



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.10.2002
KOM(2002) 555 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Statusrapport om mindskelsen og omkanaliseringen af statsstøtte

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Statusrapport om mindskelsen og omkanaliseringen af statsstøtte

DEL I: INDLEDNING

1. I konklusionerne af 24. marts 2001 fra mødet i Stockholm fastslog Det Europæiske Råd, at "niveauet for statsstøtte i Den Europæiske Union skal nedsættes og systemet gøres mere gennemsigtigt" ... "Med henblik herpå bør medlemsstaternes ydelse af statsstøtte senest i 2003 udvise en nedadgående tendens i forhold til BNP under hensyn til nødvendigheden af i stedet at kanalisere støtten i retning af horisontale mål af fælles interesse, herunder samhørighedsmål".
2. I Barcelona, den 16. marts 2002, opfordrede Det Europæiske Råd på ny "medlemsstaterne til at reducere den samlede statsstøtte udtrykt i procent af BNP frem til 2003 og i tiden derefter og i stedet rette denne støtte mod horisontale mål af fælles interesse, herunder økonomisk og social samhørighed, og sætte den ind der, hvor der er påvist markedssvigt. Mindre, mere målrettet statsstøtte er et centralt element i en effektiv konkurrence".
3. Den 5. december 2001 vedtog Rådet en række konklusioner om statsstøtte. Heri opfordrede det medlemsstaterne til:
 - at fortsætte deres bestræbelser på at nedbringe støtteniveauet udtrykt i procent af BNP
 - først og fremmest at reducere den støtte, der har de største forvridende virkninger, for efterhånden at afskaffe den
 - at omkanalisere støtten i retning af horisontale mål, herunder samhørighed og, hvor det er relevant, små og mellemstore virksomheder
 - at gøre endnu større brug af forudgående og efterfølgende vurderinger af støtteordningerne for at afbalancere dem på en mere effektiv måde; sådanne vurderinger bør koncentreres om støtteordningernes kvalitet, deres virkninger for konkurrencen og deres gennemslagskraft
 - at forbedre gennemsigtigheden og kvaliteten af indberetningen til Kommissionen, navnlig ved nationale kontrol- og opfølgningsprocedurer og, hvor det er muligt, ved forelæggelse af relevante statistikker.
4. Rådet opfordrede endvidere Kommissionen til:
 - sammen med medlemsstaterne at udvikle statistiske værktøjer, der gør det muligt at sikre en opfølgning af disse konklusioner, og til at udvikle effektivitets- og efficiensindikatorer; disse indikatorer bør derefter, hvor dette er hensigtsmæssigt, supplere resultattavlen
 - i højere grad at vurdere støttens indvirkning på konkurrencen på grundlag af økonomiske kriterier

- at tilskynde til erfaringsudvekslinger og samordnede evalueringer, så der kan foretages en benchmarking af, hvor effektive instrumenterne er på EU-plan
 - at fortsætte sine bestræbelser på at forenkle EU-reglerne for statsstøtte, at modernisere dem og at gøre dem klarere, så de bliver mere effektive, navnlig hvad angår de forskellige processers varighed
 - at forelægge en første evaluering af fremskridtene i 2002.
5. I overensstemmelse med den sidste af ovennævnte opfordringer indeholder anden del af denne rapport en gennemgang af de første skridt, som Kommissionen har truffet for at følge op på Rådets konklusioner. Eftersom Det Europæiske Råds konklusioner er rettet til medlemsstaterne, indeholder rapportens tredje del en række forslag til, hvordan dette arbejde kan føres videre.

DEL II: DEN PRAKTISKE UDMØNTNING AF RÅDETS KONKLUSIONER AF 5. DECEMBER 2001

Udvikling af statistiske værktøjer til opfølgning af Rådets henstillinger

6. Opfordringen til Kommissionen hænger nøje sammen med Rådets opfordring til medlemsstaterne om at forbedre gennemsigtigheden og kvaliteten af indberetningen til Kommissionen, navnlig ved nationale kontrol- og opfølgningsprocedurer og, hvor det er muligt, ved forelæggelse af relevante statistikker. Som et første skridt i denne retning har Kommissionen derfor lanceret en omfattende undersøgelse af de aktuelle ordninger for medlemsstaternes indsendelse af årlige rapporter og statistikker, således som de fremgår af Kommissionens skrivelse til medlemsstaterne af 2. august 1995 om en fælles procedure for indberetning og anmeldelse af statsstøtte i henhold til EF-traktaten og WTO-aftalen¹. Efter afslutningen af denne interne undersøgelse vil Kommissionens tjenestegrene indlede drøftelser med eksperter fra de forskellige medlemsstater om en ændring og forenkling af det indberetningsformat, der skal benyttes ved indsendelse af årlige rapporter til Kommissionen. Det forventes, at det nye indberetningsformat vil blive indført ved en gennemførelsesforordning vedtaget i henhold til artikel 27 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999² om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93, dog først efter formel høring af medlemsstaterne via Det Rådgivende Udvalg for Statsstøtte.

Udvikling af effektivitets- og efficiensindikatorer

7. Som led i statsstøttekontrollen fokuserer Kommissionens vurdering af statsstøtteforanstaltninger på støttens konsekvenser for konkurrencen og dens forenelighed med de kriterier, der er opstillet i traktatens artikel 87, stk. 2 og 3. I en bredere sammenhæng er der med Resultattavlen for Statsstøtte³ blevet gjort nogle første forsøg på at vurdere, om statsstøtte altid er det mest hensigtsmæssige middel til at korrigere markedssvigt. Med udviklingen af indikatorer til måling af statsstøttens effektivitet og efficiens fremhæves et andet aspekt af

¹ Offentliggjort på Kommissionen websted
http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/20506_en.html

² EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1.

³ KOM(2001) 782 endelig og KOM(2002) 242 endelig.

statsstøttepolitikken, som medlemsstaterne har hovedansvaret for. Dette aspekt fremgår også af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møder i Stockholm og Barcelona, hvori medlemsstaterne opfordres til i større omfang at evaluere deres støtteordninger for på den måde at afbalancere dem på en mere effektiv måde. Kommissionen vil bidrage til at lette denne proces og indrette et forum til udveksling af erfaringer og til samordning af evalueringsøvelser.

8. Kommissionen har også besluttet at bestille en undersøgelse hos et eksternt konsulentfirma. Denne undersøgelse tjener to formål. For det første tjener den til at udvikle en metode til vurdering af det bidrag, som de forskellige former for statsstøtte kan yde til opfyldelsen af klart definerede policy-mål. For det andet tjener den til at etablere nogle generelle indikatorer, som kan gøre det lettere for medlemsstaterne at måle effektiviteten af deres statsstøtte.
9. Undersøgelsen søger ikke, i forbindelse med vurderingen af statsstøtteforanstaltningers effektivitet, at afdække og måle markedssvigt direkte eller at sammenligne støtteintensitetsniveauet med regionale forskelle, men søger snarere at formulere nogle policy-mål for statsstøtte og at fastslå, hvor nyttig statsstøtte er som et instrument til at opfylde disse mål. Den metode, der vil blive udviklet, vil bl.a. kunne benyttes af politiske beslutningstagere til at vurdere, hvilke konsekvenser potentielle nedskæringer af statsstøtten kunne få for realiseringen af de fastsatte mål. Det hidtidige empiriske arbejde, der bygger på en økonometrisk tilgang, har hovedsagelig fokuseret på støtte til forskning og udvikling, men andre områder vil også blive inddraget, herunder støtte til små og mellemstore virksomheder. I næste omgang vil der som led i undersøgelsen blive set nærmere på de øvrige faktorer, der i kombination med statsstøtte er afgørende for realiseringen af de politiske målsætninger. Den metodologi, der er under udvikling, vil forhåbentligt, efter at være blevet valideret, gøre det muligt at opstille en række kriterier, der kan benyttes til at afgøre, hvornår statsstøtte kan forventes at være mere eller mindre nyttig. Dette arbejde bør betragtes som et supplement til de dybtgående analyser af konkrete sager, der naturligvis fortsat vil være nødvendige.
10. Kommissionen agter at stille de endelige resultater af undersøgelsen til rådighed for medlemsstaterne.

Intensivering af vurderingen af støttens indvirkning på konkurrencen på grundlag af økonomiske kriterier

11. Kommissionen er forpligtet til at sikre, at dens politik på statsstøttekontrolområdet bygger på solide økonomiske kriterier. Især gælder det, at den tager udgangspunkt i økonomiske betragtninger, når den udformer forskellige rammebestemmelser, retningslinjer og forordninger, der fastsætter de nærmere betingelser for, hvornår støtte kan erklæres forenelig med fællesmarkedet. Således tog den ved udarbejdelsen af meddelelsen om statsstøtte og risikovillig kapital⁴ hensyn til alle foreliggende oplysninger om markedssvigt på markederne for risikovillig kapital for at kunne beskrive de forskellige undtagelser og definere de kriterier, der skal benyttes ved vurderingen af en støtteforanstaltnings forenelighed med fællesmarkedet. Kommissionen accepterede også, at der fandtes solide økonomiske argumenter, der talte for at opgive det sædvanlige krav om en forbindelse til de støtteberettigede

⁴ EFT C 235 af 21.8.2001, s. 3.

omkostninger, og den introducerede nogle mekanismer til at beskytte markedsdeltagernes interesser og udnytte deres ekspertise. Eftersom disse mekanismer skal sikre, at investeringsbeslutninger udspringer af markedsincitament og er underlagt de normale markedsrisici, tilsiger den økonomiske teori, at risikoen for konkurrencefordrejninger vil være begrænset sammenlignet med foranstaltninger, der gennemføres ene og alene af offentlige myndigheder.

12. Kommissionen har for nylig afsluttet revisionen af de multisektorale rammebestemmelser for regionalstøtte til store investeringsprojekter. Denne revision mandede den 19. marts 2002 ud i vedtagelse af et nyt sæt rammebestemmelser⁵. Heri tilkendegiver Kommissionen, at skønt store investeringer kan yde et effektivt bidrag til den regionale udvikling, påvirkes de i mindre grad af regionsspecifikke problemer. Det betyder, at det er lettere for ugunstigt stillede områder at tiltrække store investeringsprojekter med forholdsvis små støttebeløb end at tiltrække mindre projekter. Desuden anerkender Kommissionen, at der er større sandsynlighed for konkurrencefordrejninger i forbindelse med bestemte former for investeringsprojekter. Det er navnlig tilfældet i forbindelse med investeringer inden for en sektor, hvor en enkelt virksomhed sidder på en stor del af markedet, og når produktionskapaciteten inden for en given sektor forøges betydeligt, uden at efterspørgslen forøges tilsvarende. Mere generelt set er der især sandsynlighed for konkurrencefordrejninger inden for sektorer, der slås med strukturelle problemer og en konstant faldende efterspørgsel. Derfor har Kommissionen besluttet, at den i 2003 vil gennemføre en systematisk analyse af situationen i Fællesskabet med henblik på at identificere netop disse sektorer, som derefter vil blive underkastet strengere regler for regionalstøtte til store investeringsprojekter.
13. Kommissionen har også for nylig gennemført en revision af Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling. Med henblik herpå offentliggjorde Kommissionen en opfordring til medlemsstaterne og andre interesserede parter om at indsende bemærkninger til de hidtidige rammebestemmelser, redegøre for deres erfaringer med disse rammebestemmelser og stille forslag til eventuelle ændringer. Efter at have gennemgået alle de indsendte kommentarer sluttede Kommissionen, at de gældende statsstøtteregler ikke udgjorde nogen hindring for realiseringen af det mål for de samlede udgifter til forskning og udvikling og innovation, der blev sat på Det Europæiske Råds møde i Barcelona. Ifølge Det Europæiske Råd skal de samlede udgifter til forskning og udvikling og innovation øges, så de nærmer sig 3 % af BNP senest i 2010. To tredjedele af disse nye investeringer skal komme fra den private sektor. Kommissionen besluttede derfor at forlænge de nugældende rammebestemmelser indtil udgangen af 2005⁶, på hvilket tidspunkt den vil tage dem op til revision i lyset af, hvordan det er gået med at realisere det mål, der blev sat i Barcelona, herunder at rette støtteforanstaltningerne mod forskning og udvikling, jf. Kommissionens meddelelse "Mere forskning i Europa. Mod 3 % af BNP"⁷.
14. Med hensyn til statsstøtteforanstaltninger, der ikke er dækket af de eksisterende rammebestemmelser, retningslinjer og forordninger, vil Kommissionen overveje, om

⁵ EFT C 70 af 19.3.2002, s. 8.

⁶ EFT C 211 af 8.5.2002, s. 3.

⁷ KOM(2002) 499 endelig.

det vil være muligt at formulere en bedre definition af de økonomiske kriterier, der benyttes til at afgøre, om de konkurrencefordrejninger, de pågældende foranstaltninger giver anledning til, skal anses påvirke samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Dette er vigtigt for retssikkerheden og for forudsigeligheden i forbindelse med Kommissionens statsstøttebeslutninger. En af de faktorer, der skal tages hensyn til i denne forbindelse, synes at være, om en given foranstaltning er åben for et stort antal støttemodtagere på grundlag af objektive definerede kriterier, eller om den er begrænset til en enkelt støttemodtager eller et lille antal støttemodtagere.

15. Kommissionen er også i færd med at overveje, hvor stor en rolle de økonomiske kriterier bør spille i forbindelse med de procedurer, den iværksætter på statsstøtteområdet. Det skyldes, at den ønsker at forenkle procedurerne for godkendelse af ukomplicerede sager, der ikke giver anledning til nævneværdige bekymringer for konkurrencen, og koncentrere sine knappe ressourcer om de mere problematiske sager.

Tilskyndelse til erfaringsudvekslinger og samordnede evalueringer

16. Med henblik på at forbedre peer review-processen ved hjælp af resultattavlen har Kommissionen dannet et såkaldt medlemsstatsforum for at tilskynde medlemsstaterne til at udveksle erfaringer med hensyn til forskellige aspekter af deres statsstøttepolitikker, herunder de nationale evalueringer. Hidtil er dette forum ikke blevet udnyttet særlig effektivt, og det består i dag kun af nogle links til myndighederne i nogle af medlemsstaterne. Kommissionen agter at videreudvikle dette forum i tæt samarbejde med medlemsstaterne.
17. For sin part mener Kommissionen, at den evaluering og benchmarking, der finder sted uden for en rent konkurrencepolitisk kontekst, også kan være nyttig i statsstøttepolitisk sammenhæng. Eksempelvis vil resultaterne af benchmarkingen af nationale FTU-politikker og af bestræbelserne på at gøre de offentlige støttemekanismer til fordel for FTU mere effektive, der finder sted for at sikre, at Barcelona-målsætningen om stigende F&U-udgifter realiseres, måske også kunne benyttes til at vurdere, hvor effektive de forskellige former for statsstøtteforanstaltninger er sammenlignet med andre politiske instrumenter⁸. Tilsvarende vil arbejdet i Taskforcen for Forenkling af Erhvervsklimaet (BEST - *Business Environment Simplification Task-Force*)⁹ måske munde ud i nogle nyttige indikatorer til måling af virkningerne af de forskellige former for støtte til små og mellemstore virksomheder.

Fortsættelse af bestræbelserne på at forenkle, modernisere og klargøre statsstøttereglerne

18. Kommissionen er gået videre med sine bestræbelser på at modernisere, forenkle og klargøre statsstøttereglerne. De nye multisektorale rammebestemmelser, der er omtalt i punkt 12 ovenfor, repræsenterer et vigtigt skridt i denne retning. De nye rammebestemmelser indeholder nogle meget klarere regler for evalueringen af statsstøtte til store regionale investeringsprojekter, og kravet om forudgående

⁸ Se f.eks. "Benchmarking af national FTU-politik: de første resultater", SEK(2002) 129 af 31.1.2002.

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

anmeldelse er blevet ophævet for mange støtteprojekters vedkommende, forudsat at støtten ydes som led i en godkendt regionalstøtteordning. Samtidig indeholder de nye rammebestemmelser én samlet og konsolideret version af de forskellige sektorspecifikke tekster, der tidligere gjaldt for stålindustrien, kunstfiberindustrien og motorkøretøjsindustrien.

19. Med hensyn til kul- og stålindustrien har Kommissionen også vedtaget en meddelelse om visse aspekter ved behandlingen af konkurrencesager efter EKSF-traktatens udløb. Denne meddelelse fortæller også nærmere om procedurene på statsstøtteområdet efter denne traktats udløb¹⁰. Kommissionen har også vedtaget en forordning om statsstøtte til kulindustrien med det formål at bidrage til omstruktureringen af kulindustrien¹¹.
20. Efter at have tilendebragt høringen af medlemsstaterne og tredjeparter således som beskrevet i forordning (EF) nr. 994/98 er Kommissionen nu i færd med at vedtage en gruppefritagelsesforordning for beskæftigelsesstøtte, der vil fjerne behovet for forudgående anmeldelse af mange af de støtteforanstaltninger, der tjener til at skabe nye arbejdspladser eller hjælpe dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere.
21. Kommissionen er ved at lægge sidste hånd på den nye fællesskabsdefinition af "små og mellemstore virksomheder", som den benytter til en række forskellige formål, herunder i forbindelse med kontrollen af statsstøtteforanstaltninger. Så snart der er opnået enighed om en ny definition, vil Kommissionen indlede en høring om forslag til ændringer af gruppefritagelserne for støtte til små og mellemstore virksomheder og for støtte til uddannelse med henblik på at inkorporere den nye definition heri. Samtidig vil Kommissionen overveje at udvide gruppefritagelsen for støtte til små og mellemstore virksomheder til også at omfatte støtte til forskning og udvikling.
22. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om en midtvejsrevision af den fælles landbrugspolitik¹² er Kommissionen i færd med at undersøge muligheden for at vedtage fritagelsesforordninger på landbrugsområdet, f.eks. en gruppefritagelse for forskellige typer statsstøtte. Dette vil fremskynde gennemførelsen af nye statsstøtteordninger og overflødig gøre den forudgående anmeldelse af forskellige typer statsstøtte til landbruget.
23. Kommissionen har også offentliggjort meddelelser om anvendelse af statsstøttereglerne på public service-radio- og tv-virksomhed¹³ og om visse juridiske aspekter vedrørende biograffilm og andre audiovisuelle værker¹⁴.
24. Kommissionen har offentliggjort en meddelelse for at præcisere, at ulovlig statsstøtte ydet uden forudgående anmeldelse til Kommissionen vil blive vurderet efter de gældende regler på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet¹⁵.

¹⁰ EFT C 152 af 26.6.2002, s. 5.

¹¹ Rådets forordning (EF) nr. 1407/2002 om statsstøtte til kulindustrien.

¹² KOM(2002) 394 endelig af 10.7.2002.

¹³ EFT C 320 af 15.11.2001, s. 5.

¹⁴ KOM(2001) 534 endelig af 26.9.2001.

¹⁵ EFT C 119 af 22.5.2002, s. 5.

25. Desuden er Kommissionen fortsat i gang med at klargøre forholdet mellem statsstøttereglerne og medlemsstaternes indrømmelse af kompensation for omkostningerne forbundet med levering af tjenester af almindelig økonomisk interesse. I overensstemmelse med opfordringen fra Det Europæiske Råd i Sevilla vil Det Europæiske Råd få forelagt en særskilt rapport herom på mødet i København.
26. Hvad statsstøtteprocedurerne angår, har Kommissionen for nylig iværksat en detaljeret intern undersøgelse med det formål at forenkle og afkorte procedurerne. Som led i denne undersøgelse har Kommissionens tjenestegrene fundet frem til en række muligheder for ændringer, der vil drøftes med eksperter fra medlemsstaterne. Dette arbejde kan munde ud, at den i overensstemmelse med artikel 27 i forordning (EF) nr. 659/1999 udsteder nye gennemførelsesbestemmelser om form, indhold og andre enkeltheder i forbindelse med anmeldelser, om form, indhold og andre enkeltheder i forbindelse med årlige rapporter, om enkeltheder om frister, om beregning af frister og om rentesatsen ved tilbagebetaling af ulovlig støtte. Kommissionen har også andre forslag til, hvordan de nuværende procedurer og arbejdsmetoder kan forbedres.
27. Hvad specifikt angår statsstøtteprocedurer på fiskeriområdet, har Kommissionen foreslået at ophæve den særskilte statsstøttekontrol af medlemsstaternes obligatoriske finansielle bidrag til projekter, der samfinansieres som led i Fællesskabets strukturforanstaltninger for denne sektor¹⁶.

DEL III: NÆSTE SKRIDT

28. Som nævnt i begyndelsen af denne rapport er topmødekonklusionerne fra Stockholm og Barcelona, ifølge hvilke den samlede statsstøtte bør reduceres og rettes mod horisontale mål af fælles interesse, rettet til medlemsstaterne. Rådet har imidlertid anmodet Kommissionen om at spille en aktiv rolle i forbindelse med opfølgningen af implementeringen af disse konklusioner, og den er blevet opfordret til at danne et forum for udveksling af oplysninger om de bedste praksis. Kommissionen agter at udbygge det eksisterende forum, således at det også kan benyttes til at løse denne opgave.
29. Kommissionen opfordrer hermed samtlige medlemsstater til at indsende (helst inden udgangen af 2002) oplysninger om, hvad de har gjort for at følge op på Det Europæiske Råds konklusioner fra Stockholm og Barcelona om statsstøtte samt Rådets konklusioner af 5. december 2002. Kommissionen vil videregive disse oplysninger til de øvrige medlemsstater sammen med resultaterne af ovennævnte undersøgelse angående effektivitets- og efficiensindikatorer. Kommissionens tjenestegrene vil derpå tilrettelægge et multilateralt møde med eksperter fra medlemsstaterne, hvor de forskellige bidrag vil grundigt drøftes, og der vil blive udarbejdet en oversigt over de forskellige tiltag til 2003-resultattavlen. Det kunne måske også være nyttigt at udarbejde en kort rapport til forelæggelse for Det Europæiske Råd i Athen.

¹⁶ Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2792/1999 om de nærmere regler og betingelser for Fællesskabets strukturforanstaltninger for fiskeriet (artikel 19 om "obligatoriske finansielle bidrag og statsstøtte"), KOM(2002) 187 endelig af 28.5.2002, s. 11.

30. Alt afhængigt af udfaldet af dette initiativ kunne man overveje, om det vil være nyttigt at gøre det til en årligt tilbagevendende øvelse.
31. Kommissionen vil desforuden fortsat bestræbe sig på at forenkle, modernisere og klargøre statsstøttere reglerne, herunder navnlig forenkle og afkorte statsstøtteprocedurerne. Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder udløber i 2004. Det er den almindelige opfattelse, at denne form for støtte er potentielt meget konkurrencefordrejende, og Kommissionen vil derfor i 2003 iværksætte en detaljeret undersøgelse af, hvordan de nugældende rammebestemmelser har fungeret.