

# DE KUNST VAN HET VERZEKEREN

## BRANDVERZEKERING

VANDERKROCKHOVE&CO



Ad. B. 1-183

De Noordstar en Boerhaave: verzekeringsmaatschappij toegelaten onder codenummer 016.

### De optimale bescherming tegen brand voor uw gezin en uzelf.

De Noordstar en Boerhaave brengt u een aangepaste verzekeringsformule in functie van uw reële woonsituatie. Immers, uw woonsituatie is niet die van uw buurman. Dus betaalt u slechts een premie voor uw eigen risico's, niet voor zaken die u niet nodig hebt. Vandaar de zeer voordelige premies.

Bij De Noordstar en Boerhaave kunt u kiezen tussen de globale brandpolis, de ideale brandpolis en de gekombineerde brandpolis. Al deze polissen worden snel aange-



Een artistieke blik op een alledaagse situatie: „De Strijkster” - 1912 van Rik Wouters.

Door het verband te leggen tussen de artistieke weergave van een dagelijks tafereel en de waarheidsgetrouwe fotografische uitdrukking ervan, bevestigde De Noordstar en Boerhaave haar dubbele roeping van daadwerkelijke bescherming en cultureel engagement. De culturele taak wordt belichaamd in het Noordstarfonds. De Noordstar en Boerhaave verstaat de kunst van het verzekeren.

past aan uw veranderde woonsituatie (vb. bij verhuis).

### Extra-voordeel:

Het eerste jaar is gratis voor alle jonggehuwden en voor de leden van de Vlaamse Culturele Verenigingen: De Bond van Grote en Jonge Gezinnen, VTB-VAB, Davidsfonds, Vermeylenfonds, Willemfonds, VOS, ANZ, Sporta, VVB.

Vraag inlichtingen bij uw verzekeringsbemiddelaar of bel naar De Noordstar en Boerhaave. Groot-Brittanniëlaan 125 - 9000 Gent. Tel. 091/35.37.11

**DE NOORDSTAR  
EN BOERHAAVE N.V.**

De eerste Vlaamse Verzekeringsmaatschappij

## DE EEG EN DE STAATSSUBSIDIES VOOR ONDERZOEK EN ONTWIKKELING

Stephane VINOGRADOFF

Stephane Vinogradoff is licentiaat in de Rechten (UIA, 1986) en in de Toegepaste Economische Wetenschappen, richting bedrijfseconomie (UFSIA, 1988). Sinds september 1988 is hij advocaat aan de balie te Antwerpen.

### Samenvatting

Sinds enkele jaren is subsidiëring van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten, in het bijzonder op het vlak van telecommunicatie en informatica, een van de belangrijkste vormen van overheidssteun geworden. De Europese Commissie heeft dit type van overheidsinterventie gereguleerd, zodat de mededinging binnen de EEG zo min mogelijk verstoord wordt.

## I. INLEIDING

«De EEG draait de kraan dicht voor de Belgian Shell» luidde onlangs een krantentitel. Het betrof een belangrijk subsidiëringdossier waarbij de Commissie van de EEG zich verzette tegen de toekenning van overheidssteun ten belope van 217 miljoen frank aan de Belgian Shell voor de bouw van een laboratorium in Louvain-la-Neuve.

Deze negatieve beslissing kwam als een donderslag aan bij het kabinet Anselme, minister-president en minister van economische zaken van het Waalse Gewest. Dit laboratorium was immers bestemd om er wetenschappelijk onderzoek te verrichten op het vlak van de nieuwe technologieën en nieuwe petrochemische producten. Het is tevens bekend dat de Commissie zich sinds een aantal jaren positief opstelt ten opzichte van steun met onderzoeks- en ontwikkelingsdoeleinden.

Welke motieven lagen dan aan de grondslag van het Europese verbod?

In dit artikel bekijken we van naderbij de EEG-reglementering inzake steun voor onderzoek en ontwikkeling (O en O).

De toepassing van de regels m.b.t. overheidssteun verkrijgt thans door de opeenvolgende stappen naar de voltooiing van een ongedeelde interne markt in 1992 meer gewicht en betekenis. De voordelen van zulke markt kunnen volgens de Commissie slechts optimaal uitgebaat worden indien de bedrijven ervan mogen uitgaan dat deze markt een realiteit is en zij hun financiële middelen op efficiënte wijze kunnen inzetten in het vertrouwen dat hun streven niet zal worden gefrustreerd door mededingingsvervalsende overheidssteun aan hun concurrenten <sup>(1)</sup>.

Daarnaast is een analyse van steun voor O en O niet van belang ontbloomt aangezien de totale uitgaven voor O en O binnen de Gemeenschap voor meer dan de helft door de overheid worden bekostigd en de Lid-Staten deze vorm van steun steeds veelvuldiger hanteren om het bedrijfsleven te stimuleren.

Zowel voor de bedrijven die steun genoten hebben en die wel eens tot teruggave verplicht zouden kunnen worden <sup>(2)</sup> als voor de bedrijven die zich benadeeld voelen omdat hun concurrenten gesubsidieerd werden en hiertegen wensen op te treden, kan het tenslotte nuttig zijn nadere toelichting te verstrekken omtrent deze complexe materie.

In het eerste deel van dit artikel zullen we de steunregels zoals neergelegd in het EEG-Verdrag, even aanhalen en verklaren. We beschrijven tevens

(1) COMMISSIE, *Zeventiende mededingingsverslag*, Luxemburg, 1987, blz. 147.

(2) Sinds 1984 gelast de Commissie de terugvordering van onrechtmatig uitgekeerde steun om naleving af te dwingen.

kort door welke principes de Commissie zich laat leiden bij de beoordeling van staatssteun. Daarna gaan we na hoe deze algemene beginselen concreet worden toegepast op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. Dit moet ons toelaten een algemeen beeld op te hangen van de toelaatbare steun voor O en O.

## II. DE REGLEMENTERING VAN STAATSSTEUN IN HET ALGEMEEN

### 1. Staatssteun in het EEG-Verdrag

De opbouw van een gemeenschappelijke markt waarin vrije concurrentie heerst, vereist allereerst de afschaffing van alle overheidsmaatregelen die het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal (de vier vrijheden) <sup>(3)</sup> belemmeren.

De opening der nationale markten door afschaffing van douanerechten of contingenteringen is echter nutteloos indien de marktdeelnemers door concurrentievervalsende gedragingen opnieuw handelsbarrières zouden kunnen oprichten, en het vrije spel van vraag en aanbod aldus negatief beïnvloeden. In dit kader moeten we de regeling inzake steunmaatregelen situeren <sup>(4)</sup>.

Het Verdrag acht daarom alle staatssteun die de mededinging (potentieel) vervalst en de tussenstaatse handel ongunstig beïnvloedt, principieel onverenigbaar met de Gemeenschappelijke Markt <sup>(5)</sup>. Hierop volgen echter een aantal ruim omschreven uitzonderingsgevallen <sup>(6)</sup>.

Hoe belangrijk effectieve mededinging ook is, men mag niet uit het oog verliezen dat vrije concurrentie geen doel op zichzelf is, maar slechts een middel ter verwezenlijking van de best mogelijke allocatie van productiefactoren.

De auteurs van het Verdrag hebben erkend dat het marktmechanisme kan te kort schieten bij de realisatie van de doelstellingen van het overheidsbeleid. Dit impliceert dat de Lid-Staten ruimte moet gelaten worden om bepaalde socio-economische doelstellingen, nl. de ontwikkeling van

(3) Art. 3 a en c EEG-Verdrag.

(4) Zie art. 3 f EEG-Verdrag, dat voorziet in de invoering van een regime waardoor gewaarborgd wordt dat de mededinging in de Gemeenschappelijke Markt niet vervalst wordt.

(5) Art. 92 lid 1 EEG-Verdrag.

(6) Art. 92 lid 2 en 3 EEG-Verdrag.

bepaalde gebieden of industriële sectoren, via het hanteren van de subsidiëringstechniek na te streven <sup>(7)</sup>. De opstellers zagen onder meer de noodzaak in van een gedifferentieerd ingrijpen op het niveau van de bedrijfstakken en regio's om datgene te bereiken wat het macro-beleid door zijn al te globaal karakter niet kan bewerkstelligen. Men wou er echter op toezien dat deze legitieme nationale doelstellingen en instrumenten een zekere convergentie zouden vertonen met het oog op het gemeenschapsbelang.

Het is de Commissie, het orgaan bij uitstek dat voor het gemeenschappelijk belang ijvert, dat er mee belast werd de nationale steunmaatregelen te toetsen aan de Verdragsbepalingen. De Commissie heeft concreet als taak de subsidies die louter de verstoring van de mededinging tot doel of effect hebben te onderscheiden van die welke uiteindelijk het algemeen belang en de uitbreiding van de produktie dienen, en als dusdanig in aanmerking komen voor een van de uitzonderingen op de onverenigbaarheidsregel <sup>(8)</sup>.

Om dit toezicht mogelijk te maken, moeten alle voorgenomen regelingen waarmee de Lid-Staten bepaalde ondernemingen of activiteiten begunstigen, aan de Commissie gemeld worden <sup>(9)</sup>. De Commissie zal op grond van de resultaten van een onderzoek de maatregel toelaten, aanbevelingen maken voor een aanpassing of zelfs een verbodsbeschikking uitvaardigen bij gebrek aan minnelijke regeling. Er werd bijgevolg in het permanent optreden van een onafhankelijk orgaan voorzien onder toezicht van het Hof van Justitie. De Raad kreeg een zeer geringe rol toebedeeld <sup>(10)</sup>. Summiere procedurevoorschriften werden ingelast om toezicht te kunnen houden en naleving af te dwingen.

De Commissie volgt sinds een aantal jaren een duidelijke koers met betrekking tot het subsidievraagstuk. Daar gaan we nu op in.

(7) Rapport Spaak, blz. 16-17.

(8) *Ibid.*

(9) Art. 93 EEG-Verdrag.

(10) Zie art. 92 lid 3d en art. 94 EEG-Verdrag.

## 2. Het algemeen beleid van de Commissie ten opzichte van staatssteun

Sinds 1979 <sup>(11)</sup> hanteert de Commissie het «compensatory justification» criterium ter beoordeling van de verenigbaarheid van overheidshulp. Dit criterium houdt in dat de Commissie zich tegen alle steunmaatregelen zal verzetten die de belangen van de onderdanen van andere Lid-Staten schaden *zonder dat dientengevolge voor de Gemeenschap in haar geheel een beter evenwicht in de activiteiten of een sterkere groei de tegenhanger vormt* <sup>(12)</sup>. Er moet een tegenprestatie voor het ontvangen voordeel bestaan. De Commissie oordeelt soeverein of dit opweegt tegen de distorsie van de mededinging <sup>(13)</sup>.

Het spreekt vanzelf dat dit criterium door de jaren heen verder verfijnd werd en dat het naargelang de soort steun genuanceerd dient te worden <sup>(14)</sup>.

We kunnen de implicaties van dit criterium als volgt samenvatten <sup>(15)</sup>:

(1) Steun komt slechts voor een van de ontheffingsgronden in aanmerking indien de begunstigde onderneming via het marktmechanisme alleen, d.w.z. bij ontstentenis van steunverlening, niet zou overgaan tot verwezenlijking van een der genoemde doelstellingen. Als de marktkrachten volstaan om de wenselijk geachte ontwikkeling van economische activiteiten te induceren, is een uitzondering op het onverenigbaarheidsbeginsel niet gerechtvaardigd. De opvatting dat steun reeds aanvaardbaar is als hij *strekt tot* verwezenlijking van een der verdragsdoelstellingen, zou tot gevolg hebben dat lidstaten vrijwel elk investeringsplan van ondernemingen zouden mogen subsidiëren en zou een subsidiewedloop tussen de lidstaten in de hand werken.

Brengt deze «counterpart» gedachte met zich mee dat een lidstaat geen steun mag verlenen aan een onderneming die over voldoende financiële middelen beschikt om zelf de investeringen te bekostigen <sup>(16)</sup>? Bij de beoordeling van de werking van het marktmechanisme moet niet alleen gekeken worden naar de financiële draagkracht van de onderneming,

(11) Zaak 730/79, *Jurisprudentie van het Hof van Justitie*, Luxemburg, 1980-7, blz. 2679.

(12) *EG Publikatieblad*, Luxemburg, 1979 L, 217, 17.

(13) Het Hof van Justitie bekrachtigde de ruime beoordelingsvrijheid van de Commissie in het arrest Philip Morris: *op. cit.*, blz. 2691-2692.

(14) K. MORTELMANS, «The compensatory justification criterion in the practice of the Commission in decisions on state aids in the EEC», *Common Market Law Review*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1984, nr. 21, blz. 418.

(15) F. COWNIE, «State Aids in the Eighties», *European Law Review*, Londen, Sweet and Maxwell, 12de jg., 1987, nr. 4, blz. 251.

(16) J.A. WINTER, noot onder zaak 730/79, *Sociaal Economische Wetgeving*, Zwolle, Tjeenk Willink, 29ste jg., 1981, nr. 7/8, blz. 517.

maar ook naar de algemene economische situatie in de betrokken sector en de feitelijke commerciële belangen van de betrokken firma. Bij de vraag of bepaalde economische activiteiten autonoom onder de werking van het marktmechanisme tot stand zouden komen, spelen de marktvooruitzichten in een bepaalde streek met betrekking tot het gesubsidieerd produkt evenzeer een rol. Een al te strikte interpretatie zou nationale steun aan rijke multinationalen verbannen.

(ii) De effecten van de steunmaatregel moeten vanuit een communautair perspectief bezien worden. Zelfs al is een maatregel een *conditio sine qua non* voor het bereiken van de Verdragsdoelstellingen, deze is onaanvaardbaar indien de te bestrijden problemen op andere lidstaten worden afgewenteld, overcapaciteit van bedrijfstakken nog vergroot wordt, werkloosheid geëxporteerd,.... Hiermee wordt de nadruk gelegd op de noodzakelijke inpassing van het steunbeleid in de opbouw van de Gemeenschap.

(iii) De wijze van ingrijpen is tevens een belangrijk element bij de evaluatie. De modaliteiten van de steun, met name de intensiteit, de duur en de mate van distorsie van de mededinging moeten in verhouding staan tot het belang van het object van de maatregel, zowel vanuit nationaal als vanuit Europees standpunt.

(iv) Doorzichtigheid van de regeling is essentieel om de effecten in de Gemeenschap na te kunnen gaan.

Het compensatory justification-criterium dat de Commissie ontworpen heeft, kan uitgebouwd worden tot een echt instrument van economisch beleid en aldus bijdragen tot een proces van positieve, sturende integratie<sup>(17)</sup>. Tot nu toe heeft de Commissie echter geen algemeen kader uitgewerkt waarin de toepasselijkheid van deze test op de verschillende soorten steun en de juiste modaliteiten ervan worden gepreciseerd. Blijkbaar acht ze het niet wenselijk op een systematische wijze, ten aanzien van elke steunvorm te definiëren welke tussenkomsten volgens haar al dan niet goorloofd zijn. Ze heeft slechts een beperkt aantal «beleidskaders» gepubliceerd waarin ze aangeeft wat volgens haar de juiste «*approach*» is bij het verlenen van subsidies en onder welke voorwaarden steun in het desbetreffend domein aanvaardbaar is<sup>(18)</sup>. In de andere materies

(17) Over de rol van het mededingingsbeleid in het Europese integratieproces: F. ANDRIESEN, «The role of antitrust in face of the economic recession: state aids in the EEC», *European Competition Law Review*, Oxford, ESC, 1983, nr. 4, blz. 288.

(18) K. MORTELMANS, *op. cit.*, blz. 431.

treedt ze louter reactief op, zonder voorafgaandelijk richtlijnen te formuleren. Elk geval wordt dan afzonderlijk getoetst aan de counterpart-test met verschillende nuances.

Die enkele beleidskaders beantwoorden aan een aantal bekommernissen die de Commissie nauw aan het hart liggen. Men kan vaststellen dat de Commissie zich de laatste jaren in toenemende mate van deze beleidskaders bedient om een echt *positief* coördinerend beleid te voeren. We vinden de laatste jaren de volgende hoofdmotieven terug:

- (i) wegwerken van regionale verschillen
- (ii) herstel van het concurrentievermogen van in crisis verkerende sectoren (o.a. ijzer en staal, kolen, kunstvezel) met maximale bescherming van de werkgelegenheid
- (iii) energetische onafhankelijkheid van de Gemeenschap
- (iv) milieubescherming
- (v) aanmoedigen van nieuwe technologieën met het oog op de verbetering van de concurrentiepositie van de Europese industrie

Aan de hand van deze beleidskaders waakt de Commissie erover dat steunverlening door de lidstaten zich strikt binnen deze doelstellingen inpast, die zij trouwens met allerlei andere middelen nastreeft. Het beleidskader inzake onderzoek en ontwikkeling illustreert op treffende wijze al het voorgaande.

Om het optreden van de Commissie op dit vlak te begrijpen, lijkt het vooreerst nuttig de situatie in de Gemeenschap te schetsen.

### III. STELLINGNAME VAN DE COMMISSIE TEN OVERSTAAN VAN SUBSIDIES VOOR O EN O

#### 1. Staatssteun voor O en O in de Gemeenschap

De steun voor O en O is de laatste jaren een van de belangrijkste vormen van overheidsinterventie geworden. Dit houdt een teken in dat de lidstaten zich meer en meer richten op de stimulering van nieuwe technologieën in plaats van op steunverlening aan gevestigde bedrijven in moeilijkheden<sup>(19)</sup>. Deze accentverschuiving van de aandacht voor negatieve industriële aanpassing (rationalisering van bestaande ondernemingen) naar

(19) J.S. VAN DEN OOSTERKAMP, «Nationale en communautaire financiële steunmaatregelen inzake O en O», *Sociaal Economische Wetgeving*, Zwolle, Tjeenk Willink, 33ste jg., 1985, nr. 11/12, blz. 719.

positieve industriële aanpassing (creatie van high-tech industrieën) is maar sinds het begin der jaren tachtig waarneembaar. Hierbij kunnen we verwijzen naar de in 1983 in Parijs opgerichte «round table of European Industrialists», die tot doel heeft een bijdrage te leveren tot de versterking en verdere ontwikkeling van de Europese positie op industrieel en technologisch gebied. Deze bewustwording houdt verband met de veranderde marktbehoeften. We evolueren van een maatschappij gekenmerkt door massafabricage naar een maatschappij gekenmerkt door nieuwe informatietechnieken, m.a.w. van een massa-intensieve naar een informatie-intensieve produktie (telecommunicatie, kantoorautomatisering, audio- en video-apparatuur, elektrische meet- en regelapparatuur, ...).

We moeten wel vaststellen dat de Verenigde Staten en Japan sneller hebben ingespeeld op deze trendbreuk. Deze beide landen hebben een duidelijk concurrentieel voordeel verworven in de informatie- en biotechnologie. Hiervoor zijn er verschillende verklaringsgronden. In beide landen bestaat er een markteenheid en een eenheid van beleid die wij in Europa missen. Daarenboven genieten de bedrijven er van belangrijke gesubsidieerde onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's, terwijl het overheidsbudget voor O en O in Europa tot voor kort aan de magere kant lag. In Japan bestaat er een nauwe samenwerking tussen de grote industriële consortia en het Ministerie van Internationale Handel en Industrie (MITI). In het kader van deze coöperatie werd bewust gestreefd naar een positieve aanpassing van de industriële structuren.

In de Verenigde Staten wordt de informatietechnologische industrie in ruime mate gestimuleerd door de ontwikkeling van gesofistikeerde militaire en ruimteprojecten. Men denke maar aan Reagans Strategisch Defensie Initiatief. De Amerikaanse bedrijven krijgen voor O en O van militaire projecten subsidies van het Ministerie van Defensie. Uiteraard dient dit ook toepassingen op civiel vlak.

Het voorbeeld van deze twee landen, samen met het besef dat de economische recessie structureel blijkt te zijn, heeft in de EEG-lidstaten steeds meer de gedachte veld doen winnen dat het herstel van de economie van de industriële vernieuwing afhangt.

We bekijken enkele cijfers die het belang van steun voor O en O aantonen.

Tabel 1: Aandeel van de overheidsfinanciering in de bruto binnenlandse uitgaven voor O en O (in %)

België	41
Duitsland	44
Denemarken	48
Nederland	52
Ierland	58
Italië	59
Verenigd Koninkrijk	63
Frankrijk	67
Griekenland	78
Europees gemiddelde	56

Bron: Eurostat, «Le financement public de la recherche et du développement 1975-1985», Luxemburg, 1987, blz. 11.

Op drie uitzonderingen na, nemen de lidstaten meer dan de helft van de totale O en O-kosten voor hun rekening. Dit was goed voor zo'n 28,8 miljard ECU in 1983 en 31,1 miljard ECU in 1984. Tussen 1975 en 1983 groeide het budget voor O en O gemiddeld met 11,7% aan <sup>(20)</sup>.

Logischerwijze nam het aantal aanmeldingen bij de Commissie ook toe. In 1987 werden 68 gevallen aangemeld, terwijl dit in 1986 slechts 26 bedroeg <sup>(21)</sup>.

De overheidstussenkomst wordt als volgt over de verschillende posten uitgesmeerd:

(20) Eurostat, op. cit., blz. 14.

(21) COMMISSIE, Zeventiende mededingingsverslag, op. cit., blz. 153.

Tabel 2: Verdeling van de overheidssubsidies voor O en O per doelstelling in de Europese Gemeenschap (in %)

menselijke en sociale vooruitgang	9,8
verbetering van de technologie	27,6
produktiviteit in de landbouw	4,0
universitair onderzoek	21,8
niet-georiënteerd onderzoek	10,5
niet-geventileerd onderzoek	0,8
<hr/>	
totaal civiele O en O	74,5
defensie	25,5
<hr/>	
totaal	100,0

Bron: Eurostat, «Le financement public de la recherche et du développement 1975-1985», Luxemburg, 1987, blz. 26-27 <sup>(22)</sup>.

Men kan een ware bloei vaststellen van nationale steunprogramma's voor O en O op het vlak van de telecommunicatie en informatica.

De Lid-Staten hanteren een hele waaier technieken om O en O aan te moedigen <sup>(23)</sup>. Er bestaan regelingen op grond waarvan de ondernemingen rechtstreeks gesteund worden (directe geldinjectie al dan niet terugvorderbaar bij commercieel succes, leningen tegen gunstige voorwaarden, garanties, belastingvoordelen,...). Dit was het geval in de zaak Shell. De overheid had steun ten belope van 217 miljoen frank toegezegd en een vrijstelling van onroerende belastingen gedurende vijf jaar.

De nationale overheden nemen verder een deel van het O en O-werk op zich via universitair onderzoek en de activiteiten van gespecialiseerde publieke instituten (technologische adviesbureaus). Er is van steun sprake wanneer deze instellingen de uitslagen van hun onderzoek aan bepaalde ondernemingen gratis ter beschikking stellen, of tegen betaling die geringer is dan de werkelijke kosten. Tenslotte plaatst de overheid research-contracten bij individuele industriële ondernemingen. Men kan dan van steun gewagen wanneer de gevonden resultaten voor alle belanghebbende

(22) Menselijke en sociale vooruitgang behelst: ruimtelijke ordening, milieuverontreiniging, bescherming en bevordering van gezondheid en verbetering van de maatschappelijke structuur.

Technologie behelst: exploitatie van geologisch potentieel en ruimte, rationeel energiegebruik en industriële renovatie.

(23) J.S. VAN DEN OOSTERKAMP, *op. cit.*, blz. 723.

partijen, d.w.z. de concurrenten, niet toegankelijk zijn. Het is gebleken dat een groot deel van alle aan onderzoek bestede middelen naar het plaatsen van zulke contracten gaat <sup>(24)</sup>. Deze vorm van steunverlening is volkomen ondoorzichtig. Dit fenomeen moest onvermijdelijk de aandacht van de Commissie aantrekken. Vanaf 1982 hield zij zich bezig met de voorbereiding van een beleidskader. In 1985 kwam dit tot stand na bespreking met de bevoegde deskundigen uit de verschillende Lid-Staten <sup>(25)</sup>.

## 2. Het beleidskader van de Commissie

### a) filosofie van de Commissie

Als we de inhoud van dit beleidskader beschouwen, valt het onmiddellijk op dat de Commissie in beginsel positief staat tegenover O en O-steun. De voornaamste redenen hiervoor zijn:

(i) De rol van O en O bij het gaande houden van een voortdurende stroom nieuwe produkten en diens bijdrage tot de groei, de welvaart en het concurrentievermogen van de Gemeenschap in de wereld.

De Commissie beseft ten volle het belang van O en O bij de aanpassing van de industriële structuren aan de veranderde marktbehoeften. Zij wil vermijden dat haar optreden tot een vermindering van O en O in de Gemeenschap zou leiden. Zij beschouwt het stimuleren van O en O zelfs als een sleutelement van haar strategie om de technologische basis van de Europese industrie te verstevigen. Zij heeft dus de noodzaak ingezien de Europese achterstand in de spitssectoren op de wereldmarkt in te halen.

We merken hier duidelijk hoe het beleid van de Commissie ten aanzien van de subsidies kadert in de verwezenlijking van ruimere Europese doelstellingen en een bron van positieve, sturende integratie is. De Commissie voert thans een actief innovatiebeleid, mede mogelijk gemaakt door de nieuwe perspectieven die de «Acte Unique» hieromtrent biedt <sup>(26)</sup>.

De beleidslijnen die zij m.b.t. steun voor O en O uitgestippeld heeft, sluiten dan ook aan bij het standpunt dat zij bekendgemaakt heeft in haar memorandum «Naar een Gemeenschap voor technologie» <sup>(27)</sup>.

(24) COMMISSIE, *Veertiende mededingingsverslag*, Luxemburg, 1984, blz. 187.

(25) *EG Publikatieblad*, Luxemburg, 1986 C, 83, 2.

(26) Art. 130 f.

(27) COM (85) 350 def.



De Commissie zal de concurrentieregels op een constructieve wijze toepassen door alle activiteiten aan te moedigen die ertoe bijdragen nieuwe technologieën te verspreiden. Zo neemt zij eveneens een welwillende houding aan tegenover afspraken tussen ondernemingen die deze richting uitgaan. Zij heeft bijvoorbeeld verordeningen goedgekeurd betreffende gegroepeerde vrijstellingen voor de gemeenschappelijke exploitatie van onderzoeks- en ontwikkelingsresultaten en inzake octrooicenties. Deze overeenkomsten kunnen immers, door het ontstaan van nieuwe producten en werkwijzen, de concurrentie verhogen en de Europese concurrentiepositie verbeteren.

We moeten tevens de communautaire programma's aanhalen die tot doel hebben het potentieel van de Europese markt uit te baten en gebruik te maken van het synergetisch effect dat verwacht wordt van het gezamenlijk optreden van de Gemeenschap, de Lid-Staten en de betrokken bedrijven en onderzoekscentra. De welbekende programma's Esprit <sup>(28)</sup>, Race <sup>(29)</sup> en Brite <sup>(30)</sup> zijn enkele voorbeelden van dit vast voornemen van de Commissie om O en O in de Gemeenschap te steunen. Terloops kan men er weer op wijzen dat de Gemeenschap vrij laat is overgegaan tot de daadwerkelijke uitvoering van een O en O-politiek. De drie zojuist vermelde programma's werden pas in het leven geroepen bij beslissing van de Raad in 1983 <sup>(31)</sup>. Hoewel men op Gemeenschapsniveau al eerder de noodzaak van samenwerking tussen nationale en Europese onderzoekscentra ingezien had, bleven concrete maatregelen uit omwille van juridische hindernissen.

Het is duidelijk dat de Commissie haar controlebevoegdheden m.b.t. voor O en O verleende overheids hulp als een der middelen beschouwt waarover zij beschikt om een Europees innovatieproces aan te moedigen en zich daarom positief opstelt. Er zijn nog andere specifieke redenen.

(ii) Het hoogwaardige en arbeidsintensieve karakter samen met de onzekerheid omtrent toekomstige, daadwerkelijke productie, kortom de (financiële) risico's verbonden aan O en O. Dit heeft tot gevolg dat dergelijke initiatieven dikwijls niet zouden genomen worden indien de overheid niet tussenkwam.

(iii) De aard zelf van de steun die minder gevaar met zich meebrengt voor vervalsing van de tussenstaatse handel dan steun voor investeringen die rechtstreeks van invloed is op productiecapaciteit en volume. O en O situeert zich helemaal in de beginfase van het productieproces, of m.a.w. ver van de commercialisatie.

(28) European strategic program research in information technology.

(29) Research and development in advanced communication technology for Europe.

(30) Basic research for industrial technology in Europe.

(31) RAAD, beslissing van 25 juli 1983, *EG Publikatieblad*, Luxemburg, 1983 C, 208.

#### b) toepasselijkheid van de algemene regels inzake staatssteun op steun voor O en O

De definiëring van «onderzoek en ontwikkeling» is uiteraard van primordiaal belang. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen innovatie waarvan het begin kan aangeduid worden met fundamenteel onderzoek en het einde met het op de markt brengen van een nieuw produkt/werkwijze, en de permanente ontwikkeling, d.w.z. verbetering en modernisering van bestaande produkten en technieken. Zoals gezegd is steun slechts aanvaardbaar voor activiteiten die wegens hun hypothetische en/of uitgestelde rendabiliteit, niet zonder steunverlening zouden uitgevoerd worden (zie hier de toepassing van het compensatory justification-criterium). Verder moet getracht worden een onderscheid te maken tussen ieder stadium van het onderzoek- en ontwikkelingsproces. De kaderregeling spreekt van:

(i) fundamenteel onderzoek

(ii) industrieel basisonderzoek

(iii) toegepast onderzoek en ontwikkeling.

Aangezien fundamenteel onderzoek over het algemeen een uitbreiding van de wetenschappelijke en technische kennis beoogt en niet op specifieke commerciële doelstellingen is gericht, valt staatssteun voor dergelijk onderzoek in de regel niet onder de onverenigbaarheidsregel. Dit ontslaat de lidstaten nochtans niet van hun aanmeldingsplicht. Alleen de Commissie is bevoegd om te oordelen of een maatregel onder artikel 92 EEG-Verdrag valt. In de industriële ontwikkeling wordt het proces immers nergens onderbroken en lijkt het in de praktijk niet altijd even gemakkelijk om de punten waar het ene stadium in het andere overgaat, te identificeren.

Industrieel basisonderzoek wordt omschreven als oorspronkelijk theoretisch of experimenteel werk dat tot doel heeft een nieuw of beter inzicht te verwerven in de wetten van de wetenschap en techniek.

Toegepast onderzoek omvat de experimenten die berusten op de resultaten van het vorig stadium en eindigt normaliter met het vervaardigen van een eerste prototype.

Toegepaste ontwikkeling omvat proef- en demonstratieprojecten en culmineert in het informatiepakket dat nodig is om productie aan te vangen <sup>(32)</sup>.

(32) Zie bijlage 1 van het beleidskader.

Steun voor O en O-werk van instellingen voor hoger onderwijs of onderzoeksinstituten valt evenmin onder de onverenigbaarheidsregel, tenzij het zou gaan om werkzaamheden op contract of in samenwerking met de particuliere sector. In dit geval duiken er weer commerciële implicaties op.

c) concrete beoordeling van O en O-steun

Hier komen we tot de kern van ons betoog. Welke concrete maatstaven hanteert de Commissie om een bepaalde steunmaatregel die onder het toepassingsgebied van het beleidskader valt, al dan niet toe te laten?

We kunnen twee soorten steun onderscheiden.

Indien een steunregeling de uitvoering van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang tot doel heeft, kan de Commissie deze grondslag op zich als voldoende beschouwen om de steun als verenigbaar aan te merken <sup>(33)</sup>.

Het gaat hierbij om de realisering van projecten die beantwoorden aan de doelstellingen van art. 2 van het EEG-Verdrag. Krachtens deze mogelijkheid kunnen o.a. steun aan de luchtvaartindustrie, maatregelen i.v.m. energievoorziening of -besparing toegelaten worden.

Het project moet bijdragen tot de toename van de welvaart in meer dan 1 Lid-Staat (rechtstreeks of bij wijze van weerslag). Het is niet nodig dat het voor de hele Gemeenschap van belang is, zoals evenmin vereist is dat verscheidene landen er deel aan nemen. De term «gemeenschappelijk belang» sluit niet uit dat een in één Lid-Staat uitgevoerd project meer landen ten goede komt (bijvoorbeeld de bouw van een hydro-elektrische installatie die verscheidene landen bevoorraadt).

Als voorbeeld van een Europees technologisch samenwerkingsproject dat buiten de gemeenschapsstructuren tot stand kwam, kunnen we het European Coordination Agency, beter bekend onder de benaming «EUREKA», vermelden <sup>(34)</sup>. Op de ministerconferentie van Madrid in september 1987 telde men in totaal 165 O en O-projecten die onder de Eureka-regeling vielen. De met deze projecten gemoeide kosten bedroegen toen 4 miljard ECU <sup>(35)</sup>. Deze projecten omvatten een groot aantal sectoren die alle echter zeer actueel zijn: lasertechnologie, micro-elektronica, optronica, ...

(33) Het gaat om de uitzondering vermeld in art. 92 lid 3 sub b) EEG-Verdrag.

(34) C.A. COLLIARD, «Eureka», *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, Parijs, Sirey, 1988, nr. 1, blz. 5.

(35) COMMISSIE, *Zeventiende mededingingsverslag*, op. cit., blz. 154.

In 1987 gaf de Commissie haar eerste beschikkingen. Alle maatregelen i.v.m. de herfinanciering van de nationale deelnemingen in de Eureka-projecten werden goedgekeurd daar zij bijdroegen tot de verwezenlijking van prioritaire communautaire doelstellingen.

Voor de andere soort steun zal de beoordeling strenger geschieden. De Commissie beseft inderdaad het gevaar van zuiver nationale steun wanneer sommige staten over meer middelen beschikken en meer bereidheid aan de dag leggen dan andere om op dit gebied stimulerend op te treden – denken we maar aan de tegenstelling tussen de Duitse en Franse visies dienaangaande <sup>(36)</sup>. Zij wil tevens het ontstaan van een steunmentaliteit voorkomen waardoor de O en O-activiteit bepaald wordt door de beschikbaarheid van overheidssteun, en niet door marktbehoeften.

De Commissie zal dan nagaan of de steun wel degelijk de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regio's vergemakkelijkt (positieve voorwaarde) en tegelijk of hij niet tot gevolg zou kunnen hebben dat het handelsverkeer binnen de Gemeenschap ongunstig wordt beïnvloed zodat het gemeenschappelijk belang geschaad wordt <sup>(37)</sup>. De negatieve voorwaarde van de strijdigheid met het gemeenschappelijk belang is uiteraard een rekbaar begrip. Om de gedachten te fixeren, kunnen we het beroemde Philip Morris-arrest citeren waar het Hof van Justitie zich heeft uitgelaten over de betekenis van deze termen <sup>(38)</sup>.

De feiten waren als volgt.

De Nederlandse regering was zinnens de Nederlandse dochteronderneming van het multinationale tabaksconcern Philip Morris steun te verlenen voor een investeringsproject waarbij een fabriek in Eindhoven zou gesloten worden en een vestiging in Bergen op Zoom aanzienlijk uitgebreid. Ten gevolge van de productieconcentratie in Bergen op Zoom zouden er 475 nieuwe arbeidsplaatsen tot stand komen, zou de productiecapaciteit van het bedrijf met 40% toenemen en de totale capaciteit voor de sigarettensector in Nederland met ongeveer 13%.

Uit het arrest van het Hof blijkt duidelijk dat een subsidie niet voor een ontheffingsgrond in aanmerking kan komen, als ze vanuit het gezichtspunt van de Gemeenschap in haar geheel tot onaanvaardbare gevolgen leidt. Het Hof stelde namelijk dat de verwachte produktietoename van sigaretten naar de overige Lid-Staten zou uitgevoerd worden, terwijl het verbruik overal in Europa een vertraagde groei vertoont. Het gemeen-

(36) Zie tabel 1.

(37) Het gaat om de uitzondering vermeld in art. 92 lid 3 sub c) EEG-Verdrag.

(38) Zaak 730/79, op. cit., blz. 2671.



schappelijk belang wordt geschaad wanneer de steunmaatregel nieuwe problemen in het leven roept, of de problemen van die Lid-Staat op de andere afwentelt, hetgeen hier het geval was.

Bij de beoordeling van zuiver nationale steun gaat de Commissie van het principe uit dat het gevaar voor scheefftrekking van de concurrentie (negatieve voorwaarde) des te groter is naarmate de gesteunde activiteit dichter bij het marktstadium ligt. Daarom stelt zij dat de intensiteit van de verleende steun (berekend als percentage van de globale voor subsidiëring vatbare projectkosten) geringer dient te worden naarmate de gesteunde activiteit dichter bij de commercialisatiefase ligt.

De Commissie heeft dus op het vlak van O en O de vage negatieve voorwaarde in het EEG-Verdrag neergeschreven, geconcretiseerd en gekwantificeerd door met percentages steunintensiteit te werken. Welk steunpeil nu precies aanvaardbaar is, zal afhangen van de aard van het project, de technische en financiële risico's en algemene beleidsoverwegingen in verband met het concurrentievermogen van de Europese industrie.

Als regel stelt de Commissie echter wel dat het niveau van steun voor industrieel basisonderzoek niet hoger zou mogen liggen dan 50% van de brutokosten van het project. Naarmate de te steunen activiteit dichter bij de gebieden van toegepast O en O aanleunt en raakpunten met produktiesteun vertoont, streeft de Commissie naar degressieve niveaus ( $\pm 25\%$ ).

Hogere steundrempels zijn nochtans toegelaten in specifieke omstandigheden: projecten van speciaal economisch belang, projecten gelegen in de minst begunstigde gebieden van de Gemeenschap en gericht op specifieke welzijnsdiensten, (zie hier het raakvlak met het regionaal beleid), projecten met zeer hoge specifieke risico's, projecten die kleinere en middelgrote ondernemingen ten goede komen. De praktijk leert dat de KMO's de belangrijkste bron van nieuwe producten zijn. De KMO's hebben nochtans relatief de meeste moeite met het verkrijgen van kapitaal bij de banken. Vandaar de speciale aandacht van de Commissie voor staatssteun aan KMO's.

De Commissie eist in elk geval een eigen bijdrage van de begunstigde onderneming. Dit houdt verband met het feit dat steun voor O en O als dekmantel gebruikt kan worden voor steun aan activiteiten die normaliter door de begunstigde met eigen middelen zouden betaald moeten worden. In dit opzicht eist de Commissie dat de kennisgeving voldoende gegevens zou bevatten om de doorzichtigheid van de geplande regeling te garanderen. Er werd al gewezen op het probleem van de grote waaier aan

steuntechnieken waartoe de lidstaten hun toevlucht nemen. Deze doorzichtigheid betekent dat de doelstellingen en de begunstigde(n) moeten worden opgegeven. Alle verschillende kostencategorieën waarvoor de steun toegekend wordt, moeten worden megedeeld. De Commissie rekent er ook op dat de betrokken Lid-Staat duidelijk aangeeft over welke fase het in het O en O-proces gaat om de toelaatbare steunintensiteit te kunnen berekenen.

Een laatste belangrijk element vormen de kosten die het voorwerp van subsidiëring mogen uitmaken <sup>(39)</sup>:

- (i) personeelskosten (berekend als een deel van de totale projectkosten)
- (ii) andere lopende kosten (materiaal, voorraden)
- (iii) instrumenten en uitrusting, grond en gebouwen <sup>(40)</sup>.
- (iv) advisering en daarmee gelijkwaardige diensten zoals ingekochte research, patenten enz.
- (v) bijkomende vaste kosten die direct met de uitvoering van het gesteunde O en O-project verband houden.

### 3. De beslissingen van de Commissie in de praktijk

In welke mate wordt het beleidskader toegepast en vormen de beschikkingen van de Commissie een coherent geheel?

Uit een analyse van de beschikkingen sinds de invoering van het beleidskader <sup>(41)</sup> blijkt dat de Commissie zich zeer gunstig opstelt ten opzichte van O en O-steun, zowel voor de toen al bestaande als voor de nieuw geplande steunprogramma's: in de overgrote meerderheid der gevallen besloot ze reeds bij het inleidend onderzoek geen bezwaar te maken.

Waar het de Commissie uiteindelijk om gaat, is op de hoogte gehouden te worden van alle nationale steunprogramma's die O en O-doeleinden aangeven om na te kunnen gaan of O en O wel degelijk aangemoedigd wordt dan wel of er sprake is van verkapte produktiesteun.

Eenmaal deze vraag beantwoord, kijkt zij meestal naar de steunintensiteit en naar het produktiestadium dat gesubsidieerd wordt om zich ervan te vergewissen of de overheidsinterventie niet overdreven is, rekening houdend met de vigerende mededinging in de betreffende sector.

(39) Zie bijlage II van het beleidskader.

(40) Waar nodig moeten deze kosten verhoudingsgewijs omgeslagen worden over het betrokken project wanneer ze niet uitsluitend voor O en O-doeleinden aangewend worden.

(41) Geanalyseerd werden de beschikkingen van de Commissie gepubliceerd in het Bulletin van de EG, en meer bepaald de nummers 6 van het jaar 1986 tot 7/8 van 1988.

De Commissie verzet zich hoegenaamd nooit tegen het principe zelf van subsidiëring van O en O, wel tegen de mate ervan. Zo gebeurt het dat zij eist dat de betrokken regering de steunintensiteit terugschroeft tot op het niveau dat zij in haar beleidskader vastgesteld heeft <sup>(42)</sup>.

Vaak beroept zij zich enkel op de overeenstemming met communautaire prioriteiten of op een combinatie van de argumenten toelaatbare steunpercentage, rekening houdend met het gemeenschappelijk belang, om de steunregeling goed te keuren. O en O-werk op het gebied van energiebesparing, rationalisering van de landbouw, volksgezondheid werd van gemeenschappelijk belang verklaard daar de Commissie om al deze materies bekommerd is. Het is evident dat alle nationale voornemens op het vlak van spits technologie die samenhang vertonen met communautaire programma's (Esprit, Race, Brite, Eurolab, ...) eveneens voor het gemeenschappelijk belang bevorderlijk zijn <sup>(43)</sup>.

Niet alleen de overeenstemming met communautaire doelstellingen op sectorieel vlak acht de Commissie soms voldoende om overheidshulp toe te laten, doch ook de bijdrage tot de verwezenlijking van haar regionaal beleid. Zo werden steunprogramma's voor O en O bij bedrijven in perifere gebieden van de Gemeenschap zoals Ierland, Griekenland of de Mezzogiorno goedgekeurd, omdat de Commissie de economieën van minder welvarende regio's in staat wil stellen een bevredigende concurrentiële positie te verwerven <sup>(44)</sup>. Laten we niet vergeten dat de verdwijning van al te schrijnende regionale verschillen een conditio sine qua non is voor de oprichting van een eenheidsmarkt in 1992. Stimulering van wetenschappelijk en technisch onderzoek speelt hierbij een belangrijke rol.

In het licht van het voorgaande zal men allicht verwonderd zijn dat de Commissie zich verzet heeft tegen de Belgische steun aan Shell. Het blijkt echter dat de subsidies uitsluitend tot doel hadden de aankoop van het terrein en de bouw van het laboratorium te financieren. De Commissie heeft zich dan op een heel andere grondslag gebaseerd om haar

(42) Zie bijv. de beschikking van de Commissie i.v.m. Nederlandse steun voor mensvriendelijker produktiemethoden, *Zeventiende mededingsverslag, op. cit.*, blz. 156.

(43) Zie bijv. de beschikking i.v.m. de steun aan OLTECO Telecomunicazioni en OCN/PPL, *Bulletin van de EG*, Brussel, 1988, nr. 6, blz. 54. Het onderzoek had enerzijds betrekking op nieuwe interconnectiesystemen voor de automatisering van kantooraapparatuur en op de ontwikkeling van bedieningseenheden, beheersmethoden en architecturen van automatisering van de fabriek.

(44) Soms worden er nog meer specifieke redenen opgegeven: zie bijv. de beschikking i.v.m. vier Ierse steunregelingen, *Bulletin van de EEG*, Brussel, 1987, nr. 12, blz. 44. De Commissie stelde dat de uitgaven voor O en O in het bedrijfsleven slechts 0,4% van het Ierse BNP vertegenwoordigen tegenover 2 à 3% in de overige staten. Aldus achtte de Commissie aanmoediging van dergelijke regelingen wenselijk om dit peil op te trekken of ten minste te behouden.

beslissing te treffen. Ze was immers de mening toegedaan dat de zone van Louvain-la-Neuve niet in aanmerking kwam voor dergelijke steun. Ze heeft de Belgische steun voornamelijk als regionale steun aangezien.

Merken we tenslotte op dat de (gepubliceerde) motiveringen van de Commissie meestal zeer summier zijn en soms zelfs niet uit te maken is op welke grond zij zich steunt.

#### IV. BESLUIT

Theorie en praktijk inzake steun voor O en O zijn coherent. We hebben geschetst hoe overheidssteun het Europees integratieproces kan belemmeren en in principe geweerd moet worden. We hebben gezien dat de Commissie een criterium heeft ontworpen om na te gaan in welke gevallen staatsubsidies vanuit gemeenschappelijk standpunt nochtans wel aanvaardbaar zijn (compensatory justification). In volstreekte logica hiermee neemt de Commissie een zeer gunstige houding aan ten overstaan van steun voor onderzoek en ontwikkeling, daar O en O-projecten omwille van de inherent eraan verbonden risico's vaak niet zonder overheidssteun zouden aangevat worden en daadwerkelijk bijdragen tot de verwezenlijking van doelstellingen die de Commissie nauw aan het hart liggen. Gepoogd werd aan te tonen hoe O en O-steun zelfs als een noodzaak wordt aangevoeld om de economische positie van de Gemeenschap te handhaven, hetgeen uiteindelijk de handhaving van de levensstandaard voor de burger betekent. De Commissie wendt haar bevoegdheid op dit vlak aan om een innovatiebeleid te voeren.

De beschikkingspraktijk van de Commissie toont aan dat zij produktiesteun onder dekmantel van O en O-steun wil opsporen en verhinderen door gedetailleerde aanmelding van alle bestaande en nieuwe regelingen te verlangen. Aan de hand van de kwantificatietechnieken die zij ontworpen heeft (steunintensiteit uitgedrukt in percentage van de bruto subsidiëerbare kosten, gekoppeld aan het produktiestadium) waakt zij erover dat de overheidsinterventie de concurrentie binnen de Gemeenschap geen overdreven geweld aandoet.