

## II

*(Meddelanden)*MEDDELANDEN FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER OCH  
ORGAN

## KOMMISSIONEN

**Meddelande från kommissionen – Kriterier vid bedömningen av förenligheten av statligt stöd för utbildning som omfattas av kravet på individuell anmälan**

(2009/C 188/01)

## 1. INLEDNING

1. Vid Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000 fastställdes det strategiska målet att Europeiska unionen skulle bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi. I slutsatserna från Lissabon betonades utbildningens centrala roll som det viktigaste instrumentet för att öka humankapitalet och dess inverkan på tillväxt, produktivitet och sysselsättning. Utbildning har vanligtvis positiva externa effekter för samhällen som helhet, eftersom den ökar reserven av kvalificerade arbetstagare som företagen kan anställa från och den förbättrar näringslivets konkurrenskraft och främjar ett kunskapsamhälle som har förmåga att utveckla sig i en mer innovativ riktning.
2. Företagen kan dock tillhandahålla en lägre utbildningsnivå än den socialt optimala om de anställda fritt kan byta arbetsgivare och andra företag då gynnas av att anställa personer som de förstnämnda företagen har utbildat. Detta gäller särskilt utbildning som inriktas på kompetens som är överförbar mellan företagen. Statligt stöd kan bidra till att skapa ytterligare incitament för arbetsgivare att tillhandahålla utbildning på en socialt önskvärd nivå.
3. I detta meddelande ges riktlinjer om de kriterier kommissionen kommer att tillämpa vid bedömningen av utbildningsstöd. Dessa riktlinjer är tänkta att ge insyn i hur kommissionen resonerar för att på så sätt skapa förutsägbarhet och rättssäkerhet. I enlighet med artikel 6.1 g i kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning) <sup>(1)</sup> kommer allt individuellt utbildningsstöd, oavsett om det beviljats för särskilda ändamål eller på grundval av en stödordning, att omfattas av dessa riktlinjer när dess bidragsekvivalent överstiger 2 miljoner euro per utbildningsprojekt.
4. De kriterier som anges i riktlinjerna kommer inte tillämpas mekaniskt. Nivån på kommissionens bedömning och den typ av uppgifter den kan tänkas begära kommer att stå i proportion till risken för snedvridning av konkurrensen. Bedömningens omfattning kommer att bero på typ av ärende.

## 2. STÖDETS POSITIVA EFFEKTER

## 2.1. Förekomsten av marknadsmisslyckanden

5. Kvalificerade arbetstagare bidrar till att öka företagets produktivitet och konkurrenskraft. Trots detta kan arbetsgivare och arbetstagare underinvestera i utbildning av ett flertal orsaker. Arbetstagare kan

<sup>(1)</sup> EUT L 214, 9.8.2008, s. 3. För särskilt utbildningsstöd till ett stort företag under tröskelvärdet på 2 miljoner euro kommer kommissionen i tillämpliga delar att tillämpa de principer som utvecklas i detta meddelande, fast på ett mindre detaljerat sätt.

begränsa sin investering i utbildning om de är riskovilliga, har ekonomiska svårigheter eller har svårt att kommunicera nivån på sina förvärvade kunskaper till framtida arbetsgivare.

6. Företagen kan avstå från att utbilda sin arbetskraft till den nivå som skulle vara optimal för samhället som helhet. Det beror på marknadsmisslyckanden kopplade till de positiva externa effekterna av utbildning och svårigheter i att tillgodogöra sig avkastningen om arbetstagarna fritt kan byta arbetsgivare. Företagen kan besluta att investera mindre i utbildning om de är rädda för att en anställd som har fått utbildning lämnar företaget innan det har fått tillbaka sin investering. Företagen kan vara motvilliga att ge sina anställda tillräcklig utbildning om den inte snabbt blir lönsam eller är ganska specifik för det berörda företags behov, eller om inte särskilda avtalsklausuler kan hindra den anställda som har fått utbildning från att lämna företaget innan utbildningskostnaderna har avskrivits eller (en del av) kostnaderna har återbetalats.
7. Underinvestering i utbildning kan till och med förekomma när företaget helt kan återvinna sin investering men dess fördel är mindre än fördelarna för samhället som helhet. Sådana positiva externa effekter av utbildning uppstår särskilt om utbildningen förbättrar överförbar kompetens, dvs. kompetens som kan användas i mer än ett företag. Särskild utbildning ger däremot bara produktivitetsvinster i ett specifikt företag och företagen kan lätt tillgodogöra sig den <sup>(1)</sup>. Möjligheten till positiva externa effekter av särskild utbildning är därmed mindre uttalad än möjligheten till externa effekter av allmän utbildning.
8. När företagen ådrar sig högre kostnader och inte har någon säkerhet vad gäller fördelarna med utbildning av arbetstagare med sämre förutsättningar eller funktionshinder <sup>(2)</sup> kan detta vara ett incitament till att ge dessa grupper mindre utbildning. Utbildning av arbetstagare med sämre förutsättningar eller funktionshinder kan dock vanligtvis förväntas ge positiva externa effekter för samhället som helhet <sup>(3)</sup>.
9. Medlemsstaterna bör kunna påvisa att det förekommer ett marknadsmisslyckande som berättigar stödet. Vid sin bedömning kommer kommissionen bland annat att ta hänsyn till följande:
  1. Typ av utbildning, dvs. om den är särskild eller allmän i den mening som avses i artikel 38 i förordning (EG) nr 800/2008; ett enda utbildningsprojekt kan omfatta både allmänna och särskilda delar. Allmän utbildning ger mer positiva externa effekter.
  2. Möjligheter till överföring av kompetens som förvärvats under utbildningen; ju mer överförbar kompetensen är desto högre är sannolikheten för positiva externa effekter. Utbildning anses ge överförbar kompetens om den t.ex.:
    - a) Organiserar gemensamt av flera företag som är oberoende av varandra, eller om den är öppen för anställda vid olika företag.
    - b) Attesteras, ger ett erkänt diplom eller valideras av offentliga myndigheter eller institutioner.
    - c) Riktas mot kategorier av anställda som kännetecknas av hög omsättning i företaget och i den berörda sektorn.
    - d) Värdefull för den anställde utöver dennes aktuella tjänst (framtida tjänster i ett annat företag, socialt eller ökad trivsel).
  3. Deltagare i utbildningen: att ta med arbetstagare med sämre förutsättningar eller med funktionshinder kan öka utbildningens positiva effekter.

<sup>(1)</sup> Externa effekter av allmän utbildning kan dock företagen tillgodogöra sig också genom särskilda klausuler i avtalen som kräver att den utbildade anställda stannar kvar i företaget under en fastställd tidsperiod efter det att denne fått denna utbildning.

<sup>(2)</sup> Arbetstagare med sämre förutsättningar och med funktionshinder definieras i artikel 2 i förordning (EG) nr 800/2008.

<sup>(3)</sup> Till exempel värdesätter samhället utbildning till unga och lågutbildade arbetstagare högre än ett företag gör på grund av en teoretisk eller reell lägre produktivitet.

## 2.2. Statligt stöd som ett lämpligt politiskt instrument

10. Statligt stöd är inte det enda politiska instrumentet som medlemsstaterna har tillgång till för att främja utbildning. Merparten av all utbildning ges genom utbildningssystemen (t.ex. universitet, skolor, yrkesutbildning som genomförs eller sponsras av statliga myndigheter). Utbildning kan också genomföras av enskilda, med eller utan stöd från sina arbetsgivare.
11. Om medlemsstaten har övervägt andra politiska alternativa åtgärder, men kan visa fördelarna med att använda ett selektivt instrument av typen statligt stöd för ett specifikt företag, anses den berörda åtgärden vara ett lämpligt instrument. Kommissionen tar särskild hänsyn till eventuella konsekvensbedömningar som medlemsstaten gjort av den föreslagna åtgärden.

## 2.3. Stimulansseffekt och stödets nödvändighet

12. Statligt stöd för utbildning måste leda till att stödmottagaren ändrar sitt beteende så att det leder till mer och/eller bättre utbildning än vad som skulle ha varit fallet utan stödet. Om en sådan ökning av kvantiteten eller kvaliteten av den planerade utbildningsverksamheten inte äger rum, anses inte stödet ha någon stimulansseffekt.
13. Stimulansseffekten fastställs genom en kontrafaktisk analys som jämför planerad utbildning med respektive utan stöd. De flesta arbetsgivare anser det nödvändigt att utbilda sin arbetskraft för att säkerställa att deras företag fungerar korrekt. Det kan inte förutsättas att statligt stöd för utbildning, framför allt särskild utbildning, alltid behövs.
14. Medlemsstaterna bör kunna påvisa för kommissionen att det förekommer en stimulansseffekt och stödets nödvändighet. För det första måste stödmottagaren ha lämnat en ansökan om stöd till den berörda medlemsstaten innan denne inleder utbildningsprojektet. Därefter måste medlemsstaten kunna påvisa att statligt stöd, jämfört med en situation utan stöd, leder till en ökning av storleken, kvaliteten, omfattningen eller av målgruppen för utbildningsprojektet. Den ytterligare mängd utbildning som erbjuds med stöd kan t.ex. visas genom ett större antal utbildningstimmar eller kurser, större antal deltagare, skifte från företagsspecifik utbildning till allmän utbildning eller ett ökat deltagande av arbetstagare med sämre förutsättningar eller med funktionshinder.
15. Vid sin bedömning tar kommissionen hänsyn till bland annat följande:
  - a) Stödmottagarens interna dokument om utbildningskostnader, budget, deltagare, innehåll och tidsplanering för två scenarion: utbildning med stöd och utbildning utan stöd.
  - b) Förekomsten av en rättslig skyldighet för arbetsgivare att erbjuda en viss typ av utbildning (t.ex. arbetsskydd): om det finns en sådan skyldighet drar kommissionen vanligtvis slutsatsen att det inte förekommer någon stimulansseffekt.
  - c) Det framlagda projektets trovärdighet, t.ex. genom att hänvisa till och jämföra det med föregående års utbildningsbudgetar.
  - d) Förbindelse mellan utbildningsprogrammet och stödmottagarens affärsverksamhet: ju närmare förbindelser, desto mindre sannolikt är det att det förekommer en stimulansseffekt. Det är t.ex. inte sannolikt att utbildning i samband med införandet av ny teknik i en specifik sektor får någon stimulansseffekt, eftersom företagen inte har något annat val än att utbilda sin arbetskraft i den teknik som nyligen har införts.

## 2.4. Stödets proportionalitet

16. Medlemsstaten måste kunna visa att stödet är nödvändigt och att stödbeloppet begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att nå syftet med stödet.

De stödberättigande kostnaderna ska beräknas i enlighet med artikel 39 i förordning (EG) nr 800/2008 och ska begränsas till de kostnader som uppstår från utbildningsverksamhet som inte skulle ha genomförts utan stöd.

Medlemsstaterna bör lämna bevis på att stödbeloppet inte överstiger den del av de stödberättigande kostnaderna som företaget inte kan återvinna <sup>(1)</sup>. Stödnivåerna får aldrig överstiga dem som fastställs i artikel 39 i förordning (EG) nr 800/2008 och kommer att tillämpas på de stödberättigande kostnaderna <sup>(2)</sup>.

### 3. STÖDETS NEGATIVA EFFEKTER

17. Om stödet står i proportion till syftet med det kommer dess negativa effekter sannolikt att bli begränsade och bedömningen av de negativa effekterna blir då inte nödvändig <sup>(3)</sup>. I vissa fall kan ett stöd, trots att det är nödvändigt och proportionerligt för att det berörda företaget ska öka mängden utbildning, emellertid leda till att stödmottagaren ändrar sitt beteende på ett sätt som påtagligt snedvrider konkurrensen. I sådana fall genomför kommissionen en ingående bedömning av snedvridningen av konkurrensen. Omfattningen på den snedvridning av konkurrensen som stödet förorsakar kan variera beroende på stödets kännetecken och de berörda marknaderna <sup>(4)</sup>.
18. Följande kännetecken hos stödet kan påverka sannolikheten för och omfattningen av snedvridning:
- Selektivitet.
  - Stödets storlek.
  - Upprepning av stödet och dess varaktighet.
  - Stödets effekter på företagets kostnader.
19. En stödordning för utbildning som används för att stimulera företag i allmänhet i en medlemsstat till att genomföra mer utbildning kommer till exempel sannolikt att få en annan effekt på marknaden än ett stort stödbelopp som ges till ett enskilt företag för att ge det möjlighet att öka sin utbildningsnivå. I det sistnämnda fallet kommer sannolikt konkurrensen att snedvridas mer påtagligt då stödmottagarens konkurrenter blir mindre konkurrenskraftiga <sup>(5)</sup>. Snedvridningen blir ännu större om utbildningskostnaderna i stödmottagarens verksamhet utgör en stor andel av de totala kostnaderna.
20. Vid bedömningen av marknadens egenskaper, som kan ge en mycket korrektare bild av stödets sannolika inverkan, kommer kommissionen bland annat att överväga:
- marknadens struktur, och
  - sektorns eller branschens egenskaper.
21. Marknadens struktur kommer att bedömas genom koncentrationen på marknaden, företagets storlek <sup>(6)</sup>, produktdifferentieringens omfattning <sup>(7)</sup>, hinder för att träda in på och ut från marknaden. Marknadsandelar och koncentrationsnivåer kommer att beräknas så snart den relevanta marknaden har definierats. Generellt gäller att ju färre företag det finns, desto större är deras marknadsandel och desto mindre konkurrens kan man förvänta sig <sup>(8)</sup>. Om den berörda marknaden är koncentrerad med höga inträdeshinder <sup>(9)</sup> och stödmottagaren är en dominerande aktör på den ökar sannolikheten för att konkurrenterna måste ändra sitt beteende till följd av stödet.

<sup>(1)</sup> Detta motsvarar den del av merkostnaderna för utbildningen som företaget inte kan återvinna genom att dra direkt fördel av den kompetens som dess anställda förvärvat under utbildningen.

<sup>(2)</sup> Se också aktuell beslutspraxis, t.ex. statligt stöd C 35/2007, utbildningsstöd Volvo Cars Gent, kommissionens beslut 2008/948/EG av den 23 juli 2008 om Tysklands åtgärder till förmån för DHL och flygplatsen Leipzig/Halle, (EUT L 346, 23.12.2008, s. 1) och kommissionens beslut 2007/612/EG av den 4 april 2007 om det statliga stöd C 14/06 som Belgien planerar att genomföra för General Motors Belgium i Antwerpen (EUT L 243, 18.9.2007, s. 71).

<sup>(3)</sup> Vidare, om arbetsmarknaden fungerade perfekt kan anställda alltid begära en högre lön för deras ökade kompetens till följd av den utbildning de fått och internalisera de positiva externa effekterna av utbildningen.

<sup>(4)</sup> Ett antal marknader kan påverkas av stödet, då stödets inverkan inte nödvändigtvis begränsas till de marknader där stödmottagaren är verksam, utan kan sträcka sig till andra marknader, som t.ex. insatsmarknader.

<sup>(5)</sup> Det bör dock påpekas att utbildningsstöd som ges till en hel sektor i en medlemsstat kan leda till snedvridning av handeln mellan medlemsstaterna.

<sup>(6)</sup> Företagets storlek kan uttryckas i såväl marknadsandelar som omsättning eller sysselsättning.

<sup>(7)</sup> Ju lägre nivå på produktdifferentieringen, desto större effekt får stödet på konkurrenternas vinster.

<sup>(8)</sup> Vissa marknader kan dock vara konkurrenskraftiga trots att de har få företag.

<sup>(9)</sup> Beviljandet av stöd kan dock ibland bidra till att företag kan ta sig över inträdeshindren och nya företag ges därmed möjlighet att träda in på en marknad

22. När kommissionen undersöker sektorns egenskaper kommer den att fästa avseende vid hur viktigt det är med utbildad arbetskraft för branschen, eventuell överkapacitet, om branschens marknader är växande, mogna eller på nedgång, konkurrenternas finansieringsstrategier för utbildning (statligt stöd, arbetstagare, arbetsgivare). Utbildningsstöd i en industri på nedgång kan t.ex. öka risken för en snedvridning av konkurrensen genom att det håller igång ett ineffektivt företag.
23. Utbildningsstöd kan i viss fall leda till snedvridningar av konkurrensen när det gäller inträde på eller utträde från marknaden, effekter på handelsflödena och risken för utträngning av investering i utbildning.

*Inträde på och utträde från marknaden*

24. På en konkurrenskraftig marknad säljer företagen produkter som är lönsamma. Genom att ändra på kostnaderna, ändrar statligt stöd lönsamheten och kan därmed påverka företagets beslut att producera en produkt eller inte. Ett statligt stöd som minskar löpande produktionskostnader såsom utbildning av arbetskraften skulle till exempel göra det mer lockande att träda in och möjliggöra för företag som annars har dåliga kommersiella utsikter att ta sig in på en marknad eller att introducera nya produkter till nackdel för mer effektiva konkurrenter.
25. Tillgången till statligt stöd kan också påverka ett företags beslut att lämna en marknad där det redan är verksamt. Statligt stöd för utbildning kan minska förlusternas storlek och göra det möjligt för företaget att finnas kvar på marknaden under längre tid, vilket kan innebära att andra mer effektiva företag som inte får stöd tvingas bort istället.

*Effekter på handelsflödena*

26. Statligt stöd för utbildning kan leda till att vissa territorier drar fördel av gynnsammare produktionsvillkor än andra. Det kan leda till att handelsflödena förskjuts mot de regioner där sådant stöd beviljas.

*Risken för utträngning av investering i utbildning*

27. Företagen måste investera i personalens utbildning för att överleva på marknaden och maximera sin lönsamhet. Det belopp som varje företag är redo att investera i utbildning beror också på hur mycket dess konkurrenter investerar. Företag som subventioneras av staten kan minska sin egen investering. Alternativt kan konkurrenterna reagera genom att minska sina egna utbildningskostnader om stödet leder till att stödmottagaren investerar mer. Om stödmottagarna eller deras konkurrenter spenderar mindre om de får stöd än om de inte får det för att nå samma målsättning trängs deras privata investering i utbildning av personalen undan av stödet.

#### 4. AVVÄGNING OCH BESLUT

28. Det sista steget i bedömningen är att utvärdera i vilken utsträckning stödets positiva effekter uppväger de negativa effekterna. Denna bedömning görs från fall till fall. För att göra en avvägning av de positiva och negativa effekterna bedömer kommissionen dem och gör en övergripande bedömning av deras inverkan på producenter och konsumenter på varje berörd marknad. Om det inte finns några tillgängliga kvantitativa uppgifter använder kommissionen kvalitativa uppgifter för att genomföra bedömningen.
29. Kommissionen kommer sannolikt att inta en positivare hållning och godtar därför en högre nivå av snedvridning av konkurrensen, om stödet är nödvändigt, välriktat och proportionerligt för att ett särskilt företag ska öka sin utbildningsverksamhet och när samhället gynnas mer av den extra utbildning som tillhandahålls än stödmottagaren.