

Meddelelse fra Kommissionen — Kriterier for vurdering af foreneligheden af statsstøtte til ansættelse af dårligt stillede og handicappede arbejdstagere underlagt individuel anmeldelsespligt

(2009/C 188/02)

1. INDLEDNING

1. Beskæftigelsesfremme og social samhørighed er en central målsætning for Fællesskabets og medlemsstaternes økonomiske og sociale politikker. Arbejdsløshed og navnlig strukturel arbejdsløshed er fortsat et stort problem mange steder i Fællesskabet, og visse kategorier af arbejdstagere har stadig svært ved at skaffe sig adgang til arbejdsmarkedet. Statsstøtte i form af løntilskud, hvor lønomkostninger er det samlede beløb, der faktisk skal udbetales af støttemodtageren i forbindelse med den pågældende arbejdskraft, herunder: a) bruttolønnen før skat, b) de obligatoriske bidrag, såsom socialsikringsbidrag, og c) omkostninger til pasning af børn og ældre pårørende (herefter »løntilskud«) kan tilskynde virksomhederne til yderligere at ansætte flere dårligt stillede og handicappede arbejdstagere. Støttens formål er således at fremme ansættelsen af denne gruppe af arbejdstagere.
2. Denne meddelelse indeholder en vejledende beskrivelse af, hvilke kriterier Kommissionen vil anvende i forbindelse med vurderingen af statsstøtte i form af løntilskud, som skal anmeldes individuelt i henhold til artikel 6, stk. 1, litra h) og i), 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⁾. Vejledningen skal medvirke til at skabe gennemsigtighed for Kommissionens begrundelser med henblik på at skabe forudsigelighed og retssikkerhed.
3. Vejledningen gælder foranstaltninger vedrørende løntilskud til dårligt stillede arbejdstagere, meget dårligt stillede arbejdstagere eller handicappede arbejdstagere som omhandlet i artikel 2, stk. 18, 19 og 20, i forordning (EF) nr. 800/2008. Enhver individuel støtte, hvad enten den ydes på et ad hoc-grundlag eller på basis af en støtteordning, er underlagt vejledningen, når subventionsækvivalenter overstiger 5 mio. EUR årligt pr. virksomhed til beskæftigelse af dårligt stillede arbejdstagere og meget dårligt stillede arbejdstagere (herefter under ét »dårligt stillede arbejdstagere«) og 10 mio. EUR årligt pr. virksomhed til beskæftigelse af handicappede arbejdstagere ⁽²⁾.
4. Kriterierne i denne vejledning vil ikke blive anvendt mekanisk. Hvor tilbunds gående Kommissionens vurdering vil være, i forbindelse med de former for oplysninger, den kan kræve, afhænger af risikoen for konkurrencefordrejninger. Analysens omfang afhænger af sagens karakter.

2. STØTTENS POSITIVE VIRKNINGER

2.1. Forekomsten af et formål af fælles interesse

5. Visse kategorier af arbejdstagere har særligt svært ved at finde arbejde, fordi arbejdsgiverne anser dem for mindre produktive eller nærer fordomme over for dem. Denne formodede eller reelle lavere produktivitet kan skyldes enten manglende nyere jobberfaringer (f.eks. unge og langtidsledige) eller et permanent handicap. På grund af disse arbejdstageres formodede lavere produktivitet er der sandsynlighed for, at arbejdstagerne udelukkes fra arbejdsmarkedet, medmindre arbejdsgiverne ydes kompensation for at beskæftige dem.
6. Det er samfundsmæssigt ønskeligt, at samtlige kategorier af arbejdstagere indlemmes på arbejdsmarkedet. Det betyder, at en del af den nationale indkomst kan omfordeles til de grupper af arbejdstagere som foranstaltningerne vedrører. Statsstøtte kan hjælpe handicappede og dårligt stillede arbejdstagere

⁽¹⁾ EUT L 214 af 9.8.2008, s. 3.

⁽²⁾ På grund af deres særlige karakteristika vil individuelle støtteforanstaltninger, hvorved der ydes kompensation for de meromkostninger, som beskæftigelse af dårligt stillede arbejdstagere indebærer, og for de meromkostninger, som sociale virksomheder må bære, blive vurderet på grundlag af artikel 87, stk. 3, litra c), i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, hvis subventionsækvivalenter overstiger 10 mio. EUR årligt pr. virksomhed. For ad hoc-støtte til beskæftigelse af dårligt stillede arbejdstagere på under 5 mio. EUR og ad hoc-uddannelsesstøtte til større virksomheder til beskæftigelse af handicappede arbejdstagere på under 10 mio. EUR vil Kommissionen tilsvarende anvende principperne som skitseret i denne vejledning, men gå mindre i enkeltheder med sin vurdering.

ind på arbejdsmarkedet eller forblive på arbejdsmarkedet ved at dække de meromkostninger, som deres formodede eller reelle lavere produktivitet fører med sig.

7. Medlemsstaterne bør påvise, at støtten bidrager til det pågældende formål af fælles interesse. Kommissionen vil i sin analyse bl.a. tage følgende forhold i betragtning:

- a) antal og kategorier af arbejdstagere berørt af foranstaltningen
- b) beskæftigelsesgrad for de af foranstaltningen berørte arbejdstagere på nationalt og/eller regionalt plan og i den/de pågældende virksomhed(er)
- c) arbejdsløshedsprocent for de af foranstaltningen berørte arbejdstagere på nationalt og/eller regionalt plan
- d) særligt marginaliserede undergrupper i forhold til de bredere kategorier af handicappede og dårligt stillede arbejdstagere.

2.2. Er statsstøtte et velegnet politisk instrument

8. Statsstøtte i form af løntilskud er ikke det eneste instrument til gennemførelse af politikker, som medlemsstaterne har til rådighed for at fremme beskæftigelse for dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere. Medlemsstaterne kan også anvende generelle foranstaltninger, som f.eks. en generel lempelse af skatten på arbejde og af de sociale udgifter, en styrkelse af investeringerne i undervisning og erhvervsuddannelse, vejledning og rådgivning, almindelig bistand og efteruddannelse af arbejdsløse samt forbedringer af arbejdsmarkedslovgivningen.
9. 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

10. Statsstøtte til beskæftigelse af dårligt stillede og handicappede arbejdstagere skal føre til, at støttemodtageren ændrer sin adfærd, således at støtten resulterer i en nettoforøgelse af antallet af dårligt stillede eller handicappede ansatte i den pågældende virksomhed. Nyansatte ad, dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere bør kun besætte nyoprettede stillinger eller stillinger, der er blevet ledige som følge af frivillig afgang, invaliditet, afgang på grund af alder, frivillig reduktion af arbejdstiden eller lovlig afskedigelse på grund af forseelse. Stillinger, der er blevet ledige som følge af almindelig afskedigelse, bør ikke besættes af støttede dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere. Statsstøtte kan derfor ikke anvendes til at erstatte arbejdstagere som støttemodtageren ikke længere modtager et tilskud for og som derfor er blevet afskediget.
11. Medlemsstaterne skal over for Kommissionen kunne godtgøre, at støtten har en tilskyndelsesvirkning og er nødvendig. Modtageren skal for det første have indgivet en ansøgning om støtte til den pågældende medlemsstat, inden de kategorier af arbejdstagere foranstaltningen vedrører ansættes. For det andet bør medlemsstaten godtgøre, at støtten betales for en dårligt stillet eller handicappet arbejdstager i en virksomhed, hvor ansættelsen ikke ville have været mulig uden støtten.
12. Kommissionen vil i sin analyse bl.a. tage følgende forhold i betragtning:
 - a) støttemodtagerens interne dokumenter om beskæftigelsesomkostninger og med hensyn til de kategorier af arbejdstagere foranstaltningen vedrører for to scenarier: med støtte og uden støtte

- b) eksisterende eller tidligere løntilskud i den pågældende virksomhed; kategorier og antal af arbejdstagere, som er omfattet af tilskudsordninger
- c) årlig udskiftning af de pågældende kategorier af arbejdstagere, som er berørt af foranstaltningen.

2.4. Støttens proportionalitet

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

Medlemsstaterne skal dokumentere, at støttebeløbet ikke overstiger nettomeromkostningerne ved beskæftigelse af de kategorier af arbejdstagere foranstaltningen vedrører i forhold til omkostningerne ved beskæftigelse af arbejdstagere, der ikke er dårligt stillede eller handicappede ⁽¹⁾.

Under alle omstændigheder må støtteintensiteter aldrig overstige de niveauer, der er fastlagt i artikel 40 ⁽²⁾ og 41 ⁽³⁾ i forordning (EF) nr. 800/2008. De støtteberettigede omkostninger, som gælder for støtteintensiteterne, beregnes i overensstemmelse med artikel 40 ⁽⁴⁾ og 41 ⁽⁵⁾ i forordning (EF) nr. 800/2008.

3. STØTTENS NEGATIVE VIRKNINGER

14. Hvis støtten står i et rimeligt forhold til formålet, vil dens negative virkninger sandsynligvis være begrænsede, og analysen af de negative virkninger er måske ikke nødvendig. Selv når støtten er nødvendig og står i et rimeligt forhold til formålet, således at en given virksomhed kan øge nettobeskæftigelsen af de kategorier af arbejdstagere foranstaltningen vedrører, 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, hvordan støtten er konstrueret, og efter det berørte markeds kendetegn ⁽⁶⁾.
15. De aspekter af støtten, som kan påvirke sandsynligheden for og omfanget af fordrejninger, er følgende:
- a) selektivitet
 - b) støttens omfang
 - c) gentagelse af støtten og støttens varighed
 - d) støttens virkning for virksomhedens omkostninger.
16. En støtteordning, der tilskynder flest virksomheder generelt set i en medlemsstat til at ansætte flere dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere, vil f.eks. 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 sin beskæftigelse af en given arbejdstagerkategori. Sidstnævnte form for støtte vil sandsynligvis i højere grad fordreje konkurrencen, da støttemodtagerens konkurrenter bliver mindre konkurrencedygtige. Fordrejningen vil være endnu større, hvis lønomkostningerne i støttemodtagerens virksomhed udgør en stor andel af de samlede omkostninger.

⁽¹⁾ Nettomeromkostningerne medtager de omkostninger, der er forbundet med beskæftigelse af målgruppen af dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere (f.eks. på grund af lavere produktivitet) og de fordele, som støttemodtageren får ved at beskæftige de pågældende personer (f.eks. som følge af en forbedring af virksomhedens image).

⁽²⁾ Støtteintensiteten for dårligt stillede arbejdstagere må ikke overstige 50 % af de støtteberettigede omkostninger.

⁽³⁾ Støtteintensiteten for handicappede arbejdstagere må ikke overstige 75 % af de støtteberettigede omkostninger.

⁽⁴⁾ For beskæftigelse af dårligt stillede arbejdstagere udgør de støtteberettigede omkostninger lønomkostningerne i en periode på højst 12 måneder efter ansættelsen. Tilhører den pågældende arbejdstager imidlertid kategorien af meget dårligt stillede arbejdstagere, er lønomkostningerne støtteberettigede i en periode på højst 24 måneder efter ansættelsen.

⁽⁵⁾ For beskæftigelse af handicappede arbejdstagere omfatter de støtteberettigede omkostninger lønomkostningerne i den (de) periode(r), hvor den handicappede er ansat.

⁽⁶⁾ 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.

17. Når Kommissionen vurderer de markeds karakteristika, som kan give et mere præcist billede af støttens sandsynlige virkning, tager den blandt andet følgende i betragtning:
- a) markedets struktur
 - b) sektorens eller industriens karakteristika
 - c) situationen på det nationale/regionale arbejdsmarked.
18. Markedets struktur vurderes med hensyn til markeds koncentrationen, virksomhedernes størrelse ⁽¹⁾, betydningen af produkt differentiering ⁽²⁾ 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 ⁽³⁾. Hvis det berørte marked er koncentreret med betydelige adgangshindringer ⁽⁴⁾, og støttemodtageren har en stor markedsandel, må konkurrenter sandsynligvis ændre deres adfærd som reaktion på støtten, f.eks. ved at udskyde eller opgive indførelsen af et nyt produkt eller en ny teknologi eller simpelt hen udtræde af markedet.
19. Kommissionen ser også på karakteristiske træk for sektoren, såsom overkapacitet, og om markederne i industrien er voksende ⁽⁵⁾, modne eller i nedgang. Overkapacitet eller modne markeder vil f.eks. kunne øge risikoen for, at støtten fører til ineffektivitet eller forskydning af produktionen blandt virksomheder, der ikke har arbejdstagere i støttet beskæftigelse.
20. Endelig vil den enkelte foranstaltning blive vurderet på baggrund af situationen på arbejdsmarkedet, dvs. arbejdsløshedsprocent og beskæftigelsesgrad, lønniveauer og arbejdsretlige bestemmelser.
21. Løn tilskud kan i særlige tilfælde føre til en af følgende former for konkurrencefordrejning, der er behandlet i punkt 22 til 27.

Substitution og forskydning

22. Substitution foreligger, når job, der gives til en vis arbejdstagerkategori, udelukkende erstatter job, der normalt går til andre kategorier. Et løn tilskud, der er rettet mod en specifik undergruppe af arbejdstagere, opdeler arbejdsstyrken i arbejdstagere i støttet beskæftigelse og arbejdstagere, der ikke er i støttet beskæftigelse, og kan tilskynde virksomhederne til at erstatte arbejdstagere, der ikke er i støttet beskæftigelse med arbejdstagere i støttet beskæftigelse. Det sker, fordi forholdet mellem lønomkostningerne for arbejdstagere i støttet beskæftigelse og lønomkostningerne for arbejdstagere, der ikke er i støttet beskæftigelse, ændres ⁽⁶⁾.
23. Da virksomheder, der ansætter arbejdstagere i støttet beskæftigelse konkurrerer på de samme markeder for varer og tjenesteydelser som virksomheder, der ikke ansætter arbejdstagere i støttet beskæftigelse, kan løn tilskud bidrage til en mulig jobreduktion andre steder i økonomien. En sådan situation opstår, når en virksomhed med arbejdstagere i støttet beskæftigelse øger produktionen, men forskyder produktionen blandt virksomheder, der ikke har arbejdstagere i støttet beskæftigelse, således at støtten fortrænger ikke-støttet beskæftigelse.

Markeds adgang og -udtræden

24. Lønomkostninger udgør en del af de normale driftsomkostninger for enhver virksomhed. Det er derfor så meget mere vigtigt, at støtte bør have en positiv virkning på beskæftigelsen, og ikke blot sætte virksomhederne i stand til at reducere omkostninger, som de ellers skulle afholde. Løn tilskud, der mindsker de løbende produktionsomkostninger og derfor 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.

⁽¹⁾ Virksomhedens størrelse kan udtrykkes som markedsandel samt omsætning og/eller antal ansatte.

⁽²⁾ Jo mindre produkt differentiering, desto større er støttens virkning for konkurrenternes indtjening.

⁽³⁾ Visse markeder oplever dog udpræget konkurrence, selv om der kun er få virksomheder til stede.

⁽⁴⁾ Støtteydelse hjælper dog til tider med at overvinde hindringer og skaffe nye virksomheder adgang til markedet.

⁽⁵⁾ Markeder i vækst vil sædvanligvis føre til en mindre udtalt virkning af støtten for konkurrenterne.

⁽⁶⁾ Substitutionen afhænger af elasticiteten i efterspørgslen efter arbejdskraft, for arbejdstagere i såvel støttet beskæftigelse som ustøttet beskæftigelse.

25. Muligheden for at opnå statsstøtte vil også påvirke en virksomheds beslutning om at udtræde fra et marked, hvor den pågældende allerede er aktiv. Løntilskud 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.

Investeringsincitamenter

26. På markeder, hvor der ydes løntilskud, tilskyndes virksomheder ikke til at konkurrere, og de kan tænkes at reducere deres investeringer og andre tiltag, der kan øge effektivitet og innovation. Der kan forekomme forsinkelser i støttemodtagerens indførelse af nye mindre arbejdskraftintensive teknologier på grund af ændringen i de relative udgifter til arbejdskraftintensive og teknologiintensive produktionsmetoder. Producenter af konkurrerende eller komplementære produkter, kan også tænkes at reducere eller forsinke deres investeringer. Som følge deraf kan de samlede investeringer i den pågældende sektor falde.

Virkninger for samhandelsstrømme

27. Løntilskud i en given region kan føre til, at nogle områder nyder fordel af mere gunstige produktionsbetingelser end andre. Det kan føre til forskydning af samhandelsstrømmene til de regioner, hvor der tildeles sådan støtte.

4. AFVEJNING OG BESLUTNING

28. Det sidste led i analysen er en vurdering af, i hvilket omfang støttens positive virkninger opvejer de negative virkninger. Dette sker i hvert enkelt tilfælde, når det gælder individuelle støtteforanstaltninger. For at afveje de positive og de negative virkninger vil Kommissionen vurdere dem og foretage en overordnet vurdering af deres indvirkning på 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 vil sandsynligvis være mere positivt indstillet og dermed acceptere en højere grad af konkurrencefordrejning, hvis støtten er nødvendig og velafgrænset i forhold til støttens mål og begrænset til de nettomeromkostninger, der er nødvendige for at opveje den lavere produktivitet for de kategorier af arbejdstagere som foranstaltningen vedrører.
-