

II

(Vorbereidende besluiten)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

422e PLENAIRE VERGADERING OP 14 EN 15 DECEMBER 2005

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Actieplan Staatssteun Minder en beter gerichte staatssteun: een routekaart voor de hervorming van het staatssteunbeleid (2005-2009)

(COM(2005) 107 final - SEC(2005) 795)

(2006/C 65/01)

De Commissie heeft op 8 juni 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-verdrag om advies te vragen over het bovengenoemde raadplegingsdocument.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 november 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer PEZZINI.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 december 2005 gehouden 422e zitting (vergadering van 14 december) onderstaand advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: het Comité) heeft meer dan eens benadrukt dat toezicht op staatssteun van cruciaal belang is om:

- een correct mededingingsbeleid te kunnen voeren, ook als middel om convergentie tussen de economieën van de lidstaten te bevorderen;
- innovatie aan te moedigen en de EU concurrerender te maken;
- voor duurzame groei in en samenhang tussen alle EU-regio's te zorgen.

1.2 De regels voor staatssteun zijn gebaseerd op de teksten die ten grondslag liggen aan de Gemeenschap, nl. het EGKS-verdrag en het EEG-verdrag. In tegenstelling tot het inmiddels verlopen EGKS-verdrag bevat het EG-verdrag geen absoluut verbod op staatssteun: er is voorzien in derogaties ⁽¹⁾ en enkele uitzonderingen ⁽²⁾ op het verbod, waarbij de Commissie – en bij wijze van uitzondering ook de Raad – een ruime discretionaire bevoegdheid krijgt om, in afwijking van de algemene regel, steunmaatregelen toch toe te staan.

⁽¹⁾ art. 87, lid 2

⁽²⁾ art. 87, lid 3

1.3 Daarnaast zijn de artikelen 87 t/m 89, die deze complexe materie regelen, opgenomen in afdeling II van Titel VI („Gemeenschappelijke regels betreffende de mededinging, de belastingen en de onderlinge aanpassing van de wetgevingen”), waarmee wordt onderstreept dat rekening dient te worden gehouden met de gevolgen van staatssteun voor de mededinging.

1.3.1 In dit verband heeft het Comité er al op gewezen dat een nieuw actieplan inzake staatssteun in ieder geval moet aansluiten bij de bepalingen van art. 2 van het EG-verdrag om zeker te kunnen zijn van een correct functionerende interne markt, de toepassing van niet-discriminerende voorschriften, een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit, een duurzame en niet-inflatoire groei, een goed concurrerende economie en een hoge mate van convergentie, verbetering van de kwaliteit van het bestaan, alsmede economische en sociale samenhang en solidariteit tussen de lidstaten.

1.4 De Commissie zelf definieert staatssteun als een vorm van overheidsbemoeienis om een bepaalde economische activiteit te stimuleren. Dat impliceert dat bepaalde economische sectoren of activiteiten gunstiger worden behandeld dan andere. Zodoende verstoort staatssteun de mededinging omdat er discriminatie ontstaat tussen ondernemingen die wel en ondernemingen die geen steun ontvangen. ⁽³⁾

⁽³⁾ COM(2005) 147 final van 20-4-2005, blz. 11

1.4.1 In de zin van art. 87, lid 1, van het Verdrag heeft het begrip staatssteun niet alleen betrekking op steun die door overheden wordt toegekend en met staatsmiddelen wordt bekostigd, maar ook op maatregelen die bedoeld zijn om kosten te reduceren die normaal gesproken op de begroting van een onderneming drukken.

1.5 De Europese Raad heeft in maart 2005 nog eens gewezen op de doelstelling om de totale overheidssteun te blijven verlagen, waarbij echter wel derogaties kunnen worden toegestaan voor mogelijke „tekortkomingen van de markt”. Dit standpunt sluit aan bij wat is afgesproken op de Top van Lissabon in 2000 en die van Stockholm in 2001, en beantwoordt aan de noodzaak om de steun te richten op horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang, met inbegrip van de cohesiedoelstellingen.

1.5.1 Overigens heeft de Commissie in haar recente Mededeling over de tussentijdse herziening van de Lissabonstrategie het streven naar vermindering van de staatssteun overgenomen en onderstreept dat staatssteun vooral gericht moet worden op het inspringen bij marktfalen, met name in sectoren met een hoog groeipotentieel, en op innovatie ⁽⁴⁾.

1.6 Ook het Europees Parlement heeft zich onlangs over staatssteun uitgesproken ⁽⁵⁾, waarbij het beklemtoonde dat staatssteun „op verantwoorde wijze en in een goede kosten-batenverhouding moet worden verstrekt”, omdat staatssteun

- meer dan 50 % van de jaarlijkse begroting van de Europese Unie bedraagt;
- gevolgen heeft voor de overheidsfinanciën, voor de mededinging en voor het vermogen van particuliere ondernemingen om in een geglobaliseerde economische omgeving te investeren;
- door de Europese belastingbetalers wordt opgebracht.

1.6.1 Voorts heeft het EP op 12 mei 2005 een resolutie aangenomen „over de versterking van de Europese concurrentiepositie: gevolgen van de industriële veranderingen voor het beleid voor en de rol van het MKB” ⁽⁶⁾, waarin het instemt met het oogmerk om de totale staatssteun aan bedrijven terug te draaien, maar ook herinnert aan het nut van bepaalde hulp om tekortkomingen van de markt te ondervangen, zoals steun voor O&O, opleiding en bedrijfsadvisering.

1.6.2 Het EP stelt vast hoe belangrijk de steun voor het MKB in de lidstaten is en verzoekt de Commissie om binnen de structuurfondsen alle instrumenten voor hulp bij de economische en sociaal-economische omschakeling van regio's die getroffen zijn door het wegtrekken van bedrijven, in stand te houden. Het EP dringt erop aan om in deze regio's, en meer in het algemeen in het kader van het cohesiebeleid, rekening te houden met de behoeften van kleine en microbedrijven ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ De kennissamenleving is niet altijd eenvoudig te doorgronden. Producten van de kennissamenleving zijn voor een belangrijk deel op informatie gebaseerd. Het vermogen om steeds innovatievere en op kennis gebaseerde goederen en diensten te produceren, moet gestimuleerd en ondersteund worden, ook m.b.v. staatssteun.

⁽⁵⁾ EP-resolutie P6_TA(2005)0033 van 22-2-2005

⁽⁶⁾ EP-resolutie A6-0148/2005 van 12-5-2005

⁽⁷⁾ zie Aanbeveling 2003/361/EG (PB L 124 van 20-5-2003)

1.6.3 Als onderdeel van het plan om de staatssteunregels te hervormen, stelt het EP voor dat er in het licht van de doelstellingen van Lissabon een heldere beleidslijn ter bevordering van innovatie wordt uitgewerkt die dwars door alle sectoren heenloopt.

1.7 Ook het Hof van Justitie heeft zich in de loop der jaren herhaaldelijk over staatssteun uitgesproken. Hierdoor is een echte *case-by-case-law* tot stand gebracht en is een jurisprudentie ontstaan die gekenmerkt wordt door coherente en zeer uitvoerige richtsnoeren. Het meest recent is dat gebeurd met de uitspraak over de diensten van algemeen belang en het Altmark-arrest van 24 juli 2003 ⁽⁸⁾.

1.8 De Commissie schetst in haar van april 2005 daterende verslag over het scorebord voor staatssteun ⁽⁹⁾ een positief beeld van de reacties van de lidstaten op de Lissabonstrategie, getuige het staatssteunpeil dat als percentage van het BBP licht is gedaald, en nog positievere reacties wat het plan betreft om de staatssteunmaatregelen bij te sturen in de richting die tijdens de Europese Raden is aangegeven. Er moet echter nog veel gebeuren.

1.8.1 Het staatssteunregister en het scorebord voor staatssteun zijn door de Commissie in 2001 in het leven geroepen en in 2002 verder ontwikkeld. Deze instrumenten moesten dienen als uitgangspunt voor de discussie over de wijze waarop de totale staatssteun kan worden verminderd en de steun naar horizontale doelstellingen kan worden omgebogen. Het Comité heeft al eerder zijn waardering uitgesproken voor de inspanningen van de Commissie om terzake tot meer transparantie te komen, iets wat vooral met betrekking tot de nieuwe lidstaten van groot belang is.

1.9 Het Comité stelt verheugd vast dat de totale staatssteun in 2003 is gedaald met 3,6 % ten opzichte van 1999 en met bijna 30 % in vergelijking met 1996. Het gaat echter nog steeds om een groot bedrag, nl. 53 miljard euro ⁽¹⁰⁾, waarvan ruim 60 % bestemd is voor de be- en verwerkende industrie en de dienstensector. Het Comité blijft ook bezorgd dat de verschillen op staatssteungebied tussen de lidstaten onderling en tussen de verschillende regio's van één en dezelfde lidstaat, tot scheeftrekking van de concurrentie kunnen leiden.

1.9.1 Het Comité ⁽¹¹⁾ heeft destijds toegejuicht dat de Commissie de regels systematisch verduidelijkt en gepreciseerd heeft, waarbij het met name de aandacht heeft gevestigd op de groepsvrijstellingsverordening voor werkgelegenheidssteunmaatregelen, die de lidstaten moet helpen bij het scheppen van banen.

⁽⁸⁾ zaak C-280/00, Altmark Trans en Magdeburg – Nahverkehrsgesellschaft Altmark (2003) HJEG I-7747

⁽⁹⁾ zie noot 3

⁽¹⁰⁾ in de hele EU

⁽¹¹⁾ PB C 108 van 30-4-2004

1.9.2 Het Comité is het volledig met de Commissie eens dat staatssteunregels dienen te worden aangepast aan de ontwikkelingen op politiek, economisch en juridisch gebied die zich in de loop van de tijd voordoen. Daarom worden de instrumenten voor de beoordeling van de staatssteun periodiek herzien en hebben zij derhalve vaak een beperkte tijdsduur⁽¹²⁾.

1.10 Het Comité vindt het een goede zaak dat de Commissie voorstellen voor een algemene hervorming van het staatssteunbeleid⁽¹³⁾ heeft ingediend, uitgaande van een geïntegreerde benadering waarin de „tekortkomingen van de markt” een belangrijke rol spelen.

1.10.1 Om een nieuw raamwerk te kunnen uitwerken waarin voldoende aandacht is voor het vereiste evenwicht tussen het staatssteunbeleid en de noodzaak van ontwikkeling, moet er volgens het Comité nl. eerst een herziening plaatsvinden die erop gericht is de regels te vereenvoudigen en de impact van de steun uitvoerig te beoordelen.

1.10.2 Deze herziening moet gebeuren op basis van duidelijke doelstellingen, brede raadplegingen en volledige informatie. Het nieuwe raamwerk moet tot een helder toezichtstelsel en tot samenhang tussen de beleidsmaatregelen leiden en een gericht optreden, vereenvoudiging, transparantie en rechtszekerheid garanderen.

1.10.3 Het voorgestelde raamwerk moet aansluiten bij:

- de noodzaak om - zoals de Europese Raad in november 2004 heeft afgesproken om de agenda van Lissabon nieuw leven in te blazen - het mededingingsbeleid op geïntegreerde wijze aan te pakken, waar het gaat om economische ontwikkeling, werkgelegenheidsgroei en versterking van het bedrijfsleven;
- de behoefte aan vereenvoudiging van het Europese staatssteunbeleid, dat zich in de loop der tijd steeds verder vertakt heeft waardoor het alsnog ingewikkelder is geworden en de rompslomp toeneemt, zowel voor de lidstaten als voor de begunstigden van de steun;
- de noodzaak om voor rechtszekerheid en administratieve transparantie te zorgen, met duidelijke en eenvoudige regels die van tevoren zijn vastgesteld en die door de bedrijven en hun adviseurs gemakkelijk te begrijpen en toe te passen zijn;
- het beginsel dat steunmaatregelen economisch gerechtvaardigd moeten zijn, d.w.z. dat zij gericht moeten zijn op marktfalen, waarbij de onzekerheid moet worden vermindert en de betrokkenen in voldoende mate dienen te weten waar zij aan toe zijn;
- de mechanismen en procedures voor het in kaart brengen en aanmelden van maatregelen die onverenigbaar zijn met de interne markt van de EU-25; zij moeten concrete inspraak van de betrokkenen (rechterlijke macht, academische wereld, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld) mogelijk maken.

1.10.4 Voorts dient speciale aandacht uit te gaan naar:

- de grootte en de vestigingsplaats van de ondernemingen die steun ontvangen, en de omvang van de steun zelf (vgl. de „de minimis”-verordening),

- de vraag of het nieuwe raamwerk strookt met het milieubeleid van de EU (nieuwe regels voor de handel in emissiequota),
- het beleid betreffende innovatie (een Vademecum in november 2004 en een nieuwe Mededeling in 2005), onderzoek en technologische ontwikkeling (nieuw raamwerk inzake steun voor O&O in 2006),
- het beleid voor de afzonderlijke sectoren,
- het cohesiebeleid (herziening van de richtsnoeren voor regionale steun in 2006),
- het ondernemingsbeleid („de minimis”-verordening en herziening van de voorschriften inzake risicokapitaal)
- de gevoeligheden van de consumenten en de voordelen voor de Europese burgers.

1.11 Bij de uitwerking van een gemeenschappelijk raamwerk voor staatssteun is het volgens het Comité echter het belangrijkste dat er een hedendaags beleid op gang wordt gebracht waarin alle lidstaten zich kunnen vinden, omdat de met de mondialisering gepaard gaande overgangprocessen en herstructureringen de economieën van alle lidstaten aangaan.

1.12 Ondernemingen zijn als concurrenten en als de uiteindelijke begunstigden van staatssteun, samen met de overheidssector, bij uitstek geschikt om de efficiency van de ingevoerde instrumenten te beoordelen; zij kunnen concreet in de gaten houden of oplossingen echt wel passen in een hedendaags Europees staatssteunbeleid, en suggesties voor de uitwerking van nieuwe richtsnoeren formuleren.

1.12.1 Als staatssteunregelingen juridisch geen zekerheid bieden en als er veel tijd overheen gaat voordat zij worden goedgekeurd, zijn ondernemingen de eerste die hierdoor benadeeld worden, net zoals zij als eerste de ernstige gevolgen ondervinden van de terugvordering van steun die onrechtmatig is verleend. Het is dus vooral ook in hun belang dat er eenduidige kennis over de communautaire wetgeving wordt verstrekt en dat problemen en verschillen inzake de interpretatie en toepassing ervan uit de weg worden geruimd.

2. Een evenwichtig raamwerk voor de hervorming van de staatssteunregeling

2.1 Het Comité ziet de hervormingsvoorstellen van de Commissie als een uitgelezen kans om tot een aanpak te komen waarin de onderstaande factoren met elkaar in evenwicht zijn:

- het streven van alle lidstaten naar een duurzame kenniseconomie met meer en betere arbeidsplaatsen en een hoge levensstandaard;
- de vereisten waaraan voldaan moet worden in het licht van de mondialisering, m.i.v. de noodzaak om de WTO-regels volledig in acht te nemen;
- de noodzaak om binnen de grote gemeenschappelijke markt van de uitgebreide Unie voor gelijke omstandigheden te zorgen voor bedrijven, consumenten, belastingbetalers en de burgers in het algemeen.

⁽¹²⁾ SEC(2005) 795 van 7-6-2005

⁽¹³⁾ COM(2004) 293 final van 20-4-2004

2.2 Het Comité kan zich geheel en al vinden in het grondbeingsel van de hervorming („minder en beter gerichte staatssteun”), omdat hiermee beoogd wordt het concurrentievermogen van de ondernemingen op de markt binnen en buiten de EU op te voeren en een klimaat te scheppen waarin de best presterende ondernemingen worden beloond.

2.3 Het Comité is het volledig eens met het voornemen van de Commissie om de regels te vereenvoudigen teneinde de betrokkenen uit het bedrijfsleven meer rechtszekerheid te bieden en de rompslomp voor de lidstaten te verlichten. Het is er namelijk van overtuigd dat de onduidelijkheid over de vraag wanneer staatssteun al dan niet geoorloofd is, de legitimiteit van de door de Commissie verrichte staatssteuncontrole op de helling zet.

2.4 Met de voorgenomen hervorming van de Europese staatssteunregels moet volgens het Comité vooral het volgende worden bereikt:

- de diverse belanghebbenden, met name de bedrijven, moeten door de instellingen meer worden betrokken bij de besluitvorming over en de uitvoering van beleidsmaatregelen;
- de bestaande regels moeten aan nieuwe uitdagingen worden aangepast om de Lissabondoelstellingen te ondersteunen en de burgers meer van de voordelen ervan te laten profiteren;
- er moeten specifieke instrumenten in het leven worden geroepen om de uitbreiding van ondernemingen te bevorderen door passende stimulerende maatregelen toe te staan;
- er moeten nieuwe regels worden goedgekeurd betreffende staatssteun voor innovatie en O&O;
- er moeten duidelijkere voorwaarden worden gesteld voor de verlening van fiscale steun, waarbij de kaderregelingen voor op belastingvoordelen gebaseerde steunmaatregelen worden herzien, om kansarme gebieden een *level playing field* te garanderen via een aantrekkelijk en eenvoudig instrument dat slechts een beperkte impact op de mededinging heeft;
- er moeten mechanismen worden ingevoerd om achteraf na te gaan of de maatregelen in economisch opzicht zoden aan de dijk hebben gezet, en om deze efficiency in de gaten te houden, waarbij in aanmerking moet worden genomen of de werking van de interne markt deze maatregelen rechtvaardigt;
- er moet internationaal beter wordt samengewerkt om het communautaire beleid te coördineren met dat van niet-EU-landen, waarbij het vooral gaat om landen waarin staatssteun niet aan wettelijke beperkingen is gebonden.

2.5 Het staatssteunbeleid maakt integrerend deel uit van het mededingingsbeleid en behoort als zodanig tot de communautaire beleidsterreinen die het economische reilen en zeilen het meest beïnvloeden. Daarom moet het volgens het Comité concreter ten dienst worden gesteld van een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling. In dit verband is het zaak dat het staatssteunbeleid aansluit bij de Lissabondoelstellingen, zodat het als aanjager van een gezonde en dynamische ontwikkeling van de economie en de werkgelegenheid kan fungeren.

2.6 Aan het concurrentievermogen kan worden afgemeten in hoeverre de markt in staat is om in een geglobaliseerde wereld op efficiënte wijze waardedragende goederen en diensten te creëren teneinde de levensstandaard van de bevolking te verbeteren en een hoog niveau van werkgelegenheid te verzekeren. De eerlijkheid gebiedt echter te zeggen dat het de EU niet gelukt is om de groei van de Europese bedrijven en van de personele middelen te bevorderen en om technologisch onderzoek, innovatie, opleiding en internationalisering naar een hoger plan te tillen, zoals met de Lissabonstrategie was beoogd.

3. De hervorming en de strategie van Lissabon (minder en doelgerichte staatssteun)

3.1 Het Comité is voorstander van een nieuw algemeen raamwerk voor het communautaire staatssteunbeleid, waarbij wordt ingezet op een steunbeleid dat:

- gericht en selectiever is,
- samenhangt met en naadloos aansluit bij de Lissabonstrategie, de voltooiing van de interne markt en het EU-beleid op andere terreinen;
- gebaseerd is op eenvoudigere regels en procedures die transparantie en rechtszekerheid bieden;
- gekenmerkt wordt door de bereidheid van de instellingen om de ondernemingen en de wereld van de arbeid meer te betrekken bij de vaststelling en tenuitvoerlegging van beleidsmaatregelen en bij de maatregelen om de efficiency daarvan te beoordelen en te controleren;
- gebaseerd is op verantwoordelijkheidsdeling doordat nationale coördinerende instanties worden ingeschakeld;
- gekoppeld is aan het beleid van de internationale organisaties en van de voornaamste Europese partners op de wereldmarkten;
- in overeenstemming is met de regels van de interne markt
- garandeert dat de staatssteun van de Europese Unie verenigbaar is.

3.2 Naar het oordeel van het Comité moet het communautaire staatssteunbeleid derhalve actief helpen om Europa aantrekkelijker te maken voor investeerders en ondernemers, om het concurrentievermogen van de bedrijven en de sociale samenhang op te voeren, om het klimaat voor onderzoek en innovatie te verbeteren, en om te stimuleren dat nieuwe kennis gecreëerd en verspreid wordt en personeel wordt opgeleid.

3.3 De communautaire bepalingen op grond waarvan steunmaatregelen op het gebied van opleiding en werkgelegenheid zijn vrijgesteld, zouden volgens het Comité uitgebreid en vereenvoudigd moeten worden. Hiertoe zou er een algemene groepsvrijstellingsverordening moeten komen waarin voorrang wordt gegeven aan de steunmaatregelen die het doorzichtigt zijn en het best aan precieze doelstellingen beantwoorden. Bij het vaststellen van deze maatregelen zou nauw moeten worden samengewerkt met de ondernemingen en de sociale partners, die als begunstigen van de steunregelingen het best kunnen inschatten hoe doeltreffend de voorgestelde instrumenten zijn.

3.4 Wat de regeling voor regionale steun betreft, vindt het Comité het een goede zaak dat in de nieuwe programmeringsperiode 2007-2013 wordt gestreefd naar het aanzwengelen van de ontwikkeling van kansarme regio's (NUTS II-regio's die het „statistisch effect” ondergaan, NUTS II-regio's in economische ontwikkeling, en NUTS III-regio's met geringe bevolkingsdichtheid), alsmede van afgelegen eilanden en bergstreken. Hierbij wordt beoogd de stelselmatige afhankelijkheid van steun te doorbreken, de maximumsteun te verlagen, te voorkomen dat het verschil in steunintensiteit tussen de minst ontwikkelde regio's meer dan 10 % bedraagt, en een vuist te maken tegen mogelijke bedrijfsverplaatsingen die in de hand gewerkt worden door onevenredig grote verschillen in steunpeil (voor NUTS III-regio's ten hoogste 20 %) tussen grensregio's.

3.4.1 Het Comité kan zich vinden in de Commissieaanpak waarbij de intensiteit van de regionale steunverlening op diverse soorten ondernemingen wordt afgestemd. Wel moet het gevaar worden voorkomen dat er een rem wordt gezet op de uitbreiding van kleinere bedrijven, door te zorgen voor een eenmalige verhoging (20 %) voor zowel kleine als middelgrote ondernemingen. Bij de voorgestelde grenzen voor investeringssteun aan grote ondernemingen in regio's die onder de nieuwe derogaties vallen, zou rekening moeten worden gehouden met de nieuwe indeling van ondernemingen zoals die in de aanbeveling van de Commissie uit 2003 wordt voorgestaan ⁽¹⁴⁾.

3.5 Wat de steun van geringe omvang betreft, pleit het Comité ervoor om het plafond voor „de minimis”-steun te verhogen, ook om tot een doelgerichter en gestroomlijnder communautair beleid te komen.

3.6 Volgens het Comité zou de Commissie zich moeten kunnen concentreren op het onderzoek naar staatssteunmaatregelen die de handel significant beïnvloeden, in plaats van haar middelen te verspillen met het onderzoeken van allerlei gevallen die voornamelijk van lokaal belang zijn. In dit verband dient te worden verduidelijkt wat het begrip „local concern” inhoudt en hoe dit moet worden geïnterpreteerd.

3.7 Voor een doeltreffend toezicht op staatssteun mogen de verhoudingen niet uit het oog worden verloren. Gaat het om gevallen die voor de mededinging binnen de Unie economisch slechts marginale betekenis hebben, dan dienen ingewikkelde aanmeldingsprocedures te worden voorkomen.

3.8 Het Comité is sterk voorstander van het destijds (februari 2004) door de Commissie ingediende voorstel inzake staatssteun van geringe omvang, waarmee beoogd wordt de lidstaten meer flexibiliteit, eenvoudigere procedures en voldoende speelruimte te bieden voor steunmaatregelen die bedoeld zijn om de doelstellingen van de Lissabonstrategie te helpen verwezenlijken. De Commissie dient altijd wel over toereikende controle mogelijkheden te beschikken.

3.9 Wat sectorale steun betreft, moet overeenkomstig de koers van de Commissie m.b.t. groepsvrijstellingen gezorgd worden voor de nodige samenhang tussen het sectorspecifieke EU-beleid en de steunregelingen in de sectoren vervoer, energie,

informatie en communicatie. Voor de culturele, audiovisuele en filmsector en de sector sport, die volop mogelijkheden bieden voor innovatie, groei en het creëren van arbeidsplaatsen, heeft de Lissabonstrategie nauwkeurige doelstellingen geformuleerd.

3.10 De communautaire kaderregeling voor staatssteunmaatregelen ter bescherming van het milieu blijft tot 2007 van kracht. Ook hier is van belang dat de Lissabondoelstellingen worden nagestreefd, waarbij moet worden toegewerkt naar invoering van het systeem voor de handel in CO₂-emissies (Emission Trading Scheme (ETS) - nationale toewijzingsplannen), tegen de achtergrond van de doelstellingen van het Protocol van Kyoto.

3.11 Waar het gaat om steunmaatregelen voor innovatie (zoals gedefinieerd in het Groenboek ⁽¹⁵⁾) vindt het Comité dat de bestaande regels ook van toepassing zouden moeten zijn op vormen van steun voor innovatie die geen deel uitmaken van de huidige richtsnoeren. Ook zouden er duidelijke algemene criteria moeten worden opgesteld om te kunnen beoordelen of steun verenigbaar is. Deze criteria zouden de lidstaten meer handelingsruimte moeten geven, doordat zij bepaalde maatregelen niet hoeven aan te melden.

3.11.1 Om in dezen voor verbetering te zorgen, verzoekt het Comité de Commissie om met behulp van Eurostat duidelijker aan te geven welke productie- en dienstverlenende activiteiten momenteel als innovatief kunnen worden beschouwd. Richtsnoeren zouden zéér van pas komen, omdat de scheidslijn tussen wel en niet innovatief heel gevoelig ligt.

3.11.2 In dit verband is het Comité goed te spreken over de Mededeling van 21 september 2005 inzake de staatssteunregeling voor innovatie, die ten doel heeft een communautair kader voor deze cruciale sector te scheppen, op een rij te zetten in welke situaties er duidelijk sprake is van marktfalen, en aan te geven welke maatregelen genomen kunnen worden in gevallen waarin het mogelijk is om hier iets aan te doen

3.12 Ook moeten vooraf heldere criteria worden vastgesteld waarmee kan worden bepaald welke tekortkomingen van de markt een belemmering kunnen vormen voor maatregelen en instrumenten op innovatiegebied die in het kader van de Lissabonstrategie ten uitvoer worden gelegd. Wel moeten de lidstaten en hun regio's de nodige speelruimte behouden om maatregelen door middel van differentiëring proportioneel en doeltreffend te maken, zodat onderzoeksactiviteiten (in de fase vóór mededinging) kunnen uitmonden in commerciële en marktinnovatie.

3.13 Steunmaatregelen die bedoeld zijn om innovatieve MKB-projecten te stimuleren, moeten middelgrote en kleine bedrijven helpen zich te ontwikkelen en eventueel ook uit te breiden, en dienen met name het volgende te omvatten:

- steun voor regionale en transregionale netwerken voor innovatie;
- bevordering van industriedistricten en industrie- en technologieparken;

⁽¹⁴⁾ PB L 124 van 20-5-2003

⁽¹⁵⁾ COM(1995) 688

- gebruikmaking van *business angels* en bemiddelaars op dienstverleningsgebied, zoals *venture technologists*, *brokers* en octrooiadviseurs;
- oprichting van centra voor technologieoverdracht en *venture capital*;
- opleiding en aanwerving van technisch geschoold personeel.

3.14 Naar de mening van het Comité moet in de nieuwe kaderregeling ook gekeken worden naar alle omgevingsfactoren die op innovatie van invloed zijn, zoals:

- een op innovatie gerichte bedrijfscultuur;
- het netwerk van betrekkingen met en tussen andere bedrijven, organisaties en overheidsinstanties, die essentieel zijn voor het scheppen en verspreiden van kennis en innovatie;
- het onderliggende wet- en regelgevingkader, vooral op het gebied van de intellectuele eigendom;
- toegang tot de kapitaalmarkt, met name voor risico- en startkapitaal (herziening van de Mededeling over investeringskapitaal);
- onderwijs- en opleidingsinstanties en de betrekkingen tussen de academische wereld en het bedrijfsleven;
- structuren voor ondersteuning (zoals startercentra, district-netwerken, industrie- en technologieparken) en bemiddeling op innovatiegebied.

3.14.1 Meer in het algemeen vindt het Comité dat het bij de herziening van de richtsnoeren voor horizontale steun (bijv. voor onderzoek, innovatie, milieubescherming en menselijk kapitaal) zaak is om:

- de thans voor horizontale maatregelen geldende steunintensiteit te verhogen;
- vast te houden aan de regionale premies voor maatregelen in achtergebleven regio's;
- voor de gebieden die niet in aanmerking komen of die daarvoor uit hoofde van art. 83 c niet langer in aanmerking komen, te voorzien in een „cohesiepremie” voor maatregelen die uit de structuurfondsen worden medegefinancierd.

3.15 Wat betreft de steunregeling voor diensten van algemeen economisch belang, zij opgemerkt dat deze diensten cruciaal zijn voor de sociale en territoriale samenhang. Het is derhalve noodzakelijk dat de verwijzing naar het

begrip „gemiddelde, goed beheerde onderneming” overeenkomstig de criteria van het Altmark-arrest⁽¹⁶⁾ en de desbetreffende beschikking van de Commissie van 13 juli 2005 nader wordt toegelicht, en dat voor rechtszekerheid wordt gezorgd betreffende de voor openbare dienstverlening verstrekte compensaties, omdat die compensaties als met de interne markt verenigbare staatssteunmaatregelen moeten worden beschouwd.

3.16 Volgens het Comité moet er in de toekomstige wetgeving rekening mee worden gehouden dat het definiëren van diensten van algemeen economisch belang een zaak is van de nationale, regionale en lokale instellingen die terzake over democratische legitimiteit beschikken⁽¹⁷⁾.

4. Vereenvoudiging en transparantie van de procedures

4.1 Naar het oordeel van het Comité kan het staatssteunbeleid heel wat eenvoudiger en doorzichtiger worden gemaakt. Daartoe zou de Commissie er nog meer naar moeten streven om het staatssteunbeleid vooral te richten op factoren die de mededinging op significante wijze kunnen scheeffrekken.

4.2 Daarnaast zouden zaken sneller behandeld moeten worden door de administratieve procedures te verbeteren en te stroomlijnen en door de lidstaten te wijzen op hun verantwoordelijkheid om transparantie en efficiency te garanderen.

4.3 Voorts acht het Comité het zeer wenselijk dat er codes met goede praktijken worden opgesteld. Hierbij dienen alle belanghebbenden te worden betrokken, in het bijzonder de ondernemingen, omdat de steunmaatregelen uiteindelijk voor hen bedoeld zijn.

5. De hervorming en het Europa van de 25

5.1 In het vooruitzicht van verdere uitbreiding van de Unie moet het staatssteunbeleid worden aangepast om te bewerkstelligen dat alle EU-regio's even aantrekkelijk worden voor nieuwe bedrijfsvestigingen en investeringen en om eerlijke concurrentie tussen aan elkaar grenzende regio's te waarborgen.

5.2 De tien nieuwe EU-lidstaten verlenen de bedrijven momenteel duidelijk meer staatssteun – als percentage van het BBP – dan de EU-15, al beginnen de percentages wel geleidelijk naar elkaar toe te groeien. In de periode 2000-2003 vertegenwoordigde staatssteun in de nieuwe lidstaten gemiddeld 1,42 % van het BBP, en in de EU-15 gemiddeld 0,4 %.

⁽¹⁶⁾ zaak C-280/00, Altmark Trans en Magdeburg – Nahverkehrsgesellschaft Altmark 2003 HJEG I-7747

⁽¹⁷⁾ De vrijstelling voor compensaties voor openbare diensten op grond van art. 86, lid 2, zou omvangrijk genoeg moeten zijn om voldoende flexibiliteit en dynamiek mogelijk te maken en de administratieve lasten tot een minimum te beperken.

5.3 Overeenkomstig de Lissabonstrategie moet staatssteun gebruikt worden om horizontale doelstellingen te verwezenlijken. In 2002 was in de 15 oude lidstaten 73 % van de staatssteun voor horizontale doelstellingen bestemd en in de nieuwe lidstaten 22 % ⁽¹⁸⁾.

5.4 Erkend moet worden dat de nieuwe lidstaten zich prima aan de markteconomie hebben weten aan te passen. Dat neemt niet weg dat er in het uitgebreide Europa nog heel wat werk aan de winkel is om het algemene steunpeil te verlagen en om het concurrentievermogen, een duurzame en voor cohesie zorgende ontwikkeling en de nieuwe Europese kenniseconomie te bevorderen.

6. **Inspraak van de belanghebbenden: ondernemingen en maatschappelijk middenveld**

6.1 Het Comité pleit voor een beter beheer van de praktijken en procedures in de sector staatssteun. Daartoe dienen de rechtstreekse betrokkenen meer inspraak te krijgen. Het gaat hierbij bovenal om de ondernemingen en het maatschappelijk middenveld, die als eerste geconfronteerd worden met de rechtsonzekerheid, de lange termijnen voor de goedkeuring van de Europese steunregelingen, en de ernstige gevolgen van terugvordering van onverenigbare of illegale steun.

6.2 Als begunstigden van de steun en als „concurrenten” zijn ondernemingen bij uitstek geschikt om:

- op grond van hun rechtstreekse kennis en ervaringen in te schatten in hoeverre de gebruikte instrumenten effect sorteren, de overeengekomen oplossingen in de gaten te houden, en vast te stellen wat de *best practices* zijn;
- de Europese wetgeving meer onder de aandacht te helpen brengen, op een manier die voor de gebruikers – zowel de verlener als de ontvanger van de steun – duidelijk, doorzichtig en toegankelijk is;
- de problemen en onduidelijkheden te helpen overwinnen die zich bij de interpretatie en toepassing van de regels voordoen, omdat die de legitimiteit van het toezicht op staatssteun op de helling dreigen te zetten;
- over te gaan tot vormen van „*private enforcement*”, teneinde te stimuleren dat de Europese regels gerespecteerd en onverkort toegepast worden.

⁽¹⁸⁾ In 2002 werd in de gehele EU ongeveer 73 % van de totale steun (uitgezonderd landbouw, visserij en vervoer) toegekend voor horizontale doelstellingen, inclusief onderzoek en ontwikkeling, kleine en middelgrote ondernemingen, milieu en regionale economische ontwikkeling. De resterende 27 % was steun bedoeld voor specifieke sectoren (voornamelijk de be- en verwerkende industrie, de kolensector en financiële diensten), inclusief reddings- en herstructureringssteun. Het aandeel van de steun voor horizontale doelstellingen steeg tussen de periodes 1998-2000 en 2000-2002 met 7 procentpunt. Dit was vooral te danken aan een sterke stijging van de steun ten behoeve van het milieu (+7 procentpunt) en van onderzoek en ontwikkeling (+4 procentpunt). Deze positieve tendens werd in de meeste lidstaten, zij het in verschillende mate, waargenomen. In verscheidene lidstaten, te weten België, Denemarken, Griekenland, Italië, Nederland, Oostenrijk en Finland, was vrijwel alle in 2002 toegekende steun bedoeld voor horizontale doelstellingen (COM(2004) 256 final).

6.3 Hiertoe is naar de mening van het Comité het volgende nodig:

- de instellingen moeten de bedrijven meer betrekken bij de besluitvorming over en de uitvoering van beleidsmaatregelen;
 - er moeten mechanismen worden ingevoerd om achteraf na te gaan of de maatregelen in economisch opzicht zoden aan de dijk zetten en om deze efficiency te controleren;
 - de besluiten/beschikkingen van de Commissie moeten via internet integraal toegankelijk zijn, niet alleen in de taal van de betrokken lidstaat, maar ook in een van de werktalen van de Commissie;
 - bedrijven moeten regelmatig over de lopende aanmeldingsprocedures worden ingelicht, zodat zij kunnen nagaan of de op nationaal/lokaal niveau goedgekeurde steunvoorschriften wel stroken met de wezenlijke regels en procedures van de EU op het gebied van staatssteun, en zodat zij met de overheden op de verschillende niveaus kunnen samenwerken om te bewerkstelligen dat het staatssteunbeleid van de EU beter wordt toegepast;
 - de toepassing van de regels moet proactief worden gecontroleerd; hiertoe dienen het bedrijfsleven en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld betrokken te worden bij de economische analyse van de redenen waarom de markt soms tekortschiet en een sector of bedrijfstak soms onvoldoende presteert;
 - aan de hand van welomschreven, doorzichtige criteria moeten er systematische en gemeenschappelijke mechanismen worden opgezet om in kaart te brengen waar de markt tekortschiet (*market failure watch*) en welke steunmaatregelen de mededinging op de interne markt niet significant beïnvloeden en dus aansluiten bij de strategie van Lissabon.
- 7. Een op groei gericht staatssteunbeleid dat berust op een gemeenschappelijke visie op een geïntegreerde economische ontwikkeling van 25 à 27 lidstaten die voor cohesie zorgt en nieuwe bedrijven en arbeidsplaatsen oplevert**

7.1 Het Comité acht het belangrijk dat een duidelijk beeld wordt gegeven van de meerwaarde van staatssteunmaatregelen voor de toekomst van Europa, zolang die maatregelen beantwoorden aan het in Lissabon vastgelegde streven naar een Unie die de concurrentie aankan en die duurzame ontwikkeling en cohesie hoog in het vaandel heeft staan. Dit streven is sinds 2000 tijdens diverse Europese topontmoetingen steeds opnieuw bevestigd.

7.1.1 De sectoren die in deze strategie als cruciaal zijn aangemerkt, moeten op gerichte wijze met aanzienlijke financiële middelen worden gesteund. Deze ondersteuning moet duidelijk tot uitdrukking komen in het begrotings- en structuurbeleid van de lidstaten. Hiertoe is er een van tevoren vastgesteld, samenhangend en consistent beleidskader nodig dat als uitgangspunt moet dienen voor maatregelen op alle terreinen, met inbegrip van het communautaire mededingingsbeleid. Alle onderdelen van het beleid dienen zich hiernaar te schikken.

7.2 Voor de voltooiing van een Europese interne markt die met gelijke wapens de mondiale concurrentie tegemoet kan treden, moet het Europees economisch beleid, en in het bijzonder het staatssteunbeleid, zowel in theorie als praktijk flink gemoderniseerd worden. Dit is ook noodzakelijk om de grote infrastructuurwerken en de grote immateriële investeringen mogelijk te maken die de werking van een efficiënte, technologisch geavanceerde en concurrerende markt nu eenmaal vergt.

7.3 Door algemene criteria op te stellen aan de hand waarvan bepaald kan worden of steun al dan niet verenigbaar is met de interne markt, kunnen lidstaten en regio's ertoe worden aangezet om steunmaatregelen ten uitvoer te leggen die aansluiten bij het streven naar een concurrerende economie die de regels van de vrije mededinging in acht neemt.

7.4 Daar waar de markt er niet in slaagt om Europese bedrijven concurrerend te maken en hun vermogen op het vlak van technologische innovatie, opleiding en internationalisering te versterken, moet het Europese staatssteunbeleid niet belemmerend, maar juist faciliterend werken voor maatregelen en acties die bedoeld zijn om de groei van de bedrijven te stimuleren en hen beter in staat te stellen om nieuwe investeringen, nieuwe deskundigheid en nieuw kapitaal naar Europa te halen.

8. Aanbevelingen

8.1 Het Comité is er voorstander van om het Europese staatssteunbeleid op basis van een nieuwe, proactieve benadering en een nieuw algemeen communautair raamwerk te moderniseren. In dit verband doet het met name de volgende aanbevelingen:

- het beleid moet in doeltreffende oplossingen voorzien en de tekortkomingen van de markt helpen ondervangen of opheffen;
- het beleid moet sterk bijdragen tot de voltooiing van de interne markt, zonder concurrentiedistorsies te veroorzaken;
- er moet werk worden gemaakt van een samenhangender en beter geïntegreerd beleid dat de verschillende aspecten van de strategie van Lissabon helpt verwezenlijken, om de bedrijven beter in staat te stellen de strijd met de mondiale concurrentie aan te gaan en om de arbeidsomstandigheden en levensstandaard van de burgers te verbeteren;
- het stelsel van industriële en dienstverlenende bedrijven moet worden versterkt; hiertoe moet de groei van ondernemingen worden bevorderd en moeten het bedrijfsleven en de wereld van de arbeid zich concentreren op de nieuwe doelstellingen van het ondernemingsbeleid en op de nieuwe vereisten i.v.m. de mondialisering;
- innovatie in al haar uitingsvormen (innovatie van producten en processen) moet krachtig worden gesteund ⁽¹⁹⁾;
- er moet een proactieve koers worden gevaren om Europa aantrekkelijker te maken voor investeringen en beter in staat te stellen arbeidsplaatsen te scheppen, om het concurrentievermogen van de bedrijven op te voeren, om activiteiten op het gebied van onderzoek en innovatie te bevorderen, en om te stimuleren dat nieuwe kennis gecreëerd en verspreid wordt en dat personeel wordt opgeleid;
- het optreden moet meer worden gericht op factoren die de mededinging op de interne en de mondiale markt daadwerkelijk verstoren, in plaats van zinloos en met veel rompslomp gepaard gaand werk te verrichten dat betrekking heeft op maatregelen die slechts lokale, beperkte betekenis hebben en niet echt tot distorsies leiden;
- de aanpak moet in het teken staan van eenvoudiger regels en procedures die transparantie en rechtszekerheid scheppen, en moet gebaseerd zijn op heldere, niet-discretionaire criteria die verenigbaar zijn met de agenda van Lissabon, i.e. criteria die zijn gericht op een harmonische, voor samenhang zorgende ontwikkeling die het concurrentievermogen in mondiaal verband ten goede komt;
- de instellingen moeten de bedrijven meer betrekken bij de besluitvorming over en de uitvoering van beleidsmaatregelen, bij de beoordeling en monitoring van de efficiency, en bij de handhaving;
- de Europese wet- en regelgeving, die van de internationale organisaties (WTO) en die van de voornaamste Europese partners op de wereldmarkten moeten nauwer aan elkaar worden gekoppeld;
- een breed opgezette, toekomstgerichte denkoefening waaraan door alle beleidsmakers en economische en sociale belanghebbenden moet kunnen worden deelgenomen, zou moeten uitmonden in een gemeenschappelijke visie op grond waarvan het mogelijk wordt om vooraf te bepalen of maatregelen daadwerkelijk verenigbaar zijn.

Brussel, 14 december 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁹⁾ zoals aangegeven in het Groenboek over innovatie (1995)