

Kommissionens meddelande om kriterier för en ingående bedömning av regionalstöd till stora investeringsprojekt

(2009/C 223/02)

1. INLEDNING

1.1. Allmänna regler för regionala stödåtgärder

1. I kommissionens riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007–2013 ⁽¹⁾ (nedan kallade riktlinjerna) klargörs kommissionens allmänna inställning vad gäller statligt regionalstöd. Enligt villkoren i riktlinjerna, och utan hinder av de negativa effekter som statligt regionalstöd kan ha på handel och konkurrens, kan kommissionen betrakta statligt stöd som förenligt med den gemensamma marknaden om det beviljas för att främja den ekonomiska utvecklingen i vissa mindre gynnade områden i Europeiska unionen.
2. I allmänhet tas i riktlinjerna hänsyn till hur allvarliga problemen är som påverkar utvecklingen i de berörda regionerna genom att man inför särskilda regionala stödåtgärder. Dessa högsta stödnivåer uppgår till mellan 10 % och 50 % av de stödberättigande kostnaderna, vilka främst grundas på de berörda regionernas BNP per capita, men ger också medlemsstaterna viss flexibilitet när det gäller att ta hänsyn till lokala villkor. De regionala stödåtgärderna för varje medlemsstat offentliggörs på webbplatsen Europa ⁽²⁾. Dessa graderade stödnivåer speglar i grunden den avvägning kommissionen måste göra mellan, å ena sidan, de positiva effekter som det regionala investeringsstödet kan få, särskilt när det gäller att främja sammanhållning genom att dra till sig investeringar till mindre gynnade områden och, å andra sidan, begränsningen av de potentiella negativa effekter som kan uppstå när sådant stöd ges till enskilda företag, exempelvis negativa effekter för andra ekonomiska aktörer och för regioner vars relativa konkurrensfördel minskar på motsvarande sätt.
3. Ett stort investeringsprojekt är en nyinvestering med stödberättigande kostnader som överstiger 50 miljoner EUR ⁽³⁾. Stora investeringsprojekt påverkas mindre av de nackdelar som kännetecknar mindre gynnade områden än investeringsprojekt av en mindre omfattning. Det finns en ökad risk för att handeln påverkas av stora investeringsprojekt och därmed en risk för en kraftigare snedvridning gentemot konkurrenter i andra regioner. Vid stora investeringar finns också en risk för att stödbeloppet i dessa projekt överstiger det minimum som krävs för att kompensera de regionala nackdelarna och att statligt stöd till dessa projekt kan ge upphov till snedvridande effekter (såsom ineffektiva lokaliseringar), till en ökad snedvridning av konkurrensen och, eftersom stöd innebär en kostsam överföring från skattebetalarna till stödmottagarna, till nettoförluster för välfärden, med andra ord att stödets kostnad är större än värdet av dess fördelar för konsumenter och producenter.

4. I riktlinjerna anges särskilda regler för regionalstöd till stora investeringsprojekt ⁽⁴⁾. I riktlinjerna föreskrivs att de regionala stödåtgärderna för dessa stora investeringsprojekt automatiskt och gradvist ska justeras nedåt för att begränsa snedvridningen av konkurrensen till en nivå som generellt kan antas uppvägas av de fördelar stödet ger i form av utveckling för de berörda regionerna ⁽⁵⁾.
5. Vidare ska medlemsstaterna göra en individuell anmälan av allt stöd som ges till investeringsprojekt om det föreslagna stödet överstiger det högsta tillåtna stödbelopp som kan beviljas för en investering med stödberättigande utgifter på 100 miljoner EUR enligt tillämpliga regler (träskelvärdet för anmälningar) ⁽⁶⁾. I dessa anmälda ärenden kontrollerar kommissionen särskilt stödnivåerna, förenligheten med de allmänna kriterierna i riktlinjerna och om den anmälda investeringen leder till en betydande ökning av produktionskapaciteten, samtidigt som den riktar sig till en underpresterande marknad eller t.o.m. en marknad på tillbakagång, eller gynnar företag med höga marknadsandelar.

1.2. Regionala stödåtgärder som omfattas av en ingående bedömning

6. Trots den automatiska nedtrappningen kan regionalstöd för stora investeringsprojekt som omfattar stora belopp i vissa fall ändå ha betydande påverkan på handeln och leda till påtagliga snedvridningar av konkurrensen. Av denna orsak var det tidigare kommissionens politik att inte bevilja stöd för stora investeringsprojekt som översteg följande gränsvärden ⁽⁷⁾:

— Stödmottagaren har mer än 25 % av försäljningen av berörda produkter på berörda marknader, eller

— den produktionskapacitet som skapas genom projektet motsvarar mer än 5 % av marknaden, medan den genomsnittliga årliga tillväxttakten på berörda marknader legat under den genomsnittliga årliga BNP-tillväxten inom EES.

⁽¹⁾ EUT C 54, 4.3.2006, s. 13.

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

⁽³⁾ Enligt definitionen i punkt 60 och fotnoterna 54 och 55 i riktlinjerna.

⁽⁴⁾ Se avsnitt 4.3 i riktlinjerna.

⁽⁵⁾ Se punkt 67 i riktlinjerna.

⁽⁶⁾ Se punkt 64 i riktlinjerna.

⁽⁷⁾ Se punkt 24 i de sektorsövergripande rambestämmelserna för regionalstöd till stora investeringsprojekt från 2002 (EGT C 70, 19.3.2002, s. 8, i den ändrade lydelsen i EUT C 263, 1.11.2003, s. 3).

7. I de nuvarande riktlinjerna har kommissionen valt en mer skraddarsydd strategi för att på ett så konkret sätt som möjligt kunna överväga sammanhållning och andra fördelar från dessa projekt. Dessa eventuella fördelar måste dock vägas mot de sannolika negativa effekterna på handel och konkurrens, som också bör identifieras på ett så konkret sätt som möjligt. I punkt 68 i riktlinjerna anges därför att kommissionen kommer att genomföra ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 88.2 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen för ärenden som överstiger gränsvärdena för anmälningar och som uppfyller ett eller båda villkoren i punkt 68 a och b i riktlinjerna (gränsvärdena för en ingående bedömning som är desamma som de gränsvärden som beskrivs i punkt 6 i detta meddelande). I dessa fall är syftet med det formella granskningsförfarandet att i detalj kontrollera "att stödet är nödvändigt för att skapa en stimulans effekt på investeringen och att fördelarna med stödåtgärden uppväger den snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstater som blir följden" ⁽¹⁾.
8. I fotnot 63 i riktlinjerna tillkännager kommissionen sin avsikt att "utarbета ytterligare vägledning om vilka kriterier den kommer att ta hänsyn till vid denna bedömning". På följande sidor ger kommissionen vägledning om vilken typ av information den kan tänkas kräva in, och vilken metodik den kommer att välja för åtgärder som ska detaljbedömas. I enlighet med handlingsplanen för statligt stöd ⁽²⁾ kommer kommissionen att genomföra en övergripande bedömning av stödet på grundval av dess positiva och negativa effekter för att avgöra om stödåtgärden kan godkännas i sin helhet.
9. Detaljbedömningen bör stå i proportion till de potentiella snedvridningar som stödet kan ge upphov till. Det innebär att bedömningens omfattning kommer att bero på typ av ärende. Det slags bevisföring och den nivå som krävs kommer också att bero på det enskilda ärendets egenskaper. Kommissionen kan bland annat, utan att frånga bestämmelserna som reglerar genomförandet av den formella granskningen enligt artiklarna 6 och 7 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget ⁽³⁾, uppmana medlemsstaterna att lämna oberoende studier som bekräftar uppgifterna i anmälan eller söka råd från andra ekonomiska aktörer som är verksamma på de relevanta marknaderna eller från experter inom regional utveckling. Vidare välkomnas synpunkter från berörda parter under den formella granskningen. Kommissionen kommer att fastställa de huvudfrågor där den söker råd vid inledningen av förfarandet.
10. Detta meddelande är avsett att säkra insyn och förutsägbarhet vid kommissionens beslutsfattande och lika behandling av medlemsstaterna. Kommissionen förbehåller sig möjligheten att ändra och se över dessa riktlinjer mot bakgrund av sina erfarenheter.

⁽¹⁾ Se punkt 68 i riktlinjerna.

⁽²⁾ Se punkterna 11 och 20 i handlingsplanen för statligt stöd (KOM[2005] 107 slutlig).

⁽³⁾ EGT L 83, 27.3.1999, s. 1.

2. STÖDETS POSITIVA EFFEKTER

2.1. Stödets syfte

11. Regionalstödet har en målsättning i det gemensamma intresse som återspeglar en en strävan till lika fördelning, nämligen att främja ekonomisk sammanhållning genom att bidra till att minska skillnaden mellan utvecklingsnivåerna inom gemenskapens olika regioner. I punkt 2 i riktlinjerna anges följande: "Genom att det statliga regionalstödet kompenserar för de nackdelar de mindre gynnade områdena lider av främjas den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i medlemsstaterna och i Europeiska unionen i dess helhet". I punkt 3 i riktlinjerna anges följande: "Statligt regionalt investeringsstöd har till syfte att stödja utvecklingen av mindre gynnade områden genom att främja investeringar och skapandet av sysselsättning. Sådant stöd gynnar utvidgning och diversifiering av den ekonomiska verksamhet som bedrivs av företag i de mindre gynnade områdena, särskilt genom att det främjar etablering av nya företag."
12. För de stora investeringsprojekt som uppfyller gränsvärdena för en ingående bedömning kommer medlemsstaterna att uppmanas att påvisa att stödet kommer att riktas för att uppfylla målet om likafördelning. Medlemsstaten kommer därför att behöva motivera investeringsprojektets bidrag till utvecklingen av den berörda regionen.
13. Även om regionalstöd i första hand syftar till att främja målen om likafördelning, såsom i fråga om ekonomisk sammanhållning, kan regionalstöd också användas för att lösa frågor som gäller marknadsmisslyckanden. Regionala nackdelar kan kopplas till marknadsmisslyckanden som ofullständig information, samordningsproblem, svårigheter för stödmottagaren att tillgodogöra sig investeringar i kollektiva nyttigheter eller externa effekter från investeringar. När ett regionalstöd, förutom syftet med likafördelning, försöker komma till rätta med effektivitetsproblem, kommer stödets övergripande positiva effekt att betraktas som större.
14. Följande icke uttömmande förteckning över indikativa kriterier kan användas för att påvisa stödets regionala bidrag, i den utsträckning det drar till sig ytterligare investeringar och verksamhet till regionen. Dessa positiva effekter till följd av stödet kan vara både direkta (det skapar t.ex. arbetstillfällen) och indirekta (t.ex. lokal innovation).

— Antalet direkta arbetstillfällen som skapas genom investeringen är en viktig indikator på bidraget till den regionala utvecklingen. Hänsyn ska också tas till kvaliteten på de arbetstillfällen som skapas och den kompetensnivå som krävs.

- Ett ännu större antal nya arbetstillfällen kan skapas i det lokala nätverket av (under-)leverantörer, vilket bidrar till att bättre integrera investeringen i den berörda regionen och säkerställa mer omfattande spillovereffekter. Hänsyn kommer därför också att tas till det antal indirekta arbetstillfällen som skapas.
 - Ett åtagande från stödmottagaren om att inleda vittomfattande utbildningsverksamhet för att förbättra arbetsstyrkans kompetens (allmän och särskild) kommer att betraktas som en faktor som bidrar till regional utveckling. Tonvikt kommer att läggas på utbildning som förbättrar kunskaperna och anställningsbarheten för anställda utanför företaget. Allmän eller särskild utbildning för vilken utbildningsstöd har godkänts kommer inte att räknas som en positiv effekt till följd av regionalstödet för att undvika att det räknas dubbelt.
 - Externa stordriftsfördelar eller andra fördelar från en regional utvecklingssynvinkel kan uppstå till följd av närhet (klustereffekt). Kluster eller en anhopning av företag inom samma bransch gör det möjligt för individuella anläggningar att specialisera sig mer, vilket leder till ökad effektivitet. Fysisk närhet underlättar utbytet av information, idéer och kunskap mellan företag. En koncentration av ekonomisk verksamhet drar till sig många arbetssökande, vilket säkerställer att företagen får tillgång till en stor grupp av anställda med olika kompetenser. Tillgång till rättsliga och kommersiella tjänster garanteras, vilket ökar produktiviteten. I allmänhet kan en koncentration av ekonomiska verksamheter igen dra till sig andra investeringar som i sin tur ökar de positiva spillovereffekterna (självförstärkande process).
 - I investeringarna ingår teknisk kunskap som kan utgöra en källa till en omfattande tekniköverföring (spillovereffekter i form av kunskaper). Det är mer sannolikt att tekniköverföring till den mottagande regionen äger rum när investeringar görs i teknikintensiva branscher. Nivån och selektiviteten på kunskapsspridningen är också viktig i detta avseende.
 - Projektets bidrag till regionens förmåga att skapa ny teknik genom lokal innovation kan också komma att övervägas. Den nya produktionsanläggningens samarbete med lokala högre utbildningsinstitutioner kan betraktas som positiv i detta avseende.
 - Investeringens varaktighet och eventuella framtida uppföljningsinvesteringar utgör en indikation på att ett företags engagemang i regionen är hållbart.
15. Medlemsstaterna uppmanas särskilt att förlita sig på utvärderingar från tidigare statliga stödordningar eller stödåtgärder, konsekvensbedömningar som utförts av de beviljande myndigheterna, expertutlåtanden och andra eventuella studier relaterade till det investeringsprojekt som håller på att bedömas. Stödmottagarens affärsplan kan ge information om antal arbetstillfällen som skapats, lön som betalats (ökning i hushållssparandet som en spillovereffekt), försäljningsvolym från lokala producenter, omsättning som investeringen genererat och som regionen eventuellt gynns av genom ytterligare skatteintäkter.
16. Om så är lämpligt ska också övervägas hur det planerade investeringsprojektet förhåller sig till den nationella strategiska referensramen, liksom förhållandet mellan projektet och de verksamhetsprogram som samfinansieras med strukturfonderna. I detta avseende kan kommissionen komma att ta särskild hänsyn till eventuella kommissionsbeslut avseende stödåtgärden mot bakgrund av bedömningen av större projekt som ingår i strukturfonderna eller Sammanhållningsfonden ⁽¹⁾. Ett sådant beslut baseras bland annat på en "kostnads-nyttoanalys, inbegripet en riskbedömning och den förväntade effekten på den berörda sektorn och på den socioekonomiska situationen i medlemsstaten och/eller i regionen samt om möjligt och vid behov i andra regioner i gemenskapen."
- ### 2.2. Instrumentets lämplighet
17. Statligt stöd i form av investeringsstöd är inte det enda politiska instrumentet som medlemsstaterna har tillgång till för att stödja investeringar och skapandet av arbetstillfällen i mindre gynnade områden. Medlemsstaterna kan använda allmänna stödåtgärder som infrastrukturutveckling, ökad kvalitet på utbildning och träning, eller förbättringar i den allmänna affärsmiljön.
18. Om medlemsstaten har övervägt andra politiska alternativa åtgärder, men visar kommissionen vilka fördelarna är med att använda ett selektivt instrument av typen statligt stöd för ett specifikt företag, anses åtgärden vara ett lämpligt instrument. Kommissionen kommer särskilt att ta hänsyn till eventuella konsekvensbedömningar som medlemsstaten gjort av den föreslagna åtgärden.
- ### 2.3. Stimulans effekt
19. Ett av de viktigaste inslagen i den ingående bedömningen av regionalstöd till stora investeringsprojekt är att bedöma stödåtgärdens stimulans effekt. Kommissionen kommer att bedöma om det föreslagna stödet är nödvändigt för att producera "en stimulans effekt som uppmuntrar till investeringar som annars inte hade gjorts i stödområdena" ⁽²⁾. Denna bedömning kommer att genomföras på två nivåer: i första hand på en allmän förfarandenivå och i andra hand på en mer detaljerad ekonomisk nivå.
- ⁽¹⁾ Se avsnitt 2 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 25).
- ⁽²⁾ Se punkt 38 i riktlinjerna.

20. I punkt 38 i riktlinjerna finns allmänna kriterier för att göra en formell bedömning av regionalstödet stimulansseffekt. Dessa kriterier tillämpas på alla regionalstöd, inte bara regionalstöd för stora investeringsprojekt.
21. När det gäller regionalstöd till stora investeringsprojekt som omfattas av detta meddelande kommer kommissionen att kontrollera i detalj "att stödet är nödvändigt för att skapa en stimulansseffekt på investeringen" ⁽¹⁾. Syftet med denna detaljbedömning är att avgöra om stödet faktiskt bidrar till att ändra stödmottagarens beteende, så att denne genomför (ytterligare) investeringar i den berörda stödregionen. Det finns många giltiga skäl för ett företag att lokalisera sig i en viss region, även om inget stöd beviljas.
22. Med hänsyn tagen till målet om likafördelning som härrör från sammanhållningspolitiken och i den omfattning stödet bidrar till att uppnå detta mål kan en stimulansseffekt bevisas genom två möjliga scenarion:
1. Stödet ger ett incitament att fatta ett positivt investeringsbeslut då en investering som annars inte skulle vara lönsam för företaget någonstans kan genomföras i en stödberättigad region ⁽²⁾.
 2. Stödet ger ett incitament att välja att lokalisera en planerad investering i den relevanta regionen istället för någon annanstans, eftersom det uppväger för de nackdelar och kostnader netto som är kopplade till en lokalisering i en stödberättigad region.
23. Medlemsstaten bör för kommissionen kunna påvisa förekomsten av en stimulansseffekt av stödet. Den måste kunna lämna tydliga bevis på att stödet faktiskt påverkar valet av investering eller lokalisering. Medlemsstaten måste kunna specificera vilket scenario som gäller. För att möjliggöra en omfattande bedömning måste medlemsstaten inte bara lämna information avseende det projekt som stöds, utan också en omfattande beskrivning av det kontrafaktiska scenariot, enligt vilket inget stöd beviljas av medlemsstaten till stödmottagaren.
24. Enligt scenario 1 kan medlemsstaten lämna belägg för stödets stimulansseffekt genom att lämna handlingar från företaget som visar att investeringen inte skulle vara lönsam utan stödet och att ingen annan lokalisering än den berörda stödberättigade regionen kan komma att övervägas.
25. Enligt scenario 2 kan medlemsstaten lämna belägg för stödets stimulansseffekt genom att lämna handlingar från företaget som visar att en jämförelse har gjorts mellan kostnader och intäkter till följd av lokaliseringen i den berörda stödberättigade regionen i förhållande till en alternativ region. Kommissionen måste dock anse sådana komparativa scenarion som realistiska.
26. Medlemsstaterna uppmanas särskilt att förlita sig på riskbedömningar (inklusive bedömningen av lokaliseringsspecifika risker), finansiella rapporter, interna affärsplaner, expertutlåtanden och andra studier relaterade till det investeringsprojekt som håller på att bedömas. Handlingar som innehåller information om efterfrågeprognoser, kostnadsprognoser, finansiella prognoser, handlingar som läggs fram för en investeringskommitté och som utformar olika investeringsscenarion eller handlingar som lämnas till finansmarknaderna kan bidra till att kontrollera stimulansseffekten.
27. I detta sammanhang, och särskilt vad gäller scenario 1, kan lönsamhetsnivån utvärderas med hänvisning till metoder som är sedvanlig praxis i den berörda branschen, och som kan inkludera följande: metoder för att utvärdera projektets nettonuvärde (NPV), internränta (IRR) eller räntabilitet på sysselsatt kapital (ROCE).
28. Om stödet inte ändrar stödmottagarens beteende genom att stimulera (ytterligare) investeringar i den berörda stödberättigade regionen, utblir den stimulansseffekt som krävs för att nå det regionala målet. Om stimulansseffekten uteblir kan stödet betraktas som pengar som företaget får gratis. I en ingående bedömning av regionalstöd till stora investeringsprojekt kommer därför stöd inte att godkännas i fall som tyder på att samma investering skulle ha gjorts i regionen också utan stöd.

2.4. Stödets proportionalitet

29. För att regionalstödet ska vara proportionerligt måste stödbeloppet och stödnivån begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att investeringen ska göras i den stödberättigade regionen.
30. I riktlinjerna garanteras generellt att regionalstödet står i proportion till hur allvarliga problemen är i de stödberättigade regionerna genom att man tillämpar regionala stödtag i allmänhet och en automatiskt, gradvis nedtrappning av dessa regionala stödtag för stora investeringsprojekt (se punkterna 1 och 3).

⁽¹⁾ Se punkt 68 i riktlinjerna.

⁽²⁾ Dessa investeringar kan skapa villkor som möjliggör ytterligare investeringar som kan överleva utan ytterligare stöd.

31. För regionala stödärenden som kräver en ingående bedömning krävs en mer detaljerad kontroll av denna allmänna proportionalitetsprincip som finns i riktlinjerna.
32. I scenario 1, för ett investeringsincitament, kommer stödet i allmänhet att anses vara proportionerligt om räntabiliteten, på grund av stödet, ligger i linje med den normala avkastning som företaget använder i andra investeringsprojekt, med företagens kapitalkostnader som helhet eller med en avkastning som är vanligt förekommande i den berörda branschen.
33. I scenario 2, för ett lokaliseringsincitament, kommer stödet i allmänhet att anses vara proportionerligt om det motsvarar skillnaden mellan nettokostnaderna för det stödmottagande företaget att investera i den stödberättigande regionen och nettokostnaderna för att investera i alternativa regioner. Hänsyn måste tas till samtliga dessa kostnader och intäkter, som bland annat inkluderar administrativa kostnader, transportkostnader, utbildningskostnader som inte omfattas av utbildningsstöd och också löneskillnader.
34. I sista hand leder dessa nettokostnader, som anses vara relaterade till de regionala nackdelarna, till att investeringen får en lägre lönsamhet. Av denna orsak kan de beräkningar som används för att bedöma stimulans-effekten också användas för att bedöma om stödet är proportionerligt.
35. Medlemsstaterna bör kunna påvisa proportionaliteten på grundval av lämpliga handlingar, som de som nämns i punkt 26.
36. Inte i något fall får stödnivån överstiga de regionala stöd-taken korrigerade genom den nedtrappningsmekanism som anges i riktlinjerna.
37. För att bedöma marknadsandelar och potentiell överkapacitet på en marknad med strukturell nedgång behöver kommissionen definiera den relevanta produktmarknaden och den geografiska marknaden. Vanligtvis⁽¹⁾ har de relevanta marknaderna redan definierats för regionalstödsåtgärder som omfattas av en ingående bedömning.
38. Två viktiga indikatorer på potentiella negativa effekter till följd av stödet har redan identifierats i punkt 68 i riktlinjerna, nämligen höga marknadsandelar och potentiell överkapacitet på en marknad på strukturell tillbakagång. De är kopplade till två teorier om skada i konkurrenssammanhang, genom skapandet av marknadsinflytande respektive genom skapandet eller upprätthållandet av ineffektiva marknadsstrukturer. En första mätning av dessa två indikatorer kommer redan att ha gjorts innan granskningsförfarandet inleds. För att alla inslag ska tas med i den slutliga avvägningen kommer bedömningen av de två indikatorerna att förfinas vid den ingående bedömningen. En tredje indikator på potentiella negativa effekter till följd av stödet som kommer att bedömas ingående är stödets påverkan på handeln. Även om dessa tre indikatorer anses utgöra de viktigaste negativa effekterna som potentiellt följer av regionalstöd till ett stort investeringsprojekt utesluter inte kommissionen att andra indikatorer också kan vara relevanta i särskilda fall.
39. Kommissionen kommer att lägga särskild vikt vid de negativa effekter som är kopplade till begreppet marknadsinflytande och överkapacitet i ärenden där stödet ger ett incitament till ändring av investeringsbeslutet, så att ingen investering skulle ha gjorts utan stöd (scenario 1, stimulans-effekten).
40. Om det av den kontrafaktiska analysen framgår att investeringen skulle ha gjorts även utan stöd, fast eventuellt på en annan ort (scenario 2) och om stödet är proportionerligt, skulle eventuella indikationer på snedvridning, som en hög marknadsandel och en kapacitetsökning på en underpressterande marknad, i princip vara desamma oberoende av stödet.

3.1. Risken för utträngning av privata investerare

3.1.1. Marknadsinflytande

3. STÖDETS NEGATIVA EFFEKTER

37. För att bedöma marknadsandelar och potentiell överkapacitet på en marknad med strukturell nedgång behöver kommissionen definiera den relevanta produktmarknaden och den geografiska marknaden. Vanligtvis⁽¹⁾ har de relevanta marknaderna redan definierats för regionalstödsåtgärder som omfattas av en ingående bedömning.
- (1) Om tvivel kvarstår vad gäller den lämpliga definitionen på de relevanta marknaderna kommer kommissionen att fastställa dessa i beslutet om att inleda det formella granskningsförfarandet i enlighet med artikel 88.2 i fördraget.
41. När företagen fastställer sina optimala investeringsnivåer på marknader med ett begränsat antal marknadsaktörer (en situation som är vanligt förekommande vid stora investeringsprojekt) tar varje företag hänsyn till de investeringar som deras konkurrenter har gjort. Om ett stöd leder till att ett specifikt företag investerar mer, kan konkurrenterna reagera med att minska sina egna utgifter i det området. Stödet leder i så fall till en utträngning av privata investerare. Om detta i sin tur leder till att dessa konkurrenter försvagas eller måste träda ut från marknaden snedvrider stödet konkurrensen. Enligt vad som anges i punkt 38 görs det skillnad i riktlinjerna mellan ärenden där stödmottagaren har marknadsinflytande och ärenden där stödet leder till en betydande kapacitetsökning på en marknad i nedgång.
42. Generellt är det mer sannolikt att ett stöd till en stödmottagare på en koncentrerad marknad snedvrider konkurrensen, eftersom varje företags beslut sannolikt påverkar dess

konkurrenter mer direkt. Det gäller särskilt om en dominerande marknadsaktör får motta subventioner. Om stödet leder till att stödmottagaren kan behålla eller öka sitt marknadsinflytande⁽¹⁾ kan regionalstöd för stora investeringsprojekt få en avskräckande effekt på konkurrenternas investeringsbeslut och ge upphov till snedvridningar av konkurrensen. Eftersom det skulle vara till skada för konsumenterna vill kommissionen begränsa statligt stöd till företag med marknadsinflytande.

43. För alla regionala stödärenden som utlöser gränsvärden för anmälningar (punkt 64 i riktlinjerna), måste kommissionen bedöma (punkt 68 a i riktlinjerna) stödmottagarens (eller den företagsgrupp den tillhör) andel av försäljningen av berörda produkter på relevanta produktmarknader och geografiska marknader. Marknadsandelarna ger dock bara en preliminär indikation på eventuella problem. I en ingående bedömning tar kommissionen därför hänsyn till andra faktorer där det är relevant, som exempelvis inkluderar marknadsstrukturen genom att verifiera koncentrationen på marknaden⁽²⁾, eventuella inträdeshinder⁽³⁾, köparstyrka⁽⁴⁾ och utträdeshinder.

44. Kommissionen kommer att ta hänsyn till marknadsandelarna och andra relaterade faktorer före och efter investeringen (vanligtvis året före det att investeringen inleds och året efter det att full produktion har uppnåtts). När negativa effekter bedöms i detalj tar kommissionen hänsyn till att merparten av de stora investeringsprojekten har en mycket längre varaktighet än vissa andra investeringsprojekt som genomförs under en relativt kort tidsperiod på ett eller två år. I de flesta fall är det därför nödvändigt med långsiktiga bedömningar av marknadsutvecklingen. Kommissionen medger dock det faktum att dessa långsiktiga bedömningar är mer hypotetiska, särskilt i fallet med volatila marknader eller marknader som genomgår snabba tekniska förändringar. Desto mer långsiktig och därmed mer hypotetisk bedömningen är, desto mindre vikt kommer att läggas vid marknadsinflytandets eventuella negativa effekt eller vid ett eventuellt utestängande beteende.

⁽¹⁾ Med marknadsinflytande avses makten att påverka marknadspriserna, produktionen, utbudet eller kvaliteten på varor och tjänster, eller andra konkurrensparametrar på marknaden under en längre period.

⁽²⁾ För detta ändamål kan kommissionen överväga att använda Herfindahl-Hirschman indexet (HHI). Detta index ger ett underlag vid bedömningen av marknadsstrukturen. På en marknad med ett fåtal marknadsaktörer där flera av dem har en relativt hög marknadsandel, kan en hög marknadsandel för stödmottagaren leda till mindre konkurrensfarhågor.

⁽³⁾ Dessa inträdeshinder inkluderar rättsliga hinder (särskilt immateriell äganderätt), stordriftsfördelar, hinder för tillgång till nätverk och infrastruktur. När stödet avser en marknad där stödmottagaren har en dominerande ställning, kan eventuella inträdeshinder förvärra stödmottagarens potentiella marknadsinflytande och därmed marknadsinflytandets eventuella negativa effekter.

⁽⁴⁾ Om det finns starka köpare på marknaden är det mindre sannolikt att en stödmottagare kan höja priserna gentemot de starka köparna.

3.1.2. Skapandet eller bibehållandet av ineffektiva marknadsstrukturer

45. Det är ett tecken på effektiv konkurrens om ineffektiva företag tvingas att träda ut från en marknad. På lång sikt främjar denna process tekniska framsteg och en effektiv användning av knappa resurser i en ekonomi. En betydande kapacitetsökning till följd av statligt stöd på en underpresterande marknad kan leda till en otillbörlig snedvridning av konkurrensen, då den överkapacitet som skapats kan leda till pressade vinstmarginaler och en minskning av konkurrenternas kapacitet eller till ett utträde från marknaden. Det kan leda till en situation där konkurrenter som annars skulle ha kunnat fortsätta tvingas ut från marknaden till följd av statligt stöd. Det kan också förhindra företag med låga kostnader från att träda in på marknaden och försvaga konkurrenternas incitament till innovation. Det leder till ineffektiva marknadsstrukturer som också är till skada för konsumenterna på lång sikt.

46. För att utvärdera om stödet kan användas till att skapa eller bibehålla ineffektiva marknadsstrukturer, som påpekas ovan, kommer kommissionen att ta hänsyn till den ytterligare produktionskapacitet som skapas genom projekten och om marknaden underpresterar⁽⁵⁾. Enligt riktlinjerna anses ytterligare kapacitet bara som problematisk om den skapas på en underpresterande marknad och om den ytterligare kapaciteten är högre än fem procentandelar av den berörda marknaden.

47. Eftersomkapacitet som skapas på en marknad som definitivt är på tillbakagång vanligtvis blir mer snedvridande för konkurrensen än kapacitet som skapas på en marknad med relativ tillbakagång skiljer kommissionen mellan ärenden där den relevanta marknaden på lång sikt är på strukturell tillbakagång (dvs. visar en negativ tillväxttakt) och ärenden där den relevanta marknaden är på relativ tillbakagång (dvs. visar en positiv tillväxttakt, men överstiger inte en referenstillväxttakt [se punkt 48]). När den kapacitet som skapas genom projektet äger rum på en marknad som strukturellt befinner sig på absolut nedgång anser kommissionen det som ett negativt inslag i avvägningstestet som med all sannolikhet inte kommer att uppvägas av något positivt inslag. Den långsiktiga fördelen för den berörda regionen är också mer tvivelaktig i ett sådant ärende.

48. Underprestation på marknaden mäts vanligtvis i förhållande till BNP-tillväxten inom EES under de senaste fem åren innan projektet inleddes (referenstillväxt). Det är lättare att få tillgång till uppgifter om tidigare resultat och dessa är mindre hypotetiska än framtidsprognoser. Vid den ingående bedömningen kan kommissionen dock ta hänsyn till

⁽⁵⁾ En marknad anses "underprestera" om dess genomsnittliga årliga tillväxt under referensperioden inte överstiger BNP-tillväxten inom EES.

framtida trender, eftersom effekten av kapacitetsökningen kommer att visa sig under de år som följer på investeringen. Indikatorer kan utgöras av förväntad framtida tillväxt på den berörda marknaden och de förväntade kapacitetsutnyttjandegraderna, samt kapacitetsökningens sannolika påverkan på konkurrenter genom dess effekter på priser och vinstmarginaler.

49. Erfarenheterna visar också att i vissa fall kan den berörda produktens tillväxt på EES-marknaden visa sig vara ett olämpligt referensvärde för att bedöma stödets effekter, särskilt om marknaden är världsomfattande och det bara finns en begränsad produktion eller konsumtion av de berörda produkterna inom EES. I dessa fall antar kommissionen ett vidare perspektiv på stödets effekt på marknadsstrukturerna, särskilt med avseende på dess potential att utestänga producenter inom EES.

3.2. Negativa effekter på handeln

50. I punkt 2 i riktlinjerna förklaras att regionalstödet geografska begränsning leder till att det skiljer sig från andra former av branschövergripande stöd. En särskild egenskap hos regionalstödet är att det är avsett att påverka det val som investerarna gör när det gäller var investeringsprojektet ska lokaliseras. När regionalstödet uppväger de ytterligare kostnader som härrör från de regionala nackdelarna och stödjer ytterligare investeringar i stödområdena, bidrar det inte bara till utveckling av regionen, utan också till sammanhållning och gynnar sammantaget hela gemenskapen⁽¹⁾. I riktlinjerna och de regionala stödkartorna medges och begränsas redan regionalstödet potentiella negativa lokaliseringseffekter genom att det på ett uttömmande sätt fastställs vilka områden som är berättigade att bevilja regionalstöd, med hänsyn tagen till likafördelning och målen med sammanhållningspolitiken samt de berättigade stödnivåerna. Stöd får inte beviljas för att dra till sig investeringar utanför dessa områden. Vid bedömningen av stora investeringsprojekt enligt denna vägledning bör kommissionen förfoga över alla upplysningar som krävs för att överväga om statligt stöd skulle kunna leda till en betydande förlust av arbetstillfällen inom befintliga lokaliseringar i gemenskapen.
51. Mer konkret finns det en risk för att produktion eller investeringar i andra regioner inom gemenskapen kan påverkas negativt när statligt stöd ger möjlighet till investeringar som ökar produktionskapaciteten på en marknad. Det är särskilt sannolikt om kapacitetsökningen överstiger marknadstillväxten, vilket generellt blir fallet vid stora investeringsprojekt som uppfyller det andra kriteriet i punkt 68 i riktlinjerna. De negativa effekterna på handeln, som motsvarar den näringsverksamhet som förloras i de regioner som påverkas av stödet, kan bli kännbara genom förlust

av arbetstillfällen på de berörda marknaderna samt på underleverantörsnivå⁽²⁾, och leda till förlorade positiva externa effekter (som t.ex. klustereffekt, spillovereffekter i form av kunskap, utbildning och träning).

4. AVVÄGNING AV STÖDETS EFFEKTER

52. Efter att ha fastställt att stödet är nödvändigt som ett incitament för att genomföra investeringen i den berörda regionen gör kommissionen en avvägning av de positiva effekterna av det regionala investeringsstödet för ett stort investeringsprojekt gentemot dess negativa effekter. De övergripande effekterna av stödet vad gäller sammanhållningen inom gemenskapen kommer att prövas noga. Kommissionen kommer inte mekaniskt att använda de kriterier som fastställs i detta meddelande, utan att göra en övergripande bedömning av deras relativa betydelse. Ingen faktor är avgörande i sig vid avvägningen, och inte heller kan en viss grupp av dem betraktas som tillräcklig för att säkerställa att en åtgärd är förenlig.
53. Kommissionen anser att det är mer fördelaktigt för sammanhållningen inom gemenskapen att en investering dras till en fattigare region (som definieras av det högre regionala stödtaket) än om samma investering lokaliseras till en mer gynnad region. Enligt scenario 2, där bevis måste lämnas på en alternativ lokalisering, kommer en bedömning som visar att utan stöd skulle investeringen ha lokaliserats till en fattigare region (mer regionala nackdelar – högre högsta tillåtna regionala stödnivå) eller till en region som anses ha samma regionala nackdelar som målregionen (samma högsta regionala stödnivå) att utgöra ett negativt inslag i det övergripande avvägningstestet som sannolikt inte kommer att uppvägas av några positiva inslag, eftersom det strider mot själva logiken med regionalstöd. Under avvägningstestet kommer, å andra sidan, vanligtvis regionalstödet positiva effekter som enbart kompenserar skillnaden i nettokostnader i förhållande till en mer utvecklad alternativ investeringslokalisering (och som därmed uppfyller proportionalitetstestet ovan, utöver kravet på "positiva effekter" som målsättning, lämplighet och stimulanseffekt) att anses uppväga eventuella negativa effekter när det gäller den alternativa lokaliseringen vid nya investeringar.
54. När det finns trovärdiga belegg för att det statliga stödet skulle leda till betydande förluster av arbetstillfällen i befintliga lokaliseringar inom EU, som annars sannolikt skulle ha kunnat bibehållas på medellång sikt, kommer hänsyn tas till de sociala och ekonomiska effekterna på den befintliga lokaliseringen vid avvägningstestet.
55. Kommissionen kan, efter det formella granskningsförfarandet enligt artikel 6 i förordning (EG) nr 659/1999, avsluta förfarandet med ett beslut i enlighet med artikel 7 i den förordningen.

⁽¹⁾ Särskilt kan ytterligare verksamhet eller ökad levnadsstandard i stödområdet öka efterfrågan på produkter och tjänster med ursprung i andra delar av gemenskapen.

⁽²⁾ Särskilt om de bedriver verksamhet på lokala marknader i regionen.

56. Kommissionen kan endera besluta att godkänna, villkora eller förbjuda stödet ⁽¹⁾. Om kommissionen antar ett villkorligt beslut i enlighet med artikel 7.4 i den förordningen kan den ställa vissa villkor för att begränsa en potentiell snedvridning av konkurrensen och säkerställa proportionalitet. Den kan särskilt minska det anmälda stödbeloppet eller stödnivån till en nivå som anses vara proportionerlig och som därmed är förenlig med den gemensamma marknaden.
-

⁽¹⁾ När stödet beviljats på grundval av en befintlig regional stödordning ska det påpekas att medlemsstaten behåller möjligheten att bevilja detta stöd upp till den nivå som motsvarar det högsta tillåtna belopp som en investering med stödberättigande utgifter på 100 miljoner EUR får ta emot enligt tillämpliga regler.