

NL

NL

NL

**GEMEENSCHAPPELIJKE BEGINSELEN VOOR EEN ECONOMISCHE
BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID VAN STAATSSTEUN MET
ARTIKEL 87, LID 3**

1. INLEIDING

1. Toezicht op staatssteun is een wezenlijk onderdeel van het concurrentiebeleid en een noodzakelijk instrument om de daadwerkelijke mededinging en de vrije handel op de interne markt in stand te houden.
2. De Verdragsbepalingen inzake staatssteun houden er rekening mee dat de lidstaten bij het toekennen van staatssteun de economische en sociale ontwikkeling op hun grondgebied willen bevorderen. Dat kunnen zij doen door rechtstreekse buitenlandse investeringen aan te lokken. Beslissingen van ondernemingen om zich te vestigen, te investeren of gewoon hun productie te handhaven op een bepaalde locatie brengen doorgaans aanzienlijke voordelen mee voor het gastland. Ze kunnen leiden tot het scheppen of behouden van arbeidsplaatsen, tot hogere belastingontvangsten of tot economische groei. Staatssteun van nationale regeringen kan ook de handelsstromen in goederen en diensten binnen de Europese Unie (EU) beïnvloeden, aangezien de ontvanger van de steun wellicht een concurrentievoordeel behaalt ten opzichte van zijn buitenlandse rivalen. Daardoor kan hij zijn prijzen verlagen, zijn afzet vergroten of zijn investeringen (inclusief O&O-activiteiten) opvoeren.
3. Het EG-Verdrag houdt er evenwel ook rekening mee dat nationale regeringen, wanneer zij steunmaatregelen overwegen, vaak geen oog hebben voor de mogelijke ongunstige neveneffecten voor andere landen. Staatssteun strategisch gebruiken is voor de lidstaten wellicht een aanlokkelijk middel om nationale economische belangen te behartigen en om op hun grondgebied activiteiten te ontwikkelen die mogelijk afbreuk doen aan de interne markt en tegen het gemeenschappelijke Europese belang indruisen. Als staatssteun soortgelijke activiteiten elders wegtrekt, kan dit ten koste van andere lidstaten gaan, met name van de minst welvarende. Staatssteun aan binnenlandse ondernemingen ontnemt voorts opbrengsten aan buitenlandse concurrenten, die winst derven en marktaandeel verliezen en die ten gevolge daarvan mogelijk besluiten arbeidsplaatsen te schrappen en hun investeringen (inclusief O&O-uitgaven) terug te schroeven. Ten slotte kan steun met dergelijke grensoverschrijdende effecten reacties van andere lidstaten uitlokken. Een aldus ontstaan subsidieopbod kan leiden tot de uitkering van buitensporige bedragen aan steun, ten koste van de belastingbetalers, en kan de interne markt ernstig schaden.
4. Artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag stelt daarom het principe dat staatssteun die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen, verboden is, voor zover die steun het

handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt¹. Staatssteun die bijdraagt tot welomschreven doelstellingen van gemeenschappelijk Europees belang, zonder onnodig de mededinging tussen ondernemingen of het handelsverkeer tussen lidstaten te verstoren, kan evenwel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard. Artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag voorziet daarom in uitzonderingen op het algemene verbod op staatssteun met het oog op het behalen van dergelijke doelstellingen in het gemeenschappelijke belang². Van maatregelen waarvan is vastgesteld dat ze onder de toepassing van artikel 87, lid 1, vallen, moet de Europese Commissie derhalve de verenigbaarheid met artikel 87, lid 3, beoordelen. In het kader van deze opdracht beoordeelt de Commissie een grote verscheidenheid van steunmaatregelen waarmee de lidstaten doelstellingen van gemeenschappelijk belang nastreven op het gebied van economische en sociale ontwikkeling. Deze beoordeling dient uit te gaan van de toepassing van gezonde economische beginselen. In het Actieplan Staatssteun³ kondigde de Commissie dan ook aan dat zij haar economische benadering in dit verenigbaarheidsonderzoek zou aanscherpen. Het kernelement van de aangescherpte economische benadering is de afweging.

5. Met dit document is het de bedoeling nadere toelichting en verduidelijking te geven over de methode die de Commissie hanteert voor haar beoordeling in het kader van de afweging⁴. Deze afwegingsmethode is reeds ontwikkeld in de eerdere praktijk van de Commissie en werd, weliswaar minder gedetailleerd, reeds gepresenteerd in het Actieplan Staatssteun. De algemene analytische uitgangspunten van de afweging zijn ook, met aanpassingen naargelang van de specifieke beleidscontext, reeds beschreven in een aantal richtsnoeren voor specifieke soorten steun (bv. op het gebied van O&O&I⁵, risicokapitaal⁶, milieusteun⁷) en zijn al toegepast in een aantal beschikkingen van de Commissie, zowel binnen als buiten de werkingssfeer van de genoemde richtsnoeren.
6. Als een bepaalde steunmaatregel door de aard van zijn doelstelling binnen de werkingssfeer van bestaande richtsnoeren valt en derhalve overeenkomstig die richtsnoeren moet worden aangemeld, zijn alleen de in die richtsnoeren genoemde beoordelingscriteria (bv. steunintensiteit, subsidiabiliteitscriteria) van toepassing.
7. Dit document vervangt bijgevolg geen enkele van de bestaande richtsnoeren, al worden wel voorbeelden gegeven uit terreinen die onder de toepassing van dergelijke richtsnoeren vallen om bepaalde punten te illustreren. Zaken die onder de toepassing

¹ Daarenboven kunnen subsidies die door de EU-lidstaten worden verleend, eveneens onderworpen zijn aan internationale overeenkomsten zoals de WTO-Overeenkomst inzake subsidies.

² Zie daarenboven ook artikel 87, lid 2, voor onder meer steunmaatregelen van sociale aard of steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen.

³ Zie punt 22 van het Actieplan Staatssteun, COM (2005) 107 definitief van 7.6.2005.

⁴ In dit document wordt niet ingegaan op de vraag of een maatregel al dan niet staatssteun inhoudt in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Voor de interpretatie van de begrippen die worden gehanteerd in artikel 87, lid 1, zie de jurisprudentie van het Hof, bv. in zaak C-83/98, Franse Republiek/Ladbroke Racing Ltd en Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 2000, blz. I-3271, of zaak T-67/94, Ladbroke Racing Ltd/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1998, blz. II-1.

⁵ PB C 45 van 17.2.1996, blz. 5.

⁶ PB C 194 van 18.8.2006, blz. 2.

⁷ PB C 82 van 1.4.2008, blz. 1.

van specifieke richtsnoeren vallen maar die niet aan alle daarin vermelde voorwaarden voldoen (bv. omdat de toegestane steunintensiteit wordt overschreden of omdat ze niet aan alle subsidiabiliteitscriteria voldoen), worden zonder meer onverenigbaar verklaard; de Commissie beoordeelt ze niet opnieuw aan de hand van dit document⁸. De in dit document beschreven methode is potentieel ook relevant voor steunmaatregelen die duidelijk buiten de werkingssfeer van alle richtsnoeren of groepsvrijstellingen vallen. Dit document loopt evenwel niet vooruit op de beoordeling die de Commissie zal maken met betrekking tot het gewicht dat in een concrete zaak moet worden toegekend aan bepaalde parameters. Het zegt met name niets over het relatieve gewicht dat moet worden toegekend aan de beweerde voordelen op het stuk van doeltreffendheid of rechtvaardigheid die een bepaalde steunmaatregel voor het gemeenschappelijke belang zou hebben, enerzijds, en aan de versturende effecten van de steunmaatregel voor de mededinging tussen ondernemingen en het handelsverkeer tussen lidstaten anderzijds. De grondigheid waarmee de Commissie die beoordeling maakt, zal overigens in verhouding staan tot de specifieke omstandigheden van de concrete zaak.

8. Wanneer een lidstaat een steunmaatregel ten behoeve van een enkel project en een enkele begunstigde aanmeldt, concentreert de Commissie zich in haar analyse op de verwachte impact van de specifieke steunmaatregel. Wanneer een lidstaat voornemens is een steunregeling in te voeren die mogelijk een heel aantal ondernemingen ten goede komt, wordt de analyse enerzijds toegespitst op de standaardgevallen waarop de regeling naar verwachting van toepassing zal zijn, en anderzijds op de gevallen die een *worst case scenario* vertegenwoordigen doordat zij aanleiding zouden kunnen geven tot een aanzienlijke marktverstoring, bv. doordat er hoge steunbedragen en/of hoge steunintensiteiten mee gemoeid zijn.

2. METHODE VOOR HET MAKEN VAN EEN VERENIGBAARHEIDSANALYSE: DE AFWEGING

9. Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel gaat het er in wezen om de ongunstige effecten voor het handelsverkeer en de mededinging op de gemeenschappelijke markt af te wegen tegen de gunstige effecten, namelijk de mate waarin een bijdrage wordt geleverd tot het behalen van welomschreven doelstellingen van gemeenschappelijk belang⁹. Bij het tegen elkaar afwegen van deze effecten wordt rekening gehouden met de invloed van de steunmaatregel op het maatschappelijk welzijn in de EU. Daartoe heeft de Commissie een toets ontwikkeld, die bestaat uit de volgende vragen:

1. Is de steunmaatregel gericht op een welomschreven doel van gemeenschappelijk belang?
2. Is de steunmaatregel geschikt om het doel van gemeenschappelijk belang te bereiken, m.a.w. is de voorgenomen steunmaatregel gericht op de aanpak van het marktfalen of op andere doelstellingen?

⁸ Dit geldt met name voor regionale investeringssteun buiten de gebieden die in de goedgekeurde regionale-steunkaarten staan vermeld.

⁹ Deze afweging is inmiddels reeds in een aantal zaken toegepast. Zie een lijst met voorbeeldzaken in bijlage I.

- i. Is de steunmaatregel een geschikt beleidsinstrument om die beleidsdoelstelling te bereiken?
 - ii. Is er sprake van een stimulans, m.a.w. leidt de steunmaatregel tot een gedragswijziging bij de ontvanger van de steun?
 - iii. Staat de steunmaatregel in verhouding tot het aangepakte probleem, m.a.w. zou dezelfde gedragswijziging niet met minder steun kunnen worden bereikt?
 3. Blijven de verstoringen van de mededinging en de gevolgen voor het handelsverkeer beperkt, zodat de balans in positieve zin doorslaat?
10. Economische instrumenten kunnen nuttig zijn om deze vragen te beantwoorden en na te gaan of de staatssteun noodzakelijk en evenredig is. De eerste twee vragen betreffen de gunstige effecten van een steunmaatregel, terwijl de derde vraag refereert aan de ongunstige effecten voor de mededinging en het handelsverkeer en de gunstige en ongunstige effecten tegen elkaar afweegt.
 11. Het maken van een afweging veronderstelt uiteraard dat er een gemeenschappelijk kader bestaat om de diverse af te wegen elementen te beoordelen en te vergelijken. Dat kader wordt geboden door de analyse van de invloed die staatssteun heeft op het welzijn van alle belanghebbenden, met name de ontvanger van de steun, zijn concurrenten, de consumenten maar ook de toeleveranciers van productiefactoren (waaronder arbeid). De belangrijkste effecten die van staatssteun kunnen worden verwacht voor het welzijn van belanghebbenden, worden samengevat in kaderstuk 1.
 12. Wat de eerste vraag betreft, voorziet het EG-Verdrag slechts in enkele uitzonderingen op het algemene verbod van staatssteun. Bijgevolg moet eerst worden nagegaan of het met de steunmaatregel nagestreefde doel wel degelijk geacht mag worden van gemeenschappelijk belang te zijn, en of dat doel aanvaardbaar is. Aan de hand van concepten die in de economische theorie zijn ontwikkeld, kan de bijdrage van een maatregel tot een doelstelling van gemeenschappelijk belang op twee manieren tot uiting komen: ofwel via de bijdrage ervan aan het algemene welzijn en de algehele doeltreffendheid (maakt de staatssteun het verhelpen van een marktfalen mogelijk?), ofwel met betrekking tot de rechtvaardigheid (hoe wordt het welzijn verdeeld?). Alle doelstellingen van gemeenschappelijk belang mogen derhalve geacht worden een bijdrage te leveren tot de doeltreffendheid en/of rechtvaardigheid. Zoals hieronder nader wordt besproken, worden bijdragen tot de doeltreffendheid geanalyseerd in een context van marktfalen.
 13. De tweede stap is de beoordeling of de steunmaatregel geschikt is om de welomschreven doelstelling van algemeen belang te bereiken. Zelfs als een maatregel een welomschreven doel beoogt, is het immers mogelijk dat die concrete steunmaatregel geen geschikt instrument is. Dit zou met name het geval zijn wanneer de steunmaatregel er niet in slaagt het gewenste doel te verwezenlijken of wanneer andere, minder marktversturende instrumenten hetzelfde resultaat kunnen boeken. Voorts moet de steunmaatregel de ontvanger er daadwerkelijk toe brengen zijn gedrag op zodanige wijze te aan te passen dat het doel kan worden bereikt. Aan deze voorwaarde is niet voldaan wanneer de steunmaatregel niet noodzakelijk is omdat de

begunstigde het doel ook zonder steun zou bereiken. Ten slotte mag het bedrag van de steun niet groter zijn dan nodig is om het doel te bereiken.

14. De laatste vraag behandelt de ongunstige effecten van staatssteun. Zelfs indien een maatregel geschikt is om een doelstelling van algemeen belang te behalen, kan de steun die aan een bepaalde onderneming of economische sector wordt verleend, ertoe leiden dat de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten in onaanvaardbare mate worden verstoord.
15. Voor de uiteindelijke afweging moeten niet alleen de effecten van de steun voor producenten en consumenten in de lidstaten worden opgespoord, maar moet ook de omvang ervan worden beoordeeld en moeten zij vervolgens tegen elkaar worden afgewogen. Dit veronderstelt bijvoorbeeld dat ongunstige effecten van aanzienlijke omvang slechts ongedaan kunnen worden gemaakt door gunstige effecten van een vergelijkbaar hoog niveau.
16. Omgekeerd, als de verstoring van de mededinging beperkt blijkt te zijn, mogen ook de gunstige effecten geringer zijn. In dergelijke gevallen zal de Commissie doorgaans een minder uitgebreide afweging maken. Overigens is staatssteun die onder de toepassing van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag valt en die geen enkel gunstig effect heeft, op grond van die bepaling verboden, zonder dat de omvang van de ongunstige effecten hoeft te worden nagegaan.
17. Om de impact van de steun te beoordelen moet de Commissie een alternatief scenario uittekenen, waarmee de situatie waarin steun wordt verleend kan worden vergeleken. De vraag die in dit verband moet worden gesteld is wat de situatie zou zijn als er geen steun wordt toegekend.

Kaderstuk 1. Opsporing van de effecten van steunmaatregelen

Steun wijzigt de prikkels en remmingen die de ontvanger normaliter ondervindt, en beïnvloedt aldus zijn gedrag. Dit zal op zijn beurt gevolgen hebben voor concurrenten, consumenten en andere belanghebbenden. Het is nuttig de effecten van steun op het gedrag van de begunstigde te beschrijven, om zo ook de gevolgen voor andere belanghebbenden vast te stellen. De omvang van de kosten die door de steun worden gedekt en de mate waarin het om niet-recupereerbare kosten ('sunk costs') gaat, zijn sleutelfactoren.

Steun die vaste (en niet-recupereerbare¹⁰) kosten dekt (zoals investeringen in nieuwe gebouwen en installaties), zal logischerwijs een invloed hebben op de beslissingen van ondernemingen over commerciële ontwikkelingen.

Enkele voorbeelden van de daaruit voortvloeiende effecten zijn onder meer¹¹:

¹⁰ Niet-recupereerbare kosten ('sunk costs') beïnvloeden zakelijke beslissingen voordat ze zijn gemaakt, maar wanneer ze eenmaal zijn gemaakt, hebben ze geen belang meer voor de beslissingen van nationale marktpelers. Steun die niet-recupereerbare kosten dekt, is daarom potentieel minder marktverstrend. Variabele kosten daarentegen vormen prikkels in de commerciële besluitvorming; steun die erop gericht is dergelijke kosten te dekken, is potentieel van de meest marktverstrende soort. Het is echter niet altijd mogelijk variabele kosten te scheiden van vaste/niet-recupereerbare kosten. Met name kunnen investeringen in nieuwe en meer efficiënte installaties blijvend de variabele kosten van bijkomende productie wijzigen.

¹¹ Niet-uitputtende lijst.

Toetreding tot de markt: de steun kan worden aangewend om de kosten van het betreden van de markt te dekken en leiden tot investeringen in bijkomende of alternatieve productie (of worden gebruikt om een uittreding uit de markt te voorkomen die anders onvermijdelijk zou zijn). Concurrenten van de begunstigde onderneming zullen wellicht marktaandeel verliezen en daardoor hun winst zien dalen. Zij kunnen daarop reageren door hun eigen investeringsplannen terug te schroeven. Indien een dergelijke toetreding tot de markt leidt tot een verhoging van de totale productie en concurrentie, zullen consumenten op korte termijn wellicht een voordeel behalen. Maar steun die toetreding tot de markt subsidieert, zal normaliter ongunstige effecten hebben op de reeds aanwezige marktdeelnemers, aangezien zij met een nieuwe concurrent worden geconfronteerd. Als geanticipeerd wordt op komende gesubsidieerde toetredingen tot de markt, kan dit de prikkels voor particuliere investeringen ongunstig beïnvloeden. Die ongunstige effecten zouden groter zijn indien, als een gevolg ervan, meer efficiënte concurrenten gedwongen zijn de markt te verlaten.

Daarenboven kan de steun ten gevolge hebben dat activiteiten of investeringen van de ene regio naar de andere worden **verplaatst** (zodat er geen bijkomende capaciteit wordt gecreëerd). Dit kan gebeuren door de verhuizing van fabrieken of activiteiten die zonder de steun elders naartoe zouden zijn gegaan, of gewoon door de groei van de economische activiteit in de gesteunde regio ten koste van andere locaties. Hoewel de regionale ontwikkeling wellicht wordt bevorderd in de regio van de ontvanger, kan de steun tegelijk een ongunstige invloed hebben in de regio waar de bewuste investering wordt weggetrokken.

Uittreding uit de markt: de steun kan worden gebruikt om de kosten van het verlaten van de markt te dekken en leiden tot het afstoten van activa en activiteiten (bv. een herstructurering). In dat geval zullen de concurrenten hiervan profijt trekken en mogelijk hun eigen capaciteit uitbreiden. Steun kan een efficiencyverbetering meebrengen indien de activa van de onderneming die de markt verlaat door de nieuwe eigenaars beter worden beheerd en de productie in handen komt van meer efficiënte ondernemingen. Omgekeerd kan steun ook voorkomen dat ondernemingen de markt verlaten.

Onderzoek en ontwikkeling: de steun kan het mogelijk maken dat sommige investeringen en projecten doorgang vinden die anders voor particuliere investeerders niet rendabel of te riskant zouden zijn om op eigen houtje op te pakken. Als die projecten of investeringen positieve spillovereffecten genereren, kunnen zij voordeel opleveren voor de consumenten, de begunstigde en diens concurrenten¹². Indien dergelijke steun evenwel particuliere investeringen door de concurrenten van de begunstigde verdringen, zal het totale geïnvesteerde bedrag wellicht kleiner worden.

Steun die de variabele kosten vermindert, heeft over het algemeen een invloed op de beslissingen van ondernemingen over productie en prijzen (ongeacht het niveau van de vaste kosten). Dergelijke steun kan de mededinging op verschillende wijzen ongunstig beïnvloeden, bijvoorbeeld¹³:

¹² Indien de concurrenten echter slechts tegen betaling van een aanzienlijke licentievergoeding aan de begunstigde onderneming toegang kunnen krijgen tot de resultaten van de gesubsidieerde O&O-activiteiten, zullen zij wellicht een concurrentienadeel ondervinden ten opzichte van die onderneming en hun marktaandeel en winst zien krimpen.

¹³ Niet-uitputtende lijst. Exploitatiesteun kan met name ook de toetreding tot en uittreding uit de markt, de verhuizing van activiteiten alsmede onderzoek en ontwikkeling vergemakkelijken.

Verhoging van de productie en verlaging van de prijs: de steun maakt het de begunstigde wellicht mogelijk zijn prijzen te verlagen en zijn omzet te vergroten¹⁴. De concurrenten van de begunstigde onderneming zullen wellicht marktaandeel verliezen en minder winst maken; mogelijk zullen zij hun eigen productie terugschroeven en hun eigen investeringsplannen bijstellen. Een en ander zou normaliter voordelen opleveren voor de consumenten van de gesubsidieerde goederen (lagere prijzen, althans op korte termijn) en de begunstigde (grotere winst), ten koste van de concurrenten. De verhoogde toewijzing van middelen aan de gesubsidieerde goederen zal waarschijnlijk negatieve gevolgen hebben voor die markten waarvan de middelen anders zouden worden gebruikt.

Verhoging van en/of wijziging in de **toelevering**: de steun zal de kostprijs van sommige productiefactoren wellicht verlagen (bv. opleiding, milieuvriendelijker materialen). Steun kan het productieproces beïnvloeden: gebruik van andere materialen, arbeidskrachten of productiefactoren (bv. meer werknemers met een handicap in dienst nemen, minder vervuiling veroorzaken). Dit effect zal waarschijnlijk de begunstigde en de marktdeelnemers op de toeleveringsmarkt ten goede komen, maar de toeleveranciers van concurrerende producten schaden. Concurrenten kunnen schade ondervinden in de mate waarin de steunmaatregelen de productie van de ontvanger van de steun of diens vermogen om investeringen aan te trekken beïnvloeden. Het nieuwe productieproces zou gunstig kunnen zijn voor het algemene welzijn, voor zover het positieve spillovereffecten teweegbrengt (bv. minder vervuiling, meer kennis), die opwegen tegen de negatieve gevolgen voor de concurrenten van de begunstigde onderneming.

3. IS DE STEUNMAATREGEL GERICHT OP EEN DOEL VAN GEMEENSCHAPPELIJK BELANG?

18. Staatssteun kan door de Commissie worden toegestaan indien deze bijdraagt aan het behalen van een of meer van de doelstellingen van gemeenschappelijk belang als bedoeld in artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag. De bijdrage van een maatregel tot een doelstelling van gemeenschappelijk belang kan op twee terreinen tot uiting komen: ofwel op het stuk van doeltreffendheid, ofwel op het stuk van rechtvaardigheid. Lidstaten die staatssteun wensen toe te kennen, dienen derhalve het doel te omschrijven dat zij ermee nastreven en moeten inzonderheid uitleggen of dit doel er eerder in bestaat de marktefficiëntie te verbeteren dan wel rechtvaardigheidsproblemen aan te pakken. Sommige doelstellingen kunnen zowel op meer rechtvaardigheid als op meer doeltreffendheid mikken¹⁵.

¹⁴ Steun met het oog op een capaciteitsverhoging zal hetzelfde effect hebben, zelfs als de capaciteitsverhoging gerealiseerd wordt als een vaste uitgave. Dank zij de grotere capaciteit kan de begunstigde zijn productie boven het vroegere capaciteitsniveau opvoeren tegen normale marginale kostprijs.

¹⁵ Staatssteun ter bevordering van cultuur kan enerzijds gericht zijn op meer rechtvaardigheid, voor zover de toegang tot cultuurgoederen en –diensten erdoor wordt verruimd tot mensen die deze cultuur anders niet zouden kunnen beleven, maar anderzijds ook meer doeltreffendheid beogen, wanneer via deze steun een markfalen wordt aangepakt dat samenhangt met de positieve externe effecten van cultuur. Zie bv. COM(2001) 534 definitief; Mededeling over bepaalde juridische aspecten in verband met cinematografische en andere audiovisuele werken, inzonderheid punt 2.3.

3.1. *Efficiëntiedoelstellingen*

19. Behoudens bewijs van het tegendeel in een specifiek geval, gaat de Commissie ervan uit dat de marktwerking zorgt voor een efficiënte allocatie van middelen in de economie. Er kunnen zich evenwel omstandigheden voordoen waarin de lidstaten kunnen aantonen dat de marktwerking niet tot een efficiënt resultaat leidt¹⁶, bijvoorbeeld wanneer sociaal rendabele investeringen niet worden gedaan, wanneer er een buitensporig aanbod is van bepaalde activiteiten¹⁷ of wanneer sommige activiteiten niet tegen de laagste kostprijs worden aangeboden. In dergelijke gevallen kan de toekenning van staatssteun gunstige effecten hebben en kan de algehele efficiëntie worden verbeterd door het bijsturen van de prikkels voor bedrijven door middel van staatssteun. In het algemeen zal staatssteun slechts een geschikt middel zijn om de efficiëntie te verbeteren als het marktfalen aanzienlijk is. Om het effect van staatssteun op de efficiëntie vast te stellen moet bijgevolg het bestaan en de omvang van het **marktfalen** worden geanalyseerd.
20. Het feit dat een bepaalde onderneming niet in staat is een project op te zetten zonder staatssteun, betekent niet noodzakelijk dat er sprake is van marktfalen. Het is best mogelijk dat de beslissing van een onderneming om niet te investeren in een project met een lage rendabiliteit of in een regio met een beperkte vraag en/of geringe mogelijkheid tot kostenconcurrentie, niet een indicatie is voor marktfalen, maar juist op een goed functionerende markt wijst. Er bestaat nooit een vermoeden dat steun die een verhoging van de productie of een verlaging van de prijs beoogt, gerechtvaardigd is op grond van marktfalen, aangezien overcapaciteit¹⁸ of overconsumptie¹⁹ mogelijk inefficiënt of zelfs schadelijk voor de economie en de maatschappij in haar geheel kunnen zijn. Alleen wanneer het marktmechanisme op zichzelf, zonder steun, niet tot een efficiënt resultaat zou kunnen leiden, kan er eventueel sprake zijn van marktfalen. In dat geval biedt een weloverwogen overheidsingrijpen de mogelijkheid om de allocatie van productiefactoren te verbeteren, het marktfalen te verhelpen en de doelstelling van gemeenschappelijk belang te verwezenlijken.
21. Marktfalen kan zich voordoen in verschillende vormen en verschillende oorzaken en kernmerken hebben. Twee van de meest voorkomende oorzaken van marktfalen zijn:

Externe effecten

Externe effecten doen zich voor wanneer marktspelers de opbrengst of de kosten van hun handelen niet volledig internaliseren, wegens onvolledige eigendomsrechten. Een voorbeeld van een activiteit met positieve externe effecten is onderzoek en ontwikkeling (O&O). Wanneer ondernemingen de resultaten van hun onderzoek

¹⁶ In economische termen komt een efficiënt resultaat overeen met een situatie waarin de allocatie van middelen optimaal is, d.w.z. dat men het voor niemand beter kan maken zonder het voor een ander slechter te maken. Staatssteun heeft een invloed op de prikkels die marktdeelnemers ondervinden en kan hun gedrag veranderen, waardoor ook het resultaat op de markt er anders uitziet.

¹⁷ Voorbeelden zijn o.m. vervuilende activiteiten, waarvan de schadelijke gevolgen door de ondernemingen die ze hebben veroorzaakt niet ten volle in aanmerking worden genomen.

¹⁸ Historische voorbeelden zijn te vinden in sommige industrietakken zoals staal, textiel of scheepsbouw.

¹⁹ Voorbeelden van overconsumptie ten gevolge van prijssubsidies zijn onder meer de uitputting van schaarse hulpbronnen zoals water of fossiele brandstoffen of eventueel de buitensporige kredietverlening door gesubsidieerde banken.

afdoend kunnen beschermen met octrooien, zal er waarschijnlijk minder sprake zijn van externe kosten. Indien ondernemingen daarentegen niet ten volle de vruchten kunnen plukken van hun O&O-uitgaven, zullen zij wellicht hun O&O-investeringen beperken tot een niveau dat niet optimaal is voor het algemene welzijn. Van negatieve externe kosten is er sprake in geval van vervuiling door industriële activiteiten. Indien ondernemingen niet de volledige kosten van vervuiling betalen (bv. de medische verzorging van mensen van wie de gezondheid door de toegenomen vervuiling is geschaad), zullen zij wellicht meer vervuilen dan optimaal is voor het algemene welzijn.

Imperfecte en asymmetrische informatie / coördinatieproblemen

Imperfecte en asymmetrische informatie kan resulteren in transactiekosten, *agency costs*, moreel risico of negatieve selectie, die op hun beurt resulteren in ondoelmatige marktuitskomsten. Een voorbeeld hiervan is te vinden op de financiële markt, waar starters vaak problemen ondervinden om voldoende middelen aan te trekken (met name wegens het ontbreken van zekerheden, van een stabiele cashflow en/of van marktreputatie), ook al hebben zij een potentieel zeer waardevol businessplan. Op die manier wordt wellicht onvoldoende financiering verstrekt voor initiatieven die de economische activiteit op een efficiënte manier zouden doen toenemen. Dit betekent evenwel niet dat alle initiatieven zonder onderscheid aanspraak moeten kunnen maken op financiering wegens vermeende imperfecte informatie. Het is daarentegen juist een teken van marktefficiëntie dat projecten met een lager rendement op de investeringen niet gefinancierd worden, en de lidstaten moeten dan ook aantonen hoe precies met hun optreden het probleem van imperfecte informatie wordt aangepakt.

Coördinatieproblemen kunnen eveneens leiden tot marktfalen, wanneer de contractkosten, de onzekerheid over het resultaat van samenwerking en netwerkeffecten de doeltreffende opzet of zelfs het sluiten van contracten in de weg staan, met een ondoeltreffend laag niveau van coördinatie en productie als gevolg. Imperfecte informatie kan ondernemingen ervan weerhouden beslissingen te nemen die voor alle partijen voordelig zijn. Dit kan het geval zijn bij het vaststellen van normen, in samenwerkingsovereenkomsten en in het kader van clustervorming²⁰. Een onderzoekproject kan bijvoorbeeld resultaten opleveren waaruit verschillende ontwikkelingsstrategieën kunnen worden afgeleid, waarvan het succes vooraf moeilijk te voorspellen is. Ten gevolge daarvan zullen de contracten tussen partijen bij investeringsprojecten onvolledig zijn en zullen sommige partijen zich wellicht niet verbinden tot het optimale niveau van gezamenlijke investering (met name die partijen die weinig invloed hebben in geval van onvoorziene gebeurtenissen) of zelfs helemaal niet investeren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer partners in een onderzoekproject zeer uiteenlopende kennis en vaardigheden inbrengen, die al dan niet waardevol kunnen blijken te zijn²¹. De partijen zullen ook aanzienlijke kosten moeten maken om geschikte contracten uit te werken en te doen naleven. Deze coördinatieproblemen en de kosten van coördinatie zullen vermoedelijk toenemen naarmate het aantal contractpartners stijgt. Coördinatieproblemen kunnen ook

²⁰ Wanneer er sprake is van agglomeratievoordelen, neemt de rendabiliteit van een onderneming toe wanneer zij in de nabijheid van haar concurrenten, leveranciers en klanten is gevestigd. In die context zou een regering de ontwikkeling van een cluster kunnen initiëren of bevorderen.

²¹ Zie bv. zaak N 854/2006 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL, PB C 182 van 4.8.2007.

voortvloeien uit het feit dat een bepaalde technologie, norm of werkwijze een zekere kritische massa bereikt moet hebben voordat het zin heeft deze toe te passen of er op voort te bouwen, of uit de noodzaak om niet-recupereerbare kosten te maken voordat een contract tussen partijen kan worden ondertekend.

22. Overigens kunnen ook collectieve voorzieningen van belang zijn voor de analyse van staatssteun. Collectieve voorzieningen kunnen worden verbruikt zonder uitgeput te geraken en het is moeilijk iemand uit te sluiten van het gebruik ervan (en bijgevolg ook om ervoor te laten betalen). Hoewel collectieve voorzieningen de samenleving ten goede komen, is het mogelijk dat de markt ze niet aanbiedt²².
23. Het feit dat een project positieve effecten heeft die niet volledig ten goede komen van de begunstigde van de steun, of dat het project te kampen heeft met coördinatieproblemen of imperfecte informatie, betekent niet automatisch dat er sprake is van marktfalen. Slechts wanneer de lidstaat aantoonbaar dat deze elementen de rendabiliteit van het project in die mate aantasten dat het uit een oogpunt van marktefficiëntie²³ niet zou worden opgezet (of slechts in onvoldoende mate zou worden opgezet), kan er sprake zijn van marktfalen.
24. Er bestaan vele manieren om het bestaan van marktfalen vast te stellen. In sommige gevallen is dit kwantificeerbaar. In sommige gevallen zijn de lidstaten wellicht in staat om econometrische ramingen te geven van de kennis- of milieu-spillovereffecten. Er is evenwel zelden genoeg informatie voorhanden om volwaardige econometrische studies te verrichten in het kader van specifieke zaken. Marktefficiënties kunnen voorts worden vastgesteld door middel van benchmarking of enquêtes waaruit blijkt dat een bepaalde markt wordt gekenmerkt door aanzienlijke externe effecten of informatieproblemen (in de hierboven uiteengezette zin).
25. Daarnaast kunnen sommige criteria relevant zijn om meer specifieke vormen van marktfalen vast te stellen en dit marktfalen te relateren aan specifieke doelstellingen van gemeenschappelijk belang:

Type marktfalen	Kwetsbare sectoren	Specifieke beoordelingscriteria
<i>Externe factoren:</i>	O&O&I-steun (positieve externe effecten), Opleidingssteun (positieve externe	<ul style="list-style-type: none"> • Bestaan van soortgelijke projecten zonder steun (als die er zijn, is er waarschijnlijk geen sprake van marktfalen) • Mogelijkheid om de winst van de activiteit voor zich te houden, met name door contracten, intellectuele eigendomsrechten, geheimhoudingsplicht

²² Een andere mogelijke reden waarom de markt niet tot een doeltreffend resultaat leidt, is het bestaan van marktmacht, bijvoorbeeld in een monopoliesituatie. Op de meeste markten waar sommige spelers een zekere mate van marktmacht bezitten, ook wanneer die markten niet als volledig doeltreffend kunnen worden beschouwd, zal de Commissie dit niettemin niet aanvaarden als een voldoende motivering voor de toekenning van staatssteun, meer bepaald aan kleinere spelers of 'buitenbeentjes'.

²³ Dit zou het geval zijn wanneer de kosten van de activiteit zo hoog zijn dat er van de winst van de onderneming niets overblijft, maar toch nog lager dan het voordeel voor de samenleving als geheel.

	effecten), Milieusteun (voorkomen van negatieve externe effecten)	<ul style="list-style-type: none"> • Verwacht niveau van verspreiding • Specificiteit van de externe effecten • Transparantie m.b.t. de aard en omvang van de externe effecten voor consumenten en handelspartners
Imperfecte informatie	Risicokapitaal, O&O&I-steun, Werkgelegenheidssteun	<ul style="list-style-type: none"> • Type begunstigde, waarschijnlijkheid van wanprestatie • Mogelijkheid van beoordeling vooraf en toetsing achteraf van de beoogde activiteit, met name wat rendabiliteit en/of kwaliteit betreft • Beschikbaarheid van informatie en deskundigheid in de beoogde sector en/of over de beoogde activiteit en ontvanger
Coördinatieproblemen	O&O&I-steun, Werkgelegenheidssteun	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal ondernemingen dat moet samenwerken • Intensiteit van eerdere samenwerking • Uiteenlopende belangen bij samenwerkende partners • Problemen bij het opstellen van contracten, belang van onverwachte gebeurtenissen • Problemen om de samenwerking te coördineren (taalproblemen, tijd, afstand, reiskosten, gebrek aan vlotte communicatiekanalen, gevoelige informatie)

3.2. *Rechtvaardigheidsdoelstellingen*

26. Markten zorgen voor de selectie van winnaars en verliezers, en daarbij kan de markt ongelijkheden scheppen of vergroten. Regeringen kunnen die ongelijkheden onaanvaardbaar vinden en ervoor kiezen in te grijpen en rijkdom te herverdelen tussen particulieren, om sociale of regionale ongelijkheden te verkleinen. Staatssteun kan derhalve in bepaalde gevallen rechtvaardigheidsdoelstellingen nastreven.
27. Een aantal doelstellingen van gemeenschappelijk belang (zoals steun voor O&O&I, voor het milieu, voor opleiding of risicokapitaal) zijn gericht op het verhelpen van marktfalen en hebben dus betrekking op efficiëntieproblemen. In die gevallen zullen rechtvaardigheidsoverwegingen doorgaans slechts een geringe rol spelen bij de afweging van de gunstige en ongunstige effecten van de steun. Toch kunnen er ook in dergelijke zaken rechtvaardigheidsoverwegingen in het geding zijn (bv. als de steun de verplaatsing van een O&O&I-project van de ene regio naar de andere beoogt).
28. Aan de andere kant zijn er steunmaatregelen die duidelijk op rechtvaardigheidsdoelstellingen gericht zijn: Voorbeelden:
- Regionale steun heeft ten doel de economische samenhang te bevorderen door te helpen om de verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de diverse regio's van de EU kleiner te maken. Regionale investeringssteun wil de ontwikkeling van de minst welvarende regio's een zetje geven door investeringen en het scheppen van

werkgelegenheid te ondersteunen en door uitbreiding en diversificatie van de economische activiteiten van ondernemingen in de minder begunstigde regio's aan te moedigen.

- Steun voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang kan zijn ingegeven door rechtvaardigheidsoverwegingen, met name wanneer een lidstaat van oordeel is dat een doeltreffende markt deze diensten niet in voldoende mate aan alle burgers zou aanbieden.
- Sommige categorieën van werknemers ondervinden extra moeilijkheden om werk te vinden, omdat werkgevers hen als minder productief beschouwen. Staatssteun kan kwetsbare werknemers helpen om de arbeidsmarkt te betreden of personen met een handicap de kans bieden om zich op de arbeidsmarkt te lanceren of te handhaven, door de extra kosten te dekken die voortvloeien uit hun reële of gepercipieerde geringere productiviteit.
- Reddings- en herstructureringssteun kan worden verleend met de bedoeling verlies van arbeidsplaatsen of van activiteit op een bepaalde locatie of in een bepaalde sector te voorkomen²⁴.
- Met steun voor cultuurproducten of culturele diensten kunnen, naast het verhelpen van marktfalen ten gevolge van positieve spillovereffecten, ook rechtvaardigheidsdoelstellingen worden nagestreefd (bijvoorbeeld het behoud van culturele diversiteit).

In bepaalde andere omstandigheden kunnen steunmaatregelen van de staten die rechtvaardigheidsdoelstellingen beogen, worden opgezet en uitgevoerd via marktmechanismen (zoals op het gebied van reddings- en herstructureringssteun). Uiteindelijk kan het bereiken van een concurrerende marktsituatie een voorwaarde zijn om dergelijke steun goedgekeurd te krijgen²⁵.

29. Hoewel de specifieke rechtvaardigheidsdoelstellingen van lidstaat tot lidstaat kunnen variëren, zal toch vaak een breed gemeenschappelijk belang terug te vinden zijn bij het nastreven van dergelijke doelstellingen. De gegrondheid van rechtvaardigheidsmotieven kan worden aangetoond aan de hand van statistische indicatoren die op sociale of regionale ongelijkheden wijzen. Het kan gaan om het BBP per hoofd van de bevolking, het werkloosheidsniveau op de arbeidsmarkt, armoede-indicatoren enz.

²⁴ De Commissie zal te zijner tijd de bestaande richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun herzien om rekening te houden met de in het kader van de huidige financiële crisis opgedane ervaring.

²⁵ Zo is open toegang een absolute voorwaarde voor de goedkeuring van staatssteun voor het aanleggen van netwerken.

4. IS DE STEUNMAATREGEL GESCHIKT OM HET DOEL VAN GEMEENSCHAPPELIJK BELANG TE BEREIKEN ?

4.1. *Geschied instrument*

30. De lidstaten hebben de keuze tussen verschillende beleidsinstrumenten en het toezicht op staatssteun geeft niet de voorkeur aan één bepaalde wijze om in de economie in te grijpen. Een keuze voor het gebruik van staatssteun die onder artikel 87, lid 1, van het Verdrag valt, is evenwel enkel te verantwoorden indien dit specifieke instrument van overheidsingrijpen het meest geschikt is om de beoogde beleidsdoelstelling te bereiken en bij te dragen tot een of meer van de doelstellingen van gemeenschappelijk belang van de Unie²⁶. In gevallen waarin staatssteun geen geschikt instrument is om een bepaald efficiëntie- of rechtvaardigheidsprobleem op te lossen, kan dergelijke steun leiden tot concurrentievervalsing en verstoring van het handelsverkeer, welke kunnen worden voorkomen of althans beperkt door het gebruik van een ander beleidsinstrument (bv. regelgeving, rechtstreekse verstrekking van goederen of diensten door de staat of fiscale instrumenten met het oog op de herverdeling van de rijkdom of als stimulansen voor ondernemingen).
31. De keuze van de lidstaat voor een bepaald beleidsinstrument kan worden gemaakt op grond van eigen ervaring, via benchmarking of als resultaat van de uitwerking van scenario's en een kosten-batenanalyse. In haar analyse van de verenigbaarheid zal de Commissie in het bijzonder rekening houden met de eventuele impactbeoordeling die de lidstaat over de voorgenomen maatregel heeft gemaakt. De Commissie zal een maatregel als een geschikt instrument beschouwen wanneer de lidstaat andere beleidsopties heeft overwogen en de voordelen van het gebruik van een selectief instrument zoals staatssteun vaststaan en aan de Commissie worden aangetoond.

4.2. *Stimulerend effect*

32. Staatssteun moet het gedrag van een begunstigde onderneming zodanig veranderen dat deze erdoor gaat deelnemen aan een activiteit die bijdraagt tot het bereiken van een doel van openbaar belang, wat zij (i) zonder de steun niet zou hebben gedaan, of (ii) in mindere mate of op een andere wijze zou hebben gedaan. Dit betekent dat door de lidstaat in elke individuele zaak moet worden aangetoond dat de steun niet wordt gebruikt voor het subsidiëren van de kosten van een activiteit die een onderneming hoe dan ook zou hebben ondernomen²⁷. Deze gedragsverandering wordt het stimulerend effect genoemd en kan worden vastgesteld door een situatie met en zonder steun te vergelijken²⁸.

²⁶ Zie voor een bespreking van de geschiktheid van het instrument zaak C 25/2004 - DVB-T Berlin-Brandenburg (PB L 200 van 22.7.2006) en zaak N 854/2006 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL, PB C 182 van 4.8.2007.

²⁷ Opleidingssteun mag bv. niet dienen voor de financiering van opleidingsactiviteiten die de begunstigde hoe dan ook zou hebben opgezet wegens dwingende operationele noodzaak. Zie bijvoorbeeld: C 40/2005 - *Ford Genk* (PB L 366, 21.12.2006).

²⁸ Het vergelijken van een situatie met en zonder steun wordt ook wel een alternatievenonderzoek genoemd. Zie bv. het alternatievenonderzoek dat is uitgevoerd in de zaken N 349/2007 - *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle au PMII OSIRIS* (PB C 304 van 15.12.2007); N 887/2006 - *Project Bernin 2010* (PB C 200 van 28.8.2007); N 185/2007 - *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « NANOSMART »* (PB C 284 van 27.11.2007).

33. De steun kan de begunstigde ertoe brengen zijn gedrag in diverse opzichten aan te passen, maar de beoogde gedragsverandering moet met grote waarschijnlijkheid leiden tot het bereiken van de nagestreefde beleidsdoelstelling.
34. Wat de *efficiëntiedoelstellingen* betreft, moet de lidstaat het stimulerende effect bewijzen door aan te tonen dat de begunstigde onderneming haar activiteitsniveau heeft aangepast (of waarschijnlijk gaat aanpassen) en dat bijgevolg het marktfalen wordt verholpen en het marktresultaat wordt verbeterd. Voor O&O-steun zal bijvoorbeeld vereist zijn dat de omvang, het bereik, het tempo of de uitgaven van de O&O-activiteiten worden opgevoerd, en opleidingssteun moet leiden tot een algemene uitbreiding van het opleidingsaanbod.
35. Om de Commissie in staat te stellen het beweerd stimulerende effect te meten, zal de lidstaat er doorgaans belang bij hebben interne documenten van de begunstigde over te leggen waaruit blijkt dat deze de beoogde activiteit zonder steun niet zou hebben ondernomen²⁹. Deze interne documenten kunnen onder meer van de volgende aard zijn:
- Begrotingsramingen betreffende de door de steun beoogde kosten
 - Businessplannen en andere stukken die bij investeringscomités zijn ingediend om goedkeuring te verkrijgen voor het besteden van middelen aan bepaalde activiteiten
 - Rendabiliteitsberekeningen betreffende een concreet project, met en zonder steun
 - Analyse van de projectfinanciering, inclusief scenario's of ontwikkeling van de cashflow
 - Risicobeoordeling met betrekking tot het risico van een commerciële mislukking, de onomkeerbaarheid van de investering en ermee gepaard gaande kosten of de onzekere rendabiliteit van de beoogde activiteit.
36. Behalve dat zij interne documenten onderzoekt, kan de Commissie ook rekening houden met beschikbare externe informatie, bv. benchmarks voor winstgevendheid of risico in de bedrijfstak.
37. Wat de *rechtvaardigheidsdoelstellingen* betreft, moet de lidstaat het stimulerende effect bewijzen door aan te tonen dat het uitoefenen van de nagestreefde activiteit extra kosten³⁰ meebrengt ten gevolge van sociale of regionale handicaps, waarvoor de steun een compensatie vormt. Zo is het bijvoorbeeld een voorafgaande voorwaarde voor werkgelegenheidssteun dat kwetsbare of gehandicapte werknemers in dienst worden genomen in plaats van valide werknemers, omdat het in dienst hebben van deze categorieën werknemers extra kosten meebrengt.

²⁹ Op te merken valt dat, om marktfalen te kunnen vaststellen, tevens moet worden aangetoond dat andere ondernemingen – of de marktkrachten in het algemeen – het doel zonder steun niet naar behoren hadden kunnen bereiken.

³⁰ Zowel werkelijke kosten als substitutiekosten.

38. Er kunnen niettemin geldige redenen zijn waarom de ontvanger van de steun ook zonder die steun de bewuste gedragslijn zou kiezen. De Commissie zal de indicatoren die volgens de lidstaten aantonen dat er een sociale of regionale³¹ achterstelling bestaat, in overweging nemen en oordelen of er zonder de steun al dan niet voldoende stimulansen zijn om de beoogde activiteit uit te oefenen. De volgende indicatoren kunnen relevant zijn:

- Regionale handicaps (bv. toegankelijkheid, infrastructuur, gebrek aan geschoolde werknemers, inkomensindicatoren, werkloosheidsindicatoren)
- Profiel van de beoogde bevolking (bv. leeftijd, geslacht, etnische herkomst, kwetsbare of gehandicapte werknemers)
- Stimulansen voor gedragswijziging ondanks sociale handicaps: bv. creëren of bijstellen van het bedrijfsimago, schaarste van beschikbaar alternatief personeel, kwalificaties en productiviteit van het beoogde personeel.

4.3. *Evenredigheid*

39. Steun wordt slechts als evenredig beschouwd indien hetzelfde resultaat niet kon worden bereikt met minder steun en minder marktverstoring. Het bedrag en de intensiteit van de steun moeten beperkt blijven tot het minimum dat noodzakelijk is om de gesubsidieerde activiteit te laten plaatsvinden. Zodra de steun het noodzakelijke minimum overschrijdt, trekt de ontvanger profijt van een onverwachte winst, die de mededinging onnodig kan verstoren en derhalve niet als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd.

40. Om de evenredigheid van de steun te beoordelen kan gebruik worden gemaakt van informatie die is gebruikt voor de analyse van het stimulerende effect. Terwijl het er bij het stimulerende effect vooral om gaat of een gedrag is gewijzigd, is voor de analyse van de evenredigheid van de steun evenwel een meer doorgedreven beoordeling vereist, aangezien het gaat om de mate waarin de steun meer bedraagt dan nodig is om de gedragswijziging te bewerkstelligen.

41. In een aantal richtsnoeren worden maximum steunintensiteiten (uitgedrukt als een percentage van de in aanmerking komende kosten) vastgesteld. De steun wordt normaliter geacht evenredig te zijn als deze maximum steunintensiteit in acht wordt genomen. Er kunnen zich evenwel gevallen voordoen waarvoor geen maximum steunintensiteit is vastgesteld. In die gevallen waarin de nauwkeurig uitgewerkte beoordelingsregels van de bestaande richtsnoeren moeten worden toegepast, moet overigens toch worden nagegaan of die steunintensiteit niet te hoog is en of hetzelfde resultaat niet met minder steun kon worden bereikt.

42. Voor dergelijke gevallen dient de lidstaat bewijsmateriaal over te leggen aan de hand waarvan kan worden ingeschat hoeveel steun noodzakelijk is om de door de steun beoogde extra activiteit te compenseren, d.w.z. de extra kosten te dekken die de begunstigde moet maken als hij het gesubsidieerde project uitvoert in vergelijking

³¹ Voor de beoordelingscriteria voor grote investeringsprojecten in het kader van regionale steun, zie "Mededeling van de Commissie: Leidraad voor de diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten".

met wat het geval zou zijn zonder de steun. Indien het gesubsidieerde project voor de steunontvanger extra exploitatiewinst oplevert (bv. lagere kosten door het gebruik van een nieuwe productietechniek of extra ontvangsten) die meetbaar is, zal de Commissie deze exploitatiewinst in rekening brengen bij het bepalen wat het evenredige steunbedrag is. De aankoop van een meer milieuvriendelijke machine kan bijvoorbeeld ook voordeel opleveren in de vorm van energiebesparing. Door dit extra voordeel in rekening te brengen kunnen de netto extra kosten worden berekend. Het principe dat van een gesubsidieerd project de netto extra kosten worden beoordeeld, kan zowel op steun met een efficiëntiedoelstelling als op steun met een rechtvaardigheidsdoelstelling worden toegepast. De beoordeling van die twee verschillende categorieën van steun kan evenwel verschillen, aangezien een alternatief scenario bij projecten die om efficiëntieredenen worden uitgevoerd wellicht minder voor de hand zal liggen³² (d.w.z. er is in het geheel geen project, een project met een heel andere schaal, een minder risicovol project enz.) dan bij projecten met een rechtvaardigheidsdoelstelling (waarbij het doel van de steun er meestal in bestaat een verandering teweeg te brengen in de wijze waarop de steunontvanger zijn activiteiten uitvoert, bv. wat betreft de vestigingsplaats of het type personeel).

5. CONCURRENTIEVERVALSING

44. Er kunnen minstens drie soorten concurrentievervalsing ten gevolge van staatssteun worden onderscheiden. Ten eerste kan staatssteun, door in te grijpen in de allocatie van opbrengsten via de markt, op lange termijn dynamische effecten hebben op de prikkel om te investeren en te concurreren. Ten tweede, op een concreter niveau, kunnen steunmaatregelen de mededinging op de productmarkt beïnvloeden en, naargelang van de omstandigheden, verschillende reacties uitlokken bij concurrenten. Ten derde kan staatssteun de mededinging op de toeleveringsmarkten en in het bijzonder de plaats van investering beïnvloeden.
45. Al deze vormen van concurrentievervalsing zullen de spreiding van economische activiteiten over sectoren en lidstaten beïnvloeden en schadelijke gevolgen hebben voor de interne markt, doordat zij het handelsverkeer ongunstig beïnvloeden en de efficiënte allocatie van activiteiten over de nationale grenzen heen verstoren. De mogelijkheid dat staatssteun in één lidstaat wordt toegestaan, kan op zichzelf voor andere lidstaten al een prikkel vormen om eveneens gebruik te maken van steunmaatregelen om met een strategisch oogmerk activiteiten aan te trekken naar hun grondgebied, waardoor het gevaar van een subsidiewedloop ontstaat.
46. Ten eerste, op een zeer algemeen niveau, kan het feit dat staatssteun de opbrengsten op de markten anders alloceert en ingrijpt in het mededingingsproces, de **economische impulsen op lange termijn** ongunstig beïnvloeden. Ondernemingen die voorzien dat hun winsten zullen worden beïnvloed door staatssteun, en niet alleen door hun eigen inspanningen, zouden het terugschroeven van hun eigen inspanningen

³² Zie bijvoorbeeld de bespreking in zaak N 674/2006 - *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal* (PB C 120 van 31.5.2007).

wel eens als de verstandigste koers kunnen beschouwen. Staatssteun kan aldus zowel voor de begunstigde als voor diens concurrenten een negatieve invloed hebben op de prikkel om te investeren en te innoveren. Op langere termijn leidt een dergelijke wijziging in dynamische impulsen tot minder keuze en potentieel tot lagere kwaliteit of hogere prijzen voor de consument.

47. Ten tweede, op een concreter niveau, mag worden verwacht dat het veranderde gedrag van de steunontvanger op de productmarkten de concurrenten zal beïnvloeden en diverse aanpassingen van hun gedrag zal uitlokken. Met name zouden concurrenten kunnen reageren door hun eigen **omzet en investeringsplannen terug te schroeven** (verdringingseffect). Zo zouden bestaande concurrenten bijvoorbeeld hun capaciteit kunnen verminderen of zouden potentiële concurrenten kunnen beslissen de markt niet te betreden. Concurrenten zouden ook kunnen reageren door hun uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling terug te schroeven. Zie ook kaderstuk 1 voor meer details. De concurrenten zullen evenwel verschillend reageren afhankelijk van de marktomstandigheden en de kenmerken van de steun. Als concurrenten producten verkopen die sterk substitueerbaar zijn voor die welke door de steunontvanger worden verkocht, zullen zij sterker getroffen worden en mag worden verwacht dat zij zich ook sterker zullen aanpassen. De concurrentievervalsing kan groter zijn als de begunstigde van de steun marktmacht bezit. Wanneer de steunontvanger reeds een machtspositie inneemt op een productmarkt, zal de steunmaatregel deze machtspositie wellicht nog versterken door de concurrentiedruk die concurrenten kunnen uitoefenen verder te verzwakken.
48. Ten derde kan staatssteun de mededinging op de **toeleveringsmarkten** beïnvloeden. Dit is het geval als staatssteun het gebruik van bepaalde productiemiddelen bevoordeelt (zoals specifieke categorieën werknemers of milieuvriendelijke halffabricaten). Sommige soorten van steun leiden tot lagere kosten voor productiemiddelen (bv. opleidingssteun of steun voor milieuvriendelijke materialen) en/of kunnen het productieproces wijzigen. Dit laatste is het geval als de steun leidt tot het gebruik van andere grondstoffen, arbeidskrachten of productiemiddelen (bv. meer werknemers met een handicap in dienst nemen, minder vervuiling veroorzaken). Dit effect zal waarschijnlijk de consumenten, de begunstigde en de marktdeelnemers op de toeleveringsmarkt ten goede komen, maar de toeleveranciers van concurrerende producten schaden. Net als bij productmarkten kan het uiteindelijke effect op de toeleveringsmarkten negatief zijn indien de steun concurrenten ontmoedigt om te investeren.
49. De belangrijkste verstoring op de toeleveringsmarkten doet zich evenwel voor met betrekking tot de **keuze van een specifieke locatie** (als productiefactor). Steun om investeringen aan te trekken kan negatieve gevolgen hebben in de regio waar de investering wordt weggetrokken. Deze steun kan leiden tot een verspilling van middelen indien deze laatste regio een comparatief voordeel heeft voor deze specifieke productie.
50. Concurrentievervalsing kan zich voordoen binnen lidstaten maar ook tussen lidstaten onderling. Dit is het geval wanneer ondernemingen over de grenzen heen concurreren, maar ook wanneer ondernemingen productiemiddelen – waaronder locaties – in verschillende lidstaten in overweging nemen. Gevolgen voor het handelsverkeer doen zich doorgaans voor wanneer de productmarkten verstoord worden, en dit kan negatieve gevolgen hebben voor de spreiding van activiteiten over

de lidstaten en afbreuk doen aan de interne markt. Steun die erop gericht is een productievevestiging over te brengen naar een andere regio binnen de gemeenschappelijke markt, zal wellicht niet direct leiden tot een verstoring van de productmarkt, maar verplaatst activiteiten of investeringen van de ene regio naar een andere. De Commissie zal haar aandacht in het bijzonder richten op verstoringen tussen lidstaten onderling.

51. Bij de beoordeling van de omvang van de concurrentievervalsing zal de Commissie in de eerste plaats oog hebben voor het effect dat de gedragswijziging van de ontvanger heeft op concurrenten en toeleveranciers. Ook met de gevolgen voor de consument zal rekening worden gehouden³³.
52. Om de ongunstige effecten van de steunmaatregel vast te stellen en te beoordelen, gaat de Commissie na wie de concurrenten en consumenten zijn die waarschijnlijk benadeeld zullen worden door de gedragswijziging van de begunstigde van de steun.
53. Om de effecten van staatssteun op te sporen dienen de lidstaten derhalve bewijsmateriaal over te leggen aan de hand waarvan de Commissie kan i) vaststellen om welke producten het gaat (d.w.z. alle producten waarvoor de gedragswijziging van de begunstigde gevolgen heeft) en ii) vaststellen wie de getroffen concurrenten en consumenten zijn. (Zie kaderstuk 2 voor meer details.) Deze tweede stap zal in de regel leiden tot de afbakening van de product- en geografische markten waarvoor de steun van belang is³⁴. Dit betekent echter niet dat de Commissie in alle omstandigheden formeel zal beslissen over de afbakening van de markt.
54. Hoe uitgebreid de marktanalyse moet zijn, zal geval per geval worden beslist. Voor de analyse van de gunstige effecten van een steunmaatregel is een nauwkeurige afbakening van de markt in de regel niet vereist. Evenmin is het afbakenen van de markten steeds verplicht om de effecten van een steunmaatregel met betrekking tot de locatie te beoordelen. Een analyse van de markt kan evenwel belangrijk zijn voor de beoordeling van de ongunstige effecten van staatssteun op de mededinging.
55. Vele markten kunnen betrokken zijn, zij het in verschillende mate. De Commissie zal zich in haar analyse doorgaans concentreren op die markten waar de effecten van de steun het duidelijkst en/of het grootst zijn.

³³ Staatssteun wordt betaald met geld van de belastingbetaler. Dit budgettaire effect is gelijk aan het bedrag van de steun. Buiten dit budgettaire effect kan de steun extra kosten meebrengen ten gevolge van inefficiënties en administratieve kosten die te maken hebben met de belastingheffing. In het kader van het toezicht op staatssteun komt het evenwel de Commissie niet toe zich uit te spreken over belastingstelsels in het algemeen of over een al dan niet passende gebruik van belastinggeld. Bij de inschatting van de omvang van de potentiële voordelen van een maatregel – waartegen de concurrentievervalsing en de verstoring van het handelsverkeer zal worden afgewogen – zal rekening worden gehouden met de financiële kosten voor de belastingbetaler in de lidstaat waar de steun wordt verleend.

³⁴ In voorkomend geval zal de Commissie gebruik maken van de instrumenten die zijn ontwikkeld op het gebied van kartelbestrijding en concentratiecontrole om de markten af te bakenen. Zie als voorbeelden van beschikkingen waarin markten werden afgebakend onder andere: N 674/2006 - *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal* (PB C 120 van 31.5.2007); N 810/2006 – *AMD, Dresden – MSF 2002* (PB C 246 van 20.10.2007); N 409/2006 – *HighSi GmbH* (PB C 77 van 5.4.2007); N 582/2007 *Propapier PM 2 KG* (nog niet gepubliceerd). Meer voorbeelden zijn te vinden in de bijlage.

Kaderstuk 2: Betrokken producten en markten

Betrokken producten³⁵.

Om de effecten van de steunmaatregel op te sporen, moet allereerst worden vastgesteld wat de betrokken producten zijn. Aan de hand daarvan zal kunnen worden vastgesteld wat de effecten op concurrenten en consumenten zijn.

De betrokken producten kunnen worden gedefinieerd als de producten waarvan de producenten hun gedrag wijzigen, met als resultaat een prijsverlaging, een productieverhoging, een toename van de toelevering, een wijziging in de bedragen die worden besteed aan de ontwikkeling van een nieuw of verbeterd product, een wijziging in het productieproces, ondernemingen die de markt betreden of verlaten, of een verplaatsing van de bedrijfslokalen (zie ook hoofdstuk 2).

In die zin omvatten de betrokken producten niet alleen de producten die op het ogenblik door de begunstigde worden geproduceerd, maar ook nieuwe producten die voortkomen uit productontwikkeling.

In bepaalde omstandigheden, wanneer de steun niet gericht is op een specifieke activiteit maar eerder de begunstigde als zodanig ondersteunt³⁶, zijn de betrokken producten alle producten die door de begunstigde worden geproduceerd.

Betrokken productmarkten

Vaststellen wie de door de steunmaatregel getroffen concurrenten zijn, komt neer op het afbakenen van de productmarkten waarop de steun kan leiden tot een verschuiving van de vraag van de concurrenten naar de begunstigde van de steun. Die verschuiving van de vraag kan zich slechts voordoen voor zover concurrenten producten aanbieden die substitueerbaar zijn voor de betrokken producten. Daarenboven zijn markten die rechtstreeks te maken hebben met de verschuiving van de vraag te beschouwen als betrokken markten, aangezien concurrenten hun aankopen op de toeleverings- of complementaire markten eveneens zullen terugschroeven. De betrokken consumenten zijn die welke producten aankopen op deze markten.

De betrokken productmarkten omvatten alle producten die door de consument als uitwisselbaar of substitueerbaar voor een betrokken product worden beschouwd, alsmede de aanverwante toeleveringsmarkten (d.w.z. de leveranciers van de begunstigde van de steun)³⁷ en complementaire markten³⁸. Factoren die relevant zijn voor de afbakening van de betrokken productmarkt, zijn onder meer de kenmerken en het beoogde gebruik van het product, consumentenvoorkeuren, aantoonbare substitutie-effecten in het recente verleden, hinderpalen en kosten bij een verschuiving van de vraag naar potentiële substituten, verschuivingen in de vraag ten gevolge van prijsdalingen, de elasticiteit en de kruiselingse prijselasticiteit met betrekking tot de vraag naar een product. Tevens dient rekening te worden gehouden met het effect van de steun op de substitueerbaarheid (bv. doordat de steun leidt tot een prijsdaling van een product dat voordien door de afnemers niet werd beschouwd als substitueerbaar voor de goedkopere producten van andere ondernemingen).

³⁵ De term "product" wordt hier generiek gebruikt en dekt niet alleen commerciële producten maar ook

Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde kan eveneens een rol spelen bij de afbakening van de betrokken markten, wanneer op die markten een snelle toetreding of groei van de begunstigde mogelijk is. Relevante factoren om deze potentiële toetreding in te schatten, zijn onder meer het bestaan van schaalvoordelen tussen twee markten (bv. als voor twee producten dezelfde productie-installaties kunnen worden gebruikt) en kruiselasticiteit aan de aanbodzijde (de mogelijkheid om snel van productie te wisselen).

Van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld welke productmarkten in detail dienen te worden geanalyseerd, op grond van de concurrentiesituatie en de waarschijnlijkheid dat de steun een effect heeft op de genoemde aanverwante markten.

Betrokken geografische markten

Wanneer eenmaal is vastgesteld wie de door de steunmaatregel getroffen concurrenten en consumenten zijn, is het eveneens van belang hen te lokaliseren. Op de grensoverschrijdende effecten van staatssteun moet immers absoluut toezicht worden gehouden. Zelfs bij nationale of subnationale geografische markten kan steun echter het handelsverkeer ongunstig beïnvloeden, bv. door belemmeringen op te werpen voor de vestiging van ondernemingen uit andere lidstaten³⁹.

Zoals bij de afbakening van de betrokken productmarkten, dienen overwegingen in verband met de vraag het belangrijkste instrument te zijn voor het omschrijven van de geografische markten. Voor de beoordeling relevante factoren zijn onder meer de aard en de kenmerken van de producten, het bestaan van toetredingsbelemmeringen, de transportkosten, de voorkeur van de consument, aanzienlijke verschillen tussen de marktaandelen van de ondernemingen in aan elkaar grenzende geografische gebieden of aanzienlijke prijsverschillen.

56. De lidstaat die de steun toekent, wordt geacht alle beschikbare relevante bewijsmateriaal over te leggen om de Commissie te helpen bij haar beoordeling. Bij de beoordeling van het effect van een steunmaatregel op de mededinging kan de Commissie rekening houden met de volgende indicatoren:

Steunkenmerken (bv. steunbedrag; wijze van selectie van de begunstigde, looptijd en herhaling van de steun; effect op de kosten van de begunstigde).

Structuur van de betrokken markten (bv. marktconcentratie, aantal en grootte van de ondernemingen, bestaan van marktmacht, productdifferentiatie, belemmeringen voor

diensten.

³⁶ Bijvoorbeeld in het geval van reddings- en herstructureringssteun.

³⁷ Markten in een eerder stadium van de toeleveringsketen (d.w.z. de toeleveranciers van de toeleveranciers) worden doorgaans echter niet in aanmerking genomen.

³⁸ Dit zijn markten voor producten die samen met de betrokken producten worden gebruikt.

³⁹ Zie bv. zaak C-280/00, Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg, Jurispr. 2003, blz. I-7747 ('Altmark'), r.o. 77-79.

het betreden of verlaten van de markt, omvang van de betrokken product- en geografische markt⁴⁰).

Kenmerken van de sector/markt (bv. markten met overcapaciteit, inefficiënties op het niveau van de begunstigde (productiviteit), belang van innovatie, haalbaarheid van het verhuizen van productie-installaties).

De hierboven genoemde kenmerken van de steunmaatregel, de markt en de sector mogen niet worden beschouwd als op zichzelf staande indicatoren, maar dienen te worden beoordeeld samen met andere informatie over de betrokken steunmaatregel, zoals het marktfalen dat wordt aangepakt of de nagestreefde doelstellingen van gemeenschappelijk belang.

6. AFWEGING VAN GUNSTIGE EN ONGUNSTIGE EFFECTEN

De afweging

57. De laatste en beslissende stap in de verenigbaarheidsanalyse bestaat erin te beoordelen of de lidstaat heeft aangetoond dat de gunstige effecten van de steun, als die er zijn, zwaarder doorwegen dan de ongunstige. Dit kan alleen geval per geval gebeuren (voor individuele steunmaatregelen of voor hele steunregelingen) en het is derhalve niet mogelijk in algemene termen te voorspellen in welke richting de balans in een bepaalde zaak zal doorslaan, maar niettemin kunnen enkele algemene beginselen worden geponeerd.
58. Om de gunstige en ongunstige effecten tegen elkaar af te wegen is het allereerst noodzakelijk ze in kwalitatieve en, indien mogelijk, kwantitatieve termen te beoordelen en te meten, en een globale inschatting te maken van hun impact op producenten en consumenten in elk van de betrokken markten. In dat verband vergemakkelijkt het hanteren van een norm van maatschappelijk welzijn⁴¹ een analytische beschrijving van het gemeenschappelijk belang doordat een onderscheid wordt gemaakt tussen effecten van verschillende aard op verschillende actoren.
59. De gunstige effecten van de steunmaatregel houden rechtstreeks verband met de gedragswijziging van de steunontvanger, die het mogelijk maakt de gewenste doelstelling van gemeenschappelijk belang te behalen. Als het om een efficiëntiedoelstelling gaat, kunnen de gunstige effecten worden beschreven in

⁴⁰ Markten die groter zijn dan nationale markten zullen doorgaans het handelsverkeer tussen lidstaten beïnvloeden; ook nationale markten kunnen echter via betrokken markten hoger of lager in de bedrijfskolom of complementaire markten het handelsverkeer beïnvloeden.

⁴¹ In de economische theorie wordt het welzijn van de consument meestal gedefinieerd als een consumentensurplus op alle markten, d.w.z. het verschil tussen het bedrag dat de consument bereid is te betalen voor een product en de prijs van dat product. Analooeg hiermee kan het welzijn van de producent worden gelijkgesteld met het producentensurplus, d.w.z. het voordeel dat een producent behaalt door te verkopen tegen een marktprijs die hoger is dan de marginale productiekosten. Het maatschappelijk welzijn is niet alleen de som van consumenten- en producentensurplus, maar houdt ook rekening met de wijze waarop de welvaart is verdeeld over landen en burgers. Het maatschappelijk welzijn omvat derhalve elementen van efficiëntie (met name door te bekijken hoeveel welvaart wordt gecreëerd door de beïnvloeding van consumenten- en producentensurplus) en elementen van rechtvaardigheid (met name door te bekijken hoe die welvaart wordt verdeeld over lidstaten en burgers). Een op het maatschappelijk welzijn gebaseerde norm houdt met andere woorden rekening met alle effecten die de steunmaatregel kan teweegbrengen.

termen van een toe- of afname van de activiteit op een afzetmarkt, die wordt beschouwd als bevorderlijk voor het gemeenschappelijke belang. Zo vermindert milieusteun bijvoorbeeld de productie van gevaarlijke stoffen; en O&O-steun doet de O&O-activiteit toenemen, hetgeen leidt tot nieuwe of betere producten. Als het om een rechtvaardigheidsdoelstelling gaat, bestaan de gunstige effecten in het bewerkstelligen van het rechtvaardigheidsbevorderende resultaat of in een wijziging in de wijze waarop de productie tot stand komt: het gebeurt in een andere regio of er wordt gewerkt met andere productiefactoren (bv. gehandicapte werknemers). Analooog kunnen de effecten op toeleveringsmarkten worden omschreven als een wijziging van de activiteit in vergelijking met de situatie zonder steun (bv. meer omzet voor de leveranciers van de onderneming die naar de steunontvangende regio is verhuisd, meer banen of hogere lonen voor werknemers in de regio). Gunstige effecten voor de consumenten kunnen voortvloeien uit lagere prijzen op lange termijn, een ruimere keuze van producten, betere kwaliteit of meer innovatie.

60. De ongunstige effecten op de mededinging en het handelsverkeer vloeien eveneens voort uit de gedragswijziging van de steunontvanger. Zoals in het vorige punt besproken, kan de betekenis van de concurrentievervalsing worden uitgedrukt in termen van de effecten van de steun op concurrenten en toeleveranciers (met name bij steun die tot een verhuizing leidt). Het effect op de consumenten hangt eveneens af van de reactie van de concurrenten. In elk geval wordt de kostprijs van de steun steeds als ongunstig beschouwd, zodat een steunmaatregel nooit kan worden goedgekeurd als deze niet minstens enige gunstige effecten genereert buiten een gewone overdracht van middelen aan de steunontvanger.
61. Steunregelingen of steunmaatregelen ten behoeve van bepaalde ondernemingen worden weliswaar op zichzelf beoordeeld, maar er kan rekening worden gehouden met cumulatieve effecten. Steun die wordt verleend aan een groot aantal kleine ondernemingen kan met andere woorden hetzelfde effect hebben als een groot steunbedrag dat aan een enkele onderneming wordt toegekend. Herhaalde steun in een en dezelfde sector van een bepaalde lidstaat kan eveneens ongunstige effecten meebrengen doordat de betrokken lidstaat deze specifieke bedrijfstak versterkt ten nadele van andere lidstaten.
62. Om het gemeenschappelijke belang op EU-niveau vast te stellen moet een afweging van beleidsdoelstellingen plaatsvinden. Sommige beleidsdoelstellingen beogen wellicht minder tastbare voordelen. Andere zijn misschien gericht op voordelen die niet gemakkelijk verzoenbaar zijn met mogelijke ongunstige effecten op de mededinging en het handelsverkeer en waarvoor het vaststellen van passende relatieve wegingscoëfficiënten onvermijdelijk een brede beoordelingsmarge meebrengt. Hoe dan ook, het analyseren van de effecten van de steun aan de hand van een norm van maatschappelijk welzijn kan wellicht bijdragen tot een systematisering van de beoordeling door er zoveel mogelijk naar te streven een meeteenheid te bepalen voor een aantal – gunstige en ongunstige – economische effecten van de steunmaatregel, hetgeen een waardevolle bijdrage zou zijn tot de uiteindelijke beoordeling van de gevolgen van de steun.

Grootteorde van de effecten

63. De Commissie is zich ervan bewust dat het in vele gevallen niet mogelijk zal zijn de effecten van een bepaalde steunmaatregel zeer nauwkeurig te kwantificeren. In de

meeste gevallen moet het niettemin mogelijk zijn de grootteorde van de effecten vast te stellen.

64. Er zal voorts rekening mee worden gehouden dat sommige effecten (vooral kortetermijneffecten op hoeveelheden en prijzen) vaak gemakkelijker te kwantificeren zullen zijn dan andere, even belangrijke effecten (bv. langetermijneffecten op prikkels om te investeren of te innoveren), zodat een toename van het totale welzijn op korte termijn niet meteen mag leiden tot de aanvaarding van de maatregel.
65. Als gunstige of ongunstige effecten kunnen worden gekwantificeerd, dient een gemeenschappelijk meetinstrument te worden gebruikt met het oog op een zo groot mogelijke vergelijkbaarheid (bv. gevolgen in financiële termen, in aantal banen, in behaalde en/of verplaatste omzet).
66. Voordelen en schade voor concurrenten kunnen bijvoorbeeld worden gekwantificeerd door middel van ramingen van de gewonnen of verloren omzet, winst of banen. Voordelen (c.q. nadelen) voor burgers kunnen worden uitgedrukt in termen van de geraamde besparingen (c.q. meerkosten) die op lange termijn zullen voortvloeien uit prijsdalingen (c.q. verhogingen). Gunstige effecten voor burgers, die voortvloeien uit een ruimere keuze van producten, hogere kwaliteit en meer innovatie zullen allicht moeilijker in financiële termen te kwantificeren zijn, maar een grootteorde moet aan deze effecten toch kunnen worden toegekend.
67. In sommige gevallen zal het wellicht moeilijk zijn te bepalen hoe consumenten de kwaliteit, de nieuwigheid of andere niet-prijsgerelateerde kenmerken van goederen of diensten zullen inschatten. Dit mag de lidstaten er niet van weerhouden te trachten om aan de eraan verbonden voordelen voor de burgers een waarde toe te kennen. De Commissie zal zich baseren op enquêtes bij consumenten, marktonderzoek, door de lidstaten verstrekte deskundige adviezen, beleidsevaluatie zoals bijvoorbeeld te vinden is in communautaire of nationale beleidsdocumenten, of haar eigen oordeel om de grootteorde van dergelijke gunstige effecten te bepalen.
68. Voorts zal er ook bij de beoordeling van gunstige effecten met betrekking tot rechtvaardigheidsoverwegingen waarschijnlijk een ruime beoordelingsmarge blijven bestaan. Het verschillende gewicht dat wordt toegekend aan de effecten op verschillende regio's of bevolkingsgroepen, kan gebaseerd worden op statistische indicatoren⁴² waaruit de verschillen tussen die groepen naar voren komen. Op die manier kunnen geleidelijk aan verschillende schalen worden vastgesteld voor de beoordeling van de gunstige en ongunstige effecten.
69. In elk geval dienen bij de afweging de effecten te worden ingeschat aan de hand van een reeks factoren en een zo specifiek en nauwkeurig mogelijke beschrijving ervan. Zo moet het zelfs zonder kwantificering mogelijk zijn de gunstige en ongunstige effecten tegen elkaar af te wegen en met elkaar te vergelijken.

⁴²

Zie de methode die wordt toegepast in de Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen.

Operationele indicatoren

70. Wanneer de Commissie eenmaal aan de hand van de hierboven beschreven methode de gunstige en ongunstige effecten heeft ingeschat, kunnen er zich situaties voordoen waarin het moeilijk is ze tegen elkaar af te wegen, met name omdat ze niet gemakkelijk te kwantificeren of te vergelijken zijn. De volgende indicatoren kunnen het gemakkelijker maken om de gunstige en ongunstige effecten tegen elkaar af te wegen. Deze zijn niet bindend en louter indicatief. Geen enkele indicator is op zich toereikend; om tot een besluit te komen is steeds een combinatie van indicatoren vereist. Daarenboven en vooral moeten deze indicatoren niet beschouwd worden als een manier om de onverkorte toepassing van de afweging te vermijden. Overigens mag de algemene regel niet uit het oog worden verloren dat staatssteun verboden is en uitsluitend bij wijze van uitzondering op dit algemene beginsel kan worden toegestaan. Dit betekent dat de Commissie in geval van twijfel meer geneigd zal zijn de steun te verbieden.
71. De Commissie zal eerder geneigd zijn een negatief standpunt in te nemen indien bijvoorbeeld:
- de concurrentievervalsing vrijwel vaststaat en de staatssteun in hoofdzaak de ontvanger van de steun bevoordeelt
 - het exploitatiesteun betreft die uitsluitend een bepaalde productie of een bepaald prijsniveau ondersteunt
 - het steunbedrag zeer aanzienlijk is en de gunstige effecten zeer bescheiden zijn in vergelijking met de kostprijs van de steun
 - de gunstige effecten zich uitsluitend voordoen in de lidstaat die de steun verleent, terwijl aanzienlijke ongunstige effecten te voelen zijn in een aantal andere lidstaten
 - de steun sociale en/of regionale ongelijkheden aanzienlijk versterkt en/of leidt tot milieuschade of vervuiling
 - de steun aanzienlijke en duurzame concurrentievervalsing teweegbrengt en de begunstigde van de steun een dominerende onderneming is, waarvan de marktpositie door de steun nog wordt versterkt.
72. De Commissie zal daarentegen eerder geneigd zijn een positief standpunt in te nemen indien bijvoorbeeld:
- de gunstige effecten vrijwel vaststaan (bv. door de opzet van de steunmaatregel), terwijl de ongunstige effecten minder zeker zijn
 - de steun noodzakelijk is om gunstige effecten teweeg te brengen die zeer aanzienlijk zijn (en die met name het steunbedrag ruim overschrijden), die vele lidstaten ten goede komen en waarvan het strategische belang voor het gemeenschappelijke Europese belang is aangetoond
 - de steun zeer gericht wordt toegekend, de voordelen achtergebleven regio's of sociaal achtergestelde groepen ten goede komen en de Commissie heeft

vastgesteld dat de steun niet meer bedraagt dan nodig is om de netto extra kosten van sociale/regionale handicaps te compenseren

- de steun leidt tot aanzienlijke positieve spillovereffecten op andere dan de betrokken productmarkten, zodat concurrenten en consumenten op deze markten eveneens kunnen genieten van deze spillovereffecten
- de steun het normale functioneren van de interne markt niet in aanzienlijke mate verstoort en geen aanzienlijke ongelijkheden teweegbrengt tussen ondernemingen die gevestigd zijn in verschillende lidstaten en/of in de locatie van de productiefactoren binnen de EU
- de steun duidelijk gunstige effecten oplevert voor burgers, ook op lange termijn, terwijl de ongunstige effecten beperkt blijven en de mededinging niet in aanzienlijke mate belemmeren.

Corrigerende maatregelen

73. Als uit de afweging blijkt dat de ongunstige effecten zwaarder wegen dan de voordelen, kan de Commissie de steun verbieden of verlangen dat corrigerende maatregelen worden genomen, ofwel met betrekking tot de opzet van de steun, ofwel met betrekking tot de schadelijke gevolgen voor de mededinging.
74. Wat de uitwerking van de corrigerende maatregelen betreft, zal de Commissie onder meer de volgende elementen in aanmerking nemen:
- beperking van het steunbedrag, van de steunintensiteit of van het bereik van de steun (bestreken activiteiten of markten) om de maatregel tot de juiste verhouding terug te brengen
 - beperking van de selectiviteit van de maatregel, bij voorbeeld door gebruik te maken van een open selectieprocedure voor het aanwijzen van de begunstigde van de steun of door te opteren voor een algemene steunregeling en elke bevoordeling van ondernemingen met marktmacht te vermijden
 - beperking van de mogelijkheid van kruissubsidiëring door een grotere transparantie en scheiding van rekeningen, of door het opsplitsen van activiteiten in afzonderlijke ondernemingen
 - zorgen voor een passende structuur voor de bedrijfsvoering van de onderneming.
75. Met betrekking tot de invloed op de mededinging en het handelsverkeer kan de Commissie bijvoorbeeld rekening houden met de volgende elementen:
- beperking van de productiecapaciteit van de begunstigde
 - afstoten van activa
 - indien voor een afdoende toezicht kan worden gezorgd, toezeggingen van de begunstigde met betrekking tot het voorkomen van uitsluiting van concurrenten (bv. gegarandeerde toegang tot een netwerk of andere essentiële faciliteiten)

- toezeggingen van de lidstaten om hun markten open te stellen, bv. liberaliseringsmaatregelen, wegwerken van technische en niet-technische handelsbelemmeringen
- open licenties voor intellectuele eigendomsrechten/normen.

Bijlage I

Lijst met voorbeeldzaken waarin de afweging is toegepast

OOI

- N 602 / 2007 - Soutien de l'AII en faveur du programme MaXSSIMM, besluit van 20.5.2008, de openbare versie is nog niet beschikbaar.
- N 469 / 2007 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « QUAERO», besluit van 11.3.2008, de openbare versie is nog niet beschikbaar.
- N 447 / 2007 - TURBOMECA (groupe SAFRAN), PB C 94 van 16.4.2008
- N 435 / 2007 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « MINImage», 30.1.2008
- N 349 / 2007 - Soutien de l'agence de l'innovation industrielle au PMII OSIRIS, PB C 304 van 15.12.2007
- N 195 / 2007 - Rolls-Royce Deutschland Ltd. & Co. KG - PB C 118 van 15.5.2008
- N 185 / 2007 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « NANOSMART» , PB C 284 van 27.11.2007
- N 112 / 2007 - THESEUS, PB C 227 van 27.9.2007
- N 89 / 2007 - Projet d'aide de l'Agence de l'innovation industrielle au PMII HOMES, PB C 275 van 16.11.2007
- N 887 / 2006 - Projet Bernin 2010, PB C 200 van 28.8.2007
- N 854 / 2006 - Soutien de l'agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL, PB C 182 van 4.8.2007
- N 708 / 2006 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « BioHub », PB C 67 van 23.3.2007
- N 674 / 2006 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal, PB C 120 van 31.5.2007

Opleiding

- C 18 / 2007 - DHL Leipzig Halle, PB C 213 van 12.9.2007
- C 35 / 2007 - Staatssteun ten gunste van Volvo Cars Gent, PB C 265 van 7.11.2007
- C 23 / 2007 - Vauxhall - Ellesmere port, PB C 243 van 17.10.2007

- N 541 / 2006 - Training Aid to Fiat Auto, PB C 220 van 20.9.2007
- C 14 / 2006 – General Motors Antwerpen, PB C 210 van 1.9.2006

Omroep

- C 25/2004 - DVB-T Berlin-Brandenburg, PB L 200 van 22.7.2006

Breedband

- N 570 / 2007 - Broadband in rural areas of Baden-Württemberg, PB C 282 van 24.11.2007
- N 117 / 2005 - Broadband aggregated procurement – Scotland, PB C 204 van 26.8.2006
- N 473 / 2007 - Broadband connections for Alto Adige, PB C 289 van 1.12.2007
- N 475 / 2007 - National Broadband Scheme – Ireland, PB C 282 van 24.11.2007
- N 118 / 2006 - Development of broadband communication networks in rural areas, PB C 296 van 6.12.2006
- N 284 / 2005 – Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks ("MANs"), PB C 207 van 30.8.2007

Risicokapitaal

- N 521 / 2007 - Cluster Fund 'Start-up!'. Risk Capital Scheme. Germany (Bavaria), PB C 100 van 22.4.2008
- N 287 / 2007 - Business Expansion Scheme (BES), incorporating the Seed Capital Scheme (SCS), PB C 238 van 10.10.2007
- N 263 / 2007 - Technology fund TGFS, Saxony, Germany, PB C 93 van 15.4.2008
- N 330 / 2006 - Berlin Kapital Fonds, PB C 67 van 23.3.2007
- N 599 / 2005 - Supporting the creation of Seed Capital Funds, PB C 240 van 5.10.2006

Diverse

- N 581 / 2007 - Scheme for reduced social security contributions in certain service sectors, PB C 59 van 4.3.2008

Lijst met voorbeeldzaken op het gebied van regionale steun waarin een marktafbakening is gebeurd

- N 767 / 2007 - LIP - RO - Ford Craiova, PB C 248 van 30.4.2008

- N 582 / 2007 - LIP - DE - Propapier PM 2 KG, PB C 131 van 29.5.2008
- N 907 / 2006 - MSF 2002- Matrai Eromu, PB C 227 van 27.9.2007
- N 900 / 2006 - MSF 2002 - CELBI , PB C 271 van 14.11.2007
- N 899 / 2006 - MSF 2002- Artensa, PB C 227 van 27.9.2007
- N 898 / 2006 - MSF 2002 - Repsol Polimeros, PB C 220 van 20.9.2007
- N 872 / 2006 - MSF 2002 - Qimonda, 30.1.2008, de openbare versie is nog niet beschikbaar
- N 863 / 2006 - MSF 2002 - Avancis, PB C 227 van 27.9.2007
- N 850 / 2006 - MSF 2002 - Q-Cells, PB C 270 van 13.11.2007
- N 810 / 2006 - AMD, Dresden, MSF 2002, PB C 246 van 20.10.2007
- N 564 / 2006 - MSF-2002-PT about the Future - Empresa produtora de Papel S.A. PB C 291 van 5.12.2007
- N 549 / 2006 - MSF-2002-IT Atlantica Invest AG, PB C 213 van 12.9.2007
- N 409 / 2006 - MSF-2002-DE HighSi GmbH, PB C 77 van 5.4.2007
- N 17 / 2006 - First Solar (MSF), PB C 259 van 27.10.2006