



Brussel, 21.12.2012
COM(2012) 778 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Scorebord Staatssteun - Editie 2012

Verslag over door de EU-lidstaten verleende staatssteun

- Editie 2012 -

{SWD(2012) 443 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Scorebord Staatssteun - Editie 2012

Verslag over door de EU-lidstaten verleende staatssteun

- Editie 2012 -

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting van de conclusies van het verslag	4
Staatssteun in de huidige economische context	6
1. Staatssteun in 2011	6
1.1. Niet-crisisgebonden steun	6
1.2. Crisissteun	7
2. Trends en patronen in de uitgaven voor niet-crisisgebonden staatssteun in de lidstaten	8
2.1. Staatssteun voor de industrie en de dienstensector	9
2.2. Staatssteun bestemd voor horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang	9
3. Staatssteun voor de financiële sector en ter ondersteuning van de reële economie... ..	10
3.1. Staatssteun voor de financiële sector	10
3.1.1. Achtergrond.....	10
3.1.2. Steunbedragen goedgekeurd en opgenomen tussen 1 oktober 2008 en 1 oktober 2012	10
3.1.3. Steunbedragen goedgekeurd en opgenomen in 2011	11
3.2. Staatssteun voor de reële economie	11
3.2.1. Achtergrond.....	11
3.2.2. Goedgekeurde en opgenomen bedragen	12
4. Trends in de staatssteunuitgaven volgens soort steunmaatregel	12
4.1. Aantal steunmaatregelen	12
4.2. Steunvolume - ongeveer 32,5% van de steun voor de industrie en de dienstensector geniet een groepsvrijstelling	13
5. Handhaving van de staatssteunregels.....	13
5.1. Onrechtmatige steun.....	13
5.2. Terugvordering van steun	13
5.3. Handhaving van het staatssteunrecht: samenwerking met de nationale rechters.....	13
5.4. Ex-postmonitoring.....	14

SAMENVATTING VAN DE CONCLUSIES VAN HET VERSLAG

In 2011 zijn in de Europese Unie de totale uitgaven voor niet-crisisgebonden staatssteun ten opzichte van de voorgaande jaren verder gedaald tot 64,3 miljard EUR (0,5% van het EU-bbp). Algemeen genomen, is het misschien zo dat lidstaten hun inspanningen hebben voortgezet om het totale steunniveau te verlagen, maar toch valt een substantieel gedeelte van deze daling waarschijnlijk toe te schrijven aan de moeilijkere begrotingssituatie in vele lidstaten. Die daling van de uitgaven heeft onmiskenbaar bijgedragen tot de algemene tendens van lagere staatssteunuitgaven over de periode 2006-2011. Toch moet worden afgewacht of die neerwaartse trend de komende jaren doorzet of wordt uitgevlakt op lange termijn.

Steun voor horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang bleef nog steeds omvangrijk en was goed voor ongeveer 90% van alle steun voor de industrie en de dienstensector. Steun verleend in het kader van een groepsvrijstellingsverordening bleef toenemen ten opzichte van de voorgaande jaren en is nu goed voor zo'n 32,5% van alle steun voor de industrie en de dienstensector; dit bevestigt een stijgende tendens die sinds 2006 valt waar te nemen. Alles samen genomen bleef het aandeel steun in het kader van een groepsvrijstellingsverordening en van aangemelde steunregelingen hoog (ruwweg 87,5%), terwijl het aandeel individuele steun die door de Commissie moet worden onderzocht, gering bleef.

De inspanningen om onverenigbare steun terug te vorderen, werden voortgezet, zodat deze steun van begunstigde ondernemingen kon worden teruggevorderd.

In 2011 keurde de Commissie veel minder nieuwe steunmaatregelen goed ter ondersteuning van de financiële sector. Het totale bedrag aan steun waarvoor tussen 2008 en 1 oktober 2012 toestemming is verleend, bedroeg 5 058,9 miljard EUR (40,3% van het EU-bbp). Door de aanhoudende spanningen op de markt blijven de meeste maatregelen die sinds 2008 werden goedgekeurd, echter doorlopen.

De steun voor de financiële sector in 2011 - voor in totaal 714,7 miljard EUR (5,7% van het EU-bbp) - diende vooral om garantiesteun en liquiditeitssteun te verschaffen en was geconcentreerd in enkele lidstaten.

Wat betreft op grond van het tijdelijke steunkader verleende steun, hebben lidstaten geen nieuwe steunmaatregelen geïntroduceerd, afgezien van een beperkt aantal maatregelen in de landbouwsector; een deel van de bestaande maatregelen die in 2009 en 2010 al waren goedgekeurd, werden dan weer verlengd. In 2011 werd 4,8 miljard EUR steun verleend op grond van het tijdelijke steunkader, minder dus dan in de voorgaande jaren. Het totale bedrag aan steun dat op grond van het tijdelijke steunkader is opgenomen (37,5 miljard EUR), bleef ver onder het totale goedgekeurde steunbedrag (82,9 miljard EUR).

Deze editie 2012 van het Scorebord Staatssteun geeft een beknopt overzicht van de gegevens die lidstaten dit jaar in hun jaarlijkse verslagen over staatssteunuitgaven in 2011 hebben verschaft.

Evenals in de voorgaande edities van het Scorebord, worden steunbedragen uitgesplitst in niet-crisisgebonden steun en crisissteun. Dit gebeurt om methodologische redenen en om te vermijden dat door grote volumes steun voor de financiële sector een vertekend beeld ontstaat van de tendensen op het gebied van staatssteunuitgaven¹.

Voor niet-crisisgebonden steun wordt een beknopt overzicht gegeven van de staatssteunuitgaven in 2011, samen met een overzicht van de trends op het gebied van staatssteun voor de industrie en de dienstensector (waarbij de uitgaven voor de periode 2006-2008 worden vergeleken met die voor 2009-2011). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt volgens soort steunmaatregelen: steun in het kader van een groepsvrijstelling, steunregelingen of individuele steunmaatregelen (zowel individuele gevallen waarin regelingen worden toegepast als ad-hocmaatregelen).

Voor crisissteun wordt een overzicht gegeven van de bedragen die zijn goedgekeurd (voor de periode van 1 oktober 2008 tot en met 1 oktober 2012) en van de opgenomen bedragen (voor de periode van 1 oktober 2008 tot en met 31 december 2011) per type instrument (herkapitalisatie, garanties, steun voor aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, en liquiditeitsmaatregelen). De informatie over steun die is verleend in het kader van de tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis² (hierna "het tijdelijke steunkader" genoemd), wordt gegeven in de vorm van het goedgekeurde bedrag en het opgenomen steunbedrag.

Ten slotte wordt ook een overzicht geboden van de resultaten die bij de handhaving van de staatssteunregels zijn behaald.

Vermeld moet nog worden dat ook de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA jaarlijks een scorebord publiceert³, met een stand van zaken over het volume staatssteun in IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

Het Scorebord Staatssteun bestaat uit twee delen: een samenvattend verslag, dat door het college van commissarissen is goedgekeurd en dat nader ingaat op een aantal cruciale feiten, conclusies, trends en patronen op het gebied van steunverlening door de lidstaten, en een aan

¹ Crisissteun wordt weergegeven als i) het vastgelegde steunbedrag en ii) het opgenomen steunbedrag. Het vastgelegde bedrag (het volume toegezegde steun) vertegenwoordigt het totale maximumbedrag aan door de lidstaten genomen en door de Commissie goedgekeurde staatssteunmaatregelen. Met het opgenomen steunbedrag wordt het daadwerkelijke steunvolume weergegeven van de steunmaatregel die een lidstaat ten uitvoer heeft gelegd. De voor het berekenen van de crisissteun gehanteerde methode wordt nader toegelicht in het bijgaande werkdocument van de diensten van de Commissie. Niet-crisisgebonden steun wordt normaal gesproken uitgedrukt door het steunelement en het totale uitgavevolume is dienovereenkomstig weergegeven, zowel in absolute termen als uitgedrukt als percentage van het bbp, om een vergelijkbare reeks gegevens te kunnen presenteren.

² Geconsolideerde versie van de mededeling van de Commissie "Tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis", [PB C 83 van 7.4.2009, blz. 1](#), gewijzigd bij [PB C 261 van 31.10.2009, blz. 1](#) en [PB C 303 van 15.12.2009, blz.6](#) Het tijdelijke steunkader werd verlengd; zie [PB C 6 van 11.1.2011, blz. 5](#)

³ Zie <http://www.eftasurv.int/press--publications/scoreboards/state-aid-scoreboards/>

dit verslag gehecht werkdocument van de diensten van de Commissie, *Facts and figures on State aid in the EU Member States*, dat feiten en achtergrondmateriaal bevat.

Staatssteun in de huidige economische context

In 2011 vertoonde het EU-bbp een zeer bescheiden groei, van gemiddeld ruim onder 1%. Over het algemeen vielen particuliere en publieke bestedingen nog steeds laag uit en begonnen zij slechts zeer langzaam weer toe te nemen. De werkloosheid binnen de EU lag boven 10% en ook de voortwoekerende staatsschuldencrisis heeft zwaar op de EU-economie gewogen.

Omdat de crisissituatie in de financiële sector bleef aanhouden, dienden lidstaten banken ook verder te ondersteunen om het vertrouwen in deze sector op peil te houden en met name om banken in staat te stellen krediet te verschaffen aan de reële economie.

Over het algemeen was het beleid van de Commissie inzake staatssteuntoezicht ook nu weer een van de cruciale factoren die ervoor gezorgd hebben dat de tenuitvoerlegging van reddingsmaatregelen zonder weerga gecoördineerd kon verlopen, zonder dat de mededinging op de interne markt buitensporig werd verstoord.

1. STAATSSTEUN IN 2011

1.1. Niet-crisisgebonden steun

In 2011 beliep de totale niet-crisisgebonden staatssteun 64,3 miljard EUR (0,5%⁴ van het EU-bbp⁵). De steun voor de industrie en de dienstensector bedroeg 52,9 miljard EUR (0,42% van het EU-bbp)⁶, de steun voor de landbouw 8,7 miljard EUR (0,07% van het EU-bbp), de steun voor de visserijsector 109 miljoen EUR (0,001% van het EU-bbp) en de steun voor het vervoer 2,2 miljard EUR (0,02% van het EU-bbp).

De grootste vijf steunverleners voor de industrie en de dienstensector zijn samen goed voor zo'n 60% (of 39 miljard EUR) van het totale steunvolume: Duitsland (13,6 miljard EUR), Frankrijk (12,3 miljard EUR), het Verenigd Koninkrijk (4,8 miljard EUR), Spanje (4,5 miljard EUR) en Italië (3,8 miljard EUR). Wordt gerekend in termen van percentage van het bbp, dan levert dit een ander beeld op: in dat geval wordt de meeste steun verleend door Malta (1,6%), Griekenland (1,2%), Finland (1,2%), Hongarije (1,1%) en Slovenië (1,1%)

In 2011 bedroegen de aangemelde subsidies voor het spoorvervoer⁷ 32,3 miljard EUR⁸ (0,25% van het EU-bbp).

⁴ Dit totale volume niet-crisisgebonden steun omvat steun voor de industrie, de dienstensector, de kolenindustrie, de landbouw, de visserijsector en een deel van het vervoer; daarin niet meegerekend zijn steun voor het spoorvervoer en steun ter compensatie van diensten van algemeen economisch belang omdat daarvoor geen vergelijkingsmateriaal beschikbaar is. Tenzij anders vermeld, betreffen de steunbedragen het steunelement (of, in het geval van garanties of kredieten, het bruto-subsidie-equivalent) van een staatssteunmaatregel. Zie, voor meer details, de methodologische opmerkingen in het aan dit verslag gehechte werkdocument van de diensten van de Commissie.

⁵ EU = alle huidige lidstaten van de Europese Unie.

⁶ Als een van de vormen van sectorale steun, die ook is meegerekend in de steun voor de industrie en de dienstensector, was de steun voor de kolenindustrie goed voor 2,3 miljard EUR of 4,2% van het totale steunvolume aan de industrie en de dienstensector.

⁷ De gegevens over subsidies voor het spoorvervoer verschillen in omvang en detail van de gegevens over steun voor de industrie en de dienstensector die bij de lidstaten worden verzameld op grond van

1.2. Crisissteun

Wat betreft de crisissteun voor de financiële sector waren herkapitalisaties en maatregelen voor activaondersteuning goed voor 31,7 miljard EUR (0,25% van het EU-bbp), terwijl het totale volume van gemiddeld uitstaande garanties (inclusief nieuwe garanties) en liquiditeitsmaatregelen 682,9 miljard EUR (5,4% van het EU-bbp) bedroeg. Per 1 oktober 2012 hadden alle lidstaten (met uitzondering van Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Estland, Malta en Roemenië) maatregelen in verband met de financiële crisis door de Commissie laten goedkeuren.

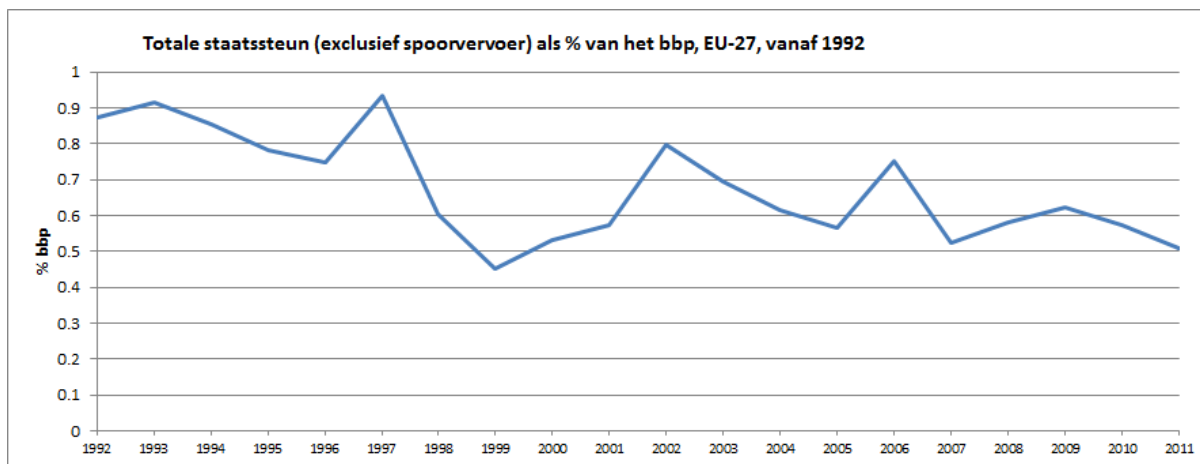
In 2011 werd voor 4,8 miljard EUR (0,037% van het EU-bbp) aan steun opgenomen op grond van het tijdelijke steunkader. Alle lidstaten (met uitzondering van Cyprus) hadden steunmaatregelen laten goedkeuren op basis van het tijdelijke steunkader.

Bijlage IIIA bij Verordening (EG) nr. 794/2004 (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1). Aggregatie tot één totaal staatssteunvolume is dus niet mogelijk.

⁸ Bij het afsluiten van dit verslag waren geen gegevens over subsidies voor het spoorvervoer verstrekt door de Tsjechische Republiek, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en Slowakije. Cyprus en Malta hebben geen spoorwegondernemingen.

2. TRENDS EN PATRONEN IN DE UITGAVEN VOOR NIET-CRISISGEBONDEN STAATSSTEUN IN DE LIDSTATEN

Figuur 1⁹: Totale staatssteun (niet-crisisgebonden steun) uitgedrukt als percentage van het bbp (EU-27 - gegevens sinds 1992)



Algemeen genomen, valt voor de uitgaven voor niet-crisisgebonden steun een neerwaartse langetermijntrend waar te nemen sinds de jaren 1980, toen deze ongeveer 2% van het EU-bbp bedroegen. In de jaren 1990 zijn deze uitgaven verder gedaald tot ongeveer 1% van het EU-bbp en in de periode na 2004¹⁰ verder afgenomen tot rond 0,5% van het EU-bbp (behalve in 2006). In 2008 en 2009 viel een lichte stijging waar te nemen, maar in 2010 en 2011 lag het cijfer opnieuw rond 0,5% van het bbp.

Op korte termijn zijn de niet-crisisgebonden staatssteunuitgaven vele jaren ruwweg stabiel gebleven op een laag peil, zoals ook blijkt uit de onderliggende trends: een daling van 0,64% van het EU-bbp in de periode 2006-2008 naar 0,58% van het EU-bbp in de periode 2009-2011. In de eerste plaats lijken lidstaten zich nog steeds terughoudend op te stellen op het punt van staatssteun en hebben zij de niet-crisisgebonden steun alleen opgevoerd in een aantal sectoren waar een reactie op de financieel-economische crisis vereist was, ook al hadden vele lidstaten substantiële steunbedragen verleend aan de financiële sector. Daar staat tegenover dat vele lidstaten - met name in 2011 - misschien gedwongen werden hun steunvolumes te verlagen als gevolg van de sterk afgenomen begrotingsruimte. Dit sluit echter niet uit dat uitgaven de komende jaren gaan verschuiven of dat steunmaatregelen die zijn afgelopen, in een latere fase opnieuw worden ingevoerd.

Door de specifieke kenmerken van steun voor landbouw, visserij en vervoer wordt in de volgende delen over de omvang en de bestemming van niet-crisisgebonden steun (de punten 2.1 en 2.2) alleen gekeken naar steun voor de industrie en de dienstensector.

⁹ Bron: DG Concurrentie en, voor de bbp-gegevens, Eurostat.

¹⁰ Voor een verklaring van de daling van de staatssteunuitgaven in het verleden wordt hier verwezen naar eerdere edities van het Scorebord, op de website van DG Concurrentie beschikbaar onder: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/scoreboard_arch.html

2.1. Staatssteun voor de industrie en de dienstensector

Wordt gekeken naar de trend - wordt dus een vergelijking gemaakt van de uitgaven voor steun tussen de periode 2006-2008 en de periode 2009-2011 - dan valt een lichte stijging waar te nemen voor de periode 2009-2011 waarbij het steunvolume uitkomt op 60 miljard EUR (0,48% van het EU-bbp) - tegenover 58,6 miljard EUR (0,47% van het EU-bbp) in de periode voordien. Om de reeds genoemde redenen kunnen hieraan nog geen conclusies worden verbonden - noch dat een toename van het staatssteunvolume op lange termijn zou waar te nemen zijn, noch dat het eenmalige effect van 2009 nog steeds zou doorwerken in de algemene stijging tijdens die periode. Hoe dan ook lijkt het waarschijnlijker dat de tendens zal omslaan door de lagere uitgaven in 2010 en 2011.

Wat betreft de lagere staatssteunuitgaven voor de industrie en de dienstensector in 2011, sommige lidstaten hebben op hun uitgaven besnoeid wegens hun krappere budgettaire ruimte of zullen hun geplande uitgaven misschien wel spreiden over een langere periode om de strikte begrotingsdiscipline te handhaven. Het feit dat in 2011 minder sectorale steun is verleend, heeft tot deze daling bijgedragen. Dit betekent dat meer steun werd uitgetrokken voor horizontale doelstellingen, met name ter ondersteuning van regionale ontwikkeling, ten behoeve van milieubescherming en om te blijven investeren in onderzoek en ontwikkeling (O&O). Alles samen genomen is die ontwikkeling een aanwijzing dat lidstaten soepel hebben kunnen inspelen op de economische restricties, maar ook op de veranderende economische behoeften.

De steun verleend in het kader van een groepsvrijstellingsverordening¹¹ is in 2011 fors toegenomen. Meer algemeen zijn lidstaten steun blijven verlenen in het kader van steunregelingen. Dit wijst erop dat zij de voorkeur eraan gaven om dit soort instrumenten in te zetten om een groot aantal ondernemingen te ondersteunen, zonder dat deze maatregelen eerst vooraf afzonderlijk bij de Commissie hoefden te worden aangemeld.

2.2. Staatssteun bestemd voor horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang

Het begrip "horizontale steun", dat alle steun omvat die niet voor specifieke economische sectoren is bestemd, vloeit voort uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)¹². Dit laat de Commissie de nodige ruimte om in haar beleid keuzes te maken ten aanzien van de vraag welke staatssteun verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt. Op die wijze kan zij gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen ook daadwerkelijk ondersteunen.

In 2011 waren, evenals in de voorgaande jaren, de drie belangrijkste doelstellingen waarvoor lidstaten steun hebben verleend: regionale ontwikkeling, bescherming van het milieu door onder meer energiebesparing aan te moedigen en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen te stimuleren, en onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I). Van steun voor het mkb, steun voor het scheppen van banen en opleidingssteun hebben de lidstaten minder gebruikgemaakt.

¹¹ Zie, voor nadere bijzonderheden, de punten 2.2.2.1 en 4 van het bijgaande werkdocument van de diensten van de Commissie.

¹² Zo bijvoorbeeld artikel 107, lid 3, onder a), VWEU (regionale steun) of artikel 107, lid 3, onder b), VWEU (de uitvoering van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang).

Op een totaal steunbedrag van 52,9 miljard EUR (0,42% van het EU-bbp) voor de industrie en de dienstensector, was 89,7% bestemd voor horizontale doelstellingen. Regionale steun was goed voor 14 miljard EUR (0,11% van het EU-bbp), gevolgd door steun voor milieubescherming (daaronder begrepen energiebesparing) met 12,4 miljard EUR (0,09% van het EU-bbp) en O&O&I-steun met 10 miljard EUR (0,08% van het EU-bbp). Die drie doelstellingen maakten samen twee derde uit van alle steun voor de industrie en de dienstensector.

De trend van een toename van de horizontale steun met rond 0,2% van het EU-bbp tussen de periode 2006-2008 en de periode 2009-2011 laat zien dat de lidstaten de voorbije jaren duidelijk inspanningen hebben geleverd om steun uit te trekken voor horizontale doelstellingen. Slechts in een paar lidstaten bleef het percentage horizontale steun onder 50%.

Sectorale steun¹³, die goed was voor ruwweg 10,3% van alle steun voor de industrie en de dienstensector, kwam uit op 5,5 miljard EUR (0,04% van het EU-bbp) en bleef ook in 2011 afnemen. Ook werd minder steun verleend aan de kolenindustrie en de be- en verwerkende industrie.

3. STAATSSTEUN VOOR DE FINANCIËLE SECTOR EN TER ONDERSTEUNING VAN DE REËLE ECONOMIE

3.1. Staatssteun voor de financiële sector

3.1.1. Achtergrond

De turbulentie die in 2008 op de financiële markten is ontstaan door de financiële crisis, hield ook in 2011 nog aan en dwong de Europese regeringen massaal maatregelen te nemen om de negatieve effecten van de schok om te buigen. Staatssteun voor financiële instellingen was van cruciaal belang om het vertrouwen in de financiële sector te herstellen, en zo een systeemcrisis te voorkomen.

Doordat de staatsschuldencrisis medio 2011 verergerde, kwamen de lidstaten en de Commissie een pakket maatregelen overeen om het kapitaal van banken te versterken en garanties af te geven voor hun verplichtingen (het bankenpakket)¹⁴.

3.1.2. Steunbedragen goedgekeurd en opgenomen tussen 1 oktober 2008 en 1 oktober 2012

In de periode tussen 1 oktober 2008¹⁵ en 1 oktober 2012 heeft de Commissie toestemming gegeven voor in totaal 5 058,9 miljard EUR steun voor de financiële sector (40,3% van het EU-bbp). Het overgrote deel van deze steun werd goedgekeurd in 2008: toen ging het om 3 394 miljard EUR steun (27,7% van het EU-bbp), vooral in de vorm van garanties voor obligaties en deposito's van banken. Na 2008 verschoof bij de steunverlening de nadruk van garanties naar de herkapitalisatie van banken en naar activaondersteuning. Meer recentelijk werd dan weer een nieuw pakket garantiemaatregelen goedgekeurd, vooral door landen zoals Spanje en Italië die met een oplopende spread op hun overheidsschuld te maken kregen.

¹³ Reddings- en herstructureringssteun wordt meegerekend in sectorale steun.

¹⁴ Conclusies van de ECOFIN-Raad van 8 november 2011.

¹⁵ De herkapitalisatiesteun voor Northern Rock in 2007 is hierin meegerekend.

Tussen 2008¹⁶ en 2011 bedroeg het totale bedrag dat aan steun werd opgenomen, 1 615,9 miljard EUR (12,8% van het EU-bbp). Het grootste aandeel daarin hadden garanties, die goed waren voor ruwweg 1 084,8 miljard EUR (8,6% van het EU-bbp), gevolgd door herkapitalisaties met 322,1 miljard EUR (2,5% van het EU-bbp), activaondersteuning met 119,9 miljard EUR (0,9% van het EU-bbp) en liquiditeitsmaatregelen met 89 miljard EUR (0,7% van het EU-bbp).

3.1.3. Steunbedragen goedgekeurd en opgenomen in 2011

In 2011 gaf de Commissie toestemming voor 274,4 miljard EUR steun voor de financiële sector (2% van het EU-bbp). Bij de nieuw goedgekeurde steun ging het vooral om een paar landen, waarbij de maatregelen als volgt zijn uit te splitsen: 179,7 miljard EUR garanties, 50,2 miljard EUR liquiditeitsmaatregelen, 38,1 miljard EUR herkapitalisaties en 6,4 miljard EUR activaondersteuning.

Het totale volume opgenomen steun kwam in 2011 uit op 714,7 miljard EUR (5,7% van het EU-bbp). De uitstaande garanties bedroegen 521,8 miljard EUR en er werd voor 110,9 miljard EUR aan nieuwe garanties afgegeven. Liquiditeitsmaatregelen waren goed voor 43,7 miljard EUR en in 2011 werd voor 6,5 miljard EUR nieuwe liquiditeit verschaft. De herkapitalisatiemaatregelen bedroegen 31,7 miljard EUR. Er werd geen steun verleend via goedgekeurde maatregelen ten behoeve van activaondersteuning.

3.2. Staatssteun voor de reële economie

3.2.1. Achtergrond

Op 17 december 2008 heeft de Commissie het tijdelijke steunkader goedgekeurd, om iets te doen aan het feit dat het door de financiële crisis voor ondernemingen steeds moeilijker werd toegang te krijgen tot kredietverlening. Dit steunkader zet vooral in op het openhouden van de toegang van ondernemingen tot financiering, terwijl door het stimuleren van investeringen tegelijk de basis wordt gelegd voor duurzame groei op lange termijn. Het tijdelijke steunkader introduceerde een aantal nieuwe staatssteuninstrumenten, naast een aantal tijdelijke aanpassingen van bestaande staatssteunkaders. Het stond open voor alle economische sectoren. Wel sluit het steun uit die bestaande structurele problemen moet aanpakken, waardoor dus geen steun mocht worden verleend aan ondernemingen die vóór de crisis in moeilijkheden verkeerden.

Het tijdelijke steunkader had eind 2010 moeten aflopen. Gezien evenwel de aanhoudende extreme volatiliteit op de financiële markten, gekoppeld aan onzekere economische vooruitzichten, heeft de Commissie eind 2010 besloten om de meeste maatregelen uit het tijdelijke steunkader voor één jaar te verlengen, zij het op aangescherpte voorwaarden¹⁷. Alleen de mogelijkheid om een beperkt bedrag aan verenigbare steun te verlenen (tot 500 000 EUR per onderneming), werd niet verlengd. De mogelijkheid om een beperkt bedrag aan verenigbare steun (tot 500 000 EUR per onderneming) te verlenen, werd beperkt tot begunstigden die uiterlijk op 31 december 2010 een volledige aanvraag hadden ingediend op grond van een overeenkomstig het tijdelijke steunkader door de Commissie goedgekeurde

¹⁶ De herkapitalisatiesteun voor Northern Rock in 2007 is hierin meegerekend.

¹⁷ Mededeling van de Commissie "Tijdelijke kaderregeling van de Unie inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis", PB C 6 van 11.1.2011, blz. 5.

nationale steunregeling; voor ondernemingen actief in de primaire productie van landbouwproducten was de einddatum 31 maart 2011.

3.2.2. *Goedgekeurde en opgenomen bedragen*

In 2011 hebben lidstaten geen nieuwe steunmaatregelen ten uitvoer gelegd (afgezien van enkele maatregelen ten behoeve van landbouwers). Wel hebben zij de verlenging gevraagd van een aantal bestaande maatregelen¹⁸.

Voor de periode van de inwerkingtreding van het tijdelijke steunkader tot eind 2011 heeft de Commissie toestemming gegeven voor een totaal steunvolume van 82,9 miljard EUR.

In 2011 kwam het bedrag dat op grond van het tijdelijke steunkader werd opgenomen, uit op ongeveer 4,8 miljard EUR (0,037% van het EU-bbp).

De lidstaten maakten daarbij vooral gebruik van het instrument van de garantiesubsidies (1,9 miljard EUR), gevolgd door het maximum steunbedrag van 500 000 EUR per onderneming (0,6 miljard EUR).

In totaal komt het bedrag dat lidstaten in het kader van het tijdelijke steunkader hebben opgenomen, uit op zo'n 37,5 miljard EUR. Dit betekent een benuttingspercentage van 45% ten opzichte van het totale steunvolume waarvoor op grond van het tijdelijke steunkader toestemming werd verleend.

Meer informatie over de op grond van het tijdelijke steunkader verleende steun is te vinden in punt 3.2 van het bijgaande werkdokument van de diensten van de Commissie.

4. TRENDS IN DE STAATSTEUNUITGAVEN VOLGENS SOORT STEUNMAATREGEL

4.1. Aantal steunmaatregelen

In 2011 hebben de lidstaten minder nieuwe steunmaatregelen geïntroduceerd. Het percentage steun dat in het kader van een groepsvrijstellingsverordening of steunregelingen en als individuele steun werd verleend, bleef echter vrij stabiel, met een lichte toename van ad-hocsteunmaatregelen. Nationale budgettaire beperkingen waren hoogst waarschijnlijk de reden waarom lidstaten terughoudend waren om nieuwe steunmaatregelen ten uitvoer te leggen. Het geringere aantal nieuwe steunmaatregelen op grond van een groepsvrijstellingsverordening kan worden verklaard door het feit dat lidstaten bestaande steunmaatregelen hebben uitgefaseerd die nog liepen in het kader van de vroegere specifieke groepsvrijstellingsverordeningen (mkb, werkgelegenheid, opleiding en regionale steun). De algemene groepsvrijstellingsverordening¹⁹ die in augustus 2008 van kracht is geworden, biedt meer ruimte bij het verlenen van steun, bijv. meer steundoelstellingen, een ruimer toepassingsbereik en, in sommige gevallen, iets soepelere voorwaarden (afhankelijk van de individuele doelstelling). Daardoor hoeven lidstaten in het kader van deze algemene groepsvrijstellingsverordening minder groepsvrijstellingsmaatregelen te nemen wanneer zij vroegere groepsvrijstellingsmaatregelen willen vervangen.

¹⁸ Zie, voor nadere bijzonderheden, punt 3.2 van het werkdokument van de diensten van de Commissie.

¹⁹ Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie, PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3.

4.2. Steunvolume - ongeveer 32,5% van de steun voor de industrie en de dienstensector geniet een groepsvrijstelling

In 2011 is het volume steun voor de industrie en de dienstensector waarvoor een groepsvrijstelling geldt, met zo'n 5 miljard EUR toegenomen tot 17,2 miljard EUR (0,13% van het EU-bbp) en is zo goed voor 32,5% van het totale volume steun voor de industrie en de dienstensector. Bij dit soort maatregelen ging het vooral om regionale steun, steun voor milieubescherming en energiebesparing, en O&O&I-steun, terwijl lidstaten minder steun uitgetrokken hebben voor de doelstellingen mkb, opleiding en werkgelegenheid.

5. HANDHAVING VAN DE STAATSSTEUNREGELS

5.1. Onrechtmatige steun²⁰

In de periode 2000-2011 heeft de Commissie 986 besluiten over onrechtmatige steun vastgesteld. Negatieve besluiten waarin steunmaatregelen onverenigbaar werden verklaard met de interne markt, vertegenwoordigden 23% van de gevallen²¹. Deze besluiten bevatten ook steeds een bevel aan de betrokken lidstaat om de onrechtmatig verleende steun terug te vorderen. In nog eens 3% van de gevallen van onrechtmatige steun²² heeft de Commissie voorwaarden verbonden aan haar besluit. Dat percentage ligt, vergeleken met aangemelde zaken, ongeveer negenmaal hoger bij negatieve en voorwaardelijke besluiten. Meer dan de helft van de besluiten betrof maatregelen waarbij steun werd verleend aan de industrie en de dienstensector, terwijl het in minder dan een kwart van de gevallen om besluiten in de landbouwsector ging. Het resterende percentage betrof de visserij, het vervoer en de kolenindustrie.

5.2. Terugvordering van steun

Per 30 juni 2012 waren er nog 46 zaken waarin terugvordering nog uitstond (ten opzichte van 41 zaken eind 2010). Het bedrag aan onrechtmatige en onverenigbare steun dat sinds 2000 is teruggevorderd, is verder opgelopen tot 13,5 miljard EUR per 30 juni 2012 (tegenover een nog uitstaand bedrag aan terug te vorderen steun van 2,3 miljard EUR). Zodoende is het percentage onrechtmatige en onverenigbare steun dat nog moet worden teruggevorderd, opgelopen van 11,1% in 2010 tot rond 14,4% per 30 juni 2012. In de visserijsector heeft de Commissie in 2011 vijf negatieve besluiten vastgesteld; in vier daarvan werd ook de terugvordering van de steun gelast. In de landbouwsector werden in 2011 vijf terugvorderingsbesluiten vastgesteld. In de vervoerssector waren er geen terugvorderingsbesluiten.

5.3. Handhaving van het staatssteunrecht: samenwerking met de nationale rechters

In het kader van de follow-up van de mededeling over de handhaving van de staatssteunregels door nationale rechters²³ zijn de inspanningen opgevoerd om het belang van deze beleidstak uit te dragen: zo is de Commissie actief betrokken bij de financiering van

²⁰ Artikel 108, 3, VWEU verplicht lidstaten niet alleen nieuwe steunmaatregelen bij de Commissie aan te melden vóór de tenuitvoerlegging ervan, maar zij mogen deze ook niet ten uitvoer brengen voordat een eindbesluit is vastgesteld. Indien een van die beide verplichtingen niet in acht wordt genomen, geldt een steunmaatregel als onrechtmatig.

²¹ 224 zaken.

²² 28 zaken.

²³ PB C 85 van 9.4.2009, blz. 1.

opleidingsprogramma's voor nationale rechters na een jaarlijkse oproep voor het indienen van projectvoorstellen en zendt zij ook opleiders uit naar dit soort workshops en conferenties. In februari 2012 organiseerde de Commissie, in samenwerking met de Association of European Competition Law Judges (AECLJ), een speciale eendaagse workshop waarop zowel antitrust- als staatssteunkwesties werden behandeld die relevant zijn voor nationale rechters.

5.4. Ex-postmonitoring

Met de jaren is de architectuur van het staatssteuntoezicht ingrijpend veranderd. Vandaag wordt zo'n 88% van alle steun voor de industrie en de dienstensector niet individueel onderzocht door de Commissie, maar wordt deze steun verleend op basis van reeds goedgekeurde steunregelingen of in het kader van een groepsvrijstellingsverordening. DG Concurrentie monitort de wijze waarop lidstaten bestaande steunregelingen toepassen. Om dat toezicht nog doelmatiger te maken, heeft DG Concurrentie in 2011 besloten de monitoringexercitie 2011/2012 aanzienlijk uit te breiden. Ook al loopt het onderzoek naar een aantal zaken nog, toch lijkt er over het algemeen een toename te zijn van het aantal problematische zaken. Meer dan een derde van de in 2011/2012 gemonitorde zaken levert problemen op, die kunnen variëren in aard en omvang (niet-aangemelde aanpassing van steunregelingen, individuele steun die steunplafonds overschrijdt, verenigbaarheidsvoorwaarden die niet duidelijk tot uiting komen in de nationale rechtsgrondslag enz.). Rekening houdende met het feit dat er mogelijk sprake is van een beeld dat vertekend wordt door het beperkte aantal zaken dat tot dusver is gemonitord (vergeleken met het grote aantal bestaande steunregelingen), lijkt het aandeel zaken dat aan de regels voldoet, uiteen te lopen afhankelijk van de lidstaten en het soort steun. De Commissie zal alle onregelmatigheden stelselmatig opvolgen. Tegelijk moeten lidstaten hun inspanningen opdrijven om de staatssteunregels beter in acht te nemen.

Werkdocument van de diensten van de Commissie "Facts and figures on State aid in the EU Member States"