



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.6.2005
COM(2005) 107 definitief

ACTIEPLAN STAATSSTEUN

**Minder en beter gerichte staatssteun: een routekaart voor de hervorming van het
staatssteunbeleid (2005-2009)**

(Raadplegingsdocument)

(door de Commissie ingediend)

{SEC(2005) 795 }

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| Inleiding | 3 |
| <i>I. Modernisering van het staatssteunbeleid in het kader van de Lissabonstrategie voor groei en banen.....</i> | <i>3</i> |
| I.1 Argumenten vóór een staatssteunbeleid: Waarom heeft de EU een staatssteunbeleid nodig? | 3 |
| I.2 Nieuwe uitdagingen voor het communautaire staatssteunbeleid | 5 |
| I.3 Hoe de nieuwe uitdagingen aan te pakken? | 6 |
| <i>II. Focussen op de hoofdprioriteiten.....</i> | <i>9</i> |
| II.1 Innovatie en O&O afstemmen op het versterken van de kennismaatschappij..... | 9 |
| II.2 Een beter ondernemingsklimaat scheppen en de ondernemingszin stimuleren | 10 |
| II.3 Investeren in menselijk kapitaal..... | 10 |
| II.4 Hoogwaardige diensten van algemeen economisch belang..... | 11 |
| II.5 Duidelijkere prioriteiten door vereenvoudiging en consolidatie..... | 11 |
| II.6 Een doelgerichter regionale-steunbeleid | 12 |
| II.7 Stimuleren van duurzame, milieuvriendelijke ontwikkeling | 13 |
| II.8 Uitbouw van moderne infrastructuur voor vervoer, energie en informatie- en communicatietechnologie | 13 |
| <i>III. Modernisering van de praktijken en procedures op het gebied van staatssteun</i> | <i>14</i> |
| III.1 Betere governance - een gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten | 14 |
| III.2 Minder bureaucratie en beter gerichte handhaving en toezicht | 15 |
| III.3 De procedureregels aanpassen aan een verruimde Europese Unie | 16 |
| III.4 Een ingrijpende herziening van de overige documenten | 17 |
| III.5 De nieuwe praktijk voor de toekomst vastleggen en evalueren..... | 18 |

INLEIDING

1. Specifieke uitdagingen maken het nodig **het staatssteunbeleid nù ingrijpend te hervormen**. Thans is het moment aangebroken om binnen de Commissie, in nauwe samenspraak met de lidstaten en belanghebbenden, de nodige impulsen te geven zodat de staatssteunregels meer bijdragen tot duurzame groei, concurrentiekracht, sociale en regionale cohesie, en milieubescherming.
2. Dit Actieplan is een **raadplegingsdocument** dat een indicatieve routekaart bevat voor de hervorming van het staatssteunbeleid in de periode 2005-2009 zoals de Commissie die in nauwe samenwerking met de lidstaten en alle belanghebbenden zal doorvoeren.
3. De diensten van de Commissie zouden al uw opmerkingen over dit Actieplan gaarne vóór 15 september 2005 ontvangen. Voorts zullen belanghebbenden ook worden betrokken bij de uitwerking van elk concreet voorstel.
4. U kunt uw opmerkingen aan de Europese Commissie zenden onder de vermelding "Hervorming staatssteun" via e-mail aan: stateaidgreffe@cec.eu.int, of per brief aan:

DG Concurrentie
Griffie Staatssteun
SPA 3 Kamer 6/5
BE-1049 Brussel
BELGIË.

I. MODERNISERING VAN HET STAATSSTEUNBELEID IN HET KADER VAN DE LISSABONSTRATEGIE VOOR GROEI EN BANEN

I.1 Argumenten vóór een staatssteunbeleid: Waarom heeft de EU een staatssteunbeleid nodig?

5. Van bij de ondertekening van het Verdrag van Rome in 1957 maakt het staatssteunbeleid integraal deel uit van het mededingingsbeleid en is het de taak van de Europese Commissie te voorkomen dat door de lidstaten verleende steun de mededinging buitensporig verstoort.
6. Het **mededingingsbeleid** is gebaseerd op het idee dat een markteconomie de beste garantie biedt om de levensstandaard in de EU in het belang van de burgers te verhogen, hetgeen een van de hoofddoelstellingen van het EG-Verdrag is. Goed functionerende markten zijn van essentieel belang zodat consumenten de producten vinden die zij willen kopen - tegen lage prijzen. Concurrentie is echter ook van groot belang om het concurrentievermogen van de Europese economie te versterken, omdat zo een klimaat wordt gecreëerd waarin doelmatige en innoverende ondernemingen op hun merites worden gewaardeerd.

7. Toezicht op staatssteun vloeit voort uit de noodzaak een **gelijk speelveld in stand te houden** voor alle ondernemingen die op de Europese interne markt actief zijn, ongeacht in welke lidstaat zij zijn gevestigd. Een bijzonder punt van zorg moet die staatssteun zijn waardoor bepaalde ondernemingen niet te rechtvaardigen selectieve voordelen krijgen, hetgeen voor de marktkrachten belemmerend of afremmend werkt bij het belonen van de meest concurrerende ondernemingen, en zodoende ten koste gaat van het Europese concurrentievermogen in het algemeen. Staatssteun kan ook de marktmacht van bepaalde ondernemingen versterken; dit is bijvoorbeeld het geval wanneer ondernemingen die geen staatssteun krijgen (bv. buitenlandse ondernemingen) hun aanwezigheid op een markt moeten terugschreeven. Voorts kan staatssteun worden gebruikt om toetredingsbarrières op te werpen. Dit soort concurrentievervalsing kan voor afnemers en klanten resulteren in hogere prijzen, lagere kwaliteit en minder innovatie.
8. Het is ook van belang zich rekenschap te geven dat **staatssteun niet gratis is**. Evenmin is staatssteun een mirakeloplossing die in een handomdraai alle problemen kan oplossen. Uiteindelijk moet de belastingbetaler staatssteun financieren. Aan staatssteun zijn ook opportunitetskosten verbonden. Ondernemingen steunen betekent dat uit andere beleidstakken middelen worden weggehaald. De middelen van de overheid zijn beperkt en zijn nodig voor talrijke essentiële taken, zoals onderwijs, gezondheidszorg, nationale veiligheid of sociale bescherming. Daarom moeten de lidstaten in volledige transparantie keuzes maken en beleidsprioriteiten vaststellen.
9. Artikel 87 van **het EG-Verdrag** verbiedt "alle steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt". Het Verdrag heeft de Commissie de taak gegeven om toe te zien op nieuwe en bestaande steunmaatregelen van de lidstaten, en zodoende ervoor te zorgen dat de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Het is de opdracht van de Commissie te garanderen dat er tussen de lidstaten een gelijk speelveld blijft bestaan, ongeacht de onderlinge verschillen die er bestaan inzake middelen en traditie wat betreft overheidsingrijpen op de markten.
10. In het Verdrag zijn uitdrukkelijk afwijkingen vastgesteld van het verbod op staatssteun ingeval de voorgestelde steunregeling een gunstige impact heeft voor de EU als geheel. Staatssteun kan met het Verdrag verenigbaar worden verklaard indien deze voldoet aan helder omschreven **doelstellingen van gemeenschappelijk belang** en de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Soms kan staatssteun immers een doelmatig instrument zijn om doelstellingen van gemeenschappelijk belang te behalen. Staatssteun kan marktfalen corrigeren, en zodoende de markten beter laten functioneren en het Europese concurrentievermogen versterken. Ook kan staatssteun bijvoorbeeld de sociale en regionale cohesie, duurzame ontwikkeling en culturele diversiteit helpen bevorderen, ongeacht of het daarbij om het aanpakken van marktfalen gaat.

11. Toch zou staatssteun alleen mogen worden gebruikt wanneer hij een geschikt instrument is om een welomschreven doelstelling te behalen, wanneer hij de juiste prikkels geeft, evenredig is en de mededinging zo min mogelijk verstoort. Daarom komt het er, bij de toetsing van staatssteun op zijn verenigbaarheid, in wezen op aan de negatieve effecten van steun op de mededinging af te wegen tegen de positieve effecten voor het gemeenschappelijk belang.
12. Gelden de horizontale staatssteunregels in beginsel voor alle sectoren, toch zijn voor bepaalde sectoren erg specifieke regels van toepassing. Gezien het bijzondere karakter van de regels voor de landbouw, de visserij, de steenkoolproductie en de transportsector, gelden voor die sectoren bijzondere regels. Zouden de beginselen zoals die in dit Actieplan worden gepresenteerd, voor alle sectoren moeten gelden, toch wordt hier niet op de kwestie van de hervorming van deze regels ingegaan. Voorts moet met de doelstellingen van het Euratom-Verdrag en de verplichtingen ten aanzien van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) rekening worden gehouden.

I.2 Nieuwe uitdagingen voor het communautaire staatssteunbeleid

13. Momenteel staat het staatssteunbeleid voor een reeks nieuwe uitdagingen, waardoor handelen nodig is. In november 2004 nog heeft de Europese Raad benadrukt dat een **nieuw elan aan de Lissabonstrategie** moet worden gegeven. In de mededeling van de Commissie aan de Voorjaarsbijeenkomst 2005 van de Europese Raad "Samen werken aan werkgelegenheid en groei. Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie" is al een nieuw Actieprogramma voor de Lissabonstrategie uitgewerkt; daarin speelt het toezicht op staatssteun een belangrijke rol.
14. De **Europese Raad** van maart 2005 heeft de lidstaten verzocht om "het algemene niveau van overheidssteun verder te verlagen, daarbij rekening houdend met mogelijke tekortkomingen van de markt. Die beweging moet gepaard gaan met een ombuiging van de steun naar ondersteuning van specifieke horizontale doelstellingen zoals onderzoek en innovatie en optimale benutting van het menselijk kapitaal. De hervorming van de regionale steun dient bovendien een hoog investeringsniveau te bevorderen en de regionale verschillen overeenkomstig de doelstellingen van Lissabon te reduceren."
15. Dankzij het staatssteunbeleid wordt de mededinging op de interne markt gevrijwaard. Bovendien is deze beleidslijn nauw verbonden met vele andere beleidsdoelstellingen van gemeenschappelijk belang, zoals diensten van algemeen economisch belang, regionale en sociale cohesie, werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling ("O&O"), milieubescherming, vrijwaring en instandhouding van de culturele diversiteit. Het staatssteunbeleid moet zelf aan andere beleidslijnen bijdragen en deze versterken, zodat het aantrekkelijker wordt om in Europa te investeren en te werken, kennis en innovatie wordt uitgebouwd ten behoeve van groei, en meer en betere banen worden geschapen.
16. De uitbreiding in 2004 had een nooit geziene omvang. Dit onderstreept dat er aanpassingen in het staatssteunbeleid en een betere governance nodig zijn om een daadwerkelijk toezicht in de verruimde Unie te garanderen.
17. Overigens deed **de toenemende complexiteit en het aantal documenten** dat de Commissie in de loop der jaren heeft goedgekeurd, de behoefte ontstaan om het

staatssteunbeleid te stroomlijnen, de aandacht op de meest verstorende vormen van steun toe te spitsen en het staatssteunbeleid ook beter voorspelbaar en gebruiksvriendelijker te maken. Zo kan ook de rechtsonzekerheid en de administratieve belasting voor zowel de Commissie als de lidstaten worden beperkt. De lidstaten moeten zich ook sterker engageren wat betreft hun verplichtingen inzake de handhaving van staatssteunregels. Ten slotte is er ook **behoefte aan grotere transparantie** en moet het staatssteunbeleid worden uitgedragen zodat ondernemingen, de academische wereld, mededingingsspecialisten, consumenten en het brede publiek nauwer betrokken raken en initiatieven nemen tegen onverenigbare steun, met name voor de nationale rechter.

I.3 Hoe de nieuwe uitdagingen aan te pakken?

18. Om de nieuwe uitdagingen aan te kunnen pakken is een grondige aanpassing van de bestaande staatssteunregels nodig, zowel inhoudelijk als wat procedures aangaat. Bij een degelijke beoordeling van de allocatie- of distributie-effecten van staatssteun moet rekening worden gehouden met de daadwerkelijke bijdrage van de steun aan gezamenlijk overeengekomen, politiek wenselijke doelstellingen. Doel is een omvattend en coherent hervormingspakket voor te stellen, dat op de volgende elementen is gebaseerd:
 - minder en beter gerichte staatssteun;
 - een verfijnde economische aanpak;
 - meer doelmatigheid op het gebied van procedures, een betere handhaving, grotere voorspelbaarheid en meer transparantie, en
 - een gedeelde verantwoordelijkheid voor de Commissie en de lidstaten: de Commissie kan de regels en praktijken op het gebied van staatssteun niet verbeteren wanneer de lidstaten haar daarbij niet daadwerkelijk steunen en zich ten volle engageren om hun verplichtingen inzake de aanmelding van steunvoornemens na te komen en de regels correct te doen toepassen.
19. De Commissie past bij het vervullen van haar verplichtingen uit hoofde van het Verdrag economische en juridische analyses toe, in sommige gevallen om te bepalen wanneer een maatregel staatssteun is (bv. toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie of bij het beoordelen of bepaalde maatregelen worden gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het belastingstelsel) en met name om te bepalen of staatssteun met het Verdrag verenigbaar kan worden verklaard. Bij het beoordelen of een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden verklaard, weegt de Commissie de positieve impact van de steun (het behalen van een doelstelling van gemeenschappelijk belang) af tegen de eventuele negatieve neveneffecten van de betrokken maatregel (verstoring van het handelsverkeer en de mededinging). Het staat aan de lidstaten om in dit verband de nodige bewijsstukken over te leggen, alvorens de voorgenomen maatregel ten uitvoer kan worden gelegd.
20. De Commissie zal verder criteria blijven ontwikkelen om steun op zijn verenigbaarheid te toetsen, met name via onderzoek van specifieke sectoren. Over het algemeen hangt de positieve impact van de steun af van een aantal factoren: i)

hoe nauwkeurig is de erkende doelstelling van gemeenschappelijk belang (of het nu gaat om sociale, regionale, economische of culturele doelstellingen) omschreven? ii) is staatssteun voor het aanpakken van het probleem geschikter dan andere beleidsinstrumenten? en iii) creëert de steun de vereiste prikkels en is hij evenredig? Hoe groot dan weer de verstoring is die de steun veroorzaakt, hangt doorgaans af van: i) de procedure voor het selecteren van de begunstigden van de steun en de aan de steun verbonden voorwaarden; ii) de kenmerken van de markt en van de begunstigden, en iii) het steunbedrag en het soort steun. Zo moet bijvoorbeeld bij reddings- of investeringssteun aan grote ondernemingen nauwlettend erop worden toegezien dat deze steun duidelijk op een doelstelling van gemeenschappelijk belang is toegespitst, omdat de impact van dergelijke steun op de mededinging en het handelsverkeer normaalgesproken aanzienlijk zal zijn.

21. Om zo goed mogelijk bij te dragen aan de Lissabonstrategie voor groei en banen die nieuw leven werd ingeblazen, zal de Commissie, waar nodig, haar **economische benadering van de toetsing van staatssteun** versterken. Een economische benadering is een instrument om bepaalde vormen van staatssteun scherper en beter **op de doelstellingen van de hernieuwde Lissabonstrategie** af te stemmen.
22. Meer gebruikmaken van een verfijnde economische benadering betekent ook zorgen voor een goede en transparantere beoordeling van de verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer die met staatssteun gepaard gaan. Deze benadering kan ook helpen wanneer wordt gekeken waarom de markt zelf niet zorgt voor het behalen van de gewenste doelstellingen van gemeenschappelijk belang - en dus na te gaan in hoeverre staatssteun aan het behalen van deze doelstellingen bijdraagt.
23. Een cruciaal element in dat verband is de **analyse van marktfalen**, zoals externaliteiten, imperfecte informatie of coördinatieproblemen, die redenen kunnen zijn **waarom de markten zelf niet zorgen voor het behalen van de gewenste doelstellingen van gemeenschappelijk belang**, met name wanneer deze van economische aard zijn. In die gevallen zal vaststellen waar precies marktfalen speelt, beter helpen beoordelen of staatssteun gerechtvaardigd en aanvaardbaar is, of staatssteun de geschikteste oplossing is en hoe de steun ten uitvoer moet worden gelegd om de gewenste doelstelling te behalen zonder de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. In dit verband moet bij investeringssteun aan grote ondernemingen nauwlettend erop worden toegezien dat deze steun op een doelstelling van gemeenschappelijk belang is toegespitst, omdat de impact van dergelijke steun op de mededinging en het handelsverkeer normaalgesproken aanzienlijk zal zijn.

Staatssteun in het kader van de Lissabonstrategie

Concurrentie is van vitaal belang om de economie doelmatig te doen functioneren, zodat Europa's groeipotentieel kan worden aangeboord - in het belang van de Europese burgers. In deze context is "doelmatigheid" de mate waarin de welvaart op een bepaalde markt of, meer algemeen, in de economie wordt geoptimaliseerd. Van **marktfalen** is dus sprake in een situatie waarin de markt niet tot een economisch doelmatige uitkomst leidt. Er zijn verschillende oorzaken voor marktfalen, met name:

- *externaliteiten*: externaliteiten doen zich voor wanneer spelers de gevolgen van hun handelen voor de andere actoren in de samenleving niet volledig in rekening brengen. Marktspelers hoeven misschien niet de volledige maatschappelijke kosten van hun handelen te betalen ("negatieve externaliteiten"), zoals bijvoorbeeld in het geval van vervuiling door industriële activiteiten. Of ze kunnen misschien niet ten volle de vruchten van hun handelen plukken ("positieve externaliteiten"), zoals bij onderzoek en innovatie;
- *collectieve goederen*: collectieve goederen zijn goederen die de samenleving ten goede komen, maar die normaalgesproken niet door de markt worden geleverd, omdat het moeilijk of onmogelijk is iemand te beletten deze goederen te gebruiken (en hem dus voor het gebruik van deze goederen te doen betalen). Dit kan het geval zijn bij landsverdediging en bij sommige publiekeomroepactiviteiten;
- *imperfecte informatie*: imperfecte informatie kan resulteren in transactiekosten, *agency costs*, moreel risico of antiselectie, die op hun beurt resulteren in ondoelmatige marktuitkomsten. Een bekend voorbeeld van imperfecte informatie is te vinden op de financiële markt, waar starters doorgaans problemen ondervinden om voldoende middelen aan te trekken;
- *coördinatieproblemen*: het kan ook zijn dat markten niet doelmatig functioneren wanneer er tussen de spelers op de markt een coördinatieprobleem is. Coördinatieproblemen kunnen bijvoorbeeld spelen bij het vastleggen van normen, bij transportinfrastructuur of op het gebied van innovatie;
- *marktmacht*: een andere reden waarom de markt geen doelmatige uitkomst kan opleveren, is het bestaan van marktmacht, bijvoorbeeld in een monopoliesituatie.

Wanneer de markten geen economische doelmatigheid bereiken, willen lidstaten of de Unie misschien ingrijpen en het marktfalen aanpakken. Sommige van de zo-even genoemde situaties kunnen onder meer door regulering worden verholpen. In bepaalde gevallen kunnen lidstaten evenwel overwegen om staatssteun in te zetten. Een belangrijk argument dat vóór staatssteun pleit, is dan ook het bestaan van marktfalen.

Toch is het niet voldoende dat staatssteun op marktfalen is afgestemd. Vooraleer te grijpen naar staatssteun - die meestal slechts de op één na beste optie is om tot een optimale middelenallocatie te komen - moet ook worden nagegaan of andere, minder versturende maatregelen het marktfalen kunnen corrigeren. Staatssteun moet het geschikte beleidsinstrument zijn en moet zodanig zijn ontwikkeld dat het marktfalen daarmee daadwerkelijk wordt aangepakt, waarbij de steun een stimulerend effect creëert en tegelijk toch evenredig is. Daarnaast mag staatssteun de mededinging niet zodanig verstoren dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

In het kader van de nieuw leven ingeblazen Lissabonstrategie heeft de Europese Raad de lidstaten verzocht aandacht voor marktfalen te hebben. Daarnaast moeten ook inspanningen worden geleverd om sociale en economische cohesie en duurzame ontwikkeling te garanderen.

II. FOCUSSEN OP DE HOOFDPRIORITEITEN

II.1 Innovatie en O&O afstemmen op het versterken van de kennismaatschappij

24. Of Europa zich in de toekomst economisch kan blijven ontwikkelen, hangt af van de vraag of het in staat is hoogwaardige, innoverende en onderzoeksgebaseerde sectoren zodanig uit te bouwen en te laten uitgroeien dat zij internationaal met de besten kunnen concurreren. Deze voorrang voor kennis en innovatie kreeg duidelijke ruggesteun in de mededeling aan de Voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad.
25. In dit kader zal de Commissie in 2005 een **mededeling betreffende staatssteun en innovatie** goedkeuren waarin de noodzaak en de mogelijkheden zullen worden onderzocht voor een aanpassing van de bestaande regels, om zo de nodige randvoorwaarden te scheppen die innovatie in de EU stimuleren. Deze zal een aanvulling zijn op het kaderprogramma Concurrentievermogen en Innovatie. Innovatie houdt verband met een proces waarbij kennis en technologie, niet zonder enig risico, worden samengebracht met het benutten van marktkansen voor nieuwe of betere producten, diensten en zakelijke processen - ten opzichte van hetgeen al op de gemeenschappelijke markt beschikbaar is. Dit proces kan worden verstoord door marktfalen (meestal externaliteiten, collectieve goederen en imperfecte informatie die resulteren in ondoelmatige verspreiding, onvoldoende financiering en mismatch op de arbeidsmarkt). Staatssteun kan gerechtvaardigd zijn wanneer de prikkel om te innoveren moet worden versterkt en wanneer de steun niet resulteert in het wegdrukken van particuliere initiatieven of in oneerlijke concurrentie.
26. De Commissie heeft in haar vademecum over innovatie laten zien dat er al een aantal mogelijkheden bestaat om steun toe te kennen met het oog op het aanpakken van marktfalen dat een hinderpaal voor innovatieactiviteiten vormt. Toch is gebleken dat de regels nog verder konden worden verbeterd. Er zullen nog andere mogelijkheden worden onderzocht met het oog op maatregelen die de innovatie fors kunnen stimuleren - in het gemeenschappelijk belang. Zo zal er bijvoorbeeld bijzondere aandacht gaan naar de specifieke situatie van de kleine en middelgrote ondernemingen ("KMO's"), naar de rol van bemiddelingsbedrijven (bv. clusters, technologiecentra) en naar hooggeschoolde onderzoekers die op innovatiegebied actief zijn. De specifieke wijzigingen die in de mededeling worden voorgesteld, zullen daarna worden meegenomen bij de herziening van de desbetreffende regelgeving.
27. Voorts zal de Commissie de communautaire **kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling** aanpassen in het licht van de Lissabon- en Barcelonadoelstellingen. Bij deze herziening zal ook worden getracht meer rekening te houden met de prioriteiten van het communautaire O&O-beleid, zoals het bevorderen van grensoverschrijdende onderzoeksamenwerking, publiek-private samenwerking ("PPS") op onderzoekgebied, verspreiding van de onderzoekresultaten en belangrijke onderzoekprojecten van gemeenschappelijk Europees belang. O&O-steun kan lidstaten in staat stellen marktfalen aan te pakken en het bedrijfsleven de juiste prikkels te geven om meer in O&O te investeren. De Commissie zal haar herziening van de kaderregeling baseren op een aanpak waarin een interactief industrieel innovatieproces beter is weerspiegeld en waarbij ook permanente feedback vanuit de markt mee in rekening kan worden genomen.

28. Ook moet de kaderregeling rekening houden met het toenemende belang van publiek-private samenwerking op O&O-gebied. Meer bepaald moet de kaderregeling de nodige regels bevatten voor onderzoeksamenwerking, met inbegrip van de eigendom van, toegang tot en exploitatie van de intellectuele-eigendomsrechten die via dergelijke projecten worden verkregen. Een andere vraag die bij deze herziening aan bod zal moeten komen, is de vraag of steun voor verspreiding van kennis noodzakelijk is. Voorts zal de Commissie ook nagaan of het toepassingsbereik van de kaderregeling moet worden uitgebreid naar soorten steun ten behoeve van bepaalde innoverende werkzaamheden die nog niet onder de bestaande kaderregelingen, richtsnoeren of verordeningen vallen, om zo tot een **kaderregeling inzake staatssteun voor O&O en innovatie** te komen. Daarnaast zal de Commissie, indien op basis van ervaring heldere en algemene verenigbaarheidscriteria kunnen worden vastgesteld, bepaalde steunmaatregelen vrijstellen van de verplichting tot aanmelding bij de Commissie.

II.2 Een beter ondernemingsklimaat scheppen en de ondernemingszin stimuleren

29. Er moeten dringend maatregelen worden genomen om het ondernemingsklimaat te verbeteren, met name door de totale administratieve belasting te verminderen, de vereenvoudiging en de kwaliteitsverbetering van wet- en regelgeving, de snelle opstart van nieuwe ondernemingen te bevorderen en een klimaat te creëren dat ondernemingsvriendelijker is.
30. Om de snelle opstart van nieuwe ondernemingen te bevorderen zal de Commissie de **mededeling "staatssteun en risicokapitaal"** herzien. Doel van deze herziening is bij te dragen aan het scheppen van een ondernemingscultuur en investeringen in de vorm van risicokapitaal nog meer aan te moedigen, met name ten behoeve van starters en jonge innoverende KMO's, wanneer daarmee concreet marktfalen kan worden aangepakt. Meer bepaald zal de Commissie bezien of de regels verder moeten worden versoepeld om rekening te kunnen houden met diversiteit, met name wat betreft de omvang van de "vrijplaatsen" voor investeringstranches waarvoor een zogenaamde "equity-gap" geacht wordt te bestaan.

II.3 Investeren in menselijk kapitaal

31. Het behalen van een hoog niveau van werkgelegenheid, duurzame groei en economische en sociale cohesie behoren tot de grote doelstellingen van de Gemeenschap. De Europese Werkgelegenheidsstrategie, die een van de hoekstenen van de vernieuwde Lissabonstrategie is, wil een hoog niveau van werkgelegenheid stimuleren en de ervaring, de opleiding en het aanpassingsvermogen van werknemers versterken. Daartoe zijn forse investeringen in menselijk kapitaal vereist. In dat verband is staatssteun te rechtvaardigen wanneer deze dient om werkgevers de juiste prikkels te geven zodat zij meer werknemers in dienst nemen, met name uit die groepen die het moeilijk hebben om tot de arbeidsmarkt toe te treden en er te blijven aan deelnemen, en om werknemers een geschikte opleiding te geven. Voorts is het van cruciaal belang dat de inzetbaarheid en de competenties van werknemers en ondernemingen in het algemeen worden versterkt en dat de kwaliteit van onderwijs en opleiding wordt verbeterd. Dat zijn immers de hefboomen die de EU in staat stellen sneller en beter te anticiperen op en aanzetten te geven voor economische veranderingen, en deze veranderingen ook te absorberen.

32. De groepsvrijstellingsverordeningen voor opleiding en werkgelegenheid lopen beide eind 2006 af. De Commissie wil deze groepsvrijstellingsverordeningen vereenvoudigen en consolideren in het kader van één algemene groepsvrijstellingsverordening, met inachtneming van de beginselen zoals die zo-even werden uiteengezet.

II.4 Hoogwaardige diensten van algemeen economisch belang

33. Het aanbieden van **diensten van algemeen economisch belang** die efficiënt en van hoge kwaliteit zijn, is een van de belangrijkste onderdelen van de Europese welvaartstaat en is van cruciaal belang om sociale en territoriale cohesie te verzekeren (ook op het gebied van onderwijs, opleiding en cultuur) en de burger in staat te stellen daadwerkelijk zijn rechten als burger uit te oefenen. Hoogwaardige diensten van algemeen economisch belang dragen ook bij tot het concurrentievermogen van de Europese economie. Lidstaten beschikken over een ruime marge om te beslissen of en hoe zij het verrichten van diensten van algemeen economisch belang financieren. Om echter concurrentievervalsing te vermijden moeten de toegekende compensaties zodanig zijn uitgewerkt dat het haalbaar is de publieke opdracht uit te voeren, zonder dat zulks resulteert in 'overcompensatie' en buitensporige concurrentievervalsing.
34. In het witboek over diensten van algemeen belang werd aangekondigd dat de Commissie wetgevingsteksten zou goedkeuren die voor de toepassing van dit beginsel meer houvast moeten bieden. Om de rechtszekerheid te vergroten zal de Commissie een beschikking op grond van artikel 86, lid 3, geven en richtsnoeren bekendmaken waarin zij nader zal aangeven onder welke voorwaarden compensaties voor de openbare dienst staatssteun vormen die met het Verdrag verenigbaar is. In de beschikking van de Commissie zal voor beperkte compensaties ontheffing worden verleend van de verplichting tot aanmelding. Ook zullen bijzondere voorwaarden gelden voor ziekenhuizen en woningcorporaties. Ten slotte zal de Commissie de transparantierichtlijn aanpassen om rekening te houden met de ontwikkeling van de rechtspraak van de communautaire rechtscolleges.

II.5 Duidelijkere prioriteiten door vereenvoudiging en consolidatie

35. Om voor betere governance te zorgen en om de toekenning van met het Verdrag verenigbare steun te vereenvoudigen, zal de Commissie een **algemene groepsvrijstellingsverordening** goedkeuren om bepaalde soorten steun vrij te stellen van de verplichting tot aanmelding bij de Commissie. Deze verordening zal zijn gebaseerd op het beginsel dat het staatssteunbeleid zich moet toespitsen op de meest versturende vormen van steun en dat heldere 'positieve' en 'negatieve' prioriteiten moeten worden vastgesteld.
36. Met de machtigingsverordening heeft de Raad de Commissie gemachtigd tot het verlenen van vrijstelling aan bepaalde sectoren waarvoor de Commissie algemene verenigbaarheidscriteria kan vaststellen, zodat deze criteria in alle lidstaten op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd. De Commissie is bevoegd om, onder bepaalde voorwaarden, steun vrij te stellen ten behoeve van KMO's, O&O, milieubescherming, werkgelegenheid, opleiding en regionale ontwikkeling. De Commissie wil de bestaande groepsvrijstellingsverordeningen (opleiding, KMO's en werkgelegenheid) **vereenvoudigen en consolideren** tot één enkele algemene

groepsvrijstellingsverordening, waarin ook een **ruimer aantal vrijstellingen** zouden worden opgenomen, met name wat betreft steun ten behoeve van KMO's en O&O. Voor steunvormen die helder zijn te omschrijven, zou een groepsvrijstelling kunnen gelden, terwijl voor andere steunvormen die vooraf niet precies zijn af te bakenen, richtsnoeren een soepeler instrument kunnen zijn.

37. De Commissie overweegt ook bepaalde categorieën steun te integreren, zoals regionale en milieusteun en reddingssteun, waarbij tegelijk ook de problemen die door cumulering van verschillende soorten steun rijzen, worden aangepakt. Voorts zal de Commissie ook onderzoeken of, op basis van economische analyse en van haar eigen ervaring, grotere steunbedragen kunnen worden vrijgesteld dan thans het geval is. Dit zal echter pas mogelijk zijn indien de lidstaten blijk geven van grotere verantwoordelijkheidszin bij de **naleving van de regels en criteria** die in de groepsvrijstellingsverordeningen zijn vastgesteld.
38. Daarnaast komt er een verhoging van het plafond waaronder lidstaten zonder verdere specifieke vereisten **de-minimissteun** kunnen toekennen, om zodoende rekening te houden met de ontwikkeling van de economie.

II.6 Een doelgerichter regionale-steunbeleid

39. Zoals duidelijk werd aangegeven in de mededeling aan de Voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad, wil de Commissie zich ten volle engageren voor duurzame ontwikkeling en de modernisering en uitbouw van het Europese sociale model. Dit engagement geldt ook het staatssteunbeleid.
40. In dit kader is met name cohesie een belangrijk onderdeel van de Lissabon-strategie: de ongelijkheid tussen de regio's in Europa afbouwen is een factor van stabiliteit en biedt een enorm groeipotentieel. Het verleden heeft geleerd dat er bij uitbreidingen ruimte is voor een ontwikkeling waarbij zowel rijkere als armere regio's te winnen hebben. Het staatssteunbeleid kan tot een dergelijke positieve uitkomst bijdragen, door een nefaste subsidierace tussen de regio's te voorkomen en door de juiste prikkels te creëren voor groei en banen - zowel in de minst ontwikkelde gebieden als daarbuiten.
41. Het beleid van de Commissie inzake regionale steun moet worden geactualiseerd om rekening te houden met de ontwikkelingen in de zeven jaar sinds de goedkeuring van de laatste richtsnoeren in 1998, en met name de uitbreiding. De Commissie is begonnen met een herziening van de **communautaire richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen**, en is voornemens de **multisectorale kaderregeling voor regionale steun aan grote investeringsprojecten** daarin te integreren. Bij deze herziening zal rekening worden gehouden met het Derde Cohesieverslag, waarin werd voorgesteld om in de toekomst het cohesiebeleid te organiseren rond drie belangrijke doelstellingen: a) convergentie; b) regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid, en c) Europese territoriale samenwerking. Deze doelstellingen liggen ook aan de basis van de voorstellen van de Commissie voor de verordeningen betreffende de Structuurfondsen.
42. Wil investeringssteun aan grote ondernemingen doeltreffend blijven voor het bevorderen van het algemene concurrentievermogen op de lange termijn door een afbouw van de regionale verschillen, dan moet hij spaarzaam worden ingezet.

Daarom zou dit soort steun vooral op de minst ontwikkelde regio's kunnen worden toegespitst.

43. Regionale steun moet echter worden gezien in samenhang met de mogelijkheden die deze mededeling wil voorstellen om steun voor horizontale doelstellingen toe te kennen, met name voor steun die directer verband houdt met het verwezenlijken van de Lissabonagenda. Daartoe moet worden onderzocht of en in welke mate de regionale toeslagen uit de huidige horizontale documenten behouden moeten blijven.
44. De Commissie zal ook onderzoeken welk volume steun buiten de minst ontwikkelde gebieden te rechtvaardigen valt, wat de verschillen in steunpeil zouden moeten zijn, welk soort onderneming in aanmerking moet komen en voor welke categorie steun. Een en ander zal de lidstaten voldoende soepelheid bieden om op nationaal niveau hun beleid te ontwikkelen ter bevordering van regionaal concurrentievermogen, werkgelegenheid en Europese territoriale samenwerking, en toch de algemene doelstelling van "meer en beter gerichte steun" te halen.

II.7 Stimuleren van duurzame, milieuvriendelijke ontwikkeling

45. Milieubescherming is op zich van cruciaal belang. Het kan voor Europa ook een concurrentievoordeel gaan vormen, doordat kansen worden geboden voor innovatie, nieuwe markten en een versterkt concurrentievermogen door doelmatig gebruik van en investeringen in hulpbronnen.
46. De **communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu** blijft tot 2007 van kracht. In 2005 zal de Commissie beginnen te bestuderen hoe beter kan worden ingespeeld op de uitdagingen en kansen die duurzame ontwikkeling creëert, zoals die in de Lissabon-strategie en de strategie voor duurzame ontwikkeling zijn uitgetekend. Met name is het de bedoeling ervoor te zorgen dat de milieukosten volledig worden geïnternaliseerd. Meer bepaald zal de Commissie, in de lijn van het Actieplan voor de Europese Unie inzake Milieutechnologieën (ETAP), milieu-innovatie en verbetering van de productiviteit via milieu-efficiëntie proberen te stimuleren. In het kader van de algemene groepsvrijstellingsverordening kunnen mogelijk ook bepaalde maatregelen worden vrijgesteld van de verplichting tot het aanmelden van steun.

II.8 Uitbouw van moderne infrastructuur voor vervoer, energie en informatie- en communicatietechnologie

47. Het Lissabonactieplan benadrukt dat moderne infrastructuur voor vervoer, energie en informatie- en communicatietechnologie op het hele grondgebied van de EU een voorafgaande voorwaarde is om de vruchten van een hernieuwde Lissabon-strategie te kunnen plukken. Daarom wordt lidstaten gevraagd hun beloften gestand doen wat betreft investeringen in vervoer- en energienetwerken. Voor de aanleg van infrastructuur doen lidstaten in toenemende mate een beroep op publiek-private samenwerking ("PPS"). Daarom is het van belang dat er heldere staatssteunregels zijn voor de beoordeling van overheidsmiddelen die met dergelijke PPS gepaard gaan. Meer algemeen worden, door de recente openstelling van markten die vroeger door de Staat werden gecontroleerd, overheidsinstanties in toenemende mate op een aantal markten actief. Zulks doet mogelijk juridische vragen rijzen in hoeverre de

staatssteunregels van toepassing zijn. De Commissie zal nagaan in hoeverre zij over dit soort vragen aanwijzingen moet geven.

III. MODERNISERING VAN DE PRAKTIJKEN EN PROCEDURES OP HET GEBIED VAN STAATSSTEUN

III.1 Betere governance - een gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten

48. Momenteel vertonen **de praktijken en procedures** in het staatssteunbeleid een aantal **tekortkomingen**, die zich met name vertalen in de lange doorlooptijd van zaken. In bepaalde mate zijn de talrijke verplichtingen uit hoofde van de procedureverordening, Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad (bv. verplichtingen inzake talen en publicatie) daarvan de oorzaak. En als er niets wordt ondernomen, zal deze doorlooptijd door de uitbreiding nog toenemen. Langere doorlooptijden zijn duidelijk een onaanvaardbare uitkomst, zeker wanneer men bedenkt dat er een evenwicht moet kunnen worden gevonden tussen de duur van de procedure en het garanderen van een daadwerkelijk toezicht, zonder daarbij de rechten van derden in het gedrang te brengen.
49. Voorzover zulks **binnen de huidige procedureverordeningen** mogelijk is, zal de Commissie op korte termijn haar interne praktijken en administratief functioneren verbeteren, en doelmatigheid, handhaving en toezicht versterken. Of een en ander succes heeft, hangt ook af van de praktijken in de lidstaten. Daarom zouden ook de lidstaten inspanningen moeten leveren met het oog op een verbetering van de doelmatigheid, transparantie en tenuitvoerlegging van hun staatssteunbeleid.
50. De Commissie zal nagaan of zij **richtsnoeren met goede praktijken** kan publiceren, na raadpleging van de lidstaten en het brede publiek over de vraag hoe procedures kunnen worden verbeterd met het oog op een beter functionerend toezicht op staatssteun. Met name zal zij tot beter voorspelbare termijnen proberen te komen, tussenstappen in de procedure proberen uit te schakelen en zorgen voor grotere transparantie door meer informatie via internet beschikbaar te stellen. Ook zal de Commissie aanmeldingen van een hogere kwaliteit proberen te stimuleren en het indienen van onvolledige aanmeldingen ontmoedigen door systematischer gebruik te maken van het bevel tot het verstrekken van inlichtingen (waarbij lidstaten worden gelast binnen een bepaalde termijn volledige informatie te verschaffen). Zo zullen ook de termijnen kunnen worden ingekrompen.
51. De Commissie is bevoegd om voor staatssteun nadere regels goed te keuren, maar of deze regels en procedures met succes worden toegepast, hangt in ruime mate van de lidstaten af. In het kader van de uitbreiding vond de toetsing van steunmaatregelen plaats door operationeel onafhankelijke toezichthouders in de nieuwe lidstaten. Dit is een waardevolle ervaring gebleken die moet worden meegenomen bij het onderzoek naar verdere samenwerking tussen de Commissie en alle lidstaten. In dit verband zal de Commissie onderzoeken of **onafhankelijke autoriteiten** in de lidstaten een rol kunnen spelen, hetgeen de handhavingstaak van de Commissie op het gebied van staatssteun kan vereenvoudigen (opsporen en voorlopige terugvordering van onrechtmatige steun, tenuitvoerlegging van terugvorderingsbeschikkingen).

III.2 Minder bureaucratie en beter gerichte handhaving en toezicht

52. Richtsnoeren met goede praktijken zullen, samen met de algemene groepsvrijstellingsverordening en de verhoogde de-minimisdrempel, naar verwachting ervoor zorgen dat zowel de tijd die nodig is vooraleer de Commissie tot een besluit komt, als de administratieve belasting voor de lidstaten afnemen. Maar **de lidstaten moeten een actievere rol gaan spelen** om te garanderen dat de vrijstellingsvoorwaarden volledig worden nageleefd en dat de nodige informatie in overeenstemming met de desbetreffende regels wordt bijgehouden, zodat de Commissie bij twijfel of na een klacht de steun op zijn verenigbaarheid kan toetsen.
53. De doelmatigheid en de geloofwaardigheid van het toezicht op staatssteun vooronderstellen een **gedegen handhaving** van de beschikkingen en besluiten van de Commissie, met name wat betreft de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun. Uit recente ervaring is gebleken dat de tenuitvoerlegging door de lidstaten van terugvorderingsbeschikkingen niet bevredigend verloopt en ook dat voorwaardelijke of positieve beschikkingen soms niet correct door de lidstaten worden ten uitvoer gelegd. Daarom zal de Commissie:
- tot een snellere en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van terugvorderingsbeschikkingen proberen te komen, hetgeen voor alle begunstigden een gelijke behandeling zal garanderen. Daartoe zal de Commissie nauwer toezicht houden op de tenuitvoerlegging door de lidstaten van de terugvorderingsbeschikkingen. Terugvordering dient in overeenstemming met de nationale procedures plaats te vinden. Maar wanneer de terugvordering niet onverwijld en daadwerkelijk lijkt plaats te vinden, zal de Commissie, op grond van artikel 88, lid 2, en de artikelen 226 en 228 van het Verdrag, actiever gaan optreden;
 - meer transparantie eisen in de algemene beginselen van het toezicht op staatssteun en nagaan of op het gebied van staatssteun een netwerk van autoriteiten of contactpunten moet worden uitgebouwd, om de informatiestroom en uitwisseling van goede praktijken te faciliteren, en
 - zich een pleitbezorger tonen van en zorgen voor meer bewustmaking en begrip voor het toezicht op staatssteun op alle niveaus, om de steunverlenende autoriteiten te helpen maatregelen uit te werken die met de Verdragsregels in overeenstemming zijn.
54. De Commissie zal haar **toezicht versterken op de naleving** door de lidstaten van de voorwaarden die in staatssteunbesluiten en -beschikkingen zijn vastgelegd, met inbegrip van de bepalingen van de groepsvrijstellingsverordeningen. Ook zal zij de lidstaten aanzetten tot benchmarking om zich ervan te vergewissen dat de staatssteun zijn doelstelling bereikt en de meest geschikte overheidsmaatregel is voor een bepaalde doelstelling. Dit zou kunnen gebeuren in partnerschap met de nationale rekenkamers.
55. De Commissie zal zich ook een **pleitbezorger van het staatssteunbeleid** tonen om alle betrokkenen ertoe aan te zetten dat de regels inzake staatssteun ten volle worden nageleefd. Artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag is rechtstreeks toepasselijk en verleent de nationale rechter de bevoegdheid onrechtmatig toegekende steun op te

schorten en voorlopig terug te vorderen nog vóór deze door de Commissie is goedgekeurd. Particuliere acties voor de nationale rechter kunnen dus voor meer discipline op het gebied van staatssteun zorgen. Ook zou er een grotere bewustmaking kunnen plaatsvinden van accountants van ondernemingen, nationale markttoezichthouders en nationale rekenkamers. Met het oog daarop heeft de Commissie een studie aangevat over twee belangrijke aspecten van de handhaving van staatssteunregelgeving op het nationale niveau: de rol van de nationale rechter bij de bescherming van de rechten van belanghebbenden, met name concurrenten van de begunstigen van onrechtmatige steun, en het afdwingen op nationaal niveau van negatieve beschikkingen, met name wanneer deze een verplichting tot terugvordering bevatten.

56. Een ander domein waar **de nationale rechter** een grotere rol kan spelen, is het nagaan of maatregelen die worden geacht onder een groepsvrijstellingsverordening te vallen of de de-minimisdrempel te onderschrijven - en die dus niet bij de Commissie zijn aangemeld - daadwerkelijk aan de desbetreffende criteria voldoen. Zonodig zal de Commissie overwegen de mededeling betreffende samenwerking tussen nationale rechterlijke instanties en de Commissie op het gebied van staatssteun te herzien, en met name de vraag of het toepassingsbereik ervan tot andere nationale instanties kan worden uitgebreid.

III.3 De procedureregels aanpassen aan een verruimde Europese Unie

57. De Commissie zal alle mogelijke initiatieven onderzoeken om de administratieve kosten te verlagen en de procedureregels te verbeteren, vooral om de termijnen voor het afhandelen van zaken waarin de Commissie de procedure heeft geopend, te beperken, om een duidelijke stimulus te geven de verplichting tot aanmelding van steun na te leven en om te komen tot meer doelmatigheid en een beter toezicht en een betere handhaving. In dit verband is de Commissie voornemens om in 2007 een raadplegingsdocument in te dienen dat met de lidstaten zal worden besproken, en dat in een **voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad (de procedureverordening)** kan resulteren.
58. Daarbij vallen onder meer de volgende opties te overwegen:
- om **tijd te besparen en de transparantie te vergroten** kan de Commissie het gebruik van internet verruimen. De Commissie kan zich ook ertoe verbinden haar onderzoek binnen een kortere termijn af te ronden, mits de lidstaten goed meewerken, procedures worden ingeleid in het geval van twijfel, en negatieve beschikkingen kunnen worden gegeven wanneer alle relevante informatie niet binnen een bepaalde termijn is ingediend. Daarnaast kunnen administratieve procedures en taalkundige kwesties zoals eisen inzake vertaling, worden herzien;
 - om **er voor te zorgen dat steunmaatregelen naar behoren worden aangemeld** zou het toepassingsbereik van het bevel tot het verstrekken van inlichtingen zodanig kunnen worden verruimd dat niet-aangemelde steun systematisch tijdelijk wordt teruggevorderd. Voor niet-aangemelde maatregelen valt te denken aan de invoering van een soort afschrikkingsmechanisme voor lidstaten. Zo kan bijvoorbeeld op geregelde tijdstippen het trackrecord van lidstaten op het gebied van aanmeldingen worden onderzocht. Mocht blijken dat een lidstaat zijn staatssteun niet naar behoren aanmeldt, dan kan de Commissie uit hoofde van de

artikelen 226 en 228 van het Verdrag procedures wegens niet-nakoming inleiden en sancties eisen;

- om **tot meer doelmatigheid te komen** kan de bespreking en uitwerking van dienstige maatregelen sterker worden geformaliseerd. Ook kan de Commissie de raadpleging van markspelers en het verzamelen van relevante sectorale informatie versterken door middel van nieuwe instrumenten waarmee additionele onderzoeksbevoegdheden worden toegekend. Ook kan worden gedacht aan een schriftelijke procedure voor het Adviescomité inzake overheidssteun.

59. Daarnaast zal de Commissie nagaan of het toepassingsbereik van **Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad** moet worden verruimd zodat de Commissie wordt **gemachtigd** groepsvrijstellingen te verlenen voor verdere soorten maatregelen, zoals steun om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen. In dat verband is de Commissie voornemens de rol en het gebruik van groepsvrijstellingen, richtsnoeren en kaderregelingen te verhelderen; daarbij zal zij ook nagaan of de groepsvrijstellingen niet alleen een gunstig effect kunnen krijgen (zoals thans het geval is), maar in sommige gevallen ook een ongunstig effect. Dit zou inhouden dat sommige criteria voor de vrijstelling van de aanmeldingsverplichting ook criteria voor de verenigbaarheid van steun zouden zijn, hetgeen de nationale jurisdicties in staat zou stellen groepsvrijstellingen rechtstreeks toe te passen - door bepaalde steun verenigbaar dan wel onverenigbaar te verklaren.

III.4 Een ingrijpende herziening van de overige documenten

60. De Commissie heeft onderzocht of elk individueel Commissiedocument in verband met de toekenning van staatssteun moet worden herzien. In de laatste fase van de hervorming is het de bedoeling dat de Commissie de overige documenten, waar nodig, herziet zodat in alle staatssteuninstrumenten dezelfde beginselen coherent en over de hele lijn worden toegepast.

61. In dat verband zal de Commissie de mededeling betreffende de kortlopende exportkredietverzekering en de methode voor het vaststellen van de referentie- en disconteringspercentages herzien. Vooraleer de nieuwe richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun die in 2004 werden bekendgemaakt, in 2009 aflopen, zal de Commissie bestuderen of sommige van de bestaande bepalingen van deze richtsnoeren moeten worden veranderd. Met name zal zij daarbij rekening houden met de verschuivingen binnen het beleid voor regionale steun, de verhouding met uiteenlopende nationale insolventieprocedures en de regels voor de sociale bescherming van werknemers in ondernemingen die worden geherstructureerd.

62. Media, audiovisuele diensten, creatieve sectoren en de cultuursector als geheel hebben nog een groot potentieel wat betreft innovatie, concurrentiekracht, groei en het scheppen van banen. Zij vormen ook de sleutel tot het behoud en het bevorderen van de rijke culturele en taalkundige diversiteit in de EU. Bij haar onderzoek van staatssteunvraagstukken in deze sector houdt de Commissie ten volle rekening met de desbetreffende Verdragsbepalingen (met name artikel 151, lid 4, en artikel 87, lid 3, onder d)) en het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte protocol betreffende het openbare omroepstelsel in de lidstaten, hetgeen ook de weerspiegeling is van het bijzondere belang dat het brede publiek aan deze activiteiten hecht. In dat verband zal de Commissie haar **mededeling betreffende de toepassing van de regels inzake**

staatssteun op openbare omroepen opnieuw bezien. Met name de ontwikkeling van nieuwe digitale technologie en van internetgebaseerde diensten heeft nieuwe vragen doen rijzen in verband met de omvang van de publiekeomroepactiviteiten. Ook zal zij nagaan of de **mededeling over bepaalde juridische aspecten in verband met cinematografische en andere audiovisuele werken** moet worden herzien. Daarnaast kan de Commissie, mede gebruikmakend van haar ervaring op dit gebied, de Raad verzoeken het toepassingsbereik van de machtigingsverordening te verruimen, zodat ook filmproductie voor een *groepsvrijstelling* in aanmerking komt.

63. Voorts zal de Commissie in ruimer verband nadenken over de wijze waarop aan ondernemingen staatssteun wordt verleend. Sommige steunmaatregelen zijn transparanter dan andere; sommige zijn ook directer toegespitst op precieze doelstellingen. Dit doet vragen rijzen naar de doelmatigheid en de verstorende effecten van verschillende soorten steun. Daarom zal de Commissie een **raadplegingsdocument over het steunbestanddeel in verschillende vormen van steun** publiceren, om de standpunten van lidstaten en ondernemingen te verzamelen. Uit deze raadpleging mag dan hopelijk blijken of de Commissie ten aanzien van bepaalde vormen van steun systematisch strenger moet zijn dan voor andere vormen van steun.
64. In aanvulling op deze algemene reflectie zal de Commissie ook haar **mededeling betreffende staatssteun in de vorm van garanties** herzien om haar ervaring terzake daarin te verwerken en om na te gaan of de huidige regels en criteria moeten worden aangepast. In datzelfde verband zal de Commissie ook nagaan of haar in 1998 gepubliceerde **mededeling over de toepassing van de staatssteunregels op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen** moet worden herzien, waarbij zij met name onderzoekt of deze maatregel tot indirecte belastingen moet worden uitgebreid.
65. Ten slotte zal de Commissie ook beslissen of er nog steeds een **kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw** nodig is, dan wel of voor deze sector gewoon de horizontale regels kunnen gelden.
66. Wanneer naar verwachting in juni 2005 overeenstemming wordt bereikt over een nieuwe Raadsverordening betreffende plattelandsontwikkeling, zal de Commissie een herziening aanvatten van de bestaande specifieke maatregelen voor **staatssteun in de landbouwsector**. Ontwerp-voorstellen zullen tijdig worden gepresenteerd zodat ze in 2006 formeel kunnen worden goedgekeurd en vanaf 1 januari 2007 van kracht zijn.

III.5 De nieuwe praktijk voor de toekomst vastleggen en evalueren

67. Wanneer de Commissie deze omvattende herziening van het staatssteunbeleid zal hebben afgerond, zal zij een evaluatie uitvoeren, om ervoor te zorgen dat de nieuwe regels en praktijken in het staatssteunbeleid naar behoren functioneren - in het belang van de Europese burgers. Zo nodig, zullen nieuwe initiatieven worden voorgesteld.
68. In figuur 1 wordt een routekaart 2005-2009 uitgetekend, met een indicatieve indeling in drie fasen.

Figuur 1: Routekaart 2005 -2009 (indicatief)

| Wijzigingen | 2005/2006 | 2007/2008 | 2009 |
|-------------------------------|---|--|--|
| Ten gronde | Routekaart hervorming staatssteunbeleid 2005-2009 Richtsnoeren regionale steun Algemene groepsvrijstellingsverordening (KMO's, werkgelegenheid, opleiding, O&O, de-minimis, regionale steun, milieubescherming) Mededeling referentiepercentages Richtsnoeren O&O- en innovatiesteun Mededeling kortlopende exportkredietverzekering Mededeling risicokapitaal Beschikking en richtsnoeren diensten algemeen economisch belang en doorzichtigheidsrichtlijn Richtsnoeren milieusteun Kaderregeling staatssteun scheepsbouw | Beoordeling/aanpassing richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun Mededeling staatssteun in de vorm van garanties Mededeling betreffende directe belastingen ondernemingen Mededeling staatssteun openbare omroepen Eventueel verdere groepsvrijstellingsverordeningen | Evaluatie hervorming en herziening bestaande staatssteunregels |
| Raadplegingsdocumenten | Mededeling innovatie | Raadplegingsdocument mogelijke aanpassing Verordening (EG) nr. 659/99 van de Raad Raadplegingsdocument verschillende vormen van steun | |
| Procedure | Interne richtsnoeren goede praktijken Stimuleren <i>advocacy</i> staatssteun. Versterking toezicht beschikkingen en terugvordering Eventueel voorstel aanpassing Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad (machtigingsverordening) | Eventueel voorstel voor aanpassing Verordening (EG) nr. 659/99 van de Raad (procedureverordening) Mededeling betreffende samenwerking tussen nationale rechterlijke instanties en de Commissie op het gebied van staatssteun | |

69. In figuur 2 wordt een overzicht gegeven van de te verwachten belangrijkste veranderingen in de opbouw van de regels voor staatssteun.

Figuur 2: VERWACHTE BELANGRIJKSTE VERANDERINGEN IN DE OPBOUW

