



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 16.10.2002
KOM(2002) 555 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

Framstegsrapport om minskning och omorientering av statligt stöd

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

Framstegsrapport om minskning och omorientering av statligt stöd

DEL I : INLEDNING

1. I slutsatserna av den 24 mars 2001 från Europeiska rådets möte i Stockholm anges att "nivån på det statliga stödet i Europeiska unionen måste sänkas och systemet göras mer genomblickbart"... "I detta syfte bör medlemsstaterna påvisa en successiv minskning av det statliga stödet i förhållande till BNP senast 2003, med beaktande av behovet av att rikta om stödet mot övergripande mål av gemensamt intresse, inbegripet mål som avser sammanhållningen."
2. I Barcelona upprepade Europeiska rådet den 16 mars 2002 "sin uppmaning till medlemsstaterna att sänka den totala nivån på det statliga stödet som en procentuell andel av BNP senast från och med 2003 samt att omdirigera detta stöd till övergripande mål av gemensamt intresse, inbegripet ekonomisk och social sammanhållning, och inrikta det på påvisade marknadsmisslyckanden; ett lägre och mer målinriktat statligt stöd utgör en väsentlig grund för effektiv konkurrens."
3. Den 5 december 2001 antog rådet slutsatser om statligt stöd. I dessa slutsatser uppmanar rådet medlemsstaterna att
 - fortsätta sina ansträngningar att minska stödnivåerna i förhållande till BNP,
 - genom prioritering minska och så småningom helt avskaffa sådant stöd som har mest snedvridande effekt,
 - omdirigera stöd mot övergripande mål, inbegripet sammanhållning och, om det passar, små och medelstora företag,
 - vidareutveckla bruket av utvärderingar "ex ante" och "ex post" av stödordningar, för att balansera upp dem mer effektivt. Sådana utvärderingar bör inriktas på stödpaketens kvalitet, deras effekt på konkurrensen och deras verkningar.
 - förbättra öppenheten och kvaliteten på rapporterna till kommissionen, särskilt genom nationell kontroll och uppföljningsförfaranden samt i förekommande fall genom att tillhandahålla relevant statistik.
4. Rådet uppmanade även kommissionen att
 - tillsammans med medlemsstaterna utveckla statistiska instrument för att kunna följa upp slutsatserna och utarbeta indikatorer på effektivitet och ändamålsenlighet,
 - intensifiera bedömningen av stödets effekt på konkurrensen på grundval av ekonomiska kriterier,
 - främja erfarenhetsutbyte och samordnade utvärderingsomgångar för att jämföra instrumentens prestationsförmåga på europeisk nivå,

- fortsätta sina ansträngningar att förenkla europeiska regler om statligt stöd, modernisera dem och göra dem tydligare för att göra dem effektivare, särskilt avseende tidsåtgången för förfarandena,
 - lämna in en första framstegsbedömning under 2002.
5. I enlighet med vad som anges i den sista strecksatsen ovan redovisas i del II i denna rapport de första åtgärderna som kommissionen har vidtagit för att följa upp dessa slutsatser. Med tanke på att Europeiska rådets slutsatser riktar sig till medlemsstaterna, anges i del III ett antal förslag för de kommande etapperna av detta arbete.

DEL II : ENOMFÖRANDE AV RÅDETS SLUTSATSER FRÅN DEN 5 DECEMBER 2001

Utveckling av statistiska instrument för uppföljningen av rådets rekommendationer

6. Denna uppmaning till kommissionen har nära samband med rådets uppmaning till medlemsstaterna att förbättra öppenheten och kvaliteten i rapporteringen till kommissionen, särskilt vad beträffar nationella kontroll- och uppföljningsförfaranden och i förekommande fall genom att tillhandahålla relevant statistik. Som ett första steg i genomförandet har kommissionen därför upprättat en omfattande översyn av de system som för närvarande tillämpas för att lämna in årsrapporter och statistik från medlemsstaterna och som anges i kommissionens skrivelse till medlemsstaterna av den 2 augusti 1995 om det gemensamma förfarandet för rapportering och anmälan enligt EG-fördraget och WTO-avtalet.¹ Efter denna interna översyn kommer kommissionen inom kort att samråda med medlemsstaternas experter om en reviderad och förenklad rapporteringsform för överlämnandet av årsrapporter till kommissionen. Enligt planerna kommer den nya rapporteringsformen att antas i form av en genomförandeförordning enligt artikel 27 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999² om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget, efter det att formellt samråd har ägt rum med medlemsstaterna genom den rådgivande kommittén för statligt stöd.

Upprätta indikatorer på det statliga stödets effektivitet och ändamålsenlighet

7. Vad beträffar kontroll av statligt stöd tar kommissionen i sin bedömning av statligt stöd fasta på stödets effekter på konkurrensen och dess förenlighet med de kriterier som anges i artikel 87.2 och 87.3 i EG-fördraget. I ett större sammanhang har man i resultattavlan för statligt stöd³ gjort en del inledande försök att bedöma huruvida statligt stöd alltid är det lämpligaste instrumentet för att korrigera vissa marknadsmisslyckanden. Den specifika utvecklingen av indikatorer på det statliga stödets effektivitet och ändamålsenlighet belyser dock en annan aspekt av policyn beträffande statligt stöd, för vilken medlemsstaterna är primärt ansvariga. Detta återspeglas även i slutsatserna från Stockholm och Barcelona, där medlemsstaterna uppmanas att ytterligare utveckla utvärderingarna av stödordningarna, så att de kan balanseras på ett effektivare sätt. Kommissionen avser för sin del att underlätta dessa förfaranden och tillhandahålla ett forum för erfarenhetsutbyte och samordning av utvärderingsverksamhet.
8. Kommissionen har även beslutat att beställa en undersökning av externa konsulter. Denna undersökning har ett dubbelt syfte. För det första skall den leda till att en metodik kan

¹ Offentliggjord på kommissionens webbplats på http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/20506_en.html

² EGT L 83, 27.3.1999, s. 1

³ KOM(2001)782 slutlig och KOM(2002)242 slutlig.

upprättas för att bedöma på vilket sätt olika former av statligt stöd bidrar till att olika tydligt fastställda politiska målsättningar kan uppnås. För det andra skall den användas till att utveckla allmänna indikatorer som kan användas av medlemsstaterna för att underlätta bedömningen av hur effektivt deras statliga stöd är.

9. Avsikten med denna studie är inte att man vid bedömningen av det statliga stödets effektivitet skall fastställa och mäta marknadsmisslyckanden direkt och inte heller att jämföra regionalstödet nivå med de regionala klyftorna, utan snarare att definiera politiska målsättningar för statligt stöd och undersöka det statliga stödets ändamålsenlighet som ett politiskt medel för att uppnå dessa mål. Den metodik som utvecklas bör bland annat hjälpa de politiska beslutsfattarna att bedöma verkningarna av potentiella förseningar i måluppfyllnad till följd av statligt stöd. Den empiriska forskning som hittills bedrivits, på grundval av ett ekonometriskt synsätt, har främst varit inriktad på stöd till forskning och utveckling, men den kommer att utvidgas till andra områden, inbegripet stöd till små och medelstora företag. I ett andra steg kommer man genom studien att undersöka vilka andra faktorer som samverkar med statligt stöd för att avgöra i vilken mån framgångar uppnås med att uppnå de politiska målsättningarna. Ambitionen är att tillämpningen av den metodik som utvecklas, under förutsättning att dess tillförlitlighet kan garanteras på ett tillfredsställande sätt, skall kunna bidra till att upprätta en rad kriterier som kan göra det möjligt att fastställa under vilka förutsättningar stöd kan förväntas vara mer eller mindre effektivt. Detta arbete skall ses som ett komplement till de djupanalyser som säkert även i fortsättningen kommer att behöva göras.
10. Kommissionen kommer att informera medlemsstaterna om de slutliga resultaten av undersökningen.

Intensifiering av bedömningen av stödets effekt på konkurrensen på grundval av ekonomiska kriterier

11. Kommissionen är fast besluten att se till att dess policy för kontroll av statligt stöd bygger på sunda ekonomiska kriterier. Den beaktar särskilt ekonomiska överväganden som har gjorts i samband med utarbetandet av de olika ramar, riktlinjer och regelverk i vilka detaljerade villkor fastställs för stödets förenlighet med den gemensamma marknaden. Exempelvis i samband med att meddelandet om statligt stöd och riskkapital⁴ sammanställdes, tog kommissionen således hänsyn till den information som fanns tillgänglig beträffande marknadsmisslyckanden på riskkapitalmarknader för att fastställa skyddshamnar samt vilka kriterier som skall användas för att bedöma stödets förenlighet. Kommissionen accepterade även att det fanns sunda ekonomiska argument för att frångå det vanliga kravet på en koppling till de stödberättigande kostnaderna och föreskrev uttryckligen att det måste finnas mekanismer som bygger på marknadsaktörernas intressen och fackkompetens. Eftersom sådana mekanismer skulle säkerställa att investeringsbeslut fattas på grundval av incitament på marknaden och är utsatta för marknadsmässiga risker, är det ekonomiskt rimligt att anta att den potentiella snedvridningen av konkurrensen minskar, jämfört med sådana åtgärder som vidtas enbart genom offentliga myndigheter.
12. Kommissionen har just genomfört en översyn av de sektorsövergripande rambestämmelserna för stora investeringsprojekt, vilket har utmynnat i att ett nytt meddelande från kommissionen antogs den 19 mars 2002.⁵ I detta meddelande anger

⁴ EGT C 235, 21.8.2001, s. 3.

⁵ EGT C 70, 19.3.2002, s. 8.

kommissionen att stora investeringar effektivt kan bidra till regional utveckling men påverkas mindre av regionsspecifika problem. Därför kan stora investeringsprojekt framgångsrikt lockas till missgynnade områden med relativt sett mindre stödbelopp än små projekt. Kommissionen erkänner även att vissa typer av investeringar sannolikt medför en större risk för snedvridningar av konkurrensen. Detta gäller särskilt investeringar i sektorer där ett enda företag har en stor marknadsandel eller där den befintliga produktionskapaciteten inom den ifrågavarande sektorn ökar märkbart, utan att det sker någon motsvarande ökning av efterfrågan. Mer allmänt är risken för en snedvridning av konkurrensen stor i sektorer som lider av strukturella problem, där efterfrågan kontinuerligt minskar. Kommissionen har därför beslutat att under 2003 genomföra en systematisk analys av situationen i gemenskapen i syfte att fastställa de berörda sektorerna, som sedan kommer att beläggas med restriktivare regler för stöd till stora regionala investeringsprojekt.

13. Kommissionen har även nyligen sett över gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till forskning och utveckling. Inför denna översyn offentliggjorde kommissionen en öppen inbjudan till medlemsstaterna och berörda parter att inkomma med synpunkter på sina erfarenheter av den befintliga ramen och vilka förändringar som behövs. Efter att ha tagit del av dessa synpunkter kom kommissionen fram till att de nuvarande reglerna för statligt stöd inte utgjorde något hinder för uppfyllandet av de mål som lades fast vid Europeiska rådets möte i Barcelona att de totala utgifterna för FoU i EU skall ökas till 3 % av BNP före 2010, varav två tredjedelar av investeringsbeloppet skall komma från den privata sektorn. Kommissionen beslöt därför att förlänga giltighetstiden för de nuvarande riktlinjerna till slutet av 2005⁶, då de på nytt kommer att ses över i ljuset av de framsteg som gjorts mot målet från toppmötet i Barcelona, inklusive de framsteg som görs med omorienteringen av statliga stödåtgärder till förmån för FoU, enligt vad som anges i kommissionens meddelande ”Mer forskning för Europa: Mot 3 % av BNP”.⁷
14. Vad beträffar stödåtgärder som inte omfattas av befintliga rambestämmelser, riktlinjer och regelverk, kommer kommissionen att överväga om det är möjligt att bättre fastställa de ekonomiska kriterier som används för att bedöma om de snedvridningar av konkurrensen som uppstår genom dessa åtgärder skall anses påverka handelsförhållandena i en utsträckning som strider mot det gemensamma intresset, med beaktande av behovet av att kunna garantera rättslig säkerhet och förutsägbarhet i dess beslut om statligt stöd. En av de faktorer som bör tas i beaktande i detta sammanhang förefaller vara huruvida en åtgärd är öppen för ett stort antal stödmottagare på grundval av objektiva fastställda kriterier eller om den är begränsad till en enda eller ett litet antal stödmottagare.
15. Kommissionen överväger även i vilken utsträckning ekonomiska kriterier bör beaktas vid utformningen av förfaranden rörande statligt stöd, så att den kan använda förenklade förfaranden för att godkänna okontroversiella ärenden som inte ger upphov till betydande konkurrensproblem och koncentrera sina knappa resurser på de mer komplicerade ärendena.

Uppmuntra erfarenhetsutbyte och samordnade utvärderingsomgångar

16. För att främja det ömsesidiga övervakningsförfarandet (*peer review process*) i samband med användandet av resultattavlan har kommissionen upprättat ett forum för medlemsstaterna som skall uppmuntra till ett erfarenhetsutbyte om olika aspekter av deras politik i fråga om statligt stöd, inklusive erfarenheter av nationellt utvärderingsarbete. I dagsläget är denna

⁶ EGT C 111, 8.5.2002, s. 3.

⁷ KOM (2002) 499 slutlig.

resurs fortfarande till stor del underutnyttjad och forumet består för närvarande av en rad Internetlänkar till webbplatserna för några, men inte alla, medlemsstaters myndigheter. Kommissionen avser att utveckla detta forum i nära samarbete med medlemsstaterna.

17. Kommissionen anser för sin del att utvärderingar och riktmärkning (*benchmarking*) som görs utanför konkurrenspolitikens ram i sig kan utgöra nyttig information som kan tillvaratas i samband med statligt stöd. Det arbete som har påbörjats för riktmärkning av nationell politik på FoTU-området samt för att förbättra effektiviteten hos de offentliga stödmekanismerna för FoTU, som ett steg på vägen mot uppfyllandet av målet från toppmötet i Barcelona att öka utgifterna för FoU, kommer t.ex. att ge användbar information för bedömningen om effektivitet och ändamålsenlighet hos statliga stödåtgärder när dessa jämförs med andra tillgängliga politiska medel.⁸ På samma sätt kan det arbete som sker inom *Business Environment Simplification Task-Force* (Best-gruppen)⁹ ge värdefulla indikatorer på hur effektiva olika former av stöd till små och medelstora företag har visat sig vara.

Fortsätta arbetet med att förenkla, modernisera och klargöra reglerna om statligt stöd

18. Kommissionen har fortsatt sitt arbete med att förenkla, modernisera och klargöra reglerna om statligt stöd. När de nya sektorsövergripande rambestämmelserna som det hänvisas till i punkt 12 antogs, utgjorde detta ett stort steg i den riktningen. I de nya rambestämmelserna anges mycket tydligare regler för utvärderingen av regionalstöd till stora investeringsprojekt, samtidigt som skyldigheten att föranmäla stödprojekt försvinner i många fall, förutsatt att stödet har beviljats inom ramen för en godkänd regional stödordning. I de nya rambestämmelserna sammanställs och konsolideras även i ett enda dokument de olika sektorsspecifika regler som tidigare tillämpades inom sektorerna för stål, syntetfibrer respektive motorfordon.
19. I fråga om kol- och stålsektorerna har kommissionen även antagit ett meddelande där vissa aspekter av handläggningen av konkurrensärenden till följd av att EKSG-fördraget har löpt ut klarläggs, och där tillämpningen av förfaranden rörande statligt stöd efter det att EKSG-fördraget har löpt ut förklaras.¹⁰ Kommissionen har även antagit en förordning där regler fastställs för beviljandet av statligt stöd till kolindustrin, i syfte att bidra till omstruktureringen av kolindustrin.¹¹
20. Efter avslutade samrådsförfaranden med medlemsstater och tredje parter enligt förordning (EG) nr 994/98 är kommissionen nu på väg att anta en gruppundantagsförordning om statligt sysselsättningsstöd, som kommer att undanröja kravet på föranmälan för många statliga stöd med syfte att skapa sysselsättning eller att hjälpa mindre gynnade eller funktionshindrade arbetstagare att finna sysselsättning.
21. Kommissionen håller på att avsluta en översyn av gemenskapsdefinitionen av ”små och medelstora företag”, vilken används av kommissionen för en lång rad ändamål, inklusive kontroll av statligt stöd. Så snart som möjligt efter det att en ny definition har fastställts, kommer kommissionen att öppna ett samrådsförfarande avseende utkast till ändringar av gruppundantagen för små och medelstora företag och för utbildningsstöd för att integrera

⁸ Se exempelvis ”Benchmarking av nationell FoTU-politik: Första resultaten” SEK (2002) 129, 31.1.2002.

⁹ http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/best/best_procedure.htm

¹⁰ EGT C 152, 26.6.2002, s. 22.

¹¹ Rådets förordning (EG) nr 1407/2002 av den 23 juli 2002 om statligt stöd till kolindustrin.

den nya definitionen. Kommissionen kommer samtidigt att överväga en eventuell utvidgning av räckvidden för gruppundantaget för stöd till små och medelstora företag, till att även omfatta stöd till forskning och utveckling.

22. Inom ramen för kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet: Halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken,¹² undersöker kommissionen möjligheterna att anta undantagsförfordningar, exempelvis ett gruppundantag för olika typer av statligt stöd. Detta skulle påskynda genomförandet av de nya statliga stödordningarna och leda till att föranmälningsplikten skulle kunna avskaffas för vissa typer av statligt stöd inom jordbrukssektorn.
23. Kommissionen har även offentliggjort ett meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst¹³ och ett annat om vissa rättsliga aspekter på biofilm och annan audiovisuell kommunikation.¹⁴
24. Kommissionen har offentliggjort ett meddelande för att klarlägga att olagligt stöd som har beviljats utan att någon anmälan har gjorts till kommissionen, kommer att bedömas enligt de rambestämmelser som gällde när stödet beviljades.¹⁵
25. Kommissionen fortsätter även sitt arbete för att kartlägga förhållandet mellan reglerna för statligt stöd och compensation som utgår från medlemsstaterna för kostnaderna för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I enlighet med det krav som ställdes av Europeiska rådet vid dess möte i Sevilla kommer detta arbete att redovisas i en separat rapport vid toppmötet i Köpenhamn.
26. Kommissionen har nyligen genomfört en detaljerad granskning av förfarandena för statligt stöd i syfte att finna sätt att förenkla och förkorta förfarandena. Till följd av denna granskning har kommissionen fastställt ett antal möjliga förändringar, som kommer att bli föremål för detaljerat samråd med experter från medlemsstaterna. Detta arbete kan leda till utarbetandet av tillämpningsföreskrifter enligt artikel 27 i förordning (EG) nr 659/1999 beträffande utformningen av och innehållet i samt övriga detaljer i årliga rapporter, om detaljer i tidsfrister och beräkningen av dessa, om den räntesats som skall gälla för återvinningen av olagligt stöd, samt andra förslag för att förbättra befintliga förfaranden och arbetsmetoder.
27. Mer specifikt, vad gäller förfaranden för statligt stöd i fiskerisektorn, har kommissionen föreslagit att den särskilda kontrollen av statligt stöd i fråga om medlemsstaternas obligatoriska finansiella deltagande i åtgärder som samfinansieras inom ramen för gemenskapens strukturstöd inom denna sektor.¹⁶

DEL III : NÄSTA STEG

28. Enligt vad som framhålls inledningsvis i denna rapport så riktar sig uppmaningarna i slutsatserna från toppmötena i Stockholm och Barcelona att sänka den totala nivån på det statliga stödet samt att omdirigera detta stöd till övergripande mål av gemensamt intresse,

¹² KOM (2002) 394 slutlig, 10.7.2002.

¹³ EGT C 320, 15.11.2001.

¹⁴ KOM (2001) 534 slutlig, 26.9.2001.

¹⁵ EGT C 119, 22.5.2002, s. 22.

¹⁶ Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2792/1999 om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskesektorn, artikel 19 "Obligatoriska ekonomiska bidrag och statligt stöd", KOM (2002) 187 slutlig, 28.5.2002, s. 11.

inbegripet mål som avser ekonomisk och social sammanhållning, till medlemsstaterna. Rådet har emellertid anmodat kommissionen att spela en aktiv roll när det gäller att följa upp genomförandet av dessa slutsatser och att tillhandahålla ett forum för utbyte av information och goda metoder. Kommissionen avser att vidareutveckla det forum som finns för detta ändamål.

29. Kommissionen anmodar därför alla medlemsstater att om möjligt före den 31 december 2002 lämna in en redovisning av vilka åtgärder de har vidtagit för att följa upp slutsatserna från Europeiska rådets möten i Stockholm och Barcelona avseende statligt stöd samt rådets slutsatser av den 5 december 2001. Kommissionen kommer för sin del att vidarebefordra medlemsstaternas bidrag till övriga medlemsstater, tillsammans med resultaten av den pågående undersökningen av kriterierna för stödets effektivitet och ändamålsenlighet som hänvisas till ovan. Kommissionen kommer därefter att organisera ett multilateralt möte med medlemsstaternas experter, där de olika bidragen kan diskuteras utförligt och från vilket en sammanfattning kan offentliggöras i 2003 års utgåva av resultattavlan för statligt stöd. En kort rapport kan också utarbetas till Europeiska rådets möte i Aten.
30. Beroende på resultatet av denna första genomgång kan det övervägas om det skulle vara ändamålsenligt att upprepa samma förfarande årligen.
31. Därutöver kommer kommissionen att fortsätta sitt arbete för att förenkla, modernisera och klarlägga reglerna om statligt stöd, med särskild tonvikt på att försöka förenkla och förkorta förfarandena för statligt stöd. Inför att gemenskapens riktlinjer för undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter, en stödform som allmänt anses vara en av de potentiellt mest skadliga för konkurrensen, löper ut 2004, avser kommissionen att under 2003 inleda en detaljerad granskning av hur de nuvarande riktlinjerna används i praktiken.