

II

*(Mededelingen)*MEDEDELINGEN VAN DE INSTELLINGEN EN ORGANEN VAN DE EUROPESE
UNIE

COMMISSIE

**Mededeling van de Commissie — Criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid van
individueel aan te melden staatssteun ten behoeve van opleiding**

(2009/C 188/01)

1. INLEIDING

1. Tijdens zijn bijeenkomst te Lissabon in maart 2000 heeft de Europese Raad een nieuw strategisch doel voor de Europese Unie vastgesteld, namelijk de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden. In de conclusies van Lissabon werd de centrale rol van onderwijs en opleiding benadrukt als belangrijkste instrumenten om de menselijke hulpbronnen te ontwikkelen en hun invloed op de groei, de productiviteit en de werkgelegenheid te vergroten. Opleiding heeft over het algemeen positieve externe effecten voor de samenleving als geheel, omdat zij het aanbod van geschoolde arbeidskrachten waaruit ondernemingen kunnen putten verhoogt, het concurrentievermogen van de economie verbetert en een kennismaatschappij bevordert die de weg naar meer innovatieve ontwikkeling kan inslaan.
2. Het is evenwel mogelijk dat ondernemingen minder opleiding aanbieden dan vanuit maatschappelijk oogpunt optimaal zou zijn, omdat werknemers naar andere werkgevers kunnen overstappen en andere ondernemingen er dan voordeel bij hebben de door hen opgeleide werknemers aan te werven. Dit geldt in het bijzonder voor opleiding die is toegespitst op vaardigheden die overdraagbaar zijn tussen ondernemingen. Staatssteun kan zorgen voor bijkomende prikkels voor werkgevers om opleiding op een maatschappelijk wenselijk niveau aan te bieden.
3. In deze mededeling geeft de Commissie richtsnoeren betreffende de criteria die zij zal toepassen bij de beoordeling van opleidingssteun. Deze richtsnoeren moeten de redenering van de Commissie doorzichtiger maken en zorgen voor voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder g), van Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard (de algemene groepsvrijstellingsverordening) ⁽¹⁾ is alle individuele opleidingssteun, ongeacht of deze ad hoc of krachtens een steunregeling wordt verleend, aan deze richtsnoeren onderworpen wanneer het brutosubsidie-equivalent meer dan 2 miljoen EUR per opleidingsproject bedraagt.
4. De in deze richtsnoeren uiteengezette criteria zullen niet automatisch worden toegepast. Het beoordelingsniveau van de Commissie en de soort informatie die zij kan verlangen, zullen evenredig zijn aan het risico van vervalsing van de mededinging. De omvang van het onderzoek zal afhangen van de aard van de zaak.

2. POSITIEVE EFFECTEN VAN DE STEUN**2.1. Marktfalen**

5. Geschoolde werknemers dragen bij tot de verbetering van de productiviteit en het concurrentievermogen van ondernemingen. Werkgevers en werknemers kunnen evenwel om een aantal redenen te

⁽¹⁾ PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3. De Commissie zal de in deze mededeling uiteengezette beginselen op overeenkomstige wijze, doch minder gedetailleerd, toepassen op ad-hocopleidingssteun voor grote ondernemingen onder het plafond van 2 miljoen EUR.

weinig in opleiding investeren. Werknemers kunnen niet genoeg in opleiding investeren omdat zij bang zijn risico's te nemen, niet over de nodige financiële middelen beschikken of het niveau van hun opgedane kennis moeilijk duidelijk kunnen maken aan toekomstige werkgevers.

6. Het komt voor dat ondernemingen hun personeel te weinig opleiding aanbieden om het niveau te bereiken dat optimaal zou zijn voor de samenleving als geheel. De redenen daarvoor zijn het marktfalen dat verband houdt met de positieve externe gevolgen van opleiding en de moeilijkheden die de onderneming heeft om de vruchten daarvan te plukken omdat de werknemers vrij zijn naar een andere werkgever over te stappen. Ondernemingen zullen soms minder in opleiding investeren omdat zij vrezen dat de werknemer na zijn opleiding vertrekt alvorens hun investering is terugverdiend. Sommige ondernemingen zijn terughoudend om hun werknemers voldoende opleiding aan te bieden als deze opleiding niet snel rendeert, niet specifiek inspeelt op de behoeften van de betrokken onderneming of zolang er geen bijzondere contractbepalingen zijn die de opgeleide werknemer beletten de onderneming te verlaten alvorens de opleidingskosten zijn afgeschreven of (een deel van) de opleidingskosten zijn terugbetaald.
7. Er kan ook sprake zijn van onvoldoende investering in opleidingsmaatregelen wanneer de onderneming haar investering wel volledig kan terugverdienen, maar de voordelen voor de onderneming zelf kleiner uitvallen dan de voordelen voor de samenleving als geheel. Dergelijke positieve externe effecten van opleiding ontstaan in het bijzonder wanneer met de opleiding overdraagbare vaardigheden worden verbeterd, dat wil zeggen vaardigheden die in meer dan één onderneming gebruikt kunnen worden. Specifieke opleiding daarentegen leidt alleen tot productiviteitswinst in een welbepaalde onderneming, die de onderneming zich gemakkelijk kan toe-eigenen ⁽¹⁾. Bij specifieke opleiding zijn de positieve externe effecten derhalve minder uitgesproken dan bij algemene opleiding.
8. Indien de opleiding van kwetsbare of gehandicapte werknemers gepaard gaat met hogere kosten en onzekere voordelen ⁽²⁾, kunnen ondernemingen geneigd zijn hierin minder te investeren. De opleiding van kwetsbare of gehandicapte werknemers zal doorgaans naar verwachting evenwel meer positieve externe effecten voor de samenleving als geheel met zich brengen ⁽³⁾.
9. De lidstaten dienen aan te tonen dat er sprake is van marktfalen op grond waarvan de steun gerechtvaardigd is. De Commissie zal bij haar onderzoek onder meer de volgende factoren in aanmerking nemen:
 1. Aard van de opleiding: specifiek of algemeen in de zin van artikel 38 van Verordening (EG) nr. 800/2008; een opleidingsproject kan zowel algemene als specifieke onderdelen omvatten; algemene opleiding zal meer positieve externe effecten hebben;
 2. Overdraagbaarheid van de tijdens de opleiding verworven vaardigheden: hoe groter de overdraagbaarheid van de vaardigheden, des te waarschijnlijker de positieve externe effecten zullen zijn; opleiding wordt geacht overdraagbare vaardigheden op te leveren indien bijvoorbeeld:
 - a) de opleiding door verschillende onafhankelijke ondernemingen gezamenlijk wordt georganiseerd of wanneer zij aan werknemers van verschillende ondernemingen ten goede kan komen;
 - b) de opleiding wordt gecertificeerd, tot een erkend diploma leidt of wordt erkend door een overheidsorgaan of -instelling;
 - c) de opleiding is gericht op de categorieën werknemers die een groot verloop hebben in de betrokken onderneming en sector;
 - d) het nut van de opleiding voor de werknemers verder gaat dan hun huidige functie (toekomstige baan in een andere onderneming, sociale vaardigheden, persoonlijk welbevinden, enz.).
 3. Deelnemers aan de opleiding: openstelling voor kwetsbare of gehandicapte werknemers kan de positieve externe effecten van de opleiding vergroten.

⁽¹⁾ Ondernemingen kunnen zich evenwel ook de positieve externe effecten van algemene opleiding toe-eigenen door middel van speciale contractbepalingen op grond waarvan de opgeleide werknemer verplicht is gedurende een bepaalde periode na de opleiding bij de onderneming te blijven.

⁽²⁾ Kwetsbare en gehandicapte werknemers zijn omschreven in artikel 2 van Verordening (EG) nr. 800/2008.

⁽³⁾ Zo zal de samenleving bijvoorbeeld meer waarde hechten aan opleidingsmaatregelen voor jonge en laag opgeleide werknemers dan een onderneming, waarvoor de vermeende of daadwerkelijke lagere productiviteit een belangrijk element is.

2.2. Staatssteun als een passend beleidsinstrument

10. Staatssteun is niet het enige beleidsinstrument waarover de lidstaten beschikken om opleidingsmaatregelen te stimuleren. De meeste opleidingen worden immers verstrekt via de onderwijssystemen (bijvoorbeeld universiteiten, scholen, door de overheid aangeboden of gesubsidieerde beroepsopleidingen). De individuele werknemers kunnen ook zelf, met of zonder de steun van hun werkgevers, deelnemen aan opleidingsactiviteiten.
11. Wanneer de lidstaat andere beleidskeuzen heeft overwogen en de voordelen van een selectief instrument als staatssteun voor een specifieke onderneming zijn aangetoond, worden de betrokken maatregelen geacht een passend instrument te vormen. De Commissie zal in het bijzonder rekening houden met de eventuele effectbeoordeling die de lidstaat voor de voorgenomen maatregel heeft uitgevoerd.

2.3. Stimulerend effect en noodzaak van de steun

12. Staatssteun voor opleidingsmaatregelen moet ertoe leiden dat de begunstigde zijn gedrag zodanig wijzigt dat hij meer en/of betere opleiding aanbiedt dan het geval zou zijn zonder steunverlening. Indien de kwantiteit of kwaliteit van de voorgenomen opleidingsactiviteiten niet toeneemt, wordt ervan uitgegaan dat de steun geen stimulerend effect heeft.
13. Het stimulerend effect wordt vastgesteld door middel van een counterfactual analyse, waarbij de omvang van de voorgenomen opleidingsactiviteiten met en zonder steun wordt vergeleken. De meeste werkgevers menen dat de opleiding van hun personeel noodzakelijk is voor een goede werking van hun onderneming. Derhalve kan niet worden verondersteld dat staatssteun voor opleiding, in het bijzonder voor specifieke opleiding, altijd nodig is.
14. De lidstaten moeten het stimulerend effect en de noodzaak van de steun bewijzen. Ten eerste moet de begunstigde bij de betrokken lidstaat een steunaanvraag hebben ingediend alvorens hij het opleidingsproject aanvangt. Ten tweede moet de lidstaat aantonen dat de staatssteun, in vergelijking met een scenario zonder steun, leidt tot een stijging c.q. verbreding van de omvang, kwaliteit, reikwijdte of doelgroep van het opleidingsproject. De toename van het opleidingsaanbod kan bijvoorbeeld door middel van de volgende elementen worden aangetoond: groter aantal opleidingsuren of -cursussen, hoger aantal deelnemers, een verschuiving van bedrijfsspecifieke naar algemene opleiding, of een gestegen deelname van bepaalde categorieën kwetsbare of gehandicapte werknemers.
15. De Commissie zal bij haar onderzoek onder meer de volgende factoren in aanmerking nemen:
 - a) de interne documenten van de begunstigde betreffende opleidingskosten, budgetten, deelnemers, inhoud en planning voor twee scenario's: met steun en zonder steun;
 - b) het bestaan van een wettelijke verplichting voor werkgevers om een bepaalde soort opleiding te organiseren (bijvoorbeeld in verband met de veiligheid): indien deze verplichting bestaat, zal de Commissie in de regel concluderen dat er geen sprake is van een stimulerend effect;
 - c) geloofwaardigheid van het voorgenomen project, bijvoorbeeld door een vergelijking te maken met de opleidingsbudgetten van de voorgaande jaren;
 - d) verband tussen het opleidingsprogramma en de bedrijfsactiviteiten van de begunstigde: hoe nauwer het verband, des te geringer het vermoedelijke stimulerende effect is. Zo is het stimulerend effect van opleiding voor de invoering van een nieuwe technologie in een specifieke sector naar alle waarschijnlijkheid miniem omdat de ondernemingen geen andere keus hebben dan hun personeel op te leiden om met deze nieuwe technologie te leren omgaan.

2.4. Evenredigheid van de steun

16. De lidstaten moeten aantonen dat de steun noodzakelijk is en dat het bedrag beperkt is tot het minimum om de steundoelstelling te bereiken.

De in aanmerking komende kosten moeten worden berekend overeenkomstig artikel 39 van Verordening (EG) nr. 800/2008 en beperkt blijven tot de kosten van de opleidingsactiviteiten die zonder de steun niet zouden worden aangeboden.

De lidstaten moeten aantonen dat het steunbedrag niet hoger is dan het deel van de in aanmerking komende kosten dat de onderneming zich niet kan toe-eigenen ⁽¹⁾. In ieder geval mogen de steunintensiteiten nooit hoger zijn dan die welke zijn vastgesteld in artikel 39 van Verordening (EG) nr. 800/2008 en worden zij toegepast op de in aanmerking komende kosten ⁽²⁾.

3. NEGATIEVE EFFECTEN VAN DE STEUN

17. Indien de steun evenredig is aan de te bereiken steundoelstelling, zijn de negatieve effecten van de steun waarschijnlijk beperkt en is een onderzoek van de negatieve effecten niet nodig ⁽³⁾. In bepaalde gevallen evenwel kan de steun, zelfs indien deze noodzakelijk en evenredig is voor een specifieke onderneming om de omvang van de aangeboden opleidingsactiviteiten te vergroten, leiden tot een gedragswijziging van de begunstigde waardoor de mededinging aanzienlijk wordt vervalst. In die gevallen zal de Commissie de vervalsing van de mededinging grondig onderzoeken. De mate van de door de steun veroorzaakte mededingingervalsing kan variëren afhankelijk van de kenmerken van de steun en de beïnvloede markten ⁽⁴⁾.
18. De kenmerken van de steun die van invloed kunnen zijn op de waarschijnlijkheid en de mate van de mededingingervalsing zijn:
 - a) de selectiviteit;
 - b) de omvang van de steun;
 - c) de herhaling en de duur van de steunverlening;
 - d) de gevolgen van de steun voor de kosten van de onderneming.
19. Zo zal bijvoorbeeld een opleidingsregeling die bedoeld is om ondernemingen in een lidstaat in het algemeen aan te moedigen hun opleidingsaanbod te vergroten, waarschijnlijk een ander effect op de markt sorteren dan een groot steunbedrag dat aan één onderneming wordt verleend om deze in staat te stellen meer opleidingsactiviteiten aan te bieden. In het laatste geval is de te verwachten mededingingservalsing aanzienlijk groter aangezien de concurrenten van de begunstigde aan concurrentievermogen verliezen ⁽⁵⁾. De vervalsing zal zelfs nog groter zijn wanneer in de begunstigde onderneming de opleidingskosten een hoog percentage van de totale kosten vertegenwoordigen.
20. De Commissie zal bij de beoordeling van de marktkenmerken, die een veel nauwkeuriger beeld geven van de waarschijnlijke gevolgen van de steunverlening, onder meer de volgende factoren in aanmerking nemen:
 - a) de marktstructuur; en
 - b) de kenmerken van de sector of de bedrijfstak.
21. De marktstructuur zal worden beoordeeld op grond van de marktconcentratie, de grootte van de ondernemingen ⁽⁶⁾, de mate van productdifferentiatie ⁽⁷⁾, en de toegangs- en uittredingsbelemmeringen. De marktaandeelen en mate van concentratie zullen worden berekend zodra de relevante markt is bepaald. In het algemeen geldt, dat hoe minder ondernemingen er zijn, hoe hoger hun marktaandeel is en hoe minder concurrentie kan worden verwacht ⁽⁸⁾. Gaat het om een geconcentreerde markt met hoge toegangsbelemmeringen ⁽⁹⁾ waarop de begunstigde een belangrijke marktdeelnemer is, dan is het waarschijnlijker dat de concurrenten hun gedrag in reactie op de steun zullen moeten wijzigen.

⁽¹⁾ Dit komt overeen met het deel van de extra opleidingskosten dat de onderneming niet onmiddellijk kan terugverdienen door voordeel te trekken uit de vaardigheden die de werknemers door de opleiding hebben verworven.

⁽²⁾ Zie ook de huidige praktijk in staatssteunzaken, bijvoorbeeld C 35/2007, opleidingssteun ten behoeve van Volvo Cars Gent, Beschikking 2008/948/EG van de Commissie van 23 juli 2008 betreffende maatregelen van Duitsland ten gunste van DHL en Flughafen Leipzig/Halle GmbH (PB L 346 van 23.12.2008, blz. 1) en Beschikking 2007/612/EG van de Commissie van 4 april 2007 betreffende Staatssteunmaatregel C 14/06 die België voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van General Motors Belgium in Antwerpen (PB L 243 van 18.9.2007, blz. 71).

⁽³⁾ Indien daarenboven de arbeidsmarkt perfect zou functioneren zouden de werknemers in ieder geval een hoger salaris kunnen krijgen wegens de dankzij de opleiding verworven betere vaardigheden en zo de positieve externe effecten van de opleiding internaliseren.

⁽⁴⁾ De steun kan meerdere markten beïnvloeden omdat het effect van de steun niet alleen beperkt is tot de markten waarop de begunstigde actief is, maar zich ook kan uitbreiden naar andere markten, bijvoorbeeld de inputmarkten.

⁽⁵⁾ Er zij evenwel op gewezen dat opleidingssteun die aan een gehele sector in één lidstaat wordt verleend, kan leiden tot een verstoring van het handelsverkeer tussen lidstaten.

⁽⁶⁾ De grootte van de onderneming kan worden uitgedrukt in marktaandeelen en in omzet en/of arbeidsplaatsen.

⁽⁷⁾ Hoe lager de mate van productdifferentiatie, des te groter het effect van de steun zal zijn op de winsten van de concurrenten.

⁽⁸⁾ Er zij evenwel op gewezen dat sommige markten concurrerend zijn, ook al zijn daarop slechts weinig ondernemingen actief.

⁽⁹⁾ Er zij evenwel op gewezen dat de verlening van steun soms helpt om toegangsbelemmeringen weg te nemen en nieuwe ondernemingen de mogelijkheid te geven tot de markt toe te treden.

22. In het kader van haar onderzoek van de kenmerken van de sector zal de Commissie onder meer aandacht besteden aan het belang van het opgeleide personeel voor de onderneming, het bestaan van overcapaciteit, de vraag of het in de bedrijfstak om groeiende, rijpe of afnemende markten gaat, en aan de financieringsstrategieën van concurrenten voor hun opleidingsmaatregelen (staatssteun, werknemers of werkgevers). Zo kan opleidingssteun die in een afnemende bedrijfstak wordt verleend bijvoorbeeld het risico op vervalsing van de mededinging vergroten, omdat die steun ervoor zorgt dat een inefficiënte onderneming kan overleven.
23. Opleidingssteun kan in bepaalde gevallen tot vervalsing van de mededinging leiden ten aanzien van markttoetreding en -uittreding, het effect op de handelsstromen en het verdringen van investeringen op het gebied van opleiding.

Markttoetreding en -uittreding

24. Op een concurrerende markt verkopen ondernemingen producten die winst opleveren. Doordat staatssteunmaatregelen gevolgen hebben voor de kosten, hebben zij gevolgen voor de winstgevendheid, en kunnen zij derhalve invloed hebben op de beslissing van een onderneming om een product al dan niet aan te bieden. Staatssteun die de lopende exploitatiekosten zoals opleidingskosten voor het personeel doet dalen, zou toetreding tot de markt aantrekkelijker maken en zou ondernemingen die anders slechte commerciële vooruitzichten zouden hebben, in staat stellen tot de markt toe te treden of nieuwe producten in de handel te brengen ten koste van efficiëntere concurrenten.
25. De beschikbaarheid van staatssteun kan ook invloed hebben op de beslissing van een onderneming om zich terug te trekken van een markt waarop zij al actief is. Opleidingssteun kan de omvang van de verliezen doen verminderen en ondernemingen in staat stellen langer op de markt te blijven, hetgeen kan betekenen dat andere, efficiëntere ondernemingen die geen steun ontvangen, worden gedwongen in plaats daarvan de markt te verlaten.

Effect op de handelsstromen

26. Staatssteun voor opleiding kan ertoe leiden dat de productievoorwaarden in bepaalde gebieden gunstiger worden dan in andere. Dit kan leiden tot een verplaatsing van de handelsstromen ten gunste van de gebieden waarin dergelijke steun wordt verleend.

Verdringing van investeringen op het gebied van opleiding

27. Om te overleven op de markt en hun winsten te maximaliseren, worden ondernemingen gestimuleerd te investeren in de opleiding van hun personeel. Het bedrag dat een onderneming bereid is aan investeringen in opleiding te besteden, hangt af van de mate waarin hun concurrenten investeren. Ondernemingen die door de staat worden gesubsidieerd, zullen wellicht hun eigen investeringen reduceren. Indien de steun daarentegen de begunstigde stimuleert om meer te investeren, kunnen concurrenten daarop reageren door hun eigen opleidingsuitgaven te verminderen. Indien, om hetzelfde doel te bereiken, de begunstigde of hun concurrenten minder investeren met steun dan zij zonder steun zouden doen, worden hun eigen investeringen in de opleiding van het personeel verdrongen door de steun.

4. AFWEGING EN BESLISSING

28. Als laatste stap bij het onderzoek wordt beoordeeld, in welke mate de positieve effecten van de steun opwegen tegen de negatieve effecten ervan. Dit zal per geval gebeuren. Om de positieve en de negatieve effecten af te wegen, zal de Commissie deze beoordelen en een globale afweging maken van de gevolgen daarvan voor de producenten en de consumenten op elk van de betrokken markten. Indien kwantitatieve gegevens niet gemakkelijk beschikbaar zijn, zal de Commissie voor haar beoordeling kwalitatieve gegevens gebruiken.
29. De Commissie zal waarschijnlijk een gunstiger standpunt innemen en daarom een hogere mate van mededingingsvervalsing aanvaarden wanneer de steun noodzakelijk, doelgericht en evenredig is aan het beoogde doel, namelijk dat een bepaalde onderneming haar opleidingsactiviteiten uitbreidt en de samenleving meer van de extra aangeboden opleiding profiteert dan de begunstigde van de steun.