



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 29.10.2003  
COM(2003) 636 definitief

## **Scorebord voor staatssteun**

### **Editie najaar 2003**

(door de Commissie ingediend)

## Inhoudsopgave

Inleiding .....	3
<b>Deel een:</b> Follow-up van de conclusies van de Raad op het gebied van staatssteun .....	4
Respons van de lidstaten en de Commissie op de conclusies van de Raad .....	5
Vermindering en heroriëntering van steun.....	5
Staatssteun of algemene maatregelen? .....	8
Ex-ante- en ex-postevaluaties.....	8
Conclusies en volgende stappen.....	12
<b>Deel twee:</b> reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden.....	14
Inleiding .....	14
Beknopt overzicht van de bestaande richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun..	15
Sectorale trends en patronen bij reddings- en herstructureringssteun.....	16
Conclusies .....	19
Herziening van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun .....	19
<b>Deel drie:</b> modernisering van het toezicht op staatssteun.....	21
Diensten van algemeen economisch belang.....	22
Staatssteun voor de visserij .....	23
Staatssteun voor de landbouw .....	24
Terugvordering van steun.....	24
Vorbereiding op de uitbreiding .....	25
On-linescorebord.....	26
<b>Aanhangsel I:</b> Conclusies van de Raad op het gebied van staatssteun .....	27

## INLEIDING

Als onderdeel van de inspanningen om de EU tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken, verzocht de Raad van Lissabon in maart 2000 de Raad, de Commissie en de lidstaten "hun inspanningen voort te zetten om (...) het algemene niveau van de staatssteun te verlagen". Een jaar later werd op de Raad van Stockholm een specifieke indicator en termijn ingevoerd voor deze verlaging van de staatssteun. Lidstaten werd verzocht "tegen 2003 een neerwaartse trend in hun staatssteun ten opzichte van het BBP" aan te tonen, "rekening houdend met de noodzaak de steun om te buigen naar horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang, met inbegrip van cohesiedoelstellingen".

Zijn de cijfers voor 2003 nog niet beschikbaar, toch zijn er aanwijzingen dat de meeste lidstaten stappen hebben gezet die ervoor moeten zorgen dat deze toezeggingen om de steun te verlagen en om te buigen worden gehaald. Het totale volume staatssteun in de vijftien lidstaten (uitgedrukt als percentage van het BBP) blijft dalen: in 2001 werd voor in totaal 86 miljard EUR steun toegekend (iets minder dan 1% van het BBP), tegenover 102 miljard EUR in 1997. Buiten de specifieke sectoren landbouw, visserij en transport, is de daling in het steunpeil nog opvallender: het totale steunpeil is gedaald van 0,66% van het BBP in 1997 tot 0,38% van het BBP in 2001. Daarbij komt nog dat er een sterke stijging heeft plaatsgevonden in het aandeel van steun voor horizontale doelstellingen, zoals O&O, kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's), milieu, werkgelegenheid en opleiding, en een overeenkomstige verlaging van het bedrag dat gaat naar meer concurrentieverstorende individuele steun. Steun in steungebieden is echter fors gedaald in de periode 1993-2001, vooral als gevolg van de afbouw van steun aan de nieuwe Duitse deelstaten.

Sinds de toezeggingen in Stockholm zijn gedaan, heeft de Raad nog een aantal andere conclusies vastgesteld op het gebied van staatssteun, die alle zijn toegespitst op de beginselen van verlaging en ombuiging van steun. Met name is de lidstaten verzocht "alvorens staatssteun toe te kennen, na te gaan of deze is gericht op duidelijk geconstateerde tekortkomingen van de markt of op horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang, met inbegrip van doelstellingen inzake economische en sociale samenhang, alsmede of interventie in de vorm van staatssteun wel de meest passende en doeltreffende manier is om deze kwesties aan te pakken" en door te gaan met "het ontwikkelen van het gebruik van ex ante- en ex post-evaluaties van afzonderlijke staatssteun en staatssteunstelsels, teneinde na te gaan wat de gevolgen zijn van de steun voor de mededinging en de doeltreffendheid".

Deze nieuwe editie van het scorebord bestaat uit drie delen. In het eerste deel wordt nader ingegaan op de initiatieven die de Commissie en de lidstaten hebben genomen in het kader van de follow-up van bovenstaande conclusies van de Raad op het gebied van staatssteun. In het tweede deel wordt gekeken naar een van de vormen van staatssteun die de concurrentie het sterkst verstoren: reddings- en herstructureringssteun voor ondernemingen in moeilijkheden. Ten slotte wordt in deel drie nader ingegaan op recente ontwikkelingen in het programma van de Commissie inzake de hervorming op het gebied van staatssteun.

De voorjaarseditie 2003 van het scorebord biedt een overzicht de situatie op het gebied van staatssteun in de Unie en analyseert, op basis van de recentst beschikbare gegevens (2001), de onderliggende trends. Naast deze papieren versie is sinds 2002 een permanente on-lineversie van het scorebord beschikbaar ([http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/)), die een aantal belangrijke indicatoren, statistische gegevens en een forum voor de lidstaten bevat.

## **DEEL EEN: FOLLOW-UP VAN DE CONCLUSIES VAN DE RAAD OP HET GEBIED VAN STAATSSTEUN**

Hierna volgt een korte beschrijving van de belangrijkste punten die zijn af te leiden uit de diverse conclusies van de Raad op het gebied van staatssteun, sinds de Lissabon-agenda in maart 2000 werd uitgetekend. Een volledige lijst van deze conclusies kunt u in Aanhangsel I vinden.

De Europese Raad van Lissabon nam zich voor om van de EU de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken. De Raad, de Commissie en de lidstaten werd verzocht "hun inspanningen voort te zetten om de mededinging te bevorderen en het algemene niveau van de staatssteun te verlagen". Een jaar later hebben de lidstaten op de Europese Raad van Stockholm toegezegd "tegen 2003 een neerwaartse trend in hun staatssteun ten opzichte van het BBP" aan te tonen, "rekening houdend met de noodzaak de steun om te buigen naar horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang, met inbegrip van cohesiedoelstellingen". Een verdere impuls werd gegeven op de Europese Raad van Barcelona in maart 2002 toen de lidstaten overeenkwamen hun inspanningen inzake de verlaging van het steunpeil te intensiveren. In maart 2003 riep de Europese Raad van Brussel op tot "een verdere beperking van de staatssteun en het bijsturen van de steun naar horizontale doelstellingen" en sprak hij zijn waardering uit voor "het voornemen van de Commissie om te blijven werken aan de vereenvoudiging en de modernisering van de regelingen inzake staatssteun, waarbij de meest versturende vormen van steun de meeste aandacht zullen krijgen".

Behalve de verwijzingen naar staatssteun tijdens de Europese Raden zijn er specifiekere conclusies over dit onderwerp aangenomen. In december 2001 heeft de Raad Industrie, onder Belgisch voorzitterschap, een reeks conclusies aangenomen waarin hij de lidstaten verzocht te blijven proberen de hoeveelheid steun terug te brengen, de steun te heroriënteren naar horizontale doelstellingen, het gebruik te bevorderen van beoordelingen vooraf en achteraf (ex-ante- en ex-postevaluaties) van de steunregelingen, en de transparantie en kwaliteit van de verslaglegging aan de Commissie te verbeteren. Ook vroeg de Raad de Commissie een actieve rol te spelen bij de follow-up van de tenuitvoerlegging van deze conclusies en in 2002 een eerste evaluatie van de gemaakte vorderingen over te leggen<sup>1</sup>.

In november 2002 heeft de Raad Concurrentievermogen, onder Deens voorzitterschap, een nieuwe reeks conclusies aangenomen over "een economische aanpak voor minder en betere staatssteun"<sup>2</sup>. Hoofddoel van deze conclusies is een ruimere economische analyse van de effecten van staatssteun te ontwikkelen door meer dialoog en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten te stimuleren. Daarin wordt nogmaals bevestigd dat het noodzakelijk is dat "staatssteun zorgvuldig geëvalueerd moet worden om vast te stellen welke de meest versturende steunvormen zijn, en om deze steunvormen terug te dringen" en wordt onderstreept dat "toezicht op en follow-up van uitgaven in het kader van staatssteun essentiële onderdelen zijn van het staatssteunbeleid in de lidstaten en van de Gemeenschap". In dit verband wordt de lidstaten verzocht "alvorens staatssteun toe te kennen, na te gaan of deze is gericht op duidelijk geconstateerde tekortkomingen van de markt of op horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang, met inbegrip van doelstellingen inzake economische en sociale samenhang, alsmede of interventie in de vorm van staatssteun wel de meest passende en

---

<sup>1</sup> Het voortgangsverslag van de Commissie aan de Raad (COM(2002) 555 definitief) betreffende de vermindering en heroriëntatie van staatssteun werd goedgekeurd op 16.10.2002; zie [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/)

<sup>2</sup> Document nr. 13799/02 van de Raad: <http://register.consilium.eu.int/pdf/nl/02/st13/13799nl2.pdf>

doeltreffende manier is om deze kwesties aan te pakken" en door te gaan met "het ontwikkelen van het gebruik van ex ante- en ex post-evaluaties van afzonderlijke staatssteun en staatssteunstelsels, teneinde na te gaan wat de gevolgen zijn van de steun voor de mededinging en de doeltreffendheid". Ook heeft de Raad de lidstaten en de Commissie verzocht informatie en ervaringen uit te wisselen - met name via vergaderingen en studiebijeenkomsten en door een op internet gebaseerd netwerk te ontwikkelen - in verband met hun inspanningen om staatssteun te verminderen en om te buigen. Daarnaast heeft de Raad de Commissie opgeroepen om onder meer de werkingssfeer en de inhoud van de EU-voorschriften voor staatssteun te blijven moderniseren, te vereenvoudigen en te verduidelijken (zie deel drie).

### **Respons van de lidstaten en de Commissie op de conclusies van de Raad**

In haar eerder genoemde voortgangsverslag aan de Raad heeft de Commissie de lidstaten in oktober 2002 verzocht een bijdrage in te dienen over de initiatieven die zij hebben genomen in het kader van de follow-up van de diverse conclusies op het gebied van staatssteun. Over de bijdragen die van dertien lidstaten werden ontvangen, vond in juli 2003 een bijeenkomst plaats van de diensten van de Commissie en de nationale deskundigen op het gebied van staatssteun. Hierna volgt een overzicht van de bijdragen van de lidstaten, met nadere gegevens over een aantal van de werkzaamheden van de Commissie in reactie op de conclusies.

### **Vermindering en heroriëntering van steun**

Gezien de huidige politieke en economische context bestaat er tussen de lidstaten een algemene consensus dat een evenwicht moet worden gevonden tussen de toekenning van staatssteun en de beperkingen op het gebied van de nationale overheidsfinanciën. Sommige lidstaten verklaren dat hun nationale economische beleid nauw aansluit bij de doelstellingen om steun te verminderen en te heroriënteren; in dat verband vermelden zij specifieke inspanningen waardoor het steunpeil is gedaald of verder zal dalen. Zo heeft bijvoorbeeld de huidige Deense regering in de begrotingswet 2003 de steun aan ondernemingen met meer dan 10% gekort. In de Ierse begroting voor 2003 werd bepaald dat een aantal fiscale stimuleringsregelingen per 31 december 2004 zullen aflopen, hetgeen volgens Ierland verder zal bijdragen tot de neerwaartse trend inzake staatssteun.

Een aantal lidstaten vermeldt recente inspanningen om hun regelingen inzake bedrijfsondersteuning te stroomlijnen en te rationaliseren, en zodoende zowel het steunvolume te verminderen als de doelmatigheid van de steunregelingen te vergroten. Enkele voorbeelden:

- het Verenigd Koninkrijk is in november 2002 begonnen met de herstructurering van de organisatie van de diensten bedrijfsondersteuning van het ministerie van Handel en Industrie. Doel is de bestaande regelingen voor bedrijfsondersteuning te rationaliseren en regelingen die niet noodzakelijk zijn of niet de gewenste resultaten opleveren, stop te zetten. De nieuwe structuur voor bedrijfsondersteuning zou sterker moeten focussen op horizontale regelingen voor bedrijfsondersteuning die meer gericht zijn op het aanpakken van aantoonbare marktimperfecties;
- een onderzoek van het innovatiebeleid in Nederland concludeerde dat stroomlijning van het instrumentarium nodig is om de transparantie voor de gebruikers te verbeteren en de (inefficiënte) overlap en tegenstrijdige doelstellingen te verminderen. Zulks vereist minder subsidieregelingen, betere coördinatie tussen de departementen onderling en ook een verschuiving van specifieke naar generieke regelingen;

- Denemarken heeft dan weer een reeks economische analyses uitgevoerd van zowel bestaande als potentiële nieuwe staatssteunregelingen. Het hoopt dat de aandacht voor zowel de positieve als de negatieve aspecten van staatssteun zal leiden tot betere regelingen inzake staatssteun. Ook zou staatssteun in de toekomst het grootst mogelijke effect moet opleveren voor het geld van de belastingbetaler, met de kleinst mogelijke concurrentieverstorende effecten. Naast concurrentieverstoring onderscheidde Denemarken nog andere negatieve effecten, zoals buitensporige winsten, buitensporige lonen, lage productiviteit, verouderde industriële structuur, directe kosten, administratieve kosten en fiscale distorsies;
- Finland heeft, met het oog op de verbetering van de kwaliteit van steunprogramma's, ook middelen gevonden om - geleidelijk - over te schakelen van subsidies naar financieringsinstrumenten die "terugkomen", zoals leningen, garanties en financiering die afhankelijk wordt gesteld van eigen middelen;
- ook in België wordt gekeken naar de mogelijkheid om meer innoverende instrumenten te ontwikkelen, nadat gebleken is dat rechtstreekse subsidies vaak minder doeltreffend zijn.

Voorts lijkt er in meerdere lidstaten een tendens waar te nemen om meer gebruik te gaan maken van algemene maatregelen in plaats van steunregelingen, of minstens te gaan naar grotere synergie en interactie met andere, 'niet-steuninstrumenten'. Enkele voorbeelden:

- het Verenigd Koninkrijk verklaart dat het regeringsbeleid is om voor eventuele steun aan de industrie de wegen die staatssteun vormen, te verlaten;
- in Ierland wordt er nog steeds staatssteun toegekend voor regionale ontwikkeling, opleiding, O&O en KMO's, maar er gaat nu ook meer aandacht naar het gebruik van 'niet-staatssteun' om ontwikkelingsdoelstellingen in deze sectoren te behalen. Zo zorgen bijvoorbeeld de uitbouw van onderzoekcapaciteit en andere maatregelen in verband met onderwijs voor een belangrijke daling in het aandeel overheidsfinanciering voor O&O dat onder de vorm van staatssteun verloopt;
- in België wordt de afgelopen jaren in het beleid meer aandacht besteed aan maatregelen ter verbetering van het ondernemingsklimaat (bv. vermindering van de administratieve lasten, toegang tot financiering enz.) en een versterkte synergie van de diverse beleidstakken.

Het is van belang te beklemtonen dat een daling in het volume staatssteun niet noodzakelijk een verlaging van het volume overheidsfinanciering inhoudt. Zo kan een lidstaat besluiten om, in plaats van staatssteun toe te kennen, alle ondernemingen toe te staan bepaalde uitgaven zoals bijvoorbeeld de uitgaven voor de opleiding van werknemers van hun belasting af te trekken. Dit zou een maatregel zijn van algemeen economisch beleid, die niet onder de regels inzake staatssteun valt. Zie de inzet "Staatssteun of algemene maatregelen?"

Alle lidstaten verwijzen naar de belangrijkste indicatoren van de voorjaarseditie 2003 van het scorebord voor staatssteun waarmee de vooruitgang kan worden gevolgd die werd geboekt bij het bereiken van de in Stockholm gedane toezeggingen. Omdat de gegevens enigszins achterlopen<sup>3</sup>, valt nog niet vast te stellen of de lidstaten tegen 2003 een neerwaartse trend in de

---

<sup>3</sup> Als onderdeel van de lopende procedurehervorming, gaat de Commissie de mogelijkheid na om deze achterstand terug te brengen van twee naar één jaar.

totale steun, uitgedrukt als percentage van het BBP, zullen kunnen aantonen, zoals in Stockholm was overeengekomen. Niettemin blijkt uit de voorjaarseditie 2003 van het scorebord dat tot 2001 de overgrote meerderheid van de lidstaten het volume steun, uitgedrukt als percentage van het BBP, hebben verminderd. In de hele EU bedroeg in 2001 de steun in totaal 0,99% van het BBP, of een daling met 0,31 procentpunt ten opzichte van 1997. Worden de sectoren landbouw, visserij en transport niet meegerekend, dan daalde de steun van 0,66% van het BBP in 1997 tot 0,38% in 2001.

De andere belangrijke doelstelling betreft een heroriëntering van ad-hoc- en sectorale steun naar steun voor horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang. Bekijkt men de recente trends, dan blijkt dat in de periode 1999-2001 het aandeel van de steun die in de EU naar horizontale doelstellingen ging, met 10 procentpunt toenam ten opzichte van de periode 1997-1999. Dit was vooral te danken aan een sterke stijging (+8 procentpunt in deze periode) van de milieusteun. Alle lidstaten hebben, zij het in verschillende mate, steun omgebogen naar dergelijke doelstellingen, ook al blijft de sectorale steun, vooral in de steenkolenindustrie, in bepaalde lidstaten betrekkelijk hoog. Steun in steungebieden<sup>4</sup> is echter fors gedaald in de periode 1993-2001, vooral als gevolg van de afbouw van steun aan de nieuwe Duitse deelstaten. In de meeste gevallen is de toegenomen horizontale steun duidelijk het gevolg van expliciet nationaal beleid waarbij aan steun voor horizontale doelstellingen de voorkeur wordt gegeven.

Ook de Commissie heeft in dit proces een rol gespeeld. Allereerst keurde zij in 2001 de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu<sup>5</sup> goed, die een gunstig kader biedt voor steun ten behoeve van de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen. Ten tweede zijn, om nodeloze procedurele formaliteiten zoveel mogelijk op te ruimen, de oude kaderregelingen en richtsnoeren voor steun ten behoeve van KMO's, opleiding en werkgelegenheid vervangen door groepsvrijstellingsverordeningen<sup>6</sup>, waardoor lidstaten individuele steunmaatregelen of steunregelingen niet meer hoeven aan te melden. Een voorstel om voor O&O-steun ten behoeve van KMO's een groepsvrijstelling te verlenen zou tegen eind 2003 moeten zijn goedgekeurd. Ten derde heeft de Commissie, in gevallen waarin kan worden aangetoond dat de regels inzake staatssteun te strikt zijn en eigenlijk een hinderpaal kunnen vormen voor het verwezenlijken van de ruimere economische beleidsdoelstellingen van de Unie, getoond dat zij bereid is remediërend op te treden. Een goed voorbeeld is de mededeling van de Commissie betreffende staatssteun en risicokapitaal<sup>7</sup>. In dat geval heeft de Commissie, in nauwe samenwerking met de European Venture Capital Association, vastgesteld dat er een tekort was aan door de markt verstrekt kapitaal voor startende bedrijven met een hoog risico, en dat er geen oplossing voorhanden was binnen de bestaande kaders. De mededeling die op deze vaststelling wil inspelen, biedt een bijzonder soepel instrument om staatssteun te verstrekken via durfkapitaal, met namen aan startende bedrijven die aan innoverende projecten werken, aan KMO's en aan ondernemingen in steungebieden.

---

<sup>4</sup> Steun toegekend op grond van artikel 87, lid 3, onder a), van het Verdrag. Zie ook deel 2.3 van de voorjaarseditie 2003 van het scorebord voor staatssteun.

<sup>5</sup> PB C 37 van 3.2.2001, blz. 3-15.

<sup>6</sup> Verordening (EG) nr. 68/2001, Verordening (EG) nr. 70/2001 en Verordening (EG) nr. 2204/2002.

<sup>7</sup> PB C 235 van 21.8.2001, blz. 3-11.

## Staatssteun of algemene maatregelen?

Staatssteun is een vorm van staatsinterventie die wordt gebruikt om een bepaalde economische activiteit te stimuleren. Dat houdt in dat bepaalde economische sectoren of activiteiten gunstiger worden behandeld dan andere. Zodoende verstoort staatssteun de mededinging omdat er discriminatie ontstaat tussen ondernemingen die steun ontvangen, en andere die deze niet ontvangen. Om dus te bepalen of een maatregel staatssteun vormt, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarbij de steun gericht is op bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen, zoals aangegeven in artikel 87, lid 1, van het Verdrag, en de situatie waarbij de betrokken maatregelen ook elders in de lidstaat in kwestie van toepassing zijn en bedoeld zijn om de hele economie te stimuleren. In dat laatste geval is er geen sprake van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1.

Dit selectieve karakter onderscheidt steunmaatregelen dus van algemene economische stimuleringsmaatregelen. De meeste nationale fiscale maatregelen zouden als algemene maatregelen kunnen worden beschouwd, omdat zij gelden voor alle ondernemingen in alle economische sectoren in een lidstaat. Dit onderscheid is echter niet altijd even duidelijk te maken. De vaststelling dat bijvoorbeeld bepaalde ondernemingen meer van een maatregel profiteren dan andere, betekent nog niet noodzakelijk dat de maatregel selectief is. Zo heeft de Commissie geoordeeld dat een Nederlandse belastingmaatregel waarbij sprake was van een gedeeltelijk versnelde afschrijving voor O&O-laboratoria geen staatssteun vormde<sup>8</sup>. Daarnaast is het zo dat een maatregel als "selectief" wordt beschouwd wanneer hij uitsluitend voor één of een aantal economische sectoren geldt, ongeacht of de maatregel een groot aantal ondernemingen bestrijkt dan wel het feit of de betrokken sectoren sterk uiteenlopen.<sup>9</sup> Evenzo wordt een maatregel die aan bepaalde ondernemingen is voorbehouden, als selectief beschouwd, zelfs wanneer de beperking van het aantal voor steun in aanmerking komende ondernemingen op objectieve criteria is gebaseerd<sup>10</sup>. Een regeling kan ook selectief zijn wanneer de met het beheer van de regeling belaste autoriteiten een zekere mate van discretionaire bevoegdheid genieten.

De uitlegging van het begrip "selectiviteit" is met de jaren geëvolueerd als gevolg van diverse beschikkingen van de Commissie en arresten van het Hof. Nadere gegevens over de belangrijkste zaken zijn te vinden in recente uitgaven van het Verslag over het mededingingsbeleid ([http://europa.eu.int/comm/competition/annual\\_reports/](http://europa.eu.int/comm/competition/annual_reports/)).

Bij de interpretatie van sommige gegevens in het scorebord dient men steeds het onderscheid tussen staatssteun en algemene economische stimuleringsmaatregelen voor ogen te houden. Uit sommige gedetailleerde statistische tabellen van het on-linescorebord blijkt dat bepaalde lidstaten het bedrag aan staatssteun voor horizontale doelstellingen zoals opleiding, werkgelegenheid of O&O hebben verlaagd. Dit betekent echter niet dat de overheidsuitgaven voor deze activiteiten zijn gedaald. Sommige lidstaten hebben juist de uitgaven voor algemene economische stimuleringsmaatregelen opgetrokken.

## Ex-ante- en ex-postevaluaties

Alle lidstaten passen een of andere vorm van monitoring en evaluatie van hun steunregelingen toe, hoewel in sommige gevallen deze exercities pas de laatste paar jaren op gang zijn gekomen. Landen zoals België en Portugal wijzen op de aanzienlijke ervaring die met de jaren is opgedaan met evaluaties in het kader van de Structuurfondsen. Andere lidstaten hebben speciale evaluatiediensten ingesteld. Enkele voorbeelden:

<sup>8</sup> Besluit van 11 mei 1999 in zaak C 18/97, PB C 225 van 7.8.1999.

<sup>9</sup> Zie met name het arrest van het Hof van 17 juni 1999 in zaak C-75/97, België/Commissie.

<sup>10</sup> Zie met name het arrest van het Hof van 1 december 1998 in zaak C-200/97, Ecotrade Srl / Altiforni e Ferriere di Servola SpA, punt 38.



- het Nederlandse ministerie van Financiën richtte in 2002 een speciale eenheid voor monitoring en evaluatie op, om zowel de beleidsdoelstellingen als beleidsinstrumenten te evalueren;
- in Ierland werd in 1993 een Industry Evaluation Unit opgericht, met als opdracht analyses uit te voeren van specifieke maatregelen of sub-programma's die in het kader van het Operationele Programma Industrie cofinanciering ontvingen, na te gaan wat de impact, de doelmatigheid en de efficiëntie van dergelijke maatregelen is en, zonodig, aanpassingen in de aanpak voor te stellen;
- in Finland is evaluatie van steunprogramma's wettelijk verplicht<sup>11</sup>. De autoriteiten zijn verplicht toe te zien op de vooruitgang van steunprogramma's en moeten evaluaties laten uitvoeren om na te gaan wat de doelstellingen van de steun zijn en hoe succesvol de steun is. Het algemene beleid inzake bedrijfs ondersteuning, met inbegrip van initiatieven ter ontwikkeling van praktijken inzake evaluatie, wordt gecoördineerd door een adviescomité. Daarnaast is in Finland in 2000 ook een werkgroep opgericht om de doelmatigheid van bedrijfs ondersteuning te onderzoeken;
- in Frankrijk werd in 1998, naast andere instanties die belast zijn met het uitvoeren van evaluaties, de Conseil National de l'Evaluation opgericht om een evaluatieprogramma uit te werken voor uiteenlopende kwesties zoals de Structuurfondsen en het regionaal beleid;
- in Griekenland tracht het ministerie van Economische Zaken en Financiën momenteel een methode uit te werken voor de evaluatie van toegekende steun. In oktober 2001 werd binnen het Centrum voor Europees en Internationaal Economisch Recht een afdeling staatssteun opgezet.

Een aantal lidstaten hebben criteria voor de ex-antefase (de uitwerking van nieuwe regelingen) of de ex-postfase uitgewerkt om de steun op zijn doelmatigheid te beoordelen:

- Denemarken wijst erop dat ervaring opgedaan met ex-postanalyses niet alleen een aantal algemene conclusies oplevert, maar ook een algemene methode die in de toekomst nuttig kan zijn voor ex-anteanalyses. Voorts heeft de Deense overheid een aanpak ingevoerd die ervoor moet zorgen dat in alle sectoren staatssteun op dezelfde wijze wordt behandeld voor vergelijkbare activiteiten. Deze aanpak is gebaseerd op twee algemene beginselen inzake economische welvaart: ten eerste mag geen steun worden verleend tenzij er externaliteiten zijn waarvan de baten opwegen tegen de kosten, met inbegrip van marginale kosten voor overheidsfinanciën, en ten tweede zijn er drempels voor de commerciële sector om winstgevendende activiteiten op te zetten;
- in het kader van de voorbereiding van de Duitse federale begroting 2004 en het financieel kader voor de periode tot 2007 vindt een audit plaats van alle financiële steun vermeld in het Subventionsbericht van de Bondsregering. Het Bondsministerie van Financiën heeft een auditplan opgesteld, dat ook een ex-ante- en ex-postvragenlijst bevat die door de betrokken departementen moet worden ingevuld.
- in Finland heeft het ministerie van Handel en Industrie voor de monitoring van steun een systeem opgezet met een aantal projectgerelateerde indicatoren. Het verzamelen van

---

<sup>11</sup> Besluit inzake staatssteun van 2001 en het in 1999 van kracht geworden besluit inzake de algemene voorwaarden voor subsidiëring van ondernemingen.

informatie met het oog op monitoring vindt op projectniveau plaats in diverse fases, te beginnen met de aanvraag, wanneer kerngegevens zoals groei prognoses van de onderneming (omzet, werknemers, export) in het betrokken systeem worden ingevoerd. Aan het eind van het proces is er een ex-postvragenlijst over de impact van de steun die binnen twee jaar na het aflopen van het project aan alle ontvangers van steun wordt gezonden. Dit maakt het mogelijk daadwerkelijke en verwachte resultaten te vergelijken en deadweighteffecten op te sporen.

- Ook Ierland heeft voor de verschillende fases een lijst met criteria uitgewerkt: de ex-antefase (bv. opsporen van mogelijke problemen rond verschuiving/deadweight; inbouwen van evaluatiecriteria bij de beschrijving van de regeling); de fase van de tenuitvoerlegging (bv. gebruik van het economische model van de kosten-batenanalyse, waar passend); ex-postfase (bv. onderzoek naar de impact, inzetten van onafhankelijke consultants zoals universiteiten of onderzoekers);
- in Frankrijk werd in augustus 2001 een nieuwe begrotingswet goedgekeurd waarin meer de nadruk wordt gelegd op de resultaten en de doelmatigheid van overheidsoptreden. Begrotingsbesluiten zijn thans gebaseerd op het behalen van resultaten vanuit vooraf vastgestelde doelstellingen;
- in het Verenigd Koninkrijk wordt voor alle beleidsinitiatieven, alle overheidprojecten of -programma's een ex-antebeoordeling en een ex-postevaluatie toegepast. Dit wordt gefaciliteerd door het gebruik van een beoordelingscyclus met de naam ROAMEF (Rationale, Objective, Appraisal, Monitoring, Evaluation and Feedback). Het Verenigd Koninkrijk noemt een aantal redenen waarom beoordeling een cruciale factor is bij het beleid, de projecten en programma's die momenteel worden uitgetekend: prudentie inzake overheidsuitgaven, het stimuleren van efficiënte beleidsontwikkeling, informeren beleidsvorming, onderzoek van de ruimere maatschappelijke kosten en baten van voorstellen, stimuleren van economische efficiëntie en "waar voor z'n geld".

Diverse lidstaten geven gedetailleerde informatie over specifieke evaluaties die hebben plaatsgevonden. Enkele voorbeelden:

- Italië deelt jaarlijks een reeks verslagen mee waarin de impact van de diverse steunregelingen op de economische activiteit nader werd beschreven. In één dergelijk verslag uit 2002 wordt ingegaan op de impact van steunprogramma's op de industrialisering in de zuidelijke regio's van Italië. Het omvat een diepgaande evaluatie waarbij grotendeels wordt geput uit informatie die alle begunstigde ondernemingen hebben meegedeeld in antwoord op een vragenlijst. Dit biedt een scala aan informatie over het stimulerende effect van steun op besluiten om in de regio te investeren. Voorts werkt Italië ook aan de uitbouw van een database waarin alle begunstigden van staatssteun zijn opgenomen;
- in Ierland heeft de Industry Evaluation Unit een groot aantal evaluaties uitgevoerd, gaande van een onderzoek naar opleidingssubsidies tot een onderzoek van doelmatigheidsindicatoren in het operationele programma voor industriële ontwikkeling;
- in Nederland heeft een interdepartementaal beleidsonderzoek recent gekeken naar de legitimiteit en doelmatigheid van het Nederlandse innovatiebeleid in het licht van toekomstige ontwikkelingen en de mogelijkheden om dit beleid te verbeteren;

- in 2001 heeft het Deense ministerie van Economische Zaken en Bedrijfsleven ex-postanalyses uitgevoerd van drie staatssteunregelingen (subsidies in de scheepsbouw, vervoerssteun aan ondernemingen die op het eiland Samsø actief zijn, en subsidies aan ondernemingen die investeren in energiebesparende technologie);
- in Finland deed een werkgroep die de doelmatigheid van bedrijfssteunonderzoek onderzocht, onder meer volgende aanbevelingen: de betrouwbaarheid van informatie die door monitoringssystemen wordt geproduceerd, dient te worden verbeterd en de informatie uit de verschillende systemen dient geharmoniseerd; er dient een gemeenschappelijk systeem van indicatoren te worden uitgewerkt om monitoring en evaluatie te ondersteunen; een evaluatiedienst dient te worden opgezet die onafhankelijk is van departementen van het ministerie; er moet een handleiding komen voor het beoordelen van de doelmatigheid enz. Het Finse verslag bevat ook waardevolle beschrijvingen van de diverse studies inzake de evaluatie van steun;
- het Belgische verslag geeft diverse voorbeelden van evaluaties. Zo heeft België bijvoorbeeld in 1998 en 2000 diepgaande ex-postevaluaties uitgevoerd van de impact van investeringssteun op de Waalse economie. Bepaalde econometrische tests werden gebruikt om de doelmatigheid van de steunregelingen te beoordelen;
- Portugal heeft een aantal ex-ante en ex-postbeoordelingen van steunregelingen uitgevoerd. Zo deed in 2002 een rapport over de voor de SIME-regeling (Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial - stimuli voor modernisering van het bedrijfsleven) en de SIPIE-regeling (Sistema de Incentivos às Pequenas Iniciativas Empresariais - stimuli voor initiatieven bij kleine bedrijven) gehanteerde selectiecriteria voorstellen om deze stimuleringsregelingen aan te passen en de opzet ervan te veranderen.

Lidstaten wijzen er ook op dat er een grotere bewustmaking moet komen in verband met staatssteun - via advies, opleiding, het opstellen van handleidingen en gidsen enz. Enkele voorbeelden:

- in het Verenigd Koninkrijk organiseert de afdeling staatssteun van het ministerie van Handel en Industrie een aantal opleidings- en bewustmakingsprogramma's die ambtenaren bewust moet maken van de noodzaak van toezicht op staatssteun en hun eenvoudig advies verlenen over hoe projecten aan te pakken waarbij sprake kan zijn van staatssteun. Gehoopt wordt dat dergelijke initiatieven zullen bijdragen tot de heroriëntering en vermindering van staatssteun: zo kan bijvoorbeeld een grotere bewustwording dat regels inzake staatssteun moeten worden nageleefd, bijdragen tot een daling van het aantal gevallen waarin steun wordt toegekend zonder aanmelding. Een en ander moet er ook in resulteren dat meer regelingen zodanig worden ontworpen dat steun wordt vermeden of dat, wanneer steun moet worden ingesloten, deze op horizontale doelstellingen wordt gericht;
- in Finland was een van de aanbevelingen van de werkgroep die de doelmatigheid van bedrijfssteunonderzoek onderzocht, het opstellen van een handleiding voor het beoordelen van de doelmatigheid en de knowhow van de medewerkers van het ministerie te vergroten op het gebied van evaluatie;
- België heeft op internet een grote hoeveelheid informatie beschikbaar gesteld, gaande van gedetailleerde beschrijvingen van alle steunregelingen in Wallonië tot een on-linedienst voor steunaanvragen in Vlaanderen.

Met het oog op de uitwerking van indicatoren om de doelmatigheid van steun te meten heeft de Commissie in 2001 besloten een studie te bestellen bij externe consultants. Het doel van deze studie was tweevoudig. In de eerste plaats een methode uitwerken voor het beoordelen van de rol van verschillende vormen van staatssteun voor het bereiken van uiteenlopende, helder omschreven beleidsdoelstellingen. Ten tweede dienden algemene criteria te worden uitgewerkt die kunnen worden gebruikt om het doelmatig gebruik van staatssteun te verklaren. Bij de evaluatie van de doelmatigheid van staatssteun probeert de studie niet rechtstreeks marktimperfecties te identificeren en te meten, noch wil zij de omvang van de steunintensiteit vergelijken met de regionale verschillen. Veeleer wil zij beleidsdoelstellingen inzake staatssteun uitwerken en de doelmatigheid nagaan van staatssteun als een beleidsinstrument voor het behalen van deze doelstellingen. De studie stelt een econometrisch model voor om de determinanten van doelmatigheid te onderzoeken, en brengt een aantal voorwaarden aan het licht die een verklaring bieden voor de verschillen in doelmatigheid tussen de lidstaten en doelstellingen inzake staatssteun. De doelmatigheid van staatssteun wordt gemeten voor vier beleidstakken: O&O, KMO's, regionale steun en spoorwegen. Deze studie levert een aantal solide, zij het eerder algemene conclusies op. Zo is de econometrische benadering duidelijk superieur aan het gebruik van enkel ratio's en correlaties. Er is sprake van afnemende meeropbrengsten: bij stijgende uitgaven neemt de marginale doelmatigheid af. Ook zijn er grote verschillen tussen lidstaten in de doelmatigheid van steun; vaak blijkt steun voor verschillende primaire doelstellingen complementair, en het financiële instrument dat wordt gebruikt (subsidie, belastingvrijstelling enz.), heeft een sterke invloed op de doelmatigheid.

### **Conclusies en volgende stappen**

In de bijdragen van de lidstaten wordt een scala aan initiatieven vermeld die zij hebben genomen in het kader van de follow-up van de diverse conclusies op het gebied van staatssteun. In heel de Unie is er sprake van een gezamenlijke inspanning om het totale volume steun te verminderen en terzelfder tijd steun om te buigen naar horizontale doelstellingen. De belangrijkste beleidsinnovatie vond in Denemarken plaats waar het totale bedrag aan steun voor ondernemingen in 2003 met 10% werd gekort. Diverse lidstaten melden ook dat zij meer gebruikmaken van algemene maatregelen, in plaats van steunregelingen, en dat zij werken aan een grotere synergie met andere, 'niet-steuninstrumenten'. De Commissie verwelkomt een dergelijke aanpak. Sommige lidstaten blijven echter nog steeds steun toekennen die bijzonder concurrentieverstorend werkt, zoals ad-hocsteun, sectorale steun of reddings- en herstructureringssteun.

Alle lidstaten hebben de noodzaak erkend, inzonderheid tegen de achtergrond van de strenger wordende begrotingsbeperkingen, om hun steunmaatregelen op doelmatigheid te beoordelen. Uiteenlopende ex-ante- en ex-post-evaluatie-exercities zijn uitgewerkt, vooral in de afgelopen paar jaar, al zijn sommige lidstaten duidelijk al verder gevorderd dan andere in de mate waarmee dergelijke exercities systematisch plaatsvinden.

In juli 2003 vond over de initiatieven van de lidstaten in het kader van de follow-up van de conclusies op het gebied van staatssteun, een bijeenkomst plaats van de diensten van de Commissie en de nationale deskundigen op het gebied van staatssteun. Er werd overeengekomen om, in de regel, jaarlijks een dergelijke bijeenkomst te houden om de ontwikkelingen op dit gebied te bespreken.

In antwoord op het verzoek van de Raad aan de Commissie om een op internet gebaseerd netwerk voor de uitwisseling van informatie en beste praktijken aan te bieden, heeft de Commissie in 2003 een CIRCA-interest group<sup>12</sup> voor staatssteun opgericht. Afsproken werd dat alle lidstaten deze faciliteit ten volle zouden benutten om informatie uit te wisselen over hun inspanningen om staatssteun te verminderen, om te buigen en te evalueren op zijn doelmatigheid.

De Commissie heeft de lidstaten - voor intern gebruik - de resultaten ter beschikking gesteld van de studie over de doelmatigheid van steun waarvan eerder sprake was. De diensten van de Commissie reflecteren momenteel over een eventuele follow-upstudie op dit gebied.

---

<sup>12</sup> Deze staatssteun-interest group op CIRCA (Communication & Information Resource Centre Administrator) maakt het mogelijk vertrouwelijke en andere informatie tussen de Commissie en de lidstaten uit te wisselen.

## **DEEL TWEE: REDDINGS- EN HERSTRUCTURERINGSSTEUN AAN ONDERNEMINGEN IN MOEILIKHEDEN**

### **Inleiding**

In zijn in november 2002 goedgekeurde conclusies op het gebied van staatssteun heeft de Raad de lidstaten verzocht "zich te committeren aan voortzetting van hun inspanningen om het algehele niveau van de staatssteun te verlagen, met name van de steunvormen die het grootste risico van concurrentievervalsingen met zich meebrengen".

Reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden is zonder twijfel een van de potentieel meest versturende vormen van staatssteun. Het mag niet de regel zijn dat de een onderneming die in moeilijkheden geraakt, kunstmatig door de Staat op de markt wordt gehouden. Het verdwijnen van onrendabele ondernemingen maakt deel uit van de normale werking van een markteconomie. Reddingssteun dient een eenmalige operatie te zijn met als doel een onderneming in bedrijf te houden gedurende een korte periode die nodig is om de toekomst van de onderneming te evalueren. Opeenvolgende reddingsoperaties die zich ertoe beperken de bestaande situatie te bestendigen - en waarbij het onvermijdelijke wordt uitgesteld en de industriële en sociale problemen op andere, meer efficiënte producenten of andere lidstaten worden afgewenteld - kunnen daarentegen niet worden toegestaan. Herstructureringssteun doet specifieke mededingingsbezwaren rijzen, omdat hij ertoe kan leiden dat een onredelijk deel van de last van structurele aanpassing en de daarmee gepaard gaande sociale en economische problemen worden afgewenteld op andere producenten die geen steun ontvangen en op andere lidstaten. Niet alleen de mededingingsbezwaren, maar ook het gebrek aan doelmatigheid van veel reddings- en herstructureringssteun is duidelijk een aandachtspunt voor lidstaten bij hun streven naar een efficiënte allocatie van staatsmiddelen.

Daarom wordt in de bestaande communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (zie inzet) bevestigd dat staatssteun om ondernemingen in moeilijkheden van een faillissement te redden en te helpen herstructureren, enkel verenigbaar kan worden verklaard onder een aantal strikte voorwaarden die aan de begunstigde ondernemingen en de lidstaat worden opgelegd. Zo kan dergelijke steun uit overwegingen van sociaal of regionaal beleid gerechtvaardigd zijn wanneer bijvoorbeeld kan worden aangetoond dat eventuele concurrentiedistorsies worden gecompenseerd door de voordelen die de voortzetting van de exploitatie van de onderneming meebrengt (vooral wanneer vast staat dat het netto-effect van de ontslagen als gevolg van het faillissement van de onderneming, alsmede de gevolgen voor de leveranciers, de plaatselijke, regionale of nationale problemen op het gebied van de werkgelegenheid zouden verergeren) of, in uitzonderlijke gevallen, wanneer de sluiting van de onderneming een monopolie of een eng oligopolie zou doen ontstaan en, in voorkomend geval, door voldoende compenserende maatregelen ten gunste van de concurrenten. De toekenning van reddings- en herstructureringssteun kan ook worden goedgekeurd om rekening te kunnen houden met de positieve rol die KMO's in de economie spelen.

Bij de komende herziening van de huidige richtsnoeren, die in oktober 2004 aflopen, zal de nadruk komen te liggen op de vraag of striktere voorwaarden voor de toekenning van steun aan ondernemingen in financiële moeilijkheden nodig zijn, terwijl toch wordt verzekerd dat de nodige middelen beschikbaar zijn voor de opleiding en nieuwe banen voor de betrokken werknemers. Zie voor meer informatie de inzet "Herziening van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun"

## **Beknopt overzicht van de bestaande richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun<sup>13</sup>**

De verenigbaarheid van reddings- en herstructureringssteun wordt bepaald aan de hand van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden, die in 1994 voor het eerst zijn vastgesteld en in 1999 zijn herzien.

Reddingssteun en herstructureringssteun worden in dezelfde richtsnoeren behandeld, omdat de overheid in beide gevallen wordt geconfronteerd met een onderneming in moeilijkheden en omdat redding en herstructurering dikwijls twee aspecten van één operatie vormen, ook al spelen daarbij andere factoren. Een onderneming in moeilijkheden is een onderneming die niet in staat is zonder externe hulp van de overheid haar verliezen te stelpen en die zonder dergelijke hulp op korte of middellange termijn vrijwel zeker tot het faillissement is veroordeeld. Reddingssteun is per definitie tijdelijk. Hij moet een noodlijdende onderneming in staat stellen zich te handhaven gedurende de periode waarin een herstructurerings- of liquidatieplan wordt uitgewerkt en/of totdat de Commissie een besluit over dit plan kan nemen. Een herstructurering daarentegen berust op een haalbaar, samenhangend en ingrijpend plan om de levensvatbaarheid van een onderneming op langere termijn te herstellen. Herstructurering behelst doorgaans een of meer van de volgende elementen: reorganisatie en rationalisatie van de activiteiten van de onderneming op efficiëntere basis, waarbij verliesgevende activiteiten gewoonlijk worden afgestoten; herstructurering van bestaande activiteiten die opnieuw concurrerend kunnen worden gemaakt, en eventuele diversificatie naar nieuwe en levensvatbare activiteiten. De materiële herstructurering moet meestal door een financiële herstructurering (kapitaalinjecties, schuldvermindering) worden geflankeerd. Een herstructurering (in de zin van deze richtsnoeren) mag daarentegen niet beperkt blijven tot een financiële bijdrage om eerder geleden verliezen ongedaan te maken, zonder dat de oorzaken van die verliezen worden aangepakt.

Wil de Commissie reddingssteun kunnen goedkeuren, dan moet deze voldoen aan de volgende voorwaarden:

- bestaan uit kassteun in de vorm van kredietgaranties of leningen tegen een normale, commerciële rente;
- beperkt blijven tot het bedrag dat noodzakelijk is om de onderneming in bedrijf te houden;
- tijdelijk zijn, dus enkel voor de tijd die nodig is (maximaal 6 maanden) om een herstelplan uit te werken;
- worden gerechtvaardigd door dringende sociale omstandigheden en geen ernstig spill-overeffecten naar andere lidstaten hebben;
- een eenmalige operatie zijn.

Evenzo kan herstructureringssteun enkel worden toegekend wanneer aan bepaalde criteria is voldaan:

- een werkbaar herstructurerings-/herstelprogramma is aan de Commissie voorgelegd;
- maatregelen zijn genomen om buitensporige concurrentievervalsing te vermijden (bv. een passende capaciteitsinkrimping);
- steun is beperkt tot het voor de uitvoering van de herstructureringsmaatregelen strikt noodzakelijke minimum. De begunstigden moeten een wezenlijke bijdrage leveren;
- de onderneming moet het herstructureringsplan volledig ten uitvoer leggen;
- herstructureringssteun kan slechts eenmaal worden toegekend ("eerste en enige keer");
- strikte monitoring en jaarlijkse verslagen zijn noodzakelijk.

---

<sup>13</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/nl/oj/dat/1999/c\\_288/c\\_28819991009n100020018.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/nl/oj/dat/1999/c_288/c_28819991009n100020018.pdf)

Het overgrote deel van de reddings- en herstructureringssteun wordt op individuele basis (ad hoc) toegekend. Lidstaten kunnen reddings- en herstructureringsregelingen voor KMO's aanmelden, maar voor grote ondernemingen moet dit soort steun steeds op individuele basis worden beoordeeld.

Met de huidige richtsnoeren zoals die in 1999 zijn goedgekeurd, worden de regels op een aantal punten verstrengd, met name wat betreft:

- herhaalde herstructureringssteun: het beginsel dat steun eenmalig moet zijn, sluit uit dat binnen een periode van tien jaar vanaf het eind van de eerste herstructurering voor een tweede maal herstructureringssteun aan een onderneming wordt toegekend. Een uitzondering kan worden toegestaan in uitzonderlijke omstandigheden die niet aan de onderneming zijn toe te schrijven;

- de vraag welke ondernemingen als "onderneming in moeilijkheden" kunnen worden aangemerkt - en dus in aanmerking komen voor reddings- en herstructureringssteun. Bestaat er weliswaar geen precieze communautaire definitie van wat "een onderneming in moeilijkheden" is, toch gaat de Commissie er bij de toepassing van de huidige richtsnoeren van uit dat een onderneming in moeilijkheden verkeert wanneer deze niet in staat is - noch met haar eigen middelen, noch met middelen die haar eigenaren/aandeelhouders of haar crediteuren bereid zijn in te brengen - de verliezen te stelpen die de onderneming, zonder externe steun van de overheid, op korte of middellange termijn vrijwel zeker tot het faillissement zouden veroordelen. Nieuwe ondernemingen en ondernemingen gevormd uit de activa van eerdere ondernemingen, zijn uitgesloten;

- de mogelijkheid voor lidstaten om steun die op andere gronden is toegekend (bv. regionale steun), toe te kennen aan ondernemingen die betrokken zijn in een herstructurering waarvoor steun wordt verleend.

### **Sectorale trends en patronen bij reddings- en herstructureringssteun**

Het is weinig zinvol de totale bedragen te vergelijken die de afgelopen jaren aan reddings- en herstructureringssteun in de verschillende lidstaten zijn toegekend. Ten eerste betekent de aard zelf van de steun dat iedere individuele zaak op zich moet worden beoordeeld. Bijgevolg kan een grote eenmalige maatregel, zoals in de zaak-Crédit Lyonnais in Frankrijk, opwegen tegen alle andere zaken. Ten tweede wordt de inzet van reddings- en herstructureringssteun beïnvloed door de omvang van de financiële steun die aan de diverse economische sectoren in elke lidstaat wordt toegekend (bv. langlopende overheidsgaranties voor Duitse overheidsbanken hebben hen ongetwijfeld geholpen beter stand te houden tegen de concurrentiedruk), en vooral het tijdsschema en de omvang van de liberalisering binnen elke sector. Ten derde heeft ook het algemene economische klimaat een impact op de omvang van reddings- en herstructureringssteun. Als gevolg van de recente economische ommezwaai is het aantal ondernemingen in moeilijkheden toegenomen en hebben lidstaten meer en meer de neiging van reddings- en herstructureringssteun gebruik te maken. Dit vindt zijn weerslag in het aantal belangrijke zaken met noodlijdende ondernemingen dat de Commissie de afgelopen paar jaar te behandelen kreeg. Het totale aantal zaken blijft echter betrekkelijk beperkt: 14 nieuw geregistreerde zaken in 2002 waarbij sprake was van redding en herstructurering van ondernemingen in de be- en verwerkende industrie en de dienstensector. Het totaalbeeld van de reddings- en herstructureringssteun is dus vrij complex en verschilt aanzienlijk van een lidstaat tot de andere en van een sector tot de andere. Toch valt op dat sommige lidstaten reddings- en herstructureringssteun toekennen aan noodlijdende ondernemingen, maar dat andere lidstaten duidelijk niet een dergelijk beleid hebben.

Het overgrote deel van reddings- en herstructureringssteun werd op individuele basis (ad hoc) aan noodlijdende ondernemingen toegekend, en het is dit soort steun die het meest de mededinging kan verstoren. In de periode 1990-2002 heeft de Commissie op deze manier reddings- en herstructureringssteun aan zo'n 120 ondernemingen in moeilijkheden in de be- en



verwerkende industrie en de dienstensector goedgekeurd<sup>14</sup>. In deze periode hebben diverse lidstaten, met name Duitsland, Spanje en Oostenrijk, voor deze sectoren ook steunregelingen ingevoerd ten behoeve van de redding en/of herstructurering van KMO's in moeilijkheden. Het totale volume steun dat via dergelijke regelingen is toegekend, is doorgaans betrekkelijk gering.

Wat betreft het aantal individuele gevallen van reddings- en herstructureringssteun per lidstaat, dient ermee rekening te worden gehouden dat steunbedragen uiteenliepen, van minder dan 1 miljoen EUR tot meer dan 20 miljard EUR. Voorts zijn in deze cijfers niet het grote aantal ondernemingen meegerekend die steun ontvingen in het kader van het enorme herstructureringsprogramma<sup>15</sup> dat in de jaren 1990 in de nieuwe Duitse deelstaten liep. Niettemin zijn deze cijfers vrij revelerend: van 120 ondernemingen in de be- en verwerkende industrie en de dienstensector waren er zo'n 35 in Duitsland, 20 in Frankrijk, 15 in Spanje en Italië, en 5-10 in Oostenrijk, België en Portugal. Daarentegen, waren er in Denemarken, Griekenland, Ierland, Luxemburg, Nederland, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk hoogstens twee gevallen van reddings- en herstructureringssteun, en in sommige gevallen zelfs helemaal geen.

Van de 120 individuele gevallen waarin reddings- en herstructureringssteun werd toegekend, betroffen er zo'n 90 ondernemingen in moeilijkheden uit de be- en verwerkende industrie. In de jaren 1990 werd immers het merendeel van de ad-hocsteun in de Unie verleend ten behoeve van het enorme herstructureringsprogramma in de nieuwe Duitse deelstaten en van de redding of herstructurering van ondernemingen en grote industriële conglomeraten in andere lidstaten. Ad-hocsteun voor de nieuwe Duitse deelstaten bereikte zijn top in 1994 toen iets meer dan 10 miljard EUR steun werd toegekend, en is vervolgens sterk afgenomen, tot het Treuhandprogramma aan het eind van het decennium afliep. In totaal werd in het kader van dit programma naar raming 45 miljard EUR staatssteun toegekend. Een gelijksoortige tendens is zichtbaar in de ad-hocsteun die in andere lidstaten werd toegekend aan bepaalde delen van hun be- en verwerkende industrie.

In de scheepsbouw - een subsector van de be- en verwerkende industrie - heeft de Commissie in de tweede helft van de jaren 1990 een aantal belangrijke herstructureringsprogramma's goedgekeurd, met name voor de scheepswerven in de nieuwe Duitse deelstaten en in Spanje. In de afgelopen jaren hebben de lidstaten in deze sector geen belangrijke herstructureringssteun meer toegekend.

In beginsel is reddings- en herstructureringssteun in de ijzer- en staalindustrie - een andere subsector van de be- en verwerkende industrie - verboden. Toch werden van begin tot medio de jaren 1990 in diverse lidstaten uitzonderlijk een aantal belangrijke herstructureringen, met de daaraan gekoppelde capaciteitsinkrimpingen, doorgevoerd. In haar mededeling van 2002<sup>16</sup> betreffende reddings-, herstructurerings- en sluitingssteun aan de ijzer- en staalindustrie merkte de Commissie op dat de Commissie en de Raad, in het kader van de laatste beschikkingen die in 1993 op grond van artikel 95 van het EGKS-Verdrag waren gegeven, zijn overeengekomen dat er geen dergelijke beschikkingen meer zouden worden gegeven om communautaire ijzer- en staalondernemingen te redden. Sedertdien is het marktgedrag van de ijzer- en staalbedrijven gebaseerd op de aanname dat zij geen herstructureringssteun meer zouden ontvangen. Indien

---

<sup>14</sup> Dit aantal omvat ook een beperkt aantal ondernemingen uit de sectoren bouw, engineering en delfstofwinning.

<sup>15</sup> Steun die werd toegekend via de Treuhandanstalt (THA) of de Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS).

<sup>16</sup> 2002/C 70/05.

deze situatie in de toekomst zou veranderen, zou er geen enkele garantie zijn dat ijzer- en staalbedrijven hun inspanningen op het gebied van kostenreductie en versterking van hun concurrentiepositie zouden volhouden, waardoor de enorme inspanningen die al zijn geleverd, in gevaar zouden komen. Onder die omstandigheden was de Commissie van mening dat reddings- en herstructureringssteun voor ondernemingen in moeilijkheden in de ijzer- en staalindustrie als omschreven in Bijlage B van de multisectorale kaderregeling onverenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt.

In de jaren 1990 werd een aanzienlijke hoeveelheid reddings- en herstructureringssteun (om en bij de 31 miljard EUR) toegekend in de banksector waaronder een aantal geruchtmakende zaken in Duitsland, Frankrijk en Italië. Een en ander was grotendeels het gevolg van de ingrijpende aanpassingen in de Europese bankwereld die het afgelopen decennium kenmerkten. Na de goedkeuring van de Europese bankrichtlijnen onderging het wet- en regelgevingskader van de nationale bankstelsels belangrijke veranderingen. De institutionele scheiding tussen de ondernemingen en de operationele beperkingen vielen geleidelijk weg, de markten gingen open, door de technologische vooruitgang kwamen er nieuwe commerciële mogelijkheden en de concurrentiedruk nam in heel Europa toe. Voor veel banken en voor het bankbedrijf werd de noodzaak van herstructurering urgenter vanwege de economische crisis in het begin van de jaren 1990. De trage aanpassing van met name overheidsbanken aan de veranderde bancaire omgeving had dramatische gevolgen. Sommige banken in bepaalde lidstaten zoals Frankrijk en Italië maakten een diepe crisis door en ontvingen grote hoeveelheden herstructureringssteun. Sinds 1998 kreeg de Commissie uit Frankrijk en Italië geen nieuwe zaken in deze sector meer te behandelen, hetgeen lijkt te bevestigen dat de belangrijke herstructureringsoperaties die werden doorgevoerd, zijn afgerond. Ten aanzien van sommige Duitse banken blijft het onderzoek, dat voor het eerst in 1994 startte, nog lopen.

Andere dienstensectoren waar de afgelopen tien jaar reddings- en herstructureringssteun is toegekend, omvatten media, cultuur en toerisme. De totale steunbedragen in die sectoren zijn betrekkelijk gering.

Ook in de postsector waren er diverse herstructureringen, maar in het overgrote deel van de zaken kwam de Commissie tot de conclusie dat de financiële steun van de lidstaten een compensatie vormde voor het feit dat de betrokken onderneming met het beheer van diensten van algemeen economisch belang was belast. In de zaak-Deutsche Post kwam de Commissie echter tot de bevinding dat een deel van de steun ook werd gebruikt om activiteiten bij zowel de commerciële pakjespost als de openbare postdiensten te subsidiëren. Zij heeft dan ook de terugvordering van het desbetreffende deel van de steun gelast.

Wat het spoorvervoer betreft zijn er de afgelopen jaar aanzienlijke inspanningen geleverd om de spoorwegen van de Gemeenschap nieuw leven in te blazen. Meerdere lidstaten hebben spoorwegmaatschappijen weliswaar financiële steun toegekend als compensatie voor het beheer van diensten van algemeen economisch belang, maar er is geen herstructureringssteun aangemeld bij of goedgekeurd door de Commissie.

Bij de liberalisering van de luchtvaartsector hebben vele luchtvaartmaatschappijen van het begin tot medio jaren 1990 grote herstructureringsprogramma's doorgevoerd. Steun - meestal ad-hocsteun - die in deze sector werd toegekend, piekte in 1994 met zo'n 2,5 miljoen EUR die in de Unie werd toegekend. Sinds 1998 is het steunpeil echter opvallend gedaald. Dit valt grotendeels te verklaren doordat de Commissie in 1994 strikte richtsnoeren heeft vastgesteld, hetgeen met name een versterking inhield van het beginsel dat herstructureringssteun voor ondernemingen in financiële moeilijkheden eenmalig dient te zijn. Werde de luchtvaartsector

zwaar getroffen na de terroristische aanvallen van 11 september 2001, toch resulteerde zulks niet in specifieke reddings- en herstructureringssteun in deze sector. In 2001 en 2002 keurde de Commissie echter wel voor de meeste lidstaten steunregelingen goed die onder meer de verzekeringsdekking moesten bieden welke, als gevolg van de toegenomen dreiging van het terrorisme, niet werd geboden door de verzekeringsmarkt. Het is niet mogelijk dit soort steun te kwantificeren.

De richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun zijn niet van toepassing op de steenkoolindustrie. Steun voor deze sector viel, voorzover het EGKS-steenkoolproducten betrof, onder een beschikking van de Commissie<sup>17</sup> die in juli 2002 verstreek. Ter vervanging heeft de Commissie een verordening aangenomen waarin regels zijn vastgesteld betreffende de toekenning van staatssteun die moet bijdragen tot de herstructurering van deze sector<sup>18</sup>. Deze regels houden rekening met de sociale en regionale aspecten van de herstructurering van deze sector, alsmede met de behoefte om, bij wijze van voorzorgsmaatregel, een minimumhoeveelheid van binnenlandse steenkoolproductie in stand te houden om toegang tot reserves veilig te stellen.

## Conclusies

Het is algemeen erkend dat reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden een van de potentieel meest versturende vormen van staatssteun is. Daarom heeft de Commissie getracht een strikte toepassing van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun te verzekeren, waarbij steun enkel onder bepaalde strikte voorwaarden voor zowel de begunstigde onderneming als de betrokken lidstaat - bijvoorbeeld omdat hij gerechtvaardigd is uit overwegingen van sociaal of regionaal beleid - verenigbaar is. Bij de komende herziening van de bestaande richtsnoeren, die in oktober 2004 aflopen, zal worden nagegaan of striktere voorwaarden nodig zijn om dergelijke potentieel concurrentieverstorende steun tot een minimum te beperken.

### Herziening van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun

De Commissie is begonnen met haar werkzaamheden voor een omvattende herziening van de richtsnoeren, met het oog op de vaststelling van nieuwe richtsnoeren ter vervanging van de bestaande richtsnoeren die in 2004 aflopen. Uit een eerste intern onderzoek van de richtsnoeren kwam een aantal problemen naar voren, waarvan er hierna een aantal wordt gepresenteerd:

- Wanneer verkeert een onderneming in financiële moeilijkheden? Er bestaat geen communautaire definitie van wat als "onderneming in moeilijkheden" geldt en het lijkt bijzonder moeilijk om een definitie af te leiden uit de praktijk in de lidstaten, gelet op de verschillen in de nationale insolventiewetgeving en -procedures.
- Concerns: volgens de richtsnoeren komt een onderneming die deel uitmaakt van een concern in beginsel niet in aanmerking, behalve wanneer kan worden aangetoond dat de moeilijkheden van de onderneming een specifiek karakter hebben en niet het gevolg zijn van een arbitraire kostenallocatie binnen het concern, en dat deze moeilijkheden van de onderneming te groot zijn om door het concern zelf te kunnen worden opgelost. Deze criteria zijn niet eenvoudig toepasbaar en doen een aantal vragen rijzen. Bijvoorbeeld wanneer een dochteronderneming in een lidstaat in financiële moeilijkheden verkeert, maar haar moedermaatschappij niet bereid blijkt haar te steunen.

<sup>17</sup> Beschikking nr. 3632/93/EGKS van de Commissie op grond van artikel 95 van het EGKS-Verdrag.

<sup>18</sup> Verordening (EG) nr. 1407/2002 van de Raad van 23 juli 2002 betreffende staatssteun voor de kolenindustrie.

- Urgentie: zijn de huidige richtsnoeren gebaseerd op de premisse dat steun vooraf wordt aangemeld, dan moet reddingssteun vaak worden toegekend vóór hij door de Commissie wordt goedgekeurd, om te vermijden dat de onderneming bezwijkt. Iedere eventuele oplossing voor deze situatie zou echter moeten voldoen aan de aanmeldingsverplichting uit hoofde van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag.
- Eenmalig karakter van de steun: volgens de richtsnoeren is de toekenning van reddingssteun een eenmalige operatie en dient herhaalde toekenning van reddingssteun te worden vermeden. Toch zijn er gevallen geweest van ondernemingen die op basis van deze eis dat steun in beginsel eenmalig is, niet voor herstructureringssteun in aanmerking kwamen, maar die toch nieuwe reddingssteun hebben ontvangen.
- Uiteenlopende termijnen: de verschillende termijnen uit de huidige richtsnoeren zijn onduidelijk en moeten dus worden uitgeklaard.
- Compenserende maatregelen: wanneer zijn de voorgestelde compenserende maatregelen toereikend "om de eventuele mededingingvervalsende gevolgen van de steun te beperken"?

## DEEL DRIE: MODERNISERING VAN HET TOEZICHT OP STAATSSTEUN

In de conclusies die de Raad in november 2002 goedkeurde over "een economische aanpak voor minder en betere staatssteun"<sup>19</sup>, wordt de Commissie ook opgeroepen in nauwe samenwerking met de lidstaten "de werkingssfeer en de inhoud van de EU-voorschriften voor staatssteun te blijven moderniseren, te vereenvoudigen en te verduidelijken, en ze derhalve doeltreffender te maken voor wat betreft de lengte van de procedures en de ermee gemoeide administratieve middelen". In tegenstelling tot de hervorming van het kartelbeleid of de concentratiecontrole wordt het beleid inzake staatssteun niet met één specifiek initiatief hervormd, maar door een reeks veranderingen op diverse niveaus.

Het eerste initiatief betreft een wijziging op het punt van de procedures, die steeds belangrijker wordt in het licht van de uitbreiding. Doel is de procedures te versnellen, te vereenvoudigen en te moderniseren, met name om de middelen die worden ingezet voor routinezaken in te krimpen en om de Commissie in staat te stellen haar middelen te concentreren op belangrijkere zaken die reële mededingingsbezwaren op het niveau van de Gemeenschap opleveren en die de groei en het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven belemmeren. Op dat punt heeft de Commissie onlangs een uitgebreide interne beoordeling verricht om te bepalen wat de mogelijkheden zijn om procedures te vereenvoudigen en de duur ervan te verkorten. Op grond van die evaluatie hebben de diensten van de Commissie een aantal mogelijke wijzigingen voorgesteld waarover momenteel uitvoerig overleg plaatsvindt met deskundigen uit de lidstaten. Deze werkzaamheden omvatten de opstelling van ontwerp-uitvoeringsbepalingen krachtens artikel 27 van Verordening (EG) nr. 659/1999 met betrekking tot de vorm, inhoud en overige bijzonderheden van aanmeldingen, de vorm, inhoud en overige bijzonderheden van jaarlijkse verslagen, nadere details van de termijnen en de berekening ervan en het rentepercentage voor de terugvordering van onrechtmatige steun, alsmede andere suggesties om de huidige procedures en werkmethoden te verbeteren.

De Commissie gaat ook door met de herziening van haar staatssteuninstrumenten om deze te vereenvoudigen en te verduidelijken en om mogelijke contradicties tussen de verschillende teksten weg te nemen. Momenteel wordt voorrang gegeven aan: de herziening van de regels inzake reddings- en herstructureringssteun voor ondernemingen in moeilijkheden (zie deel twee); het bezien van de hervorming van de communautaire regels voor regionale steun na de uitbreiding; de voorbereiding van nieuwe regels voor scheepsbouw; de vereenvoudiging van de regels inzake O&O-steun voor KMO's; het scheppen van duidelijkheid voor de sector "diensten van algemeen economisch belang", en de herziening van de richtsnoeren inzake staatssteun voor het lucht- en zeevervoer.

Wat de richtsnoeren inzake regionale steun betreft, is het helder dat de situatie sterk zal veranderen na de uitbreiding. Het grootste deel van het grondgebied van de toetredende landen zal de status van "steungebied" krijgen. Er zal dus duidelijk behoefte zijn aan een herziening van de aanpak van regionale steun in de periode na 2006, terwijl toch ook ten volle rekening wordt gehouden met de parallelle herziening van de regels inzake de Structuurfondsen. Voor de periode tot 2006 zullen de huidige regionale-steunkaarten voor de vijftien lidstaten van toepassing blijven, terwijl voor de toetredende landen regionale-steunkaarten zijn opgesteld.

---

<sup>19</sup> Document nr. 13799/02 van de Raad: <http://register.consilium.eu.int/pdf/nl/02/st13/13799nl2.pdf>

De Commissie is doende een kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw uit te werken, ter vervanging van de verordening inzake steunverlening aan de scheepsbouw die per 31 december 2003 afloopt. De leidraad bij deze exercitie is dat de behandeling van scheepsbouw wordt vereenvoudigd en genormaliseerd, wat betreft zowel de vorm als de substantie van de regels inzake staatssteun. Niettemin wordt voorgesteld om bepaalde sectorspecifieke bepalingen te behouden op grond van bepaalde specifieke kenmerken die de scheepsbouw van andere sectoren onderscheiden.

Wat O&O-steun voor kleine en middelgrote ondernemingen betreft, is de Commissie in juli 2003 een formele raadpleging van de lidstaten en belanghebbenden begonnen over een ontwerp-verordening tot aanpassing van de regels inzake KMO-steun om de nieuwe communautaire KMO-definitie erin op te nemen en O&O-steun van aanmelding vrij te stellen.

### **Diensten van algemeen economisch belang**

Bij herhaling heeft de Commissie benadrukt hoe belangrijk zij het vindt dat diensten van algemeen economisch belang goed functioneren. Het is helder dat de ondernemingen die met een dienst van algemeen economisch belang zijn belast, over de nodige middelen moeten om de goede werking ervan te verzekeren, en dat in een aantal gevallen financiële steun van de overheid nodig kan blijken te zijn. De taak van de Commissie is echter er op toe te zien dat het bedrag van dergelijke financiële steun niet hoger ligt dan hetgeen noodzakelijk is om de openbaredienstverplichting uit te voeren en dat de beschikbaar gestelde middelen in de praktijk niet onrechtmatig worden aangewend om activiteiten te financieren op andere, voor concurrentie open staande markten.

In dit verband heeft het arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003 in de zaak-Altmark<sup>20</sup> nuttige verduidelijkingen aangebracht omtrent de vraag hoe de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag van toepassing zijn op de overheidsfinanciering van ondernemingen die diensten van algemeen economisch belang aanbieden.

In zijn arrest heeft het Hof verklaard dat "wanneer een overheidsmaatregel te beschouwen is als een compensatie die de tegenprestatie vormt voor de prestaties die de begunstigde ondernemingen hebben verricht om openbaredienstverplichtingen uit te voeren, zodat deze ondernemingen in werkelijkheid geen financieel voordeel ontvangen en voormelde maatregel dus niet tot gevolg heeft dat deze ondernemingen vergeleken met ondernemingen die met hen concurreren in een gunstiger mededingingspositie worden geplaatst, een dergelijke maatregel niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, van het Verdrag valt".

Opdat een dergelijke compensatie in een concreet geval evenwel niet als staatssteun kan worden aangemerkt, moet aan vier voorwaarden zijn voldaan:

- "de begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en die verplichtingen moeten duidelijk omschreven zijn";
- "de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld, om te vermijden dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen kan worden bevoordeeld". Het Hof merkt op dat "de

---

<sup>20</sup> Zaak C-280/00 betrefte de toekenning van vergunningen voor lijnvervoer met bussen in de Landkreis Stendal (Duitsland) en overheids subsidies voor de uitvoering van die diensten.

compensatie door een lidstaat van door een onderneming geleden verliezen zonder dat de parameters voor een dergelijke compensatie vooraf zijn vastgesteld, een financiële maatregel vormt die valt onder het begrip staatssteun (...) wanneer achteraf blijkt dat de exploitatie van bepaalde diensten in het kader van de uitvoering van openbare dienstverplichtingen niet economisch levensvatbaar was";

- "de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken";
- "wanneer de met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen".

Is aan deze criteria voldaan, dan vormen eventuele subsidies die als compensatie worden toegekend, geen staatssteun en is het vereiste van voorafgaande aanmelding dan ook niet van toepassing. Het Hof bevestigt grotendeels de benadering die de Commissie van oudsher volgt, waarbij de noodzaak om de diensten van algemeen economisch belang te financieren wordt afgewogen tegen de noodzaak om ongerechtvaardigde concurrentiedistorsies te voorkomen. In het licht van dit arrest van het Hof moet de Commissie nu een document uitwerken waarin de voorwaarden voor de praktische toepassing ervan door de lidstaten worden vastgelegd.

### **Staatssteun voor de visserij**

Wat de procedures inzake staatssteun aan de visserij betreft, heeft de Commissie een ontwerpverordening goedgekeurd waarin wordt voorgesteld de meeste categorieën staatssteun in de visserijsector vrij te stellen van voorafgaande aanmelding bij de Commissie. Doel is de bestaande regels eenvoudiger te maken en ze aan te passen aan het nieuwe juridische kader van het hervormde gemeenschappelijk visserijbeleid dat in december 2002 is goedgekeurd. Zodra deze groepsvrijstelling is goedgekeurd, zal zij de administratieve procedures die nodig zijn vooraleer steun in deze sector toe te kennen, verder inkrimpen en spoort zij dus met de vereenvoudiging die al in december 2002 werd goedgekeurd voor het financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij (FIOV), waardoor lidstaten nationale steun voor de cofinanciering van maatregelen die FIOV-steun ontvangen, niet langer bij de Commissie hoeven aan te melden. Deze voor vrijstelling voorgestelde categorieën omvatten onder meer steun voor reclame en/of en afzetbevordering van visserijproducten, steun aan producentengroeperingen, steun voor de bescherming en ontwikkeling van de aquatische rijkdommen, steun voor innovatieve acties en technische bijstand, steun voor de uitrusting van havens, steun voor de sloop van vissersvaartuigen, steun voor bepaalde sociaal-economische maatregelen, steun voor investeringen voor de verwerking en/of de afzet van visserijproducten, en steun voor investeringen in de aquacultuur en de visserij in de binnenwateren. Zodra deze groepsvrijstelling is goedgekeurd, zal zij gelden voor steun toegekend aan KMO's voor bedragen minder dan 1 miljoen EUR of voor steun ter financiering van maatregelen waarvan de in aanmerking komende uitgaven maximaal 2 miljoen EUR bedragen. Om ervoor te zorgen dat deze steun naar behoren worden toegewezen, zal monitoring plaatsvinden via verplichtingen inzake ex-postverslaglegging.

Nieuwe ontwerp-richtsnoeren voor het onderzoek van nationale steunmaatregelen in de visserijsector, in de vorm van dienstige maatregelen in de zin van artikel 88, lid 1, van het Verdrag, zullen in een latere fase aan de Commissie worden voorgelegd, nadat in oktober 2003 overleg met de lidstaten heeft plaatsgevonden.

### **Staatssteun voor de landbouw**

In het kader van de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de tussenbalans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft de Commissie onlangs een ontwerp-groepsvrijstellingsverordening vastgesteld voor bepaalde soorten staatssteun tot een bepaald plafond die aan KMO's in de landbouwsector wordt toegekend. Door de KMO-definitie - maximaal 250 werknemers, een omzet van 40 miljoen EUR of een balanstotaal van 27 miljoen EUR - zou dit voor bijna alle landbouwbedrijven en bedrijven die in de landbouw actief zijn, gelden.

Deze ontwerp-verordening maakt duidelijk dat de Commissie bereid is moedige stappen te zetten om het regelgevingskader voor de landbouw te vereenvoudigen en om de regels inzake staatssteun te moderniseren en te vereenvoudigen.

Daarom is het voorstel thans dat, wanneer aan alle voorwaarden uit de ontwerp-verordening is voldaan, lidstaten bepaalde soorten staatssteun niet meer vooraf bij de Commissie hoeven aan te melden met het oog op goedkeuring. Dergelijke vormen van steun omvatten onder meer *investeringssteun* tot 40% voor landbouwbedrijven of tot 50% in probleemgebieden; steun tot 100% van de kosten voor de *instandhouding van traditionele landschappen en gebouwen*; *investeringssteun* tot 40% of tot 50% in gebieden van doelstelling 1, aan ondernemingen die landbouwproducten *verwerken en afzetten*, of steun tot 100 000 EUR per begunstigde over een periode van drie jaar om de productie en afzet van *landbouwproducten van hoge kwaliteit* te bevorderen<sup>21</sup>.

De ontwerp-verordening werd in juni 2003 met de lidstaten besproken en werd in het Publicatieblad C 194 van 15.8.2003 bekendgemaakt, met het verzoek aan derden hun opmerkingen te maken. Op 6 november zal over dit ontwerp een tweede raadpleging van de lidstaten plaatsvinden, waarna de Commissie de definitieve tekst tegen eind 2003 wil goedkeuren om hem vanaf januari 2004 toepasbaar te maken.

### **Terugvordering van steun**

De Commissie is bevoegd te eisen dat steun die door de lidstaten is verleend en die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, door de begunstigten aan de verstreckende overheidsinstanties wordt terugbetaald. De lidstaat moet de steun onverwijld terugvorderen in overeenstemming met de nationale procedures.

Het feit dat beschikkingen van de Commissie ten uitvoer worden gelegd via de lidstaten volgens hun nationale procedures vormt een zwak punt in het handhavingssysteem. Gezien het inherente belangenconflict (de Staat is zowel verstrekker van de steun als de terugvorderende instantie) staat de uitvoering van een bevel tot terugvordering zelden hoog op de prioriteitenlijst. Dit geldt met name wanneer de begunstigde van de steun failliet is verklaard. Ongeveer een derde van alle gevallen waarin de terugvordering wordt gelast, betreft failliete

---

<sup>21</sup> Nadere gegevens over de verschillende soorten steun zijn te vinden op [http://europa.eu.int/comm/agriculture/stateaid/leg/sum\\_nl.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/stateaid/leg/sum_nl.pdf)



ondernemingen. In dergelijke gevallen vindt de terugvordering plaats volgens de nationale insolventieprocedures, aangezien er geen geharmoniseerde Europese insolventiewetgeving is. Bovendien heeft een aantal lidstaten, waaronder de toetredende landen, recent insolventiewetgeving aangenomen die in meer of mindere mate het Chapter 11-insolventiestatuut uit de VS als voorbeeld heeft. Evenals in het VS-model beschermen deze nieuwe wetten de economische activiteiten van de insolvente onderneming tegen haar crediteuren, met inbegrip van eisen tot terugbetaling van staatssteun.

In reactie hierop en als onderdeel van de recente reorganisatie van het DG Concurrentie is een nieuwe eenheid opgezet die specifiek als taak kreeg toe te zien op de uitvoering van de beschikkingen waarin terugbetaling wordt gelast. Naast de behandeling van individuele zaken onderzoekt deze eenheid ook de barrières voor terugvordering en zoekt zij naar mogelijke oplossingen. Een dialoog met het veld en met academische deskundigen op het gebied van insolventiewetgeving werd opgezet om een eenzijdige aanpak te vermijden, en juist het doel na te streven van daadwerkelijke terugbetaling binnen de algemene doelstellingen van de interne markt.

### **Vorbereiding op de uitbreiding**

Per 1 mei 2004 zijn de mededingingsregels rechtstreeks van toepassing in de nieuwe lidstaten, met voor staatssteun slechts enkele zeer beperkte overgangsregelingen. De Commissie zal moeten toezien op de toepassing van de regels inzake staatssteun in economieën die voor bepaalde aspecten nog verschillen van die van de huidige lidstaten, en die nog niet steeds de volledige overgang van gecentraliseerde planeconomie naar markteconomie hebben voltooid. De ervaring met de Duitse hereniging illustreert een aantal van de moeilijkheden die zich kunnen voordoen.

Met het oog op de voorbereiding van een geleidelijk invoering van toezicht op staatssteun in de lijn met het EU-acquis werkt de Commissie sinds vele jaren nauw samen met de autoriteiten in de toetredende landen. Sinds het eind van de jaren 1990 heeft de Commissie actief aangemoedigd dat in de kandidaat-lidstaten wetgeving inzake staatssteun werd ingevoerd en dat toezichthoudende autoriteiten op het gebied van staatssteun werden opgericht, aansluitend bij de bepalingen van de Europa-Overeenkomsten. De Commissie heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat kandidaat-lidstaten ruim vóór de datum van toetreding blijf moeten hebben gegeven van een geloofwaardig toezicht op het gebied van staatssteun in overeenstemming met acquis. Een en ander heeft ervoor gezorgd dat de toetredende landen hun sterkst verstorende vormen van steun hebben afgebouwd of hebben aangepast: de steun om noodlijdende bedrijven in leven te houden en de onverenigbare fiscale steunmaatregelen, die grotendeels bedoeld waren om internationaal mobiele investeringen aan te trekken. Voorts bevat het in april 2003 ondertekende Toetredingsverdrag een mechanisme dat de Commissie in staat stelt steunmaatregelen te onderzoeken die vóór de datum van toetreding van kracht zijn geworden en die de autoriteiten van de toetredende landen na die datum willen blijven toepassen. De Verdragsbepalingen stellen de Commissie in staat tegen elk van dergelijke maatregelen bezwaar te maken wanneer zij van oordeel is dat deze met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar zijn. Het mechanisme biedt de toetredende landen de mogelijkheid de continuïteit te garanderen zonder enige onderbreking in hun staatssteunstelsels onmiddellijk na de toetreding. Terzelfder tijd krijgt de Commissie de mogelijkheid een daadwerkelijk toezicht te verzekeren op alle staatssteun welke in die landen na de toetreding wordt toegekend.

Een overzicht van de situatie op het gebied van staatssteun in de nieuwe lidstaten is gepland voor de najaarseditie 2004 van het scorebord voor staatssteun.

## ON-LINESCOREBORD

Meer informatie over methodologische vraagstukken, een stel kernindicatoren en een hele reeks statistische tabellen zijn te vinden in het on-linescorebord. Een selectie van de kernindicatoren wordt in onderstaande tabel gepresenteerd.

De website bevat ook internetlinks naar informatie van de lidstaten en het Europees Parlement over onderwerpen in verband met het beleid inzake staatssteun.

[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/)

### Kernindicatoren inzake staatssteun

	Staatssteun als % BBP		Trend aandeel steun in BBP (periode 1997-2001, in %-punt) (1)		Aandeel horizontale steun als %-punt totale* steun (2001)	Trend aandeel horizontale steun als % van totale steun (periode 1997-2001, in %-punt) (1)
	Totale steun	Totale* steun	Totale steun	Totale* steun		
<b>EU</b>	0,99	0,38	-0,16	-0,14	71	+9,8
<b>B</b>	1,34	0,31	-0,05	-0,03	99	+0,6
<b>DK</b>	1,36	0,68	+0,20	+0,09	97	-2,1
<b>D</b>	1,14	0,58	-0,20	-0,15	63	+11,2
<b>EL</b>	1,02	0,36	-0,28	-0,11	99	+2,0
<b>E</b>	0,74	0,42	-0,19	-0,15	55	+10,7
<b>F</b>	1,10	0,42	-0,23	-0,22	53	+11,9
<b>IRL</b>	1,20	0,65	-0,05	-0,20	78	+0,1
<b>I</b>	1,01	0,35	-0,30	-0,24	96	+6,9
<b>L</b>	1,30	0,16	+0,19	-0,09	87	-5,7
<b>NL</b>	0,98	0,15	+0,13	0,00	90	-1,6
<b>A</b>	0,99	0,26	-0,15	-0,04	94	+2,9
<b>P</b>	1,04	0,77	-0,46	-0,35	41	+12,3
<b>FIN</b>	1,58	0,29	-0,34	-0,08	97	+3,3
<b>S</b>	0,71	0,19	-0,08	-0,02	78	-1,9
<b>UK</b>	0,66	0,17	-0,07	-0,08	91	+15,6
<b>Totaal*</b>	Totale staatssteun, zonder landbouw, visserij en transport					
(1)	Procentueel verschil tussen jaargemiddelde 1997-1999** en 1999-2001					
**	Gegevens voor Ierland betreffen de periode 1998-1999, in plaats van 1997-1999.					

## AANHANGSEL I: CONCLUSIES VAN DE RAAD OP HET GEBIED VAN STAATSSTEUN

In maart 2000 stelde de Europese Raad van Lissabon zich tot doel van de EU de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken. De Raad, de Commissie en de lidstaten werd verzocht "hun inspanningen voort te zetten om de mededinging te bevorderen en het algemene niveau van de staatssteun te verlagen".

De Europese Raad van Stockholm heeft in zijn conclusies van 24 maart 2001 aangegeven dat "het niveau van de staatssteun in de Europese Unie moet worden teruggedrongen en het systeem transparanter moet worden gemaakt. (...) Daartoe moeten de lidstaten tegen 2003 een neerwaartse trend in hun staatssteun ten opzichte van het BBP kunnen aantonen, rekening houdend met de noodzaak de steun om te buigen naar horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang, met inbegrip van cohesiedoelstellingen".

In Barcelona heeft de Europese Raad de lidstaten op 16 maart 2002 opnieuw verzocht "het algemene niveau van de staatssteun, als percentage van het BBP, uiterlijk in 2003 maar ook daarna te verminderen, de steun te heroriënteren op horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang, met inbegrip van economische en sociale samenhang, en hem te richten op geconstateerde tekortkomingen van de markt. Minder en beter gerichte staatssteun vormt een essentieel onderdeel van doeltreffende mededinging".

Op 5 december 2001 heeft de Raad conclusies betreffende staatssteun goedgekeurd. In die conclusies heeft de Raad de lidstaten verzocht:

- "hun inspanningen voort te zetten om het niveau van de steun uitgedrukt als percentage van het BBP te beperken;
- bij voorrang en met het oog op de afschaffing ervan de steunvormen met de grootste versturende gevolgen te beperken;
- de steun te heroriënteren naar horizontale doelstellingen, waaronder cohesie en waar nodig het midden- en kleinbedrijf (MKB);
- het gebruik te bevorderen van beoordelingen vooraf en achteraf van de steunregelingen om die op een meer doeltreffende wijze te herschikken; deze evaluaties moeten zich toespitsen op de kwaliteit van de steuninstrumenten, hun gevolgen voor de concurrentie en de effecten ervan;
- de transparantie en de kwaliteit van de rapportering aan de Commissie te verbeteren, met name door de instelling van nationale controle- en follow-upprocedures alsook, waar mogelijk, door de verstrekking van gedetailleerde statistische gegevens".

Daarnaast heeft de Raad de Commissie verzocht:

- "tezamen met de lidstaten statistische instrumenten te ontwikkelen die een follow-up van deze conclusies mogelijk maken en indicatoren voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid op te stellen; die indicatoren dienen vervolgens, waar dienstig, te worden toegevoegd aan het scorebord;

- de beoordeling van de gevolgen van de steun voor de concurrentie op basis van economische criteria te versterken;
- uitwisselingen van ervaringen en overeengekomen evaluatieoperaties aan te moedigen, zodat een benchmarking van de doeltreffendheid van de instrumenten op Europees niveau kan worden uitgevoerd;
- haar inspanningen met het oog op de vereenvoudiging van de Europese voorschriften op het gebied van staatssteun voort te zetten, deze te moderniseren en te verduidelijken zodat zij doeltreffender worden, met name wat de duur van de procedures betreft;
- in 2002 een eerste evaluatie van de gemaakte vorderingen voor te leggen".

Op 26 november 2002 heeft de Raad conclusies betreffende staatssteun goedgekeurd. In die conclusies heeft de Raad de lidstaten verzocht:

- "zich te committeren aan voortzetting van hun inspanningen om het algehele niveau van de staatssteun te verlagen, met name van de steunvormen die het grootste risico van concurrentievervalsingen met zich meebrengen;
- alvorens staatssteun toe te kennen, na te gaan of deze is gericht op duidelijk geconstateerde tekortkomingen van de markt of op horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang, met inbegrip van doelstellingen inzake economische en sociale samenhang, alsmede of interventie in de vorm van staatssteun wel de meest passende en doeltreffende manier is om deze kwesties aan te pakken;
- door te gaan met het ontwikkelen van het gebruik van ex ante- en ex post-evaluaties van afzonderlijke staatssteun en staatssteunstelsels, teneinde na te gaan wat de gevolgen zijn van de steun voor de mededinging en de doeltreffendheid;
- een bijdrage te leveren voor de opstelling van het verslag van de Commissie aan de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad in 2003 over de maatregelen die zijn getroffen om de staatssteun terug te dringen en te heroriënteren, teneinde op de lange termijn een analytisch kader te ontwikkelen voor de evaluatie van de gevolgen van staatssteun voor markten en economische ontwikkeling".

Daarnaast heeft de Raad de Commissie verzocht:

- "in nauwe samenwerking met de lidstaten onverwijld de werkingssfeer en de inhoud van de EU-voorschriften voor staatssteun te blijven moderniseren, te vereenvoudigen en te verduidelijken, en ze derhalve doeltreffender te maken voor wat betreft de lengte van de procedures en de ermee gemoeide administratieve middelen, en elk jaar in de najaarseditie van het scorebord voor staatssteun een afdeling op te nemen met de resultaten van deze overwegingen;
- de economische criteria te verduidelijken die worden gehanteerd voor de beoordeling van de gevolgen van staatssteun, zowel op bestaande als op nieuwe activiteitsterreinen".

Voorts heeft de Raad de lidstaten en de Commissie, binnen hun respectieve bevoegdheidsgebieden, verzocht:

- "met ingang van 2003 ervaringen uit te wisselen, met name via vergaderingen en studiebijeenkomsten, over hun inspanningen om de staatssteun terug te dringen; van de resultaten daarvan zal verslag worden uitgebracht in het kader van het scorebord, waarin in het gunstigste geval een evaluatie zou kunnen worden opgenomen van de tendens in de staatssteun, op basis van de volgende indicatieve lijst van onderwerpen en vraagstukken:
  - ontwikkeling van statistische maatregelen en indicatoren;
  - methoden en instrumenten voor de evaluatie van de gevolgen en de doeltreffendheid van staatssteun;
  - nationale doelstellingen en resultaten in verband met het streven naar terugdringing van de staatssteun;
  - ervaring met het gebruik van ex ante- en ex post-evaluaties van steun;
  - andere concrete maatregelen om te voldoen aan de in de conclusies van de Europese Raden van Stockholm en Barcelona opgenomen doelstellingen in verband met terugdringing en heroriëntering van de steun, met inbegrip van voorstellen voor verdere inspanningen en initiatieven;
- in het kader van het scorebord voor staatssteun een op internet gebaseerd netwerk te ontwikkelen voor de uitwisseling van informatie en ervaringen tussen de lidstaten en de Commissie, en de transparantie verder te blijven vergroten".