

Meddelelse fra kommissionen om kriterier til brug ved tilbundsående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter

(2009/C 223/02)

1. INDLEDNING

1.1. Generelle regler for regionalstøtteforanstaltninger

1. Kommissionens generelle politik for regional statsstøtte er nærmere beskrevet i Kommissionens retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 ⁽¹⁾ (i det følgende benævnt »retningslinjerne«). I overensstemmelse med disse kan Kommissionen — uanset eventuelle negative virkninger, som en regional statsstøtte måtte have på samhandel og konkurrence — bestemme, at statsstøtte, der ydes for at fremme den økonomiske udvikling i visse ugunstigt stillede områder i Den Europæiske Union, er at betragte som forenelig med fællesmarkedet.
2. Retningslinjerne indeholder specifikke regionalstøtteforanstaltninger, der er fastsat efter, hvor alvorlige de pågældende regioners udviklingsproblemer er. Ved fastsættelsen af støtteintensitetslofterne, der normalt ligger inden for et interval på mellem 10 % og 50 % af de støtteberettigede omkostninger, tages der i første række udgangspunkt i den pågældende regions BNP pr. indbygger; man har dog søgt at give medlemsstaten er vist spillerum, så der kan tages hensyn til lokale forhold. Regionalstøttekortene for de enkelte medlemsstater kan ses på Europa-netstedet ⁽²⁾. Denne graduering af støtteintensiteten afspejler grundlæggende den afvejning, som Kommissionen må foretage mellem på den ene side den positive virkning, som regional investeringsstøtte kan have, navnlig ved at fremme samhørigheden, idet den tiltrækker investeringer til ugunstigt stillede områder, og på den anden side nødvendigheden af at begrænse de potentielt skadelige virkninger som regionalstøtte til individuelle virksomheder kan have, f.eks. for andre økonomiske erhvervsdrivende og for regioner, hvis relative konkurrenceevne forringes tilsvarende.
3. Et stort investeringsprojekt er en initialinvestering med støtteberettigede udgifter på over 50 mio. EUR ⁽³⁾. Større investeringsprojekter berøres mindre af de ulemper, der karakteriserer ugunstigt stillede områder end investeringsprojekter på en mindre skala. Risikoen for, at samhandelen berøres af sådanne store investeringsprojekter, og risikoen for, at konkurrenterne i andre regioner udsættes for en endnu større fordrejende virkning, vokser dermed også. Store investeringsprojekter indebærer ydermere risiko for, at støtten overstiger det minimumsbeløb, som er nødvendigt for at kompensere for regionens ulemper, og der er risiko for, at statsstøtte til sådanne projekter medfører skadelige virkninger såsom ineffektive placeringsvalg, en højere grad af konkurrencefordrejning, samt — eftersom støtte repræsenterer en bekostelig overførsel af midler fra

skatteborgerne til støttemodtagerne — et nettovelfærdstab, dvs. udgifterne til støtte overstiger fordelene for forbrugerne og producenterne.

4. Retningslinjerne indeholder specifikke regler for regionalstøtte til større investeringsprojekter ⁽⁴⁾. Ved større investeringsprojekter forstås initialinvesteringer, hvor nutidsværdien af de støtteberettigede udgifter overstiger 50 mio. EUR. Retningslinjerne indebærer en automatisk progressiv nedsættelse af maksimumsgrænserne for regionalstøtte til sådanne større investeringsprojekter, således at konkurrencefordrejningen holdes nede på så lavt et niveau, at det må formodes, at den vil blive opvejet af de fordele, som udviklingen af regionen fører med sig ⁽⁵⁾.
5. Medlemsstaterne har endvidere pligt til at anmelde enhver foranstaltning, der indebærer støtte til investeringsprojekter, hvis den påtænkte støtte overstiger det maksimumsbeløb, der i henhold til gældende regler (jf. anmeldelsestærsklen) ⁽⁶⁾ kan ydes til investeringer, hvor de støtteberettigede udgifter overstiger 100 mio. EUR. Når Kommissionen modtager en sådan anmeldelse, kontrollerer den bl.a., om støtteintensiteten er korrekt, om foranstaltningen opfylder de generelle kriterier i retningslinjerne, og om den anmeldte investering indebærer en væsentlig forhøjelse af produktionskapaciteten (på et marked, der er underpræsterende eller i reel tilbagegang) eller er til gavn for virksomheder med en stor markedsandel.

1.2. Hvilke regionalstøtteforanstaltninger skal underkastes en tilbundsående undersøgelse?

6. Visse former for regionalstøtte til store investeringsprojekter kan, selv med den automatiske nedsættelse af støtteforanstaltningerne, fortsat have en kraftig indvirkning på samhandelen og derved medføre alvorlige konkurrencefordrejninger. Af denne grund var det tidligere Kommissionens politik ikke at tillade støtte til større investeringsprojekter i tilfælde ⁽⁷⁾:
 - hvor støttemodtageren tegner sig for mere end 25 % af salget af de(t) pågældende produkt(er) på det(de) relevante marked(er), eller
 - hvor den produktionskapacitet, der skabes i kraft af projektet, udgør mere end 5 % af markedet, og markedets gennemsnitlige årlige vækst ligger under den gennemsnitlige BNP-vækstrate i EØS.

⁽⁴⁾ Jf. punkt 4.3 i retningslinjerne.

⁽⁵⁾ Jf. punkt 67 i retningslinjerne.

⁽⁶⁾ Jf. punkt 64 i retningslinjerne.

⁽⁷⁾ Jf. punkt 24 i de multisektorale rammebestemmelser for regionalstøtte til store investeringsprojekter fra 2002 (EFT C 70 af 19.3.2002, s. 8, i den ændrede udgave EUT C 263 af 1.11.2003, s. 3).

⁽¹⁾ EUT C 54 af 4.3.2006, s. 13.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html

⁽³⁾ Som defineret i punkt 60 og i fodnote 54 og 55 i retningslinjerne.

7. Inden for rammerne af de nugældende retningslinjer har Kommissionen imidlertid valgt at følge en mere individualiseret politik, der åbner mulighed for, så konkret som muligt, at tage hensyn til den samhørighed og andre fordele, som sådanne projekter kan medføre. Fordele af denne art skal imidlertid afvejes mod eventuelle negative virkninger på samhandel og konkurrencen, der også skal identificeres så konkret som muligt. Det er derfor fastsat i punkt 68 i retningslinjerne, at Kommissionen skal iværksætte en formel undersøgelsesprocedure, som omhandlet i artikel 88, stk. 2, i traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber når anmeldelsestærsklen er overskredet, og blot ét af kriterierne i punkt 68, litra a) og b), i retningslinjerne er opfyldt (dvs. de tærskler, der udløser en tilbunds-gående undersøgelse, jf. punkt 6 i denne meddelelse). Formålet med den formelle undersøgelse er at foretage en detaljeret kontrol af, om »støtten er nødvendig for at skabe en tilskyndelsesvirkning for investeringen, og at fordelene ved støtteforanstaltningen opvejer den deraf følgende konkurrencefordrejning og påvirkning af handelen mellem medlemsstater«⁽¹⁾.
8. Kommissionen har i fodnote 63 til retningslinjerne anført, at den »vil [...] udarbejde en yderligere vejledning om de kriterier, den vil anvende ved denne vurdering«. I det følgende giver Kommissionen sin vejledning i, hvilke oplysninger der skal fremsendes, og hvilken metode den vil følge med hensyn til foranstaltninger, der skal underkastes en tilbunds-gående undersøgelse. Som omhandlet i statsstøtte-handlingsplanen⁽²⁾ gennemfører Kommissionen tilbunds-gående undersøgelser på den måde, at den afvejer støttens positive og negative virkninger mod hinanden, når den tager stilling til, om foranstaltningen kan godkendes ud fra et helhedshensyn.
9. Tilbunds-gående undersøgelser afpasses efter, hvor stor en konkurrencefordrejning den pågældende støtte potentielt indebærer. Det betyder, at støtteforanstaltningens art er bestemmende for undersøgelsens omfang. Hvilke oplysninger — og hvor detaljerede — der skal fremlægges, afhænger således af de nærmere omstændigheder i forbindelse med den enkelte sag. Kommissionen kan — under iagttagelse af de bestemmelser for gennemførelsen af den formelle undersøgelse, der er fastlagt i artikel 6 og 7 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93⁽³⁾ — anmode medlemsstaterne om at iværksætte uvildige undersøgelser for at få bekræftet oplysningerne i anmeldelsen og indhente udtalelser fra andre erhvervsdrivende på de pågældende markeder eller fra regionaludviklings eksperter. Andre berørte parter opfordres også til at fremsætte bemærkninger som led i den formelle undersøgelse. Når proceduren iværksættes, meddeler Kommissionen, hvilke punkter den gerne modtager bemærkninger til.

⁽¹⁾ Jf. punkt 68 i retningslinjerne.

⁽²⁾ Jf. punkt 11 og 20 i statsstøttehandlingsplanen (KOM(2005) 107 endelig udg.).

⁽³⁾ EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1.

10. Formålet med denne meddelelse er at sikre, at Kommissionens beslutningsproces er gennemsigelig og forudsigelig, og at alle medlemsstater behandles ens. Kommissionen forbeholder sig ret til at ændre eller revidere denne vejledning på baggrund af erfaringerne hermed.

2. POSITIVE STØTTEVIRKNINGER

2.1. Støttens formål

11. Regionalstøtte har et formål af fælles interesse, der afspejler retfærdighedshensyn, dvs. at fremme den økonomiske samhørighed ved at udjævne forskellene i udviklingsniveau mellem Fællesskabets regioner. Således hedder det i punkt 2 i retningslinjerne: »Ved at afhjælpe de handicap, der præger de ugunstigt stillede regioner, fremmer regionalstøtten den økonomiske, sociale og geografiske samhørighed mellem medlemsstaterne og i EU som helhed«. Og videre i retningslinjernes punkt 3: »Regionalinvesteringsstøtte tager sigte på at fremme udviklingen af de mest ugunstigt stillede regioner ved at fremme investeringer og jobskabelse. Den bidrager til, at virksomhederne i de pågældende regioner kan udvide og diversificere deres økonomiske aktiviteter, især fordi den ansporer nye virksomheder til at etablere sig i regionen«.
12. For så vidt angår større investeringsprojekter, der omfattes af kravet om en tilbunds-gående undersøgelse, vil medlemsstaterne blive anmodet om at godtgøre, at støtten tager sigte på ovennævnte retfærdigheds-målsætning. Medlemsstaterne vil derfor skulle godtgøre, at investeringsprojektet bidrager til den pågældende regions udvikling.
13. Selv om regionalstøttens primære målsætning er at tilgode retfærdighedshensyn såsom økonomisk samhørighed, kan den også tjene til at afhjælpe problemer i forbindelse med et svigtende marked. Regionale handicap kan skyldes markedssvigt såsom ufuldstændig information, koordinationsproblemer, vanskeligheder for støttemodtageren ved at tilvejebringe midler til investering i offentlige goder samt eksterne virkninger af investeringer. I tilfælde, hvor en regionalstøtteforanstaltning tilgodeser såvel en retfærdigheds-målsætning som en effektivitets-målsætning, tillægges den en større samlet positiv værdi.
14. Nedenfor følger en ikke-udtømmende, vejledende liste over forskellige kriterier, der kan lægges til grund ved vurderingen af, om en støtte bidrager til regional udvikling, fordi den tiltrækker nye investeringer og ny aktivitet til regionen. Støttens positive virkninger kan være både af direkte (f.eks. gennem skabelse af nye arbejdspladser) og indirekte (f.eks. gennem lokal innovation) art:

— antallet af arbejdspladser, der direkte skyldes investeringen, er en vigtig indikator for, hvor godt støtteforanstaltningen bidrager til regionens udvikling. Ved vurderingen tages der også hensyn til arbejdspladsernes kvalitet og kvalifikationsniveauet

- et endnu større antal arbejdspladser kan skabes gennem nettet af lokale (under)leverandører, og dermed bidrage til en bedre integrering af investeringen i regionen og sikre videregående afsmitningsvirkninger. Ved vurderingen tages der også hensyn til antallet af indirekte skabte arbejdspladser
 - et løfte fra støttemodtageren om at ville iværksætte et større antal uddannelseskurser til forbedring af arbejdsstyrkens (generelle og specifikke) kvalifikationer vil blive betragtet som en faktor, der bidrager til regionens udvikling. Uddannelse, der forbedrer arbejdsstyrkens viden og hjælper den til at finde beskæftigelse uden for virksomheden, betragtes som et plus. Generel uddannelse eller specifik uddannelse, hvortil der ydes uddannelsesstøtte, medregnes ikke som en positiv virkning af regionalstøtten, da dette vil være at tælle virkningen dobbelt
 - eksterne stordriftsvirkninger og andre virkninger, der er gavnlige set fra et regionaludviklingssynspunkt, kan opstå som følge af nærhedsvirkningen (klyngevirkningen). Hvor virksomheder inden for samme branche samles i klynger, vil de individuelle fabrikker kunne opnå en højere specialiseringsgrad og dermed større effektivitet. Fysisk nærhed gør det nemmere at udveksle information, ideer og viden. Koncentrering af erhvervsaktiviteterne tiltrækker de arbejdssøgende, hvorved virksomhederne får en større reserve af arbejdstagere med forskellige kvalifikationer. Der er god adgang til juridiske og kommercielle serviceydelser, og dette øger produktiviteten. Det gælder generelt, at man ved at koncentrere erhvervsaktiviteterne tiltrækker yderligere investeringer, med en deraf følgende selvforstærkende positiv udvikling
 - investering konkretiserer teknisk viden og kan være en kilde til overførsel af teknologisk ekspertise (videnafsmittning). Især investeringer i teknologiintensive brancher vil kunne resultere i overførsel af viden til modtagerregionen. I denne forbindelse tillægges videnformidlingens niveau og specificitet også stor betydning
 - hvor meget et projekt bidrager til regionens muligheder for at skabe ny teknologi gennem lokal innovation, indgår også i vurderingen. Hvor den nye produktionsfacilitet indgår i et samarbejde med lokale højere uddannelsesinstitutioner, betragtes dette som et plus
 - investeringens varighed og udsigten til fremtidige opfølgende investeringer afspejler, om virksomheden er varigt engageret i regionen.
15. Medlemsstaterne opfordres til at tage udgangspunkt i undersøgelser af tidligere statsstøtteordninger/foranstaltninger, konsekvensanalyser udarbejdet af de støtteydende

myndigheder, ekspertudtalelser samt andre undersøgelser af det investeringsprojekt, der er genstand for bedømmelse. Det kan fremgå af støttemodtagerens forretningsplan, hvor mange arbejdspladser der skabes, hvor høje lønningerne bliver (afsmittningsevne: større indtægter til de enkelte husstande), hvor stort et salg de lokale producenter kan forvente, og hvor stort et udbytte investeringen vil resultere i til gavn for regionen, eventuelt i form af et højere skatteprovenu.

16. Forbindelsen mellem det planlagte investeringsprojekt og det pågældende lands strategiske referenceprogram, samt forbindelsen mellem projektet og de driftsprogrammer, der delfinansieres via strukturfondene, må i givet fald også medtages i overvejelserne. Kommissionen kan i denne forbindelse tage specifikt hensyn til eventuelle kommissionsafgørelser, der er truffet vedrørende foranstaltningen som led i en analyse af store projekter under strukturfondene eller samhørighedsfonden⁽¹⁾. Sådanne afgørelser kan bl.a. baseres på »en cost-benefit-analyse, herunder en risikovurdering og den forventede virkning for den pågældende sektor og for den socioøkonomiske situation i medlemsstaten og/eller regionen samt, hvor det er muligt og relevant, i Fællesskabets øvrige regioner«.

2.2. Støtteordningens formålstjenlighed

17. Statsstøtte i form af investeringstilskud er ikke det eneste politiske redskab, der står til rådighed for medlemsstaterne, når de ønsker at støtte investering og fremme beskæftigelsen i ugunstigt stillede regioner. Medlemsstaterne kan også gøre brug af generelle foranstaltninger, såsom infrastrukturudvikling, forbedring af den almene og den faglige uddannelse og forbedring af erhvervslivets generelle kår.
18. Foranstaltninger, for hvilke medlemsstaten har overvejet andre politiske løsninger, og for hvilke det er fastslået, at det er fordelagtigt at anvende et selektivt redskab, såsom statsstøtte til en specifik virksomhed, betragtes som formålstjenlige ordninger. Hvis medlemsstaten har udarbejdet en konsekvensanalyse af den foreslåede foranstaltning, vil Kommissionen tillægge dette særlig betydning.

2.3. Tilskyndende virkning

19. Et af de vigtigste elementer i tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter er analysen af, om støtteforanstaltningen har en tilskyndende virkning. Kommissionen vil undersøge, om den foreslåede foranstaltning er nødvendig for tilvejebringe »en tilskyndende virkning, så der gennemføres investeringer, der ellers ikke ville være gennemført i de støtteberettigede områder«⁽²⁾. Undersøgelsen sker på to niveauer, først på et generelt proceduremæssigt niveau og dernæst på et mere detaljeret, økonomisk niveau.

⁽¹⁾ Jf. afsnit 2 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT L 210 af 31.7.2006, s. 25).

⁽²⁾ Jf. punkt 38 i retningslinjerne.

20. Punkt 38 i retningslinjerne indeholder generelle kriterier, der lægges til grund ved den formelle vurdering af, om en regionalstøtte har tilskyndende virkning. Nævnte kriterier gælder for al regional støtte, ikke kun for regionalstøtte til større investeringsprojekter.
21. For så vidt angår den i denne meddelelse omhandlede regionalstøtte til større investeringsprojekter, vil Kommissionen i detaljer kontrollere, »at støtten er nødvendig for at skabe en tilskyndelsesvirkning for investeringen«⁽¹⁾. Formålet med denne detaljerede undersøgelse er at fastslå, hvorvidt støtten faktisk bidrager til, at den støttemodtagende virksomhed ændrer adfærd, således at den iværksætter (yderligere) investeringer i den pågældende støttemodtagende region. Der kan reelt være mange grunde til, at en virksomhed placeres i en bestemt region, også uden støtte.
22. På baggrund af den retfærdighedsmålsætning, der kan udledes af samhørighedspolitikken, kan man for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen bidrager til realisering af denne målsætning, opstille to scenarier for, hvordan det kan godtgøres, at en foranstaltning har en tilskyndende virkning:
- 1) støtten tilskynder en virksomhed til at træffe en positiv investeringsbeslutning, fordi en investering, der ellers ikke ville være rentabel for virksomheden nogen andre steder, nu kan placeres i den støttemodtagende region⁽²⁾
 - 2) støtten tilskynder til at placere en planlagt investering i den pågældende region frem for en anden, fordi den udligner de nettohandicap og de nettoomkostninger, der er forbundet med at placere investeringen i den støttemodtagende region.
23. Medlemsstaten vil skulle godtgøre over for Kommissionen, at støtten har tilskyndende virkning. Medlemsstaten vil klart skulle dokumentere, at støtten reelt influerer på investeringsvalget eller placeringsvalget. Medlemsstaten vil skulle oplyse, hvilket scenario der lægges til grund. For at Kommissionen kan foretage en grundig vurdering, skal medlemsstaten ikke blot fremlægge information om det støttemodtagende projekt, men også opstille et detaljeret kontrafaktisk scenario, dvs. et scenario, hvori medlemsstaten ikke yder støtte til virksomheden.
24. I scenario 1 kan medlemsstaten godtgøre, at støtten har en tilskyndende virkning ved at fremlægge virksomhedsdokumenter, der viser, at investeringen ikke ville være rentabel uden støtten, og at virksomheden ikke ville have overvejet en anden placering end i den støttemodtagende region.
25. I scenario 2 kan medlemsstaten godtgøre, at støtten har en tilskyndende virkning ved at fremlægge virksomhedsdokumenter, der viser, at virksomheden har sammenlignet omkostninger og fordele ved placering i den støttemodtagende region med omkostninger og fordele ved placering i en anden region. Det er et krav, at Kommissionen finder sådanne sammenlignende scenarier realistiske.
26. Medlemsstaterne opfordres til at fremlægge bl.a. risikoanalyser (og herunder en vurdering af lokalitetsspecifikke risici), finansielle rapporter, interne forretningsplaner, ekspertudtalelser samt andre undersøgelser vedrørende det pågældende investeringsprojekt. At en foranstaltning har en tilskyndende virkning kan dokumenteres bl.a. ved hjælp af efterspørgselsprognoser, omkostningsprognoser, finansielle prognoser, dokumenter, der forelægges et investeringsudvalg og hvori der gøres rede for forskellige investerings-scenarier, samt dokumenter, der stilles til rådighed for de finansielle markeder.
27. I denne forbindelse — og navnlig i relation til scenario 1 — kan rentabilitetsniveauet vurderes ved hjælp af metoder, der er standard inden for den pågældende branche, såsom projektets nettonutidsværdi (Net Present Value of the project — NPV), det interne afkast (internal rate of return — IRR) og afkastet af den investerede kapital (return on capital employed — ROCE).
28. Hvis støtten ikke får den støttemodtagende virksomhed til at ændre adfærd ved at stimulere til (yderligere) investering i den støttemodtagende region, foreligger der ingen tilskyndelse til realisering af regionalmålsætningen. Støtte, der ikke tilskynder til realisering af regionalmålsætningen, er i bund og grund blot gratis kapital til virksomheden. I forbindelse med tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter vil en støtteforanstaltning således ikke blive godkendt, hvis det fremgår, at investeringen ville have fundet sted i regionen også uden støtteforanstaltningen.

2.4. Støttens proportionalitet

29. For at regionalstøtte kan siges at stå i et rimeligt forhold til formålet, må dens omfang og intensitet kun lige være nok til at sikre, at investeringen gennemføres i den støttemodtagende region.
30. Den omstændighed, at der i retningslinjerne er fastsat generelle regionalstøtteloft, og at disse automatisk nedsættes progressivt for større investeringsprojekter (som beskrevet i punkt 1 og 3 i denne meddelelse), sikrer generelt, at regionalstøtten står i et rimeligt forhold til de problemer, som den støttemodtagende region kæmper med.

⁽¹⁾ Jf. punkt 68 i retningslinjerne.

⁽²⁾ Sådanne investeringer kan skabe forhold, der åbner mulighed for yderligere investeringer, der kan overleve uden ekstra støtte.

31. For så vidt angår regionalstøttesager, der omfattes af kravet om en tilbunds gående undersøgelse, må der gennemføres en mere detaljeret kontrol af, at det i retningslinjerne fastlagte generelle proportionalitetsprincip er overholdt.
32. Det gælder generelt i forhold til scenario 1 med hensyn til investeringsincitamentet, at støtte vil kunne siges at stå i et rimeligt forhold til formålet, hvis den betyder, at afkastet af investeringen ligger på linje enten med det normale afkast, virksomheden regner med i andre investeringsprojekter, eller med virksomhedens kapitalomkostninger generelt, eller med det afkast, der normalt ses i den pågældende branche.
33. Det gælder generelt i forhold til scenario 2 med hensyn til placeringsincitamentet, at støtte vil kunne siges at stå i et rimeligt forhold til formålet, hvis den er lig med forskellen mellem den støttemodtagende virksomheds nettoomkostninger ved at investere i den støttemodtagende region og dens nettoomkostninger ved at investere i en alternativ region. Samtlige omkostninger og fordele skal medtages i beregningerne, herunder for eksempel administrationsomkostninger, transportomkostninger, uddannelsesomkostninger, der ikke dækkes af uddannelsesstøtte, samt lønforskelle.
34. Nettoomkostninger af denne art, der afspejler regionens handicap, medfører i sidste ende en lavere investeringsrentabilitet. Dette betyder, at beregninger til vurdering af støttens tilskyndelsesvirkning også kan lægges til grund ved evalueringen af, om støtten står i et rimeligt forhold til formålet.
35. Medlemsstaterne vil skulle godtgøre, at støtten står i et rimeligt forhold til formålet, ved hjælp af formålstjenlig dokumentation af den art, der omtales i punkt 20.
36. Støtteintensiteten må under ingen omstændigheder være højere end regionalstøtteløfterne justeret på grundlag af den i retningslinjerne fastlagte nedsættelsesordning.

3. NEGATIVE STØTTEVIRKNINGER

37. For at Kommissionen kan foretage en vurdering af markedsandele og risikoen for overkapacitet på et marked i strukturel tilbagegang, må den definere det pågældende produkt- og geografiske marked. Det relevante marked vil sædvanligvis ⁽¹⁾ allerede være defineret for alle regionalstøtteforanstaltninger, der er genstand for en tilbunds gående undersøgelse.
- ⁽¹⁾ Er der tvivl om definitionen af det relevante marked, afgrænses dette af Kommissionen i den beslutning om iværksættelse af den formelle undersøgelsesprocedure, den træffer på grundlag af EF-traktatens artikel 88, stk. 2.
38. I retningslinjernes punkt 68 omtales to vigtige indikatorer for en støttes negative virkninger, nemlig en stor markedsandel og en potentiel overkapacitet på et marked i strukturel tilbagegang. Dette afspejler to teorier om, hvad der skader konkurrencen, nemlig etablering af en stærk markedsposition og skabelse eller bevarelse af ineffektive markedsstrukturer. Allerede inden undersøgelsen sættes i gang, vil der være foretaget en indledende gennemgang af disse to indikatorer. Ved den endelige afvejning af argumenterne forudsættes det, at alle elementer er undersøgt, og en uddybet analyse af disse to indikatorer indgår derfor i den tilbunds gående undersøgelse. En tredje indikator for, om støtte, der er genstand for en tilbunds gående undersøgelse, har negative virkninger, er baseret på støttens indflydelse på samhandelen. Nævnte tre indikatorer afspejler de vigtigste negative virkninger af regionalstøtte til større investeringsprojekter, men Kommissionen skal ikke kunne udelukke, at andre indikatorer også kan være relevante i specifikke tilfælde.
39. Kommissionen vil lægge særlig vægt på de negative virkninger, der er forbundet med markedsposition og overkapacitet, i tilfælde hvor støtten tilskynder til at ændre en investeringsbeslutning, dvs. hvor der ikke ville blive foretaget nogen investering uden støtte (scenario 1; tilskyndelsesvirkning).
40. Hvis den kontrafaktiske analyse viser, at investeringen ville være blevet foretaget også uden støtte, om end måske placeret et andet sted (scenario 2), og hvis støtten opfylder proportionalitetskravet, vil eventuelle fordrejningsindikatorer, såsom en stor markedsandel og en forøgelse af kapaciteten på et underpræsterende marked, principielt være de samme uanset støtten.

3.1. Fortrængning af privat investering

3.1.1. Markedsposition

41. Virksomhederne tager udgangspunkt i konkurrenternes investering, når de fastlægger deres optimale investeringsniveau på markeder med et begrænset antal deltagere (hvilket vil være typisk for større investeringsprojekter). Hvis en virksomhed investerer mere, fordi der ydes støtte, kan konkurrenterne reagere ved at nedsætte deres budget på det pågældende felt. Det vil sige, at støtten fortrænger privat investering. Hvor dette resulterer i, at konkurrenterne svækkes eller ligefrem må trække sig ud af markedet, fordrejer støtten konkurrencen. Som nævnt ovenfor i punkt 38 skelnes der i retningslinjerne mellem tilfælde, hvor støttemodtageren har en stærk markedsposition, og tilfælde, hvor støtten fører til en markant kapacitetsudvidelse på et marked i tilbagegang.
42. Generelt er det sådan, at der er større risiko for markedsfordrejning, når der ydes støtte til én enkelt virksomhed på et koncentreret marked, da de beslutninger, der træffes af de enkelte virksomheder, udøver en mere direkte indflydelse på konkurrenterne. Dette gælder i særdeleshed i tilfælde, hvor der ydes tilskud til den dominerende markedsaktør. Hvor en virksomhed er i stand til at

bevare eller styrke sin markedsposition⁽¹⁾ som følge af støtte, kan regionalstøtte til større investeringsprojekter have en afskrækkende virkning på konkurrenternes investeringsbeslutninger og dermed resultere i en fordrejning af konkurrencen. Dette er til skade for forbrugerne, og Kommissionen ønsker derfor at begrænse statsstøtte til virksomheder med en stærk markedsposition.

43. I alle regionalstøttesager, hvor anmeldelsestærsklen er overskredet (jf. retningslinjernes punkt 64), skal Kommissionen undersøge (jf. retningslinjernes punkt 68, litra a)), hvor stor en andel støttemodtageren (eller den koncern, denne tilhører) har af salget af de(t) pågældende produkt(er) på det pågældende produktmarked og det geografiske marked. Markedsandelen er imidlertid kun at betragte som en vejledende indikator for risikoen for problemer. I forbindelse med tilbundsående undersøgelser vil Kommissionen yderligere skulle tage hensyn til andre relevante faktorer, såsom hvordan markedet er struktureret — dette undersøges ved måling af markedets koncentration⁽²⁾ — om der er hindringer for adgangen til markedet⁽³⁾, hvor stor magt køberne har⁽⁴⁾, og om der er hindringer for virksomheder, der ønsker at forlade markedet.

44. Kommissionen vil se på markedsandelen og andre hermed forbundne faktorer både før og efter investeringen (normalt et år forud for investeringens start samt det år, hvor virksomheden når op på fuld produktion). Ved den nærmere undersøgelse af støttens negative virkninger vil Kommissionen tage hensyn til, at de fleste større investeringsprojekter har en væsentligt længere varighed end det forholdsvis korte tidsrum på et til to år, som investeringsprojekter normalt løber over. Dette betyder, at der i de fleste tilfælde må foretages langsigtede analyser af markedets udvikling. Kommissionen er imidlertid klar over, at sådanne langsigtede analyser nemt får et ret hypotetisk præg, ikke mindst i tilfælde, hvor markedet er ustabilt eller inde i en hurtig teknologisk udvikling. Jo længere sigt og dermed jo mere hypotetisk analysen er, desto mindre vægt vil der derfor blive lagt på eventuelle negative virkninger af en stærk markedsposition eller risikoen for konkurrencebegrænsende adfærd.

⁽¹⁾ En stærk markedsposition betyder, at virksomheden kan influere på markedspriser, produktion, udvalget af varer/tjenesteydelser, deres kvalitet samt andre forhold, der er bestemmende for konkurrencen på markedet over et længere tidsrum.

⁽²⁾ Kommissionen kan i denne forbindelse benytte sig af Herfindahl-Hirschman-indekset (HHI). Dette giver en summarisk oversigt over markedsstrukturene. Hvor et marked har få aktører, og flere af disse har en forholdsvis stor markedsandel, giver det mindre anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder, hvis en støttemodtager sidder inde med en stor andel af markedet.

⁽³⁾ Hindringer for adgangen til markedet omfatter retlige hindringer (i første række intellektuel ejendomsret), besparelser ved stordrift og fokuseret drift samt hindringer for adgangen til net og infrastrukturer. Ydes der støtte på et marked, hvor støttemodtageren er en fast etableret markedsaktør, kan eventuelle markedsbarrierer give støttemodtageren en endnu stærkere markedsposition, og dermed yderligere forværre de eventuelle negative virkninger af denne markeds-magt.

⁽⁴⁾ På et marked med stærke købere er det mindre sandsynligt, at støttemodtageren vil kunne forhøje sine priser over for disse købere.

3.1.2. Skabelse eller bevarelse af ineffektive markedsstrukturer

45. Såfremt ineffektive virksomheder tvinges ud af markedet, er dette et tegn på effektiv konkurrence. Det bidrager på længere sigt til den teknologiske udvikling og en mere effektiv udnyttelse af knappe ressourcer. Hvis der opstår en kraftig kapacitetsforøgelse på et underpræsterende marked som følge af statsstøtte, kan dette medføre en uforholdsmæssig stor konkurrencefordrejning, da en overkapacitet kan reducere fortjenesten og mindske konkurrenternes kapacitet og eventuelt tvinge dem ud af markedet. Der kan således opstå en situation, hvor konkurrenter, der under andre omstændigheder ville have kunnet klare sig, fortrænges fra markedet som et resultat af statsstøtte. Støtte kan også hindre virksomheder, der opererer med lavere omkostninger, i at komme ind på markedet og mindske konkurrenternes innovationsincitament. Resultatet heraf er ineffektive markedsstrukturer, hvilket på længere sigt er til skade for forbrugerne.

46. Ved vurderingen af, om en støtteordning indebærer risiko for, at der opstår ineffektive markedsstrukturer, eller at sådanne bevares, vil Kommissionen se på, hvor stor en ekstra produktionskapacitet, projektet er med til at skabe, og om markedet er underpræsterende⁽⁵⁾. Det følger af retningslinjerne, at ekstra kapacitet kun vil blive betragtet som et problem, hvis den udgør mere end 5 % af det pågældende marked, og markedet er underpræsterende.

47. Kapacitetsforøgelser på et marked i absolut tilbagegang virker normalt mere fordrejende end kapacitetsforøgelser på et marked i relativ tilbagegang, og Kommissionen vil derfor skelne mellem tilfælde, hvor et marked målt over en længere periode er i strukturel tilbagegang (dvs. udviser en negativ vækstrate), og tilfælde, hvor et marked er i relativ tilbagegang (vækstraten er positiv, men når ikke op på benchmark-vækstraten, jf. punkt 48). Hvis projektet er med til at skabe kapacitet på et marked, der strukturelt er i absolut tilbagegang, vil Kommissionen i sin afvejning betragte dette som et negativt element, der næppe vil kunne opvejes af et eller flere positive elementer. Hvorvidt den pågældende region vil få gavn heraf på længere sigt, er også mere tvivlsomt i sådanne tilfælde.

48. Hvorvidt et marked er underpræsterende, vil normalt blive konstateret ved en sammenligning med EØS' BNP målt over de sidste fem år forud for projektets start (benchmark-vækstraten). Oplysninger om tidligere markedsresultater er lettere tilgængelige og mindre hypotetiske end fremtidsprognoser. Det er dog ikke desto mindre muligt, at Kommissionen i forbindelse med tilbundsående undersøgelser også vil tage hensyn til forventede fremtidige tendenser, da virkningen af en kapacitetsforøgelse vil blive følt i årene efter investeringen. Som indikatorer kommer følgende i betragtning: den forventede fremtidige vækst på

⁽⁵⁾ I denne forbindelse forstås ved et »underpræsterende« marked, at markedets gennemsnitlige årlige vækst i referenceperioden ikke overstiger væksten i EØS' BNP.

det pågældende marked og den hermed forbundne udnyttelse af kapaciteten, samt den virkning, kapacitetsforøgelsen kan forventes af få på konkurrenterne som følge af indvirkningen på priser og fortjeneste.

49. Erfaringen har også vist, at det pågældende produkts vækstrate i EØS i nogle tilfælde ikke er den bedste målestok for, hvilke virkninger støtten har; dette gælder navnlig, hvis markedet er internationalt, og der kun er en begrænset produktion eller et begrænset forbrug af det pågældende produkt i EØS. I sådanne tilfælde vil Kommissionen anlægge et bredere synspunkt ved vurderingen af støttens virkninger på markedsstrukturene, idet den bl.a. vil se på, om støtten potentielt vil kunne fortrænge EØS-producenter.

3.2. Negative virkninger på samhandelen

50. Som forklaret under punkt 2 i retningslinjerne er det regionalstøttens geografiske specificitet, der gør, at den afviger fra andre former for tværgående bistand. Det er et særkende ved regionalstøtte, at formålet er at påvirke investorernes beslutning om, hvor et investeringsprojekt skal placeres. Regionalstøtte, der opvejer ekstraomkostningerne i forbindelse med en regions ulemper og bidrager til større investering i støttemodtagende områder, bidrager dermed ikke blot til regionens udvikling, men også til samhørigheden, og er dermed i sidste ende til gavn for hele Fællesskabet ⁽¹⁾. De eventuelle negative virkninger, som regionalstøtte kan have med hensyn til placeringen, er kendte: de begrænses i et vist omfang af nærværende retningslinjer og af regionalstøttekortene, hvori der med udgangspunkt i retfærdighedshensyn og målsætningerne i samhørighedspolitikken er opstillet en udtømmende oversigt over områder, hvor der kan bevilges regionalstøtte, og de tilladte støtteintensiteter. Der må ikke ydes støtte med det formål at få investeringer placeret uden for disse områder. Ved vurderingen af større investeringsprojekter, der omfattes af denne vejledning, skal Kommissionen have alle de oplysninger stillet til rådighed, der er nødvendige for at kunne vurdere, om den pågældende statsstøtte vil resultere i et væsentligt tab af arbejdspladser andre steder i Fællesskabet, hvor der allerede er investeret i samme sektor.

51. Dette vil mere konkret sige, at der er risiko for, at statsstøtte, der gør det muligt at foretage investeringer, der øger produktionskapaciteten på markedet, kan influere negativt på produktion og investering i andre regioner i Fællesskabet. Dette er navnlig en risiko, hvis kapacitetsforøgelsen er større end markedets vækst, hvilket generelt vil være tilfældet med større investeringsprojekter, der opfylder andet kriterium i punkt 68 i retningslinjerne. Negative virkninger på samhandelen, dvs. nedsat økonomisk aktivitet i de regioner, støtten influerer på, kan tage form af tab af arbejdspladser på underleverandørniveau ⁽²⁾ og tab af posi-

tive eksterne effekter (f.eks. klyngeeffekten, videnafsmittning, uddannelse osv.).

4. AFVEJNING AF STØTTENS VIRKNINGER

52. Har Kommissionen konstateret, at regional investeringsstøtte til større investeringsprojekter er et nødvendigt incitament til investering i den pågældende region, foretager den en afvejning af de positive og de negative virkninger. Den overvejer i denne forbindelse nøje, hvilke virkninger støtten kan få på samhørigheden i Fællesskabet overordnet set. Kommissionen agter ikke at følge denne meddelelse slavisk, men vil foretage en samlet vurdering på basis af de forskellige kriteriers relative betydning. Intet enkeltlement vil få tillagt afgørende betydning i denne afvejningsproces, ligesom ingen kombination af elementer alene er nok til at sikre, at støtten opfylder kravene.

53. Kommissionen er af den opfattelse, at samhørigheden i Fællesskabet vil have større gavn af, at en investering placeres i en ringere stillet region (defineret ved et højere regionalstøtteloft) end i en bedre stillet region. Det vil således sige for så vidt angår scenario 2, hvor der skal gives dokumentation for en sammenligning med en alternativ placering, at en vurdering, hvori det konkluderes, at investeringen, hvis der ikke ydes støtte, ville blive placeret i en ringere stillet region (dvs. med flere regionale ulemper og et højere maksimum for regionalstøtteintensiteten) eller i en region, der skønnes at have samme regionale ulemper som målregionen (dvs. samme maksimum for regionalstøtteintensiteten), i den overordnede afvejningsproces vil være et negativt element, som næppe kan opvejes af eventuelle positive elementer, da dette ville være i modstrid med selve formålet med regionalstøtte. Omvendt gælder det, at de positive virkninger af regionalstøtte, der blot opvejer forskellene i nettoomkostninger i forhold til en investeringsplacering i en mere udviklet region (dvs. som opfylder både ovennævnte proportionalitetskrav og kravet om »positive virkninger« med hensyn til målsætning, formålstjenlighed og tilskyndelsesvirkning), normalt vil veje tungere i afvejningsprocessen end eventuelle negative virkninger på et alternativt placeringssted for en ny investering

54. Foreligger der pålidelig dokumentation for, at statsstøtte vil resultere i, at der andre steder i EU, hvor der allerede er investeret i samme sektor, vil opstå et væsentligt tab af arbejdspladser, dvs. arbejdspladser, som ellers sandsynligvis ville være blevet bevaret på mellemlangt sigt, vil der i afvejningsprocessen blive taget hensyn til de sociale og økonomiske virkninger på de pågældende steder.

55. Kommissionen afslutter den formelle undersøgelsesprocedure i artikel 6 i forordning (EF) nr. 659/1999 ved en beslutning på grundlag af artikel 7 i samme forordning.

⁽¹⁾ En større aktivitet og en bedre levestandard i det støttemodtagende område kan styrke efterspørgslen efter varer og serviceydelser fra andre dele af Fællesskabet.

⁽²⁾ Navnlig hvis de driver virksomhed på lokale markeder i regionen.

56. Kommissionen kan beslutte enten at godkende støtten, underkaste den betingelser, eller forbyde den ⁽¹⁾. Vedtager Kommissionen en betinget beslutning, jf. artikel 7, stk. 4, i nævnte forordning, kan den fastlægge vilkår, der begrænser en potentiel konkurrencefordrejning og sikrer støttens proportionalitet. Således kan den bl.a. nedsætte det anmeldte støttebeløb eller den anmeldte støtteintensitet til et niveau, der skønnes at være proportionalt og dermed foreneligt med det fælles marked.
-

⁽¹⁾ For så vidt angår støtte, der ydes på grundlag af en eksisterende regionalstøtteordning, bør det dog anføres, at medlemsstaterne fortsat har mulighed for at yde støtte af denne art op til et niveau svarende til det maksimumsbeløb, der ifølge de gældende regler kan ydes til investeringer med støtteberettigede omkostninger på 100 mio. EUR.