Reactie van de Nederlandse autoriteiten op het Actieplan Staatssteun: Minder en beter gerichte staatssteun - een routekaart voor de hervorming van het staatssteunbeleid 2005-2009.

Inleiding

1. Met het "actieplan staatssteun" geeft de Commissie een goede inventaris wat er allemaal moet gaan gebeuren in het staatssteuncontrolebeleid. Echter veel voorstellen zijn nog niet uitgewerkt. De Nederlandse autoriteiten stellen het op prijs in een later stadium wanneer de Commissie met concrete voorstellen komt hierbij additionele opmerkingen te plaatsen.
2. De Nederlandse autoriteiten onderschrijven de basisgedachte, die ten grondslag ligt aan de door de Commissie gewenste wijzigingen in het staatssteuncontrolebeleid. Met de Europese Commissie zijn de Nederlandse autoriteiten van mening dat staatssteun verder verminderd moet worden en dat er een betere focus bij staatssteun moet worden aangebracht. Het hierbij betrekken van de Lissabon-strategie is een logische gedachte. Uit dien hoofde juichen de Nederlandse autoriteiten de wens van de Commissie naar effectievere procedures, betere naleving van regels, grotere voorspelbaarheid en meer inzichtelijkheid in het staatssteuncontrolebeleid van harte toe. Hierbij moet er een focus zijn op de meest verstorende vormen van steun.
3. Bewaken van het "level playing field", transparantie en verbetering van de procedures moeten wat de Nederlandse autoriteiten betreft sleutelwoorden bij de verdere uitwerking van het actieplan staatssteun zijn.

Economische Toets

4. De Nederlandse autoriteiten vinden de economische toets in theorie een logisch voorstel. Immers een economische toets kan aantonen of steun verstorend uitwerkt of niet.
5. Echter de Nederlandse autoriteiten twijfelen aan de praktische uitvoerbaarheid van een economische toets en menen dat wanneer de Europese Commissie op deze weg verder wil dat een voorwaarde voor het slagen van de economische benadering is gelegen in het hanteren van criteria die objectief, toetsbaar en transparant zijn.
6. De Nederlandse autoriteiten zien een aanzet van de Commissie voor het opstellen van deze criteria met belangstelling tegemoet. Het uiteindelijke oordeel over de een meer economische benadering kunnen de Nederlandse autoriteiten pas na kennisneming van deze criteria geven, waarbij voorspelbaarheid en rechtszekerheid een belangrijke rol spelen.

7. Indien de Europese Commissie overweegt om de economische toets met betrekking tot regionale steun niet te gebruiken,bevreemdt dat de Nederlandse autoriteiten, omdat dit bij uitstek het kader is waar een economische toets plaats moet vinden. Het gaat in dit kader namelijk om investeringssteun voor grote ondernemingen, één van de meest verstorende vormen van staatssteun.
8. Het is merkwaardig dat de EC overweegt om de economische toets ook toe te passen op onderzoeks-projecten. Juist deze vorm van steun is zo belangrijk voor Europa om haar doelstellingen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling en innovatie, belangrijke aspecten van de Lissabondoelstelling, te halen. Kern van het bezwaar van de Nederlandse autoriteiten is dat de economische toets op individueel projectniveau niet uitvoerbaar is bij O&O-steun (kosten/baten kwantitatief niet te meten). Het feit dat de (maatschappelijke) baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten is bij O&O echter onomstreden. Om die reden zou bij O&O-steun dan ook vrijstelling gegeven moeten worden voor een gedetailleerde economische toets.
9. De Nederlandse autoriteiten maken zich zorgen over de praktische uitvoerbaarheid van de economische toets. De criteria zijn snel subjectief. Dit zal zorgen voor onenigheid en discussie. Dit zal de Commissie vaker dwingen de procedure ex. Artikel 88 te openen om elke lidstaat de mogelijkheid te geven te reageren. Dit zal juist zorgen voor lange procedures welke niet bevorderlijk zijn voor een effectief staatssteuncontrolebeleid. Kortom basisgedachte economische toets goed, opletten bij praktische uitvoerbaarheid.
10. Door het groeiende bewustzijn omtrent staatssteun, met name bij decentrale overheden, bestaat de wens om soepeler om te gaan met geringe staatssteun - bedragen, die niet of nauwelijks concurrentievervalsend kunnen zijn of de interstatelijke handel beïnvloeden. Hiervoor zou de Commissie eenvoudiger voorstellen moeten lanceren dan de eerder gedane LET (limited effect on trade) en LASA (lesser amounts of state aid)-voorstellen.

Blokvrijstellingen

11. De Nederlandse overheid ziet in dat de Commissie mede door de uitbreiding met 10 nieuwe lidstaten eigenlijk geen andere keuze heeft dan een meer economisch gerichte benadering van staatssteun te kiezen en hierbij te streven naar meer blokvrijstellingen, waarbij zaken die potentieel minder of niet marktverstorend zijn, vrijgesteld worden van notificatie bij de Europese Commissie. Heldere formulering van dergelijke blokvrijstellingen is hierbij een eerste vereiste. Een waarschuwing is hier echter op zijn plaats. Indien met meer vrijstellingen gewerkt gaat worden, onttrekt staatssteun zich aan een voorafgaande gedetailleerde controle van de Commissie. Een zorgvuldige benadering is dus noodzakelijk.

12. Bundeling van de vrijstellingen in één verordening komt de overzichtelijkheid ten goede. Ook zou in een aantal gevallen regelgeving samengevoegd kunnen worden. De Nederlandse autoriteiten denken hierbij aan samenvoeging van de mededelingen over garanties, risicokapitaal en kapitaalinjecties door de overheid, omdat de systematiek die gevolgd wordt in deze mededelingen steeds weer dezelfde is.
13. De Nederlandse autoriteiten willen van de Europese Commissie meer duidelijkheid wanneer er sprake is van te notificeren staatssteun met een cultuurcomponent (onder meer voor populaire cultuuruitingen als popmuziek en sport). De Nederlandse autoriteiten zouden de Europese Commissie willen uitnodigen om in een mededeling duidelijkheid te geven over wanneer steun voor cultuurdoelen niet als staatssteun kwalificeert en wanneer juist wel.
14. De Nederlandse autoriteiten zijn verheugd dat de Commissie als onderdeel van het nieuwe regionale steunkader mogelijkheden gaat bieden voor steun aan achterstandswijken in grote steden.
15. De Nederlandse autoriteiten willen in dit kader enkele opmerkingen maken over de uitzondering van Europese Structuur Fondsen (ESF)-subsidies van de toepasselijkheid van steunregels. In het EPD van ESF Doelstelling 3, Periode 2000-2006, is gesteld dat de ESF-bijdrage aan scholingsprojecten voor werknemers onderhavig is aan de EG-regelgeving inzake staatssteun. In de praktijk vormt de Kaderregeling (later vrijstellingsverordening) opleidingssteun het kader waarbinnen de Nederlandse ESF-steun moet plaatsvinden voorzover deze betrekking heeft op opleidingssteun. Hierdoor bestaan er 2 procedures naast elkaar die worden uitgevoerd door 2 verschillende onderdelen binnen de Europese Commissie: die inzake de goedkeuring van ESF-projecten door DG Werkgelegenheid en die inzake de steunbepalingen door DG Mededinging. De Nederlandse autoriteiten menen dat dit een inefficiënte wijze van werken oplevert, zowel voor de lidstaten als voor de Europese Commissie zelf. De Nederlandse autoriteiten stellen derhalve voor deze inefficiëntie te elimineren door de ESF-subsidies slechts aan één regime onderhevig te maken. Daartoe zou een vrijstellingsverordening moeten worden geformuleerd (na uitbreiding van de desbetreffende rechtsgrondslag in de Procedureverordening) voor conform het EPD verstrekte ESF-subsidies. Dit veronderstelt dat reeds bij de formulering van het EPD en, bij de goedkeuring daarvan, dus door de Europese Commissie zelf, al rekening wordt gehouden met de steunbepalingen van het Verdrag.
16. De Nederlandse autoriteiten zouden de Commissie in overweging willen geven bij herformulering van de **vrijstellingsverordening werkgelegenheidssteun** de volgende punten in acht te nemen:
    - Bij de formulering van de groep van belanghebbende werknemers aansluiting zoeken bij de begrippen die de respectievelijke nationale lidstaten kennen, in plaats van het gebruiken van een gemeenschapsrechtelijk begrip zoals in de verordening.

- Aldus wordt beter aangesloten bij nationale werkgelegenheidsprogramma's voor zwakke groepen werknemers. Het laten vervallen van het onderscheid tussen benadeelde en gehandicapte werknemers voor wat betreft de toegestane subsidieplafonds.
- Het laten vervallen van de eis van het 12-maands criterium als voorwaarde voor het toegestane steunplafond

Procedure

17. Lange procedures zijn op dit moment een zwak punt in het staatssteuncontrolebeleid van de Commissie. De Nederlandse autoriteiten zouden van de mogelijkheid om te reageren op het "Actieplan Staatssteun" nu nogmaals gebruik willen maken om nadrukkelijk te pleiten voor kortere procedures. Een vereenvoudiging van de aanmeldings-formulieren zou hierbij een welkom startpunt zijn. Concreet verzoek van de Nederlandse autoriteiten is of de Commissie op korte termijn de aanmeldingsformulieren tezamen met de lidstaten nog eens onder de loep wil nemen om te bezien of hierin concrete verbeteringen zijn aan te brengen. De Nederlandse autoriteiten bepleiten het hanteren van kortere termijnen door de Commissie in de voorlopige onderzoeksprocedure, maar erkent de noodzaak van een grondige bestudering door de Commissie en voldoende informatieverstrekking vanuit de lidstaat op verzoek van de Commissie. Gekozen zou kunnen worden voor een maximale beoordelingstermijn van vier maanden, waarbij niet na elke vragenronde de termijn (volledig) opnieuw gaat lopen. Eventueel zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen zaken waarvoor verkorte, vereenvoudigde procedures gelden en zaken waarvoor de 'normale' procedures gelden. Voor de eerstgenoemde procedure zouden in aanmerking moeten komen zaken met een relatief laag bedrag aan staatssteun en zaken waarbij de staatssteun een beperkt effect heeft op de interstatelijke handel.
18. Zoals gezegd onderschrijven de Nederlandse autoriteiten de wens van de Europese Commissie om te komen tot verbeterde procedures. Hierbij hechten de Nederlandse autoriteiten aan procedures die leiden tot een kortere duur van het aanmeldingstraject tot aan de definitieve beschikking, controle op naleving van de beschikking en op strikte toepassing van de terugvordering, indien hier sprake van is. De Nederlandse autoriteiten zeggen op dit punt alle medewerking toe, die door de Commissie wordt verlangd.

Overdracht bevoegdheden

19. Over samenwerking met de Europese Commissie wensen de Nederlandse autoriteiten nadere informatie om te bezien in hoeverre zaken, waarvoor de

Commissie verantwoordelijkheid draagt in de toekomst worden afgewenteld op de lidstaten. Hiervan kan volgens de Nederlandse autoriteiten slechts zeer beperkt sprake zijn. De Nederlandse autoriteiten blijven onverminderd voorstander van een sterke centrale rol van de Europese Commissie op gebied van het staatssteuncontrolebeleid. Voorkomen dient te worden dat er verschillende toepassing ontstaat in het staatssteuncontrolebeleid binnen de lidstaten. Dit kan volgens de Nederlandse autoriteiten alleen vermeden worden als de Europese Commissie het centrale punt blijft in het staatssteuncontrolebeleid.

20. Met betrekking tot de instelling van een netwerk voor de uitwisseling van staatssteunervaringen kunnen de Nederlandse autoriteiten opmerken hiervan in principe voorstander te zijn. Bij voorkeur moet dit een praktijk gericht gremium zijn. Opgepast moet worden dat geen comité ontstaat dat in de praktijk niets of nauwelijks iets toevoegt aan hetgeen al bestaat. Een te raadplegen register van nationale aanspreekpunten zou in dit kader nuttig zijn.

De minimis

21. De Nederlandse autoriteiten zouden het toejuichen als de de minimis regeling voor staatssteun, die thans van toepassing is voor de meeste sectoren en die voorziet in notificatievrijstelling van geringe steunbedragen, substantieel zou worden verhoogd. Indien de Europese Commissie van mening is dat dit in sommige sectoren ongewenste effecten kan hebben, zouden deze sectoren hiervan uitgezonderd kunnen worden. Door een substantiële verhoging van de de minimis drempel (gedacht zou kunnen worden aan 300.000 €) kan de Commissie zich meer richten op belangrijker staatssteunzaken. De Nederlandse autoriteiten realiseren zich dat de Commissie door Hof-uitspraken gedwongen is voorzichtig te zijn. Niettemin pleiten de Nederlandse autoriteiten voor een maximale inspanning van de Europese Commissie op dit gebied.

Diensten van algemeen economisch belang

22. Recentelijk heeft de Commissie een vrijstellingsbeschikking voor diensten van algemeen economisch belang vastgesteld (nog niet gepubliceerd). Deze beschikking geeft aan welke gevallen van compensatie van diensten van algemeen economisch belang geen notificatie aan de Europese Commissie behoeft plaats te vinden. De Nederlandse autoriteiten zouden het op prijs stellen wanneer de Commissie blijft nadenken over verdere mogelijkheden tot vrijstelling van de notificatieverplichting voor compensatie voor diensten van algemeen economisch belang. Met name voor decentrale overheden is dit van groot belang. De Nederlandse autoriteiten achten uitbreiding van het aantal diensten van algemeen economisch belang dat vrijgesteld wordt van melding onder de staatssteunregels wenselijk om het aantal notificaties bij de Europese

Commissie van zaken met zeer geringe invloed op de interstatelijke handel en geen of nauwelijks invloed op de concurrentieverhoudingen te beperken.

Specifieke kaders

23. Met betrekking tot het milieu-steunkader, dat op 31 december 2007 afloopt, willen de Nederlandse autoriteiten opmerken dat op dit moment door de Europese Commissie uiterst complexe calculatiemethodes worden gevolgd. Dit maakt het voor de lidstaten gecompliceerd om nieuwe regelingen te ontwerpen, omdat de uitkomst van een staatssteuntoets op voorhand onzeker is. De Nederlandse autoriteiten zouden ervoor willen pleiten dat de Commissie op dit gebied met eenvoudiger regelgeving komt. Voorts zouden de Nederlandse autoriteiten het toejuichen als de Commissie in een volgend milieu-steunkader zaken als emissiehandel en maatregelen ter stimulering van reductie inzet grondstoffen zou opnemen.
24. De Nederlandse autoriteiten zien met belangstelling de voorstellen voor een innovatie-kader tegemoet. De Nederlandse autoriteiten zullen tegen de tijd dat de Commissie met een voorstel komt werken aan een uitgebreide reactie. Vooralsnog zijn de Nederlandse autoriteiten voorstander van het steunen van innovatie, echter moet dit wel gebeuren met zoveel mogelijk ‘marktconforme’ instrumenten. De Nederlandse autoriteiten zijn zeker geen voorstander van het steunen van alle innovatieve activiteiten. Een selectie van duidelijk afgebakende activiteiten dient gemaakt te worden.
25. Het thans van toepassing zijnde kader voor O&O zal per 1 januari 2006 gewijzigd worden, de Nederlandse autoriteiten hechten hier sterk aan en vinden ongewijzigde verlenging niet langer acceptabel. De Nederlandse autoriteiten zouden aanpassingen wensen van het huidige kader op de volgende punten: meer ruimte en mogelijkheden om steun voor Publiek – Private samenwerking toe te kennen; het samenvoegen van tenminste de categorieën ‘industrieel’ en ‘pre-competitieve ontwikkeling’ (met daarbij één steunpercentage) en een soepeler beleid ten aanzien van het regime voor intellectuele eigendomsrechten (met name voor publieke kennisinstellingen). Eventueel is voor bepaalde vormen van privaat publieke samenwerking te denken aan een blokvrijstelling.
26. De Nederlandse autoriteiten zien voorstellen inzake staatssteun en publiek private samenwerking met belangstelling tegemoet en zouden graag zien dat deze voorstellen van de Commissie zich niet beperken tot publiek private samenwerking binnen het O&O-gebied en transport (zoals aangekondigd), maar dat tevens meer helderheid wordt gegeven over de visie van de Commissie op staatssteun en publiek private samenwerking in het algemeen.
27. De Nederlandse autoriteiten hebben kennis genomen van de intentie van de Commissie om nieuwe mededelingen te maken met betrekking tot steunmaatregelen voor publieke omroep en film en andere audiovisuele

producties. De Nederlandse autoriteiten nemen aan dat voordat dergelijke mededelingen verschijnen er consultatie met de lidstaten zal plaatshebben**.**

28. Gezien de situatie in de scheepsbouw in de EU hechten de Nederlandse autoriteiten aan de handhaving van een scheepsbouwkader voor deze sector. Wellicht zou op termijn wel sprake kunnen zijn van onderbrenging in de algemene kaders, echter dat lijkt de Nederlandse autoriteiten de komende 5 à 10 jaar niet wenselijk.
29. De Nederlandse autoriteiten vinden de aangepaste voorstellen voor regionaal beleid, ten opzichte van de gedane voorstellen in april 2004, een duidelijke stap terug en betreuren het dat de Commissie onder druk van enkele grote lidstaten de aanpassingen heeft uitgevoerd. Door het vergroten van de mogelijkheden in de relatief rijke oude EU-lidstaten is de kans op een subsidiewedloop niet uit te sluiten. De aanpassing die de Commissie heeft gedaan om achterstandswijken in grote steden te steunen is wel een verbetering, maar deze verbetering weegt niet op tegen de overige aanpassingen, die als duidelijke achteruitgang worden ervaren.

Diversen

30. Een thema dat moeilijk is te plaatsen maar wat naar de mening van de Nederlandse autoriteiten zeker aandacht verdient is de toenemende globalisering. Met globalisering verandert de focus van investeringen. Landen als China, India, Rusland en Singapore worden steeds belangrijker. De Nederlandse autoriteiten zouden het toejuichen als de Europese Commissie een visie zou ontwikkelen voor de mogelijkheden om staatssteun aan EU-ondernemingen te verlenen die activiteiten buiten de EU ondernemen.
31. De Nederlandse autoriteiten pleiten voor het stroomlijnen van rapportages. Op dit moment moet er gerapporteerd worden voor de WTO, voor het scoreboard en vindt jaarlijkse rapportage van regelingen plaats. De Nederlandse autoriteiten pleiten ervoor om deze rapportages zo veel mogelijk samen te voegen. Dit zou betekenen dat de Commissie rapporteert aan de WTO en dat lidstaten slechts één maal rapporteren aan de Commissie. Ook zou een breder gebruik gemaakt moeten worden van artikel 4 van verordening 794/2004, waarbij een uitzondering van de notificatieverplichting wordt verleend. Nu vindt dat alleen plaats bij een verlenging regeling, een verhoging van het budget tot een bepaald maximum, aanscherping van de criteria en bij een verlaging van de steunintensiteit. In de ogen van de Nederlandse autoriteiten zouden hier meer mogelijkheden gegeven moeten worden.

De Nederlandse autoriteiten waarderen de inspanningen van de Commissie en zijn altijd bereid actief mee te denken aan verbeteringen in het staatssteuncontrolebeleid.