldings- en standstillverplichting.

4.2. Bestaan van staatssteun

- (42) Krachtens artikel 107, lid 1, VWEU "*zijn 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 interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt*".
- (43) Om als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU te worden aangemerkt, moet de maatregel voldoen aan vier cumulatieve voorwaarden. Ten eerste moet de steunmaatregel door een lidstaat of met staatsmiddelen worden bekostigd. Ten tweede moet de maatregel een selectief voordeel aan bepaalde ondernemingen verschaffen. Ten derde moet de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Ten vierde moet de maatregel de concurrentie op de interne markt vervalsen of dreigen te vervalsen.

Toepassingsgebied

- (44) Dit besluit betreft alleen een beoordeling van de aanwezigheid van steun aan Invest-NL met betrekking tot de kapitaalinjectie van 2,5 miljard EUR in de dochtermaatschappij voor impact investment en de jaarlijkse subsidie van 10 miljoen EUR aan de ontwikkeldochter (niveau I-steun). Het besluit heeft geen betrekking op de vraag of de financieringsactiviteiten van Invest-NL staatssteun aan de eindbegunstigden (niveau II-steun), financiële instellingen en mede-investeerders inhouden.

Economische activiteiten

- (45) De dochtermaatschappij voor impact investing van Invest-NL verleent financiering (bijvoorbeeld door middel van leningen of uit eigen vermogen), wat een economische activiteit is.
- (46) De meeste door Invest-NL verstrekte ontwikkeldiensten hebben wellicht geen economisch karakter (bijvoorbeeld wanneer Invest-NL administratieve taken verzorgt voor de Nederlandse staat). De Nederlandse autoriteiten geven echter ook aan dat niet kan worden uitgesloten dat sommige diensten een economisch karakter hebben en als staatssteun kunnen worden beschouwd (bijvoorbeeld wanneer het operationele en adviesdiensten voor projecten en bedrijven betreft)³⁸.

³⁸ Hoewel een entiteit die zowel economische als niet-economische activiteiten uitoefent, alleen met betrekking tot eerstgenoemde als een onderneming moet worden beschouwd, kan niet vooraf

- (47) Invest-NL Holding NV houdt alleen aandelen en is bijgevolg niet economisch actief³⁹. Als een nieuwe dochtermaatschappij louter regelingen zou beheren in naam van de Nederlandse staat, zou dit bovendien niet als een economische activiteit worden aangemerkt.
- (48) Op basis daarvan is de Commissie van oordeel dat Invest-NL, en meer bepaald haar dochtermaatschappij voor impact investment en haar ontwikkeldochter, economische activiteiten uitoefent die onder het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU vallen.

Staatsmiddelen en toerekenbaarheid

- (49) Het begrip staatssteun is van toepassing op ieder voordeel dat direct of indirect wordt toegekend en uit staatsmiddelen wordt bekostigd of door instanties die hun activiteiten verrichten op grond van een overheidsmandaat.
- (50) De dochtermaatschappij voor impact investing van Invest-NL zal maximaal 2,5 miljard EUR in kapitaal ontvangen van de Nederlandse overheid, zoals beschreven in overweging (31).
- (51) Daarnaast zal de ontwikkeldochter jaarlijks een subsidie van 10 miljoen EUR ontvangen van de Nederlandse staat voor de uitvoering van de in overweging (27) beschreven taken.
- (52) Aangezien de initiële financiering van de dochtermaatschappij voor impact investing van maximaal 2,5 miljard EUR en de jaarlijkse subsidie voor ontwikkeldiensten van 10 miljoen EUR afkomstig zijn van de Nederlandse staat, komt die financiering duidelijk uit staatsmiddelen en is het besluit om bovenvermelde steun te verlenen, toerekenbaar aan de staat. Aan de voorwaarde betreffende staatsmiddelen en toerekenbaarheid is derhalve voldaan.

Selectief economisch voordeel

- (53) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden – d.w.z. zonder tussenkomst van de staat – niet had kunnen verkrijgen.
- (54) De Nederlandse autoriteiten erkennen dat geen commercieel rendement wordt verwacht van de kapitaalinjectie van 2,5 miljard EUR in de dochtermaatschappij voor impact investing⁴⁰. Door marktfalen aan te pakken en additioneel aan de commerciële markt te opereren, voert Invest-NL per definitie projecten uit die niet (of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden) door een particuliere onderneming zouden worden uitgevoerd.

worden vastgesteld hoeveel van de jaarlijkse subsidie zal worden gebruikt voor niet-economische activiteiten. Daarom zal de Commissie haar beoordeling in deze zaak (die alleen betrekking heeft op het bestaan van staatssteun op het niveau van Invest-NL) veeleer baseren op de jaarlijkse subsidies die (mogelijk of deels) economische activiteiten ondersteunen.

³⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punt 107 tot en met 118 en punt 125.

⁴⁰ Zie overweging (35).

Bovendien hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie geen gedetailleerde prognoses verschaft waaruit blijkt dat Invest-NL een rendement op haar kapitaalinjectie van 2,5 miljard EUR zou opleveren dat particuliere investeerders zouden accepteren. Invest-NL wil namelijk een impactinvesteerder zijn die bij investeringen ook rekening houdt met breder maatschappelijk rendement.

- (55) De jaarlijkse subsidie voor ontwikkeldiensten van 10 miljoen EUR aan de ontwikkeldochter van Invest-NL zal op haar beurt worden gebruikt voor de in overweging (27) beschreven activiteiten zonder marktconforme vergoeding. De jaarlijkse subsidie verschaft bijgevolg een voordeel aan de ontwikkeldochter van Invest-NL (voor zover ze niet wordt gebruikt voor interdepartementale activiteiten)⁴¹.
- (56) De voordelen (zowel de kapitaalinjectie van 2,5 miljard EUR als de jaarlijkse subsidie van 10 miljoen EUR) hebben een selectief karakter aangezien ze alleen aan de dochtermaatschappij voor impact investment en de ontwikkeldochter van Invest-NL een voordeel verschaft en niet aan andere financiële intermediairs of adviesbureaus.
- (57) Op basis van de analyse in de overwegingen (53) tot en met (56) kan derhalve worden geconcludeerd dat aan het criterium van een selectief voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan.

Verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (58) Wanneer staatssteun de concurrentiepositie van een onderneming versterkt ten opzichte van andere ondernemingen die op de interne markt concurreren, worden laatstgenoemde getroffen door die steun. Aangezien de dochtermaatschappij voor impact investering financiering verstrekt aan ondernemingen, concurreert zij met andere financiële instellingen op die markt.
- (59) Voorts kunnen de ontwikkeldiensten bepaalde economische activiteiten inhouden zoals operationele en adviesdiensten voor projecten en bedrijven. Via de jaarlijkse subsidies ontvangt Invest-NL ook een voordeel dat concurrenten niet ontvangen, wat tot concurrentieverstoringen op deze markt kan leiden.
- (60) Zowel de markt voor financiële diensten als die voor advies- en consultancydiensten hebben een sterke grensoverschrijdende dimensie en op de Nederlandse markt zijn spelers van andere lidstaten actief. Overheidsmaatregelen ten gunste van dergelijke activiteiten kunnen bijgevolg het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

⁴¹ Aangezien deze subsidies en maatregelen van Invest-NL ook niet voldoen aan de voorwaarden zoals uitgelegd in het Altmark-arrest: zie het arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punten 87 tot en met 95. Hiermee wordt niet vooruitgelopen op de vraag of de door Invest-NL op het niveau van de eindbegunstigde verleende diensten een selectief voordeel inhouden.

Conclusie

- (61) Op basis van het voorafgaande is de Commissie van oordeel dat het initiële kapitaal van maximaal 2,5 miljard EUR in de dochtermaatschappij voor impact investment van Invest-NL en de jaarlijkse subsidie van 10 miljoen EUR (voor zover die wordt gebruikt voor economische activiteiten) aan de ontwikkeldochter staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

5. BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID VAN DE MAATREGELLEN

5.1. Reikwijdte en criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid

- (62) De aanmelding heeft betrekking op de oprichting van Invest-NL en de staatsteunmaatregelen ten gunste van Invest-NL en haar dochtermaatschappijen. De Commissie zal hieronder derhalve de verenigbaarheid van die maatregelen beoordelen. Dit besluit spreekt zich niet uit over het bestaan van steun (en de mogelijke verenigbaarheid daarvan) in verband met de financieringsactiviteiten van Invest-NL op het niveau van financieringsinstellingen, mede-investeerdere en eindbegunstigden (niveau II-steun).
- (63) In artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, is bepaald dat "*steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad*" als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd.
- (64) De Commissie is nagegaan of secundaire wetgeving inzake staatssteun van toepassing kan zijn op de maatregelen, maar concludeert dat de maatregelen niet vallen onder bestaande mededelingen, richtsnoeren of kaderregelingen van de Commissie tot vaststelling van de regels voor de uitvoering van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU⁴².
- (65) In het licht van het voorafgaande zal de Commissie de maatregelen rechtsreeks toetsen aan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU volgens de gemeenschappelijke beginselen voor de beoordeling van staatssteun en de uitgebreide besluitvormingspraktijk van de Commissie op het gebied van ontwikkelingsbanken⁴³. De Commissie zal met name analyseren of de maatregelen bijdragen aan een duidelijk omschreven doelstelling van

⁴² Zie voor een gedetailleerdere analyse de overwegingen (96) tot en met (101) van het besluit betreffende de UK Business Bank (PB C 460 van 19.12.2014, blz. 1).

⁴³ Zie besluit SA.33984 van de Commissie van 17 oktober 2012, Green Investment Bank, Verenigd Koninkrijk (PB C 370 van 30.11.2012, blz.2); besluit SA.36061 van de Commissie van 15 oktober 2014, Green Investment Bank, Verenigd Koninkrijk (PB C 460 van 19.12.2014, blz.1); besluit SA.39793 van de Commissie van 24 augustus 2016, Malta Development Bank (PB C 471 van 16.12.2016, blz.1); besluit SA.37824 van de Commissie van 28 oktober 2014, Portugese ontwikkelingsinstelling, Portugal (PB C 5 van 9.1.2015, blz.1); besluit SA.36904 van de Commissie van 9 juni 2015, ontwikkelingssegment van MLB en oprichting van één enkele Letse ontwikkelingsinstelling, Letland (PB C 25 van 22.1.2016, blz.1).

gemeenschappelijk belang; noodzakelijk zijn; geschikt zijn; een stimulerend effect hebben; evenredig zijn; en buitensporige negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten vermijden. Om buitensporige concurrentievervalsingen te vermijden, kan steun aan Invest-NL (niveau I-steun) slechts verenigbaar zijn als zij alleen activiteiten verricht die gericht zijn op het aanpakken van marktfalen. De Commissie zal hierna dan ook beoordelen of de verschillende activiteiten van Invest-NL voldoen aan dit criterium.

5.2. Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang:

- (66) De maatregelen ten gunste van Invest-NL moeten gericht zijn op een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang.
- (67) De eerste doelstelling van Invest-NL bestaat erin marktfalen te verhelpen dat een belemmering vormt voor belangrijke economische transitie zoals beschreven in overweging (7). De tweede doelstelling van Invest-NL bestaat erin cofinanciering met Europese fondsen te faciliteren (zie overweging (8)). Een derde doelstelling van Invest-NL bestaat in het aanpakken van de mismatch tussen vraag en aanbod op delen van de risicofinancieringsmarkt. (zie overweging (9)).
- (68) Voor de dochtermaatschappij voor impact investing zijn deze algemenere doelstellingen ook nader geconcretiseerd in een gedetailleerde taakomschrijving.
- (69) Met betrekking tot de steunmaatregelen en de de-minimismaatregelen van de dochtermaatschappij voor impact investing – zoals beschreven in overweging (19) – merkt de Commissie op dat Invest-NL in de AGVV of andere vrijstellingsverordeningen vastgestelde vormen van marktfalen zal aanpakken (in het andere geval zullen haar maatregelen afzonderlijk worden beoordeeld in Commissiebesluiten). Dankzij een volledige naleving van die verordeningen wordt gegarandeerd dat de maatregelen van de dochtermaatschappij voor impact investing van Invest-NL de doelstellingen van gemeenschappelijk belang nastreven die in die verordeningen nauwkeurig zijn vastgelegd.
- (70) Bovendien zullen de MEO-maatregelen van de dochtermaatschappij voor impact investing – zoals beschreven in overweging (22) – helpen de in de AGVV of andere vrijstellingsverordeningen vastgestelde vormen van marktfalen aan te pakken. Doordat die maatregelen voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria van de AGVV of de andere vrijstellingsverordeningen (met uitzondering van bepaalde voorwaarden zoals cumulering en transparantie) kunnen de maatregelen worden toegespitst op de duidelijk omschreven doelstellingen van gemeenschappelijk belang, mede omdat de MEO-maatregelen altijd plaatsvinden op basis van de in overweging (22) vastgestelde parameters.
- (71) Bovendien merkt de Commissie met betrekking tot MEO-maatregelen op dat kapitaalmaatregelen op het gebied van kmo's, kleine midcaps en innovatieve midcaps in overeenstemming zijn met de definitie van de richtsnoeren inzake

risicofinanciering⁴⁴. De algemene beleidsdoelstelling van de richtsnoeren inzake risicofinanciering is de verbetering van de verstrekking van financiering aan levensvatbare kmo's en, onder bepaalde omstandigheden, aan kleine midcapondernemingen en innovatieve midcapondernemingen⁴⁵, zodat binnen de Unie een concurrerende markt voor bedrijfsfinanciering tot stand komt, die tot de algemene economische groei moet bijdragen⁴⁶.

- (72) Bovendien zullen kapitaalmaatregelen ten gunste van kmo's (die niet voldoen aan alle in een groepsvrijstellingsverordening vastgestelde subsidiabiliteitsvoorwaarden) en kleine midcaps beperkt zijn tot ondernemingen die O&O&I-intensief zijn of tot projecten inzake hernieuwbare energie en milieubescherming. De verstrekking van financiering aan ondernemingen die intensief betrokken zijn bij O&O&I-projecten – O&O&I steun - moet bijdragen aan de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. De steun voor projecten inzake hernieuwbare energie en milieubescherming moet ook bijdragen aan de Europa 2020-strategie, met name voor duurzame groei die de overschakeling naar een grondstoffenefficiënte en koolstofarme economie moeten ondersteunen. De Commissie concludeert bijgevolg dat de MEO-maatregelen algemeen gesproken ook een duidelijk omschreven doelstelling van algemeen belang dienen.
- (73) De in overweging (27) beschreven ontwikkeldiensten⁴⁷ zullen, voor zover ze een economisch karakter hebben, in overeenstemming zijn met de AGVV (of eventueel met de de-minimisverordening) en gericht zijn op de daarin beschreven doelstellingen.
- (74) Op die manier dienen de door de dochtermaatschappijen van Invest-NL uitgevoerde maatregelen (niveau II-steun) een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang, waardoor de steunmaatregelen ten gunste van Invest-NL (niveau I-steun) deze doelstellingen ook dienen.
- (75) In het licht van de in de overwegingen (66) tot en met (74) beschreven elementen is de Commissie van oordeel dat de maatregelen ten gunste van de dochtermaatschappij voor impact investing van Invest-NL en haar ontwikkeldochter duidelijk omschreven doelstellingen van algemeen belang dienen.

⁴⁴ Zie overweging (22)

⁴⁵ Zie ook de mededeling van de Commissie — Richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen (PB C 19 van 22.1.2014, blz. 4).

⁴⁶ Met name wordt in de mededeling van de Commissie "Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei", COM(2010) 2020 definitief van 3.3.2010, een strategisch kader uitgewerkt voor een vernieuwde aanpak van het industriebeleid die ervoor zorgt dat de economie van de Unie een dynamisch groeipad inslaat en zo het concurrentievermogen van de Unie versterkt. In de mededeling wordt gewezen op het belang van de verbetering van de toegang tot financiering voor ondernemingen, met name voor kmo's.

⁴⁷ Voor zover ze steun omvatten (bijvoorbeeld wanneer ze economische activiteiten betreffen).

5.3. Noodzaak

- (76) Staatssteun moet nodig zijn om een oplossing te bieden voor marktfalen. Als op de markt reeds een optimaal evenwicht aanwezig is, is staatssteun niet nodig. Wanneer marktfalen – zoals bijvoorbeeld informatieasymmetrieën of externe effecten – leidt tot een suboptimaal evenwicht, kan staatssteun evenwel helpen welvaart te maximaliseren.
- (77) Zoals beschreven in punt 2.3.2 is het de taak van de dochtermaatschappij voor impact investing om marktfalen aan te pakken.
- (78) Ten eerste kan de dochtermaatschappij voor impact investing financiering verstrekken met inachtneming van door de Commissie goedgekeurde staatssteunregelingen. Bij de goedkeuring van die individuele regelingen gaat de Commissie na of ze de in de desbetreffende staatssteunrechtsgrondslag vastgestelde vormen van marktfalen aanpakken. De taakomschrijving van Invest-NL hoeft bijgevolg niet opnieuw te worden aangemeld wanneer nieuwe steunregelingen ten gunste van Invest-NL worden toegevoegd, aangezien die regelingen reeds zijn goedgekeurd door de Commissie en de betrokken vormen van marktfalen zijn vastgesteld in de desbetreffende Commissiebesluiten.
- (79) Invest-NL kan ook financiering verstrekken op basis van staatssteunregelingen die op grond van de AGVV of andere vrijstellingsverordeningen verenigbaar zijn met de interne markt. Deze verordeningen zijn gebaseerd op de veronderstelling dat marktfalen wordt verholpen door toegang te verlenen tot financieringsmaatregelen die in die teksten zijn beschreven en die voldoen aan alle respectieve voorwaarden, zonder dat in dat verband verder bewijs voor marktfalen nodig is.
- (80) Invest-NL kan ook financiering verstrekken uit hoofde van de de-minimisverordening en de de-minimisverordeningen voor de landbouw- en visserijsector. Gezien het beperkte bedrag dat elke onderneming ontvangt, de beperkte activiteiten van de dochtermaatschappij voor impact investing in het kader van die verordeningen en gezien het feit dat die maatregelen geen gevolgen hebben voor de mededinging, is de Commissie van oordeel dat de in het kader van die verordeningen verrichte activiteiten niets afdoen aan haar beoordeling van de noodzaak van de maatregel voor de dochtermaatschappij voor impact investing, aangezien ze ook nauw verband houden met marktfalen bij de toegang tot de financieringsmarkt voor kmo's.
- (81) De ontwikkeldiensten zullen, wanneer ze een economisch karakter hebben, worden verstrekt in het kader van de AGVV, en bijgevolg daarin of in de de-minimisverordening vastgestelde vormen van marktfalen aanpakken, waardoor ze geen gevolgen hebben voor de mededinging.
- (82) Ten tweede kan Invest-NL financiering verstrekken onder MEO-voorwaarden, maar alleen om de in de AGVV, de GVV, de GVVV en de richtsnoeren van de Commissie vastgestelde vormen van marktfalen aan te pakken. Deze MEO-regelingen zullen zich derhalve uitsluitend richten tot ondernemingen die op grond van de respectieve artikelen in de groepsvrijstellingsverordeningen of richtsnoeren van de Commissie in aanmerking komen voor daarin omschreven

steuninstrumenten. Deze verordeningen zijn gebaseerd op de veronderstelling dat marktfalen wordt aangepakt door te voorzien in maatregelen die in die teksten zijn beschreven en die voldoen aan de respectieve voorwaarden, zonder dat in dat verband verder bewijs voor marktfalen nodig is. Meer bepaald zal Invest-NL haar kapitaalmaatregelen (die niet voldoen aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden van de relevante artikelen van de AGVV⁴⁸) beperken tot kleinere ondernemingen die O&O&I-intensief zijn of die betrokken zijn bij projecten in verband met hernieuwbare energie en milieubescherming⁴⁹. Vanwege asymmetrische informatie kan het zijn dat de markt voor bedrijfsfinancieringen niet de nodige eigenvermogensfinanciering ter beschikking stelt aan kleinere en innovatieve ondernemingen, met als gevolg een falen van de kapitaalmarkt dat belet dat aan de vraag wordt voldaan tegen een voor beide partijen aanvaardbare prijs. De Commissie wijst ook op de significante behoefte aan (hoge vraag naar) investeringen in de overgang naar hernieuwbare energie, wat de noodzaak van het aanpakken van mogelijk marktfalen voor kleinere ondernemingen op dit gebied kracht bij zet. De Commissie neemt ook met voldoening nota van het feit dat de Nederlandse autoriteiten de activiteiten van Invest-NL regelmatig zullen evalueren om na te gaan of ze doeltreffend (en doelmatig) zijn zoals beschreven in overweging (34).

- (83) In het licht van het voorafgaande concludeert de Commissie dat de taken van Invest-NL zich beperken tot activiteiten om marktfalen aan te pakken, en dat bijgevolg steunmaatregelen ten gunste van Invest-NL noodzakelijk zijn om de vastgestelde gemeenschappelijke doelstellingen te verwezenlijken.

5.4. Geschiktheid

- (84) De steunmaatregel moet een geschikt beleidsinstrument zijn om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te helpen bereiken. De Commissie heeft in dit verband beoordeeld of de voor de oprichting van Invest-NL (en haar dochtermaatschappijen) noodzakelijke steunmaatregelen geschikt zijn om marktfalen in Nederland aan te pakken.
- (85) Ten eerste stelt Invest-NL, zoals vermeld in punt 2.1, zich uitdrukkelijk ten doel de financiering van economische transitie te faciliteren en ook de toegang tot financiering voor kmo's (en in sommige gevallen kleine midcaps en innovatieve midcaps) te verbeteren. De consolidatie van een aantal initiatieven waarmee marktfalen in een instelling (met name Invest-NL) wordt aangepakt, is – uit het oogpunt van doelmatigheid en coherentie – een geschikt instrument. Zoals beschreven in overweging (34) neemt de Commissie in dit verband met voldoening nota van het feit dat het plan van de Nederlandse autoriteiten om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het instrument regelmatig te evalueren.
- (86) Ten tweede is de oprichting van deze instelling, doordat de activiteiten van Invest-NL zijn beperkt tot maatregelen waarmee marktfalen wordt aangepakt, een geschikte manier om te garanderen dat het een echte ontwikkelingsbank is

⁴⁸ Met name de artikelen 21 en 22 van de AGVV.

⁴⁹ Zie overweging (22)(b)

waarvan de taken zich beperken tot het aanpakken van de vastgestelde vormen van marktfalen zonder de mededinging op onrechtmatige wijze te verstoren.

- (87) Ten derde merkt de Commissie op dat investeringen door de dochtermaatschappij voor impact investing van Invest-NL kapitaalmaatregelen en financiering voor kapitaalintensieve langetermijnprojecten omvatten zonder dat een commercieel rendement wordt nagestreefd. De Commissie acht het wenselijk dit soort financiering (die niet resulteert in voorspelbare kortlopende kasstromen) te financieren door middel van een kapitaalmaatregel. Bovendien is de jaarlijkse subsidie een geschikte maatregel voor de financiering van de activiteiten van de ontwikkeldochter, die geen aparte aanvullende vergoeding zal krijgen voor de diensten die zij verleent.
- (88) De Commissie concludeert dan ook dat de oprichting van een ontwikkelingsbank met de taakomschrijving van Invest-NL met behulp van een kapitaalinjectie en een jaarlijkse subsidie een geschikt instrument is om de vastgestelde vormen van marktfalen aan te pakken.

5.5. Stimulerend effect

- (89) Een staatssteunmaatregel moet een stimulerend effect hebben, d.w.z. dat hij het gedrag van een onderneming zodanig moet veranderen dat zij bijkomende activiteiten onderneemt die zij zonder de steun niet zou uitvoeren, dan wel in beperktere mate of onder andere voorwaarden zou uitvoeren.
- (90) De Commissie heeft onderzocht of de oprichting van Invest-NL en de financiering die zij ontvangt, op zich een stimulerend effect zal sorteren.
- (91) In de eerste plaats merkt de Commissie op dat geen commercieel rendement wordt verwacht op de kapitaalinjectie van 2,5 miljard EUR in Invest-NL. Dit betekent dat de dochtermaatschappij voor impact investing zonder de kapitaalinjectie van de Nederlandse staat geen financiering van buitenaf zou kunnen aantrekken en zonder de steun niet dezelfde financieringsactiviteiten zou kunnen ontplooiën. Bovendien zou Invest-NL zonder de jaarlijkse subsidie voor de ontwikkeldiensten niet in staat zijn de kosten in verband met de verlening van die diensten te financieren.
- (92) Ten tweede moet met betrekking tot activiteiten van Invest-NL op het gebied van financierings- en ontwikkeldiensten die worden verricht op basis van de groepsvrijstellingsverordeningen, aan alle daarin vastgestelde voorwaarden zijn voldaan, inclusief wat de noodzakelijke aanwezigheid van een stimulerend effect betreft⁵⁰.
- (93) Met betrekking tot financiering onder de in de de-minimisverordening vastgestelde drempel is de Commissie van oordeel dat het beperkte bedrag van die financiering per onderneming en het feit dat er geen gevolgen zijn voor de mededinging ervoor zorgen dat de uitvoering van de-minimisactiviteiten door Invest-NL haar beoordeling van het stimulerend effect van de maatregel onverlet laat.

⁵⁰ Bijvoorbeeld zoals bepaald in artikel 6 van de AGVV.

- (94) Voor de financieringsactiviteiten van Invest-NL onder MEO-voorwaarden zal Invest-NL alleen financiering verlenen op gebieden waar marktfalen wordt vermoed, aangezien die activiteiten zullen voldoen aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden van bestaande algemene vrijstellingsverordeningen of richtsnoeren van de Commissie. Invest-NL zal bijgevolg helpen de financieringskloof te dichten op de markten waar ze actief zal zijn. Zij zal leningen of investeringen beschikbaar maken die voor de eindbegunstigde – zonder Invest-NL – slechts in kleinere hoeveelheden en/of tegen een hogere prijs beschikbaar zouden zijn. Ten tweede zal Invest-NL voorzieningen treffen om crowding-out te voorkomen, zoals beschreven in overweging (25), en zo garanderen dat alleen entiteiten en projecten met onvoldoende markttoegang financiering van Invest-NL kunnen krijgen. De Commissie kan derhalve concluderen dat de door Invest-NL verstrekte financiering een aanvulling zal vormen op marktfinanciering en dat de maatregelen van Invest-NL onder MEO-voorwaarden de financiering die beschikbaar is voor projecten op gebieden waar marktfalen aanwezig is en waar onvoldoende marktfondsen beschikbaar zijn, zullen doen toenemen.
- (95) Met betrekking tot financieringsactiviteiten van Invest-NL die worden gefinancierd uit de financiële instrumenten van de EU (zoals COSME en Horizon 2020) is de Commissie van oordeel dat er een stimulerend effect is om onderstaande redenen. Ten eerste strekken die instrumenten er ook toe marktfalen of suboptimale investeringssituaties aan te pakken. Ten tweede zijn overeenkomstig artikel 209 van het financieel reglement⁵¹ de beginselen van additionaliteit, niet-verstoring van de mededinging op de interne markt en consistentie met de staatssteunbeginselen van toepassing op die instrumenten. De Commissie concludeert derhalve dat de uit de financiële instrumenten van de EU gefinancierde maatregelen het stimulerend effect van de maatregel garanderen.
- (96) In het licht van die elementen concludeert de Commissie dat de maatregelen ten gunste van Invest-NL een stimulerend effect hebben.

5.6. Evenredigheid

- (97) De staatssteunmaatregel moet beperkt blijven tot het minimum dat nodig is om aan te zetten tot de bijkomende investering of activiteit door de betrokken ondernemingen, d.w.z. dat moet worden nagegaan of hetzelfde resultaat niet kan worden bereikt met een kleiner steunbedrag.
- (98) De Commissie merkt op dat de kapitaalinjectie van 2,5 miljard EUR ertoe strekt Invest-NL een voldoende (maar niet-commercieel) rendement te garanderen dat zal worden gebruikt voor kmo's (en grotere ondernemingen) die te kampen hebben met marktfalen bij de toegang tot de nodige financiering. Zoals aangegeven in voetnoot 4 bedragen de totale activa van Invest-NL 0,3 % van het bbp, wat een evenredige omvang lijkt (op relatieve basis kleiner dan de meeste andere ontwikkelingsbanken). De Commissie beschouwt de jaarlijkse

⁵¹ Zie het financieel reglement dat van toepassing is op de algemene begroting van de Unie, beschikbaar op <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9488da5-d66f-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-86606884>

subsidies voor ontwikkelingsdiensten van Invest-NL dan ook als evenredig, aangezien ze zo zijn vastgesteld dat ze de exploitatiekosten van deze dochtermaatschappij (die geen aanvullende vergoeding ontvangt) dekken.

- (99) Wat betreft de activiteiten van Invest-NL op het gebied van financierings- en ontwikkelingsdiensten die worden verricht op basis van de groepsvrijstellingsverordeningen, wordt steun geacht evenredig te zijn indien aan alle daarin vastgestelde voorwaarden is voldaan. Met betrekking tot financiering onder de in de de-minimisverordening vastgestelde drempel is de Commissie van oordeel dat het beperkte bedrag van die financiering per onderneming en het feit dat er geen gevolgen zijn voor de mededinging, ervoor zorgen dat de uitvoering van de de-minimisregelingen door Invest-NL haar beoordeling van de evenredigheid van de maatregel onverlet laat⁵².
- (100) Met betrekking tot de financieringsactiviteiten van Invest-NL merkt de Commissie op dat aan de steunmaatregelen de in de groepsvrijstellingsverordeningen of de staatssteunrichtsnoeren van de Commissie vastgestelde subsidiabiliteitscriteria en bepaalde andere beperkingen (zoals met betrekking tot steunbedragen en steunintensiteiten) zijn verbonden. Wat de MEO-maatregelen betreft, is het steunbedrag (al betreft het eigenlijk geen steun) ook beperkt tot het minimum, aangezien deze maatregelen marktconform zijn en geen selectief voordeel verschaffen.
- (101) Met betrekking tot de uit de financiële instrumenten van de EU gefinancierde activiteiten merkt de Commissie op dat het evenredigheidsbeginsel ook op die instrumenten van toepassing is. In artikel 209 van het financieel reglement is het volgende bepaald: "*Financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties worden aangewend met inachtneming van de beginselen goed financieel beheer, transparantie, evenredigheid, non-discriminatie, gelijke behandeling en subsidiariteit, en met inachtneming van de doelstellingen ervan*". Bovendien is het beginsel van de hefboomwerking krachtens artikel 209 van het financieel reglement van toepassing op financieringsinstrumenten van de EU, wat garandeert dat zij er ook toe strekken cofinanciering, inclusief van particuliere investeerders, aan te trekken.
- (102) In het licht van die elementen, en met name het feit dat elk van de door Invest-NL verrichte activiteiten evenredig zal zijn, concludeert de Commissie dat de steunmaatregelen ten gunste van Invest-NL evenredig zijn.

⁵² De Commissie merkt op dat verschillende elementen duiden op een over het geheel genomen evenredig gebruik van de de-minimisverordening door de lidstaten. In het kader van de herziening van de de-minimisverordening blijkt uit de beschikbare gegevens over het gebruik van de huidige de-minimisverordening dat het merendeel van de begunstigden een vrij beperkt bedrag ontvangt. Uit een vrij grote steekproef blijkt dat het gemiddelde bedrag per begunstigde per jaar minder dan 30 000 EUR bedraagt en dat een overgrote meerderheid minder dan 50 000 EUR per jaar aan steun ontvangt. Ongeveer 69-89 % daarvan ontvangt minder dan 10 000 EUR per jaar. Wat betreft de lidstaten waarvoor de Commissie gedetailleerde gegevens ontving, waren ongeveer 90 % van de begunstigden micro- en kleine ondernemingen en meer dan 95 % kmo's.

5.7. Vermijden van buitensporige negatieve effecten

- (103) De steunmaatregelen ten gunste van Invest-NL hebben om een aantal redenen een beperkt risico op crowding-out. Met name zullen alle door Invest-NL op niveau II uitgevoerde maatregelen mogelijke negatieve effecten op de mededinging tot een minimum beperken.
- (104) Ten eerste zal Invest-NL haar activiteiten verrichten in overeenstemming met de staatssteunregels, wat op zich garandeert dat potentiële negatieve effecten tot een minimum worden beperkt.
- (105) Toekomstige financieringsactiviteiten van Invest-NL onder MEO-voorwaarden zullen afhankelijk worden gesteld van maatregelen om crowding-out te voorkomen, waarbij Invest-NL alleen intervenueert wanneer marktfinanciering niet toereikend of niet beschikbaar is. Dit zal worden gegarandeerd door een aantal verplichte stappen die Invest-NL zal volgen alvorens te investeren in een entiteit. De entiteit waarin wordt geïnvesteerd, zal moeten aantonen dat zij getracht heeft de benodigde financiering op de markt te verkrijgen, maar die niet of niet geheel kon vinden. De Commissie is derhalve van mening dat de maatregelen om crowding-out te voorkomen, die zullen gelden voor alle MEO-activiteiten van Invest-NL, zullen garanderen dat de verstrekte financiering de markt niet zal verstoren.
- (106) Tot slot merkt de Commissie op dat Invest-NL financiering kan verstrekken aan ondernemingen in moeilijkheden. In dat geval zal Invest-NL garanderen dat de financiering wordt verleend op MEO-basis (d.w.z. dat zij geen steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt). Om richtsnoeren en rechtszekerheid te verkrijgen, kunnen de Nederlandse autoriteiten ervoor kiezen dergelijke investeringen bij de Commissie aan te melden met het oog op een besluit waarin wordt vastgesteld dat er geen sprake is van staatssteun.
- (107) In het licht van die elementen concludeert de Commissie dat de oprichting van Invest-NL niet zal leiden tot buitensporige concurrentievervalsingen.

5.8. Conclusie

- (108) Op basis van de bovenstaande beoordeling concludeert de Commissie dat de voorgestelde maatregelen (met name de kapitaalinjectie van 2,5 miljard EUR in de dochtermaatschappij voor impact investing van Invest-NL en de jaarlijkse subsidie van 10 miljoen EUR voor de ontwikkeldochter van Invest-NL) op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verenigbaar zijn met de interne markt.

6. BESLUIT

- (109) De Commissie besluit dat de kapitaalinjectie van 2,5 miljard EUR in de dochtermaatschappij voor impact investing van Invest-NL en de jaarlijkse subsidie van 10 miljoen EUR voor de ontwikkeldochter van Invest-NL (voor zover zij worden gebruikt voor economische activiteiten) staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (110) De Commissie concludeert dat deze steunmaatregelen op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verenigbaar zijn met de interne markt.
- (111) De Commissie herinnert de Nederlandse autoriteiten eraan dat de toestemming voor de maatregelen zich beperkt tot 31 december 2026. Alle plannen om de maatregelen te wijzigen, met name wat betreft verdere financiering, taakomschrijving en duur, moeten bij de Commissie worden aangemeld.
- (112) Deze goedkeuring strekt zich niet uit tot eventuele steun van Invest-NL aan andere ondernemingen, financiële instellingen en mede-investeerders.

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 de internetsite: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Uw verzoek moet elektronisch naar het volgende adres worden gezonden:

Europese Commissie,
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
B-1049 Brussel
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Hoogachtend,

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

VOOR GELIJKLUIDEND AFSCHRIFT
Voor de secretaris-generaal

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur van de Griffie
EUROPESE COMMISSIE