

Meddelande från kommissionen – Kriterier vid bedömningen av förenligheten av statligt stöd för anställning av arbetstagare med sämre förutsättningar och med funktionshinder som omfattas av kravet på individuell anmälan

(2009/C 188/02)

1. INLEDNING

1. Att främja sysselsättning och social sammanhållning är en central målsättning för gemenskapens och medlemsstaternas ekonomiska och sociala politik. Arbetslösheten, och särskilt strukturell arbetslöshet, är fortfarande ett stort problem i vissa delar av gemenskapen, och vissa kategorier av arbetstagare har fortfarande svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Statligt stöd i form av subventioner för lönekostnader, där lönekostnader betyder det totala belopp som stödmottagaren faktiskt betalar för sysselsättningen i fråga, nämligen a) bruttolön före skatt och b) obligatoriska avgifter, till exempel sociala avgifter och c) kostnader för barntillsyn och vård av föräldrar (*lönesubventioner*) kan ge företagen ytterligare incitament att öka sina sysselsättningsnivåer av arbetstagare med sämre förutsättningar och arbetstagare med funktionshinder. Syftet med sådant stöd är att uppmuntra till rekrytering från de kategorier av arbetstagare som stödet avser.
2. I detta meddelande ges riktlinjer om de kriterier kommissionen kommer att tillämpa vid bedömningen av statligt stöd i form av lönesubventioner som ska anmälas individuellt i enlighet med artikel 6.1 h) och 6.1 i) 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)⁽¹⁾. Dessa riktlinjer är tänkta att ge insyn i hur kommissionen resonerar för att på så sätt skapa förutsägbarhet och rättssäkerhet.
3. Riktlinjerna ska tillämpas på statligt stöd i form av lönesubventioner för arbetstagare med sämre förutsättningar, arbetstagare med kraftigt sämre förutsättningar eller arbetstagare med funktionshinder enligt definitionerna i artikel 2.18, 2.19 och 2.20 i förordning (EG) nr 800/2008. Varje individuell stödåtgärd – oavsett om den beviljas för särskilda ändamål eller grundar sig på en stödordning – kommer att omfattas av dessa riktlinjer när dess bidragsekvivalent överstiger 5 miljoner EUR per företag och år för anställning av arbetstagare med sämre förutsättningar och arbetstagare med kraftigt sämre förutsättningar (i fortsättningen gemensamt benämnda "arbetstagare med sämre förutsättningar") och 10 miljoner EUR per företag och år för anställning av arbetstagare med funktionshinder⁽²⁾.
4. De kriterier som anges i riktlinjerna kommer inte att 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 beror på typen av ärende.

2. STÖDETS POSITIVA EFFEKTER

2.1 Förekomsten av ett mål i det gemensammas intresse

5. Vissa kategorier av arbetstagare har särskilt svårt att finna arbete, eftersom arbetsgivarna anser dem vara mindre produktiva eller har fördomar om dem. Det som upplevs som lägre produktivitet eller reell lägre produktivitet kan bero på en brist på färsk arbetslivserfarenhet (till exempel unga arbetstagare, långtidsarbetslösa) eller på ett permanent funktionshinder. På grund av deras upplevda eller reella lägre produktivitet kommer dessa arbetstagare sannolikt att uteslutas från arbetsmarknaden om inte arbetsgivarna erbjuder kompensation för anställningarna.
6. Det är socialt önskvärt att alla kategorier av arbetstagare integreras på arbetsmarknaden. Det innebär att en del av bruttonationalinkomsten kan omdistribueras till de kategorier av arbetstagare som berörs av åtgärden. Statligt stöd kan hjälpa arbetstagare med sämre förutsättningar och arbetstagare med

⁽¹⁾ EUT L 214, 9.8.2008, s. 3.

⁽²⁾ På grund av sin specifika natur kommer individuella stödåtgärder som tillämpas som kompensation för merkostnaderna för att anställa arbetstagare med funktionshinder och merkostnaderna för sociala företag vilkas bidragsekvivalent överstiger 10 miljoner EUR per företag och år att bedömas på grundval av artikel 87.3 c) i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. För särskilt stöd för anställning av arbetstagare med sämre förutsättningar som understiger 5 miljoner EUR och särskilt stöd för anställning av arbetstagare med funktionshinder som understiger 10 miljoner EUR kommer kommissionen i tillämpliga delar att tillämpa de principer som anges i dessa riktlinjer, om än på ett mindre detaljerat sätt.

funktionshinder att träda in på arbetsmarknaden eller stanna på arbetsmarknaden genom att täcka de merkostnader som uppstår till följd av deras upplevda eller reella lägre produktivitet.

7. Medlemsstaterna bör kunna visa att stödet behandlar ett mål i det gemensamma intresse. Vid sin bedömning tar kommissionen bland annat hänsyn till följande:
 - a) Antal och kategori av arbetstagare som omfattas av stödåtgärden.
 - b) Sysselsättningsgraden för de kategorier av arbetstagare som omfattas av stödåtgärden på nationell och/eller regional nivå och i de berörda företagen.
 - c) Arbetslöshetsgraden för de kategorier av arbetstagare som omfattas av stödåtgärden på nationell och/eller regional nivå.
 - d) Särskilt marginaliserade undergrupper inom de mer omfattande kategorierna av arbetstagare med sämre förutsättningar och med funktionshinder.

2.2 Statligt stöd är ett lämpligt politiskt instrument

8. Statligt stöd i form av lönesubventioner är inte det enda politiska instrument som medlemsstaterna har tillgång till för att främja anställning av arbetstagare med sämre förutsättningar och med funktionshinder. I själva verket kan medlemsstaterna använda allmänna stödåtgärder som en minskning av beskattningen på arbete och sociala kostnader, ökade investeringar i utbildning, åtgärder för att ge vägledning och rådgivning, bistånd och utbildning för arbetslösa och förbättringar i arbetslagstiftningen.
9. Om medlemsstaten har övervägt andra politiska alternativ, men kan visa kommissionen vilka fördelarna är med att använda ett selektivt instrument av typen statligt stöd för ett visst företag, anses den avsedda åtgärden vara ett lämpligt instrument. Kommissionen kommer särskilt att ta hänsyn till eventuella konsekvensbedömningar av den föreslagna åtgärden som medlemsstaten kan ha gjort.

2.3 Stödets stimulanseffekt och nödvändighet

10. Statligt stöd för anställning av arbetstagare med sämre förutsättningar och med funktionshinder måste leda till att stödmottagaren ändrar sitt beteende så att det leder till en nettoökning av antalet arbetstagare med sämre förutsättningar eller med funktionshinder i det berörda företaget. Nyligen rekryterade arbetstagare med sämre förutsättningar eller med funktionshinder bör bara tillsätta nyskapade tjänster eller tjänster som blivit lediga till följd av frivillig uppsägning, funktionshinder, ålderspension, frivillig arbetstidsminskning eller avsked på grund av försummelse. Tjänster som blivit vakanta på grund av friställningar ska inte tillsättas med subventionerade arbetstagare med sämre förutsättningar eller med funktionshinder. Statligt stöd kan således inte användas för att ersätta arbetstagare för vilka stödmottagaren inte längre mottar stöd och som därför har avskedats.
11. Medlemsstaterna bör kunna påvisa för kommissionen att det förekommer en stimulanseffekt och stödets nödvändighet. För det första måste stödmottagaren ha lämnat en ansökan om stöd till den berörda medlemsstaten innan arbetstagare från de berörda kategorierna anställs. Därefter måste medlemsstaten kunna påvisa att stödet betalas med avseende på en arbetstagare med sämre förutsättningar eller med funktionshinder, i ett företag där en rekrytering inte skulle ha ägt rum utan stödet.
12. Vid sin bedömning tar kommissionen bland annat hänsyn till följande:
 - a) Stödmottagarens interna dokument om lönekostnader för de kategorier arbetstagare som berörs och för två scenarion: med stöd och utan stöd.

- b) Befintliga eller tidigare lönesubventioner i det berörda företaget: kategorier och antal arbetstagare som omfattas av subventionerna.
- c) Årlig omsättning av de kategorier av arbetstagare som omfattas av stödåtgärden.

2.4 Stödets proportionalitet

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

Medlemsstaterna bör lämna bevis på att stödbeloppet inte överstiger merkostnaderna netto för att anställa de kategorier av arbetstagare som stödet avser jämfört med kostnaderna för att anställa arbetstagare som inte har sämre förutsättningar eller funktionshinder ⁽¹⁾.

Stödnivåerna får i inget fall överstiga dem som fastställs i artikel 40 ⁽²⁾ och 41 ⁽³⁾ i förordning (EG) nr 800/2008. De stödberättigande kostnaderna, för vilka stödnivåer gäller, måste beräknas i enlighet med artiklarna 40 ⁽⁴⁾ och 41 ⁽⁵⁾ i förordning (EG) nr 800/2008.

3. STÖDETS NEGATIVA EFFEKTER

14. 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. I vissa fall kan ett stöd, även när det är nödvändigt och proportionerligt för att ett givet företag ska öka antalet anställda netto av de kategorier arbetstagare som stödet avser, emellertid leda till att stödmottagaren ändrar sitt beteende så att det 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 utformning och egenskaperna hos de berörda marknaderna ⁽⁶⁾.
15. Följande inslag i utformningen av stödet kan påverka sannolikheten för och omfattningen av snedvridningen:
- a) Selektivitet.
 - b) Stödets storlek.
 - c) Uppreppning av stödet och dess varaktighet.
 - d) Stödets effekter på företagets kostnader.
16. En stödordning som används för att stimulera företag i allmänhet i en medlemsstat att anställa arbetstagare med sämre förutsättningar och med funktionshinder kommer till exempel sannolikt att få en annan effekt på marknaden än ett stort stödbelopp som ges ett enskilt företag för särskilda ändamål för att ge det möjlighet att öka sin anställning av en viss kategori av arbetstagare. I det sistnämnda fallet kommer sannolikt konkurrensen att snedvridas mer påtagligt då stödmottagarens konkurrenter blir mindre konkurrenskraftiga. Snedvridningen blir ännu större om lönekostnaderna i stödmottagarens verksamhet utgör en stor andel av de totala kostnaderna.

⁽¹⁾ I merkostnaderna netto tas hänsyn till de kostnader som motsvarar anställningen av de målriktade kategorierna av arbetstagare med sämre förutsättningar eller med funktionshinder (t.ex. på grund av lägre produktivitet) och de fördelar som stödmottagaren får från denna anställning (t.ex. en förbättrad image för företaget).

⁽²⁾ Stödnivån för arbetstagare med sämre förutsättningar får inte överstiga 50 % av de stödberättigande kostnaderna.

⁽³⁾ Stödnivån för arbetstagare med funktionshinder får inte överstiga 75 % av de stödberättigande kostnaderna.

⁽⁴⁾ För anställning av arbetstagare med sämre förutsättningar är de stödberättigande kostnaderna lönekostnaderna under en period om högst tolv månader efter rekryteringen. Om emellertid den aktuella arbetstagaren tillhör kategorin arbetstagare med kraftigt sämre förutsättningar är de stödberättigande kostnaderna lönekostnaderna under en period på högst 24 månader efter rekryteringen.

⁽⁵⁾ För anställning av arbetstagare med funktionshinder är de stödberättigande kostnaderna lönekostnaderna under hela den tid då arbetstagaren med funktionshinder är anställd.

⁽⁶⁾ Ett flertal marknader kan påverkas av stödet, eftersom stödets inverkan inte med nödvändighet begränsas till till de marknader där stödmottagaren är verksam utan kan sträcka sig till andra marknader som till exempel insatsvarumarknader.

17. Vid bedömningen av marknadens egenskaper, som kan ge en mycket korrektare bild av stödets sannolika inverkan, kommer kommissionen bland annat överväga följande:
- Marknadens struktur.
 - Sektorns eller branschens egenskaper.
 - Situationen på den nationella eller regionala arbetsmarknaden.
18. Marknadens struktur kommer att bedömas genom koncentrationen på marknaden, företagens storlek ⁽¹⁾, produktdifferentieringens omfattning ⁽²⁾, 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 ⁽³⁾. Om den berörda marknaden är koncentrerad med höga inträdes hinder ⁽⁴⁾ och stödmottagaren är en dominerande aktör på den ökar sannolikheten för att konkurrenterna måste ändra sitt beteende till följd av stödet.
19. Kommissionen kommer också att fästa avseende vid sektorns egenskaper, såsom eventuell överkapacitet och om branschens marknader är växande ⁽⁵⁾, mogna eller på nedgång. Förekomsten av överkapacitet eller mogna marknader i en bransch kan till exempel öka risken för att stöd leder till ineffektivitet och förskjutning av produktion bland företag som inte har subventionerade arbetstagare.
20. Slutligen kommer åtgärden i fråga att bedömas mot bakgrund av situationen på arbetsmarknaden, dvs. arbetslöshetsnivåer och sysselsättningsnivåer, lönenivåer och arbetslagstiftning.
21. Lönesubventioner leder i vissa fall till sådana snedvridningar av konkurrensen som diskuteras i punkterna 22–27.

Substitution och förskjutningseffekt

22. Substitutionseffekten avser en situation där tjänster som ges till en viss kategori av arbetstagare ersätter tjänster för andra kategorier. En lönesubvention som avser en särskild undergrupp av arbetstagare delar upp arbetskraften i subventionerade och icke-subventionerade arbetstagare och kan leda till att företagen ersätter icke-subventionerade arbetstagare med subventionerade arbetstagare. Detta inträffar på grund av att de relativa lönekostnaderna för subventionerade och icke-subventionerade arbetstagare ändras ⁽⁶⁾.
23. Eftersom företag som anställer subventionerade arbetstagare konkurrerar om varor och tjänster på samma marknader som de som inte anställer subventionerade arbetstagare, kan lönesubventionerna bidra till en minskning av arbetstillfällena på andra ställen inom näringslivet. Denna situation inträffar när ett företag med subventionerade arbetstagare ökar produktionen, men förskjuter produktionen bland företag som inte har subventionerade arbetstagare och resultatet blir att stödet tränger ut icke-subventionerad sysselsättning.

Inträde på och utträde från marknaden

24. Lönekostnaderna utgör en del av de normala driftskostnaderna för alla företag. Det är därför särskilt viktigt att stödet får en positiv effekt på sysselsättningen och inte bara gör det möjligt för företagen att minska de kostnader som de annars skulle ha fått bära. Lönesubventioner minskar de löpande produktionskostnaderna och gör därmed ett inträde mer attraktivt och gör det möjligt för företag med i övrigt dåliga kommersiella utsikter att träda in på en marknad eller införa nya produkter till nackdel för mer effektiva konkurrenter.

⁽¹⁾ Företagets storlek kan uttryckas i såväl marknadsandelar som omsättning eller sysselsättning.

⁽²⁾ Ju lägre nivå på produktdifferentieringen, desto större effekt får stödet på konkurrenternas vinster.

⁽³⁾ Vissa marknader kan dock vara konkurrenskraftiga trots att de har få företag.

⁽⁴⁾ Beviljandet av stöd kan dock ibland bidra till att företag tar sig över inträdeshindren och ger nya företag möjlighet att träda in på en marknad.

⁽⁵⁾ Förekomsten av växande marknader leder vanligtvis till att stödet får en mindre uttalad effekt på konkurrenterna.

⁽⁶⁾ Denna substitutionseffekt beror på efterfrågeelasticiteten på arbetskraft, både på subventionerade och icke-subventionerade arbetstagare.

25. Tillgången till statligt stöd kan också påverka ett företags beslut att lämna en marknad där det bedriver verksamhet. Lönesubventioner kan minska förlusternas storlek och göra det möjligt för ett företag att stanna kvar på marknaden under en längre tidsperiod, vilket kan innebära att andra mer effektiva företag som inte får stöd tvingas lämna marknaden.

Investeringsincitament

26. På de marknader där lönesubventioner beviljas uppmuntras inte företagen att konkurrera och kan minska sina investeringar och försök att öka effektivitet och innovation. Stödmottagaren kan komma att senareläggainförandet av nya mindre arbetsintensiva tekniker på grund av de ändrade relativa kostnaderna för arbetsintensiva och teknikintensiva produktionsmetoder. Tillverkare av konkurrerande eller kompletterande produkter kan också minska eller senarelägga sina investeringar. Följaktligen kommer den totala investeringsnivån i den berörda branschen att minska.

Effekter på handelsflödena

27. Lönesubventioner inom en särskild region kan leda till att vissa territorier drar fördel av gynnsammare produktionsvillkor än andra. Det kan leda till att handelsflödena förskjuts till de regioner där sådant stöd beviljas.

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 alla individuella stödåtgärder. 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 därför godta en högre nivå av snedvridning av konkurrensen om stödet är nödvändigt och välriktat för att nå stödets målsättning och om det begränsas till merkostnaderna netto för att kompensera för den lägre produktiviteten för den kategori arbetstagare som omfattas av åtgärden.
-