

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over staatssteun aan ondernemingen:
effectief en efficiënt?**

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/05)

Rapporteur: Edgardo Maria IOZIA

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 februari 2015 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

„Staatssteun aan ondernemingen: effectief en efficiënt?”

(initiatiefadvies).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 juli 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 198 stemmen vóór en 3 tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat effectmetingen voor staatssteun belangrijke instrumenten zijn om te controleren of de resultaten aansluiten bij de beoogde doelstellingen; zo kunnen de middelen doeltreffender en doelmatiger worden toegewezen en beheersprocessen transparanter worden en op grotere schaal ingang vinden.

1.2. Veel lidstaten hebben al complexe, gestructureerde evaluatiesystemen ontwikkeld. Parallel aan de ontwikkeling van deze systemen is ook de belangstelling van de academische wereld toegenomen, hetgeen heeft geleid tot betere evaluatietechnieken en een hogere precisie van de meetinstrumenten die de steunverlenende autoriteiten ter beschikking staan.

1.3. De Europese Commissie heeft met de lidstaten een forum op hoog niveau opgezet inzake staatssteun dat ook betrekking heeft op evaluatie.

1.4. In haar toespraak in december tot het forum op hoog niveau zei de eurocommissaris voor Mededinging Margrethe VESTAGER: „Er zijn twee onderdelen in het moderniseringsprogramma voor staatssteun die van bijzonder belang zijn: **transparantie**, zodat de burgers weten waar hun geld naartoe gegaan is, en **evaluatie**, zodat zij weten of dat geld goed is besteed.” Het EESC is het hier roerend mee eens.

1.5. Het EESC is ingenomen met het debat over effectmetingen in verband met het beleid inzake bedrijfsondersteuning en dringt er bij de Commissie op aan de sinds enkele jaren ingeslagen weg resoluut voort te zetten.

1.6. Er zij echter op gewezen dat veel steunprogramma's tegenwoordig niet aan een effectmeting worden onderworpen, met uitzondering van evaluaties die worden voorgeschreven in Europese verordeningen. In veel gevallen wordt in de EU-regelgeving slechts voorgeschreven te certificeren dat afzonderlijke activiteiten formeel voldoen aan de wettelijke vereisten, en wordt dus niet voorzien in een alomvattende, langdurige evaluatie van de doeltreffendheid en efficiëntie van alle investeringen ter ondersteuning van ondernemingen. Het Comité is voorstander van een algemene invoering van effectmetingen en hoopt op een eventuele verlaging van de drempel van 150 miljoen EUR die thans in de algemene groepsvrijstellingsverordening is aangemerkt als relevante drempel voor de gemiddelde jaarlijkse begroting van steunregelingen waarvoor de indiening van een evaluatieplan vooraf vereist is. In het andere geval zouden veel lidstaten immers worden uitgesloten, met name wanneer de betrokken steun hoog is in verhouding tot de grootte van de lidstaat.

1.7. Het EESC benadrukt hoe het algemene wetgevingskader inzake staatssteun de rol van de Commissie geleidelijk verandert: er vindt een verschuiving plaats van een ooit overheersende, overwegend administratieve cultuur naar een nieuwe vorm van samenwerking met de lidstaten, waarbij gestreefd wordt naar optimalisering van de resultaten van de staatssteun, door zich te richten op de doeltreffendheid en doelmatigheid. Het voornemen tot „modernisering” was een belangrijke stap voorwaarts.

1.8. De lidstaten moeten passende mechanismen voor evaluatie, uitgevoerd door onafhankelijke instanties, in het leven roepen. Volgens het EESC moeten de sociale partners bij de definitie van het evaluatiemodel worden betrokken zonder de aanzienlijke expertise die is verworven door medewerkers van overheidsinstanties verloren te laten gaan. Zij moeten een rol spelen bij de ontwikkeling van de evaluatieprocedures en deelnemen aan de opstelling van het eindverslag; zo helpen zij mee aan de verspreiding van een evaluatiecultuur binnen hun eigen organisaties en de geleidelijke verbetering van het onderzoeksproces. De Europese Commissie moet bijdragen aan de harmonisatie van de evaluatiecriteria in de lidstaten. Door de vaststelling van vergelijkbare evaluatiecriteria wordt het mogelijk een algemene evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van staatssteun uit te voeren.

1.9. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de specifieke situatie in de regio's die betrokken zijn bij de staatssteunregeling. De lovenswaardige keuze van de Commissie om meer dan 80 % van alle staatssteun ⁽¹⁾ vrij te stellen van voorafgaande aanmelding, maakt het enerzijds mogelijk de steun onmiddellijk te verstrekken maar verhoogt anderzijds in aanzienlijke mate ook de verantwoordelijkheden en kosten voor lokale overheden, en derhalve de overheidsuitgaven. Lidstaten zullen zich dus moeten concentreren op het verstrekken van de nodige middelen voor de organisatie van gerichte opleidingscursussen en de uitwisseling van goede praktijken tussen lokale overheden. Op alle niveaus moet een cultuur van „partnerschappen” worden ontwikkeld.

1.10. Volgens het EESC zal de nieuwe regeling die de lidstaten de verantwoordelijkheid geeft voor de evaluatie vooraf, resulteren in een algemene stijging van de kosten voor overheidsdiensten en bedrijven, en vergt zij daarom een zorgvuldige planning die een einde kan maken aan overbodige bureaucratie en rompslomp en die de procedures kan vereenvoudigen. Voorts zou de termijn van zes maanden voor goedkeuring van evaluatieplannen van zeer complexe regelingen te beperkt kunnen zijn en zou de opstelling van een contrafeitelijk model voor kleine landen erg moeilijk kunnen zijn.

1.11. Het EESC pleit voor een snelle goedkeuring van de mededeling over het begrip „staatssteun”, met name om lokale autoriteiten te helpen die door het enorme aantal vrijstellingen van de verplichting tot voorafgaande aanmelding dubbel zo zwaar zijn belast doordat zij moeten nagaan wat staatssteun is en deze moeten implementeren op een wijze die in overeenstemming is met de markt. Bijvoorbeeld in het geval van publieke financiering van cultuur en behoud van het erfgoed maakt de voortdurende rechtsonzekerheid over de vraag wat als staatssteun moet worden beschouwd, dat de besturen ieder optreden moeten beschouwen als een maatregel die onder de staatssteunregels valt, met alle administratieve en procedurele lasten van dien. Dezelfde juridische onzekerheid geldt voor de overheidsfinanciering van alle infrastructuur, met name op basis van de jurisprudentie in de zaak van de luchthaven van Leipzig. Er moet een duidelijk en ondubbelzinnig onderscheid worden gemaakt tussen overheidssteun aan ondernemingen die geen staatssteun is, en staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

1.12. Hoewel het zeer te spreken is over de inspanningen die reeds zijn geleverd, acht het EESC het noodzakelijk dat deze evaluatiecultuur wordt uitgebreid tot alle bestuurlijke niveaus, zowel regionaal als nationaal, en dus niet wordt beperkt tot de hierboven genoemde gevallen. Met het oog hierop dringt het EESC aan op nieuwe inspanningen van de Commissie en de lidstaten.

1.13. Uit een analyse blijkt dat de overheid onvoldoende gegevens heeft over de beheerskosten die met het toezicht op staatssteun aan ondernemingen zijn gemoeid. Het is niet mogelijk om een grondige evaluatie uit te voeren van de efficiëntie van deze middelen zonder na te gaan hoeveel er wordt besteed door de overheid; daarnaast moet de steun zelf worden getoetst aan de verkregen resultaten. De transparantie van dit systeem staat of valt met de bekendmaking van deze gegevens. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat de totale administratieve kosten zouden neerkomen op ongeveer 5 %, waaraan de kosten van naleving, geraamd op nog eens 5 %, moeten worden toegevoegd, plus de verdere evaluatiekosten die volgens de raming van de Commissie iets minder dan 1 % zouden bedragen. Een bedrag dat waarschijnlijk te laag is geschat maar, objectief gezien, buitensporig lijkt.

⁽¹⁾ Toespraak van Eurocommissaris voor Mededinging Margrethe Vestager op het forum op hoog niveau van de lidstaten, 18 december 2014.

1.14. Het EESC verzoekt de Commissie om geen onverwachte verdere lasten voor de bedrijven te creëren en ervoor te zorgen dat het hele evaluatiesysteem doeltreffender en doelmatiger wordt.

1.15. Het is erg belangrijk dat bij een beoordeling ook rekening wordt gehouden met de efficiëntie van de administratieve kosten en de kosten die voortvloeien uit de evaluatiemodellen.

1.16. Vergelijkbaarheid van de verschillende modellen, flexibiliteit ten aanzien van omvang, typologie en indicatoren, door de evaluatie vooraf te vereenvoudigen en de criteria van de evaluatie achteraf te harmoniseren.

1.17. Het EESC pleit voor een geïntegreerde benadering van de acties van de Commissie die betrekking hebben op verschillende aspecten van het economisch beleid: structuurfondsen, staatssteun, handelspartnerschapsovereenkomsten, ter verzekering van één gemeenschappelijk programma voor het Europees economisch beleid, op basis van ontwikkeling en groei.

1.18. Het beveelt aan dezelfde criteria te gebruiken als in de gedelegeerde Verordening (EU) nr. 240/2014 van de Commissie van 7 januari 2014 betreffende de Europese gedragscode inzake partnerschap in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen⁽²⁾. Volgens deze criteria moeten alle mogelijke belanghebbenden verplicht worden geraadpleegd zodat een specifieke verordening kan worden opgesteld met het oog op de evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van staatssteun.

1.19. De transparantie van de verrichte evaluaties moet via een zo ruim mogelijke publiciteit worden gewaarborgd, zoals dit in sommige lidstaten reeds het geval is voor ondernemingen en het bedrag van de toegekende steun.

1.20. Het EESC zou graag zien dat de evaluatieplannen betrekking hebben op:

- de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling;
- de impact op de concurrentie en het handelsverkeer;
- de doeltreffendheid/doelmatigheid van het instrument;
- een controle vooraf van de voorwaarden voor de voortzetting van de regeling of voor soortgelijke regelingen op microniveau (specifieke steun);
- het stimulerend effect.

1.21. Het EESC wenst betrokken te worden bij dit proces van evaluatie van de algemene doeltreffendheid en doelmatigheid van het staatssteunsysteem op het einde van de periode 2014-2020.

2. Inleiding

2.1. Staatssteun kan de concurrentie vervalsen en voor fragmentering van de interne markt zorgen, hetgeen indruist tegen de aard en de geest van de Verdragen, als er geen duidelijk regelgevingskader bestaat, als de steun niet gericht is op productieve activiteiten en bedrijven die met name investeren in innovatie, onderzoek en ontwikkeling die op economisch en sociaal gebied voordeel opleveren, en als er geen beperkingen zijn opgelegd of toezicht wordt uitgeoefend.

2.2. Anderzijds vereist de negatieve economische situatie — die al verscheidene jaren aansleept en die tot ernstige nationale crises heeft geleid die onvermijdelijk van invloed zijn op bedrijven, werknemers en burgers — een relatief flexibele benadering, zoals gehanteerd door de grote concurrenten van de EU op de internationale markten die zich niet aan staatssteunregels hoeven te houden. Het concurrentievermogen van de Europese bedrijven moet een belangrijke referentiebenchmark zijn. Europa kampt met een nijpend tekort aan banen. Investerings zijn met 15 % gedaald sinds hun piek in 2007 en 25 miljoen Europeanen zitten nog steeds zonder werk. Vijf miljoen daarvan zijn jongeren. Vrouwen vormen de meerderheid⁽³⁾.

⁽²⁾ PB L 74 van 14.3.2014, blz. 1.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>

2.3. Uit een interessante studie van het Europees Parlement ⁽⁴⁾ is gebleken dat er grote verschillen bestaan tussen de regelingen die van kracht zijn in de EU en in de VS. „Het EU-mededingingsbeleid kent strenge regels voor staatssteun, terwijl de Amerikaanse wetgeving geen bepalingen bevat op dit gebied.” Op verzoek van de toenmalige commissaris Joaquin ALMUNIA is er een Europees voorstel voor regulering van staatssteun opgenomen in de huidige onderhandelingen tussen de EU en de VS over het trans-Atlantisch partnerschap voor handel en investeringen (TTIP) ⁽⁵⁾.

2.4. Het voorstel lijkt zwak en in wezen onbeduidend ⁽⁶⁾. De Europese wetgeving blijft de meest restrictieve ter wereld. Hoewel dit enerzijds bevorderlijk is voor de voltooiing van de interne markt, is het anderzijds ook een straf voor onze bedrijven. Een Europees bedrijf dat actief is in de Verenigde Staten, komt in aanmerking voor staatssteun die in de EU niet toegelaten is. Dit zal gemakkelijker worden gemaakt als de overeenkomst eenmaal is goedgekeurd. Het EESC dringt er bij de Commissie met klem op aan om Amerikaanse bedrijven niet te bevoordelen in de vrijhandelsovereenkomst.

2.5. Uit de tot dusver opgedane ervaring is gebleken dat er behoefte is aan een grondige herziening van het Europese staatssteunprogramma.

2.6. Door de economische en financiële crisis van de afgelopen jaren is een radicale herziening van de bestedingscriteria voor het bepalen van het beleid van openbare investeringen en van steun aan ondernemingen op alle bestuursniveaus noodzakelijk geworden. Gezien de schaarste en de beperkte beschikbare middelen is het de hoogste tijd dat er een betere manier wordt gevonden voor het rationaliseren van de steun en het beperken van de steunverlening tot gevallen waarin er voldoende toegevoegde waarde wordt gecreëerd (die de kwaliteit van de steunverlening zullen verbeteren en — tegelijkertijd — een goede monitoring van de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze steun mogelijk maken).

2.7. Het EESC acht het wenselijk om na te gaan welk effect het gevoerde beleid op het gebied van bedrijfssteun heeft gehad, of de gebruikte steuninstrumenten geschikt zijn en of de kosten van administratie en beheer in verhouding staan tot de verkregen resultaten. Feit is dat wat niet kan worden gemeten, niet kan worden geïdentificeerd of verbeterd. De maatregelen die tot dusver zijn genomen, hebben dit proces in beweging gezet.

2.8. „Evaluatie lijkt een technische kwestie die alleen een kleine academische onderzoeksgemeenschap aanspreekt, maar wordt uitgevoerd door een grotere gemeenschap van adviesbureaus die gespecialiseerd zijn in financiële controle of in de evaluatie van projecten en programma's. Maar nu evaluatie een centrale plaats inneemt op de agenda voor slimme regelgeving van de Europese Commissie, is dit onderwerp uitgegroeid tot een belangrijk thema van het regelgevingsbeleid, dat belangrijke vragen doet rijzen over governance en institutionele aangelegenheden die het terrein van de uitgavenprogramma's overstijgen.” ⁽⁷⁾

2.9. Sinds 2008 heeft het directoraat-generaal (DG) Regionaal en Stedelijk Beleid contrafeitelijke evaluatieprogramma's ontwikkeld ter ondersteuning van bestaande evaluaties (ex ante en ex post), die werden uitgevoerd in het kader van de programmering van de structuurfondsen.

2.10. In mei 2012 heeft DG Mededinging, als onderdeel van zijn programma voor modernisering van het staatssteunbeleid (SAM), het gebruik van effectmetingen ingevoerd, waarbij een beroep wordt gedaan op contrafeitelijke analysetechnieken voor bepaalde steunregelingen ⁽⁸⁾. Met name de nieuwe algemene groepsvrijstellingsverordening maakt de evaluatie van grote steunregelingen (met een jaarlijks budget van meer dan 150 miljoen EUR) verplicht in bepaalde sectoren, zoals het regionaal ontwikkelingsbeleid, steun aan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), onderzoek, ontwikkeling en innovatie, milieu- en energiebeleid en steun voor breedbandinfrastructuur. Een aantal nationale plannen zijn reeds ingediend (vier) en andere op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie en breedband worden overwogen (circa tien).

⁽⁴⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI\(2014\)140779_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI(2014)140779_REV1_EN.pdf)

⁽⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf

⁽⁷⁾ http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf

⁽⁸⁾ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).

2.11. De Europese Rekenkamer heeft onlangs ingegrepen in het geval van resultaatbeoordelingssystemen van EuropeAid, omdat het deze ontoereikend vond⁽⁹⁾. De beoordelingssystemen die worden gebruikt bij alle activiteiten van de Commissie, worden momenteel tegen het licht gehouden.

2.12. Meer samenhang tussen de evaluatiemethoden die worden gebruikt voor de toetsing van staatssteun en de resultaten van het gebruik van de structuurfondsen, is essentieel, evenals een grondige evaluatie van alle bestedingsbeleid van de Unie.

2.13. Het doel van een contrafeitelijke aanpak van de effectmeting van overheidsbeleid is na te gaan of het beleid een gewenste wijziging tot stand kan brengen in het gedrag of de situatie van een bepaalde doelgroep van begunstigden. In essentie wordt bepaald in welke mate de steun — en niet andere factoren — heeft bijgedragen tot het bereiken van een bepaald resultaat. Dit wordt soms het „stimulerend effect” genoemd.

2.14. Het doel van de beoordelingsprocedure is na te gaan wat het causale effect is van het gevoerde beleid, waarbij met name alleen naar de rechtstreekse gevolgen van dat beleid wordt gekeken. Met andere woorden, mogelijke verstoringen als gevolg van algemene macro-economische omstandigheden of de heterogeniteit van ondernemingen worden geëlimineerd.

2.15. Het causale effect is het verschil tussen de waarneembare uitkomstvariabelen na uitvoering van het beleid (de feitelijke situatie) en wat er gebeurd zou zijn als dit specifieke beleid niet gevoerd zou zijn (het nulscenario).

2.16. Dit soort analyse volgt op verzoeken tot vaststelling van het bewijs van het netto-effect van de steun en de omvang van dit effect. Er wordt bijvoorbeeld nagegaan of de steun positieve of negatieve effecten heeft, en in welke mate, of de waargenomen veranderingen werkelijk toe te schrijven zijn aan het gevoerde beleid, of de resultaten verschillen per begunstigde (kleine of grote ondernemingen), tussen regio's of in de tijd, en of de beheers- en administratieve kosten evenredig en duurzaam zijn.

2.17. Hoewel dit onderwerp uitvoerig is behandeld in de economische literatuur, met name in de afgelopen decennia, zijn er slechts een paar gevallen bekend van overheden in Europese lidstaten die steeds en algemeen gebruikmaken van effectmetingen ter controle en verbetering van hun bedrijfssteunbeleid.

2.18. De interessantste gevallen omvatten inspanningen van het Verenigd Koninkrijk, dat sinds 2001 regelmatig regionale steunprogramma's heeft geëvalueerd met behulp van quasi-experimentele evaluatietechnieken, en Nederland, dat in 2012 een Expertwerkgroep Effectmeting oprichtte. Finland heeft het Fins Innovatieagentschap, TEKES, opgezet en Slovenië nam in 2001 de Wet monitoring staatssteun aan.

2.19. Met dit advies wil het EESC bijdragen aan discussies die worden gevoerd door de Europese Commissie en de lidstaten over de doeltreffendheid en efficiëntie van steunmaatregelen voor ondernemingen en over de noodzaak om het gebruik van effectmetingen uit te breiden.

3. Waarom evalueren? Lessen uit de literatuur

3.1. Doel van dit advies is, op basis van empirisch bewijs van contrafeitelijke analyses, het belang van evaluatie aan te tonen. Evaluatie mag niet langer worden beschouwd als een academische exercitie, maar moet als een essentieel, geïnstitutionaliseerd onderdeel van de beleidscyclus worden gezien: uitvoeren, monitoren, evalueren, bijsturen.

3.2. Daarom wordt een aantal studies bekeken die zijn uitgevoerd in verschillende Europese lidstaten, en wordt een overzicht gegeven van de fundamentele lessen die zijn getrokken, nl. wat is het effect op de groei van investeringen, productiviteit, werkgelegenheid, innovatie en de kosten van het stelsel, en wat zijn de beleidsimplicaties hiervan. Deze indicatoren geven inzicht in de effecten op groei en benadrukken de noodzaak van gerichte, kwalitatief hoogstaande steun.

3.3. Hoewel in de literatuur doorgaans wordt gewezen op het bestaan van een positief verband tussen overheidssteun voor ondernemingen en de groei van de output (investeringen, werkgelegenheid, nieuwe producten), moet worden vastgesteld dat het stimulerende effect van steun niet als vanzelfsprekend mag worden beschouwd. Er zijn immers verschillende andere factoren die van invloed zijn op het welslagen van een beleid, zoals de algemene economisch trend, de werking van de markt en het algemene belastingstelsel.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_NL.pdf

3.4. In een studie waarin wordt nagegaan wat de mogelijke gevolgen zijn van Wet 488 in Italië, tonen MARTINI en BONDONIO (2012) aan dat bedrijven die rechtstreekse steun ontvingen, een daling van de particuliere investeringen te zien geven. In dit geval lijkt rechtstreekse staatssteun aan bedrijven te hebben geleid tot een afname van de particuliere investeringen, waardoor de behoefte aan particuliere middelen is afgenomen. Staatssteun moet een aanvulling zijn op investeringen maar mag deze niet vervangen.

3.5. In de vakliteratuur wordt ook een aantal belangrijke punten van zorg aangetroffen in verband met de impact van steun op de productiviteit. In een evaluatie-onderzoek naar Britse ondernemingen die steun ontvingen in het kader van de „Regional Selective Assistance (RSA)”, legt CRISCUOLO (2012) uit hoe de groei van de productiviteit statistisch gezien niet significant was ⁽¹⁰⁾.

3.6. Deze bevindingen lijken te stroken met ander empirisch bewijs waaruit blijkt hoe rechtstreekse steun vaak een positief effect heeft op de omvang van de productie, zonder echt invloed te hebben op de productiviteit. Met andere woorden: de bedrijven die steun ontvangen, groeien zonder efficiënter te worden. Zo vergroot het risico dat niet-concurrerende ondernemingen op de markt blijven.

3.7. Met statistische-econometrische modellen, die de impact van steun aan de hand van een contrafeitelijke aanpak vaststellen, is het ook mogelijk om de netto-effecten van specifieke steunmaatregelen op de werkgelegenheid aan te tonen. Dit maakt het mogelijk de kosten per „gecreëerde” arbeidseenheid te meten.

3.8. Vaak is er een discrepantie tussen het aantal nieuwe arbeidseenheden die rechtstreeks zijn toe te schrijven aan de steun, en de statistische gegevens die achteraf worden genoteerd. In een studie over maatregelen ter ondersteuning van kmo's in Polen, toont TRZCIŃSKI (2011) aan dat van de 25 000 nieuwe banen die zijn „gecreëerd” door steun, er slechts 10 550 daadwerkelijk zijn toe te schrijven aan het gevoerde beleid ⁽¹¹⁾. BONDONIO en MARTINI (2012) kwamen tot dezelfde conclusie. Van de 89 000 banen die geregistreerd werden tijdens de beoordeling achteraf van Wet 488, waren er slechts 12 500 daadwerkelijk gecreëerd voor een bedrag van 232 000 euro per arbeidseenheid ⁽¹²⁾. Er moet rekening worden gehouden met de impact die staatssteun heeft op de bestaande werkgelegenheid en derhalve op de bescherming van de lokale, regionale of nationale economie.

3.9. Het effect van steun aan ondernemingen is afhankelijk van het bedrag van de verleende steun, de omvang van het bedrijf, het geografische gebied waar het zich bevindt en het type toegezegde steun. Beleidsmakers moeten over het empirisch bewijs van dergelijke analyses beschikken; dat kan sturing geven aan hun keuzes en hen helpen begrijpen welke soort steun het geschiktst is en in welke context. Zoals inmiddels duidelijk is aangetoond, is het nodig om gerichte steunmaatregelen te nemen, teneinde de efficiëntie en doeltreffendheid van het beleid te verbeteren.

4. Opmerkingen

4.1. De Europese Commissie moet blijven werken aan een betere bekendheid met de meest gebruikelijke beginselen en methoden op het gebied van effectmeting. Het EESC is van mening dat er workshops over evaluatietechnieken en beschikbare methoden moeten worden gehouden in diverse lidstaten, in samenwerking met universiteiten, onderzoeksinstellingen, sociale partners en andere belanghebbenden. Deze ervaring zal de Commissie helpen om meer inzicht te krijgen in de problemen die zich bij de toepassing van de regelgeving voordoen, en om snel op te treden op dit gebied.

4.2. Hoewel de inspanningen van de Commissie moeten worden toegejuicht, is het belangrijk dat meer steunregelingen worden geëvalueerd, met name wanneer het om hoge steunbedragen gaat. Ook is het van essentieel belang een debat te stimuleren over methoden die bedoeld zijn om contrafeitelijke evaluatietechnieken aan te vullen met nieuwe evaluatie-instrumenten die ook de effecten van andere vormen van steun aan ondernemingen kunnen toetsen (financiële steun, indirecte steun, industriebeleid an sich).

4.3. Het EESC hamert op de noodzaak een passende pluralistische methodologie te ontwikkelen wat de beoordelingscriteria en benchmarks betreft. De Commissie bevestigt ⁽¹³⁾ dat „dit ervoor zal zorgen dat overheidssteun innovatie, groene technologie en de ontwikkeling van het menselijk kapitaal stimuleert, schade aan het milieu helpt te voorkomen en uiteindelijk bijdraagt aan groei, banen en het concurrentievermogen van de EU”. Dit zijn allemaal elementen die bijdragen aan de evaluatie van de impact van de staatssteun, waarbij niet alleen naar de kosten wordt gekeken. Het Europees Parlement dringt erop aan dat dit zou worden meegenomen bij de vaststelling van de evaluatiemethoden en in de Europese regelgeving inzake staatssteun, omdat deze de economische beleidskeuzes van de lidstaten sterk beïnvloedt. Het EESC benadrukt voorts ook dat vrije toegang tot evaluatiegegevens ook van belang is voor het onderzoek, teneinde de methodologie te verbeteren.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. en Van Reenen, J. (2012), „The causal effects of an industrial policy”, CEPR Discussion Papers 8818.

⁽¹¹⁾ Trzciński, R. (2011), „Towards Innovative Economy — Effects of Grants to Enterprises in Poland”, ed. Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini, A. en Bondonio, D. (2012), „Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy”, Verslag voor de Europese Commissie, DG Regio.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4. Het zou nuttig zijn voor de Commissie om met nationale en Europese statistische instanties de mogelijkheid te bekijken om een betrouwbare database voor steun aan ondernemingen op te zetten, als onderdeel van een methodologisch kader. Dit zou de transparantie van het besluitvormingsproces ten goede komen en zou ook een stimulans zijn voor de betrokken overheden en onderzoekers om onderzoeks- en evaluatieactiviteiten te ontplooien.

4.5. Universiteiten en onderzoekscentra zouden een doorslaggevende rol kunnen spelen in het verschuiven van de aandacht naar een evaluatiecultuur en in de verspreiding van nieuwe en meer geavanceerde instrumenten voor de evaluatie van het overheidsbeleid. Bovendien zou de Europese Commissie gebruik kunnen maken van onafhankelijke onderzoeksinstellingen om casestudy's uit te voeren met het oog op de beoordeling van de doeltreffendheid van steun in bepaalde sectoren, zoals steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie, steun voor kmo's, steun voor de energiesector en steun voor infrastructuur.

4.6. Aangezien de evaluaties die krachtens de nieuwe communautaire regelgeving zijn vereist, geen passende aandacht schenken aan het effect dat het beleid inzake bedrijfsondersteuning heeft op de Europese economie als geheel, is het wenselijk dat de Commissie aan het eind van de huidige programmeringsperiode (2014-2020) een verkennende studie laat uitvoeren over dit onderwerp. In deze studie moet worden nagegaan welke factoren het meest bepalend zijn voor de manier waarop de steun wordt besteed, worden omschreven hoe de steun aan ondernemingen zich verhoudt tot het economisch potentieel van de steunverlenende autoriteit en worden getracht inzicht te verkrijgen in het verband tussen het cohesiebeleid en het mededingingsbeleid.

4.7. Met dit advies zet het EESC de eerste stap naar het meten van de impact van staatssteun aan ondernemingen. Het reageert hiermee ook op de werkzaamheden die de Commissie op dit vlak heeft verricht en die het onderschrijft. Wel vindt het EESC het essentieel dat het debat wordt verbreed en verdiept. Het zal de werkzaamheden van de Commissie op de voet blijven volgen en, waar mogelijk, een cultuur van evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid bevorderen.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE
