



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 22.6.2011  
COM(2011) 356 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE**

**Scorebord Staatssteun**

**Verslag over de bijdrage van staatssteun aan de Europa 2020-strategie**

**- Voorjaarseditie 2011-**

## INHOUDSOPGAVE

1.	Samenvatting.....	3
1.1.	Onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I) .....	3
1.2.	Milieubescherming.....	4
1.3.	Regionale ontwikkeling .....	5
1.4.	Het midden- en kleinbedrijf (mkb) .....	6
1.5.	De breedbandsector.....	7
1.6.	Werkgelegenheid en opleiding.....	7
2.	Inleiding .....	8
3.	Staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I).....	12
3.1.	Beleidscontext.....	12
3.2.	Regels voor O&O&I-steun .....	14
3.3.	Besluiten over O&O&I-steun - Casestudies .....	16
3.4.	Uitgaven voor O&O&I-steun.....	19
3.5.	Staatssteun en innovatieprestaties.....	22
3.6.	Staatssteun ten behoeve van O&O&I - Conclusie .....	23
4.	Staatssteun ten behoeve van milieubescherming .....	24
4.1.	Beleidscontext.....	24
4.2.	Regels voor staatssteun ten behoeve van milieubescherming.....	26
4.3.	Besluiten over staatssteun ten behoeve van milieubescherming - Casestudies .....	27
4.4.	Uitgaven voor staatssteun ten behoeve van milieubescherming.....	30
4.5.	Staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energiebesparing - Conclusie...	32
5.	Staatssteun ten behoeve van regionale ontwikkeling.....	32
5.1.	Beleidscontext.....	32
5.2.	Regels voor staatssteun ten behoeve van regionale ontwikkeling .....	34
5.3.	Besluiten over regionale steun - Casestudies .....	36
5.4.	Uitgaven voor regionale steun .....	40
5.5.	Staatssteun ten behoeve van regionale ontwikkeling - Conclusie .....	42
6.	Staatssteun voor het mkb .....	42
6.1.	Beleidscontext.....	42

6.2.	Regels voor staatssteun ten behoeve van het mkb .....	43
6.3.	Besluiten over mkb-steun - Casestudies .....	46
6.4.	Uitgaven voor staatssteun ten behoeve van het mkb .....	48
6.5.	Staatssteun ten behoeve van het mkb - Conclusie .....	50
7.	Staatssteun voor de breedbandsector .....	50
7.1.	Beleidscontext .....	50
7.2.	Regels voor staatssteun ten behoeve van breedband.....	51
7.3.	Besluiten over staatssteun ten behoeve van breedband - Casestudie.....	53
7.4.	Uitgaven voor staatssteun aan de breedbandsector .....	55
7.5.	Staatssteun voor de breedbandsector - Conclusie .....	58
8.	Staatssteun ten behoeve van werkgelegenheid en opleiding.....	58
8.1.	Beleidscontext .....	58
8.2.	Regels voor staatssteun ten behoeve van werkgelegenheid en opleiding.....	61
8.3.	Besluiten over staatssteun ten behoeve van werkgelegenheid en opleiding - Casestudies .....	62
8.4.	Uitgaven voor staatssteun ten behoeve van opleiding en werkgelegenheid .....	65
8.5.	Staatssteun ten behoeve van werkgelegenheid en opleiding - Conclusie .....	67
9.	Conclusie.....	67

## 1. SAMENVATTING

Deze voorjaarseditie van het Scorebord Staatssteun geeft een overzicht van de staatssteun voor de sectoren die van bijzonder belang zijn voor de Europa 2020-strategie<sup>1</sup>. Daarbij gaat het om de volgende sectoren: onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I); milieubescherming; regionale ontwikkeling; breedband; mkb; werkgelegenheid en opleiding. Deze editie van het Scorebord schetst voor elk van deze sectoren telkens de beleidscontext, beschrijft het juridische kader waarbinnen steun kan worden verleend, verschaft gegevens over het aantal en soort maatregelen waartoe in de periode 2004-2010 werd besloten, om te besluiten met de daadwerkelijke uitgavengegevens (voor de periode tot en met 2009). Dit is het eerste Scorebord Staatssteun in het kader van de Europa 2020-strategie. Het is de bedoeling dat het als uitgangspunt gaat dienen voor verdere analyse in de komende jaren en dat het, waar mogelijk, wordt aangevuld met een meer kwalitatieve analyse van de doeltreffendheid van de steunmaatregelen.

### 1.1. Onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I)

O&O&I is van cruciaal belang voor de inspanningen om het concurrentievermogen van de Europese economie te versterken en om duurzame groei te garanderen. Daarom ook is O&O&I de hoeksteen geworden van de Europa 2020-strategie.

Staatssteun voor O&O&I dient vooral om financiering te verschaffen wanneer de markten zelf geen optimale uitkomst opleveren doordat zij imperfect functioneren (als gevolg van bijvoorbeeld externaliteiten, collectieve goederen, imperfecte en asymmetrische informatie, falende coördinatie of netwerkfalen). Staatssteun kan alleen voor meer O&O&I helpen te zorgen indien daarmee duidelijk geïdentificeerd marktfalen wordt aangepakt dat belet dat de markten optimale O&O&I-niveaus kunnen bereiken, èn indien de steun zodanig is ontworpen dat verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer tot een minimum beperkt blijven, terwijl de publieke middelen zo doelmatig mogelijk worden ingezet. Toch dient voor ogen te worden gehouden dat staatssteun slechts een van de aanvullende elementen is uit de veel ruimere gereedschapskist die moet worden gebruikt om O&O&I te stimuleren. Evenmin mag staatssteun dienen om de hervormingen uit de weg te gaan die structurele zwakke punten op dit gebied moeten aanpakken.

De EU moet nog aanzienlijke vooruitgang boeken, wil zij tegen 2020 de Europa 2020-doelstelling halen om 3% van het bbp van de EU aan O&O&I te besteden. In 2009 bedroeg dit cijfer al 2,01% van het bbp (zo'n 236,5 miljard EUR), het hoogste percentage ooit - maar nog steeds duidelijk onder de 3%-doelstelling. Er bestaan ook enorme verschillen tussen de lidstaten. De publieke sector was de financieringsbron voor rond één derde van de totale O&O&I-uitgaven in de EU (0,65% van het bbp). In dit totale

---

<sup>1</sup> Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, [COM \(2010\) 2020](#), blz. 23.

bedrag was het aandeel van staatssteun betrekkelijk klein (10,6 miljard EUR, of 0,09% van het bbp in 2009).

In de periode 2004-2010 stelde de Commissie 426 eindbesluiten vast over O&O&I-maatregelen; in 413 van deze zaken ging het om steun die verenigbaar kon worden verklaard, in 12 gevallen bleken de maatregelen geen staatssteun te vormen en voor 1 maatregel werd een negatief besluit vastgesteld (waarin ook de terugvordering van de steun werd geëist). Tussen de inwerkingtreding van het O&O&I-steunkader<sup>2</sup> per 1 januari 2007 en eind 2010 had de Commissie 195 steunregelingen goedgekeurd. In diezelfde periode keurde de Commissie ook nog 44 individuele of ad-hocsteunmaatregelen voor O&O&I goed; daarvan werden er 39 goedgekeurd na een nadere beoordeling.

Volgens de jaarlijkse verslagen die de lidstaten indienen, waren twee lidstaten goed voor meer dan het helft van het totale bedrag van 46,5 miljard EUR dat in de periode 2004-2009 aan O&O&I-steun werd verleend: Duitsland (29%) en Frankrijk (22%). Vijf andere lidstaten waren samen goed voor nog eens één derde van het totaal: Italië (11%), Spanje (9%), het Verenigd Koninkrijk (7%), België (5%) en Nederland (4%).

Lidstaten die als voortrekkers bij innovatie gelden, zijn niet noodzakelijk de lidstaten waar de meeste O&O&I-steun wordt verleend. Er is namelijk bewijsmateriaal voorhanden waaruit blijkt dat topprestaties in deze sector niet rechtstreeks te verbinden zijn met een hoog volume staatssteun, maar veeleer met een goed klimaat en goede algemene investeringsvoorwaarden.

## **1.2. Milieubescherming**

De Europa 2020-strategie heeft van duurzame groei die inzet op een economie die zuiniger omgaat met de hulpbronnen en groener en concurrerder is, een van de topprioriteiten voor de komende jaren gemaakt. Met name werden de volgende doelstellingen geformuleerd: een verlaging van de CO<sub>2</sub>-emissies met 20%, een aandeel van 20% hernieuwbare energie in het EU-energieverbruik en een toename van de energie-efficiëntie met 20%.

Het doel van het staatssteuntoezicht op het gebied van milieubescherming is ervoor te zorgen dat staatssteunmaatregelen een hoger niveau van milieubescherming opleveren dan zonder de steun het geval zou zijn, en erop toe te zien dat de positieve effecten van de steun opwegen tegen de negatieve effecten ervan, vooral waar het gaat om verstoringen van de mededinging en het interstatelijke handelsverkeer. Staatssteun kan noodzakelijk zijn om de EU-milieudoelstellingen te verwezenlijken die niet kunnen worden behaald via marktprikkels of via wet- en regelgeving.

---

<sup>2</sup> Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie, [PB C 323 van 30.12.2006, blz. 1](#)

De steun die de lidstaten hebben verleend, kan in twee categorieën worden onderverdeeld: i) rechtstreekse milieusteun, en ii) verminderingen of vrijstellingen van milieuheffingen. In de periode 2004-2010 heeft de Commissie 347 eindbesluiten vastgesteld in deze sector (waarmee 320 staatssteunmaatregelen werden goedgekeurd), terwijl het aantal maatregelen in het kader van een groepsvrijstelling uitkwam op 219. Het grootste aantal maatregelen betrof de bevordering van energie uit hernieuwbare energiebronnen (120 maatregelen in het kader van een groepsvrijstelling).

In de EU beliep in de periode 2004-2009 staatssteun ten behoeve van milieubescherming 79 miljard EUR. Daarbij namen Duitsland 51% en Zweden 16% van het totaal voor hun rekening (via belastingvrijstellingen). In 2009 bedroeg in de EU deze vorm van staatssteun 13,2 miljard EUR.

### **1.3. Regionale ontwikkeling**

De Europa 2020-strategie maakt van economische, sociale en territoriale cohesie een van de kernpunten van de strategie. Momenteel is regionale staatssteun de horizontale doelstelling met het grootste aandeel van de totale steun aan de be- en verwerkende industrie en de dienstensector.

Daadwerkelijk toezicht op regionale steun is een noodzakelijke voorwaarde om een doelmatig regionale-steunbeleid te kunnen voeren en bij te dragen tot slimme, duurzame en inclusieve groei.

De doelstelling van het staatssteuntoezicht voor regionale steun is om nationale steun mogelijk te maken die bijdraagt tot de ontwikkeling van achterstandsgebieden in de EU op een wijze die verenigbaar is met de regels voor de eengemaakte markt. Daarbij gaat bijzondere aandacht naar de ultraperifere gebieden, om rekening te houden met de specifieke extra kosten die voortvloeien uit de structurele handicaps als gevolg van hun afgelegen geografische ligging en de moeilijkheden om te integreren in de eengemaakte markt.

Het staatssteuntoezicht op regionale steun dient te worden onderscheiden van het cohesiebeleid van de EU. Nationale regionale steun zet immers meer in op achterstandsgebieden, terwijl het regionale beleid van de EU ruimere beleidsdoelstellingen heeft en een groter aantal regio's bestrijkt. Slechts een fractie van de financiering in het kader van het cohesiebeleid valt onder de toepassing van de staatssteunregels, omdat de meeste uitgaven van de Structuurfondsen activiteiten betreffen die niet onder de definitie van staatssteun vallen, zoals bijvoorbeeld algemene infrastructuur.

In de periode 2004-2010 heeft de Commissie 570 eindbesluiten vastgesteld met betrekking tot staatssteunmaatregelen ten behoeve van regionale ontwikkeling. In diezelfde periode hebben de lidstaten in het kader van een groepsvrijstelling 778 maatregelen ten behoeve van regionale ontwikkeling genomen.

In de periode 2004-2009 bedroeg de staatssteun ten behoeve van regionale ontwikkeling 67 miljard EUR; daarvan werd 13 miljard EUR in 2009 verleend. Bijna de helft van de regionale steun (45%) in 2009 werd verleend via slechts vijf maatregelen in Duitsland en Frankrijk.

#### **1.4. Het midden- en kleinbedrijf (mkb)**

De Europa 2020-strategie beklemtoont het rol van het mkb in de Europese economie als motor voor het scheppen van banen en groei. Steun voor het mkb is een belangrijk onderdeel van de Europa 2020-strategie. Met name zijn de bijzondere financieringsproblemen die deze groep ondernemingen ondervindt, een van de zwakke punten in het ondernemingsklimaat die de lidstaten zullen moeten aanpakken. Wanneer marktwerking op zich ontoereikend is, kan staatssteun een aanvullende rol spelen door publieke financiering te verschaffen.

Toch is staatssteuntoezicht van essentieel belang om een gelijk speelveld te handhaven voor alle ondernemingen die op de eengemaakte markt actief zijn, ongeacht de lidstaat waar zij gevestigd zijn. De Commissie dient erop toe te zien dat de maatregelen doelgericht zijn, en ervoor te zorgen dat de steun investeerders niet ontmoedigt, niet wordt gebruikt om ondoelmatige bedrijven in leven te houden, noch mededingingsdistorsies doet ontstaan.

In de periode 2004-2009 heeft de Commissie 139 eindbesluiten vastgesteld met betrekking tot maatregelen die uitsluitend voor het mkb waren bestemd; daarvan ging het in 108 gevallen om risicokapitaal. Drie lidstaten waren goed voor meer dan de helft van alle goedgekeurde risicokapitaalmaatregelen: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië. De overige maatregelen ten behoeve van het mkb betroffen in hoofdzaak Duitsland, Oostenrijk en Slowakije. In de periode 2004-2010 werden zo'n 1 500 maatregelen genomen op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening<sup>3</sup>. Hiervan hadden slechts 28 maatregelen als doelstelling risicokapitaalsteun (die, sinds de inwerkingtreding van de algemene groepsvrijstellingsverordening, kan worden verleend als een maatregel waarvoor een groepsvrijstelling geldt).

In de periode 2004-2009 beliep de totale staatssteun bestemd voor het mkb zo'n 33 miljard EUR (waarvan 4,6 miljard EUR in 2009); het aandeel risicokapitaalsteun daarin bedroeg rond 2,3 miljard EUR. In 2009 waren vier lidstaten goed voor drie kwart van alle mkb-steun: Italië (24%), Duitsland (20%), Frankrijk (18%) en het Verenigd Koninkrijk (14%).

Toch geven deze cijfers over staatssteun voor het mkb geen volledig beeld van het totale volume steun dat deze ondernemingen daadwerkelijk verleend kregen, omdat in deze

---

<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard ("de algemene groepsvrijstellingsverordening"), [PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3](#) (in werking getreden per 29.8.2008).

cijfers alleen de maatregelen zijn opgenomen die als primaire doelstelling "mkb" of "risicokapitaal" hebben. Bij het trekken van conclusies over de waargenomen neerwaartse trend voor het totale volume mkb-steun dient met dit voorbehoud rekening te worden gehouden.

Wat risicokapitaalsteun betreft, dit soort steun lijkt vooral in het Verenigd Koninkrijk te zijn geconcentreerd; in de andere lidstaten is het gebruik van dit instrument nagenoeg verwaarloosbaar.

### **1.5. De breedbandsector**

In de Europa 2020-strategie wordt sterk de nadruk gelegd op het belang van de uitrol van breedband voor de sociale inclusie en het concurrentievermogen van de EU. Ook worden ambitieuze doelstellingen geformuleerd voor de uitrol van breedband, zoals die in de Digitale Agenda zijn vastgelegd, onder meer basisbreedbanddiensten voor alle EU-burgers tegen 2013 en toegang tot veel sneller internet voor alle EU-burgers tegen 2020. De geraamde kosten van elk van deze doelstellingen lopen op tot 60 miljard EUR voor de eerste fase en 270 miljard EUR voor de tweede fase.

Doel van het staatssteuntoezicht in de breedbandsector is het bevorderen van de concurrentie tussen serviceproviders door de ontwikkeling van infrastructuur te stimuleren. Dit moet de welvaart van consumenten helpen te vergroten in de vorm van lagere tarieven en een beter dienstenaanbod. Dit soort investeringen zullen in hoofdzaak gebeuren door commerciële partijen. Toch is het belang van publieke financiering en staatssteun aanzienlijk toegenomen sinds 2008, toen nationale steunmaatregelen ten behoeve van de uitrol van breedband werden uitgewerkt als integrerend onderdeel van omvattende nationale breedbandstrategieën. Dit verklaart waarom het volume staatssteun dat voor de breedbandsector wordt ingezet, fors is toegenomen ten opzichte van het gemiddelde in de periode 2004-2008.

In de periode 2004-2010 heeft de Commissie 64 staatssteunmaatregelen in de breedbandsector goedgekeurd; de meeste daarvan betroffen het Verenigd Koninkrijk. Volgens de jaarlijkse verslagen in de periode 2004-2009 hebben de lidstaten al voor 368 miljoen EUR staatssteun verleend ten behoeve van breedbandnetwerken.

Het gebruik van overheidsmiddelen kan ervoor helpen te zorgen dat zo veel mogelijk Europese burgers toegang krijgen tot sneller internet, zodat zij kunnen profiteren van de voordelen van een kennismaatschappij. Op de geliberaliseerde telecommarkten moet publieke financiering echter omzichtig worden ingezet, om verdringing van particuliere investeringen te voorkomen.

### **1.6. Werkgelegenheid en opleiding**

De Europa 2020-strategie wil een economie bevorderen met veel werkgelegenheid (met een werkgelegenheidsgraad van 75%).



De doelstelling van het staatssteuntoezicht in deze sector is nationale steun voor opleiding en het scheppen van banen mogelijk te maken, met name voor kwetsbare werknemers en werknemers met een handicap. Steunmaatregelen kunnen slechts een beperkte rol spelen bij het bevorderen van banencreatie en opleiding, omdat rechtstreekse werkgelegenheidssteun alleen bestemd is voor werknemers met een handicap en kwetsbare werknemers, terwijl steun met andere doelstellingen (met name regionale steun) ook effecten op de werkgelegenheid kan hebben. Toch neemt de Commissie sinds lang een positief standpunt in ten aanzien van werkgelegenheidssteun, met name wanneer die wordt ingezet om personen aan het werk te helpen die bijzondere problemen ondervinden bij het zoeken naar een baan. De Commissie stelt zich meestal ook positief op tegenover opleidingssteun. Daarom worden de lidstaten aangemoedigd om, waar nodig, hun nationale werkgelegenheids- en opleidingsplannen aan te vullen met doelgerichte staatssteunmaatregelen.

In de periode 2004-2010 heeft de Commissie in totaal 51 staatssteunmaatregelen ten behoeve van werkgelegenheid en opleiding goedgekeurd. Dit lage aantal valt te verklaren doordat de meeste van de opleidings- en werkgelegenheidsmaatregelen die de lidstaten hebben geïntroduceerd, onder groepsvrijstellingsverordeningen vallen. In diezelfde periode werden namelijk 1 005 maatregelen genomen in het kader van een groepsvrijstellingsverordening. Bijna 70% van alle maatregelen die op grond van een groepsvrijstellingsverordening werden geïntroduceerd, werden genomen in vijf lidstaten: Polen, Italië, Spanje, Hongarije en Duitsland. Rond 74% van de opleidingsmaatregelen die op grond van groepsvrijstellingsverordeningen werden genomen, werd ten uitvoer gelegd door Italië, België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Spanje.

In de periode 2004-2009 beliepen de staatssteunuitgaven voor opleiding en werkgelegenheid in totaal rond 22,3 miljard EUR; daarvan was 17,5 miljard EUR bestemd voor werkgelegenheidssteun. In 2009 bedroeg de opleidings- en werkgelegenheidssteun in totaal rond 3,4 miljard EUR. Denemarken, Polen en Italië waren goed voor 84% van de werkgelegenheidssteun die in 2009 werd verleend, terwijl Italië, Duitsland en Spanje samen de helft van alle opleidingssteun voor hun rekening namen.

## 2. INLEIDING

Deze voorjaarseditie van het Scorebord Staatssteun wil een overzicht geven van de situatie op het gebied van staatssteun in de lidstaten voor de sectoren die van bijzonder belang zijn voor de Europa 2020-strategie<sup>4</sup>: O&O&I, milieubescherming, regionale ontwikkeling, breedband, mkb, en werkgelegenheid en opleiding<sup>5</sup>. Deze editie van het

---

<sup>4</sup> Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, [COM \(2010\) 2020](#), blz. 23.

<sup>5</sup> Deze voorjaarseditie van het Scorebord wil niet exhaustief zijn. Niet alle bedrijfstakken die voor de Europa 2020-strategie relevant kunnen zijn (zoals cultuur en media), komen hier aan bod, maar misschien kunnen deze in latere edities van het Scorebord wel worden onderzocht.

Scorebord schetst voor elk van deze sectoren telkens de beleidscontext, beschrijft het juridische kader waarbinnen steun kan worden verleend, verschaft gegevens over het aantal en soort maatregelen waartoe in de periode 2004-2010 werd besloten, om te besluiten met de daadwerkelijke uitgavegegevens (voor de periode tot en met 2009).

Aangezien de Europa 2020-strategie pas in 2010 werd gelanceerd en de recentst beschikbare gegevens over staatssteunuitgaven het jaar 2009 betreffen, is het natuurlijk te vroeg om in dit stadium al conclusies te trekken met betrekking tot de vraag hoe het beleid inzake staatssteuntoezicht concreet heeft bijgedragen tot de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Toch is deze editie van het Scorebord uitdrukkelijk bedoeld als de eerste editie die staatssteun in het kader van de Europa 2020-strategie wil situeren, en kan zij misschien dienen als uitgangspunt voor verdere analyse in de komende jaren, waar mogelijk aan te vullen met een meer kwalitatieve analyse van de doeltreffendheid van de steunmaatregelen.

Toen de Europese Raad eind maart 2010 het voorstel van de Commissie steunde, concludeerde hij dat innovatie en concurrentievermogen van fundamenteel belang zijn voor de Europa 2020-strategie - samen met milieubescherming en sociale inclusie. Het EU-mededingingsbeleid, en met name het beleid inzake staatssteuntoezicht, is een cruciaal onderdeel van de Europa 2020-strategie. Mededinging is geen doel op zich, maar net een middel om de concurrentiekracht van Europese markten te versterken in het belang van bedrijven en consumenten - met een ruimer aanbod van betere producten tegen scherpere prijzen als resultaat. Concurrentie stimuleert de productiviteit en de schepping van groei en banen.

De doelstellingen van het staatssteuntoezicht zijn: i) het totale volume staatssteun beperken ("minder steun"); ii) ervoor zorgen dat, wanneer steun wordt verleend, de mededinging daardoor niet wordt beperkt, maar dat daarmee marktfalen wordt aangepakt in het belang van de samenleving als geheel ("betere steun"); iii) onverenigbare steun daadwerkelijk voorkomen of doen terugvorderen, en iv) een gelijk speelveld op de eengemaakte markt garanderen (geen verstoring van het interstatelijke handelsverkeer). Het staatssteuntoezicht is van bijzonder belang in situaties van crisis en begrotingsbeperkingen in de lidstaten. Tijdens de crisis heeft de Commissie laten zien dat haar staatssteuninstrumenten flexibel zijn, met name door een reeks mededelingen goed te keuren die de financiële stabiliteit moesten beschermen en een gelijk speelveld verzekeren, terwijl toch de nodige rechtszekerheid werd geboden, en dit voor zowel financiële instellingen als de reële economie<sup>6</sup>.

#### **Voor de Europa 2020-strategie werden drie kerndoelen geselecteerd:**

- slimme groei - voor een economie op basis van kennis en innovatie;

---

<sup>6</sup> Informatie over staatssteun verleend als reactie op de crisis is te vinden in hoofdstuk 3 van het Scorebord Staatssteun - Verslag over door de EU-lidstaten verleende staatssteun - Najaarseditie 2010 ([COM\(2010\) 701](#)). In de volgende najaarseditie van het Scorebord Staatssteun zullen deze gegevens worden geactualiseerd.

- duurzame groei - voor een groenere, competitievere economie waarin efficiënter met hulpbronnen wordt omgesprongen;
- inclusieve groei - voor een economie met veel werkgelegenheid en economische, sociale en territoriale cohesie.

Het beleid inzake staatssteuntoezicht kan bijdragen tot het behalen van de deze drie kerndoelstellingen. In de Europa 2020-strategie worden diverse prioriteiten bepaald waarvoor staatssteuninstrumenten een van de onderdelen van een beleidsmix zijn, die kunnen worden ingezet om bij te dragen tot de volgende "vlaggenschipinitiatieven":

- (1) een Innovatie-Unie;
- (2) een digitale agenda voor Europa;
- (3) een Europa dat efficiënt gebruik maakt van zijn hulpbronnen;
- (4) een industriebeleid dat een antwoord biedt op de globalisering<sup>7</sup>, en
- (5) nieuwe vaardigheden en banen.

Het staatssteuntoezicht wil de lidstaten helpen om steun doelgerichter te maken door steun nauwer af te stemmen op het versterken van het concurrentievermogen en/of het verkleinen van de regionale en sociale verschillen. Met andere woorden, het wil ervoor zorgen dat de steun marktfalen aanpakt en de mededinging niet verstoort, tenzij dat passende compenserende voordelen oplevert. Meestal gaat het bij dit soort steun om horizontale doelstellingen die aan bod komen in specifieke steunkaders en richtsnoeren, zoals die voor O&O&I, risicokapitaal, het mkb, milieubescherming en opleiding. Specifieke steunkaders en richtsnoeren dragen in dit opzicht ertoe bij dat, wanneer lidstaten op de markt interveniëren, de kans groter is dat overheidsmiddelen worden ingezet om het vastgestelde marktfalen ook daadwerkelijk aan te pakken.

Het huidige staatssteuntoezicht is een "drietrapssysteem": groepsvrijstelling, standaardbeoordeling en nadere beoordeling. Bij maatregelen waarvoor een groepsvrijstelling geldt, gaat het onder meer om maatregelen die zijn vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding bij de Commissie - en die dus ten uitvoer kunnen worden gelegd zonder dat de Commissie vooraf toestemming dient te geven. Op maatregelen die zijn aangemeld, wordt in beginsel een standaardbeoordeling toegepast. Alleen in gevallen waarin de twijfel niet kan worden weggenomen, wordt een nadere beoordeling uitgevoerd. Met deze tweesporigenbenadering kan de Commissie zich bij haar onderzoek toespitsen op de steunmaatregelen die het meest verstoring zijn.

---

<sup>7</sup> In lijn met de toezeggingen van de G20 blijft de EU zich verzetten tegen protectionisme in al zijn vormen en probeert zij negatieve effecten van interne EU-beleidsinitiatieven op handel en investeringen tot een minimum te beperken.

Deze voorjaarseditie van het Scorebord geeft een overzicht van de steun zoals de lidstaten die hebben gemeld voor elk van de betrokken categorieën staatssteun, gesitueerd binnen hun juridische context en beleidscontext. Het gaat hierbij om O&O&I-steun (deel 3), steun ten behoeve van milieubescherming en energiebesparing (deel 4), steun ten behoeve van regionale ontwikkeling (deel 5), steun ten behoeve van het mkb (deel 6), steun voor breedbandnetwerken (deel 7), en werkgelegenheids- en opleidingssteun (deel 8).

De cijfers in dit verslag zijn gebaseerd op de jaarlijkse verslagen die lidstaten over bestaande regelingen hebben ingediend overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie<sup>8</sup> en bijlage III A bij die verordening, waarin is vastgelegd hoeveel en welke gegevens de lidstaten de Commissie precies moeten verschaffen<sup>9</sup>. De gegevens zijn gebaseerd op de informatie die lidstaten hebben verstrekt in hun aanmeldingen overeenkomstig artikel 2 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad<sup>10</sup>.

In de cijfergegevens over uitgaven met betrekking tot staatssteun zijn de bijdragen uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds niet meegerekend. In de periode 2007-2013 maken deze fondsen zo'n 36% van de EU-begroting uit. Dit vertegenwoordigt bijna 347 miljard EUR uitgaven in de betrokken periode, toegespitst op drie doelstellingen: convergentie, regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid, en territoriale samenwerking.

Slechts een fractie van de financiering in het kader van het cohesiebeleid valt onder de toepassing van de staatssteunregels, omdat de meeste uitgaven algemene infrastructuurwerkzaamheden of niet-economische activiteiten betreffen<sup>11</sup>. Hoe dan ook is de inachtneming van de staatssteunvoorschriften een uitdrukkelijke voorwaarde om voor de Structuurfondsen in aanmerking te kunnen komen.

---

<sup>8</sup> [PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1](#)

<sup>9</sup> De in deze editie van het Scorebord gepresenteerde gegevens over staatssteunuitgaven betreffen alle maatregelen waarbij de lidstaten staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU (ex artikel 87, lid 1, VEG) hebben verleend ten faveure van de be- en verwerkende industrie en de dienstensector. Niet verwerkt zijn de gegevens met betrekking tot de landbouw, de visserij en de transportsector, alsmede staatssteun verleend in het kader van de crisis (steun aan de financiële sector en de reële economie). Om de onderliggende trends te laten zien, en aansluitend bij de najaarseditie 2010 van het Scorebord, betreffen de gegevens de periode 2004-2010 (aantal besluiten en goedgekeurde bedragen). Wat uitgaven betreft, zien de laatst beschikbare gegevens op 2009.

<sup>10</sup> [PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1](#)

<sup>11</sup> Het overgrote deel van de regionale uitgaven gaat naar convergentieregio's (vooral die regio's met een bbp per hoofd van de bevolking van minder dan 75% van het EU-gemiddelde), om hen te helpen hun infrastructuur te verbeteren en hun economische en menselijke potentieel te ontwikkelen. Daarnaast komen alle lidstaten in aanmerking voor financiering ten behoeve van innovatie en onderzoek, duurzame ontwikkeling, en beroepsopleiding in hun regio's met de grootste achterstand. Een kleiner bedrag gaat naar grensoverschrijdende en interregionale samenwerkingsprojecten.

### 3. STAATSTEUN VOOR ONDERZOEK, ONTWIKKELING EN INNOVATIE (O&O&I)

#### 3.1. Beleidscontext

O&O&I is een van de cruciale elementen bij de inspanningen om het concurrentievermogen van de EU-economie te versterken en duurzame groei te garanderen. Daarom ook is O&O&I de hoeksteen geworden van de Europa 2020-strategie<sup>12</sup>, als een van de vlaggenschipinitiatieven van die strategie.

De Europa 2020-strategie bepaalde als doelstelling voor 2020 dat 3% van het bbp van de EU naar O&O zou gaan. Toch wordt erkend dat "[h]et niet alleen [gaat] om de absolute bedragen die aan O&O worden besteed; Europa moet het accent verleggen naar het effect en de samenstelling van de onderzoeksuitgaven, en ook de voorwaarden voor investeringen van de particuliere sector in O&O verbeteren [in de EU]"<sup>13</sup>. Ook wordt uitdrukkelijk verwezen naar de rol van het beleid inzake staatssteuntoezicht dat "de[ze] doelstellingen [...] dichterbij [kan] brengen door initiatieven voor innovatievere, efficiëntere en groenere technologie te stimuleren en ondersteunen. Het moet gemakkelijker worden om overheidssteun te krijgen voor investeringen, durfkapitaal en financiering voor onderzoek en ontwikkeling".<sup>14</sup> Toch is het belangrijk te beklemtonen dat de staatssteunvoorschriften slechts één element zijn in het O&O&I-beleid en dat staatssteun maar een onderdeel vormt van de ruimere O&O-uitgaven. Ook al is bijvoorbeeld uit recent economisch onderzoek gebleken dat een fiscale behandeling van O&O waarbij de nadruk meer ligt op fiscale prikkels dan op rechtstreekse subsidies, een positief effect heeft op de doelmatige besteding van middelen voor O&O in alle EU-lidstaten<sup>15</sup>, vallen fiscale prikkels voor O&O&I toch grotendeels buiten het toepassingsbereik van de staatssteunregels omdat het maatregelen van algemene strekking betreft<sup>16</sup>.

In haar mededeling over het Europa 2020-vlaggenschipinitiatief "Innovatie-Unie"<sup>17</sup> beschrijft de Commissie wat volgens haar moet gebeuren om innovatie te stimuleren en om het O&O&I-beleid weer te concentreren op de uitdagingen waar de samenleving voor

---

<sup>12</sup> Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, [COM \(2010\) 2020](#), blz. 14.

<sup>13</sup> Zie Europa 2020-kerninitiatief Innovatie-Unie, [COM\(2010\) 546 definitief](#), blz. 10. Het [Innovatie-Unie Scorebord 2010](#) laat zien dat de grootste kloof die is tussen de belangrijkste concurrenten in de categorie "bedrijfactiviteiten", waartoe onder meer zakelijke O&O-uitgaven behoren.

<sup>14</sup> Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, [COM \(2010\) 2020](#), blz. 23.

<sup>15</sup> A. Conte, P. Schweizer, A. Dierx en F. Ilzkovitz, [An analysis of the efficiency of public spending and national policies in the area of R&D](#), Occasional papers, DG Ecfm, september 2009.

<sup>16</sup> Zie, voor voorbeelden van algemene fiscale maatregelen, de Spaanse regeling "Verlaging van de belasting op immateriële activa" (steunmaatregel [N 480/2007](#)) en de Italiaanse maatregel "O&O-belastingkrediet" (steunmaatregel [N 507/2007](#)). Voorbeelden van andere algemene maatregelen zijn de Deense zaak "Instellingen voor technologietransfer (GTS)" (steunmaatregel [N 617/2008](#)) en de Ierse maatregel "Nationaal ontwikkelingsplan 2007-2013" (steunmaatregel [N 374/2009](#)).

<sup>17</sup> Mededeling van de Europese Commissie "Europa 2020-kerninitiatief - Innovatie-Unie", [COM\(2010\) 546 definitief](#)

staat, zoals klimaatverandering, energie-efficiëntie en doelmatig gebruik van hulpbronnen, gezondheid en demografische verschuivingen. Op zijn bijeenkomst van 4 februari 2011 heeft de Europese Raad zich geconcentreerd op twee sectoren, energie en innovatie, die van cruciaal belang zijn voor de toekomstige groei en welvaart van Europa. Hij heeft een aantal prioritaire acties vastgesteld die aanzienlijk zullen bijdragen tot het aanjagen van de groei en het scheppen van banen en tot het stimuleren van het concurrentievermogen van Europa<sup>18</sup>.

De Innovatie-Unie zal worden uitgebouwd samen met het vlaggenschipinitiatief "Industriebeleid in een tijd van mondialisering", dat het strategische kader uittekent om een sterke, gevarieerde en concurrerende industriële basis in de EU te ondersteunen. Met dit initiatief wordt beklemtoond hoe belangrijk concurrerende markten zijn als aanjagers van innovatie en efficiëntiewinsten en als prikkel voor ondernemingen om hun productiviteit te vergroten. Ook wordt onderstreept dat "[c]ontrolle op staatssteun van essentieel belang [is] om verstoringen op de interne markt te voorkomen; bovendien draagt de opstelling van staatssteunregels bij tot de bevordering van het concurrentievermogen van de industrie in de EU. Staatssteunregels bieden een kader dat de investeringen van de lidstaten oriënteert op het uit de weg ruimen van geconstateerde tekortkomingen op de markt."<sup>19</sup> De centrale vraag is dus hoe lidstaten kunnen ingrijpen om deze doelstelling te bereiken, en welke rol in dat verbond voor de staatssteunvoorschriften is weggelegd.

Bovendien moeten de lidstaten, onder druk van begrotingsbeperkingen, een moeilijk evenwicht proberen te vinden tussen het bijsturen van de overheidsbestedingen en het veiligstellen van groeivriendelijke uitgaven<sup>20</sup>. Ook al is de meest doeltreffende methode om innovatie te stimuleren het versterken van de concurrentie en het nemen van algemene maatregelen die de juiste voorwaarden moeten tot stand brengen, toch kan staatssteun - onder bepaalde omstandigheden - de geschikte keuze zijn om aan te zetten tot meer particuliere O&O&I-investeringen en om vastgesteld marktfalen aan te pakken.

De meest relevante vormen van marktfalen voor O&O&I zijn positieve externaliteiten (waarbij de voordelen voor de samenleving groter zijn dan de particuliere voordelen voor een bepaalde onderneming die in O&O&I investeert), collectieve goederen (waarbij de uitkomst van een bepaalde activiteit niet kan worden beschermd tegen gebruik door concurrenten van de onderneming die oorspronkelijk in de O&O&I investeerde), imperfecte en asymmetrische informatie, en falende coördinatie en netwerkfalen. Staatssteun kan de prikkels voor particuliere ondernemingen helpen om te buigen, zodat zij in O&O&I investeren.

---

<sup>18</sup> Zie de conclusies van de [bijeenkomst van de Raad van 4 februari 2011](#)

<sup>19</sup> Mededeling "Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering. Concurrentievermogen en duurzaamheid centraal stellen", [COM\(2010\) 614](#), blz. 10.

<sup>20</sup> Uitgaven voor innovatie wordt uitdrukkelijk genoemd als een van de categorieën van groeivriendelijke uitgaven in bijlage 2 (*Macro-Economic Report*) bij de Jaarlijkse groeianalyse. Op de Europese Raad van 4 februari 2011 werd overeengekomen dat "[b]ij het consolideren van hun begrotingen de lidstaten prioriteit [dienen] te geven aan voor de lange termijn bestemde groeivriendelijke uitgaven op gebieden als onderzoek en innovatie, onderwijs en energie".

Wanneer staatssteun echter wordt gebruikt om nationale ondernemingen te beschermen, ondoelmatige ondernemingen in leven te houden, de mededinging te verstoren en gefragmenteerde markten kunstmatig in stand te houden, kan dat resulteren in een daling van het totale volume O&O&I en van de economische groei. Een onderneming die steun ontvangt, zal haar positie op de markt namelijk meestal versterken en concurrenten kunnen daardoor het rendement op hun investeringen zien dalen. Voorts kunnen de prikkels voor innovatie op het niveau van de begunstigde afzwakken wanneer de steun resulteert in een zachte budgetbeperking voor de begunstigde. De steun kan ook ertoe leiden dat ondoelmatige ondernemingen steun verleend krijgen of dat de begunstigde daarmee zijn uitsluitingsgedrag of marktmacht kan uitbreiden.

Staatssteun kan dus alleen voor meer O&O&I helpen te zorgen indien daarmee duidelijk geïdentificeerd marktfalen wordt aangepakt dat de markten belet om optimale O&O&I-niveaus te bereiken, en indien de steunmaatregel zodanig is ontworpen dat verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer tot een minimum beperkt blijven terwijl de publieke middelen zo doelmatig mogelijk worden ingezet. (Een treffend voorbeeld hiervan is het Gaya-project, dat in de tekstbox in punt 3.3 wordt beschreven.)

Toch dient voor ogen te worden gehouden dat staatssteun slechts een van de instrumenten is uit de veel ruimere gereedschapskist die moet worden gebruikt om O&O&I te stimuleren. Evenmin mag staatssteun dienen om de hervormingen uit de weg te gaan die structurele zwakke punten op dit gebied moeten aanpakken.

### **3.2. Regels voor O&O&I-steun**

De regels voor staatssteun ten behoeve van O&O&I werden herzien in het kader van de Lissabon-strategie, omdat was gebleken dat het O&O&I-niveau niet optimaal was voor de economie. Doel van O&O&I-steun moet het zijn bij te dragen tot een hoger volume particuliere investeringen in deze sector, hetgeen dan uiteindelijk een hogere groei in de EU moet opleveren.

Het O&O&I-steunkader van 2006<sup>21</sup> en de algemene groepsvrijstellingsverordening van 2008<sup>22</sup> vormen de rechtsgrondslag voor de beoordeling van O&O&I-steunmaatregelen. Dit jaar zal de Commissie een middenevaluatie uitvoeren van het steunkader, waarbij zij een balans zal opmaken van de recente beschikkingspraktijk en al enkele eerste voorstellen zal doen voor praktische aanpassingen die bij de herziening van het steunkader in 2013 zouden kunnen worden overwogen.

---

<sup>21</sup> Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie, [PB C 323 van 30.12.2006, blz. 1](#) (inwerking getreden per 1.1.2007).

<sup>22</sup> Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard ("de algemene groepsvrijstellingsverordening"), [PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3](#) (in werking getreden per 29.8.2008).

## **De algemene groepsvrijstellingsverordening**

De algemene groepsvrijstellingsverordening is, evenals het steunkader, van toepassing op zowel O&O- als innovatiemaatregelen.

Daarbij gaat het om de volgende maatregelen: steun voor O&O-projecten; steun voor technische haalbaarheidsstudies; mkb-steun ter dekking van kosten voor industriële eigendomsrechten; steun aan jonge, innoverende kleine ondernemingen; steun voor diensten inzake innovatieadvies en innovatieondersteuning; steun voor het uitlenen van hooggekwalificeerd personeel, en O&O-steun in de landbouw- en visserijsector.

## **Het O&O&I-steunkader**

Het O&O&I-steunkader zet uiteen welke voorwaarden de lidstaten in acht moeten nemen wanneer zij steun ten behoeve van O&O&I willen verlenen. Tegelijk biedt het lidstaten de nodige ruimte om hun O&O&I-steun te laten aansluiten bij hun nationale specifieke kenmerken. Het steunkader van 2006 wil het voor lidstaten eenvoudiger maken om de steun beter af te stemmen op vastgesteld marktfalen. Het besteedt bijzondere aandacht aan de behoeften van het mkb, dat het meest te lijden heeft van marktfalen, maar biedt ook talrijke mogelijkheden voor grote ondernemingen om steun te ontvangen, als daar goede redenen voor zijn. Staatssteun moet de ontvanger van de steun ertoe brengen zijn gedrag aan te passen zodat hij daarmee zijn volume O&O&I-werkzaamheden opdrijft.

Het steunkader ziet op steunmaatregelen voor uiteenlopende O&O&I-werkzaamheden: O&O-projecten; technische haalbaarheidsstudies; industriële eigendomsrechten voor het mkb; jonge, innoverende kleine ondernemingen; adviesdiensten voor proces- en organisatie-innovatie; diensten voor innovatieadvies en innovatieondersteuning; het uitlenen van hooggekwalificeerd personeel, en innovatieclusters. Het bevat ook specifieke regels voor de landbouw en de visserij.

De regels worden toegepast op basis van een verfijnde economische analyse. Voor maatregelen waarmee hoge steunvolumes gemoeid zijn en waarbij het risico op een verstoring van de mededinging en het handelsverkeer het grootst is, vindt een nadere beoordeling plaats, terwijl voor maatregelen met geringere steunbedragen een lichtere beoordeling plaatsvindt op grond van algemeen geldende criteria (*per se*-regels) of zelfs een vrijstelling van de verplichting tot voorafgaande aanmelding kan gelden op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

Voor O&O-projecten onderscheidt het steunkader drie categorieën steun, afhankelijk van de vraag hoe ver het specifieke onderzoek van de markt af staat: fundamenteel onderzoek, industrieel onderzoek en experimentele ontwikkeling. Deze indeling sluit aan bij die uit het Frascati-handboek *Measurement of Scientific and Technological Activities*<sup>23</sup>. Aan de hand hiervan kunnen de verschillende steunintensiteiten worden bepaald, afhankelijk van de omvang van het marktfalen waarmee het onderzoeksproject te kampen heeft.

Daarnaast wordt ook het nodige houvast geboden met betrekking tot de vraag of er sprake is van staatssteun bij O&O&I-projecten die worden uitgevoerd in samenwerking tussen ondernemingen en door de overheid gefinancierde onderzoeksorganisaties. Zo is er meer rechtszekerheid gekomen voor onderzoeksorganisaties, hun contractonderzoek en hun onderzoekssamenwerking.

---

<sup>23</sup> van de Organisatie voor Economische Ontwikkeling en Samenwerking (OESO), 2002.



Hiermee zouden publieke onderzoeksorganisaties een grotere rol moeten kunnen krijgen en zou de publieke-private samenwerking moeten worden gestimuleerd.

### **Verenigbaarheid van de steun na een nadere beoordeling**

Wanneer de steun voor één begunstigde specifieke drempels uit het steunkader overschrijdt, moet deze individueel worden aangemeld, omdat het risico op concurrentievervalsing in dat geval groter is. De beoordeling van de steun vindt plaats overeenkomstig het steunkader en kijkt naar de effecten op de mededinging en de bijdrage van het O&O-project aan het behalen van doelstellingen van gemeenschappelijk belang.

### **3.3. Besluiten over O&O&I-steun - Casestudies**

In de periode 2004-2010 heeft de Commissie 426 eindbesluiten vastgesteld met betrekking tot O&O&I-maatregelen, waarvan 12 zaken die geen staatssteun inhielden en 413 besluiten waarin de steun verenigbaar bleek te zijn. De Commissie stelde één gedeeltelijk negatief besluit vast, waarbij terugvordering van de steun werd gelast (steunmaatregel C 31/2004 - Duitsland - Magog Schiefergruben GmbH & Co. KG). In 2004 bedroeg het aantal in deze sector goedgekeurde steunmaatregelen 38. In de twee daaropvolgende jaren nam het toe met telkens rond 70 per jaar, vooral doordat nu ook nieuwe lidstaten in het totale aantal voorkwamen en doordat het aantal Duitse zaken is toegenomen.

Sinds de inwerkingtreding van het O&O&I-steunkader per 1 januari 2007 en tot eind 2010 heeft de Commissie 195 staatssteunregelingen goedgekeurd, waarvan er 143 zuivere O&O-regelingen waren, 14 regelingen met nadruk op innovatie, en 38 gemengde maatregelen (waarmee zowel O&O- als innovatiedoelstellingen werden nagestreefd). Daarnaast heeft de Commissie nog eens 44 individuele toepassingen van een regeling of ad-hocsteunmaatregelen ten behoeve van O&O goedgekeurd; in 39 gevallen daarvan gebeurde dit na een nadere beoordeling (waaronder 2 gevallen waarvoor de formele onderzoekprocedure was ingeleid)<sup>24</sup>. Voorts monitorde zij in totaal 192 individuele maatregelen die waren verleend in het kader van goedgekeurde steunregelingen, en waarvan het steunbedrag meer dan 3 miljoen EUR bedroeg, maar die niet individueel hoefden te worden aangemeld.

Het aantal maatregelen dat op grond van het O&O&I-steunkader werd goedgekeurd, bedroeg aanvankelijk 64 in 2007, een niveau dat vergelijkbaar was met dat in de voorgaande jaren. Daarna nam het toe tot rond 110 in 2008, grotendeels door het

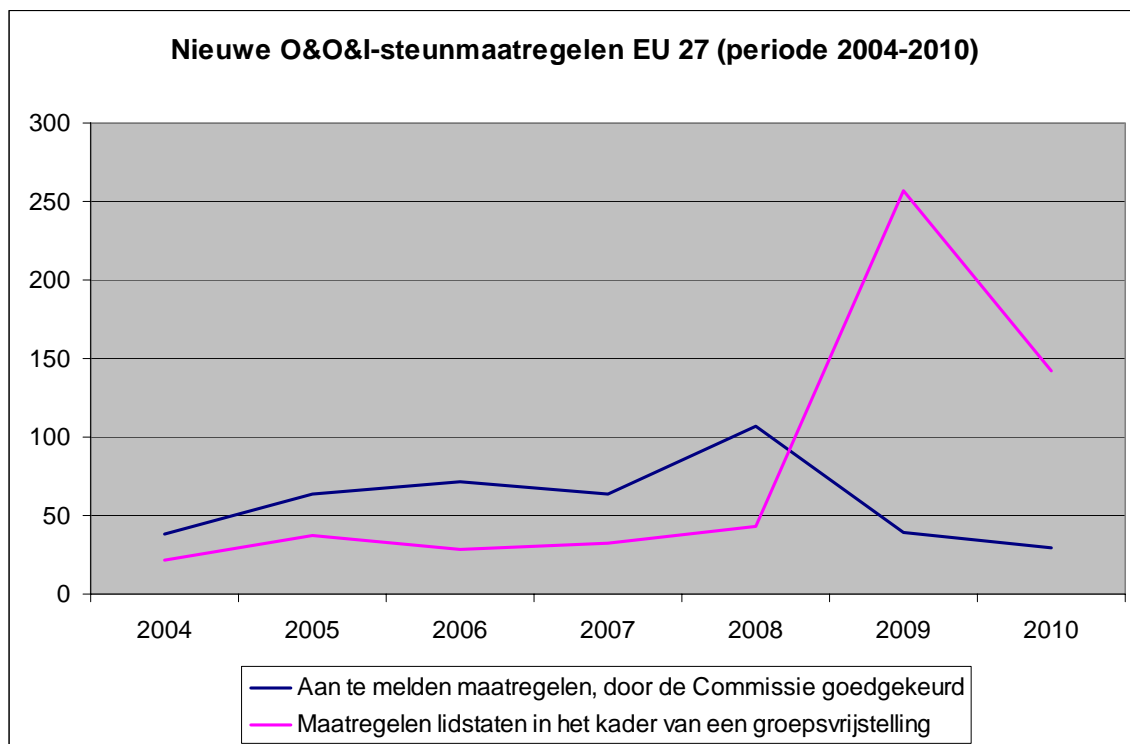
---

<sup>24</sup> Nog twee andere maatregelen werden ingetrokken, één tijdens de fase van het voorlopige onderzoek en een tweede na de inleiding van de formele onderzoekprocedure. De 39 zaken waarin een nadere beoordeling plaatsvond (daarvan werden er 24 door Frankrijk aangemeld), vertegenwoordigen in totaal meer dan 2 miljard EUR staatssteun. Daarbij gaat het om zo uiteenlopende sectoren als geavanceerde nanosubstraten, motoronderdelen en nieuwe composietmaterialen voor vliegtuigstructuren, intelligent energiebeheer, automatische verwerking van multimediatechnologie, High-field MRI, CMOS-derivatieve processen voor SoC-technologie, brandstofcellen power modules, nieuwe methoden voor de productie van biobrandstoffen, en kunststoffen.

aanzienlijke aantal Duitse (26) en Spaanse (24) maatregelen. De voorbije twee jaar viel dan weer een aanzienlijke daling waar te nemen. Rond 40 maatregelen werden goedgekeurd in 2009 en rond 30 in 2010. Dit verschijnsel valt ook te verklaren doordat in de tweede helft van 2008 de algemene groepsvrijstellingsverordening in werking trad, waardoor O&O&I-steun kan worden verleend zonder dat die vooraf door de Commissie hoeft te worden getoetst<sup>25</sup>.

Het aantal O&O&I-maatregelen dat lidstaten in het kader van een groepsvrijstelling hebben geïntroduceerd, kwam in diezelfde periode (2004-2010) uit op 559<sup>26</sup>. Bijna 60% van al deze maatregelen werden genomen door vier lidstaten: Italië (109), Polen (79), Spanje (73) en Duitsland (67).

Onderstaande grafiek laat de trends voor O&O&I-maatregelen in de periode 2004-2010 zien.



Uitgesplitst naar het soort gesteunde activiteiten, werd van alle O&O&I-maatregelen die in het kader van de algemene groepsvrijstellingsverordening werden verleend, in 100 gevallen steun verleend voor fundamenteel onderzoek, in 299 gevallen steun voor industrieel onderzoek en in 290 gevallen voor experimentele ontwikkeling. Uitgesplitst naar de doelstellingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening, betroffen 109

<sup>25</sup> Voordien was O&O-steun alleen vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding indien de steun voor het mkb was bestemd.

<sup>26</sup> Daarvan werden er 256 geïntroduceerd in 2009 en 142 in 2010.

maatregelen industriële-eigendomsrechten voor het mkb, 54 maatregelen jonge innoverende ondernemingen, 115 maatregelen technische haalbaarheidsstudies, 79 maatregelen diensten inzake innovatieadvies en innovatieondersteuning, 54 maatregelen O&O in de landbouw en de visserij, en 39 maatregelen het uitlenen van hooggekwalificeerd personeel.

Onderstaande tekstbox geeft twee voorbeelden van maatregelen die lidstaten hebben genomen om O&O&I-investeringen te stimuleren. De eerste is een maatregel die Spanje in het kader van een groepsvrijstelling heeft genomen ten behoeve van de automotieve sector. De tweede is een Franse individuele steunzaak met betrekking tot technologieën voor biobrandstoffen, waarbij ook bepaalde compenserende maatregelen zijn genomen om concurrentieverstorende effecten te neutraliseren.

#### **Plan concurrentievermogen automotieve sector (Spanje - steunmaatregel X 59/2009)**

In 2009 stelde Spanje de Commissie in kennis van een maatregel in het kader van een groepsvrijstelling die het concurrentievermogen van de automotieve sector moest verbeteren. Deze omvatte steun ten behoeve van het milieu, O&O- en innovatieactiviteiten, en opleiding. Voor de financiering van de investeringen die in 2009 werden uitgevoerd, was 800 miljoen EUR uitgetrokken.

Wat O&O&I betreft, kon steun worden verleend ten behoeve van experimentele ontwikkeling en technische haalbaarheidsstudies. De begunstigden konden mkb-bedrijven en grote ondernemingen zijn. In lijn met de voorwaarden van de algemene groepsvrijstellingsverordening kon het mkb een verhoging van de steunintensiteit krijgen. De steun werd verleend in de vorm van subsidies en zachte leningen.

In 2009 was de steun in het kader van deze regeling (194 miljoen EUR) goed voor meer dan twee derde van alle O&O&I-steun die in Spanje wordt verleend voor maatregelen die onder een groepsvrijstelling vallen, en voor rond 20% van alle O&O&I-steun die in de EU wordt verleend voor maatregelen die onder een groepsvrijstellingsverordening vallen.

#### **Het Gaya-project (Frankrijk - steunmaatregel N 493/2009)**

In 2009 meldde Frankrijk bij de Commissie zijn voornemen aan om het Gaya-onderzoeksprogramma ten uitvoer te leggen. Dit programma moest technologieën voor de productie van biobrandstoffen van de tweede generatie ontwikkelen. De projectleider, de groep GdF Suez, en zijn partners willen een pre-industrieel O&O-demonstratieproject ontwikkelen voor het testen van vergassingsprocessen voor biomassa in alle fasen van de productieketen. Deze installatie zal nadien, in het kader van een programma voor O&O-samenwerking, worden gebruikt in een industriële fase. Voor dit project dat zeven jaar zal lopen, wordt gerekend met een totaal budget van 46,5 miljoen EUR.

Na een diepgaand onderzoek heeft de Commissie in 2010 toestemming gegeven voor 18,9 miljoen EUR steun aan het programma. Zij was immers tot de bevinding gekomen dat het O&O-project aanzienlijke voordelen zou opleveren in termen van verspreiding van wetenschappelijke kennis, milieubescherming, ruimtelijke ordening en vermindering van de energieafhankelijkheid van de EU. Omdat de eventuele commerciële voordelen van het Gaya-project echter niet vóór 2020-2030 te verwachten vallen, was publieke financiering nodig voor het project. De Commissie wilde vooral voorkomen dat de verdeling van toekomstige

intellectuele-eigendomsrechten tussen GdF Suez en haar onderzoekspartners de mededingingsvoorwaarden op de markt voor biomethaan in de toekomst zouden verstoren. GdF Suez deed de toezegging af te zien van de uitsluitende rechten die zij van haar partners voor hun technologieën zou krijgen. Daardoor zouden de door de steun veroorzaakte concurrentieverstoreningen beperkt blijven, met name omdat de toekomstige demonstratiefabriek zal open staan voor andere stakeholders uit de sector. Ten slotte kon dankzij de aanwezigheid van vooraanstaande Europese concurrenten en doordat het project verschilde van andere mogelijke technologieën, de concurrentiedruk op de energiemarkten gehandhaafd blijven. De steun werd verleend in het kader van een steunregeling van het Franse agentschap voor milieu en energiebeheer ADEME die in maart 2010 door de Commissie was goedgekeurd.

### 3.4. Uitgaven voor O&O&I-steun

In het vlaggenschipinitiatief Innovatie-Unie is, zoals reeds werd aangegeven, voor de hele EU als doelstelling bepaald dat 3% van het bbp van de EU (publieke en particuliere uitgaven tezamen) naar O&O&I-investeringen moet gaan.

In 2009 kwamen de O&O-uitgaven in de EU uit op een recordpercentage van 2,01% van het bbp (rond 236,5 miljard EUR)<sup>27</sup>, iets hoger dan in 2008 (1,92%), maar nog steeds ver onder de doelstelling die in de Europa 2020-strategie is vastgesteld<sup>28</sup>.

Er waren ook grote verschillen tussen de lidstaten. Naast drie lidstaten die de 3%-doelstelling overschreden<sup>29</sup>, zijn er slechts drie andere lidstaten die boven het EU-gemiddelde uitkomen<sup>30</sup>, terwijl negen lidstaten niet eens 1% van het bbp halen (publieke en particuliere O&O-uitgaven tezamen)<sup>31</sup>.

De publieke sector was de financieringsbron voor rond één derde van de totale O&O-uitgaven in de EU (0,65% van het bbp). In dit totale bedrag was het aandeel van staatssteun betrekkelijk klein (13%): 10,6 miljard EUR, of 0,09% van het bbp in 2009 (EU-gemiddelde). In negen lidstaten lag de steunverlening voor O&O&I boven het EU-gemiddelde: België (0,22%), Slovenië (0,19%), de Tsjechische Republiek (0,18%), Luxemburg (0,16%), Finland (0,14%), Spanje (0,13%), Frankrijk (0,11%), Oostenrijk (0,11%) en Hongarije (0,10%). Zes andere lidstaten (Cyprus, Slovakije, Griekenland, Letland, Polen en Estland) verleenden dan weer slechts 0,01% (of minder) van hun bbp als O&O&I-steun.

<sup>27</sup> Bron: Eurostat.

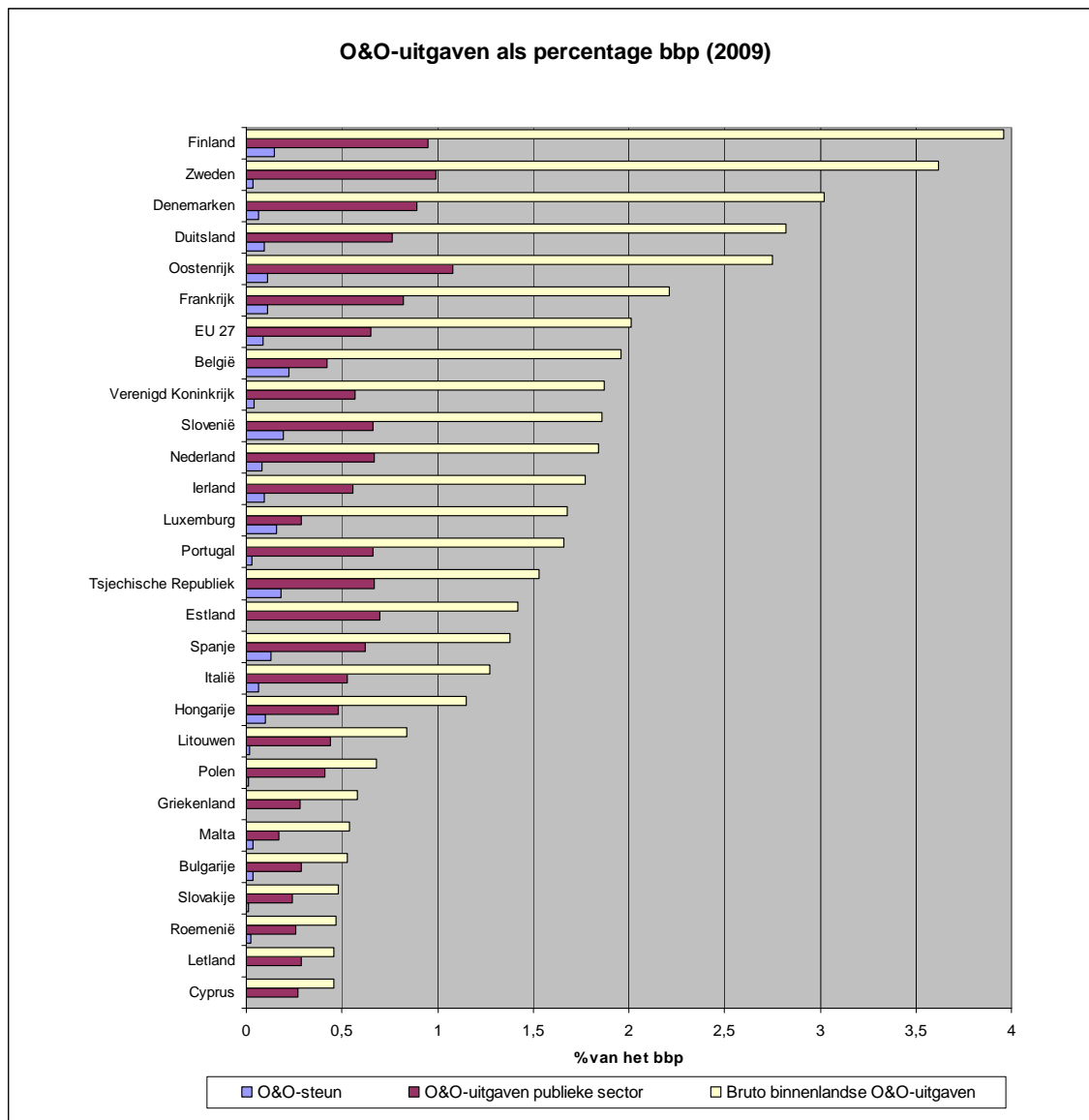
<sup>28</sup> De VS geven 2,6% uit aan O&O en Japan 3,4%. Ten opzichte van een aantal opkomende economieën behoudt de EU nog steeds een voorsprong, maar landen als China en Brazilië zijn de kloof met de EU aan het dichtten. Zie hoofdstuk 4 van het [Innovatie-Uniescoreboard 2010](#)

<sup>29</sup> De EU-doelstelling van 3% van het bbp dat naar O&O gaat, werd gehaald door Finland (3,96%), Zweden (3,6%) en Denemarken (3,02%). Gegevens voor 2009; bron: Eurostat.

<sup>30</sup> Duitsland (2,82%), Oostenrijk (2,75%) en Frankrijk (2,21%).

<sup>31</sup> Litouwen (0,84%), Polen (0,68%), Griekenland (0,58%), Malta (0,54%), Bulgarije (0,53%), Slovakije (0,48%), Roemenië (0,47%), Letland (0,46%) en Cyprus (0,46%).

Bijna 60% van alle O&O&I-steun in 2009 werd verleend door drie lidstaten: Duitsland (2,5 miljard EUR, 24% van het EU-totaal), Frankrijk (2,2 miljard EUR, 20%) en Spanje (1,4 miljard EUR, 13%).



Steun in het kader van een groepsvrijstelling die als O&O&I-steun is gemeld, beliep in 2009 rond 1 miljard EUR. Dit vertegenwoordigde 9% van het totale volume steun dat voor deze doelstelling is verleend. Spanje (282 miljoen EUR), Italië (267 miljoen EUR) en België (bijna 130 miljoen EUR) maakt het intensiefst van dit instrument gebruik. Voor deze sector maakten lidstaten doorgaans gebruik van vier (van de negen) doelstellingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening: experimentele ontwikkeling (artikel 31, lid 2, onder c) - 428 miljoen EUR); industrieel onderzoek (artikel 31, lid 2, onder b) - 312 miljoen EUR), technische haalbaarheidsstudies (artikel 32 - 65 miljoen EUR) en mkb-steun voor de kosten van industriële-eigendomsrechten (artikel 33 - 53 miljoen EUR).

In 2009 werden ongeveer 420 maatregelen verleend (waarvan 137 in het kader van een groepsvrijstelling), maar de zes grootste regelingen (die alle door de Commissie werden goedgekeurd) maakten één vierde van de totale uitgaven uit. Deze maatregelen vertegenwoordigen, samen met 13 andere regelingen (waarvan 2 in het kader van een

groepsvrijstelling), bijna de helft van alle O&O&I-steun die in de EU is verleend. Bij deze 19 grootste maatregelen gaat het om 5 Franse regelingen, 3 Duitse, 3 Spaanse, 3 Italiaanse, 2 Britse, 1 Belgische, 1 Finse en 1 Oostenrijkse.

De trend op langere termijn laat een aanhoudende stijging van de O&O&I-steun zien, zowel in relatieve als nominale termen. In de periode 2004-2009 is het aandeel O&O&I-steun toegenomen van 0,05% (5,7 miljard EUR) van het bbp van de EU tot 0,09% in 2009. In diezelfde periode werd meer dan de helft van de in totaal 46,5 miljard O&O&I-steun verleend door twee lidstaten: Duitsland (29%) en Frankrijk (22%), terwijl vijf andere lidstaten samen goed waren voor nog eens één derde van het totaal: Italië (11%), Spanje (9%), het Verenigd Koninkrijk (7%), België (5%) en Nederland (4%).

De lidstaten verleenden steun ten behoeve van O&O&I in hoofdzaak via regelingen - niet via individuele ad-hocmaatregelen. In 2009 vertegenwoordigde staatssteun in het kader van regelingen 98% van het totaal, terwijl ad-hocmaatregelen goed waren voor de resterende 2%. Deze verhoudingen zijn de afgelopen zes jaar stabiel gebleven.

Wat steuninstrumenten betreft, in 2009 werd het vaakst gebruikgemaakt van rechtstreekse subsidies (ruwweg 80% van het totaal), gevolgd door zachte leningen<sup>32</sup> (11%) en belastingvrijstellingen (9%). Andere instrumenten, zoals kapitaaldeelnames, belastingfaciliteiten of garanties, spelen geen rol van betekenis. Spanje en Frankrijk zijn goed voor meer dan 70% van steun in de vorm van zachte leningen, terwijl België en het Verenigd Koninkrijk samen bijna 85% van de belastingvrijstellingen ten behoeve van O&O&I voor hun rekening nemen.

### **3.5. Staatssteun en innovatieprestaties**

Wanneer het volume staatssteun dat de lidstaten verlenen, wordt afgezet<sup>33</sup> tegen hun innovatieprestaties<sup>34</sup>, valt er geen rechtstreeks verband vast te stellen tussen beide variabelen. De prestatie-indicator voor innovatie heeft vele dimensies en omvat, naast het volume (publieke en particuliere) O&O-uitgaven, bijvoorbeeld ook het percentage jongeren dat zijn opleiding afmaakt, breedbandtoegang voor bedrijven, het aantal Gemeenschapsmerken per miljoen inwoners. Al deze dimensies dragen bij tot de innovatieprestaties van een land. Een en ander laat zien dat de lidstaten verschillende

---

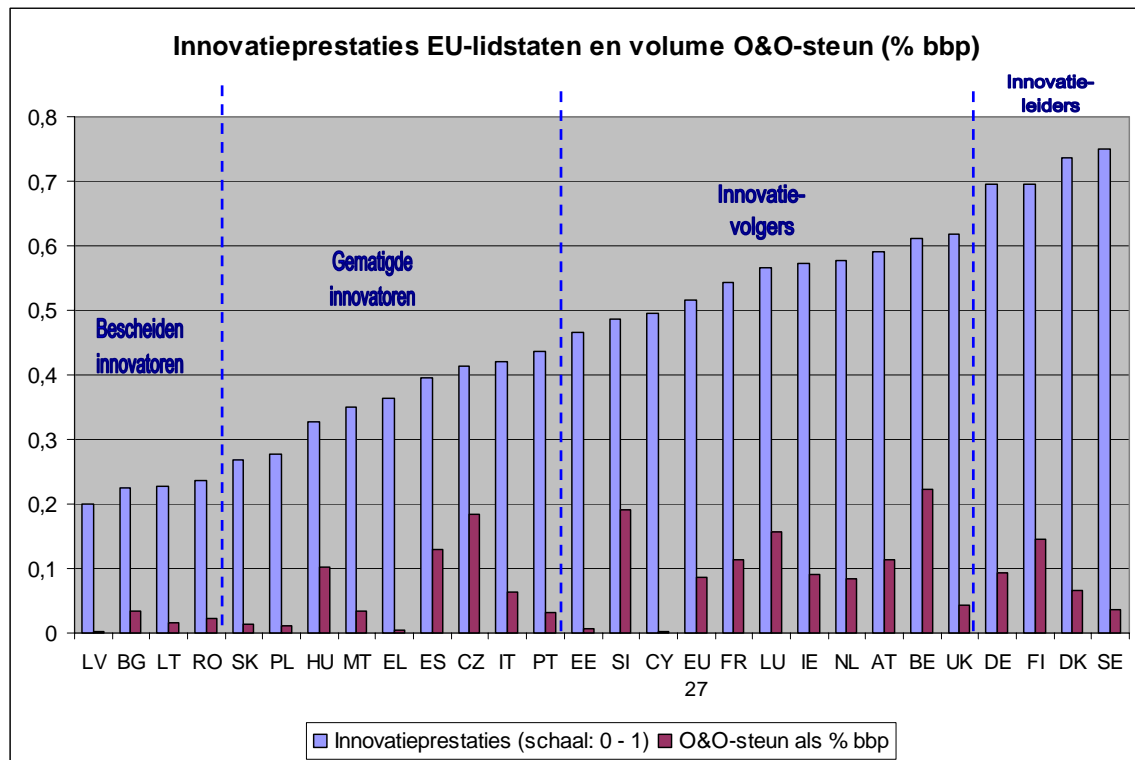
<sup>32</sup> Bij de jaarlijkse verslaglegging voor staatssteun worden terugbetaalbare voorschotten meegerekend bij de zachte leningen.

<sup>33</sup> Deze vergelijking is statisch en houdt alleen rekening met het in 2009 verleende volume staatssteun.

<sup>34</sup> In het (op 1.2.2011 gepubliceerde) [Innovatie-Uniescorebord 2010](#). *Het prestatiescorebord voor onderzoek en innovatie van de Innovatie-Unie* worden de lidstaten in vier prestatiegroepen ingedeeld: innovatieleiders (Denemarken, Finland, Duitsland, Zweden), innovatievolgers (Oostenrijk, België, Cyprus, Estland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk), gematigde innovatoren (de Tsjechische Republiek, Griekenland, Hongarije, Italië, Malta, Polen, Portugal, Slovakije en Spanje) en bescheiden innovatoren (Bulgarije, Letland, Litouwen en Roemenië).

mogelijkheden hebben om O&O&I aan te jagen; staatssteun is maar één van de instrumenten waarover zij beschikken.

Bij lidstaten zoals Zweden, Duitsland of Denemarken, die tot de groep innovatieleiders behoren, ligt de staatssteun (relatief gesproken, uitgedrukt als percentage van het bbp) bij het EU-gemiddelde of zelfs lager. In Finland, zelf ook een innovatieleider, kwam het volume staatssteun dan weer boven het EU-gemiddelde uit. In al deze gevallen lagen de overheidsuitgaven voor O&O&I boven het EU-gemiddelde<sup>35</sup>.



### 3.6. Staatssteun ten behoeve van O&O&I - Conclusie

Van de groep landen die innovatievolgers zijn, ligt (in de meeste lidstaten) het volume boven of dicht bij het EU-gemiddelde (0,09% van het bbp in 2009). Alleen het Verenigd Koninkrijk, Estland en Cyprus geven een laag percentage O&O&I-steun te zien (minder dan de helft van het EU-gemiddelde). Afgezien van Hongarije, Spanje en Tsjechische Republiek waar de steunverlening boven het EU-gemiddelde ligt, verleende de rest van de landen in de categorieën gematigde en bescheiden innovatoren lage volumes staatssteun voor O&O&I (onder het EU-gemiddelde).

De EU moet nog aanzienlijke vooruitgang boeken, wil zij tegen 2020 de Europese doelstelling halen om 3% van het bbp van de EU te besteden aan O&O&I. Deze cijfermatige doelstelling moet ook vergezeld gaan van structurele hervormingen die een

<sup>35</sup> Uitgedrukt als percentage van het bbp.



beter klimaat en betere algemene voorwaarden moeten scheppen voor O&O door de particuliere sector. In het Europa 2020-vlaggenschipinitiatief "Innovatie-Unie" beschrijft de Commissie wat Europa volgens haar moet doen om betere voorwaarden voor en betere toegang tot financiering voor O&O&I tot stand te brengen, willen we de nieuwe uitdagingen voor onze samenleving aanpakken en ervoor zorgen dat innovatieve ideeën worden omgezet in producten en diensten die groei en banen creëren. De staatssteunvoorschriften zijn een reeks extra instrumenten om deze uitdagingen op te pakken.

De rol van staatssteun ten behoeve van O&O&I is het vooral om te zorgen voor financiering wanneer de markten zelf geen optimaal volume O&O&I opleveren, doordat zij imperfect functioneren. Lidstaten die als voortrekkers bij innovatie gelden, zijn niet noodzakelijk de lidstaten waar de meeste O&O&I-steun wordt verleend.

#### **4. STAATSSTEUN TEN BEHOEVE VAN MILIEUBESCHERMING**

##### **4.1. Beleidscontext**

Natuurlijke hulpbronnen laten de Europese en mondiale economie functioneren en liggen aan de bron van onze levenskwaliteit. Door intensief gebruik van de hulpbronnen in de wereld komt onze planeet onder druk te staan en loopt de leveringszekerheid van deze hulpbronnen gevaar. Daarom moet er een verschuiving plaatsvinden in het gebruik dat van deze hulpbronnen wordt gemaakt - in de richting van een koolstofarme economie die doelmatig omspringt met hulpbronnen - met het oog op duurzame groei.

Tegen deze achtergrond wordt in de Europa 2020-strategie duurzame groei<sup>36</sup> als een van de topprioriteiten voor de komende jaren genoemd: concrete doelstellingen<sup>37</sup> zijn geformuleerd en in het vlaggenschipinitiatief "Efficiënt gebruik van hulpbronnen" wordt een langetermijnkader voor beleidsmaatregelen uitgetekend.

Dit langetermijnkader voorziet in een mix van gecoördineerde initiatieven op een groot aantal beleidsgebieden<sup>38</sup>, ter ondersteuning van de beleidsagenda's voor klimaatverandering, energie<sup>39</sup>, vervoer, industrie, grondstoffen, landbouw, visserij, biodiversiteit en regionale ontwikkeling, die zullen helpen:

---

<sup>36</sup> Mededeling "Efficiënt gebruik van hulpbronnen. Vlaggenschipinitiatief in het kader van de Europa 2020-strategie", [COM\(2011\) 21 definitief](#)

<sup>37</sup> De broeikasemissies met ten minste 20% reduceren ten opzichte van het niveau van 1990 of met 30% indien bepaalde voorwaarden zijn vervuld (met name een internationale overeenkomst met bindende doelstellingen inzake emissiereductie); uitbreiding van het aandeel hernieuwbare energiebronnen in ons uiteindelijke energieverbruik tot 20%, en een verhoging van de energie-efficiëntie met 20%.

<sup>38</sup> In het vlaggenschipinitiatief "Efficiënt gebruik van hulpbronnen" staat ook de uitwerking van gecoördineerde stappenplannen gepland.

<sup>39</sup> Zie de conclusies inzake energie van de [bijeenkomst van de Europese Raad van 4 februari 2011](#)

- de economische prestaties te versterken en tegelijk het hulpbronnengebruik te verminderen;
- nieuwe kansen voor economische groei en grotere innovatie op te sporen en te creëren en het concurrentievermogen van de EU te versterken;
- te zorgen voor de continuïteit van de voorziening met essentiële hulpbronnen;
- de klimaatverandering te bestrijden en de milieueffecten van het gebruik van hulpbronnen te beperken.

Voor het behalen van veel van deze doelstellingen worden vaak ook wet- en regelgeving of algemene maatregelen ingezet, die geen staatssteun inhouden. Voorts berust, volgens artikel 191 VWEU<sup>40</sup>, het milieubeleid van de EU op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt, hetgeen inhoudt dat milieukosten volledig worden geïnternaliseerd door de vervuiler - waardoor er dus ook geen sprake is van staatssteun.

Zoals in het vlaggenschipinitiatief "Efficiënt gebruik van hulpbronnen" wordt opgemerkt, "worden [hulpbronnen] vaak op inefficiënte wijze gebruikt omdat de informatie over de reële kosten van het gebruik ervan voor de samenleving ontbreekt, wat tot gevolg heeft dat de bedrijfswereld en de burgers niet in staat zijn hun gedrag op geïnformeerde wijze aan te passen". In bepaalde gevallen kunnen ondernemingen, wanneer de overheid niet optreedt, vermijden dat zij de volledige kosten van de milieuschade van hun activiteiten moeten dragen. Dit betekent dan dat de markt faalt bij de doelmatige toewijzing van de hulpbronnen, waardoor ondernemingen hun gedragingen niet veranderen - richting meer milieubescherming. In die situaties kan staatssteun een antwoord bieden op het marktfalen dat verband houdt met negatieve milieu-externaliteiten.

Prikkels voor ondernemingen om de milieubescherming te vergroten en hun kosten te internaliseren, kunnen bijvoorbeeld worden geïntroduceerd via marktinstrumenten<sup>41</sup> (zoals belastingen) en/of wet- en regelgeving (bijv. verplichte EU-normen). Ook steun van de overheid, zoals staatssteun, kan een rol spelen wanneer marktfalen ondernemingen belet meer milieubescherming te bereiken en wanneer andere marktinstrumenten niet kunnen worden ingezet<sup>42</sup>.

Het belangrijkste doel van het staatssteuntoezicht op het gebied van milieubescherming<sup>43</sup> is ervoor te zorgen dat staatssteunmaatregelen een hoger niveau van milieubescherming

---

<sup>40</sup> Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, [PB C 83 van 30.3.2010](#)

<sup>41</sup> Zoals regelingen met verhandelbare vergunningen. In de Europa 2020-strategie kondigde de Commissie aan, het gebruik van marktinstrumenten te willen versterken.

<sup>42</sup> Zoals bepaalde uitzonderingen op de richtlijn energiebelastingen.

<sup>43</sup> Het is belangrijk hier aan te stippen dat in de Europa 2020-strategie, in haar vlaggenschipinitiatief "Efficiënt gebruik van hulpbronnen", een oproep aan de lidstaten wordt gedaan om "subsidies die

opleveren dan zonder de steun het geval zou zijn en erop toe te zien dat de positieve effecten van steun opwegen tegen de negatieve effecten ervan, vooral waar het gaat om verstoringen van de mededinging en het interstatelijke handelsverkeer.

#### **4.2. Regels voor staatssteun ten behoeve van milieubescherming**

De thans geldende richtsnoeren<sup>44</sup> voor staatssteun ten behoeve van milieubescherming maakten deel uit van het klimaatveranderingspakket van 2008. Deze richtsnoeren kwamen er om het staatssteuntoezicht te kunnen uitvoeren in het bredere kader van het milieu- en energiebeleid van de EU. Als aanvulling daarbij volgde de algemene groepsvrijstellingsverordening die - voor het eerst in een groepsvrijstellingsverordening - specifieke bepalingen inzake milieubescherming bevatte.

##### **De richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming**

In de huidige richtsnoeren milieusteun, die in april 2008 van kracht werden, zet de Commissie voor een aantal veelgebruikte maatregelen de voorwaarden uiteen om steun ten behoeve van milieubescherming verenigbaar te verklaren. Ook andere soorten steunmaatregelen kunnen verenigbaar worden verklaard, maar worden dan rechtstreeks getoetst aan artikel 107 VWEU (afwegingstoets van positieve en negatieve effecten).

Zo moedigen de richtsnoeren de lidstaten bijvoorbeeld aan om de opwekking van hernieuwbare energie en energie-efficiënte warmtekrachtkoppeling (WKK) te steunen door de mogelijkheid te bieden exploitatiesteun te verlenen aan ondernemingen die hernieuwbare energie of energie via WKK opwekken, en zo het volledige verschil tussen de productiekosten en de marktprijs te dekken. Daarnaast bevatten de richtsnoeren ook bepalingen met betrekking tot steun voor vroege aanpassing aan EU-normen, steun voor milieustudies, steun voor stadsverwarming, steun voor afvalbeheer en steun in het kader van regelingen met verhandelbare vergunningen.

Wat belastingverminderingen betreft, zijn verminderingen van energiebelastingen volgens de richtsnoeren verenigbaar indien de betrokken ondernemingen - na toepassing van de vermindering - ten minste het minimum EU-belastingtarief betalen (voor dit soort belastingverminderingen geldt trouwens een groepsvrijstelling; zie verder). Wanneer de ondernemingen niet ten minste het minimum EU-belastingtarief betalen, kunnen belastingverminderingen toch nog verenigbaar worden verklaard met de interne markt, maar dan moet de lidstaat aantonen dat hiermee de algemene milieubeschermingsdoelstelling van de belasting niet wordt ondermijnd en dat deze afwijkingen noodzakelijk en evenredig zijn.

Voor de beoordeling bieden de richtsnoeren twee mogelijkheden: een standaardbeoordeling en een nadere beoordeling. Maatregelen waarbij de steunbedragen meer dan 7,5 miljoen EUR per begunstigde onderneming bedragen en exploitatiesteun boven een bepaalde drempel zijn

---

schadelijk zijn voor het milieu af [te] bouwen, en alleen uitzonderingen [te] maken voor mensen met speciale sociale behoeften". Bij subsidies die schadelijk zijn voor het milieu, kan het ook gaan om maatregelen die geen staatssteun vormen, en de discussie die loopt over de uitfasering van dit soort subsidies, blijft niet beperkt tot staatssteunaspecten.

<sup>44</sup> Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming, [PB C 82 van 1.4.2008, blz. 1](#)

maatregelen die het grootste risico inhouden op een verstoring van de mededinging en het handelsverkeer. Voor die maatregelen wordt een nadere beoordeling uitgevoerd.

### **De algemene groepsvrijstellingsverordening**

De algemene groepsvrijstellingsverordening bevat voor het eerst groepsvrijstellingbepalingen voor steun ten behoeve van milieubescherming en energiebesparing. Die regels zijn afgestemd op de richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van milieubescherming. Een opvallend verschil tussen de richtsnoeren en de algemene groepsvrijstellingsverordening is echter dat in de groepsvrijstellingsverordening met een vereenvoudigde methodiek voor de berekening van de kosten wordt gewerkt.

Dankzij de groepsvrijstellingsverordening kunnen overheden, onder bepaalde voorwaarden, een aantal steunmaatregelen verlenen ten behoeve van milieubescherming of om klimaatverandering tegen te gaan. Daarbij gaat het onder meer om maatregelen als steun voor investeringen in energiebesparing of in hernieuwbare energiebronnen en steun in de vorm van milieubelastingen die verlaagd worden ten opzichte van de geharmoniseerde energiebelasting. Dit soort steun hoeft niet vooraf bij de Commissie te worden aangemeld.

Wanneer bepaalde drempels voor individuele aanmelding worden overschreden of wanneer de voorwaarden van de algemene groepsvrijstellingsverordening niet zijn vervuld, moet de steun nog steeds individueel bij de Commissie worden aangemeld zodat de Commissie kan onderzoeken wat daarvan de effecten op de mededinging zijn en hoe de steun bijdraagt tot het gemeenschappelijk belang.

### **4.3. Besluiten over staatssteun ten behoeve van milieubescherming - Casestudies**

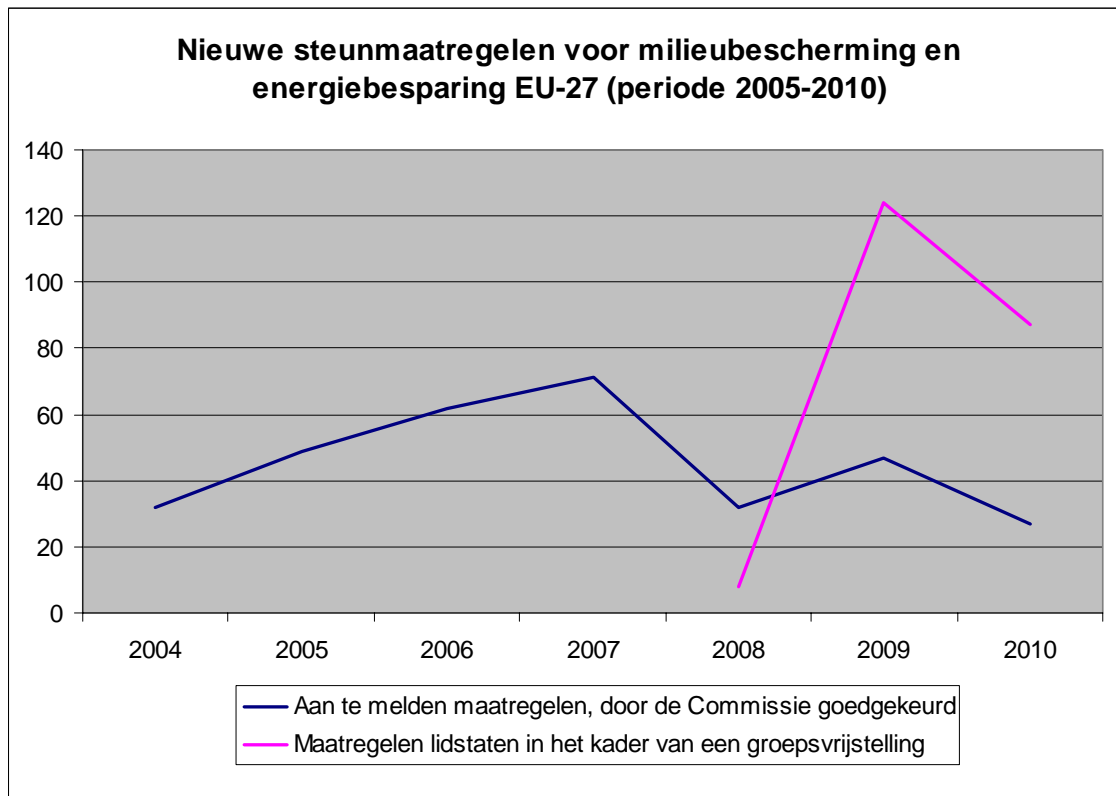
In de periode 2004-2010 heeft de Commissie 347 eindbesluiten vastgesteld met betrekking tot milieubescherming, dus voor doelstellingen als onder meer energiebesparing. Daarvan betroffen 320 besluiten zaken van verenigbare steun, ging het in 21 gevallen om maatregelen die geen steun vormden en waren er 6 negatieve besluiten.

Het overgrote deel van de besluiten (iets meer dan 82%) betrof regelingen, 6% betrof de individuele toepassing van een regeling en 11% ad-hocmaatregelen. Vijf lidstaten waren goed voor de helft van de besluiten die werden vastgesteld: Italië (44), Duitsland (38), Nederland (36), het Verenigd Koninkrijk (33) en de Tsjechische Republiek (26).

Bijna 140 besluiten werden vastgesteld in de periode 2006-2007, dus vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren milieusteun en de algemene groepsvrijstellingsverordening. De nadere economische beoordeling werd in april 2008 geïntroduceerd met de richtsnoeren milieusteun, en in de periode tot eind 2010 heeft de Commissie 10 positieve besluiten vastgesteld na een nadere beoordeling.

De lidstaten namen 219 maatregelen in het kader van een groepsvrijstelling; daarvan betroffen er 194 een regeling. Het hoogste aantal regelingen werd geïntroduceerd door Duitsland (40), Italië (39), Spanje (38) en het Verenigd Koninkrijk (21). Uitgesplitst naar de specifieke doelstelling van deze steunmaatregelen was het bevorderen van energie uit hernieuwbare energiebronnen (artikel 21 van de algemene groepsvrijstellingsverordening) het meest populair: voor 120 maatregelen in het kader

van een groepsvrijstelling was dat de (enige of een van de) doelstellingen. Daarna kwamen investeringen in maatregelen voor energiebesparing (artikel 21 van de algemene groepsvrijstellingsverordening - 101 maatregelen), steun die ondernemingen moet helpen om verder te gaan dan de EU-normen inzake milieubescherming (artikel 18 - 71 maatregelen), steun voor milieustudies (artikel 24 - 61 maatregelen) en investeringssteun voor hoogefficiënte warmtekrachtkoppeling (WKK) (artikel 22 - 58 maatregelen). De overige doelstellingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening speelden een minder belangrijke rol<sup>45</sup>.



Onderstaande tekstbox geeft voorbeelden van specifieke maatregelen die twee lidstaten hebben genomen om de milieubescherming te verbeteren. De eerste is een Duitse maatregel om een project te steunen voor een hoogoven met CCS en rookgasrecirculatie. Het tweede voorbeeld is een belastingmaatregel voor de cementindustrie die Denemarken ten uitvoer heeft gelegd.

**Top Gas Recycling (TGR)-project - Steun aan Arcelor Mittal Eisenhüttenstadt GmbH (Duitsland - steunmaatregel N 450/2009)**

In 2009 deed Duitsland bij de Commissie aanmelding van zijn voornemen om steun te verlenen aan Arcelor Mittal Eisenhüttenstadt GmbH ten behoeve van de ontwikkeling van het Top Gas Recycling (TGR)-demonstratieproject. TGR is een innoverend en milieuvriendelijk procedé

<sup>45</sup> Artikel 19 (42 maatregelen); artikel 20 (25 maatregelen), en artikel 25 (7 maatregelen).

waarbij tijdens de staalproductie CO<sub>2</sub> van de andere hoogovengassen wordt gescheiden en recirculatie plaatsvindt van CO<sub>2</sub>-vrije emissies, hetgeen energiebesparingen oplevert. TGR is een technologie die in de praktijk nog niet op industriële schaal is toegepast. Aangezien het steunbedrag van 30,18 miljoen EUR de drempel van 7,5 miljoen EUR investeringssteun per onderneming overschrijdt, vond een nadere beoordeling plaats waarbij de positieve en negatieve aspecten van de betrokken steun tegen elkaar werden afgewogen.

De Commissie oordeelde dat het gesteunde project milieubaten opleverde - en dus bijdroeg tot het behalen van de doelstellingen van het klimaatveranderingsbeleid. De verwachting was dat het project geen aanzienlijke verstoring van de mededinging zou opleveren. Ook zou de steun een stimulerend effect hebben. Voorts voldeed de maatregel aan de formele criteria inzake evenredigheid. De steunintensiteit van 55% lag onder het toegestane plafond van 60% van de in aanmerking komende kosten (waarbij de CO<sub>2</sub>-kosten, overeenkomstig de richtsnoeren milieusteun, niet werden meegerekend). De Commissie kwam tot de conclusie dat zij, gezien de aan het TGR-project verbonden risico's en de impact van de steun op de markten, in deze zaak kon instemmen met het voorgenomen steunbedrag. Op 9 maart 2010 heeft de Commissie groen licht gegeven voor deze maatregel.

#### **Belastingvrijstellingen voor cementproducenten (Denemarken - steunmaatregelen N 327/2008 en C 30/2009)**

In juni 2008 deed Denemarken bij de Commissie aanmelding van twee vrijstellingen van milieubelastingen ten behoeve van de cementindustrie: een vrijstelling voor de nieuw geïntroduceerde belasting op stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) en een volledige vrijstelling van de bestaande afvalbelasting voor bepaalde afvalstoffen die bij de cementproductie ontstaan.

Volgens de richtsnoeren milieusteun kan steun in de vorm van verlagingen of vrijstellingen van milieubelastingen verenigbaar worden verklaard met de interne markt, mits deze ten minste indirect bijdraagt tot de verbetering van het niveau van milieubescherming en de belastingverlagingen en belastingvrijstellingen niet ten koste gaan van de nagestreefde algemene doelstelling. Wat de vermindering van de NO<sub>x</sub>-belasting betreft, is er sprake van indirecte milieubaten doordat het algemene belastingniveau hoger kan zijn dan zonder de vermindering het geval was geweest. Wat betreft het risico dat de nagestreefde algemene doelstelling wordt ondermijnd, Denemarken heeft de vermindering zo laag mogelijk proberen te houden door het aantal begunstigde ondernemingen te beperken en door van begunstigde ondernemingen te eisen dat zij nog steeds 53% van de volledige belasting betalen. De Commissie kwam tot de bevinding dat de maatregel noodzakelijk en evenredig was, zodat zij de voorgestelde vermindering van de NO<sub>x</sub>-belasting op 28 oktober 2009 kon goedkeuren.

Wat betreft echter de volledige vrijstelling van de afvalbelasting had de Commissie twijfel over de noodzaak en de evenredigheid van deze belastingvrijstelling, met name omdat er door de volledige vrijstelling voor ondernemingen geen enkele prikkel meer is om bij te dragen aan de milieudoelstelling van de afvalbelasting. Op 28 oktober 2009 heeft de Commissie dan ook de formele onderzoekprocedure tegen deze maatregel (thans steunmaatregel C 30/2009) ingeleid en heeft zij belanghebbenden verzocht opmerkingen te maken. Een eindbesluit is in deze zaak nog niet vastgesteld.

#### 4.4. Uitgaven voor staatssteun ten behoeve van milieubescherming

De Europa 2020-strategie bevat ook de zogenaamde 20/20/20-doelstellingen inzake milieubescherming: vermindering van de CO<sub>2</sub>-emissies met 20%, een aandeel van 20% hernieuwbare energie in het EU-energieverbruik, en 20% meer energie-efficiëntie. Staatssteun kan, al dan niet rechtstreeks, bijdragen aan deze doelstellingen, met name wanneer deze dient om marktfalen aan te pakken of ontoereikende prikkels voor meer milieubescherming helpt te versterken (bijv. algemene wet- en regelgeving).

Niet bij alle ondersteunende maatregelen is er, zoals reeds werd gezegd, sprake van staatssteun; zo zijn bijvoorbeeld algemene belastingmaatregelen niet selectief. De cijfergegevens die hier volgen, betreffen uitsluitend steunmaatregelen die staatssteun vormen.

In 2009 beliep staatssteun ten behoeve van milieubescherming 13,2 miljard EUR; daarvan ging er 93% of 12,2 miljard EUR naar andere vormen van milieubescherming dan energiebesparing en slechts 7% of 0,97 miljard EUR naar energiebesparing. In relatieve termen was milieusteun goed voor 22,6% van alle steun voor de be- en verwerkende industrie en de dienstensector, of 0,11% van het bbp van de EU-27.

Slechts zes lidstaten komen uit boven het EU-gemiddelde: Zweden (0,66% van het bbp), Duitsland (0,23%), Denemarken (0,19%), Finland (0,19%), Nederland (0,19%) en Oostenrijk (0,13%). In nominale termen waren de grootste steunverleners Duitsland (5,7 miljard EUR of 43% van het EU-totaal), Zweden (1,9 miljard EUR of 14%), het Verenigd Koninkrijk (1,2 miljard EUR of 9%) en Nederland (1,1 miljard EUR of 8%).

Milieusteun bestrijkt een breed scala doelstellingen, zoals hernieuwbare energie, energiebesparing, afvalbeheer en sanering van vervuilde terreinen, of de verbetering van productieprocedures. Bij dit soort maatregelen komt de steun die lidstaten verlenen, rechtstreeks aan het milieu ten goede. Staatssteunuitgaven kunnen hier dus als een maatstaf worden gebruikt die een indicatie geeft van de beoogde milieubaten. Deze vorm van staatssteun vertegenwoordigde 35,5% van de milieusteun in 2009, of zo'n 4,7 miljard EUR. Het grootste aandeel hierin kwam voor rekening van: Spanje (828 miljoen EUR), het Verenigd Koninkrijk (746 miljoen EUR), Oostenrijk (358 miljoen EUR) en twee Noordse lidstaten, Denemarken (362 miljoen EUR) en Zweden (343 miljoen EUR).

Een tweede categorie staatssteunmaatregelen die onder de richtsnoeren milieusteun vallen, zijn verlagingen of vrijstellingen van milieubelastingen. Uitgaven in deze categorie steunregelingen betreffen het gederfde bedrag aan belastinginkomsten en kunnen dus niet als maatstaf dienen voor de milieubaten die de belastingen zelf hebben opgeleverd. In 2009 viel 56,1% van de milieusteun (of rond 7,4 miljard EUR) onder deze categorie. Het grootste aandeel hierin had Duitsland (met rond 5 miljard EUR), gevolgd door Zweden (1,6 miljard), het Verenigd Koninkrijk (0,4 miljard EUR), Finland (0,2 miljard EUR), Denemarken (58 miljoen) en Slovaakse (31 miljoen EUR).

Sinds met de richtsnoeren milieusteun het onderzoek naar de noodzaak en verenigbaarheid van belastingvrijstellingen onder het EU-minimumbelastingniveau (geharmoniseerde belastingen) is uitgebreid met nieuwe elementen, heeft de Commissie slechts één dergelijke maatregel voor belastingvrijstelling goedgekeurd (de Deense steunmaatregel N 327/2008, die hier zo-even werd beschreven)<sup>46</sup>. Lidstaten moeten echter dienstige maatregelen nemen om de bestaande belastingverminderingen vóór 31 december 2012 in overeenstemming te brengen met de richtsnoeren milieusteun, ook wanneer het gaat om belastingen onder het EU-minimumniveau. Tot eind 2012 kan de Commissie dus nog steeds aanmeldingen van nieuwe zaken ontvangen.

In 2009 was milieusteun die onder een groepsvrijstelling valt en kan worden gerekend tot de categorie van steun met rechtstreekse milieubaten, goed voor 732 miljoen EUR, of rond 6% van de totale steun voor milieudoelstellingen (hetgeen betrekkelijk laag is in verhouding tot het aandeel van de overige horizontale doelstellingen). Doorgaans maakten lidstaten gebruik van drie (van de acht) doelstellingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening in deze sector: de bevordering van energie uit hernieuwbare energiebronnen (artikel 23 - 341 miljoen EUR); investeringen om ondernemingen te helpen verder te gaan dan de EU-normen inzake milieubescherming (artikel 18 - 188 miljoen EUR) en investeringen in energiebesparende maatregelen (artikel 21 - 116 miljoen EUR).

Het percentage milieusteunmaatregelen waarvoor een groepsvrijstelling geldt, is opvallend laag, vooral omdat een klein aantal regelingen voor belastingvrijstelling dat in het verleden is goedgekeurd, in nominale bedragen zo aanzienlijk is, dat zij nog steeds het overgrote deel uitmaken van de staatssteun die in deze sector wordt verleend. Bijna de helft (47%) van alle in deze sector onder een groepsvrijstelling verleende steun, werd door Duitsland verleend, terwijl Spanje en België samen goed zijn voor nog eens 44%.

Uit een vergelijking van de trend voor uitgaven inzake staatssteun ten behoeve van milieubescherming in de twee opeenvolgende periodes 2004-2006 en 2007-2009 blijkt dat dit soort steun is gedaald, zowel in relatieve termen (als percentage van het bbp - van 0,12% tot 0,11% van het bbp) als in nominale termen (een daling met gemiddeld 0,6 miljard EUR per jaar). Ook het aandeel van dit soort steun in alle staatssteun voor de be- en verwerkende industrie en de dienstensector nam af van 25,5% tot 23,3%.

Deze daling kan door meerdere oorzaken worden verklaard. In de eerste plaats is er het effect van de marktprikkels al voelbaar, waardoor marktpartijen hun milieukosten internaliseren en geen staatssteun nodig is. Een ander element dat bijdraagt tot de daling van de staatssteun zijn de strengere EU-milieunormen: marktpartijen moeten zich aanpassen aan EU-normen en moeten deze in acht nemen, zonder dat zij daarvoor steun van de overheid kunnen krijgen. Ten slotte kunnen ook de begrotingsbeperkingen als gevolg van de crisis een effect hebben gehad op overheidsuitgaven bestemd voor milieubescherming, ten minste in de tweede, hierboven vermelde deelperiode.

---

<sup>46</sup> Daarnaast was er één negatief besluit (zonder terugvordering van steun): de Nederlandse vrijstelling van milieubelasting voor keramiekproducenten (steunmaatregel [C 5/2009](#)).



Over de hele periode 2004-2009 werd 79 miljard EUR milieusteun verleend in de EU; daarin bedroeg het aandeel (inclusief belastingvrijstellingen) van Duitsland 51% en dat van Zweden 16%. De belastingvrijstelling die de be- en verwerkende industrie in Zweden kreeg voor de energiebelasting op stroom, was in dat land de belangrijkste uitgave voor staatssteun sinds 2005, en is goed voor meer dan de helft van alle milieusteun in Zweden<sup>47</sup>. In Duitsland zijn de uitgaven aanhoudend blijven stijgen tot 2006, nadat in 2002 maatregelen waren goedgekeurd om diverse belastingvrijstellingen van de Duitse energiebelasting op stroom en minerale oliën te verlengen. Na aanpassingen aan deze Duitse belastingvrijstellingen is de steun in het kader van regelingen voor vrijstelling van milieubelasting aanzienlijk gedaald - met 3,2 miljard EUR in de periode 2006-2009. In 2009 werd één derde van alle milieusteun in Duitsland verleend in het kader van een belastingmaatregel voor energie-intensieve verbruikers in de be- en verwerkende industrie.

Bijna alle steun ten behoeve van milieubescherming wordt verleend in het kader van regelingen. In de periode 2004-2009 vertegenwoordigde individuele ad-hocsteun voor deze doelstelling minder dan 0,5% van het totaal. Wat steuninstrumenten betreft, werd het vaakst gebruikgemaakt van belastingvrijstellingen, goed voor 77% van alle staatssteun ten behoeve van milieubescherming in de periode 2004-2009, gevolgd door rechtstreekse subsidies (23%).

#### **4.5. Staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energiebesparing - Conclusie**

In het licht van de Europa 2020-strategie kan staatssteun noodzakelijk zijn om de EU-milieudoelstellingen te behalen die niet kunnen worden verwezenlijkt via marktprikkels of via wet- en regelgeving. De rol van het staatssteuntoezicht is erop toe te zien dat steun ten behoeve van een milieudoelstelling de mededinging niet buitensporig verstoort.

Het staatssteuntoezicht kan ook flankerend werken, om steunregelingen tussen de verschillende lidstaten te harmoniseren met het oog op een Europese eengemaakte energiemarkt. Met name is voor het staatssteuntoezicht een rol weggelegd om steun voor hernieuwbare energiebronnen verder te harmoniseren zodat in de komende jaren de concurrentiedistorsies tussen in verschillende lidstaten geproduceerde hernieuwbare energiebronnen worden beperkt en overcompensatie wordt voorkomen.

### **5. STAATSSTEUN TEN BEHOEVE VAN REGIONALE ONTWIKKELING**

#### **5.1. Beleidscontext**

Doordat regionale steun de handicaps van achterstandsregio's aanpakt, bevordert hij de economische, sociale en territoriale cohesie in de lidstaten en in de hele Unie - en draagt

---

<sup>47</sup> "Energiebelasting voor de be- en verwerkende industrie" (steunmaatregelen [N 156/2004](#) en [N 596/2005](#)).

zo bij tot de doelstellingen van Europa 2020. In dat opzicht verschilt regionale steun van andere soorten steun, omdat deze voornamelijk is bedoeld om onevenwichtigheden op het gebied van cohesie aan te pakken - en niet uitsluitend marktfalen.

Het staatssteuntoezicht op regionale steun dient te worden onderscheiden van het EU-cohesiebeleid. Regionale steun is immers meer gericht op achterstandsgebieden, terwijl het regionale beleid van de EU ruimere beleidsdoelstellingen heeft en een groter aantal regio's bestrijkt. De hoofddoelstelling van regionale steun is het wegwerken van de territoriale onevenwichtigheden in termen van rijkdom en werkgelegenheid (concentratie-effect) door de vestiging van economisch activiteiten in steungebieden te stimuleren (door te compenseren voor andere factoren zoals arbeidskosten, toegang tot markten, belastingen, productiviteit enz.). Dankzij regionale steun kan een lidstaat nieuwe investeringen steunen die tot lokale banencreatie bijdragen en die zorgen voor overloopeffecten via de indirecte stimulering van economische activiteit (hefboomeffect).

Het EU-cohesiebeleid wil de ongelijkheid in de ontwikkeling van de verschillende regio's verminderen en de achterstand van de minst begunstigde regio's terugdringen. Met dit beleid wordt een breed scala aan initiatieven gefinancierd - van infrastructuur (vervoer, telecom, energie, sociale maatregelen) tot menselijk kapitaal. De uitgavecategorie "steun voor bedrijven en innovatie", die het nauwst verband houdt met rechtstreekse steun aan bedrijven - en dus staatssteun omvat - maakt 20% uit van de totale uitgaven in het kader van het cohesiebeleid. Slechts een fractie van de financiering in het kader van het cohesiebeleid valt onder de staatssteunregels, omdat het merendeel van de uitgaven van de Structuurfondsen activiteiten betreft die niet onder de definitie van staatssteun vallen, zoals algemene infrastructuur. Voorts kan de rechtstreekse financiële steun aan ondernemingen diverse vormen aannemen (bijv. subsidies, risicokapitaal, leningen) of uiteenlopende doelstellingen dienen (bijv. innovatie, milieu, opleiding). Een aanzienlijk percentage van de in het kader van het cohesiebeleid verleende staatssteun houdt dus niet rechtstreeks verband met regionale investeringssteun in de zin van de richtsnoeren regionale steun, maar valt onder de toepassing van andere staatssteunregels (bijv. O&O&I, milieu, risicokapitaal).

Het toepassingsveld van regionale staatssteun kan breed zijn, gaande van maatregelen die de regionale economie in haar geheel ten goede komen zoals algemene steunmaatregelen voor ondernemingen in steungebieden (bijv. steun voor startende ondernemingen, investeringssteun) tot individuele staatssteun ten behoeve van grote investeringsprojecten, die potentieel verstorender is en waarvoor sowieso lagere steunintensiteiten gelden.

Toch kan regionale steun alleen daadwerkelijk een rol spelen indien deze duurzame activiteiten oplevert en is toegespitst op de gebieden met de grootste achterstand in de EU. Voorts moeten de voordelen van de steun in termen van regionale ontwikkeling van een achterstandsregio opwegen tegen de door die steun veroorzaakte concurrentiedistorsies (nl. de vraag hoe groot het risico is dat concurrenten uit de markt worden gedrukt door steun voor een bepaalde begunstigde onderneming of een beperkte groep begunstigden).

In het kader van de EU-staatssteunvoorschriften is de Commissie als enige instantie bevoegd om besluiten te nemen over regionale-ontwikkelingssteun, op basis van een beoordeling van de verenigbaarheid van die steun met de interne markt. Daarentegen moeten de Structuurfondsen worden gebruikt in overeenstemming met de operationele programma's die elke lidstaat, in samenspraak met de Commissie, voorstelt. De tenuitvoerlegging van die programma's verloopt via de nationale managementautoriteiten die, overeenkomstig de algemene verordening Structuurfondsen<sup>48</sup>, erover moeten waken dat alle acties in overeenstemming zijn met de geldende EU-voorschriften, waaronder dus ook de staatssteunvoorschriften. Niet-inachtneming van de staatssteunvoorschriften is volgens die verordening een onregelmatigheid die tot terugvordering van de EU-cofinanciering kan leiden. Grote projecten (projecten waarvan de in aanmerking komende kosten meer dan 50 miljoen EUR bedragen) moeten formeel bij de Commissie worden ingediend<sup>49</sup>. Vervolgens neemt de Commissie een besluit over de cofinanciering, waarbij zij alle EU-beleidstakken mee in rekening neemt.

## **5.2. Regels voor staatssteun ten behoeve van regionale ontwikkeling**

De richtsnoeren regionale steun geven aan welke criteria de Commissie hanteert wanneer zij regionale steun op zijn verenigbaarheid met de interne markt toetst. In de richtsnoeren wordt de relatieve zwaarte van de handicaps voor de ontwikkeling van de betrokken regio's in aanmerking genomen door specifieke regionale-steunplafonds in te voeren die, in wezen, de afspiegeling zijn van de afweging die de Commissie moet maken van de positieve en negatieve effecten van de steun.

In 2009 heeft de Commissie, zoals in de richtsnoeren was aangekondigd, een mededeling goedgekeurd betreffende de criteria voor een diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten<sup>50</sup>, voor projecten dus met in aanmerking komende investeringsuitgaven van ten minste 50 miljoen EUR (in contante waarde). Regionale steun ten behoeve van grote investeringsprojecten die bepaalde drempels overschrijdt, dient afzonderlijk bij de Commissie te worden aangemeld omdat dat soort projecten een groter risico op verstoring van de mededinging in zich draagt. Onder bepaalde omstandigheden leidt de Commissie de formele onderzoekprocedure in en voert zij een nadere beoordeling uit<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999, [PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25](#) Zie de artikelen 9 en 60.

<sup>49</sup> Artikel 41 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

<sup>50</sup> Mededeling van de Commissie betreffende de criteria voor een diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten, [PB C 223 van 16.9.2009, blz. 3](#)

<sup>51</sup> De zaak-Dell Polen (steunmaatregel [C 46/2008](#)) was de eerste zaak waarin de Commissie het soort beoordeling uitvoerde dat in de betreffende mededeling nader is beschreven.

### **De richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013**

In deze richtsnoeren regionale steun worden de regels uiteengezet voor steunverlening ter bevordering van de ontwikkeling van de achterstandsregio's in de EU, door bijvoorbeeld steun voor investeringen en banencreatie.

Om rekening te houden met de relatieve zwaarte van de handicaps voor de ontwikkeling van de betrokken regio's zijn twee categorieën regio's onderscheiden:

- regio's met minder dan 75% van het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking in de EU en ultraperifere gebieden (artikel 107, lid 3, onder a), VWEU) kunnen de hoogste steunpercentages krijgen én ook exploitatiesteun (regionale steun die de lopende uitgaven van een onderneming moeten verminderen). De steunintensiteiten lopen hier uiteen van 30 tot 50% van de in aanmerking komende kosten;
- regio's die lidstaten hebben afgebakend in het kader van hun nationale beleid voor regionale ontwikkeling aan de hand van bepaalde parameters die in hoofdzaak verband houden met de lage bevolkingsdichtheid en/of het bijzonder lage bbp per hoofd van de bevolking of het hoge werkloosheidspercentage (artikel 107, lid 3, onder c), VWEU). Voor deze regio's kunnen lidstaten lagere percentages regionale steun verlenen (in beginsel tussen 10 en 15% van de in aanmerking komende kosten).

In steungebieden kunnen steunintensiteiten steeds met 20 procentpunt worden verhoogd in het geval van kleine ondernemingen en met 10 procentpunt voor middelgrote ondernemingen.

Exploitatiesteun kan, hoewel in beginsel verboden, op bepaalde voorwaarden toch worden verleend. Om het opstarten en de vroege ontwikkeling van ondernemingen aan te moedigen, kan steun worden verleend tijdens de oprichtings- en expansiefase van kleine ondernemingen gedurende de eerste vijf jaar. Exploitatiesteun is in de dunstbevolkte gebieden en in de ultraperifere gebieden toegestaan om ontvolking tegen te gaan, om de extra kosten te compenseren die het uitoefenen van economische activiteiten meebrengt door de handicaps waarvan die regio's nadeel ondervinden (zoals de grote afstand, hun insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat, en de economische afhankelijkheid van enkele producten).

Ten slotte worden in de richtsnoeren regionale steun de regels vastgelegd voor "grote investeringsprojecten", zoals onder meer een "transparantiemechanisme".

#### **Mededeling betreffende de criteria voor een diepgaande beoordeling van regionale steun aan grote investeringsprojecten**

Volgens de richtsnoeren regionale steun dient, in bepaalde gevallen, steun behoefte van grote investeringsprojecten afzonderlijk bij de Commissie te worden aangemeld omdat dat soort projecten een groter risico op verstoring van de mededinging in zich draagt. Een diepgaande beoordeling van die maatregelen is vereist wanneer de begunstigde van de steun een marktaandeel van meer dan 25% heeft of wanneer de met het project gecreëerde productiecapaciteit meer dan 5% van de markt bedraagt (terwijl het groeipercentage op de betrokken productmarkt onder het bbp-groeipercentage in de EER ligt).

De mededeling schetst een methodiek om regionale steun aan grote investeringsprojecten nader op hun verenigbaarheid te beoordelen. Deze is gebaseerd op de afwegingstoets waarin de positieve effecten van de steun worden afgewogen tegen de negatieve gevolgen van een mogelijke verstoring van de mededinging die de steun met zich kan brengen. Daarom dienen lidstaten informatie te verschaffen over het positieve effect van de steun en over de vraag of de steun een geschikt middel is, passend is en een stimulerend effect heeft.

### **De algemene groepsvrijstellingsverordening**

De algemene groepsvrijstellingsverordening stelt transparante regionale investerings- en werkgelegenheidssteunregelingen vrij van aanmelding bij de Commissie indien deze de regels eerbiedigen over subsidiabele kosten en de maximum steunintensiteiten zoals die op de regionale steunkaart voor de betrokken lidstaat zijn vastgelegd. De materiële regels voor investeringssteun in de algemene groepsvrijstellingsverordening en in de richtsnoeren regionale steun zijn identiek, zodat er geen voordeel valt te behalen met het aanmelden van een steunmaatregel die is vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting. De algemene groepsvrijstellingsverordening stelt ook regionale steun voor die is bestemd voor nieuw opgerichte kleine ondernemingen; het betreft hier een nieuwe vorm van regionale steun die met de richtsnoeren regionale steun is geïntroduceerd.

In lijn met de bepalingen van de richtsnoeren regionale steun zijn, op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening, hogere steunintensiteiten mogelijk voor het mkb.

Ad-hocsteun aan grote ondernemingen valt niet onder de algemene groepsvrijstellingsverordening, tenzij het gaat om transparante steun die wordt gebruikt voor verhogingen van op grond van regelingen toegekende steun en het ad-hocgedeelte niet groter is dan 50% van het totale steunbedrag.

Individuele aanmelding van grote investeringsprojecten is verplicht zodra aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Wanneer niet aan de voorwaarden van de algemene groepsvrijstellingsverordening is voldaan, moet de steun worden aangemeld en zal deze aan de richtsnoeren regionale steun worden getoetst.

### **5.3. Besluiten over regionale steun - Casestudies**

In de periode 2004-2010 heeft de Commissie 570 eindbesluiten vastgesteld met betrekking tot maatregelen ten behoeve van regionale ontwikkeling. Daarvan betroffen 523 besluiten zaken van verenigbare steun, ging het in 14 gevallen om maatregelen die geen steun vormden en waren er 33 negatieve besluiten. Slechts iets meer dan de helft van de besluiten die werden vastgesteld, betrof steunregelingen (52%); in de overige gevallen gingen het om individuele ad-hocmaatregelen (bijna 29%) en individuele steunverlening in het kader van steunregelingen (19%). Zes op tien besluiten betroffen vijf lidstaten: Polen (96 besluiten), Duitsland (91), Italië (60), de Tsjechische Republiek (46) en Frankrijk (18).

In diezelfde periode voerde de Commissie 59 nadere beoordelingen uit voor grote investeringsprojecten en één diepgaande beoordeling op basis van de betreffende

mededeling<sup>52</sup>. Het betrekkelijk hoge aandeel ad-hocmaatregelen valt te verklaren door het aantal Poolse ad-hocsteunzaken.

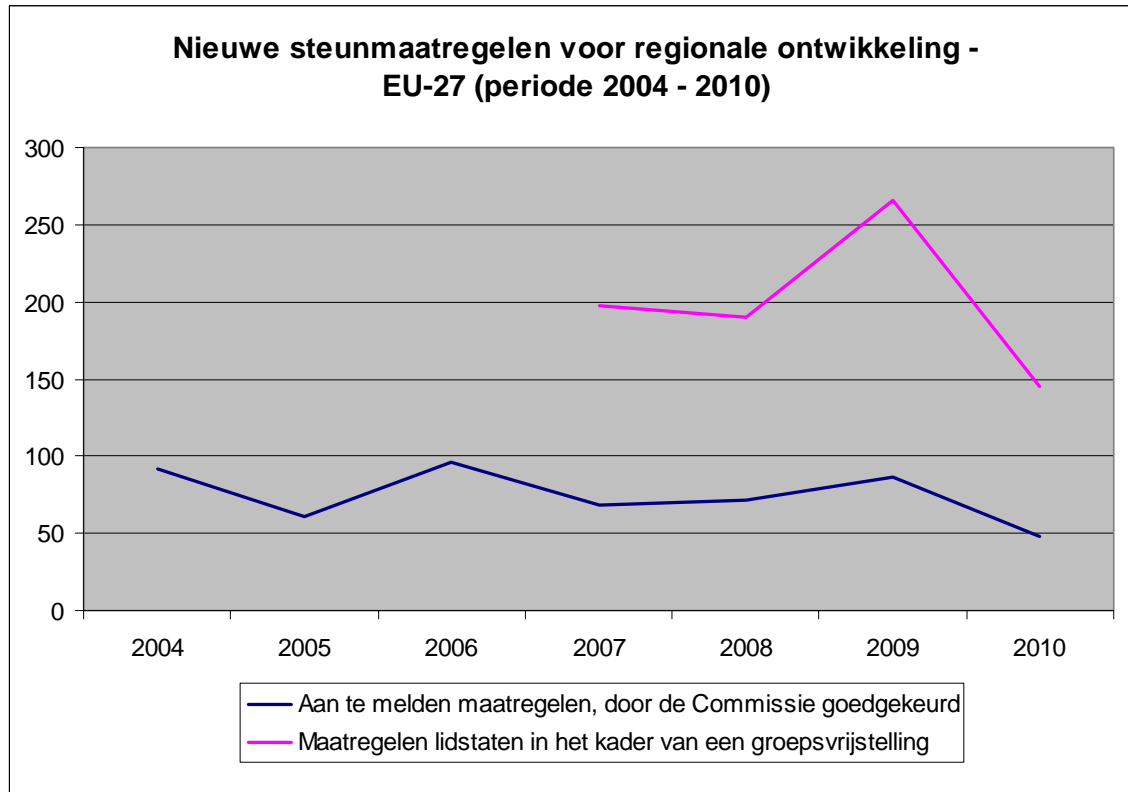
Het aantal regionale-steunmaatregelen dat jaarlijks wordt goedgekeurd, lag in de periode 2004-2009 tussen 60 en 100, met drie piekjaren: 2004 (92 maatregelen), 2006 (96 maatregelen) en 2009 (86 maatregelen). In 2010 viel er een scherpe daling (tot rond 50 goedgekeurde maatregelen) vast te stellen.

Het totale aantal maatregelen ten behoeve van regionale ontwikkeling dat lidstaten in het kader van een groepsvrijstelling invoerden, bedroeg 778; daarvan was 97% een steunregeling. Het hoogste aantal steunregelingen werd geïntroduceerd door twee lidstaten waar de bevoegdheden voor staatssteun zijn gedecentraliseerd naar de regionale overheden: Italië (120 regelingen) en Spanje (112), gevolgd door de Tsjechische Republiek (76), Polen (68) en Oostenrijk (57). Na een piek in 2009 met in totaal 266 maatregelen geïntroduceerd in het kader van een groepsvrijstelling, daalde dit cijfer tot 145 in 2010. Deze daling valt te verklaren door de introductie van de nieuwe algemene groepsvrijstellingsverordening in 2008 en doordat een aanzienlijk deel van de regionale steun verband houdt met activiteiten van de Structuurfondsen waarvoor de operationele programma's voor de periode 2007-2013 waren goedgekeurd de jaren voordien.

Rond 60% van alle in het kader van een groepsvrijstelling verleende maatregelen voor regionale ontwikkeling zijn geïntroduceerd op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening (die in 2008 van kracht werd). In deze groep waren steunregelingen goed voor 96% van het totaal. Uitgesplitst naar de specifieke doelstellingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening, kon 87% van de goedgekeurde maatregelen worden omschreven als regionale-steunregelingen (artikel 13 van de algemene groepsvrijstellingsverordening). Het resterende deel ging naar steun voor nieuw opgerichte kleine ondernemingen (10% - artikel 14) en regionale ad-hocsteun (minder dan 4% - artikel 13, lid 1).

---

<sup>52</sup> Polen - Groot investeringsproject - Steun aan Dell Polen (steunmaatregel [C 46/2008](#)).



Onderstaande tekstbox geeft voorbeelden van regionale-steunmaatregelen die in vier lidstaten ten uitvoer werden gelegd. Het eerste voorbeeld is een Duitse maatregel om investeringen in bepaalde steungebieden te stimuleren. Het tweede voorbeeld is een Maltese maatregel die de oprichting van nieuwe ondernemingen moet ondersteunen, een mogelijkheid die voor het eerst werd geïntroduceerd met de richtsnoeren regionale steun 2007-2013. Bij het derde voorbeeld gaat het om Franse maatregelen om de specifieke handicaps van de ultraperifere gebieden te compenseren. Het laatste voorbeeld is een groot investeringsproject dat in Hongarije ten uitvoer is gelegd.

***Investitionszulagengesetz 2007 (Duitsland - steunmaatregelen N 357a/2006 en XR 6/2007)***

In juni 2006 deed Duitsland bij de Commissie aanmelding van een regeling die in de plaats moest komen van steunmaatregelen in het kader van het *Investitionszulagengesetz*, waarbij fiscale steun werd verleend voor investeringsprojecten in de nieuwe Duitse deelstaten en in Berlijn. De oorspronkelijke aanmelding betrof de toepassing van de regeling op projecten die zowel vóór als na 31 december 2006 van start zouden gaan.

In overleg met de Duitse autoriteiten werd de maatregel in twee delen opgesplitst:

a) steunmaatregel N 357a/2006 met betrekking tot projecten voor initiële investeringen die vóór 1 januari 2007 van start zijn gegaan;

b) de steunregeling XR 6/2006 met groepsvrijstelling voor projecten die na 31 december 2006 van start zijn gegaan. Deze maatregel werd van aanmelding vrijgesteld en hoefde niet door de Commissie te worden goedgekeurd.

Voor beide maatregelen werd een budget uitgetrokken van rond 1,74 miljard EUR.

In 2009 werd 20% van alle als regionale steun aangemerkte staatssteun in de EU verleend in het kader van deze beide maatregelen: rond 11% in het kader van steunmaatregel N 357a/2006 en de rest onder de maatregel in het kader van een groepsvrijstelling. Deze is goed voor rond drie vierde van alle regionale steun in Duitsland.

#### **Steunregeling voor nieuw opgerichte kleine ondernemingen (Malta - steunmaatregel N 622/2007)**

In oktober 2007 meldde Malta bij de Commissie zijn voornemen aan om een regeling te gaan toepassen die de oprichting moet ondersteunen van nieuwe ondernemingen met hoge toegevoegde waarde die over potentieel blijken te beschikken om bij te dragen tot regionale economische ontwikkeling. Als basis hiervoor diende de bepaling met betrekking tot "steun voor nieuw opgerichte kleine ondernemingen" die in de richtsnoeren regionale steun is opgenomen. Dit is een nieuwe vorm van steun die voor het eerst werd geïntroduceerd in de richtsnoeren regionale steun voor de periode 2007-2013.

De regeling geldt voor het volledige grondgebied van Malta, dat op de Maltese regionale-steunkaart 2007-2013 is aangegeven als een steungebied ex artikel 107, lid 3, onder a), VWEU.

Steun kan gaan naar kleine ondernemingen die minder dan drie jaar vóór de steunaanvraag zijn opgericht en ten minste drie werknemers (voltijdequivalent) hebben. Malta heeft een mechanisme geïntroduceerd dat mogelijk misbruik van de steun moet voorkomen.

De maatregel geldt alleen voor bepaalde bedrijfstakken. De steun wordt verleend in de vorm van rechtstreekse subsidies. Het totale bruto-subsidie-equivalent per begunstigde onderneming is beperkt tot 2 miljoen EUR en het steunbedrag mag per jaar niet meer dan 33% van 2 miljoen EUR per onderneming bedragen.

Na een beoordeling kwam de Commissie tot de conclusie dat de regeling voldeed aan de voorwaarden van de richtsnoeren regionale steun, zodat zij de maatregel verenigbaar kon verklaren met de interne markt.

#### **Steunregelingen voor de Franse overzeese departementen (Frankrijk - steunmaatregel N 542/2006 e.a.)**

In 2007 gaf de Commissie toestemming voor tien steunregelingen ten behoeve van de Franse overzeese departementen. Deze tien steunregelingen betreffende vrijstellingen van belastingen en van sociale premies die de specifieke handicaps moeten compenseren waarmee de ultraperifere gebieden te kampen hebben. Deze ultraperifere gebieden waren voor de periode 2007-2013 steungebieden ex artikel 107, lid 3, onder a), VWEU. De Commissie had deze tien steunregelingen al eens goedgekeurd op grond van de richtsnoeren regionale steun 2000-2006.

Onder bepaalde voorwaarden kunnen ondernemingen ook investeringssteun krijgen: tot 60% voor grote ondernemingen in Frans Guyana, en tot 50% voor grote ondernemingen op Martinique, Guadeloupe en Réunion (in voorkomend geval met een mkb-verhoging).



Volgens de richtsnoeren regionale steun kan ook exploitatiesteun worden verleend, maar dan moet dit kunnen worden verantwoord door de bijdrage van de steun aan de regionale ontwikkeling en dient de omvang van de steun in verhouding te staan tot de extra kosten die voortvloeien uit de in artikel 349 VWEU beschreven factoren. Na haar beoordeling kwam de Commissie tot de bevinding dat de totale aangemelde steun overeenstemt met zo'n 6,5% van het bbp van de betrokken regio's en dat dit percentage evenredig is aan de totale extra kosten die ondernemingen in deze regio's moeten dragen.

In 2009 werd 22,7% van de totale regionale steun in de EU verleend in het kader van deze tien regelingen. Deze regelingen waren goed voor rond 77% van alle regionale steun in Frankrijk.

#### **Regionale investeringssteun voor Mercedes-Benz Manufacturing Hungary (Hongarije - steunmaatregel N 671/2008)**

In december 2008 deden de Hongaarse autoriteiten, overeenkomstig de richtsnoeren regionale steun, aanmelding van hun voornemen om regionale steun te verlenen ten behoeve van een grote investeringsproject van Mercedes-Benz Manufacturing Hungary. Hongarije wilde de regionale ontwikkeling bevorderen door Mercedes-Benz regionale steun te verlenen voor de bouw van een nieuwe fabriek met een productiecapaciteit van 180 000 personenauto's. De regio waar de fabriek komt, is een steungebied ex artikel 107, lid 3, onder a), VWEU omdat de levensstandaard er abnormaal laag is en de werkloosheid hoog.

De in aanmerking komende kosten van het investeringsproject bedroegen 548,4 miljoen EUR. Zo'n 400 miljoen EUR van de totale projectkosten zouden worden gefinancierd via een lening van de EIB zonder enige staatsgarantie, zodat de staatssteun uitkomt op 111,5 miljoen EUR. De investering zal 2 500 rechtstreekse banen opleveren en nog eens 10 000 tot 14 000 indirecte banen. Volgens de Hongaarse autoriteiten zou het project helpen het regionale werkloosheidspercentage met 0,5% doen dalen.

Bij haar beoordeling van regionale steun aan grote investeringsprojecten wil de Commissie nagaan of het marktaandeel van de begunstigde onderneming en de met de investering gecreëerde productiecapaciteit onder de drempels blijft die in de richtsnoeren regionale steun zijn vastgesteld. Worden die drempels niet overschreden dan wordt het effect van de steun op de mededinging geacht te worden gecompenseerd door de positieve bijdrage aan de regionale ontwikkeling.

De Commissie kwam tot de bevinding dat de marktaandelen van het Daimler-concern, dat eigenaar is van de fabriek, ver onder de drempel van een 25% marktaandeel op de relevante markten ligt, zowel vóór als na uitvoering van de geplande investering. Haar conclusie was dan ook dat de met het project gecreëerde extra productiecapaciteit onder de 5% blijft van het schijnbare verbruik van het betrokken product in de EER. In november 2009 heeft de Commissie toestemming gegeven voor deze steunmaatregel.

#### **5.4. Uitgaven voor regionale steun**

In 2009 bedroeg de regionale staatssteun 13,9 miljard EUR. Dit bedrag vertegenwoordigt ongeveer 24% van alle staatssteun voor de be- en verwerkende industrie en de dienstensector, of 0,12% van het bbp van de EU-27. Ongeveer 4,9 miljard EUR (35%) werd verleend via maatregelen in het kader van een groepsvrijstelling.

In relatieve termen (uitgedrukt als percentage van het bbp) lag de steunverlening voor 12 lidstaten boven het EU-gemiddelde: Griekenland (0,57%), Hongarije (0,28%), Slovenië (0,27%), Malta (0,25%), de Tsjechische Republiek (0,23%), Frankrijk (0,22%), Ierland (0,18%), Slovakije (0,17%), Polen (0,17%), Duitsland (0,15%), Litouwen (0,14%) en Spanje (0,12%).

Ten opzichte van de totale steun aan de be- en verwerkende industrie en de dienstensector was het volume steun ten behoeve van regionale ontwikkeling in de EU-12-landen bijzonder aanzienlijk - met rond 30% van het totaal - veel meer dan het aandeel in de EU-15-landen (23%). Dit valt te verklaren door het feit dat deze lidstaten een groter aantal steungebieden hebben - en dus ook steun met een hogere intensiteit kunnen toekennen.

Het grootste percentage steun ten behoeve van regionale ontwikkeling in verhouding tot het totale volume steun aan de be- en verwerkende industrie en de dienstensector was te vinden in Griekenland (76%), Bulgarije (59%), Litouwen (51%), Slovakije (47%) en de Tsjechische Republiek (46%), terwijl het in vier lidstaten (Denemarken, Nederland, Cyprus en Finland) minder dan 2% bedroeg.

In nominale termen waren de grootste steunverleners Frankrijk (4,1 miljard EUR of 30% van het EU-totaal), Duitsland (3,7 miljard EUR of 27%), Griekenland (1,4 miljard EUR of 10%), Spanje (1,2 miljard EUR of 9%) en Italië (1 miljard EUR of 7%).

In 2009 werd bijna de helft (45%) van alle steun ten behoeve van regionale ontwikkeling in de EU verleend in het kader van slechts vijf maatregelen. Daarbij gaat het om drie Duitse regelingen (waarvan er twee onder een groepsvrijstelling vallen) die inzetten op het steunen van investeringen in de armste regio's (vooral in het oosten van Duitsland) en twee Franse regelingen voor exploitatiesteun in de overzeese departementen.

Vergelijking van de twee opeenvolgende periodes 2004-2006 en 2007-2009 leert dat steun ten behoeve van regionale ontwikkeling is toegenomen, zowel in nominale termen (met 2,7 miljard EUR) als in relatieve termen (uitgedrukt als percentage van het bbp - van 0,08% tot 0,1% van het bbp). Ook het aandeel van dit soort steun in de totale staatssteun voor de be- en verwerkende industrie en de dienstensector nam toe - van 19% tot 23%.

Regionale steun werd in 2007 voor het eerst opgenomen in een groepsvrijstellingsverordening. De betreffende verordening werd in 2006 vastgesteld en trad in 2007 in werking. Sindsdien is voor in totaal 11,4 miljard EUR staatssteun verleend zonder dat die vooraf bij de Commissie hoefde te worden gemeld. Het aandeel regionale steun dat wordt verleend in het kader van maatregelen die onder een groepsvrijstelling vallen, is geleidelijk gestegen om in 2009 uit te komen op 35% van alle regionale steun. De maatregelen op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening waren slechts goed voor 15% van alle uitgaven ten behoeve van regionale ontwikkeling die onder een groepsvrijstelling vallen.

In de periode 2004-2010 werd 67 miljard EUR steun verleend in de EU. Bijna al deze steun werd verleend in het kader van steunregelingen (96%), terwijl individuele ad-hocsteun goed was voor slechts 4% van het totaal. Wat steuninstrumenten betreft,

voor 55% van alle verleende steun werd gebruikgemaakt van belastingvrijstellingen (met een stijgende tendens in de beschouwde periode), gevolgd door rechtstreekse subsidies (42%).

## **5.5. Staatssteun ten behoeve van regionale ontwikkeling - Conclusie**

Steun ten behoeve van regionale ontwikkeling zal een bijdrage blijven leveren aan de economische, sociale en territoriale cohesie in de Europese Unie. Deze doelstelling heeft de voorbije jaren alleen maar aan belang gewonnen, met name sinds de uitbreiding in 2004 en 2007. Momenteel is regionale staatssteun de horizontale doelstelling met het grootste aandeel in de totale steun aan de be- en verwerkende industrie en de dienstensector.

Daarbij gaat bijzondere aandacht naar de ultraperifere gebieden, om rekening te houden met de specifieke extra kosten die voortvloeien uit de structurele handicaps als gevolg van hun afgelegen geografische ligging en de moeilijkheden om te integreren in de eengemaakte markt.

## **6. STAATSSTEUN VOOR HET MKB**

### **6.1. Beleidscontext**

Het vlaggenschipinitiatief "Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering"<sup>53</sup> van de Europa 2020-strategie belicht het belang van het midden- en kleinbedrijf voor de EU-economie als motor voor het creëren van banen en groei: "Het mkb is goed voor ongeveer twee derde van de werkgelegenheid in de industrie en een groot deel van het groei- en werkgelegenheidspotentieel van de industrie in de EU is gelegen in haar springlevende en dynamische kleine en middelgrote ondernemingen. In het nieuwe geïntegreerde industriebeleid van de EU moet alles dus draaien om de bevordering van de oprichting, groei en internationalisering van kleine en middelgrote ondernemingen."

Ook wordt in dat vlaggenschipinitiatief beklemtoond dat, ondanks de aanzienlijke vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt<sup>54</sup>, er nog steeds herkenbare en ernstige uitdagingen blijven bestaan met betrekking tot slimme regelgeving en het ondernemingsklimaat, met name voor het mkb. Met name "[wordt] [d]oor de meeste

---

<sup>53</sup> Mededeling van de Commissie "Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering. Concurrentievermogen en duurzaamheid centraal stellen" [COM\(2010\) 614](#)

<sup>54</sup> De Commissie heeft al initiatieven genomen om de specifieke problemen te mitigeren waarmee het mkb te kampen heeft. Zie de mededeling van de Commissie "«Denk eerst klein». Een 'Small Business Act' voor Europa", [COM\(2008\) 394 definitief](#) Doel van het Europees economisch herstelplan (EERP) is het om, samen met de Europese Investeringsbank en het Europese Investeringsfonds, het mkb beter toegang tot financiering te geven. Ook herhaalt het plan dat de lidstaten ten volle moeten gebruikmaken van de recent hervormde regels voor steunverlening aan het mkb.

lidstaten de toegang tot financiering aangemerkt als een belangrijk knelpunt, met name voor de financiering van het mkb en van innovatie"<sup>55</sup>. In het huidige klimaat van economische vertraging en financiële crisis hebben mkb-bedrijven het inderdaad vaak moeilijk om kapitaal, risicokapitaal of leningen te krijgen, omdat bepaalde financiële markten afkerig staan tegenover risico en dit soort bedrijven slechts beperkte zekerheden kan stellen. Bovendien hebben zij door hun beperkte middelen misschien ook minder toegang tot informatie, met name wat betreft nieuwe technologie en potentiële markten. Om deze problemen te verlichten, moeten de lidstaten hun inspanningen vergroten om het beginsel "denk eerst klein" toe te passen en hun steunregelingen te vereenvoudigen.

Overheden kunnen ten behoeve van het mkb uiteenlopende initiatieven nemen - zonder dat daarbij steeds sprake is van maatregelen die als staatssteun gelden, zoals algemene steunmaatregelen (waarbij het bijvoorbeeld kan gaan om een algemene verlaging van de belasting op arbeid en van de sociale kosten), het verkorten van de betalingstermijn om de kasstromen van het mkb te versterken, een vereenvoudiging van de regels om de administratieve belasting te verminderen enz. Wanneer marktwerking ontoereikend is, kan staatssteun een aanvullende rol spelen door publieke financiering te verschaffen. Het vlaggenschipinitiatief "Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering" erkent dit ook wanneer het opmerkt dat "de opstelling van staatssteunregels bij[draagt] tot de bevordering van het concurrentievermogen van de industrie in Europa. Staatssteunregels bieden een kader dat de investeringen van de lidstaten oriënteert op het uit de weg ruimen van geconstateerde tekortkomingen op de markt."

Niettemin is staatssteuntoezicht van essentieel belang om een gelijk speelveld te handhaven voor alle ondernemingen die op de eengemaakte markt actief zijn, ongeacht de lidstaat waar zij gevestigd zijn. De Commissie dient erop toe te zien dat de maatregelen doelgericht zijn, en ervoor te zorgen dat de steun investeerders niet ontmoedigt, niet wordt gebruikt om ondoelmatige bedrijven in leven te houden, noch mededingingsdistorsies doet ontstaan.

## **6.2. Regels voor staatssteun ten behoeve van het mkb**

In het kader van Lissabon-strategie voor groei, banen en concurrentievermogen heeft de Commissie de staatssteunregels gemoderniseerd en de maatregelen die specifiek voor het mkb bestemd zijn, versterkt. Momenteel komt het mkb in aanmerking voor alle categorieën steun die volgens de EU-staatssteunvoorschriften zijn toegestaan, en voor bepaalde maatregelen kan het mkb zelfs hogere steunintensiteiten krijgen<sup>56</sup>.

Bovendien zijn de staatssteunregels sterk vereenvoudigd en gestroomlijnd dankzij de algemene groepsvrijstellingsverordening: de lidstaten beschikken thans over een ruim arsenaal aan steunmaatregelen ten behoeve van het mkb met een minimum aan

---

<sup>55</sup> Zie punt 3.2 van het vlaggenschipinitiatief "Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering".

<sup>56</sup> Zie de punten 3, 4, 5 en 8 van dit verslag.

administratieve lasten. De Commissie moedigt de lidstaten aan deze mogelijkheden te benutten om bestaande steunbudgetten om te buigen naar "beter gerichte steun".

Toch worden grotere steunbedragen, door het hogere risico op verstoring van de mededinging, afzonderlijk door de Commissie onderzocht om na te gaan wat daarvan de effecten op de mededinging zijn en hoe de steun bijdraagt tot het gemeenschappelijk belang. Daarom zijn in de algemene groepsvrijstellingsverordening verschillende drempels voor aanmelding bepaald, afhankelijk van de categorie steun en de gevolgen die daarvan voor de mededinging te verwachten zijn.

In 2006 heeft de Commissie de richtsnoeren risicokapitaalsteun goedgekeurd<sup>57</sup>, die een belangrijk instrument zijn voor de financiering van het mkb. Al in 1998 werd een actieplan risicokapitaal goedgekeurd, en risicokapitaal was ook een belangrijk onderdeel van de Lissabon-strategie en blijft ook een van de pijlers van de Europa 2020-strategie. De richtsnoeren risicokapitaalsteun zijn tot 31 december 2013 van toepassing, maar er stond wel een middenevaluatie gepland. In dat verband kondigde de Commissie in haar mededeling over de Innovatie-Unie aan dat zij "de doeltreffendheid van de [...] tijdelijke staatssteunmaatregelen [zal] beoordelen, waaronder de uitgebreide 'veilige zone' voor durfkapitaalinvesteringen, en op grond daarvan de nodige voorstellen [zal] doen". Die middenevaluatie heeft in 2010 plaatsgevonden<sup>58</sup> en resulteerde in de omvorming van de tijdelijke verhoging van de *safe harbour*-drempel die met het tijdelijke steunkader werd geïntroduceerd, tot een bepaling die voor de resterende duur van de richtsnoeren risicokapitaalsteun blijft bestaan (dus tot eind 2013).

Onderstaande tekstbox geeft een overzicht van de belangrijkste mkb-aspecten van de regels van de algemene groepsvrijstellingsverordening en van de richtsnoeren risicokapitaalsteun.

#### **De algemene groepsvrijstellingsverordening**

De algemene groepsvrijstellingsverordening tekent een kader uit waarmee de lidstaten hun steun kunnen richten op het creëren van banen, de versterking van het concurrentievermogen en een schoner milieu, zonder dat de Commissie daarbij betrokken hoeft te worden. Maatregelen die in de algemene groepsvrijstellingsverordening zijn opgenomen en die voldoen aan de daarin vermelde voorwaarden en criteria, zijn vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding.

De algemene groepsvrijstellingsverordening is van bijzonder belang voor het mkb omdat alle 26 maatregelen uit deze verordening open staan voor het mkb (met nog eens bijzondere verhogingen van de toegestane steunintensiteiten) en omdat sommige van die maatregelen zijn bedoeld om specifiek marktfalen te overwinnen waarmee deze ondernemingen te kampen hebben. Steun aan het mkb kan in de opeenvolgende fasen van hun bedrijfsontwikkeling plaatsvinden. De volgende

<sup>57</sup> Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicokapitaalinvesteringen in kleine en middelgrote ondernemingen, [PB C 194 van 18.8.2006, blz. 2](#)

<sup>58</sup> Mededeling van de Commissie tot wijziging van de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicokapitaalinvesteringen in kleine en middelgrote ondernemingen, [PB C 329 van 7.12.2010, blz. 4](#)

categorieën steun zijn specifiek en uitsluitend bedoeld voor het mkb: investerings- en werkgelegenheidssteun voor het mkb; consultancysteun voor het mkb; mkb-steun voor deelneming aan beurzen; steun in de vorm van risicokapitaal; steun om bij te dragen in de kosten van intellectuele-eigendomsrechten; steun voor aanpassing aan nieuwe EU-milieunormen of steun voor milieustudies; innovatiesteun; steun voor nieuw opgerichte kleine ondernemingen in steungebieden, en steun ter bevordering van vrouwelijk ondernemerschap.

Steunmaatregelen waarbij de drempels voor individuele aanmelding worden overschreden, moeten nog steeds afzonderlijk bij de Commissie worden aangemeld, zodat de Commissie kan nagaan wat daarvan de effecten op de mededinging zijn en hoe de steun bijdraagt tot het gemeenschappelijk belang.

### **De richtsnoeren risicokapitaalsteun**

De richtsnoeren risicokapitaalsteun dienen een dubbel doel: a) vaststellen op welke voorwaarden lidstaten het mkb extra risicokapitaal kunnen verschaffen in hun vroegste ontwikkelingsfasen waar een *equity-gap* kan worden vastgesteld, en b) de ontwikkeling van een durfkapitaalsector op zodanige wijze bevorderen dat een eerlijke concurrentie behouden blijft.

Risicokapitaalsteun kan op diverse niveaus worden verleend: het niveau van particuliere mede-investeerdere, indien deze gunstigere voorwaarden kunnen krijgen dan de Staat; op het niveau van het investeringsfonds en/of de beheerder ervan, indien bijvoorbeeld de beheersvergoedingen boven het marktniveau liggen, en op het niveau van de ondernemingen waarin wordt geïnvesteerd, wanneer er op de andere niveaus sprake is van steun of wanneer de begunstigde mkb-bedrijven kapitaalinjecties krijgen die de markt anders niet had gedaan.

De richtsnoeren risicokapitaalsteun betreffen diverse soorten maatregelen (de oprichting van investeringsfondsen en/of gespecialiseerde beurzen, garanties en andere financiële instrumenten ten behoeve van risicokapitaalinvesteerdere of fondsen, scoutingkosten), maar ook fiscale prikkels voor fondsen en/of de beheerders ervan of voor investeerdere om risicokapitaalinvesteringen uit te voeren. Toch vallen individuele kapitaalinjecties door de overheid buiten het toepassingsbereik van de richtsnoeren, omdat deze alleen gelden voor regelingen.

Anders dan bij de overige staatssteunregels omvatten de richtsnoeren risicokapitaalsteun geen lijst van in aanmerking komende kosten of een berekening van de steunintensiteiten. In deze richtsnoeren wordt net het volledige bedrag van de bijdrage in het aandelenkapitaal, daaronder begrepen de participatie van private partijen, in aanmerking genomen wanneer de maatregel op zijn verenigbaarheid wordt beoordeeld.

De richtsnoeren zetten de verenigbaarheidsvoorwaarden uiteen wat betreft de omvang van de investeringstranches, de beperking tot de seed capital-, aanloop- en expansiefase, het overwicht van aandelenkapitaal en hybride kapitaalinstrumenten, de rol van private partijen, het winstgedreven karakter van investeringsbesluiten en het zakelijke beheer. Wanneer de maatregel de vorm heeft van een participatie in een private-equity-investeringsfonds en aan alle bovenstaande voorwaarden is voldaan, kunnen lidstaten van de algemene groepsvrijstellingsverordening gebruikmaken om steun te verlenen.

De richtsnoeren risicokapitaalsteun voorzien in een onderzoek in twee fasen, waarbij de aandacht vooral gaat naar de meest versturende maatregelen. Voldoet een risicokapitaalregeling aan de

elementaire verenigbaarheidsvoorwaarden (*safe harbour*), dan wordt een minder zware beoordeling uitgevoerd en kan zelfs een groepsvrijstelling worden overwogen.

### **6.3. Besluiten over mkb-steun - Casestudies**

In de periode 2004-2009 heeft de Commissie 139 eindbesluiten vastgesteld met betrekking tot maatregelen die uitsluitend voor het mkb waren bestemd (daarvan ging het in 108 gevallen om risicokapitaal). Met deze besluiten werden 99 risicokapitaalmaatregelen (telkens regelingen) en 30 andere maatregelen voor mkb-steun (23 regelingen, 4 individuele ad-hocmaatregelen en 3 individuele toepassingen van regelingen) met de interne markt verenigbaar verklaard. In 7 gevallen oordeelde de Commissie dat risicokapitaalmaatregelen geen steun inhielden en in 3 gevallen stelde zij een negatief besluit vast (2 betreffende risicokapitaalmaatregelen en 1 betreffende mkb-steun).

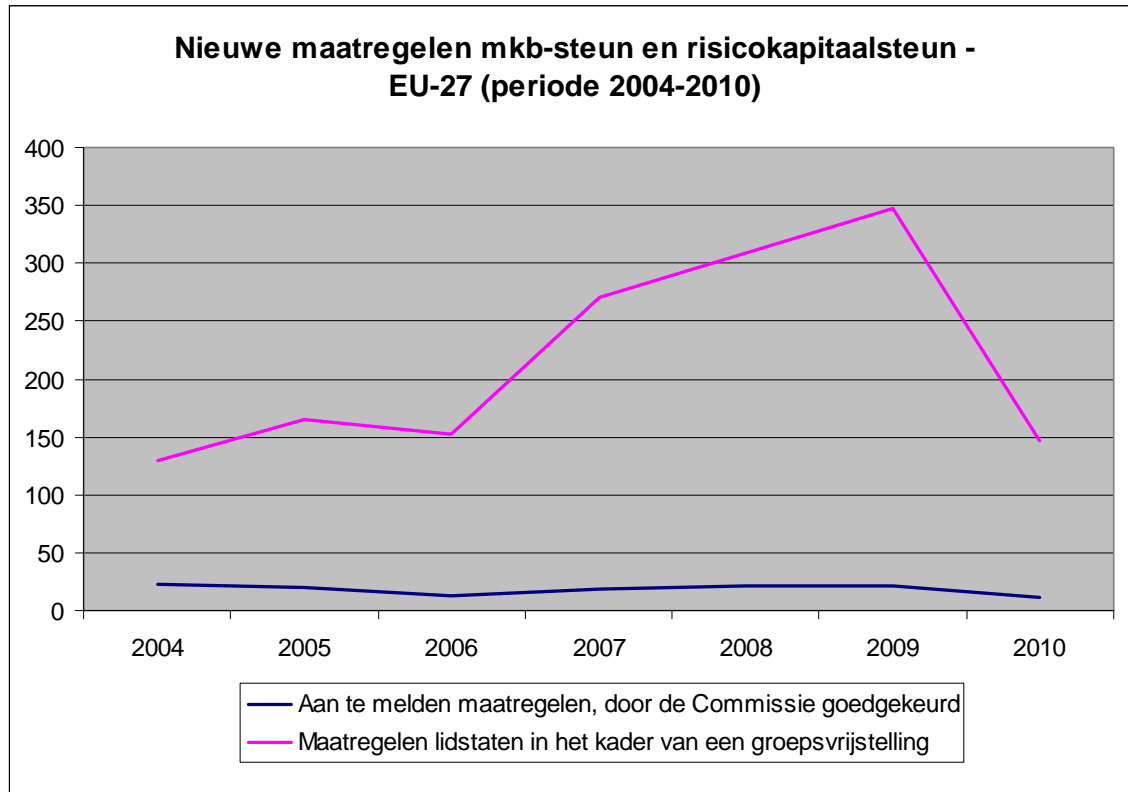
Meer dan de helft van de goedgekeurde risicokapitaalmaatregelen betrof drie lidstaten: Duitsland (28), het Verenigd Koninkrijk (16) en Italië (12), terwijl het bij mkb-steunmaatregelen vooral ging om Duitsland (7), Oostenrijk (5) en Slovakije (6 maatregelen, alle in 2004).

Het aantal goedgekeurde risicokapitaalmaatregelen varieerde van 10 tot 19 per jaar in de periode 2004-2009, maar daalde in 2010 tot 7. In 2004 werden nog 10 mkb-steunmaatregelen goedgekeurd, maar nadien is dit cijfer gedaald tot tussen 2 en 5 maatregelen die per jaar worden goedgekeurd.

In de periode 2004-2010 bedroeg het aantal risicokapitaalmaatregelen en mkb-steunmaatregelen in het kader van een groepsvrijstelling rond 1 500. Hiervan betroffen slechts 28 maatregelen risicokapitaalsteun (die, sinds de inwerkingtreding van de algemene groepsvrijstellingsverordening, kan worden verleend als een maatregel waarvoor een groepsvrijstelling geldt).

Zes lidstaten waren samen goed voor meer dan drie kwart van de in het kader van een groepsvrijstelling verleende maatregelen: Italië (322), Spanje (220), Duitsland (186), het Verenigd Koninkrijk (184), Polen (121) en Oostenrijk (113).

In de periode 2004-2006 werden tussen 130 en 160 maatregelen in het kader van een groepsvrijstelling geïntroduceerd. Sinds de inwerkingtreding van de algemene groepsvrijstellingsverordening is dit aantal opgelopen tot 269 in 2007, 303 in 2008 en 346 in 2009. In 2010 viel er een opvallende daling tot slechts 144 maatregelen waar te nemen, hetgeen te verklaren valt door het feit dat de lidstaten nog steeds gebruikmaken van de maatregelen die zij de voorgaande jaren hebben genomen. Wat betreft de steuncategoriën, het grootste aantal nieuwe maatregelen (360) was vooral gericht op investerings- en werkgelegenheidssteun voor het mkb (artikel 15 van de algemene groepsvrijstellingsverordening), gevolgd door consultancysteun voor het mkb (artikel 26 - 308 maatregelen), steun aan het mkb voor deelneming aan beurzen (de artikelen 28 en 29 - 28 maatregelen) en steun voor door vrouwelijke ondernemers nieuw opgerichte ondernemingen (artikel 18 - 18 maatregelen).



Onderstaande tekstbox geeft voorbeelden van maatregelen die twee lidstaten specifiek ten behoeve van het mkb hebben genomen. De eerste is een maatregel die in het Verenigd Koninkrijk op basis van de richtsnoeren risicokapitaalsteun werd genomen en waarmee bepaalde op de markt vastgestelde investeringslacunes werden aangepakt. De tweede is een maatregel in het kader van een groepsvrijstelling die is gebaseerd op specifieke mkb-regels uit de algemene groepsvrijstellingsverordening.

***Enterprise Investment Scheme en Corporate Venturing Scheme (Verenigd Koninkrijk - steunmaatregel NN 42a/2007)***

In 2007 meldde het Verenigd Koninkrijk bij de Commissie een maatregel aan die particulieren en ondernemingen moest aanmoedigen om te investeren in kleinere, niet-beursgenoteerde ondernemingen met een hoog groeipotentieel in het Verenigd Koninkrijk zodat die hun onderneming konden laten doorgroeien tot duurzame, winstgevende ondernemingen. De maatregel bestond uit drie verschillende regelingen: het Enterprise Investment Scheme (EIS), de Venture Capital Trusts (VCT's) en het Corporate Venturing Scheme (CVS).

Bij het Enterprise Investment Scheme (EIS) krijgen particulieren fiscale prikkels om rechtstreeks te investeren in mkb-bedrijven die voor deze regeling in aanmerking komen. De "Venture Capital Trust (VCT)"-regeling geeft fiscale prikkels aan particulieren voor collectieve investeringen via VCT's die worden beheerd door professionele fondsbeheerders. Met het Corporate Venturing Scheme (CVS) kunnen ondernemingen een belastingvrijstelling krijgen wanneer zij rechtstreeks investeren in mkb-bedrijven die voor deze regeling in aanmerking komen. Voor het aantrekken



van financiële middelen via de drie regelingen is het jaarinvesteringsplafond per in aanmerking komende investering telkens vastgesteld op 2 miljoen GBP.

Aangezien de maatregel de in de richtsnoeren risicokapitaal vastgestelde plafonds voor investeringstranches overschreed, diende een nadere beoordeling te worden uitgevoerd; hiervoor had de Commissie verder bewijsmateriaal nodig dat op elk niveau waar mogelijk steun aanwezig was, marktfalen werd aangepakt. Na uitvoering van die nadere beoordeling kwam de Commissie tot de conclusie dat de maatregel voldeed aan de voorwaarden van de richtsnoeren risicokapitaalsteun en dat de maatregel per saldo positief was.

Meer dan 50% van alle risicokapitaalsteun die de afgelopen drie jaar in het Verenigd Koninkrijk is verleend, verliep via deze regelingen, die goed zijn voor rond 30% van alle risicokapitaalsteun in de EU.

#### **Mkb-steun voor investeringen en werkgelegenheid (Frankrijk - steunmaatregel X 65/2008)**

In 2008 werd in het kader van een groepsvrijstelling een maatregel genomen die speciaal bedoeld was om de moeilijkheden te overwinnen die mkb-bedrijven ondervinden bij het verkrijgen van toegang tot financiering. Volgens artikel 15 van de algemene groepsvrijstellingsverordening kan steun worden verleend voor mkb-investeringen en -werkgelegenheid. De maatregel stond open voor alle bedrijfstakken en de steun kon worden verleend in de vorm van leningen, rentesubsidie, garanties, subsidies of terugbetaalbare voorschotten. Voor deze regeling was in totaal rond 160 miljoen EUR per jaar uitgetrokken.

#### **6.4. Uitgaven voor staatssteun ten behoeve van het mkb**

Zoals hier reeds werd opgemerkt, beklemtoont Europa 2020, via het vlaggenschipinitiatief "Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering", het potentieel van het mkb als motor voor het scheppen van banen en groei. Bezien in deze context, is staatssteun een belangrijk instrument om het mkb financiering te verschaffen wanneer dat niet door de markt alleen kan gebeuren. In hoeverre lidstaten van deze mogelijkheid gebruikmaken, verschilt van lidstaat tot lidstaat en is afhankelijk van de combinatie van verschillende beleidsopties waarvoor regeringen kiezen.

De totale staatssteun die voor het mkb was bestemd (te onderscheiden van de totale staatssteun die daadwerkelijk aan het mkb is uitgekeerd), bedroeg zo'n 4,6 miljard EUR<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> In dat verband moet hier toch worden aangetekend dat volgens de huidige bepalingen inzake verslaglegging (zoals die zijn vastgesteld in Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag) de diensten van de Commissie geen gegevens mogen vragen over het soort begunstigde (mkb of grote ondernemingen) van de steun voor de verschillende steundoelstellingen. De diensten van de Commissie kunnen hier alleen gegevens verschaffen over de vraag hoeveel steun uitsluitend is bestemd voor het mkb in het kader van specifieke mkb-regelingen. Steunmaatregelen worden ingedeeld volgens de primaire doelstelling ervan op het tijdstip dat de steun werd goedgekeurd - en niet volgens de uiteindelijke begunstigten van de steun. Dit betekent dat een maatregel die bijvoorbeeld bestemd is voor innovatieprojecten voor ondernemingen, ongeacht hun omvang, wordt beschouwd als een maatregel ten behoeve van O&O&I en dat de uitgaven aan die

in 2009 (0,04% van het bbp van de EU-27); daarvan maakt risicokapitaalsteun 0,6 miljard EUR uit. In relatieve termen was ruwweg 7% van alle steun aan de be- en verwerkende industrie en de dienstensector uitsluitend voor het mkb bestemd. Risicokapitaalsteun was goed voor nog eens 1% van alle steun. 70% van alle risicokapitaalsteun werd verleend door het Verenigd Koninkrijk (rond 0,4 miljard EUR).

Het hoogste percentage mkb-steun (risicokapitaalsteun meegerekend) ten opzichte van het totale volume steun aan de be- en verwerkende industrie en de dienstensector viel waar te nemen in Estland (30%), Italië (24%) en het Verenigd Koninkrijk (20%). In vijf lidstaten (Zweden, Polen, Malta, Denemarken en Bulgarije) was minder dan 1% van alle verleende steun mkb-steun.

Vier lidstaten waren samen goed voor drie kwart van alle mkb-steun: Italië (24%), Duitsland (20%), Frankrijk (18%) en het Verenigd Koninkrijk (14%).

In 2009 werd voor het eerst meer dan de helft van alle mkb-steun (53% of 2,4 miljard EUR) verleend in het kader van een groepsvrijstelling. Van dit totaal waren maatregelen in het kader van de algemene groepsvrijstellingsverordening goed voor rond 1,5 miljard EUR, zoals consultancysteun voor het mkb (714 miljoen EUR - artikel 26 algemene groepsvrijstellingsverordening), mkb-investerings- en werkgelegenheidssteun (710 miljoen EUR - artikel 15), risicokapitaalsteun (39 miljoen EUR - de artikelen 23 en 24) en steun voor de deelneming van het mkb aan beurzen (25 miljoen EUR - artikel 27).

In 2009 werd de helft van alle staatssteun ten behoeve van het mkb verleend in het kader van slechts 11 regelingen (4 in Frankrijk, 3 in het Verenigd Koninkrijk, 2 in Duitsland en telkens in 1 in Italië en België). Daarvan waren er drie maatregelen (één Italiaanse en twee Franse) bedoeld om mkb-investeringen in steungebieden te ondersteunen, verschaften twee Britse regelingen fiscale prikkels voor risicokapitaalinvesteringen, was één Duitse regeling bedoeld om het mkb in de levensmiddelenindustrie te steunen en steunde een tweede het mkb in Beieren, boden twee Franse regelingen en één Belgische regeling algemene steun aan het mkb, en bood ten slotte de derde Britse maatregel de mogelijkheid van een gunstige fiscale behandeling van aandelenopties om gekwalificeerde medewerkers in dienst te nemen én te houden bij kleinere groeiondernemingen met een hoger risico.

Worden de twee opeenvolgende periodes 2004-2006 en 2007-2009 vergeleken, dan valt voor mkb-steun een neerwaartse trend vast te stellen, zowel in relatieve termen (als percentage van het bbp - van 0,05% van het bbp tot 0,04%) als in nominale termen (met 0,6 miljard EUR per jaar). Ook het aandeel van dit soort steun in de totale staatssteun voor de be- en verwerkende industrie en de dienstensector nam af van 11,4% tot 7,8%.

---

doelstelling wordt toegerekend, ook al gaat het grootste deel van de steun naar het mkb. Daarom zijn de hier gepresenteerde gegevens over mkb-steun een onderschatting en vertegenwoordigen zij alleen de steun die werd verleend in het kader van maatregelen die uitsluitend voor het mkb waren bestemd (dus met mkb als primaire doelstelling). Daarnaast is in deze cijfers ook risicokapitaalsteun opgenomen, die volgens de staatssteunregels uitsluitend aan het mkb kan worden verleend.

Bijna alle steun voor het mkb wordt in de EU via steunregelingen verleend. In de periode 2004-2009 (toen voor in totaal 33,1 miljard EUR aan risicokapitaalsteun en mkb-steun werd verleend) maakte individuele ad-hocsteun minder dan 0,5% van het totaal uit. Wat steuninstrumenten betreft, de lidstaten maakten vooral gebruik van rechtstreekse subsidies (64% van alle steun), belastingvrijstellingen (24%) en zachte leningen (8%). Wordt alleen naar risicokapitaalsteun gekeken, dan bleken belastingvrijstellingen en deelnemingen in het aandelenkapitaal de meest gebruikte instrumenten te zijn.

## **6.5. Staatssteun ten behoeve van het mkb - Conclusie**

In het kader van de Europa 2020-strategie is ondersteuning van het mkb een belangrijke uitdaging. Met name de bijzondere financieringsproblemen die deze groep ondernemingen ondervindt, zijn een van de zwakke punten in het ondernemingsklimaat die de lidstaten zullen moeten aanpakken.

De staatssteunregels bieden lidstaten momenteel een breed aantal mogelijkheden om de ontwikkeling van het mkb te ondersteunen. Met name is de algemene groepsvrijstellingsverordening een geschikt kader voor steunverlening, met een minimum aan administratieve kosten en zonder verplichting tot voorafgaande aanmelding bij de Commissie, dat tegelijk toch de garantie biedt dat maatregelen doelgericht zijn en geen grote concurrentiedistorsies veroorzaken. Wat betreft marktfalen waarmee het mkb te kampen heeft, worden de lidstaten aangemoedigd om volop gebruik te maken van het instrument dat de algemene groepsvrijstellingsverordening is.

Deze cijfers over staatssteun voor het mkb bieden, zoals reeds werd opgemerkt, geen volledig beeld van het totale volume steun dat deze ondernemingen daadwerkelijk verleend kregen, omdat in deze cijfers alleen de maatregelen zijn opgenomen die als primaire doelstelling "mkb" of "risicokapitaal" hebben. Wanneer conclusies worden getrokken over de waargenomen neerwaartse trend voor het totale volume mkb-steun, dient met dit voorbehoud rekening te worden gehouden. Hoe dan ook is duidelijk hoe belangrijk maatregelen in het kader van een groepsvrijstelling voor het mkb zijn: meer dan de helft van alle steun voor het mkb in 2009 verliep via dat soort maatregelen.

Wat risicokapitaalsteun betreft, dit soort steun lijkt vooral in het Verenigd Koninkrijk te zijn geconcentreerd; in de andere lidstaten is het gebruik van dit instrument bijna verwaarloosbaar. Dankzij de recente hervorming die de richtsnoeren risicokapitaalsteun moest aanpassen aan de huidige marktomstandigheden, kan het aandeel van particuliere investeerders lager zijn en zijn hogere investeringstranches mogelijk. Deze aanpassingen zouden risicokapitaalinvesteringen in het mkb moeten stimuleren.

## **7. STAATSSTEUN VOOR DE BREEDBANDSECTOR**

### **7.1. Beleidscontext**

De Commissie heeft voor de ontwikkeling van breedband zeer ambitieuze doelstellingen vastgesteld, omdat slimme investeringen in infrastructuur voor snel en zeer snel

breedband van wezenlijk belang zijn voor het scheppen van banen, voor betere economische prestaties en voor het aanboren van het concurrentiepotentieel van de EU op lange termijn.

In de Europa 2020-strategie wordt sterk de nadruk gelegd op het belang van breedbandgebruik voor de sociale inclusie en het concurrentievermogen in de EU en worden tevens ambitieuze doelstellingen vastgesteld voor de ontwikkeling van breedband. In 2010 lanceerde de Commissie, als een van de vlaggenschipinitiatieven van de Europa 2020-strategie, de Digitale Agenda<sup>60</sup>, waarin nogmaals wordt verwezen naar de doelstelling om alle Europeanen tegen 2013 van basisbreedband te voorzien en ervoor te zorgen dat tegen 2020 iedereen toegang krijgt tot veel sneller internet (30 Mbps of meer) en dat ten minste 50% van de Europese huishoudens een abonnement hebben op een internetverbinding van meer dan 100 Mbps.

Om die eerste doelstelling te halen zullen investeringen van naar schatting 60 miljard EUR nodig zijn, terwijl voor de tweede doelstelling nog eens 270 miljard EUR nodig is<sup>61</sup>. Die investeringen zullen in hoofdzaak gebeuren door commerciële partijen. Toch kunnen deze ambitieuze doelstellingen niet worden gehaald zonder een slimme inzet van publieke middelen. In de Digitale Agenda worden de lidstaten opgeroepen "qua overheidsfinanciering [te] voldoen aan de mededingings- en staatssteunvoorschriften van de EU"<sup>62</sup> om de in Europa 2020-strategie vastgestelde streefcijfers op het gebied van dekking, snelheid en gebruik te kunnen halen.

De Commissie wil diverse van haar financiële instrumenten (zoals het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), de trans-Europese Netwerken (TEN's) en het programma Concurrentievermogen en innovatie) gericht inzetten om de doelstellingen van de Digitale Agenda te helpen bereiken, eventueel ook door betere kredietmogelijkheden (ondersteund met financiële middelen van de EIB en de EU).

Publieke financiering en staatssteun zullen een belangrijke rol spelen om de particuliere investeringen aan te vullen en de dekking van breedband- en zeer snelle Next Generation Access (NGA) netwerken uit te breiden tot gebieden waarin marktpartijen in de nabije toekomst waarschijnlijk op commerciële voorwaarden niet zullen investeren. Op de geliberaliseerde telecommarkten moet publieke financiering echter omzichtig worden ingezet, om verdringing van particuliere investeringen te voorkomen.

## **7.2. Regels voor staatssteun ten behoeve van breedband**

De richtsnoeren breedbandsteun<sup>63</sup> van 2009 leggen de voorwaarden vast waaronder, met inachtneming van de EU-staatssteunregels, publieke financiering kan worden verleend

---

<sup>60</sup> Een Digitale Agenda voor Europa, [COM\(2010\) 245](#)

<sup>61</sup> Zie de mededeling "Breedband in Europa: investeren in digitale groei", [COM\(2010\) 472](#)

<sup>62</sup> Zie kernactie 8.

<sup>63</sup> Communautaire richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken, [PB C 235 van 30.9.2009, blz. 7](#)

voor de ontwikkeling van breedband. Zij bekrachtigen de vaste beschikkingspraktijk die de Commissie sinds 2003 heeft ontwikkeld met betrekking tot basisbreedbandnetwerken, extrapoleren daaruit de grondregels en passen die toe op het nieuwe terrein van de zeer snelle NGA-glasvezelnetwerken.

De richtsnoeren helpen overheden steunmaatregelen uit te werken waarbij overheidsinvesteringen worden ingezet in geografische gebieden waar er waarschijnlijk geen commerciële investeringen zullen plaatsvinden. Bovendien krijgen private marktpartijen meer zekerheid en duidelijkheid over de rol en omvang van het overheidsinitiatief in deze sector en kunnen zij ook beter hun eigen investeringen in nieuwe en geüpgradede netwerken plannen.

De onderstaande tekstbox geeft een overzicht van de belangrijkste aspecten van de richtsnoeren breedbandsteun.

#### **De richtsnoeren breedbandsteun**

De richtsnoeren zijn een omvattend en transparant instrument dat ervoor zorgt dat publieke financiering voor breedband in overeenstemming met de EU-staatssteunregels verloopt en zo kan bijdragen tot een brede uitrol van netwerken voor snel en zeer snel breedband die het Europese concurrentievermogen moeten versterken en moeten helpen bij te dragen tot een Europese kenniseconomie.

Met name wordt in de richtsnoeren uiteengezet hoe publieke middelen kunnen worden ingezet voor de uitrol van netwerken voor basisbreedband en voor NGA-netwerken in regio's waar private partijen niet willen investeren.

Om de gebieden af te bakenen die voor overheidsoptreden in aanmerking komen, maken de richtsnoeren een onderscheid tussen "witte", "grijze" en "zwarte" gebieden, naargelang van de mate waarin er reeds adequate breedbandinfrastructuur voorhanden is. Publieke financiering voor de uitrol van breedbandnetwerken in (overwegend landelijke) witte gebieden, waar geen adequate infrastructuur voorhanden is, wordt over het algemeen niet als problematisch gezien. Investerings in (dichtbevolkte) gebieden waar reeds concurrerende breedbandinfrastructuur voorhanden is (zwarte gebieden), is daarentegen verboden, terwijl een staatssteunvoornemen in een grijs gebied een grondiger onderzoek vereist. Een soortgelijke redenering wordt gevolgd bij steun voor NGA-netwerken, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen "witte", "grijze" en "zwarte" NGA-gebieden.

De richtsnoeren bieden een aantal belangrijke garanties (zoals het gedetailleerd in kaart brengen van de dekking, open tenders, verplichtingen inzake wholesaletoeegang of technologische neutraliteit, en terugvorderingsmechanismen) die de concurrentie moeten bevorderen en moeten helpen te voorkomen dat particuliere investeringen worden weggedrukt.

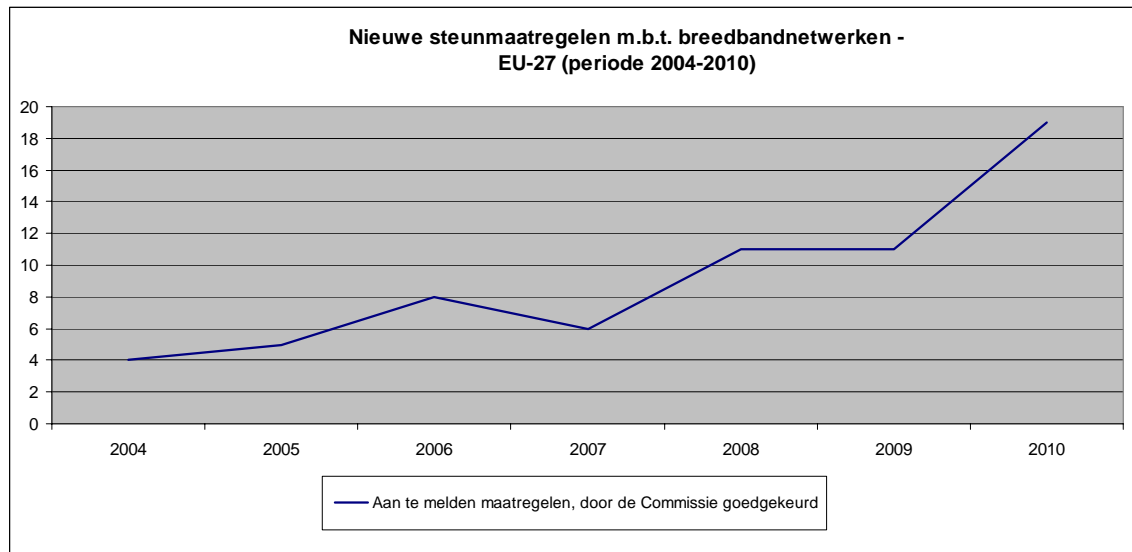
Aangezien het risico op verstoring van de mededinging bij steun voor NGA-netwerken groter kan zijn (bijvoorbeeld omdat er in de beoogde gebieden wellicht reeds basisbreedbandinfrastructuur voorhanden is), moet aan extra verenigbaarheidsvoorwaarden voldaan zijn.

In sommige gevallen kunnen lidstaten besluiten dat het aanbieden van een breedbandnetwerk dient te worden beschouwd als een dienst van algemeen economisch belang. Volgens de

rechtspraak van het EU-Hof kan, mits de Altmark-criteria in acht zijn genomen, publieke financiering voor het aanbieden van breedbanddiensten als dienst van algemeen economisch belang buiten het toepassingsbereik van de staatssteunregels vallen. De richtsnoeren beschrijven ook in detail onder welke voorwaarden overheden kunnen besluiten in een breedbandnetwerk te investeren op voorwaarden die ook voor een particuliere investeerder aanvaardbaar zouden zijn (in lijn met het criterium van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie).

### 7.3. Besluiten over staatssteun ten behoeve van breedband - Casestudie

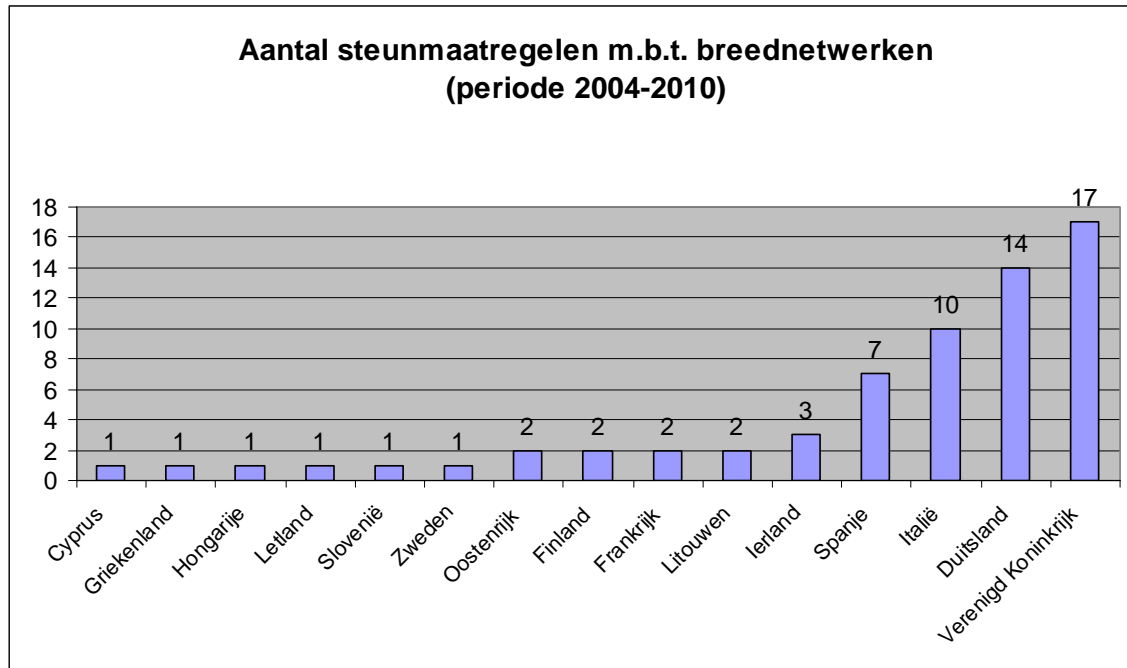
In de periode 2004-2010 heeft de Commissie 72 eindbesluiten vastgesteld met betrekking tot maatregelen voor breedbandnetwerken: 65 besluiten waarin steun verenigbaar werd verklaard, 6 besluiten waar de conclusie was dat er van staatssteun geen sprake was, en 1 negatief besluit. Zoals uit de onderstaande grafiek mag blijken is er, sinds de richtsnoeren breedbandsteun in september 2009 van kracht werden, een scherpe toename geweest van het aantal besluiten waarin steun verenigbaar werd verklaard<sup>64</sup>. Dankzij de goedkeuring van de richtsnoeren breedbandsteun is het ontwerp van steunmaatregelen verbeterd en kunnen breedbandzaken sneller worden afgehandeld.



Besluiten in het kader van de richtsnoeren breedbandsteun betreffen "witte gebieden" of "witte NGA-gebieden" waar er onvoldoende breedband- of NGA-infrastructuur voorhanden was (56 van de goedgekeurde maatregelen en 6 besluiten "geen steun"), maar ook "grijze gebieden" waar de bestaande exploitant onvoldoende marktprikkels kreeg om zijn netwerk te upgraden en er geen daadwerkelijke mededinging plaatsvond (8 van de goedgekeurde maatregelen). Voor de "zwarte gebieden" waar er ten minste twee breedbandnetwerkproviders zijn, heeft de Commissie nog geen steunmaatregel goedgekeurd.

<sup>64</sup> Zie de mededelingen van de Commissie in [MEMO/10/31](#) en [IP/11/54](#).

In de periode 2004-2010 kwamen de meeste van de goedgekeurde steunmaatregelen uit het Verenigd Koninkrijk, maar werden ook diverse (regionale) initiatieven goedgekeurd voor Duitsland en Italië. Dit zijn de grootste lidstaten die het risico liepen dat in hun land een "digitale kloof" zou gaan ontstaan.



Ongeveer 80% van de besluiten waren besluiten om geen bezwaar te maken. Toch moet worden aangestipt dat in diverse zaken deze uitkomst er kwam na contacten met de Commissie, die de lidstaten ertoe brachten hun aanmeldingen aan te passen om hun regelingen in lijn te brengen met de staatssteunregels.

In de onderstaande tekstbox wordt een voorbeeld besproken van een Finse maatregel om de uitrol van breedband in dunbevolkte gebieden te steunen.

**Steun voor de aanleg van snel breedband in dunbevolkte gebieden (Finland - steunmaatregel N 62/2010)**

In 2010 deed Finland bij de Commissie aanmelding van een maatregel om de ontwikkeling te steunen van elektronische-communicatienetwerken die diensten voor zeer snel breedband (NGA) moesten brengen in dunbevolkte gebieden in Finland waar deze diensten nog niet werden aangeboden - en waar er ook voor de nabije toekomst geen plannen bestonden om deze te gaan aanbieden.

Volgens het Finse nationale actieplan om de infrastructuur voor de informatiemaatschappij te verbeteren, zullen tegen eind 2015 bijna alle Finse burgers, bedrijven en overheidsdiensten toegang hebben tot NGA-diensten met een minimale downstreamsnelheid van 100 Mbps. Door de financiële aspecten van breedbandnetwerken zijn commerciële partijen niet bereid te investeren in dunbevolkte gebieden, ook al kan breedbandnetwerkdekking voor burgers en bedrijven daar proportioneel meer voordeel opleveren dan in stedelijke gebieden.

Daarom had Finland een steunregeling opgezet om de NGA-dekking uit te breiden tot dunbevolkte landelijke gebieden. Het project wordt gefinancierd uit particuliere en publieke middelen (ook Europese middelen). De steun wordt verleend in de vorm van directe subsidies en de steunintensiteiten (met een plafond van 66%) zijn afhankelijk van de uitkomsten van de tenderprocedure.

Dankzij dit project wordt Finland een van de eerste lidstaten die tegen 2015 bijna 100% NGA-dekking heeft in de EU - waarvan 95% uitgerold door commerciële partijen en 5% dankzij staatssteun. Zo haalt het land ook de EU-doelstelling voor de ontwikkeling van breedband.

Na toetsing van de maatregel aan de richtsnoeren breedbandsteun kwam de Commissie tot de bevinding dat de steun verenigbaar was met de interne markt.

#### **7.4. Uitgaven voor staatssteun aan de breedbandsector**

In het verleden ging het bij steunmaatregelen ten behoeve van de breedbandsector meestal om beperkte, lokale projecten in enkele lidstaten (bijv. het Verenigd Koninkrijk of Italië).

Sinds 2008 is het aandeel publieke financiering voortdurend toegenomen, en nationale staatssteunmaatregelen voor de uitrol van breedband worden nu ontworpen als onderdeel van omvattende nationale breedbandstrategieën. Als gevolg van deze ontwikkelingen is het bedrag aan staatssteun dat naar de ontwikkeling van breedband gaat, sterk toegenomen in vergelijking met het gemiddelde over de periode 2004-2008. Het bedrag aan publieke middelen dat voor de ontwikkeling van breedband is bestemd, zal naar verwachting nog verder toenemen<sup>65</sup>.

Voor dit steeds verder toenemende belang van staatssteun en publieke middelen in de breedbandsector zijn twee belangrijke redenen te geven. Ten eerste erkennen meer en meer lidstaten het belang van een ruime beschikbaarheid van breedband voor hun sociaaleconomische ontwikkeling. Ten tweede is er een technologische shift bezig door de ontwikkeling van NGA-netwerken. Die netwerken vergen zware investeringen van exploitanten, waardoor het aantal gebieden waar die investeringen niet op commerciële voorwaarden kunnen plaatsvinden, hoger ligt dan het geval was voor basisbreedband. Daarom zijn er ook meer gebieden waar maatregelen van de overheid nodig zijn, en zal het bedrag dat aan financiering nodig is om voor een bepaald gebied in NGA-netwerkdekking te voorzien, naar verwachting fors hoger uitkomen dan bij basisbreedband het geval was.

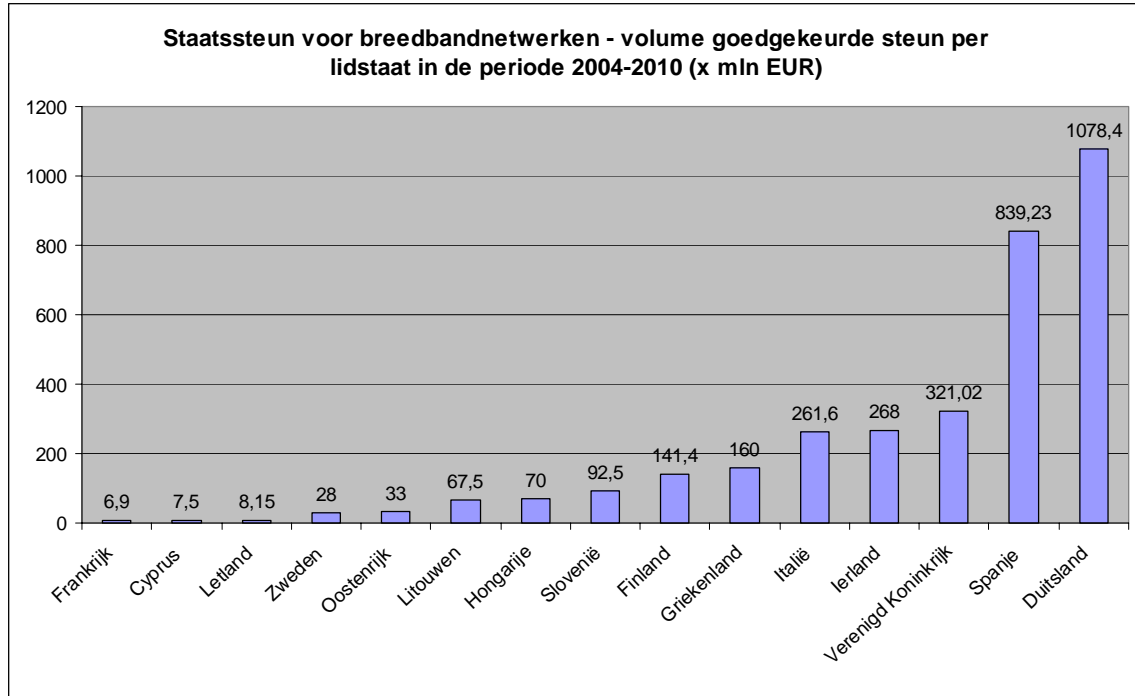
In de periode 2004-2010 lag het steunvolume voor goedgekeurde staatssteun ten behoeve van de ontwikkeling van breedband het hoogst in Duitsland en Spanje<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Zo zal eind 2010, volgens de aankondigingen van de lidstaten, Frankrijk 2 miljard EUR publieke middelen uitgeven om de ontwikkeling van breedband te stimuleren, Duitsland 1 miljard EUR, Italië 1,5 miljard en het Verenigd Koninkrijk rond 1 miljard EUR.

<sup>66</sup> Frankrijk verleent de steun voor de ontwikkeling van breed via diensten van algemeen economisch belang, die niet als staatssteun gelden - en dus niet in bovenstaande statistische gegevens zijn

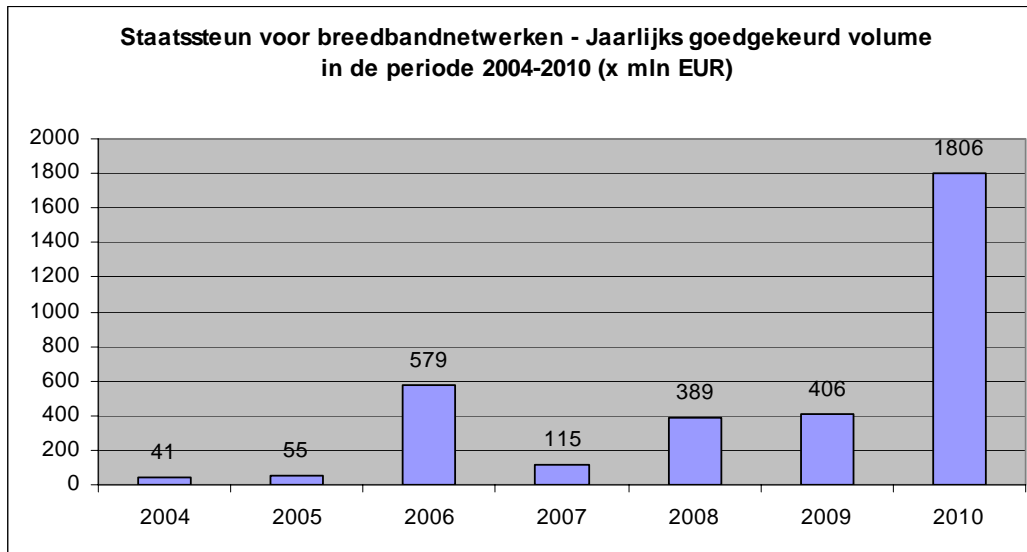




De Commissie heeft voor meer dan 4 miljard EUR steun goedgekeurd in het kader van de staatssteunvoorschriften, in hoofdzaak om breedbanddekking uit te breiden in witte gebieden of witte NGA-gebieden (rond 69%), waar exploitanten onvoldoende marktprikkels krijgen om dit soort investeringen uit te voeren. Aangezien de steunintensiteiten doorgaans rond 50% liggen, mag redelijkerwijs worden aangenomen dat de goedgekeurde steun in totaal rond 8 miljard EUR investeringen in breedbandnetwerken heeft gegenereerd.

---

opgenomen. In de EU-12 wordt staatssteun meestal verleend in het kader van de richtsnoeren regionale steun; ook die bedragen komen niet in de grafiek tot uiting.



Bij meer dan de helft van de goedgekeurde regelingen ging het om minder dan 20 miljoen EUR steun. Door de tenuitvoerlegging van nationale overkoepelende regelingen en de overschakeling naar NGA-uitrol ligt het budget voor steeds meer steunregelingen boven 100 miljoen EUR<sup>67</sup>. De Commissie moedigt lidstaten aan om nationale overkoepelende regelingen uit te werken en deze aan te melden, zodat de tenuitvoerlegging van breedbandprojecten kan worden versneld.

Volgens de jaarlijkse verslagen in de periode 2004-2009 hebben de lidstaten al 368 miljoen EUR staatssteun verleend ten behoeve van breedbandnetwerken. Rond 60% van dit bedrag (226 miljoen EUR) werd in 2008 en 2009 verleend. Drie kwart van alle breedbandsteun werd verleend door het Verenigd Koninkrijk (159 miljoen EUR) en Ierland (125 miljoen EUR). Het grote verschil tussen het goedgekeurde volume steun (4 miljard EUR) en het door de lidstaten in hun verslaglegging opgegeven steunbedrag valt te verklaren door het feit dat de meeste van deze staatssteun gepland stond voor 2010 en de jaren nadien.

<sup>67</sup> Zie bijv. steunmaatregel [N 284/2005](#) - Ierland - Metropolitan Area Network (MAN's) breedbandprogramma (170 miljoen EUR); steunmaatregel [N 201/2006](#) - Griekenland - Ontwikkeling breedbandtoegang in gebieden met weinig ontwikkelde dienstverlening (160 miljoen EUR); steunmaatregel [N 157/2006](#) - Verenigd Koninkrijk - *South Yorkshire Digital Region Broadband Project* (120 miljoen EUR); steunmaatregel [N 73/2008](#) - Spanje - Overheidssteun voor breedband, digitale televisie, mobiele telefoon en infrastructuur in landelijke gebieden (180 miljoen EUR); steunmaatregel [N 115/2008](#) - Duitsland - Breedband in landelijke gebieden in Duitsland (141 miljoen EUR); steunmaatregel [N 646/2009](#) - Italië - Nationaal breedbandplan voor landelijke gebieden in Italië (155 miljoen EUR); steunmaatregel [N 62/2010](#) - Finland - Snel breedband in Finland (131 miljoen EUR); steunmaatregel [N 53/2010](#) - Duitsland - Rahmenregelung der Bundesregierung zur Bereitstellung von Leerrohren (600 miljoen EUR); steunmaatregel [N 407/2009](#) - Spanje - Glasvezel Catalonië (Xarxa Oberta) (354 miljoen EUR), en steunmaatregel [N 304/2010](#) - Spanje - Programma bevordering nieuwe telecommunicatie-infrastructuur (150 miljoen EUR).

De ontwikkeling van breedbandnetwerken wordt niet alleen met staatssteun en particuliere investeringen gesteund, maar ook via andere instrumenten. Zo werd voor de financieringsperiode 2007-2013 van de Structuurfondsen in totaal 2,3 miljard EUR uitgetrokken voor investeringen in breedbandinfrastructuur en 12,9 miljard EUR voor diensten met betrekking tot de informatiemaatschappij. Nog eens 360 miljoen EUR breedbandfinanciering was afkomstig uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), terwijl in 2009 de EIB 2,4 miljard EUR investeerde in breedbandinfrastructuur (wat het totale sinds 2000 geïnvesteerde bedrag op 12 miljard EUR brengt).

## **7.5. Staatssteun voor de breedbandsector - Conclusie**

In de Europa 2020-strategie wordt sterk de nadruk gelegd op het belang van de uitrol van breedband voor de sociale inclusie en het concurrentievermogen in de EU. Lidstaten leggen momenteel de laatste hand aan hun plannen om de doelstellingen van de Digitale Agenda te behalen. De inzet van publieke middelen lijkt inderdaad nodig te zijn om zo veel mogelijk EU-burgers toegang te bieden tot snel en zeer snel internet, zodat zij kunnen profiteren van de voordelen van een kennismaatschappij. Op de geliberaliseerde telecommarkten moet publieke financiering dan weer omzichtig worden ingezet, om verdringing van particuliere investeringen te voorkomen.

De richtsnoeren breedbandsteun bieden een duidelijk en voorspelbaar kader voor staatssteun in deze sector. Sinds de Commissie deze richtsnoeren heeft vastgesteld, heeft zij een aanzienlijk aantal besluiten goedgekeurd waardoor lidstaten investeringen kunnen steun in gebieden waar de kans klein is dat marktpartijen daar op commerciële voorwaarden zullen investeren (bijv. landelijke of afgelegen gebieden).

De richtsnoeren tekenen het rechtskader uit om dit soort staatssteun te verlenen. Bovendien zetten zij in op het ondersteunen van investeringen in breedbandinfrastructuur en zorgen zij ook ervoor dat de concurrentie kan spelen, zodat de welvaart van de consumenten kan worden gemaximaliseerd - in de vorm van lagere tarieven en een beter en uitgebreider dienstenaanbod.

## **8. STAATSSTEUN TEN BEHOEVE VAN WERKGELEGENHEID EN OPLEIDING**

### **8.1. Beleidscontext**

Een hoog werkgelegenheidsniveau is van cruciaal belang om de houdbaarheid van het Europese maatschappijmodel en de Europese socialezekerheidsstelsels te garanderen en om de overheidsfinanciën veilig te stellen, zonder de economische groei te fnuiken. Daarom heeft de EU van "een economie met veel werkgelegenheid" een van de Europa 2020-prioriteiten gemaakt en de ambitieuze doelstelling vastgesteld om tegen 2020 een werkgelegenheidsgraad van 75% te behalen voor de leeftijdsgroep tussen 20 en 64 jaar.

Het vlaggenschipinitiatief "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen"<sup>68</sup> noemt vier belangrijke prioriteiten om deze doelstelling te halen: beter functionerende arbeidsmarkten; een beter opgeleide werkende bevolking, die in staat is bij te dragen tot en zich aan te passen aan technologische ontwikkelingen en nieuwe vormen van organisatie van het werk; banen van betere kwaliteit en betere arbeidsomstandigheden, en een krachtiger beleid om het creëren van banen en de vraag naar arbeid te bevorderen. Ook al is de hoofdrol hier weggelegd voor de lidstaten, toch is een gezamenlijke inzet van alle inspanningen en instrumenten van essentieel belang om deze doelstelling te kunnen bereiken. Dit initiatief stelt 13 concrete acties voor, met flankerende en voorbereidende maatregelen, om de beleidsinitiatieven te coördineren zodat het op deze vier prioriteiten is geconcentreerd.

Omdat een goed opgeleide werkende bevolking een essentiële voorwaarde is voor de ontwikkeling van een concurrerende, duurzame en innovatieve economie overeenkomstig de doelstellingen van de Europa 2020-strategie<sup>69</sup>, gaat in die strategie bijzondere aandacht naar de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt<sup>70</sup>. Het vlaggenschipinitiatief "Jeugd in beweging" wil jongeren beter onderwijs, meer mobiliteit en betere vooruitzichten op een baan bieden. Het initiatief omvat onder meer acties om lidstaten te helpen hun onderwijs- en opleidingsstelsel te moderniseren zodat jongeren de vaardigheden verwerven die zij nodig hebben om het vandaag op de arbeidsmarkt te maken. Voorts brengt het een Europees beleidskader voor werkgelegenheid voor jongeren tot stand.

Het is aan de lidstaten om, op basis van de werkgelegenheidsrichtsnoeren die de Raad heeft goedgekeurd<sup>71</sup>, beleid te ontwikkelen en uit te voeren om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te bereiken. Een onderdeel van die strategieën is overheidssteun in zijn vele uiteenlopende vormen. De totale overheidsuitgaven voor maatregelen inzake arbeidsmarktbeleid bedroegen in 2008 rond 57 miljard EUR<sup>72</sup>. Van dit bedrag diende zo'n 22 miljard EUR om opleidingsmaatregelen te steunen. Nog eens 24 miljard EUR ging

---

<sup>68</sup> Mededeling van de Commissie "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen: een Europese bijdrage aan volledige werkgelegenheid", [COM\(2010\) 682 definitief](#)

<sup>69</sup> Zie het initiatief "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen", blz. 2.

<sup>70</sup> De Europa 2020-strategie formuleerde voor schoolprestaties als doelstelling dat het percentage voortijdige schoolverlaters moet worden teruggebracht van de huidige 15% tot 10%, terwijl het percentage van de bevolking in de leeftijdsgroep van 30-34 jaar met een hogeronderwijsdiploma moet stijgen van 31% tot ten minste 40% in 2020.

<sup>71</sup> Besluit 2010/707/EU van de Raad van 21 oktober 2010 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, [PB L 308 van 24.11.2010, blz. 46](#)

<sup>72</sup> Bron: Eurostat. Bij maatregelen inzake arbeidsmarktbeleid gaat het om activeringsmaatregelen voor werklozen en andere doelgroepen, maar ook maatregelen als opleiding, functieroulering en duobanen, werkgelegenheidsprikkels, ondersteunde werkgelegenheid en rehabilitatie, rechtstreekse banencreatie en prikkels om een eigen bedrijf te beginnen. Dit bedrag bleef de afgelopen jaren stabiel.

naar arbeidsmarktdiensten<sup>73</sup>, om systemen en structuren voor dienstverlening aan werklozen te financieren.

De meeste van deze overheidsmaatregelen zijn bestemd voor individuele werknemers of gelden voor alle werknemers, zoals bijvoorbeeld een algemene verlaging van de belasting op arbeid en van de sociale premies<sup>74</sup>, maatregelen voor advisering en bemiddeling, algemene bijstand en opleiding voor werklozen of opleidingsprogramma's die, zonder enig onderscheid, openstaan voor alle werkgevers in een bepaalde lidstaat. Dit soort maatregelen zijn geen begunstiging van bepaalde ondernemingen - en vormen dus ook geen staatssteun.

Door het imperfecte functioneren van de arbeidsmarkten kan staatssteun - in bepaalde gevallen - een geschikt instrument zijn om bijvoorbeeld de indienstneming te steunen van werknemers met een handicap of andere categorieën werknemers die tegen barrières aanlopen wanneer zij een baan zoeken tegen een normaal loon. Werkgevers zien bepaalde kenmerken zoals handicap, langdurige werkloosheid of het ontbreken van basisopleiding als *signalen* voor lagere productiviteit. Staatssteun in de vorm van loonsubsidies kan deze groep werknemers helpen om de arbeidsmarkt te betreden of hun baan te behouden omdat daarmee de extra kosten worden bestreden die voortvloeien uit de - al dan niet vermeende - lagere productiviteit van deze groep werknemers.

Werkgelegenheidssteun draagt, ondanks de positieve effecten ervan, het risico in zich dat de mededinging wordt verstoord. Zonder strenge controle en zonder passend steunplafond kan werkgelegenheidssteun schadelijke gevolgen hebben die de onmiddellijke gevolgen inzake banencreatie tenietdoen. Wanneer werkgelegenheidssteun dient om ondernemingen tegen buitenlandse concurrentie te beschermen, kan dit tot vertraging leiden van de aanpassingen die nodig zijn om de concurrentiekracht van de Europese industrie veilig te stellen.

Wat opleiding betreft, zonder overheidsinitiatieven zou veel minder onderwijs en opleiding worden verschaft dan maatschappelijk wenselijk is. Onderinvestering in opleiding kan vele oorzaken hebben: ondernemingen die afkerig staan van risico, financiële beperkingen, de vrees dat werknemers de onderneming verlaten voordat deze haar investering heeft terugverdiend enz. Betere kennis en vaardigheden leveren de samenleving veel meer voordeel op dan tot uiting komt in een hoger rendement van beter opgeleide werknemers (of hun werkgevers); de totale maatschappelijke baten overtreffen het particuliere rendement. Opleiding draagt ook bij tot sociale cohesie doordat de bestaande ongelijkheid en de sociale afstand tussen personen wordt verkleind, hetgeen

---

<sup>73</sup> Diensten voor arbeidsmarktbeleid omvatten alle diensten en activiteiten van de overheidsdienst voor arbeidsbemiddeling, maar ook alle overige door de overheid gefinancierde diensten voor werkzoekenden.

<sup>74</sup> Zie bijv. de Franse maatregel "Maatregel ter ondersteuning van werkgelegenheid voor jongeren in ondernemingen" (steunmaatregel [N 454/2002](#)) met subsidies die een deel van de kosten voor het in dienst hebben van jongeren dekt, of de Spaanse maatregel "Stimuleringsmaatregelen voor de indienstneming van werknemers uit speelgoedsector" (steunmaatregel [N 53/2009](#)) met verlaging van de sociale premies.

gunstig uitwerkt op de economische prestaties. Marktfalen op het gebied van opleiding aanpakken vergt financiële steun, naast andere inspanningen van de overheid.

Door bepaalde ondernemingen opleidingssteun te verlenen nemen overheden een deel van de opleidingskosten van die ondernemingen voor hun rekening en verlenen zij hun een financieel voordeel dat hun concurrentiepositie verbetert. Maatregelen inzake opleidingssteun moeten dus goed ontworpen zijn zodat daarmee het marktfalen wordt aangepakt dat het gevolg is van onderinvestering in opleiding en de zekerheid bestaat dat, binnen die marges, de verstoring van de mededinging tot een minimum beperkt blijft.

## **8.2. Regels voor staatssteun ten behoeve van werkgelegenheid en opleiding**

De meeste regels voor staatssteun ten behoeve van werkgelegenheid en opleiding zijn te vinden in de algemene groepsvrijstellingsverordening. Voor individuele steunmaatregelen waarmee grote steunbedragen gemoeid zijn, blijft voorafgaande aanmelding verplicht. In 2009 heeft de Commissie twee mededelingen gepubliceerd<sup>75</sup> met daarin de criteria die zij zal toepassen wanneer zij steunmaatregelen ten behoeve van gehandicapte en kwetsbare werknemers en opleidingssteun op hun verenigbaarheid beoordeelt.

De onderstaande tekstbox geeft een overzicht van de belangrijkste mogelijkheden om, binnen de bestaande staatssteunvoorschriften, steun te verlenen ten behoeve van werkgelegenheid en opleiding.

### **EU-regels voor staatssteun ten behoeve van werkgelegenheid**

De EU-regels voor staatssteun ten behoeve van werkgelegenheid bieden een pakket maatregelen dat kan worden ingezet om het scheppen van banen en de indienstneming van kwetsbare of gehandicapte werknemers te ondersteunen.

De algemene groepsvrijstellingsverordening betreft: steun in de vorm van loonsubsidies ten behoeve van de indienstneming van kwetsbare werknemers; steun in de vorm van loonsubsidies voor de indienstneming van mensen met een handicap, en steun om de extra kosten te dekken die het in dienst hebben van mensen met een handicap met zich brengt. Individuele steunmaatregelen die de drempel voor aanmelding overschrijden, moeten echter afzonderlijk worden aangemeld. Deze drempel is bepaald op 5 miljoen EUR per onderneming per jaar voor het in dienst hebben van kwetsbare werknemers en 10 miljoen EUR per onderneming per jaar voor het in dienst hebben van werknemers met een handicap.

Andere vormen van werkgelegenheidssteun zijn niet verboden, maar moeten wel vooraf bij de Commissie worden aangemeld.

---

<sup>75</sup> Mededeling van de Commissie "Criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid van individueel aan te melden staatssteun voor de indienstneming van kwetsbare en gehandicapte werknemers", [PB C 188 van 11.8.2009, blz. 6](#) en mededeling van de Commissie "Criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid van individueel aan te melden staatssteun ten behoeve van opleiding", [PB C 188 van 11.8.2009, blz. 1](#)

### **EU-regels voor staatssteun ten behoeve van opleiding**

De EU-regels gelden voor alle overheidssteun ten behoeve van opleiding die een of meer ondernemingen of industriële sectoren begunstigt, doordat de kosten dalen die zij normaal gesproken zouden moeten dragen indien zij hun werknemers nieuwe vaardigheden willen bijbrengen. Deze regels zijn van toepassing op alle opleidingssteun, ongeacht of de opleiding wordt verzorgd door de onderneming zelf of door particuliere of publieke opleidingsorganisaties.

Opleiding die onder de algemene groepsvrijstellingsverordening valt, kan in twee categorieën worden onderverdeeld: bij specifieke opleiding gaat het vooral om de huidige of toekomstige functie van de werknemer, terwijl met algemene opleiding bekwaamheden worden verkregen die in ruime mate naar andere ondernemingen of werkgebieden overdraagbaar zijn. De risico's op mededingingsverstoringen zijn voor de eerste categorie groter dan voor de tweede.

Door hun specifieke handicaps en de verhoudingsgewijs hogere kosten die mkb-bedrijven moeten maken wanneer zij in opleiding investeren, liggen de in het kader van de algemene groepsvrijstellingsverordening toegestane steunintensiteiten hoger voor deze groep ondernemingen.

Toch kunnen individuele steunmaatregelen waarmee hoge steunbedragen gemoeid zijn, een hoger risico inhouden dat de mededinging wordt verstoord. Dit soort maatregelen dient vooraf te worden aangemeld om te kunnen nagaan of de positieve effecten ervan opwegen tegen de negatieve. In de algemene groepsvrijstellingsverordening is de aanmeldingsdrempel voor opleidingsprojecten bij 2 miljoen EUR vastgesteld.

### **8.3. Besluiten over staatssteun ten behoeve van werkgelegenheid en opleiding - Casestudies**

In de periode 2004-2010 heeft de Commissie met betrekking tot werkgelegenheidssteun 32 eindbesluiten vastgesteld; daarbij werden 25 maatregelen verenigbaar verklaard met de staatssteunvoorschriften en ging het bij 5 maatregelen niet om staatssteun<sup>76</sup>. Het overgrote deel van de besluiten (94%) betrof steunregelingen. Bijna twee derde van alle steunmaatregelen op dit gebied werden ten uitvoer gelegd door Frankrijk (5), Duitsland (4), Denemarken (3), Italië (3), Spanje (3) en Zweden (2).

In diezelfde periode bedroeg het aantal besluiten over opleidingsmaatregelen 34 (waarvan 26 maatregelen goedkeuring kregen, 4 maatregelen geen staatssteun inhielden en 4 negatieve besluiten betroffen). Van de goedgekeurde staatssteunmaatregelen ging het in 6 gevallen om regelingen, in 12 om ad-hocmaatregelen en in 8 om individuele toepassingen van regelingen.

Het aantal zaken van opleidings- en werkgelegenheidssteun dat de Commissie in de betrokken periode heeft goedgekeurd, lag zeer laag omdat het overgrote deel van de

---

<sup>76</sup> Daarnaast waren er nog twee negatieve besluiten.

maatregelen die de lidstaten op dit punt hebben genomen, in het kader van groepsvrijstellingsverordeningen<sup>77</sup> werd genomen.

Het aantal maatregelen dat lidstaten in het kader van een groepsvrijstelling hebben geïntroduceerd, kwam in de periode 2004-2010 uit op 1 005<sup>78</sup>. Van dit totaal ging het in 147 gevallen om maatregelen die overeenkwamen met maatregelen die waren geïntroduceerd op grond van de groepsvrijstellingsverordening werkgelegenheidssteun<sup>79</sup>, in 420 gevallen om maatregelen die overeenkwamen met maatregelen geïntroduceerd op grond van de groepsvrijstellingsverordening opleidingssteun<sup>80</sup> en in 438 gevallen om maatregelen opgezet in het kader van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

Bijna 70% van alle maatregelen die in het kader van de groepsvrijstellingsverordening werkgelegenheidssteun werden geïntroduceerd, werden genomen in vijf lidstaten: Polen (31), Italië en Spanje (telkens 20), Hongarije (19) en Duitsland (13). Wat opleidingssteun betreft, waren Italië (96), België (69), het Verenigd Koninkrijk (62), Duitsland (56) en Spanje (29) samen goed voor rond 74% van de maatregelen die in het kader van de groepsvrijstellingsverordening opleiding werden goedgekeurd. Ten slotte werd bijna de helft van de maatregelen die in het kader van de algemene groepsvrijstellingsverordening werden geïntroduceerd, genomen door Italië (120) en Duitsland (105).

Wordt gekeken naar de doelstellingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening, dan legden de meeste maatregelen de nadruk op specifieke opleiding (artikel 38, lid 1 - 342 maatregelen) en/of op algemene opleiding (artikel 38, lid 2 - 229 maatregelen). Voor werkgelegenheidssteun kunnen de steunmaatregelen als volgt worden uitgesplitst: steun in de vorm van loonsubsidies ten behoeve van de indienstneming van kwetsbare werknemers (artikel 40 - 75 maatregelen); steun in de vorm van loonsubsidies ten behoeve van het in dienst hebben van werknemers met een handicap (artikel 41 - 66 maatregelen) en steun ter compensatie van de extra kosten voor het in dienst hebben van werknemers met een handicap (artikel 42 - 50 maatregelen).

---

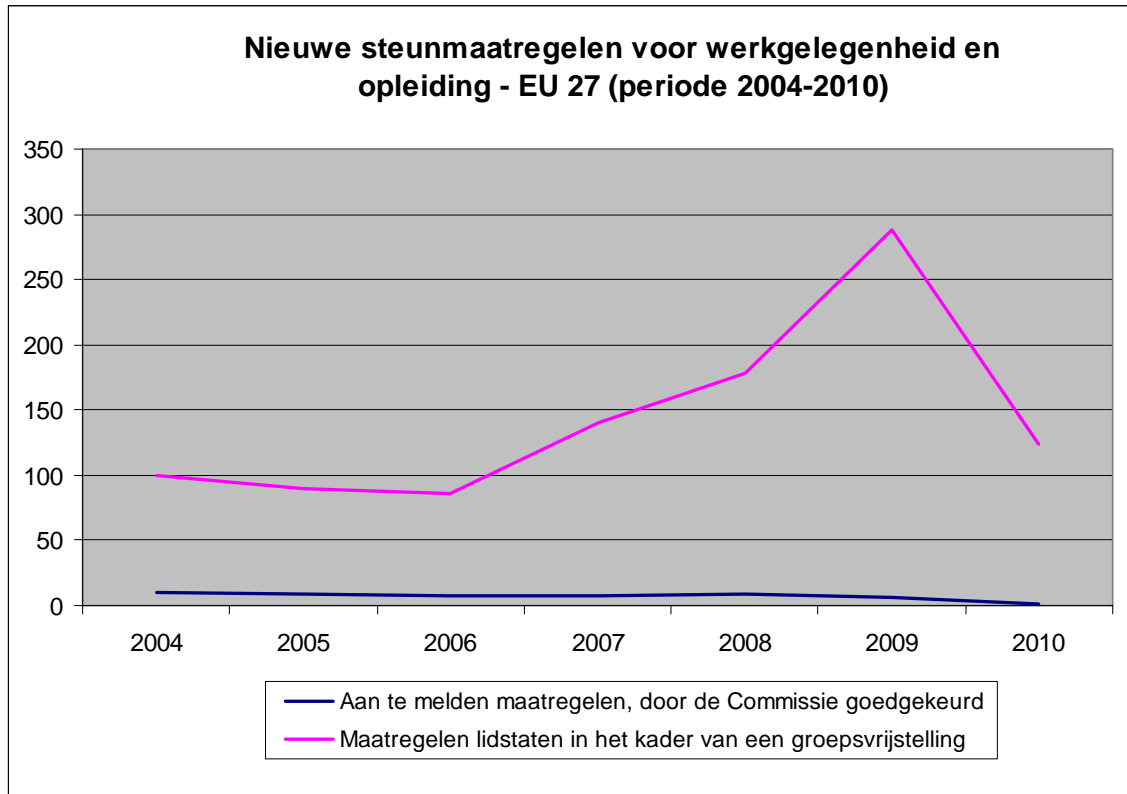
<sup>77</sup> De algemene groepsvrijstellingsverordening en de vroegere groepsvrijstellingsverordeningen voor werkgelegenheidssteun en voor opleidingssteun.

<sup>78</sup> Daarvan werden er 288 geïntroduceerd in 2009 en 124 in 2010.

<sup>79</sup> Verordening (EG) nr. 2204/2002 van de Commissie van 12 december 2002 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op werkgelegenheidssteun, [PB L 337 van 13.12.2002, blz. 3](#) (die van toepassing was vóór de invoering van de algemene groepsvrijstellingsverordening).

<sup>80</sup> Verordening (EG) nr. 68/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun, [PB L 10 van 13.1.2001, blz. 20](#) (die van toepassing was vóór de invoering van de algemene groepsvrijstellingsverordening).





De onderstaande tekstbox geeft twee voorbeelden van steunmaatregelen (een in België en een in Frankrijk) die bedoeld zijn om de werkgelegenheid en opleiding te ondersteunen. In beide gevallen werd bij het ontwerpen van de maatregelen aansluiting gezocht bij de algemene groepsvrijstellingsverordening, zodat deze maatregelen niet vóór de tenuitvoerlegging ervan bij de Commissie hoefden te worden aangemeld.

**Steun ten behoeve van de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap (België - steunmaatregel X 29/2008)**

In 2008 voerde de Vlaamse regering, in aansluiting bij de artikelen 41 en 42 van de algemene groepsvrijstellingsverordening, een maatregel in die de werkgelegenheid van werknemers met een arbeidshandicap wilde bevorderen. In deze regeling wordt steun verleend aan werkgevers die mensen met een arbeidshandicap in dienst nemen, en aan zelfstandigen met een arbeidshandicap.

De steun wordt verleend in de vorm van rechtstreekse subsidies die de loonkosten van de werknemers met een handicap moeten compenseren (daaronder begrepen de sociale premies). Aanvankelijk bedraagt de steun 40% van het referteloon (de totale loonkosten) en wordt dan geleidelijk verlaagd, om in het vijfde jaar na de indienstneming uit te komen op 20%. Daarnaast kan de lidstaat in deze regeling de extra kosten compenseren die het in dienst hebben van personen met een handicap met zich brengt zoals extra vervoerskosten, aanpassing van de arbeidspost, aanschaf van arbeidsgereedschap en -kledij, bijzondere opleidingsbehoeften. Voor het in dienst hebben van personen met een visuele en/of auditieve handicap gelden bijzondere bepalingen.

Volgens de Vlaamse overheid wordt het jaarbudget van de regeling op 59,3 miljoen EUR bepaald.

#### **Regeling voor opleidingssteun (Frankrijk - steunmaatregel X 64/2008)**

In 2008 heeft Frankrijk een opleidingsregeling geïntroduceerd die aansluit bij de bepalingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Doel van de maatregel is algemene en specifieke opleiding te verschaffen aan werknemers uit alle bedrijfstakken. Volgens de regels van de algemene groepsvrijstellingsverordening bedraagt de maximum steunintensiteit 60% van de subsidiabele kosten voor algemene opleiding en 25% voor specifieke opleiding. Ter compensatie van de grotere financiële problemen waarmee het mkb kampt, gelden voor deze groep ondernemingen hogere steunintensiteiten (een opslag van 20% voor beide soorten opleiding).

De steun kan worden verleend in de vorm van subsidies, leningen, garanties, rentesubsidies of terugbetaalbare voorschotten. Het jaarbudget bedraagt 60 miljoen EUR, terwijl voor garanties 3 miljoen EUR beschikbaar is. Daarnaast is voor de periode 2007-2013 ook aanvullende financiering (rond 25 miljoen EUR) beschikbaar uit de Structuurfondsen.

In 2009 werd meer dan 40% van alle opleidingssteun in Frankrijk verleend in het kader van deze regeling.

#### **8.4. Uitgaven voor staatssteun ten behoeve van opleiding en werkgelegenheid**

De Europa 2020-strategie wil, zoals gezegd, een economie met veel werkgelegenheid bevorderen (met een werkgelegenheidsgraad van 75%). Staatssteun is een van de middelen die kunnen worden ingezet om deze doelstelling te bereiken. Meestal wordt staatssteun gebruikt wanneer andere maatregelen de imperfect functionerende arbeidsmarkt niet volledig kunnen corrigeren. In de praktijk speelt steun een bijzonder belangrijke rol om de integratie op de arbeidsmarkt mogelijk te maken van werknemers die zogenaamd minder productief zijn (jongeren, laaggeschoolde werknemers, mensen met een handicap enz.).

In 2009 waren opleidings- en werkgelegenheidssteun samen goed voor rond 3,4 miljard EUR (0,03% van het bbp van de EU-27); daarvan vertegenwoordigde werkgelegenheidssteun 2,4 miljard EUR (of 0,02% van het bbp). In relatieve termen werd ruwweg 6% van alle steun aan de be- en verwerkende industrie en de dienstensector verleend ten behoeve van werkgelegenheid en opleiding.

Het hoogste percentage opleidings- en werkgelegenheidssteun ten opzichte van het totale volume steun aan de be- en verwerkende industrie en de dienstensector viel waar te nemen in Denemarken en Polen. In zes lidstaten (Bulgarije, Duitsland, Griekenland, Nederland, Roemenië en Zweden) beliep de steunverlening voor deze doelstellingen dan weer minder dan 1% van het totaal, terwijl Luxemburg helemaal geen staatssteun verleende voor opleiding en werkgelegenheid.

Drie lidstaten waren samen goed voor 84% van alle werkgelegenheidssteun in 2009: Denemarken (1,2 miljard EUR of 51%), Polen (0,6 miljard EUR of 26%) en Italië (0,2 miljard EUR of 8,7%). Italië was een van de drie lidstaten die samen de helft van alle

opleidingssteun voor hun rekening namen (met 21%, naast Duitsland met 16% en Spanje met 13%).

Meer dan de helft van alle opleidings- en werkgelegenheidssteun (55% of 1,8 miljard EUR) werd verleend in het kader van maatregelen genomen op grond van een groepsvrijstellingsverordening. Het percentage maatregelen in het kader van een groepsvrijstelling lag aanzienlijk hoger voor opleidingssteun (88%) dan voor werkgelegenheidssteun (41%). Maatregelen in het kader van de algemene groepsvrijstellingsverordening beliepen 1,2 miljard EUR; daarvan bedroeg steun in de vorm van loonsubsidies ten behoeve van het in dienst hebben van werknemers met een handicap 625 miljoen EUR (artikel 41 van de algemene groepsvrijstellingsverordening), steun ter compensatie van de extra kosten voor het in dienst hebben van werknemers met een handicap 28 miljoen EUR (artikel 42), en steun in de vorm van loonsubsidies ten behoeve van het in dienst nemen van kwetsbare werknemers 52 miljoen EUR (artikel 40). Voor opleidingssteun waren de bedragen als volgt: 438 miljoen EUR voor steun ten behoeve van algemene opleiding (artikel 38, lid 2) en 99 miljoen EUR voor specifieke opleiding (artikel 38, lid 1).

Bij analyse van de cijfers over werkgelegenheidssteun valt op hoe bijna 80% van alle steun werd verleend in het kader van slechts drie regelingen: een Deense regeling ter bevordering van de integratie op de arbeidsmarkt van mensen met zware fysieke en mentale problemen<sup>81</sup> en een Poolse en een Italiaanse regeling voor werkgelegenheidssteun voor mensen met een handicap<sup>82</sup>. Het gebruik van opleidingssteun was minder geconcentreerd. De drie grootste regelingen (een Poolse, een Italiaanse en een Franse) waren goed voor rond 20% van alle opleidingssteun<sup>83</sup>. Bij vergelijking van de twee opeenvolgende periodes 2004-2006 en 2007-2009 blijkt dat opleidingssteun doorgaans op hetzelfde niveau bleef, zowel in nominale termen (rond 0,8 miljard EUR per jaar) als in relatieve termen (1,5% van alle steun aan de be- en verwerkende industrie). Daartegenover staat dat de staatssteun ten behoeve van werkgelegenheid afnam van 3,1 miljard EUR in de eerste periode tot 2,7 miljard EUR in de tweede. Het aandeel van de werkgelegenheidssteun in de totale steun aan de be- en verwerkende industrie en de dienstensector is ook gedaald met 0,9% (van 5,9% tot 5,0%).

In de EU wordt bijna alle werkgelegenheids- en opleidingssteun verleend in het kader van steunregelingen. In de periode 2004-2009 (toen 17,5 miljard EUR opleidingssteun en 4,8 miljard EUR werkgelegenheidssteun werd verleend) bedroeg de individuele ad-hocsteun rond 1% van het totaal. Wat steuninstrumenten betreft, de lidstaten maakten

---

<sup>81</sup> Sociale maatregelen voor de arbeidsmarkt (steunmaatregel [NN 10/2002](#)).

<sup>82</sup> "Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych" (steunmaatregel [X 306/2009](#)) en "Credito d'imposta per le nuove assunzioni nelle aree svantaggiate" (steunmaatregel [XE 12/2008](#)).

<sup>83</sup> "Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników" (steunmaatregel [X 134/2010](#)), "Aide aux entreprises pour la réalisation d'un programme de formation" (steunmaatregel [XT 1/2002](#)) en "Engagements de développement de la Formation (EDDF)" (steunmaatregel [N 753/1999](#)).

vooral gebruik van rechtstreekse subsidies (83% van alle steun) en belastingvrijstellingen (17%).

### **8.5. Staatssteun ten behoeve van werkgelegenheid en opleiding - Conclusie**

Steunmaatregelen spelen een vrij beperkte rol wanneer het erom gaat banen te helpen creëren en te zorgen voor meer en beter gekwalificeerde werknemers. De meeste ondersteunende maatregelen van de overheid vallen niet onder de toepassing van de staatssteunvoorschriften, maar zijn algemene maatregelen: zij staan open voor alle bedrijven in alle bedrijfstakken, en overheden beschikken voor de toepassing van die maatregel over geen enkele beoordelingsruimte. De Commissie erkent echter dat, wanneer het er op aankomt marktfalen aan te pakken, het wel verantwoord kan zijn om staatssteunmaatregelen in te zetten.

De regels inzake staatssteun ten behoeve van werkgelegenheid en opleiding zijn vooral te vinden in de algemene groepsvrijstellingsverordening, waardoor deze maatregelen snel en met geringe administratieve kosten ten uitvoer kunnen worden gelegd. Bij meer dan de helft van alle steun die naar deze doelstellingen gaat, ging het namelijk om maatregelen die in het kader van een groepsvrijstelling werden verleend. Toch zijn er belangrijke verschillen: werd de overgrote meerderheid van de opleidingssteun verleend in het kader van maatregelen op grond van een groepsvrijstelling (88%), dan was dit voor werkgelegenheidssteun voor minder dan de helft van alle steun het geval (41%).

Werkgelegenheidssteun is vooral geconcentreerd in drie lidstaten en gaat in hoofdzaak naar werknemers met een handicap. Opleidingssteun is meer verspreid en betreft vooral algemene opleiding.

Ondanks de beperkte mogelijkheden binnen de bestaande staatssteunvoorschriften, heeft de Commissie zich steeds vrij positief opgesteld tegenover werkgelegenheidssteun, met name wanneer die bedoeld is om kwetsbare werknemers en werknemers met een handicap de arbeidsmarkt te helpen betreden of daar aanwezig te blijven, door de extra kosten te dekken die voortvloeien uit de - al dan niet vermeende - lagere productiviteit van deze groep werknemers. Ook opleidingssteun heeft de Commissie meestal met de nodige welwillendheid onderzocht. Wanneer marktfalen resulteert in een suboptimaal opleidingsniveau, worden lidstaten aangemoedigd hun nationale werkgelegenheids- en opleidingsplannen aan te vullen met doelgerichte staatssteunmaatregelen. Het staatssteuntoezicht zal ervoor blijven zorgen dat de versturende effecten van dit soort interventie op de mededinging tot een minimum beperkt blijven.

## **9. CONCLUSIE**

Het beleid voor staatssteuntoezicht is een belangrijke instrument dat kan bijdragen tot het bereiken van de Europa 2020-doelstellingen door slimme, duurzame en inclusieve initiatieven van algemeen, gemeenschappelijk belang te ondersteunen. Staatssteun kan marktfalen corrigeren, en zo de markten beter doen functioneren en het Europese concurrentievermogen versterken. Het staatssteuntoezicht is een onmisbare pijler van de eengemaakte markt geworden die ervoor zorgt dat ondernemingen op voet van gelijkheid

kunnen concurreren en die de nodige garanties biedt dat lidstaten zich niet verliezen in subsidiewedlopen.

Om de Europa 2020-doelstellingen te bereiken, zullen de lidstaten een breed scala maatregelen moeten inzetten, zoals regelgevingskaders en algemene maatregelen op bijvoorbeeld fiscaal gebied. Staatssteun kan slechts een aanvullend instrument zijn en belangrijk daarbij is dat de steun afgestemd is op specifieke behoeften of prioriteiten. Daarom ook wil de Commissie erop toezien dat staatssteun voldoet aan helder omschreven doelstellingen van gemeenschappelijk belang en de mededinging of het interstatelijke handelsverkeer niet zodanig verstoort dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Voorts dient te worden beklemtoond dat het volume steun geen maatstaf is van de doelmatigheid van de steun. In het kader van de crisis, en gezien de begrotingsbeperkingen in de lidstaten, blijft de doelstelling van "minder, maar beter gerichte steun" van primordiaal belang. Bovendien is het, met het oog op een versterking van het concurrentievermogen, de bedoeling om marktfalen aan te pakken - en niet gewoon marktwerking te vervangen door publieke middelen.

Meer bepaald kan O&O&I-steun een doeltreffend middel zijn om de nodige prikkels te geven voor meer particuliere O&O&I-investeringen zodat de EU-doelstelling van 3% van het bbp van de EU voor O&O&I-uitgaven tegen 2020 wordt behaald.

Ook de regels voor staatssteun ten behoeve van milieubescherming bieden de lidstaten uitgebreide mogelijkheden om een schone industrie en een milieuvriendelijke economie te stimuleren en zo bij te dragen tot de doelstelling van "een Europa dat efficiënt gebruikmaakt van zijn hulpbronnen".

Verder kunnen doelgerichte steunmaatregelen helpen de bijzondere moeilijkheden mitigeren die het mkb heeft om toegang tot financiering te krijgen - en zo bijdragen tot de oprichting, groei en ontwikkeling van deze categorie bedrijven. In die zin kunnen de lidstaten de mogelijkheden uitputten die de algemene groepsvrijstellingsverordening voor het mkb biedt, zodat staatssteunmaatregelen sneller ten uitvoer kunnen worden gelegd en de administratieve kosten kunnen worden beperkt.

Hetzelfde geldt ook voor de reeks mogelijkheden om bepaalde groepen werknemers beter inzetbaar te maken door opleidingssteun te verlenen, banencreatie te stimuleren en/of kwetsbare en gehandicapte werknemers beter toegang te bieden tot de arbeidsmarkt. Voor dit soort doelstelling wordt weliswaar verhoudingsgewijs weinig staatssteun verleend, maar wanneer staatssteun wordt ingezet om vastgesteld marktfalen aan te pakken, kan deze helpen bij te dragen tot het bereiken van de doelstellingen van "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen".

Ook voor de ontwikkeling van de breedbandsector is staatssteun van cruciaal belang. Het doelmatige gebruik van overheidsmiddelen kan helpen om zo veel mogelijk EU-burgers toegang te geven tot sneller internet, zodat zij kunnen profiteren van de voordelen van een kennismaatschappij. Op de geliberaliseerde telecommarkten moet publieke

financiering echter omzichtig worden ingezet, om verdringing van particuliere investeringen te voorkomen.

Ten slotte draagt ook regionale steun bij tot het behalen van de Europa 2020-doelstellingen, omdat daarmee de economische, sociale en territoriale cohesie wordt bevorderd. In dat opzicht verschilt regionale steun van andere soorten steun, omdat deze voornamelijk is bedoeld om onevenwichtigheden op het gebied van cohesie aan te pakken - en niet uitsluitend marktfalen. Het belang van deze doelstelling mag blijken uit de steunvolumes die naar regionale ontwikkeling gaan - het hoogste percentage van alle steun aan de be- en verwerkende industrie en de dienstensector.

Aangezien het merendeel van de staatssteunregels zijn herzien in het kader van de Lissabon-strategie voor groei en banen, zijn zij nu doorgaans voldoende aangepast en doelgericht om te kunnen worden ingezet bij het aangaan van de nieuwe uitdagingen van de Europa 2020-strategie. Bij de komende herzieningen van een aantal richtsnoeren en kaderregelingen zijn misschien wel nog verdere aanpassingen nodig. In het geval van de richtsnoeren risicokapitaalsteun is een deel van die aanpassingen al doorgevoerd.

De grote verschillen tussen lidstaten laten zien dat de beleidsaanpak vaak sterk uiteenloopt, maar toch blijft de doelstelling van "minder en beter gerichte steun" onverkort gelden voor alle landen. In het kader van de huidige crisis en de begrotingsbeperkingen dienen de overheidsuitgaven onder controle te worden gehouden, maar moet ook worden ingezet op maximale doelmatigheid van de genomen maatregelen, en de instandhouding van een gelijk speelveld voor ondernemingen.