

II

(Meddelelser)

MEDDELELSER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER OG ORGANER

KOMMISSIONEN

Meddelelse fra Kommissionen — Kriterierne for vurderingen af foreneligheden af individuelt anmeldt statsstøtte til uddannelse

(2009/C 188/01)

1. INDLEDNING

1. På Det Europæiske Råds møde i Lissabon i marts 2000 blev der opstillet en strategisk målsætning om at gøre Den Europæiske Unions økonomi til den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden. I Lissabon-konklusionerne understreges den centrale rolle, som uddannelse og erhvervsuddannelse spiller som hovedredskab til at øge den menneskelige kapital og dennes indvirkning på vækst, produktivitet og beskæftigelse. Erhvervsuddannelse har sædvanligvis positive eksterne virkninger for samfundet som helhed, idet der dermed skabes en større kreds af faglærte arbejdstagere, som virksomhederne kan trække på, og det øger samtidig økonomiens konkurrenceevne og fremmer et videnbaseret samfund, som vil være i stand til at udvikle sig i en mere nyskabende retning.
2. Virksomhederne vil dog eventuelt tilbyde et ud fra en samfundsmæssig synsvinkel mindre optimalt uddannelsesniveau, hvis de ansatte frit kan skifte arbejdsgiver og andre virksomheder nyde godt af at ansætte personale, som de førstnævnte virksomheder har uddannet. Dette er navnlig tilfældet i relation til erhvervsuddannelse i færdigheder, som kan overføres mellem virksomheder. Statsstøtte vil kunne hjælpe til at skabe ekstra incitamenter for arbejdsgiverne til at tilbyde uddannelse på et samfundsmæssigt ønskværdigt niveau.
3. Denne meddelelse indeholder en vejledende beskrivelse af, hvilke kriterier Kommissionen vil anvende i forbindelse med sin vurdering af uddannelsesstøtte. Vejledningen skal medvirke til at skabe gennemsigthed for Kommissionens begrundelser med henblik på at skabe forudsigelighed og retssikkerhed. I medfør af artikel 6, stk. 1, litra g), i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87 og 88 (generel gruppefritagelsesforordning)⁽¹⁾ skal vejledningen gælde for al individuel uddannelsesstøtte, hvad enten den ydes på et ad hoc-grundlag eller på basis af en støtteordning, hvis tilskuddet overstiger 2 mio. EUR pr. uddannelsesprojekt.
4. Kriterierne i denne vejledning vil ikke blive anvendt mekanisk. Hvor tilbunds gående Kommissionens vurdering vil være, og hvilke oplysninger den får brug for, afhænger af risikoen for konkurrenceforvridninger. Støtteforanstaltningens art er bestemmende for undersøgelsens omfang.

2. STØTTENS POSITIVE VIRKNINGER

2.1. Markedssvigt

5. Faglærte arbejdstagere bidrager til at øge virksomheders produktivitet og konkurrenceevne. Arbejdsgivere og ansatte kan dog have flere grunde til ikke at investere nok i uddannelse. De ansatte kan

⁽¹⁾ EUT L 214 af 9.8.2008, s. 3. For ad hoc-uddannelsesstøtte til større virksomheder på under tærsklen på 2 mio. EUR vil Kommissionen tilsvarende anvende principperne som skitseret i denne meddelelse, men gå mindre i enkeltheder med sin vurdering.

begrænse deres investering i uddannelse, hvis de er uvillige til at tage en risiko, har finansielle problemer eller problemer med at kommunikere til fremtidige arbejdsgivere, hvilket videnniveau de har erhvervet.

6. Virksomhederne kan afholde sig fra at uddanne deres ansatte i et omfang, som vil være optimalt for samfundet som helhed. Dette skyldes svagheden i markedsmekanismerne, som er en konsekvens af de positive eksterne virkninger af uddannelse på den ene side, og problemet med at sikre fordelene af uddannelsesiltag, hvis de ansatte frit kan skifte arbejdsplads, på den anden. Virksomhederne kan eventuelt investere mindre i uddannelse, hvis de er bange for, at en ansat efter at have gennemgået et uddannelsesforløb forlader virksomheden, inden den har fået nytte af sin investering. Virksomhederne kan være tilbageholdende med at tilbyde deres ansatte tilstrækkelig uddannelse, medmindre det omgående betaler sig, eller uddannelsesstilbuddet specifikt dækker den pågældende virksomheds behov, eller medmindre det i særlige kontraktklausuler bestemmes, at den ansatte, som er blevet uddannet, ikke må forlade virksomheden, før uddannelsesomkostningerne er blevet afskrevet eller (en del) af uddannelsesomkostningerne er blevet refunderet.
7. Underinvestering i uddannelse kan også forekomme, selv om virksomheden helt kan dække sin investering ind, men hvor de egne fordele for virksomheden er mindre end fordelene for samfundet som helhed. Sådanne positive eksterne virkninger af uddannelse kan navnlig opstå, hvis uddannelsen bidrager til at forbedre overflyttelige kvalifikationer, dvs. kvalifikationer, som kan udnyttes i mere end én virksomhed. Specifikke uddannelsesiltag giver derimod kun produktivtetsgevinster i et specifikt firma og kan let fastholdes af firmaerne⁽¹⁾. Der vil således være færre positive eksterne virkninger forbundet med sådan virksomhedsspecifik uddannelse end med generel uddannelse, hvor der i videre omfang vil være sådanne eksterne virkninger.
8. Hvor virksomheder pådrager sig større udgifter og ikke har nogen sikkerhed for fordelene ved uddannelse af dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere⁽²⁾, kan de have grunde til at tilbyde disse grupper mindre uddannelse. Dog kan man forvente, at uddannelse af dårligt stillede og handicappede arbejdstagere sædvanligvis vil få positive eksterne virkninger for samfundet som helhed⁽³⁾.
9. Medlemsstaterne skal godtgøre, at støtten er begrundet i markedssvigt. Kommissionen vil i sin analyse tage bl.a. følgende forhold i betragtning:
 - 1) Uddannelsens indhold — hvad enten den er specifik eller generel som defineret i artikel 38 i forordning (EF) nr. 800/2008. Et uddannelsesprojekt kan have både en generel og en specifik del. Generel uddannelse giver flere positive eksterne virkninger.
 - 2) Mulighed for overflytning af kvalifikationer, som er erhvervet under uddannelsen. Jo flere overflyttelige kvalifikationer der er tale om, jo større chance er der for positive eksterne virkninger. Uddannelse anses for at give overflyttelige kvalifikationer, hvis den f.eks.:
 - a) tilrettelægges af flere selvstændige virksomheder i fællesskab, eller ansatte i forskellige virksomheder kan deltage i uddannelsen;
 - b) certificeres, giver et anerkendt diplom eller valideres af offentlige myndigheder eller institutioner;
 - c) rettes mod personalekategorier, som er kendetegnet ved høj udskiftning i virksomheden og den pågældende sektor;
 - d) kunne være af værdi for den ansatte ud over vedkommendes aktuelle arbejde (fremtidige jobs i en anden virksomhed, det sociale liv, trivsel osv.).
 - 3) Deltagere i uddannelsesforløbet: inddragelse af visse kategorier af handicappede eller dårligt stillede arbejdstagere kan øge de positive eksterne virkninger af uddannelsen.

⁽¹⁾ De eksterne virkninger af generelle uddannelsesiltag kan også fastholdes af virksomhederne på basis af særklausuler i kontrakter om, at den ansatte, som har gennemgået uddannelsen, skal forblive i virksomheden i en vis tid efter afslutningen af uddannelsen.

⁽²⁾ Handicappede og dårligt stillede arbejdstagere er defineret i artikel 2 i forordning (EF) nr. 800/2008.

⁽³⁾ F.eks. vil samfundet knytte større værdi til uddannelse af unge og lavt kvalificerede arbejdstagere, end en virksomhed vil gøre det på grund af teoretisk eller reel lavere produktivitet.

2.2. Er statsstøtte et velegnet politisk instrument

10. Statsstøtte er ikke det eneste instrument til gennemførelse af politikker, som medlemsstaterne har til rådighed for at fremme uddannelsestiltag. Uddannelse sikres i de fleste tilfælde gennem uddannelsessystemet (f.eks. universiteter, skoler, erhvervsuddannelse, som varetages eller sponsoreres af statslige myndigheder). Også enkeltpersoner kan uddanne sig med eller uden støtte fra deres arbejdsgiver.
11. Når medlemsstaten har overvejet andre politiske løsninger, og det er fastslået, at der er fordele ved at anvende et selektivt instrument som statsstøtte til en specifik virksomhed, anses de pågældende foranstaltninger for at være egnede instrumenter. Kommissionen vil navnlig tage hensyn til de konsekvensanalyser, som medlemsstaten måtte have foretaget vedrørende den påtænkte foranstaltning.

2.3. Støttens tilskyndelsesvirkning og nødvendighed

12. Statsstøtte til uddannelse skal resultere i, at støttemodtageren ændrer adfærd, således at vedkommende tilbyder flere og/eller bedre uddannelsestilbud end det ville have været tilfældet uden støtten. Hvis der ikke opstår en forøgelse kvantitativt eller kvalitativt i de planlagte uddannelsesaktiviteter, anses støtte ikke for at have en tilskyndelsesvirkning.
13. Tilskyndelsesvirkningen kan påvises ved en kontrafaktisk analyse, hvor der foretages en sammenligning af den tilsigtede uddannelsesaktivitet med og uden støtte. De fleste arbejdsgivere finder det nødvendigt at uddanne deres arbejdsstyrke, for at deres virksomheder kan fungere ordentligt. Det er ikke givet, at statsstøtte til uddannelse, særlig specifik uddannelse, altid er nødvendig.
14. Medlemsstaterne skal over for Kommissionen kunne godtgøre, at støtten har en tilskyndelsesvirkning og er nødvendig. Modtageren skal for det første have indgivet en ansøgning til den pågældende medlemsstat, før den igangsætter uddannelsesprojektet. For det andet bør medlemsstaten godtgøre, at statsstøtten sammenholdt med situationen uden sådan statsstøtte resulterer i en forøgelse af uddannelsesprojektet med hensyn til størrelse, sigte eller målgruppe. At der bliver tale om et udvidet uddannelsestilbud kan udledes af f.eks. et større antal uddannelses timer eller kurser, større deltagerkreds, skift fra virksomhedsspecifik uddannelse til generel uddannelse eller større inddragelse af visse kategorier af dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere.
15. Kommissionen vil i sin analyse tage bl.a. følgende forhold i betragtning:
 - a) intern dokumentation fra støttemodtageren for uddannelsesudgifter, budgetter, deltagere, indhold og planlægning for to scenarier: uddannelse med støtte og uddannelse uden støtte;
 - b) eventuel retlig forpligtelse for arbejdsgiverne til at tilbyde en bestemt type uddannelse (f.eks. sikkerhed); hvis der findes en sådan forpligtelse, vil Kommissionen normalt konkludere, at der ikke består nogen tilskyndelsesvirkning;
 - c) det forelagte projekts troværdighed, f.eks. med reference til og sammenligning med foregående års uddannelsesbudgetter;
 - d) forholdet mellem uddannelsesprogrammet og støttemodtageres forretningsvirksomhed: jo nærmere det er, desto mindre sandsynligt er det, at der består en tilskyndelsesvirkning. F.eks. vil uddannelse i tilslutning til indførelse af ny teknologi i en specifik sektor sandsynligvis ikke have nogen tilskyndelsesvirkning, da virksomhederne ikke har andet valg end at uddanne deres ansatte i brugen af den nye teknologi.

2.4. Støttens proportionalitet

16. Medlemsstaten skal godtgøre, at støtten er nødvendig, og at beløbet begrænses til det absolut nødvendige for at opfylde støttens formål.

Støtteberettigede omkostninger skal beregnes efter artikel 39 i forordning (EF) nr. 800/2008 og begrænses til omkostningerne ved uddannelsestiltag, som ikke ville blive gennemført uden støtte.

Medlemsstaterne bør føre bevis for, at støttebeløbet ikke overstiger den del af de støtteberettigede omkostninger, som ikke kan bæres af virksomheden ⁽¹⁾. Støtteintensiteterne må under ingen omstændigheder overstige de i artikel 39 i forordning (EF) nr. 800/2008 fastsatte og skal anvendes på de støtteberettigede omkostninger ⁽²⁾.

3. STØTTENS NEGATIVE VIRKNINGER

17. Hvis støtten står i rimeligt forhold til formål, vil dens negative virkninger sandsynligvis være begrænsede, og analysen af de negative virkninger er måske ikke nødvendig ⁽³⁾. Selv når støtten er nødvendig og står i et rimeligt forhold til formålet, således at en given virksomhed kan øge omfanget af den tilbudte uddannelse, kan støtten imidlertid i nogle tilfælde føre til, at støttemodtageren ændrer sin adfærd, hvilket kan fordreje konkurrencen betydeligt. I sådanne tilfælde analyserer Kommissionen sådanne konkurrencefordrejninger. Hvor omfattende en fordrejning støtten kan forvolde, kan variere alt efter støttens karakter og efter de berørte markeder ⁽⁴⁾.
18. De aspekter af støtten, som kan påvirke sandsynligheden for og omfanget af fordrejninger, er følgende:
- selektivitet
 - støttens omfang
 - gentagelse af støtten og støttens varighed
 - støttens virkning for virksomhedens omkostninger.
19. F.eks. vil en uddannelsesordning, som benyttes til at ansprende virksomheder generelt set i en medlemsstat til at tilbyde mere uddannelse, sandsynligvis have en anderledes virkning for markedet end et stort støttebeløb, der gives på ad hoc-basis til en enkelt virksomhed for at sætte den i stand til at øge sit uddannelsesstilbud. Sidstnævnte form for støtte vil sandsynligvis i højere grad fordreje konkurrencen, da støttemodtagerens konkurrenter bliver mindre konkurrencedygtige ⁽⁵⁾. Fordrejningen vil være endnu større, hvis uddannelsesomkostningerne lønomkostningerne i støttemodtagerens virksomhed udgør en stor andel af de samlede omkostninger.
20. Når Kommissionen vurderer de markeds karakteristika, som kan give et mere præcist billede af støttens sandsynlige virkning, tager den blandt andet følgende i betragtning:
- markedets struktur, og
 - de særlige kendetegn ved den pågældende sektor eller industri.
21. Markedets struktur vurderes med hensyn til markeds koncentration, virksomhedernes størrelse ⁽⁶⁾, betydningen af produkt differentiering ⁽⁷⁾ og hindringer for markeds adgang og markedsudtræden. Markedsandele og koncentrationsgrader beregnes, når det relevante marked er afgrænset. Generelt kan siges, at jo færre virksomheder der er, desto større er deres markedsandel, og desto mindre konkurrence vil de forventes at komme ud for ⁽⁸⁾. Hvis det berørte marked er koncentreret med betydelige adgangshindringer ⁽⁹⁾, og støttemodtageren har en stor markedsandel, må konkurrenter sandsynligvis ændre deres adfærd som reaktion på støtten.

⁽¹⁾ Det svarer til den del af de ekstra omkostninger ved uddannelses tiltaget, som virksomheden ikke kan få dækket ind ved direkte at drage fordel af de kvalifikationer, som dens ansatte opnår gennem uddannelse.

⁽²⁾ Se også gældende retspraksis, f.eks. C 35/2007, Uddannelsesstøtte til Volvo Cars i Gent, Kommissionens beslutning 2008/948/EF af 23. juli 2008 om Tysklands foranstaltninger til fordel for DHL og Leipzig/Halle Lufthavn (EUT L 346 af 23.12.2008, s. 1) og Kommissionens beslutning 2007/612/EF af 4. april 2007 om statsstøtte C14/06 som Belgien påtænker at gennemføre til General Motors Belgium i Antwerpen (EUT L 243 af 18.9.2007, s. 71).

⁽³⁾ Hvis arbejdsmarkedet desuden fungerer perfekt, ville en arbejdstager altid kunne stille mod en lønforhøjelse begrundet i de bedre kvalifikationer, som vedkommende havde erhvervet gennem uddannelse, og internalisere de positive eksterne virkninger af uddannelse.

⁽⁴⁾ Støtten kan berøre en række markeder, da støttens virkning ikke nødvendigvis begrænses til de markeder, hvor støttemodtageren er aktiv, men også kan brede sig til andre markeder, f.eks. råvaremarkeder.

⁽⁵⁾ Det skal dog bemærkes, at uddannelsesstøtte til en hel sektor i en medlemsstat kan føre til fordrejninger i samhandelen mellem medlemsstater.

⁽⁶⁾ Virksomhedens størrelse kan udtrykkes som markedsandel samt omsætning og/eller antal ansatte.

⁽⁷⁾ Jo mindre produkt differentiering, desto større er støttens virkning for konkurrenternes indtjening.

⁽⁸⁾ Det er dog bemærkelsesværdigt, at nogle markeder er konkurrenceprægede, selvom der kun optræder få virksomheder.

⁽⁹⁾ Det skal bemærkes, at støtteydelse til tider hjælper til at overvinde hindringer og skaffe nye virksomheder adgang til markedet.

22. Kommissionen vil ved sin undersøgelse af sektorens kendetegn bl.a. se på den uddannede arbejdsstyrkes betydning for virksomhedens drift, eventuel overkapacitet, voksende eller modne industrier eller industrier i nedgang, konkurrerende virksomheders finansieringsstrategier med hensyn til uddannelse (statsstøtte, arbejdstagere, arbejdsgivere). Eksempelvis kan uddannelsesstøtte til en industri i tilbagegang øge risikoen for konkurrencefordrejning ved, at en ineffektiv virksomhed holdes i gang.
23. Uddannelsesstøtte kan i særlige tilfælde føre til konkurrencefordrejninger i relation til markedsadgang og -afgang, virkninger på handelsstrømme og fortrængning af investeringer i uddannelse:

Markedsadgang og -afgang

24. På et konkurrencepræget marked sælger virksomheder produkter, som giver fortjeneste. Ved at ændre på omkostningerne, ændrer statsstøtte også på rentabiliteten og kan derfor påvirke en virksomheds beslutning om at udbyde et produkt eller ikke. Statsstøtte, som kan nedbringe de løbende produktionsudgifter som f.eks. personaleuddannelse, vil gøre det mere attraktivt at komme ind på markedet og sætte virksomheder, der ellers har beskedne salgsudsigter, i stand til at komme ind på markedet eller indføre nye produkter på bekostning af deres mere effektive konkurrenter.
25. Muligheden for at opnå statsstøtte vil også påvirke en virksomheds beslutning om at udtræde fra et marked, hvor den pågældende allerede er aktiv. Statsstøtte til uddannelse kan nedbringe omfanget af tab og sætte en virksomhed i stand til at blive på markedet i længere tid — hvilket kan betyde, at andre, mere effektive virksomheder, der ikke modtager støtte, tvinges til at udtræde fra markedet.

Virkninger for samhandelsstrømme

26. Statsstøtte til uddannelse kan resultere i, at nogle områder får mere favorable produktionsvilkår end andre. Det kan resultere i, at handelsstrømme flyttes til regioner, hvor der ydes sådan støtte.

Fortrængning af investeringer i uddannelse

27. For at overleve på markedet og sikre sig den størst mulige fortjeneste har virksomheder interesse i at investere i personaleuddannelse. Hvor meget en virksomhed er villig til at investere i uddannelse, afhænger af, hvor meget konkurrenterne investerer. Virksomheder, som subsidieres af staten, kan eventuelt reducere deres egen investering. Hvis støtten på den anden side ansporer støttemodtageren til at investere mere, kan konkurrenterne reagere med at reducere deres egne udgifter til uddannelse. Hvis støttemodtagerne eller deres konkurrenter med henblik på at nå samme mål bruger mindre, hvis der er støtte til rådighed, end hvis der ikke er, fortrænges deres private investering i personaleuddannelse af støtten.

4. AFVEJNING OG BESLUTNING

28. Det sidste led i analysen er en vurdering af, i hvilket omfang støttens positive virkninger opvejer de negative virkninger. Vurderingen skal foretages fra sag til sag. Kommissionen vil afveje de positive og negative virkninger mod hinanden, og foretage en overordnet vurdering heraf for producenter og forbrugere på hvert af de berørte markeder. Hvis der ikke foreligger kvantitative oplysninger, som Kommissionen kan arbejde ud fra, vil Kommissionen anvende kvalitative oplysninger som grundlag for sin vurdering.
29. Kommissionen forventes at indtage en mere positiv holdning og dermed acceptere en vis grad af konkurrencefordrejning, hvis støtten er nødvendig, målrettet og afpasset efter en specifik virksomhed til at udvide virksomhedens uddannelsesaktiviteter, og hvis samfundet drager større fordel af den tilbudte ekstra uddannelse end støttemodtageren.