

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over staatssteun aan de scheepsbouw (vervolgadvis)

(2011/C 318/10)

Rapporteur: **de heer KRZAKLEWSKI**

Corapporteur: **de heer CALVET CHAMBON**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 9 december 2010 overeenkomstig art. 29(A) van de uitvoeringsbepalingen van zijn reglement van orde besloten om een advies op te stellen over:

Staatssteun aan de scheepsbouw

(vervolgadvis).

De adviescommissie Industriële reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 juni 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 13 en 14 juli 2011 gehouden 473^e zitting (vergadering van 13 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen vóór en 5 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité is van mening dat de „kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw” als instrument moet blijven bestaan, maar dat sommige bepalingen daaruit aan modernisering en uitbreiding toe zijn. De kaderregeling heeft geholpen bij de verwezenlijking van de gestelde politieke en economische doelen. De kaderregeling moet vooral worden gehandhaafd vanwege het specifieke karakter van de sector, zoals dat in de inleiding tot de huidige kaderregeling is beschreven.

1.2 Het EESC zou willen benadrukken dat de kaderregeling er niet toe dient om de crisis snel te boven te komen, maar voortvloeit uit het specifieke karakter van de sector, en dat de op grond van de bepalingen van de kaderregeling toegekende steun niet is bedoeld als compensatie voor de bouw van niet-concurrerende schepen of laagtechnologische vaartuigen.

1.3 Er is nog een ander argument dat bewijst dat de scheepsbouwsector in een bijzondere situatie verkeert en dat daarom de kaderregeling moet worden gehandhaafd en bijgewerkt: onlangs is bekend geworden dat – na twintig jaar praten – de onderhandelingen onder leiding van de OESO over een overeenkomst voor de scheepsbouwsector, dat had moeten uitmonden in eerlijke concurrentievoorwaarden op de wereldmarkt, zijn stukgelopen.

1.4 Het EESC zal verderop in het advies uitgebreid ingaan op een aantal fundamentele vragen en problemen die de Commissie tijdens de raadpleging aan de stakeholders heeft voorgelegd. Het zal tevens een aantal met reden omklede wijzigingen voorstellen die zijns inziens in de vernieuwde versie van de kaderregeling moeten worden aangebracht.

1.5 Het EESC acht de in de kaderregeling voorziene steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O+O+I)

noodzakelijk, omdat bedrijven daarmee worden geholpen om zich neer te leggen bij **bepaalde soorten risico's** in verband met innovaties.

1.5.1 Toegang tot **innovatiesteun** heeft een gunstig effect op de beoordeling van de risico's van elk innovatief element in de ontwikkeling van nieuwe producten of processen. Scheepswerven kunnen op die manier nieuwe oplossingen proberen te vinden waarmee ze de kansen op commerciële successen van innovatieve producten kunnen vergroten en zodoende O+O+I verder kunnen bevorderen.

1.6 Wat betreft de vraag van de Commissie of het opportuun zou zijn om innovatiesteun alleen te handhaven voor innovaties op het gebied van „groene” schepen en andere soorten innovatie hiervan uit te sluiten, is het EESC, net als de sociale partners, van mening dat dit de effectiviteit van dit instrument ernstig zou aantasten. Met name het enorm positieve effect op procesinnovaties en andere productinnovaties op het gebied van veiligheid en productiviteit zou verloren gaan.

1.7 De steunmaatregelen die ervoor moeten zorgen dat „groene technologieën” eenvoudiger op de markt kunnen worden gebracht, zijn een belangrijk instrument en **dienen in de kaderregeling te worden opgenomen**. De herziene kaderregeling dient, naast de voorwaarden voor horizontale milieumaatregelen, daartoe ook een aantal passende en praktische bepalingen te bevatten. Dergelijke bepalingen zullen volgens het EESC niet dienen om een aanvullend instrument voor staatsteun te creëren, maar om de toepassing van de kaderregeling te vereenvoudigen en de cruciale EU-doelstellingen te helpen verwezenlijken.

1.8 Ten aanzien van de cruciale vraag van de Commissie of de steun voor O+O+I in de kaderregeling moet worden gehandhaafd in verband met de reeds bestaande horizontale regelgeving inzake O+O+I, benadrukt het EESC met klem dat

gezien het specifieke karakter van de scheepsbouwsector de O+O+I-steun behouden moet blijven, omdat de horizontale regelgeving niet voldoende oplossingen biedt voor de ondersteuning van innovaties in de scheepsbouw.

1.9 Tegen de achtergrond van het feit dat er vanaf de invoering van de kaderregeling in 2004 tot aan de crisis van 2009-2010 geen reden was om **sluitingssteun** toe te kennen, maar dat de situatie de laatste tijd zo is verslechterd, dat de werven in de EU hun orders tot het laagste niveau sinds tien jaar zagen teruglopen, pleit het EESC voor behoud van dit type steun. Op grond van de regels voor deze steun zouden scheepswerven een gedeeltelijke herstructurering moeten kunnen doorvoeren zonder dat ze het hele in het kader van de „richtsnoeren voor redding en herstructurering” geldende goedkeuringsproces hoeven te doorlopen.

1.10 Het EESC is ervan overtuigd dat **de regionale steun ook gunstig is voor scheepswerven. De regionale steun** in de kaderregeling dient voor net zo veel steunintensiteit te zorgen als de maatregelen die worden toegepast op grond van de richtsnoeren inzake regionale steun. Er bestaat geen enkele reden of noodzaak om de steun uit hoofde van de kaderregeling te beperken tot de bestaande scheepswerven.

1.11 De EU-regels die de ontwikkeling van de productiecapaciteit van de scheepsbouwsector inperken, hebben juist het omgekeerde effect bewerkstelligd van wat eigenlijk de bedoeling was. In plaats van het aandeel van de sector in de wereldwijde overproductie terug te dringen, zijn de werven in de EU in een zeer ongunstige positie terechtgekomen ten opzichte van de concurrenten elders in de wereld. Er is volgens het EESC dan ook geen enkele reden om regels in stand te houden die een vermindering van de steun voor de ontwikkeling van productiecapaciteit beogen.

1.12 Wat de in de kaderregeling voorziene **werkgelegenheidssteun** betreft, roept het EESC de lidstaten op om vaker dan nu het geval is een beroep te doen op deze middelen, met name om de werven in eigen land te helpen bij het ontplooiën van scholings- en onderwijsactiviteiten.

1.13 Het EESC pleit voor handhaving van **de bepaling inzake exportsteun** in de kaderregeling. Exportkredieten die conform de OESO-overeenkomst worden verstrekt, zijn geen staatssteun. Ze helpen alleen ondernemingen en daarmee ook de regio's waar zij zijn gevestigd. De steun is direct gekoppeld aan het behoud of de verbetering van de werkgelegenheid in de sector en de daaraan gelieerde ondernemingen en gerelateerd aan voordelen voor reders uit de EU (mogelijkheid van langetermijnleningen of kredietgaranties voor de aankoop van schepen).

1.14 Het EESC is het ermee eens dat vanwege de ontwikkelingen die zich sinds 2004 in de scheepsbouw en de daarmee samenhangende technologie hebben voorgedaan, het onder de kaderregeling vallende assortiment producten wordt uitgebreid.

Daartoe zou gebruik moeten worden gemaakt van het moderniseringsvoorstel dat de CESA in een standpuntbepaling over art. 2 van de kaderregeling heeft geformuleerd ⁽¹⁾.

1.15 Het EESC roept de lidstaten en de EU-beleidsmakers op om bijzondere aandacht te besteden aan de voorlichting over de mogelijkheden en gebruiksvoorwaarden van de publieke steuninstrumenten die in de kaderregeling zijn voorzien.

2. Inleiding

Achtergrond van het advies

2.1 Op 29 april 2010 heeft het EESC een initiatiefadvies over „De Europese scheepsbouwindustrie in het licht van de huidige crisis” goedgekeurd.

2.2 In het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2011 staat een herziening gepland van de kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw, die daarbij eventueel kan worden bijgewerkt en verlengd tot na 2011. De officiële raadpleging met de betrokken partijen, waaronder de sociale partners en de lidstaten, duurde tot 6 december 2010.

2.2.1 Dit aanvullende advies van het EESC is zinvol en actueel, gezien de economische en maatschappelijke gevolgen van dergelijke regelingen en het niet geringe effect daarvan op bepaalde regio's.

2.3 De kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw legt de regels vast die de Commissie moet hanteren bij de beoordeling van deze steun. De kaderregeling werd op 1 januari 2004 voorlopig voor een periode van drie jaar van kracht. Sindsdien heeft de Commissie tweemaal besloten om de looptijd van de regeling te verlengen: in 2006 met een periode van twee jaar en in 2008 met een periode van drie jaar. De kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw is nu dus nog tot en met 31 december 2011 van kracht.

2.4 Het grondbeginsel van de kaderregeling is dat overheden de scheepsbouwsector uit hoofde van de horizontale instrumenten voor staatssteun hulp mogen bieden, tenzij de bijzondere bepalingen uit de kaderregeling van toepassing zijn. Deze bijzondere bepalingen hebben betrekking op de volgende terreinen: steun voor wetenschappelijk onderzoek, ontwikkeling en innovatie, sluitingssteun, steun voor het scheppen van werkgelegenheid, exportkredieten, ontwikkelingssteun en regionale steun.

2.5 Aangezien de scheepsbouwsector ook in aanmerking komt voor steun uit hoofde van de horizontale instrumenten voor staatssteun (en EU-steun), zijn de raadplegingen en het namens het Europees maatschappelijk middenveld uit te brengen advies van het EESC vooral bedoeld om na te gaan of de bijzondere bepalingen uit de kaderregeling nog altijd moeten worden toegepast en of die in het geval van verlenging moeten worden gewijzigd en zo ja, hoe?

⁽¹⁾ Herziening van de kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw – antwoord van de CESA op het overlegdocument – bijlage (2010).

3. Beknopte beschrijving van de mondiale stand van zaken met betrekking tot de Europese scheepsbouwsector aan de vooravond van het besluit over de kaderregeling

3.1 In het EESC-advies van april 2010 is uitgebreid ingegaan op de diverse aspecten van de Europese scheepsbouwsector. Onderstaande informatie heeft betrekking op de gebeurtenissen en ontwikkelingen van het afgelopen jaar.

3.2 Nu de eerste fase van de crisis achter de rug is, is het duidelijk dat de recessie scheepswerven in de hele wereld heeft getroffen. De handel raakte op ongekennde wijze verstoord en alle landen met een scheepsbouwindustrie werden geconfronteerd met grote problemen vanwege de sterk teruglopende vraag. Hierdoor, en door de nog altijd niet opgeloste problemen met de formulering van heldere mededingingsregels voor de productie van en handel in schepen, ziet het er ongunstig uit voor Europa's langetermijnvooruitzichten.

3.3 De Aziatische landen nemen momenteel 80 % van de wereldwijde productie van schepen voor hun rekening en slepen maar liefst 90 % van alle orders in de wereld in de wacht. De groei die deze landen doormaken, gaat ten koste van de EU-lidstaten, die hun productieaandeel tot 7 à 8 % hebben zien dalen.

3.3.1 Wat nieuwe orders betreft, is het aandeel van Europa op de wereldmarkt in 2009 dramatisch geslonken tot 2,7 %. In de eerste drie kwartalen van 2010 tekende zich met een groei van 4,8 % weer een herstel af. Kijkt men echter naar het aantal schepen in de orderportefeuilles, dan ziet men dat de wereldwijde index in 2010 licht is gestegen, maar dat de EU op hetzelfde niveau is blijven steken als in 2009: het laagste in tien jaar.

3.3.2 De totale omvang van nieuwe orders in de afgelopen jaren ziet er als volgt uit: in 2007 – 85 mln. gbt, in 2008 – 43 mln. gbt, in 2009 – 16,5 mln. gbt. Gedurende de eerste drie kwartalen van 2010 is er weer een groei gerealiseerd tot 26,3 mln. gbt (de voorspelling voor eind 2010 is circa 35 mln. gbt). In 2009 zijn talloze orders geannuleerd, onder meer vanwege de zeer lage vrachttarieven en het feit dat banken nauwelijks leningen verstrekten voor de bouw van schepen.

3.3.3 Het prijsindexcijfer, in euro's, herstelde zich in het eerste kwartaal van 2010 (toen het laagste niveau in tien jaar werd bereikt) met circa 17 %, ofschoon de wisselkoersen een ongunstig effect hadden op de prijzen in nationale valuta. Het prijsindexcijfer is sinds 2000 weliswaar met meer dan 20 % gestegen, maar de prijzen in euro's zijn op hetzelfde niveau blijven steken.

3.4 Naast de crisis zijn overheidsbemoeienis en protectionisme in de lidstaten waar de scheepsbouw een cruciale economische activiteit is of moet worden, nog altijd de belangrijkste oorzaken van de problemen in de sector. Met name in

het Verre Oosten kunnen scheepswerven dankzij overheidssteun producten en diensten aanbieden tegen prijzen waarin allerlei soorten risico's niet hoeven te worden meeberekend en die daarom lager zijn dan die van de concurrenten, vooral in Europa, die wél genoodzaakt zijn om dat soort risico's bij de prijsberekening te laten meewegen. Een ander protectionistisch instrument is wellicht de wisselkoers (een van de factoren die van invloed zijn op de concurrentiepositie), die tot op zekere hoogte centraal kan worden bepaald (bijv. in China, maar ook in Zuid-Korea).

3.5 In december 2010 besloot de OESO om de onderhandelingen over een overeenkomst inzake gelijke concurrentievoorwaarden voor de scheepsbouwsector op de wereldmarkt stop te zetten. Door het stuklopen van de onderhandelingen na twintig jaar praten zal de meedogenloze strijd om de internationale scheepsbouwmarkt voortduren. Dit is een ongunstige gang van zaken, die sommige landen ertoe zal aanzetten om nog meer hun toevlucht te nemen tot allerlei vormen van marktinterventie. Het gevolg is een nog verdere scheefgroei van de concurrentieverhoudingen in de internationale scheepsbouwsector. Een aantal weinig inschikkelijke scheepsbouwlanden buiten de EU – China en Zuid-Korea – kan hiervoor verantwoordelijk worden gesteld.

3.5.1 Deze gang van zaken wordt gezien als een reactie op de wereldwijde crisis en werkt de invoering van protectionistische maatregelen in de hand. Er bestaat een toenemend gevaar dat er op de wereldmarkt schepen zullen worden gebouwd die geen economisch bestaansrecht hebben. Deze pas te water gelaten schepen verergeren de crisis op de vrachtmarkt, waar te veel schepen om dezelfde lading gaan concurreren. De Europese sociale partners uit de scheepsbouwsector hebben reeds hun ongenoegen geuit over de verschillende negatieve effecten voor alle marktpartijen (te hoge productiecapaciteit, waardevermindering van scheepswerven, tonnageoverschotten, lagere vrachttarieven).

3.6 Sinds 2008 is binnen de EU de werkgelegenheid in de sector drastisch teruggelopen. Er zijn 40 000 banen verloren gegaan en alle betrokken partijen pleiten voor een noodprogramma om een kritische massa in de Europese scheepsbouw te behouden (?). Deze trend wordt nog eens verergerd door de recente invoering van het toezichttraamwerk voor banken (Bazel III), dat een aanscherping betekent van de financieringsvoorwaarden.

3.7 Sinds het uitbreken van de financiële crisis is het in de EU aanzienlijk moeilijker geworden om financiering te krijgen voor de bouw van schepen. Enkele belangrijke financiële instellingen hebben namelijk besloten om hun financieringactiviteiten vóór (*prefinanciering*) en na de levering van schepen te beperken of helemaal te staken. Staatsgaranties, ook voor exportkredieten, zijn daardoor een veel grotere rol gaan spelen. De kredietcrisis in de scheepsbouwsector duurt nog altijd voort, ondanks de eerste positieve tekenen van markttherstel.

(²) EESC-advies (PB C 18 van 19.1.2011, blz. 35.).

3.8 Hoewel de subsector scheepsreparatie, die tot de scheepsbouwsector wordt gerekend, periodiek met problemen kampt, staat die er aanzienlijk beter voor dan de werven die zich op scheepsbouw toeleggen. De scheepsreparatiewerven zijn op een andere markt actief dan de scheepsbouwsector (meer dan de helft van de gerepareerde schepen komt van buiten de EU). Dat de wereldwijde crisis van 2009 en 2010 ook deze subsector niet heeft gespaard, blijkt wel uit het feit dat reders aanzienlijk hebben gesneden in de uitgaven voor de reparatie van hun vloot en vaak alleen de broodnodige herstelwerkzaamheden en de periodieke, op grond van maritieme voorschriften verplichte onderhoudsbeurten hebben uitgevoerd.

3.8.1 Vanwege de moordende concurrentie op de wereldmarkt hebben scheepsreparatiewerven in sommige EU-landen maatregelen genomen om hun productie te diversifiëren door zich te richten op de modernisering (het opknappen) van schepen en de uitvoering van meer specialistische werkzaamheden, zoals het verlengen van de romp en andere herstelwerkzaamheden, onder meer voor installaties voor olie- en gaswinning onder de zeebodem, of de bouw van kleinere vaartuigen.

3.8.2 De meeste scheepsreparaties worden momenteel uitgevoerd op werven en in bedrijven in de buurlanden van de EU. Het EESC dringt er bij de lidstaten en de EU-beleidsmakers op aan om een strategie uit te werken die een impuls zou kunnen geven aan de ontwikkeling en bouw van zulke werven in de kustgebieden van de EU. Het is in het belang van de lidstaten dat de scheepvaartsector in de EU een beroep kan blijven doen op een „strategisch minimum” aan reparatiebedrijven. Dergelijke bedrijven zouden schepen kunnen repareren tegen concurrerende prijzen en ervoor kunnen zorgen dat opdrachten tijdig en met behulp van milieuvriendelijke methoden worden uitgevoerd. Op die manier zouden ze de industrie in sommige kustregio's van de EU nieuw leven kunnen inblazen.

4. Algemene opmerkingen

4.1 De herziening van de kaderregeling voor de scheepsbouwsector moet vooral tot doel hebben om de concurrentievoorwaarden voor de Europese werven te verbeteren. Deze doelstelling moet de rode draad zijn in alle bepalingen van de kaderregeling.

4.2 Wereldwijd staat de concurrentiepositie van de Europese scheepsbouwsector onder enorme druk vanwege de moeilijke marktomstandigheden en met name de omvangrijke steun die concurrerende landen bieden. De Europese scheepsbouwsector kan op het punt van arbeidskosten niet concurreren tegen sectoren elders in de wereld en moet het daarom vooral hebben van vaartuigen die een optimale kwaliteit bieden op het gebied van veiligheid, efficiëntie en milieuvriendelijkheid, alsmede van innovaties die tot nog betere prestaties leiden. Het staat buiten kijf dat een herziene en gemoderniseerde kaderregeling nodig is om dit te bewerkstelligen, omdat deze zal kunnen zorgen voor de juiste stimulansen in de gewenste richting.

4.3 De bijgewerkte kaderregeling dient onmiddellijk te worden uitgerust met een praktisch systeem van stimuleringsmaatregelen, die het eenvoudiger moeten maken om te investeren in de bouw van nieuwe schepen of de modernisering van bestaande vaartuigen, die beter rekening houden met het milieu. Indien een dergelijk systeem niet binnen afzienbare tijd wordt ingevoerd, zal er mogelijk niet onmiddellijk economisch voordeel kunnen worden gehaald uit de vermindering van de uitstoot van NO_x, SO_x en broeikasgassen. De kaderregeling zou moeten stipuleren dat dergelijke hulp en de daarvoor toegekende middelen alleen bestemd zijn voor Europese producenten.

4.4 De op grond van de kaderregeling toegekende steun is voor elk bedrijf en voor elke regio van belang. Daarom dienen er nieuwe innovatieprojecten te worden opgezet om zo snel en doeltreffend mogelijk tegemoet te komen aan de veranderende behoeften van de markt. Om in aanmerking te komen voor steun zouden innovatieprojecten moeten voorzien in investeringen in O+O+I op het gebied van nieuwe producten, maar ook in scholing en verbetering van de vaardigheden van de werknemers in de betrokken ondernemingen. In de herziene kaderregeling moet daar rekening mee worden gehouden.

4.5 Alvorens het vraagstuk van steun voor exportkredieten uitgebreid te behandelen (zie het hoofdstuk „Bijzondere opmerkingen”), zou het EESC eerst willen benadrukken dat toegang tot financiering op concurrerende voorwaarden vaak doorslaggevend is voor het lanceren van nieuwe projecten. Vooral in Azië zijn sinds een aantal jaren steeds meer overheidsinstanties, staatsbanken en andere actoren uit de publieke sector betrokken bij de financiering vóór (*prefinanciering*) en na de levering van schepen. Er is een gereede kans dat op de korte en middellange termijn voor scheepsbouwfinanciering ook in de EU een beroep zal moeten worden gedaan op steun in de vorm van leningen of garanties van overheden en dat daarvoor ook nationale en Europese financiële instellingen, zoals de EIB (waar de problemen voor de sector zijn geconstateerd⁽³⁾) in de arm zullen worden genomen.

4.6 Sinds de kaderregeling in de EU-scheepsbouwsector voor het eerst werd vastgelegd, hebben zich een hoop structurele veranderingen voorgedaan waarmee rekening moet worden gehouden bij de formulering van de toekomstige bepalingen. Deze veranderingen kunnen als volgt worden samengevat:

- De Europese scheepsbouwsector heeft zich duidelijk gespecialiseerd en dit proces moet worden voortgezet en ondersteund.
- In het productportfolio van de Europese scheepsbouwsector is het aandeel standaardmodellen aanzienlijk verminderd.
- De internationale concurrentie is nu ook voelbaar op het punt van kleinere vaartuigen, waaronder binnenvaartschepen.

⁽³⁾ EESC-advies (PB C 18 van 19.1.2011, blz. 35).

- Terwijl de Europese scheepswerven de afgelopen tien jaar gemiddeld net zo groot zijn gebleven of iets zijn gekrompen (als gevolg van de sluiting van werven in Polen, Kroatië, Denemarken en Spanje), wordt Europa nu geconfronteerd met een enorme toename van het aantal werven in concurrerende landen (met name in Azië).
- Milieuvriendelijke producten en productieprocessen zijn een veel grotere rol gaan spelen. Deze trend moet vooral worden ondersteund door middel van noodzakelijke maatregelen tegen de uitstoot van onder meer SO_x, NO_x en broeikasgassen.
- Door de toenemende kustactiviteiten zal de Europese scheepsbouwindustrie een manier moeten zien te vinden om via haar eigen werven in de lokale vraag te voorzien.

4.7 Bij het gebruik van de in de kaderregeling voorziene steunmaatregelen komt het in grote mate aan op de houding van de lidstaten, die stelselmatig een uitgebreide voorlichtingscampagne dienen op te zetten over de mogelijkheden en voorwaarden voor het verkrijgen van staatssteun (geen subsidies!) op grond van de kaderregeling.

5. Bijzondere opmerkingen

Steun voor O+O+I

5.1 Inspanningen op het gebied van O+O+I zijn noodzakelijk om betere producten te kunnen leveren en dus succesvol te zijn op de markt. Dergelijke inspanningen zijn echter pas mogelijk als de markt bereid is om zich neer te leggen bij de **verschillende risico's** die met innovaties gepaard gaan.

5.2 Zoals de Europese werkgevers benadrukken, **zijn er in de scheepvaart aanzienlijke risico's verbonden aan de bouw van prototypen**. In tegenstelling tot de meeste andere sectoren bevatten verkoopovereenkomsten voor schepen bepalingen omtrent prestaties van het product die op het moment van ondertekening niet kunnen worden getest. Zelfs na nietige incidenten als gevolg van het gebruik van één innovatief onderdeel kan het nodig zijn om verregaande veranderingen door te voeren, hetgeen extra tijd en geld kost en de productie danig in de war kan sturen.

5.2.1 Daarbij heeft toegang tot **innovatiesteun** een positief effect op de beoordeling van de risico's van elk innovatief element in de ontwikkeling van nieuwe producten of processen. Scheepswerven kunnen zo aanvullende stappen zetten in de richting van nieuwe oplossingen waarmee ze de kansen op commerciële successen van innovatieve producten kunnen vergroten en hun O+O+I-activiteiten verder kunnen stimuleren.

5.3 Door gebruik te maken van innovatiesteun kan er meer vaart worden gezet achter bepaalde processen, hetgeen een belangrijke factor is voor de verbetering van de efficiency en het concurrentievermogen. Dit laatste is cruciaal voor het behoud

van de technologische voorsprong op het gebied van complexe en innovatieve schepen. De concurrentiepositie staat of valt met het tempo waarin innovaties worden doorgevoerd, vooral ook omdat er nauwelijks mogelijkheden zijn voor de bescherming van intellectueel eigendom in de maritieme technologie.

5.4 De Europese sociale partners die de belangen van de scheepswerven behartigen, zijn het er allemaal over eens dat – en de praktijk wijst dit ook uit – innovatiesteun duidelijk tot verbetering van de efficiency en het concurrentievermogen van de scheepsbouwsector in de EU leidt. Dankzij die steun is het eenvoudiger om nieuwe productiemethoden, technologieën en producten in te voeren en te verspreiden en om O+O+I te stimuleren. Er moet dan ook worden ingezien dat dit een geschikt beleidsinstrument is voor de EU.

5.5 Ondernemers zijn van mening dat de problemen in verband met de toepassing van de regels inzake innovatiesteun kunnen worden opgelost zonder de tekst van de kaderregeling te wijzigen. Wel zijn er enige aanpassingen nodig in de wijze waarop nationale programma's worden aangemeld. Deze hebben betrekking op de vrijstellingsdrempel voor het blokkeren van steun voor productinnovatie ten behoeve van kleine schepen en voor procesinnovatie.

5.6 Wat betreft de vraag van de Commissie of het opportuun zou zijn om innovatiesteun alleen te handhaven voor innovaties op het gebied van „groene” schepen en andere soorten innovatie hiervan uit te sluiten, is het EESC, net als de sociale partners, van mening dat dit de effectiviteit van het instrument ernstig zou aantasten. Vooral het buitengewoon positieve effect op procesinnovaties die de concurrentiepositie van de Europese industrie moeten verbeteren, zou verloren gaan. Bovendien zou er ook geen steun meer kunnen worden toegekend voor bepaalde productinnovaties, bijv. voor verbetering van de veiligheid, de bescherming en het comfort van bemanning en passagiers.

5.6.1 De steunmaatregelen die ervoor moeten zorgen dat „groene technologieën” eenvoudiger op de markt kunnen worden gebracht, zijn een belangrijk instrument en dienen in de kaderregeling te worden opgenomen als „**milieusteun**”, zulks **ter aanvulling op de innovatiesteun, maar in de vorm van een afzonderlijk instrument**.

5.7 Er moeten, net als in het geval van staatsteun voor milieubescherming, stimulansen komen om verder te gaan dan de wettelijke voorschriften. Toch is de belangstelling voor zo'n kader in de scheepsbouwsector nauwelijks gegroeid. De kaderregeling moet daarom passende en praktische bepalingen alsook vereisten voor horizontale voorschriften bevatten. Daarvoor zou het goed zijn om een beroep te doen op de voorschriften inzake milieusteun in het kader van de regels voor groepsvrijstellingen en deze te koppelen aan bepaalde vereisten met betrekking tot schepen. Op die manier zou er een effectieve bijdrage kunnen worden geleverd aan de vereenvoudiging van de EU-regelgeving inzake staatssteun voor de scheepsbouwsector.

5.8 De horizontale regelgeving op het gebied van O+O+I bevat eveneens bepalingen inzake innovatieactiviteiten, waaronder de ontwikkeling van „prototypen en proefprojecten [...] indien het prototype het commerciële eindproduct is en de productie ervan te duur is om alleen voor demonstratie- en validatiedoeleinden te worden gebruikt” (4).

5.8.1 In vergelijking met de kaderregeling voorzien deze bepalingen in een intensievere steun en komen er, in zekere zin, ook meer kosten voor steun in aanmerking. Een beperking is evenwel dat „bij commercieel gebruik van demonstratie- of proefprojecten [...] eventuele inkomsten die hieruit voortvloeien, op de in aanmerking komende kosten in mindering [worden] gebracht” (5).

5.8.2 Aangezien deze bepaling wordt toegepast in de meeste productiesectoren waar in series wordt gefabriceerd en de ontwikkelingskosten worden gecompenseerd door het grote aantal vervaardigde producten, is ze niet geschikt voor prototypeschepen.

5.9 Samenvattend stelt het EESC vast dat, **gezien het specifieke karakter van de scheepsbouwsector, horizontale regelgeving inzake O+O+I niet voldoende oplossingen biedt voor de ondersteuning van innovaties in de scheepsbouw, en dat het daarom het beste zou zijn om daartoe passende bepalingen op te nemen in de bijgewerkte kaderregeling.**

Sluitingssteun

5.10 Vanaf de invoering van de kaderregeling in 2004 tot aan het begin van de crisis kende de scheepsbouwsector een periode van grote vraag en was er dus geen reden om sluitingssteun te overwegen. Door de sterk teruglopende vraag van de afgelopen twee jaar is de situatie drastisch veranderd. De orderportefeuille van de Europese scheepsbouwsector heeft het laagste niveau in meer dan tien jaar bereikt.

5.10.1 Het EESC is daarom van mening dat met het oog op de huidige marktsituatie sluitingssteun gerechtvaardigd is (6).

5.11 Op grond van de regels voor dit type steun zouden scheepswerven een gedeeltelijke herstructurering (7) moeten kunnen doorvoeren, zonder dat ze het hele proces dat krachtens de „richtsnoeren voor redding en herstructurering” is voorgeschreven, hoeven te doorlopen. Dit model moet worden overgenomen, zodra de herziening van deze richtsnoeren is voltooid. Als het zover is, is het uiteraard niet meer nodig om er afzonderlijke regels op na te houden voor herstructureringssteun in de scheepsbouw.

(4) Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 (PB L 214 van 9.8.2008).

(5) Ibid.

(6) In onder meer Spanje zal er binnenkort voor een aantal scheepswerven een beroep worden gedaan op sluitingssteun (gedeeltelijke herstructurering).

(7) Het begrip „herstructureringssteun” is gedefinieerd in de betreffende horizontale voorschriften, die in 2012 moeten worden herzien. De verwachting is dat steun voor gedeeltelijke sluiting daar ook onder zal vallen.

Regionale steun

5.12 Indien de regionale steun behouden blijft, dienen de omvang en intensiteit daarvan in overeenstemming te worden gebracht met de regels die van toepassing zijn op grond van de richtsnoeren inzake steunmaatregelen. Er bestaat geen enkele reden of noodzaak om deze steun te beperken tot de bestaande scheepswerven. Om zijn concurrentiepositie te versterken moet de Europese scheepsbouwsector investeren in betere productie-methoden en apparatuur. Dit vereist wellicht grotere productie-eenheden, waarmee meer synergie-effecten en schaalvoordelen kunnen worden bereikt. Op grond van de bestaande regels is het moeilijk zo niet onmogelijk om regionale steun te verlenen voor dergelijke projecten.

5.13 De Aziatische landen hebben vooral door grote investeringen een stimulans gegeven aan de ontwikkeling van hun industrie. Deze investeringen konden vaak worden gedaan dankzij directe of indirecte staatssteun. De Europese regels die de ontwikkeling van de productiecapaciteit in de scheepsbouwsector beperken, hebben juist het omgekeerde effect bewerkstelligd. In plaats van het aandeel van de sector in de wereldwijde overproductie terug te dringen, zijn de scheepswerven in de EU in een zeer ongunstige positie terechtgekomen ten opzichte van de concurrenten elders in de wereld. **Er is dan ook geen enkele reden om beperkende regels in stand te houden die een vermindering van de steun voor de ontwikkeling van productiecapaciteit beogen.**

5.14 De problemen met de uitleg of toepassing van de bestaande regels voor regionale investeringssteun zijn het gevolg van het restrictieve karakter van de kaderregeling in vergelijking met de horizontale voorschriften. Door investeringssteun strikt te interpreteren en deze te beperken tot louter de bestaande scheepswerven is het toepassingsgebied van dit instrument nodeloos ingeperkt en is het gebruik daarvan ernstig bemoeilijkt.

Werkgelegenheidssteun

5.15 Het EESC is ervan overtuigd dat werkgelegenheidssteun binnen de kaderregeling moet worden gehandhaafd.

5.15.1 De lidstaten zouden vaker dan nu het geval is, een beroep moeten doen op de in de kaderregeling voorziene werkgelegenheidssteun, met name om in conjunctureel gebonden crisissituaties, wereldwijde overproductie of concurrentievervalsing door producenten uit derde landen ondersteuning te geven aan de activiteiten van hun eigen scheepswerven op het gebied van scholing en onderwijs.

Steun voor exportkredieten en ontwikkeling

5.16 Wereldwijd worden er in veel bedrijfstakken exportkredieten verstrekt door publieke exportkredietinstanties. In de sectorale overeenkomsten op OESO-niveau worden daarvoor de

internationaal erkende normen nageleefd. Deze normen worden door alle EU-lidstaten ten volle ondersteund en in de EU-regelgeving inzake staatssteun als volledig verenigbaar met de beginselen van de interne markt beschouwd.

5.17 Exportkredieten zijn een essentieel onderdeel van de financiering van scheepsbouwprojecten. Ze zijn in Europa gebaseerd op het principe van kostendekking en mogen daarom zeker niet worden beschouwd als een vorm van subsidiëring. De aan concurrentieregels gebonden verstrekking van dergelijke kredieten draagt in aanzienlijke mate bij tot de concurrentievervalsrecht van de Europese industrie. Vooral gezien de uitgebreide

financieringspakketten die andere belangrijke scheepsbouwlanden, zoals China en Korea, ter beschikking stellen, moeten de lidstaten ertoe worden aangemoedigd om hun ondernemingen van soortgelijke instrumenten te voorzien.

5.18 Het EESC acht het belangrijk dat er met behulp van de mogelijkheden van bijvoorbeeld de sectorale dialoog wordt nagegaan in hoeverre het noodzakelijk en zinvol is om in de kaderregeling naar de OESE-bepalingen te verwijzen. De sociale partners in de Europese scheepsbouwsector vinden dat, zodra de toegankelijkheid tot de bestaande exportkredieten in het gedrang komt, de beleidsmakers zich met dit vraagstuk dienen bezig te houden.

Brussel, 13 juli 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON
