

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Modernisering af EU's statsstøttepolitik**

COM(2012) 209 final

(2013/C 11/11)

Ordfører: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Kommissionen besluttede den 8. maj 2012 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*"Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Modernisering af EU's statsstøttepolitik"*

COM(2012) 209 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 25. oktober 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 484. plenarforsamling den 14. og 15. november 2012, mødet den 14. november 2012, følgende udtalelse med 128 stemmer for og 5 hverken for eller imod:

## 1. Konklusion og anbefalinger

1.1 EU's statsstøttepolitik er af strategisk betydning for EU i en globaliseret og stærkt konkurrencepræget økonomi.

1.2 Den reform, som Kommissionen foreslår i meddelelsen, bør efter EØSU's opfattelse støttes, idet den som mål har at få:

— EU's statsstøttepolitik til at bidrage til Europa 2020-strategien;

— fastlagt en ny, mere effektiv opgavefordeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne;

— gennemført proceduremæssige forbedringer på flere områder.

1.3 EØSU er enig med Kommissionen i, at der er en positiv forbindelse mellem effektiv statsstøtte og målet om bæredygtig og inklusiv vækst, som bør styrkes. En målrettet statsstøttepolitik vil kunne fremme innovationen (herunder den sociale innovation), anvendelsen af grønne teknologier og udviklingen af den menneskelige kapital, uden at miljøet lider skade. En dynamisk offentlig statsstøttepolitik, der anvendes rigtigt, kan aktivt medvirke til at øge beskæftigelsen og den sociale samhørighed.

1.4 Reformen er ambitiøs for så vidt angår mål, fremgangsmåde og frister, men bør specificeres nærmere på en række punkter.

1.5 EØSU beder Kommissionen præcisere nogle begreber i meddelelsen:

1.5.1 Det centrale begreb "markedssvigt", som det anvendes af Kommissionen, bør defineres mere præcist, da det forstås forskelligt afhængigt af kontekst: låne- og kreditadgang, finansiering af bredbåndsnet, udvikling af erhvervsarealer, adgang til innovation, uddannelse, udvikling af iværksætterier blandt kvinder mm., og kan tilskrives forskellige årsager: negative eksterne påvirkninger, ufuldstændige oplysninger, samordningsproblemer, virksomhed med en stærk markedsposition osv.

1.6 For EØSU rejser den foreslåede reform en række spørgsmål:

1.6.1 Den af Kommissionen foreslåede reform indebærer, at medlemsstaterne vil få et større ansvar for at tildele og kontrollere statsstøtten. Hvilke juridiske og praktiske metoder, mener Kommissionen, vil få medlemsstaterne til at samarbejde fuldt ud om at håndhæve statsstøttereglerne?

1.6.2 Hvis medlemsstaterne får et større ansvar for at kontrollere statsstøtten, er der fare for, at de håndhæver reglerne subjektivt og handler illoyalt, samt at der indsniger sig en vis økonomisk patriotisme, som i sidste ende vil skabe større retlig usikkerhed for virksomhederne.

1.6.3 På grundlag af en rapport fra WTO slår Kommissionen fast, at vores største internationale konkurrenter yder statsstøtte i samme størrelsesorden, men at EU's statsstøttepolitik er mere gennemsigtig end ordningerne i USA, Indien, Korea og Brasilien. Disse oplysninger er forældede og bør opdateres, så Kommissionen har et fuldstændigt og nøjagtigt billede af situationen i dag.

1.6.4 Kommissionen kommer ind på spørgsmålet om det, der adskiller EU's system fra statsstøttekontrollen andre steder, men den drager ingen særskilte konklusioner. Hvorfor benytter Kommissionen ikke lejligheden til igen at fremhæve, at der er behov for en økonomisk tilgang, som på internationalt niveau skaber lige vilkår, så der er en balance i tildelingen af støtte? EØSU understreger, at der må træffes foranstaltninger, som effektivt afhjælper de specifikke konsekvenser af ulovlige udenlandske subsidier, der svækker de europæiske virksomheders konkurrenceevne i forhold til deres internationale konkurrenter.

1.7 Endelig foreslår EØSU nogle ændringer, det finder nødvendige som følge af det – af Kommissionen og Rådet erkendte - behov for at støtte SMV'er, ikke mindst når de udsættes for konkurrence fra tredjelandsvirksomheder, som modtager større beløb i direkte eller indirekte statsstøtte på vilkår, der er mere uigennemskuelige.

1.7.1 EØSU foreslår, at loftet for de minimis-støtten, som ikke er store beløb, men som har positive virkninger for SMV'er og mikrovirksomheder og kun begrænset indvirkning på det indre marked og kun gives til den enkelte virksomhed i 3 på hinanden følgende år, permanent hæves fra 200 000 euro til 500 000 euro i tråd med den beslutning, der lige er blevet truffet vedrørende tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

1.7.2 Da det er nødvendigt at hjælpe SMV'er i EU med at udvikle internationale markeder, foreslår EØSU en ændring af artikel 27, stk. 3, i den generelle gruppefritagelsesforordning 800/2008, så støtte til SMV'ers deltagelse i messer og udstillinger i en begrænset periode på tre på hinanden følgende år gøres forenelig med det indre marked.

1.8 På baggrund af egne erfaringer fremsætter EØSU tre praktiske anbefalinger over for Kommissionen:

1.8.1 Udarbejdelse af en let forståelig praktisk vejledning med definitioner, forbud og procedurer på alle EU's officielle sprog for at gøre det lettere for virksomheder, domstole og offentlige myndigheder at forstå og anvende statsstøtten rigtigt.

1.8.2 Tilrettelæggelse af supplerende uddannelseskurser for de kompetente nationale myndigheder i medlemsstaterne for at sikre størst mulig ensartethed i medlemsstaternes anvendelse af EU's statsstøtteregler.

1.8.3 I betragtning af hvor vigtige de påtænkte ændringer er, ønsker EØSU at blive hørt om revisionen af de minimis-forordningen, bemyndigelsesforordningen og den generelle gruppefritagelsesforordning.

## 2. Meddelelsens indhold

2.1 Kommissionen ønsker at modernisere EU's statsstøttepolitik med tre primære mål for øje:

- a) fremme intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst i et konkurrencedygtigt indre marked i overensstemmelse med Europa 2020-strategien;
- b) koncentrere Kommissionens forudgående undersøgelser om de vigtigste sager, der har størst indvirkning på det indre marked;
- c) forenkle procedurereglerne og træffe hurtigere afgørelser.

2.2 Reformen udspringer af en lunken evaluering af den gældende politik:

- de nuværende regler er svære at forstå, anvende og kontrollere. I sin tale i EØSU den 23. februar 2012 nævnte kommissær Joaquín Almunia selv, at der er 37 forskellige retsakter (forordninger, meddelelser og retningslinjer);
- de nuværende resultater af kontrollen med gennemførelsen af foranstaltninger, der er omfattet af en gruppefritagelsesforordning, påviser en vis mangel på overensstemmelse med statsstøttereglerne;
- der er ingen regler, som giver Kommissionen mulighed for at opstille klare prioriteter for behandlingen af sager;
- informationsudvekslingen og samarbejdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen i forbindelse med anmeldelsesprocedurerne kunne fungere bedre.

2.3 For at rette op på denne situation i en tid, hvor alle det indre markeds muligheder bør udnyttes (energi, transport, digital teknologi), foreslår Kommissionen en reform, der er ambitiøs for så vidt angår mål, fremgangsmåde og frister.

2.4 Målene for den foreslåede reform er ambitiøse, da man på den ene side ønsker at gøre en af EU's ældste og bedst integrerede politikker til et instrument for væksten i Europa og på den anden side vil forbedre procedurerne temmelig radikalt, uden dog at sætte tal på eller anføre nærmere detaljer om disse forbedringer i meddelelsen.

2.5 Måden, der foreslås reformeret på, er ambitiøs, eftersom Kommissionen stiller forslag om at gennemføre en række tæt forbundne ændringer på samme tid som led i en "integreret strategi":

- en revision af de minimis-forordningen;
- ændringer af Rådets bemyndigelsesforordning om fastlæggelse af, hvilke former for støtte der er forenelige med det indre marked og derfor fritaget for anmeldelse;
- revision af den generelle gruppefritagelsesforordning for støtte omfattet af den gældende bemyndigelsesforordning;
- juridisk præcisering af begrebet statsstøtte;
- modernisering af statsstøtteprocedureforordningen.

2.6 Tidsplanen for den foreslåede reform er ambitiøs, eftersom Kommissionen sigter mod at få vedtaget forslagene til revision af procedurereglementet og bemyndigelsesreglementet i efteråret 2012 og de øvrige dele af "pakken" inden udgangen af 2013, dvs. inden de finansielle overslag 2014-2020 træder i kraft.

### 3. Generelle bemærkninger

#### 3.1 Statsstøttekontrol inden for EU's overordnede konkurrenceretlige ramme

3.1.1 EØSU er enig i målene i Kommissionens meddelelse om at "lette behandlingen af støtte, der er veludformet, rettet mod påviste markedssvigt og mål af fælles interesse" og koncentrere kontrollen om de sager, der har størst indvirkning på det indre marked ved at forenkle reglerne og træffe hurtigere afgørelser.

Dette skal ses som et led i den mere generelle udvikling af konkurrenceretten vedrørende såvel reglerne om konkurrenceforvridende praksis (karteller og misbrug af dominerende stilling) som fusionskontrol.

3.1.2 Konkurrenceforvridende praksis: Den "modernisering af konkurrenceretten", der blev gennemført med forordning nr. 1/2003<sup>(1)</sup> og de ledsagende dokumenter, var startskuddet til en decentralisering af konkurrencereglerne anvendelse med afskaffelse af ordningen med forhåndsanmeldelse. Kommissionen kan således koncentrere kræfterne om at bekæmpe de allerværste begrænsninger og forekomster af misbrug, først og fremmest karteller. Denne modernisering sker samtidig med, at netværkssamarbejdet mellem de nationale konkurrencemyndigheder på den ene side og Kommissionen på den anden side optrappes.

<sup>(1)</sup> EFT L 1 af 4.1.2003, s. 1.

3.1.3 Fusionskontrol: Kommissær Almunia har for nylig bebudet, at det ikke er utænkeligt, at EU's fusionskontrolordning snart vil blive revideret, blandt andet for at give Kommissionen mulighed for at koncentrere sig om de fusioner, der sandsynligvis vil have størst indvirkning på markedet<sup>(2)</sup>. På kort sigt vil der blive tale om at forenkle behandlingen af de mindst problematiske sager ved at forbedre den "forenklede procedure" og revidere proceduren for forhåndsanmeldelse. På længere sigt er det muligt, at selve fusionskontrolordningen vil blive revideret med undersøgelser af erhvervelser af ikke-kontrolgivende minoritetsinteresser og større overensstemmelse mellem tærskler og henvisninger på nationalt og EU-niveau.

#### 3.2 Kriterier for en generel ramme for statsstøtte

3.2.1 EØSU gentager sin støtte til en general ramme for statsstøtte baseret på følgende kriterier<sup>(3)</sup>:

- målrettet og selektiv støtte;
- sammenhæng med strategierne til fuldførelse af det indre marked;
- forenkling, gennemsigtighed og retssikkerhed med hensyn til procedurer og regler;
- bedre dialog med medlemsstaterne i beslutningsprocessen og gennemførelsen og i vurderingen og overvågningen af effektiviteten;
- bedre information af virksomheder om de gældende regler og procedurer for statsstøtte;
- ansvarsdeling gennem oprettelse af nationale koordineringsorganer;
- tilpasning af EU's statsstøtteregler til de strategier for støtte, som vores vigtigste handelspartnere anvender for at sikre lige vilkår i forhold til resten af verden<sup>(4)</sup>.

#### 3.3 Større ansvar for medlemsstaterne for at håndhæve statsstøttereglerne

3.3.1 EØSU har forstået, at Kommissionens fokus på at kontrollere de mest problematiske sager især vil være en følge af, at flere statsstøtteforanstaltninger undtages fra anmeldelsespligten. Dette må nødvendigvis indebære, at der lægges et større ansvar over på medlemsstaterne. EØSU bemærker, at dette

<sup>(2)</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN>

<sup>(3)</sup> EUT C 65 af 17.3.2006, s. 1, pkt. 3.1.

<sup>(4)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf)

kræver, at der ses på det særlige ved statsstøtteregele. Staten og mere generelt alle de statslige og offentlige myndigheder, der kan tildele støtte, er nemlig i en vis forstand både "dommer og part".

3.3.2 Hvis medlemsstaterne får et større ansvar for at kontrollere statsstøtten, er der fare for, at de håndhæver reglerne subjektivt og handler illoyalt, samt at der igen indsniger sig en vis økonomisk patriotisme, som i sidste ende vil skabe større retlig usikkerhed for virksomhederne.

3.3.3 Man kan forestille sig flere forskellige måder at begrænse denne risiko på:

— Større gennemsigtighed ved at kræve indberetninger fra medlemsstaterne. En årlig sammenfattende rapport om gennemførelsen af de minimis-forordningen og den generelle gruppefritagelsesforordning kunne offentliggøres på Kommissionens hjemmeside.

— Økonomisk ligger risikoen for ulovligheder/manglende overholdelse af regler udelukkende hos støttemodtageren, som er forpligtet til at tilbagebetale det pågældende beløb med renter. Nu kan medlemsstaternes økonomiske ansvar forhøjes ved f.eks. at pålægge den "offentlige myndighed", der har tildelt støtten, en bøde.

— Etablering af uafhængige, nationale organer med ansvar for statsstøttepolitikken kunne være en mulighed. De kunne fungere som "kontaktpunkter" for såvel Kommissionen som virksomheder.

— Kommissionen bør foretage mere effektive efterfølgende kontroller og aktivt udbrede bedste praksis.

### 3.4 Forenklede og gennemsigtige procedurer

3.4.1 Kommissionen og medlemsstaterne har vist, at de i perioden 2008 til 2011 har evnet at reagere på den økonomiske og finansielle krise med vedtagelsen af en række specifikke dokumenter<sup>(5)</sup>. Primært takket være et tættere

samarbejde mellem medlemsstaterne og en stor indsats fra Kommissionens tjenestegrenes side har man kunnet træffe beslutninger inden for kort tid til såvel medlemsstaternes som virksomhedernes tilfredshed.

3.4.2 Generelt er procedurerne dog alt for lange og komplekse for de implicerede parter. EØSU bakker derfor op om Kommissionens ønske om at få nedbragt sagsbehandlings-tiden ved at forbedre administrativ praksis og give medlemsstaterne et ansvar med henblik på at opnå gennemsigtighed og effektivitet. Så vidt muligt bør fristerne afpasses efter tempoet i de økonomiske aktiviteter.

3.4.3 I den henseende kunne den forenklede procedure for behandling af visser former for støtte<sup>(6)</sup> udvides, så længe det sker inden for rammebestemmelserne. Under denne procedure kontrollerer Kommissionen kun, om støtten er i overensstemmelse med gældende regler og praksis.

### 3.5 Bedre håndhævelse af lovgivningen

3.5.1 Det er altafgørende, at statsstøtteregele gennemføres i praksis. EØSU konstaterer imidlertid, at de nationale myndigheder ofte ikke har mulighed for at sikre, at statsstøtteregele rent faktisk håndhæves, og først og fremmest garantere rettig-hederne for virksomheder, der rammes af, at konkurrerende virksomheder får udbetalt ulovlig støtte. Der kan være flere årsager hertil, bl.a. manglende viden hos dommerne om EU's konkurrenceregler og procedurekravene ved retssager.

3.5.2 Det er nødvendigt at finde løsninger, der kan forbedre håndhævelsen af statsstøtteregele i praksis. Virksomheder og de nationale myndigheder bør have adgang til mere effektive værktøjer og procedurer.

## 4. Særlige bemærkninger

### 4.1 Præcisering af begrebet "markedssvigt"

4.1.1 EØSU bifalder målet om kun at godkende støtte, som (i) er med til at understøtte væksten, idet den skal rette op på et markedssvigt (tildelingen af statsstøtte skal således ikke erstatte, men supplere en privat udgift), og (ii) fungerer som incitament, dvs. får modtagerne til at iværksætte aktiviteter, som de ellers ville have afholdt sig fra.

4.1.2 I den sammenhæng er det vigtigt, at begrebet "markedssvigt" præciseres og illustreres med eksempler fra forskellige områder primært på grundlag af den gældende EU-retspraksis. Dette vil fremme en ensartet forståelse af begrebet fra såvel de offentlige myndigheders som virksomhedernes side og gøre det lettere at anvende, når der udformes støtteforanstaltninger.

<sup>(5)</sup> Jf. De midlertidige regler om statsstøtte som følge af den økonomiske og finansielle krise.

<sup>(6)</sup> EUT C 136 af 16.6.2009, s. 3.

#### 4.2 Uddybning og opdatering af internationale sammenligninger på statsstøtteområdet

4.2.1 Meddelelsen kommer i punkt 16 og 17 ind på tredjelandes konkurrencepolitik. Kommissionen konkluderer, at EU's regler er mere gennemslagskraftige og samtidig giver mulighed for at yde støtte i samme størrelsesorden. Kommissionen bygger dette på en sammenlignende undersøgelse foretaget af WTO i 2006. EØSU beder Kommissionen om at få WTO til at foretage en ny undersøgelse, da mange WTO-lande uden for EU i lyset af krisen har udbetalt massive støttebeløb, især til sektorer i fremstillingsindustrien. EØSU mener derfor, at den fremtidige konkurrencepolitik, der skal gælde fra 2013, bør bygge på en ny og nøjagtig status over situationen i for eksempel USA, Kina, Indien og Brasilien (herunder støtten fra føderale myndigheder) i en tid, hvor den globale krise har skærpet den økonomiske konkurrence.

4.2.2 Statsstøtteregele bør anvendes på en måde, som øger virksomhedernes konkurrenceevne i det indre marked og internationalt. Imidlertid konkurrerer europæiske virksomheder med virksomheder fra tredjelande, hvis lovgivning i nogle tilfælde ikke sætter nogen grænser for statsstøtten. Dette kan føre til alvorlige konkurrencefordrejninger til skade for de europæiske virksomheder som nævnt af Kommissionen i meddelelsen (7).

4.2.3 Inden for rammerne af sine beføjelser iværksætter Kommissionen initiativer, der har til formål at skabe lige vilkår på globalt plan baseret på loyal konkurrence. Enhver reform af statsstøtteregele bør derfor være samordnet med Kommissionens øvrige tiltag vedrørende handelspolitiske instrumenter (WTO-regler, bilaterale frihandelsaftaler).

#### 4.3 Revision af holdningen til eksportstøtte

4.3.1 Kommissionen erkender i sit forslag til forordning om et program for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder 2014-2020 (COM(2011) 834

final), at det er nødvendigt at hjælpe SMV'er med at eksportere inden for EU og i hele verden for at sætte gang i væksten. Der er planer om at yde støtte og støttetjenester til SMV'er med vækstpotentiale via Enterprise Europe-netværket.

4.3.2 Samtidig forekommer Kommissionens holdning dog at være for restriktiv, for eksempel når det gælder SMV'ers deltagelse i messer og udstillinger, hvor artikel 27 i forordning 800/2008 af 6. august 2008 fastlægger flere betingelser, som alle skal være opfyldt: Støtten må ikke overstige 50 % af de støtteberettigede omkostninger og kan kun gives til SMV'er, som opfylder EU's definition heraf, og kun til den første gang de deltager i en messe eller udstilling.

4.3.3 Udvalget mener ikke, at denne betingelse om første deltagelse er hensigtsmæssig i forhold til en international udviklingsstrategi, som kræver tilstedeværelse på et marked i mindst tre år, inden der kan udarbejdes en sådan strategi (agentur, etablering, distribution). EØSU foreslår derfor, at betingelsen i artikel 27, stk. 3, om førstegangsdeltagelse erstattes af en betingelse om "deltagelse i en messe eller udstilling i ikke mere end tre på hinanden følgende år", mens de to andre betingelser bibeholdes uændret.

#### 4.4 Statsstøtten må bidrage til bæredygtig og inklusiv vækst

4.4.1 EU bør sikre, at statsstøtten fremmer innovation – også på det sociale område med den støtte til social innovation, som allerede er afsat under programmet "Innovation i EU", ibrugtagning af grønne teknologier og udvikling af den menneskelige kapital inden for rammerne af en model for bæredygtig udvikling. EØSU glæder sig over, at støtte til social innovation stadig oftere anerkendes som støtte, der er forenelig med det indre marked (8), og ønsker, at der sættes fart i denne udvikling fremover i forbindelse med moderniseringen af statsstøtten.

4.4.2 EØSU støtter også idéen om, at statsstøtte til forskning og udvikling også kan gå til design, fremstilling og markedsføring af produkter, programmer og tjenesteydelser for sårbare grupper i samfundet (bl.a. handicappede) (9).

Bruxelles, den 14. november 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

(7) Se punkt 17 i meddelelsen.

(8) COM(2010) 546 final; COM(2011) 609 final; EUT L 7 af 11.1.2012, s. 3.

(9) EUT C 24 af 28.1.2012, s. 1.