

Redegørelse om statsstøtte

Resumé

Med denne rapport sættes fornyet fokus på statsstøtteområdet. Formålet er at fokusere på, hvorledes statsstøtte afgrænses og opgøres, hvor udbredt statsstøtte egentlig er, og hvilke positive og negative velfærdseffekter, der er forbundet med subsidier.

I afsnit 2 beskrives de kilder, hvorfra der kan hentes dataoplysninger om statsstøttens udbredelse. I afsnit 3 beskrives udviklingen i statsstøtten, mens der i afsnit 4 redegøres for EF-Traktatens regler om statsstøtte. Endelig diskuteres fordele og ulemper ved brug af subsidier i afsnit 5. Afsnit 6 indeholder en sammenfatning.

Rapporten indeholder en række vurderinger, bl.a. angående de positive og negative velfærdseffekter ved subsidier. Disse vurderinger kan sammenfattes i følgende punkter:

- Subsidier bør kun anvendes, hvis de bidrager til en nettoforøgelse af den samlede velfærd.
- Subsidier kan samlet set have en positiv nettoeffekt på den samlede velfærd, når subsidiet helt eller delvist neutraliserer en markedsfejl, fx ved helt eller delvist at ”indfange” en eksternalitet.
- Men subsidier bør ikke anvendes, hvis der findes andre reguleringsinstrumenter, hvormed det er muligt helt eller delvist at fjerne markedsfejlen med færre nettoomkostninger og mindre forvridding til følge.
- Subsidier bør så vidt muligt tilrettelægges og distribueres på markeds-mæssige vilkår. Derved sikres en effektiv og smidig fordeling af støttemidlerne til de lavest mulige omkostninger.
- Subsidier, der nedbringer virksomheders faste omkostninger, er mindre skadelige end subsidier, der påvirker virksomhedernes variable omkostninger, fordi subsidier til de faste omkostninger ikke direkte påvirker virksomhedens prisfastsættelse, men alene dens indtjening.
- Generelle støtteordninger er ud fra en national betragtning mindre skadelige for den samlede velfærd end selektive støtteordninger. De negative velfærdseffekter af generelle støtteordninger består navnlig i, at sådanne ordninger kan påvirke faktorindkomsterne i opadgående retning, kan skævvride faktorindkomstfordelingen og mindske erhvervenes omkostningseffektivitet og konkurrenceevne.
- Selektive støtteordninger kan være positive for den samlede velfærd. Det drejer sig navnlig om støtte til forskning og udvikling, til

små og mellemstore virksomheder og til miljømæssige foranstaltninger.

- Driftsstøtte og krisestøtte påvirker som hovedregel den samlede velfærd i negativ retning.
- Subsidier til FoU og videreformidling af viden, herunder opkvalificering af arbejdskraften har ofte en positiv effekt på den samlede velfærd. Årsagen hertil er, at subsidiet indfanger de positive eksternaliteter, der er forbundet med disse aktiviteter.
- Miljøstøtte kan også have en positiv effekt på den samlede velfærd. Årsagen hertil er, at subsidiet indfanger de negative eksternaliteter. Det er specielt tilfældet, når støtten er tilgængelig for alle.
- Negative eksternaliteter kan ofte med fordel reguleres ved hjælp af andre instrumenter end subsidier, et eksempel herpå er forbud mod anvendelse af miljøskadelige stoffer.
- Overvæltningen af subsidier i forbrugerpriserne stiger med graden af konkurrence.
- Der er behov for bedre og mere sammenlignelige data for statsstøttens udbredelse både nationalt og internationalt, således at niveau og fordeling kan belyses bedre, og således at det bliver mere meningsfyldt at udføre analyser af støttens velfærdsmæssige virkninger.

REDEGØRELSE OM STATSSTØTTE.....	1
RESUMÉ.....	1
1. INDLEDNING.....	5
2. EMPIRISKE OPGØRELSER	7
2.1 OECD, Industrial Support Database.....	7
2.2 Kommissionens registreringer af indberetninger	10
2.3 Nationalregnskabsstatistik, offentlige finanser og input/output	12
2.4 Empiriske analyser af sammensætning og effekter af statsstøtte	13
3. UDVIKLINGEN I STATSSTØTTEN.....	19
3.1 Niveaueet for statsstøtte.....	19
3.2 Formålsfordeling af statsstøtten	21
3.3 Statsstøtte til horisontale formål.....	23
3.4 Fordelingen af danske subsidier	24
4. EF-TRAKTATENS REGLER OM STATSSTØTTE	29
4.1 Statsstøttebegrebet.....	29
4.2 Offentlige virksomheder og statsstøtte	35
4.3 Undtagelse fra det generelle forbud	36
4.4 Procedure	38
4.5 Sammenhæng med andre regler i Traktaten.....	40
5. FORDELE OG ULEMPER VED AT BRUGE SUBSIDIER..	41
5.1 Indledning	41
5.2 Hvilke krav bør man stille til effekten af et subsidium?	42
5.3 Fordele ved at bruge subsidier.....	44

5.4 Ulemper ved at bruge subsidier	49
5.4.1 Markedsaktørerne	49
5.4.2 Myndighederne	60
5.5 Hvad er god, og hvad er dårlig subsidiepolitik?	64
6. SAMMENFATNING	67
ANVENDT LITTERATUR	71
BILAG 1	75
BILAG 2	77
BILAG 3	79
BILAG 4	81
BILAG 5	83
BILAG 6	85

1. Indledning

Statsstøtte påkalder sig øget opmærksomhed, både nationalt og internationalt især i EU-, WTO- og OECD-regi.

Konkurrencestyrelsen igangsatte i efteråret 1998 et pilotprojekt for gennem empiriske og teoretiske analyser at understøtte styrelsens arbejde på statsstøtteområdet. Denne redegørelse er sammen med kapitel 10 i Konkurrenceredegørelsen 99 resultaterne fra pilotprojektet.

Der findes mange former for offentlige ydelser til erhvervslivet, fx gunstige afskrivningsregler, virksomheders mulighed for at anvende offentlig grundforskning, eksportstøtte, tilskud til videreuddannelse af medarbejderne, miljøstøtte og støtte til skibsbygning. Nogle af disse ydelser er underlagt regulering i EU-regi.

Statsstøtteniveauet i EU-landene er højt. Virkningerne af det indre marked er efterhånden slået igennem, idet mange tekniske og administrative handelshindringer er fjernet. Efter EF-Traktatens regler udgjorde statsstøtten i EU i perioden 1994-1996 gennemsnitlig 1,4 pct. af BNP. Opgjort ud fra nationalregnskabsstatistikken udgjorde støtten 2,2 pct. af BNP. Statsstøtte er et af de få tilbageværende midler, som medlemsstaterne kan bruge til at beskytte deres erhvervsliv mod grænseoverskridende konkurrence. Det betyder også, at det politiske pres for at yde støtte til nationale virksomheder bliver større. Det giver risiko for, at konkurrencen fordrejes mellem virksomheder i forskellige lande.

Begrebet statsstøtte har en negativ klang. Ofte er der sager fremme i medierne, hvor der fokuseres på de negative virkninger af statsstøtte. Det kan være ordninger, der ikke anvendes i overensstemmelse med formålet med ordningen. Det kan også være når støtte leder til større lønninger og avancer eller fastholder en urentabel produktion, og derfor medfører samfundsmæssigt ressourcspild. Og endnu værre er det, når støtte til en virksomhed skader andre virksomheders produktionsmuligheder og fx medfører tab af beskæftigelse.

Statsstøtte kan imidlertid også have positive virkninger. Støtte til fx forskning og udvikling kan være en nødvendig forudsætning for, at nye og mere effektive produktionsmetoder bliver gennemført til gavn for alle. Statsstøtte kan også være med til at fremme produktions- og distributionsformer til fordel for miljøet.

Det er derfor nødvendigt at se mere nuanceret på statsstøttebegrebet end hidtil. Det er specielt vigtigt at få analyseret, hvornår der er tale om god eller dårlig statsstøtte.

Der mangler i høj grad tilstrækkelig - især empirisk - viden om virkningerne af de mange forskellige former for statsstøtte. Manglen på empiriske analyser skyldes formentlig, at der ikke er tilstrækkelig detaljerede og pålidelige opgørelser over statsstøtte i forskellige lande, så det er muligt at lave internationale sammenligninger af effekterne. De væsentligste fejlkilder er uensartet klassificering og udmåling af støttebeløbet. Det kan heller ikke udelukkes, at der er ordninger i medlemslandene, som ikke er blevet anmeldt til Kommissionen, og som derved ikke indgår i EU's opgørelser. Målet må være, at statistikken giver et klart og sammenligneligt billede af niveau og fordeling af statsstøtte i medlemslandene både på formål og brancher. Der vil da blive bedre mulighed for at skelne mellem god og dårlig støtte. Dette vil være et godt afsæt til reduktion af de mest skadelige former for statsstøtte, der er med til at reducere vores samlede velfærd.

2. Empiriske opgørelser

I dette afsnit beskrives de statistiske opgørelser over subsidier til erhvervslivet. Beskrivelsen sigter på at belyse, om det er muligt ud fra de eksisterende opgørelser på et empirisk grundlag at analysere de konkurrencemæssige virkninger af subsidier i et 2 til 3 sammenlignelige lande. En af forudsætningerne for en sådan analyse er, at subsidierne kan opdeles på de sektorer, der modtager støtten, men også at subsidierne opgøres på samme måde.

Der er tre primære opgørelser af subsidier. De tre opgørelser er dog vidt forskellige både med hensyn til antallet af lande – der indgår - samt den måde, som statsstøtte/subsidier defineres. De tre opgørelser er:

1. OECD, Industrial Support Database
2. Kommissionens registreringer af indberetninger om statsstøtte i henhold til traktatens artikel 92
3. Nationalregnskabsstatistik, offentlige finanser og input/output

I det følgende redegøres for det statistiske indhold i hver af de tre opgørelser.

2.1 OECD, Industrial Support Database

OECD har i en lang årrække haft fokus på indberetning af omfanget af støtte til erhvervslivet. I OECD foregår diskussionen omkring opgørelse af støtte i arbejdsgruppen om ”public support to industry”. Næsten alle OECD-lande¹ tillige med Slovakiet og EU-Kommissionen deltager i arbejdsgruppen.

Støtte defineres i OECD-regi som alle offentlige direkte eller indirekte finansielle støtteforanstaltninger, der:

- er en fordel for de virksomheder, som modtager den
- er rettet mod en eller flere specifikke virksomheder/brancher i fremstillingsindustrien
- udgør en nettoudgift for det offentlige

For at en offentlig ydelse kan betegnes som støtte, skal det være en fordel for de virksomheder, der modtager dem. Fordelen viser sig ved, at virksomheden ikke kan opnå samme betingelser på almindelige markedsvilkår. Generelle offentlige ydelser betragtes ikke som statsstøtte.

¹ Med undtagelse af Grækenland, Korea, Luxembourg og Polen.

Devalueringer eller den generelle skattepolitik betragtes altså ikke som statsstøtte, da disse instrumenter gælder generelt for alle virksomheder.

Der er to specielle træk ved det støttebegreb, som OECD anvender. *For det første* er det kun støtte til fremstillingssektoren, der indgår i opgørelserne. *For det andet* skal støtten udgøre en nettoudgift for det offentlige. Offentlige ydelser, der ikke udgør en udgift for det offentlige, betragtes ikke som støtte i OECD-regi, selv om ydelsen kan udgøre en fordel for erhvervslivet, jf. boks 1.

Boks 1: Eksempel på opgørelse af statsstøtte i OECD-regi

En branche ønsker at debitorsikre sin eksport på 10 mia. Der er 1/3 chance for, at alle debitorerne betaler, 1/3 chance for at 99 pct. af debitorerne betaler, og 1/3 chance for at 98 pct. af debitorerne betaler. Garantistillerne er risikoaverse. De skal derfor have et risikotillæg for at stille garantierne. Garantistillerne vurderer deres forventede disnytte ved engagementet som $E[U(-x)] = 1/3 \cdot 0 + 1/3 \cdot 10 + 1/3 \cdot 20 + 8 = 18$, hvor de 8 er et risikotillæg.

De skal derfor have 1,8 pct. af garantisummen for at være villige til at stille garantierne. Staten, der har en mere diversificeret portefølje, er risikoneutral. Statens forventede nytte ved at stille garantierne vil derfor være $1/3 \cdot 0 + 1/3 \cdot 10 + 1/3 \cdot 20 = 10$. De kan derfor tilbyde garantier til 1 pct. af garantisummen. Køberen af garantien opnår en fordel på 0,8 pct. af garantisummen, mens staten ikke mister penge på engagementet. Garantiforanstaltningen er således ikke at betragte som støtte i OECD-regi.

Måden hvorpå ydelsen fra det offentlige bliver overført til erhvervslivet, har ikke betydning for, om der er tale om støtte eller ej. Det er den endelige effekt, der har betydning. Støttebegrebet omfatter altså alle ordninger af både direkte (fx kontante overførsler eller støtte ved kapitaltilførsel) og indirekte (fx offentligt serviceudbud af F&U, garantier, skattefritagelse, etc.) karakter.

I OECD-regi bliver støtten opgjort som de offentlige udgifter, der er forbundet med den relevante foranstaltning. OECD anvender 2 måder at opgøre de offentlige udgifter på, nemlig bruttoudgifter på det offentlige budget (GGBE²) eller offentlige nettoudgifter (NCG³) ved en statsstøtteordning⁴. Støtteordninger, der i enkelte år er indtægtsgivende, kan – ved anvendes af NCG – risikere ikke at fremgå af statistikken, da indtægterne i enkelte år kan være større end udgifterne ved støtteordningen. Dette problem løses ved yderligere at angive støtten i form af GGBE.

Forskellen på de to begreber er illustreret i boks 2.

Boks 2: Illustration af den metode som OECD anvender til opgørelse af støtte

De offentlige bruttoudgifter (GGBE) er givet ved de faktiske udgifter (tab) ved garantiordningen. Tilfældigheden ved opgørelsen i OECD-regi kan illustreres ved to scenarier, hvor tabene i hhv. år 1 og 2 er forskellige.								
	Scenarium 1 (mio. dkr.)				Scenarium 2 (mio. dkr.)			
År	Tab, GGBE	Gevinst	NCG	Støtte	Tab, GGBE	Gevinst	NCG	Støtte
1	50	50	0	0	70	50	20	20
2	50	50	0	0	30	50	-20	0
På trods af at det samlede tab og den samlede gevinst er ens i de to scenarier, er den samlede støtte ikke ens, hvilket skyldes, at en indtægtsgivende ordning ikke betragtes som støtte.								

Det er Erhvervsministeriet, der indberetter oplysningerne om den danske støtte til OECD. OECD foretager rundspørgen om subsidier hvert femte år. Den seneste rundspørge blev foretaget i 1997. Der er dog stor forskel i omfanget af de oplysninger, som OECD-landene har indberettet. For enkelte lande findes opgørelser af subsidier fra 1989 til 1996, mens de fleste lande har indberettet for årene 1989-1995, og igen andre kun for årene 1989-1993. OECD's opgørelser er derfor noget forældede, da der kun er et bredt sammenligningsgrundlag fra til 1993. Oversigt over den seneste danske indberetning til OECD findes i bilag 1.

² GGBE er et udtryk for det totale beløb der overføres til modtageren.

³ NCG er et udtryk for omkostningerne ved finansiering af en ordning i de relevante år, fratrukket de indtægter der er genereret af ordningen i de samme år.

⁴ Der findes en nærmere beskrivelse af beregningerne i Industrial Subsidies: A Reporting Manual, fra OECD.

Indberetningerne er af svingende kvalitet. Der er specielt mangelfulde indberetninger fra USA, mens der ikke er indberetning fra Grækenland, Korea, Luxembourg og Polen. Manglende omfang og detaljering begrænser mulighederne for at anvende databasen til analyse. Disse forhold har bevirket, at arbejdet med kortlægning af støtte til erhvervslivet i OECD-regi er indstillet. Arbejdet har været med til at sætte fokus på både fordele og ulemper ved at yde støtte. Arbejdet i OECD har været gavnligt, fordi der er kommet noget statistisk materiale ud af det – selv om det er af begrænset kvalitet – og fordi de enkelte lande også i dette regi haft fokus på støtte til erhvervslivet.

Den samlede støtte til den danske fremstillingsindustri er iflg. OECD godt 2,2 mia. DKR. (NCG) i 1995, hertil kommer støtte til beskæftigelse på 0,8 mia. DKR.

2.2 Kommissionens registreringer af indberetninger

Statsstøtte er i EU-regi et juridisk begreb, der er fastlagt i EF-Traktatens Art. 92⁵. Som udgangspunkt indgår alle erhverv i EU i opgørelserne af statsstøtte. Indberetning af støtte til landbruget har dog været af svingende kvalitet, hvorfor der ikke var støttetotal for landbruget med i Kommissionens 6. oversigt over statsstøtte.

Statsstøtte bliver i EU-regi defineret som alle offentlige direkte eller indirekte finansielle støtteforanstaltninger til erhvervslivet, der:

- er en fordel for de virksomheder, som modtager den
- er rettet mod en eller flere specifikke virksomheder/produktioner
- truer med at forvride konkurrencen og påvirke samhandlen

Afsnit 4 redegør nærmere for denne definition. Sammenlignet med definitionen under OECD, er det i EU-regi ikke et krav, at den offentlige ydelse udgør en udgift for det offentlige. Garantordningen i boks 1 er altså at betragte som statsstøtte i EU-regi. Eksemplet er dog ekstremt, da det kun i meget få tilfælde vil gælde, at en ordning både er til fordel for virksomhederne, og tilmed er indtægtsgivende for det offentlige.

I EU-regi er støtteelementet defineret ved den økonomiske fordel, som modtageren opnår af statsstøtten. Størrelsen af fordelene afgøres på baggrund af det markedsøkonomiske investorprincip. Den økonomiske fordel består således i forskellen mellem de forhold, som det offentlige tilbyder, og det som kan opnås på rene markedsvilkår. Ved statsstøtte gennem fx fordelagtige lån bliver støtteelementet således opgjort ved

⁵ Se også afsnit 4.1.

forskellen mellem kursværdien og nutidsværdien af det fordelagtige lån.

Boks 3: Illustration af metode til opgørelse af støtte

Fordelen for køberen af en garanti (fra boks 1) er givet ved $(1,8 - 1,0)$ 0,8 pct. af garantisummen. Når der gives garantier på 10 mia. over 2 år, er støtten i EU-regi 40 mio. om året. Kommissionens vurdering af støtteværdien er en ex ante vurdering, hvorimod OECD og nationalregnskabet anvender en ex post vurdering. Som kontrolmyndighed på statsstøtteområdet skal Kommissionen underrettes om støtteelementet i en ordning *inden* støtten ydes. Dette er årsagen til, at Kommissionen i sine oversigter over statsstøtte anvender en ex ante vurdering.

Hvis staten rentesikrer lån til en branche, så renten maksimalt bliver 8%. Markedsrenten er 10 pct., hovedstolen er 100 mio., mens afdrage-
ne er på 50 mio. om året. Ydelserne bliver således på hhv. 58 og 54. Med en markedsrente på 10 pct. bliver nutidsværdien af ydelserne på 97,36. Statsstøtten er således på $(100 - 97,36)$ 2,64 mio. i år 1. Hvilket svarer til nutidsværdien af statens betalinger på hhv. 2 og 1. Dette forudsætter dog, at statens alternativrente er den samme som markedsrenten.

Opgørelsen af støtten bliver i Danmark varetaget af de myndigheder der yder støtten. Specielt Erhvervsfremme Styrelsen administrerer en stor del af ordningerne.

De aktuelle regler om rapportering forpligter medlemslandene til - i form af standardiserede årsrapporter - at levere oplysninger til Kommissionen om alle gældende støtteordninger. Omfanget af oplysningerne afhænger af den enkelte støtteordnings karakter.

Der findes tre kategorier af standardiserede årsrapporter, nemlig en detaljeret årsrapport, en forenklet årsrapport, og en meget forenklet årsrapport. Graden af detaljering hænger for den enkelte støtteordning sammen med risikoen for skadelig virkning. Kommissionen lagrer oplysningerne i en database.

Det er dog ikke alle støtteordninger, der er omfattet af kravet om indberetning af standardiserede årsrapporter. Støtte til fx stål-, skibsbygnings-, bil- og kulindustri samt støtte til fiskeri og transport er således ikke omfattet af kravet om at informere Kommissionen ved standardiserede årsrapporter. For disse områder er der særlige systemer for indberetning.

Der er to grundlæggende mangler ved det statistiske system på statsstøtteområdet, nemlig mangel på *offentlighed og kvalitet*. Kommissionens oversigter over statsstøtte indeholder således kun et udsnit af de oplysninger, som medlemslandene indberetter, mens indberetningerne lider af manglende pålidelighed, detaljering og ensartethed. Der er således ikke tilstrækkeligt grundlag for at vurdere omfanget af støtteordninger, der har stor risiko for skadelig virkning.

Statsstøtten til den danske fremstillingsindustri udgør i flg. Kommissionen⁶ i 1995 godt 4,9 mia. DKR. Den samlede statsstøtte til fiskeri, fremstillingsindustri og serviceerhverv udgjorde i gennemsnit pr. år knap 9 mia. DKR i perioden 1994-1996, jf. bilag 2.

2.3 Nationalregnskabsstatistik, offentlige finanser og input/output

Omfanget af subsidier opgøres også på grundlag af nationalregnskabet og statistikken for de offentlige finanser. Der er Danmarks Statistik der opgør størrelsen af subsidier i Danmark. I ESA-nomenklaturen⁷ defineres subsidier ved "... løbende, ensidige overførsler, som det offentlige eller Den Europæiske Unions institutioner betaler til import eller residente producenter med henblik på at påvirke produktionsmængden og priserne eller aflønningen af produktionsfaktorerne". Subsidierne opdeles i hhv. produktsubsidier og produktionssubsidier. Definitionen indeholder ikke subsidier i form af engangsoverførsler som fx kapitaloverførsler. Opgørelsen af subsidier på baggrund af nationalregnskabet fremgår af bilag 3.

Modsat definitionen i OECD er der i nationalregnskabsregi ikke krav om, at subsidiet skal udgøre en nettoudgift for det offentlige. I boks 2 vil støtten i scenario 2 opgjort efter samme metode som i nationalregnskabet være hhv. 20 og -20 i år 1 og 2.

I Danmark hentes datagrundlaget for opgørelserne i statsregnskabet (herunder alle overførsler fra EU, som kan klassificeres som subsidier) og de kommunale og amtskommunale regnskaber. Datamaterialet omfatter således alle offentlige overførsler, dog med undtagelse af skatte- og afgiftsfritagelser.

⁶ Beretning fra Kommissionen over statsstøtte i Den Europæiske Union til fremstillingsindustrien og en række andre sektorer.

⁷ System of National Accounts. En standard udarbejdet i FN-regi. Den europæiske version kaldes ESA (European System og Accounts).

Subsidierne er karakteriseret ved 3 forhold. Først efter *størrelsen af subsidiet*, derefter en *Realkode*, der bl.a. muliggør en opdeling til private og kvasi-offentlige selskaber. Det tredje karakteristika er det *kontonummer*, som subsidiet kan henføres til. Kontonummeret kan være af to typer: enten en konto i statsregnskabet eller en konto i de kommunale og amtskommunale regnskaber.

Subsidierne kan yderligere fordeles på 130 erhverv. DS udtrykker selv, at kvaliteten af denne fordeling er tvivlsom.

Oplysningerne fra DS er ikke på samme måde som oplysningerne fra OECD og Kommissionen opdelt på formålene FoU, Miljø, etc. En sådan opdeling vil være meget krævende, da der er ca. 1.500 poster pr. år, der skal fordeles.

Det skal bemærkes, at de beløb, der henregnes under hver støtteordning, stammer fra et bogført beløb i enten det statslige regnskab eller de kommunale og amtskommunale regnskaber. Skattesubsidier er således ikke medtaget. Det skal yderligere bemærkes, at det er Danmarks Statistik, der har fundet frem til de konti, hvoraf subsidierne fremgår. Kun i enkelte tilfælde har DS diskuteret klassifikationerne med de relevante myndigheder. Definitionen taget i betragtning er kvaliteten begrænset.

DS opgør subsidierne i Danmark i 1995 til knap 38,6 mia. DKR. Heraf udgør støtte fra EU-ordninger 28 pct. svarende til godt 10,8 mia.

2.4 Empiriske analyser af sammensætning og effekter af statsstøtte

Som det fremgår af ovenstående, har definitionen af støttebegrebet stor betydning for omfanget af støtte. For at lave en generel seriøs empirisk sammenligning af sammensætningen og virkningen af støtte er det nødvendigt med:

- en bred definition af støttebegrebet
- oplysninger fra alle sektorer
- høj grad af detaljering i oplysningerne

Både OECD og Kommissionen anvender en snæver definition af støttebegrebet. Kommissionens støttebegreb omfatter således kun ydelser, der påvirker samhandlen og forvrider konkurrencen. OECD's statsstøttebegreb medtager kun de ydelser, der udgør en nettoudgift for det offentlige. Desuden opgøres statsstøtten i EU-regi som nutidsværdien

af den finansielle fordel for støttemodtageren, mens den i OECD-regi opgøres som de løbende nettoudgifter for det offentlige. Kommissionen anvender i deres opgørelser en noget atypisk definition af fremstillingsindustrien, der bl.a. indeholder turisme og produktion af film. OECD anvender den almindelige NACE-definition af fremstillingsindustrien. Det er disse forhold, der er den primære årsag til forskellene mellem EU's og OECD's opgørelser som vist i tabel 1.

Tabel 1: Støtte i mio. DKR. til dansk erhvervsliv

	OECD	Kommissionen		Forskel mellem Komm og OECD
	(årlig gns. 1994-95)	(årlig gns. 1994-96)		
	Fremstillingserhverv	Fremstillingserhverv	Serviceerhverv	
FoU	339,2	1.450,1		1110,9
Miljø	118,6	477,4		358,8
SMV	126,0	242,8		116,8
Handel	622,8	349,4		-273,4
Energi	707,8	1.667,7		959,9
Generelle invest.	10,8	0,0		-10,8
Beskæftig.	746,0	-		-746,0
Skibsbygn.	162,1	484,1		322,0
Transport	0,0	0,0	3.902,5	0,0
Anden sektor	0,0	211,0		211,0
Regionalstøtte	24,2	86,6		62,4
I alt	2.857,2	4.969,2	3.902,5	2112,0

Problemer med afgrænsning mellem generelle offentlige ydelser og selektiv statsstøtte til beskæftigelsesmæssige foranstaltninger har betydet, at Kommissionen har valgt at udelade denne form for statsstøtte i deres opgørelser.

Det er ikke i alle kategorier, at Kommissionens opgørelse omfatter flere støtteforanstaltninger end OECD's opgørelse. Dette skyldes, at foranstaltninger i OECD-regi ikke skal påvirke samhandlen i EU for at kunne betegnes som støtte. Støtte til eksport uden for EU kan således vurderes ikke at påvirke samhandlen i EU. Dette er medvirkende til, at OECD's opgørelse af støtte til handel er noget større end Kommissionens opgørelse.

Opgørelserne fra nationalregnskabet medtager langt flere ordninger end både Kommissionen og OECD. Disse opgørelser danner derfor det bedste grundlag for at foretage sammenligning mellem de enkelte lande. OECD sætter dog tvivl ved ensartetheden i disse opgørelser. Forskellen mellem opgørelsen i nationalregnskabet (ESA) og Kommissionens opgørelse fremgår af tabel 2. I perioden 1994-1996 ligger Danmark i EU's top 3, når det gælder om at yde statsstøtte, jf. opgørelsen i nationalregnskabet i tabel 2. Årsagen til dette er ikke undersøgt nærmere, men skyldes formentlig at den danske støtte til transport og landbrug er høj jf. tabel 7, samt at der i Danmark anlægges en bredere fortolkning af støttebegrebet end i andre lande.

Tabel 2: Støtte i pct. af BNP, opgjort efter nationalregnskabet og af Kommissionen, gennemsnit for perioden 1994-1996

	Nationalregnskab	Kommissionen	Forskel
Østrig	2,8	0,6	2,2
Belgien	2,4	1,3	1,1
Danmark	3,8	0,9	2,9
Tyskland	2,0	1,9	0,1
Grækenland	3,5	1,1	2,4
Spanien	2,5	1,2	1,3
Finland	3,1	0,4	2,7
Frankrig	2,5	1,1	1,4
Irland	4,5	0,8	3,7
Italien	2,1	2,0	0,1
Luxembourg	2,5	1,0	1,5
Holland	2,1	0,7	1,4
Portugal	1,8	0,9	0,9
Sverige	3,9	0,7	3,2
England	1,2	0,5	0,7
EU-15	2,2	1,4	0,8

Der er mange forskelle mellem de tre opgørelser. De vigtigste forskelle kan beskrives ved fire forhold:

- Hvilke erhverv omfatter opgørelserne.
- Hvilke finansielle instrumenter omfatter opgørelserne.
- Hvordan udmåles støtten.
- Hvem udvæger de støtteordninger, der skal indgå i opgørelserne.

Opgørelsen i nationalregnskabsregi er den mest omfattende mht. til antallet af erhverv, jf. tabel 3. Alle ordninger – uafhængigt af erhverv –

der opfylder Kommissionens definition af statsstøtte, skal anmeldes. Kvaliteten af indberetninger til Kommissionen har dog, specielt for landbrugssektoren, været af meget svingende kvalitet. Der findes således ikke en kontinuerlig serie af data til beskrivelse af landbrugsstøtten i Kommissionens oversigter. OECD's opgørelser er begrænset til kun at omfatte fremstillingsindustrien.

Tabel 3: Oversigt over de erhverv som de enkelte oversigter over statsstøtte omfatter

	OECD	Kommissionen	Nationalregnskaber
Fremstillingssektor	X	X	X
Servicesektor		X	X
Landbrug		X*	X
Andre sektorer		X	X

* Indberetningerne af statsstøtte til landbrug er af svingende kvalitet, hvilket har haft den konsekvens, at Kommissionen har undladt at medtage statsstøtte til landbruget i den 6. oversigt over statsstøtte.

Definitionen af støttebegrebet i OECD's og Kommissionens opgørelser adskiller sig fra hinanden på to punkter, jf. tabel 4. Kun hvis foranstaltningen udgør en nettoudgift i de offentlige budgetter, er det statsstøtte. Dette er ikke et krav i Kommissionens opgørelser. I Kommissionens opgørelser skal foranstaltningen derimod – for at kunne betegnes som statsstøtte - true med at forvride konkurrencen og påvirke samhandlen mellem EU-lande. De to forskellige tilgange til støttebegrebet har imidlertid kun en lille betydning for forskellen i antallet af støtteordninger, der medtages i de to opgørelser. Dette skyldes, at en foranstaltning – i EU-regi – i sig selv siges at være konkurrenceforvridende hvis den er specifik for en virksomhed eller produktion. Omvendt vil en finansiel foranstaltning, der er til fordel for den modtagne virksomhed, næsten altid belaste det offentlige budget.

Det specielle ved definitionen af støttebegrebet i nationalregnskabet viser sig ved, at en foranstaltning alene som følge af hensigten vil falde ind under støttebegrebet, samt at der ikke er noget specificitetskrav, jf. tabel 4. Modsat definitionen i nationalregnskabet tager EF-Traktaten – og dermed Kommissionen – udgangspunkt i effekten af en foranstaltning og dermed ikke hensigten. Der er stor forskel på definitionen af støttebegrebet i OECD- og Kommissionsregi på den ene side og nationalregnskabsregi på den anden side. Nationalregnskabet medtager således langt flere ordninger end OECD og Kommissionen, da nationalregnskabet også medtager generelle ordninger, dvs. ordninger, der ikke

sigter mod specifikke brancher, virksomheder eller produktioner, dog ikke ad hoc-støtte.

Tabel 4: Definition af støttebegrebet i OECD, Kommissionen og i nationalregnskabet

	OECD	Kommis-sio-nen	National-regnskaber
En fordel for virksomheden	X	X	
Specifik for en virksomhed eller produktion	X	X	
Udgør en nettoudgift for det offentlige	X		
Truer med at forvride konkurrencen og påvirke samhandlen mellem EU-lande		X	
Løbende overførsler	X	X	X
Engangsoverførsler	X	X	
Hensigt at påvirke produktion og pris eller faktoraflønning			X

Udmålingen af støtten er forskellig i alle tre opgørelser, jf. tabel 5. I OECD's opgørelser er støtteelementet givet ved den beregnede offentlige nettoudgift af foranstaltningen. I modsætning til definitionen i nationalregnskabet kan et støtteelement i OECD-regi ikke være negativt. I Kommissionens opgørelser er støtteelementet givet ved den finansielle fordel, som modtageren af støtten opnår.

Til brug for nationalregnskabet er det de statistiske institutter, der identificerer støtteordningerne. Udvælgelsen har altså ikke samme kvalitet som i opgørelserne under OECD og Kommissionen, hvor identifikationen sker på baggrund af et større kendskab til ordningerne.

Tabel 5: Udmåling og udvælgelse af støtteordninger i de enkelte oversigter over statsstøtte

	OECD	Kommissionen	Nationalregnskaber
Udmåling	Beregnet offentlige nettoudgift	Den finansielle fordel for modtageren	Den offentlige nettoudgift
Udvælgelse/indberetning	Støtte-myndighed	Støtte-myndighed	Statistisk institut

For at opnå et godt empirisk grundlag for analyse af virkninger af forskellige former for støtte er det nødvendigt med en bred definition af subsidier. Empiriske analyser af strukturel karakter, stiller desuden krav om, at støtten kan opdeles på erhverv. Kun opgørelserne i nationalregnskabet opfylder disse krav. Dog er det et særligt problem, at skattesubsidier ikke forekommer i opgørelsen. Desuden mangler der ofte detaljering i oplysningerne, fx fordeling af subsidier på formål. Den empiriske kvalitet bør således forbedres. Det gælder specielt i Kommissionens og OECD's opgørelser, men også i nationalregnskabet's opgørelser af subsidier.

3. Udviklingen i statsstøtten

Den samlede årlige statsstøtte i EU beløber sig jf. Kommissionens opgørelser til godt 600 mia. DKR⁸ i perioden 1994-1996, svarende til 1,4 pct. af BNP. Det danske niveau for anvendelse af statsstøtte (0,9 pct. af BNP) er noget lavere end det gennemsnitlige niveau for EU-landene. Det skyldes især meget lav støtte til regionaludvikling i Danmark. Betragtes alene fremstillingsindustrien ligger det danske niveau dog kun lidt under gennemsnittet af EU. Den danske støtte til fremstillingsindustrien har hovedvægt på energi og generelle FoU-foranstaltninger (forskning og udvikling).

Statsstøtten til dansk erhvervsliv bliver i de følgende afsnit sammenlignet med støtten i andre lande på tre punkter. I afsnit 3.1 sammenlignes niveauet af statsstøtten i de enkelte lande. Derefter bliver statsstøttens karakter i de enkelte lande sammenlignet i afsnit 3.2 og 3.3. Dette sker ved at sammenligne støtten i de enkelte lande fordelt på formål. Herefter gives i afsnit 3.4 en oversigt over subsidier til danske virksomheder fordelt på brancher.

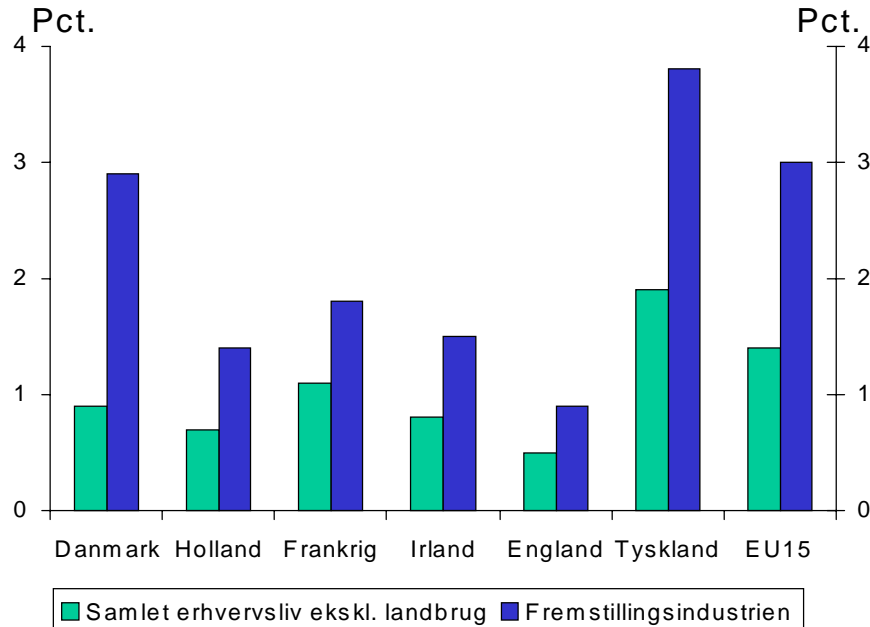
3.1 Niveauet for statsstøtte

Den samlede statsstøtte i EU udgør årligt knap 84 mia. ECU (1994-96)⁹. Den danske statsstøtte til den samlede erhvervsliv⁸ (0,9 pct. af BNP) ligger klart under niveauet for den gennemsnitlige statsstøtte i EU (1,4 pct. af BNP). Det danske niveau er dog over niveauet i både England, Holland og Irland, jf. figur 1. Dette skyldes en større støtte til FoU, miljø, energi og transport.

⁸ Ekskl. landbrug.

⁹ EU-Kommissionen, 6. oversigt over statsstøtte i Den Europæiske Union til fremstillingsindustrien og en række andre sektorer, støtte til landbrugssektoren er ikke med i denne opgørelse.

Figur 1: Statsstøtte i udvalgte medlemslande i pct. af BNP i perioden 1994-1996¹⁰



Godt 42 pct. af statsstøtten til den samlede industri i EU ydes til transportsektoren. Specielt Belgien og Italien yder høj støtte til transportsektoren (over 0,75 pct. af BNP), mens Tyskland, Luxembourg og England yder over 0,5 pct. af BNP i støtte til transportsektoren. Langt den største del af støtten til transportsektoren går til jernbanerne. Godt 40 pct. af statsstøtten til den samlede industri i EU ydes således til jernbanerne. Denne støtte udgør knap 30 pct. af jernbanernes bruttoværditilvækst. I Danmark udgør støtten til jernbaner 10,5 pct. af jernbanernes bruttoværditilvækst.

Knap 46 pct. af statsstøtten til den samlede industri i EU ydes til fremstillingsindustrien. De resterende 12 pct. af statsstøtten til den samlede industri ydes i overvejende grad til udvinding af kul og i mindre grad til den finansielle sektor og fiskeri. Støtte til landbruget er ikke opgjort i alle EU-landene.

Intensiteten, hvormed der ydes statsstøtte, er langt højere i fremstillingsindustrien (3 pct. af BNP i EU15) end gennemsnittet for den samlede industri (1,4 pct. af BNP i EU15). Intensiteten i den danske statsstøtte til fremstillingsindustrien (2,9 pct. af BNP) har næsten samme niveau som gennemsnittet i EU. Støtteintensiteten i den danske frem-

¹⁰ Kilde: EU-Kommissionen, 6. oversigt over statsstøtte i Den Europæiske Union til fremstillingsindustrien og en række andre sektorer.

stillingsindustri er noget større end i både Frankrig, Holland, Irland og England. Dog er den noget lavere end i Tyskland.

Den danske statsstøtte til fremstillingsindustrien (2,9 pct. af BNP) ligger tæt på gennemsnittet i EU (3 pct. af BNP). Dette er på trods af, at det danske støtte til det samlede erhvervsliv (0,9 pct. af BNP) er noget lavere end gennemsnittet i EU (1,4 pct. af BNP). Dette kan skyldes, at den danske støtte til det samlede erhvervsliv er undervurderet, mens støtten til fremstillingsindustrien er overvurderet. Dette skyldes to ting. *For det første* skabes en større andel af det danske BNP i den offentlige sektor end gennemsnitligt i EU. Dette betyder, at støtteintensiteten til det samlede erhvervsliv undervurderes, da værdiskabelsen i den offentlige sektor medregnes i BNP. *For det andet* ydes noget af den støtte, der er klassificeret under fremstillingsindustrien ikke udelukkende til fremstillingsindustrien, fx støtte gennem GTS og TIC. Dette betyder, at støtteintensiteten i fremstillingsindustrien er overvurderet. Hertil kommer, at hvor danske subsidier til fx FoU ofte ydes direkte til modtageren, så er skattesubsidiering til disse formål mere anvendt i andre lande. I det omfang at skattesubsidier ikke medregnes i Kommissionens opgørelse, bliver den danske støtte til disse formål relativ stor.

Nogle former for støtte har kun en lokal positiv effekt, mens den skadelige effekt er mere omfattende. Dette kan betyde, at kun nationale/regionale virksomheder begünstiges af en støtteordning, mens øvrige – herunder udenlandske - virksomheder lider skade. I nogle tilfælde er skaden større end den fordel de nationale/regionale virksomheder oplever, jf. afsnit 5. En generel reduktion af denne form for støtte vil være til gavn for alle lande.

Det samlede niveau af statsstøtten siger imidlertid ikke noget præcist om støttens konsekvenser for de hjemlige konkurrenceforhold. Det er derfor nødvendigt at se på de formål, som statsstøtten er rettet imod. Dette giver et mere nuanceret billede af statsstøttens konsekvenser for bl.a. konkurrenceforholdene.

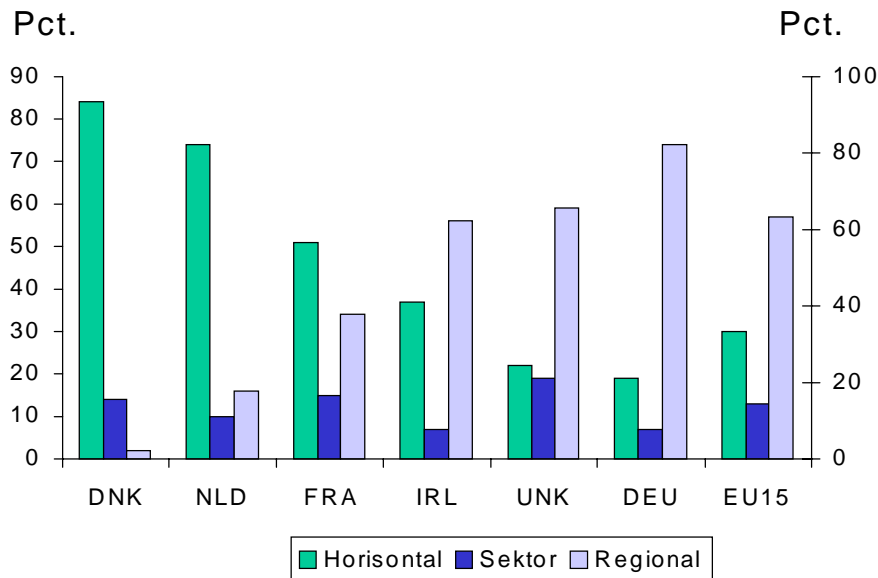
3.2 Formålsfordeling af statsstøtten

Kommissionens opgørelser over statsstøtte skelner mellem tre overordnede formål af støtte; horisontal-, sektor- og regionalstøtte. *Horisontale støtteordninger*, giver mulighed for, at flere virksomheder på tværs af sektorer kan modtage støtte. Disse ordninger anvendes til at forbedre rammevilkårene for en bred gruppe af virksomheder i erhvervslivet gennem støtte til fx FoU, små og mellemstore virksomheder (SMV), energi og miljø.

Sektorstøtte er ordninger, der udelukkende henvender sig til virksomheder i bestemte sektorer. *Regionalstøtte* er ordninger, der sigter mod at støtte regioner med særlige økonomiske eller beskæftigelsesmæssige problemer. De to sidste kategorier henvender sig ofte til et noget mere begrænset antal virksomheder.

Danmark er det land i EU, der yder den største andel af den samlede støtte til horisontale formål (84 pct.), jf. figur 2.

Figur 2: Fordeling af statsstøtten i fremstillingsindustrien for perioden 1994-1996¹¹



Det danske niveau for andelen af støtte til horisontale formål er betydeligt over gennemsnittet i EU, hvor kun 30 pct. af støtten til fremstillingsindustrien går til horisontale formål. Den danske horisontale støtte fordeles primært til energibesparende foranstaltninger, forskning og udvikling samt forbedringer af miljøet. Støtten til de danske virksomheder går således i overvejende grad til en bred gruppe af virksomheder.

Den store andel af horisontal støtte til den danske fremstillingsindustri giver udslag i, at den danske fremstillingsindustri modtager horisontal

¹¹ Kilde: EU-Kommissionen, 6. oversigt over statsstøtte i Den Europæiske Union til fremstillingsindustrien og en række andre sektorer.

støtte svarende til godt 2,4 pct. af BNP. Der er ingen andre EU-lande, der yder en tilsvarende høj støtte til horisontale formål.

Udover Danmark anvender Holland, Frankrig og Irland en større andel af deres samlede støtte i fremstillingsindustrien til horisontale formål end den gennemsnitlige andel i EU15. Irland anvender dog ligesom England og Tyskland en stor andel af deres støtte til regionale formål.

Langt den største del af sektorstøtten ydes til transportsektoren. Det er således kun en beskedent del af sektorstøtten, der ydes til fremstillingserhverv. Denne støtte går primært til skibsbygning. Det er således primært lande med tradition for skibsbygning, der yder sektorstøtte til fremstillingsindustrien. Af alle EU-landene yder Danmark næst efter Spanien den største andel af den nationale støtte til skibsbygning. Det viser dog ikke andet, end Danmark er en skibsbygningsnation.

Støtte til regionale formål udgør den største andel af støtte til fremstillingsindustrien i EU. 51 pct. af samtlige regioner i EU er kvalificeret til regionalstøtte. Det er primært de fattige lande i EU der har en høj andel af regionalstøtte. Tyskland har en relativ høj andel af regionalstøtte, hvilket skyldes støtte til Østtyske regioner. Støtten til regionale formål i Danmark er så godt som nul, da det årlige gennemsnit udgør knap 1 promille af BNP i perioden 1994-1996.

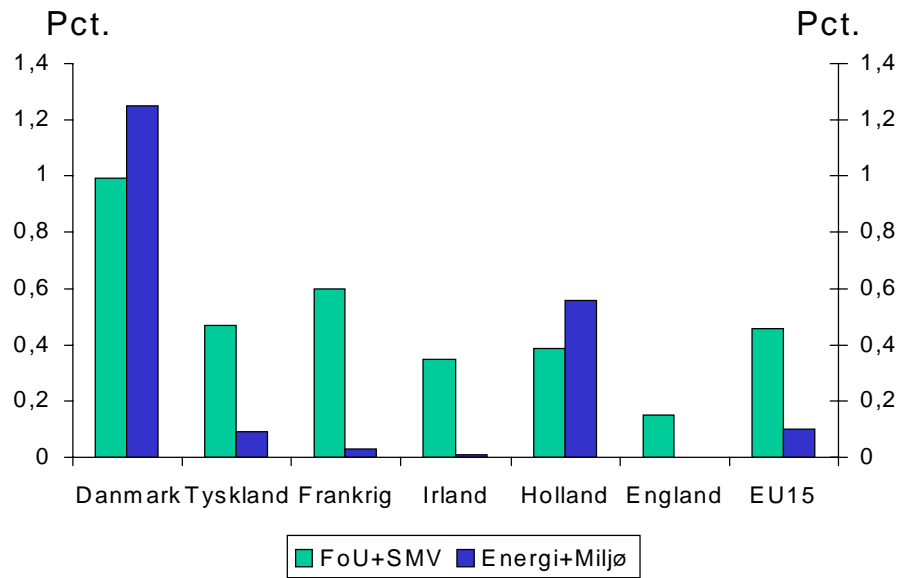
3.3 Statsstøtte til horisontale formål

Horisontal støtte er ofte af mere udviklende karakter end sektor- og regionalstøtte. Det vil fx være mere perspektivrigt at give støtte til FoU samt fremme af forholdene for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) end fx støtte til at opretholde produktionen i en sektor. Modsat regionalstøtte og sektorstøtte sigter de horisontale støtteformer i langt højere grad mod at forbedre den måde, som et marked fungerer på, dvs. de retter en markedsfejl, jf. afsnit 5. Der er derfor flere positive facetter i den horisontale støtte end i regional- og sektorstøtte.

Oplysninger fra Kommissionen viser, at den danske fremstillingsindustri modtager støttemidler til FoU eller SMV, svarende til 1 pct. af BNP, jf. figur 3. Blandt EU-landene er det kun Finland og Belgien, der når op omkring dette niveau med ca. 0,9 pct. af BNP. Herefter kommer Luxembourg og Frankrig med ca. 0,6 pct. af BNP. Tyskland, Irland, Holland og England ligger alle under det gennemsnitlige niveau for støtte til FoU og SMV i EU, jf. figur 3.

Dette kan dog skyldes, at andre lande anvender støtteordninger, der ikke er praksis for at anmelde til Kommissionen, fx specielle garanti- og skatteordninger.

Figur 3: Støtte til udvalgte støtteformer i pct. af BNP i fremstillingsindustrien gennemsnit for perioden 1994-1996¹²



Danmark er det land i EU, der anvender mest i støtte til energi og miljø, ca. 1,25 pct. af BNP går til energi- og miljømæssige foranstaltninger i fremstillingsindustrien. Det er langt mere end det gennemsnitlige niveau i EU, jf. figur 3. Den hollandske fremstillingsindustri får - efter Danmark - mest i støtte til energi- og miljømæssige foranstaltninger i EU. Det er dog langt fra samme niveau som i Danmark.

Der bliver generelt, både i EU- og OECD-regi, ydet mere støtte til FoU end til SMV. Begge formål kan som tidligere nævnt have en umiddelbar positiv effekt på konkurrenceforholdene.

3.4 Fordelingen af danske subsidier

Som nævnt i afsnit 2.3, opgøres størrelsen på subsidierne også i nationalregnskabet. Disse opgørelser omfatter langt flere støtteordninger, end der er i Kommissionens opgørelser.

¹² Kilde: EU-Kommissionen, 6. oversigt over statsstøtte i Den Europæiske Union til fremstillingsindustrien og en række andre sektorer.

Subsidier til erhvervslivet¹³ i EU udgjorde efter nationalregnskabsstatistikken i 1996 2,2 pct. af BNP. I EU er det kun Irland, der med 4,9 pct. af BNP er over det danske niveau på 3,7 pct. af BNP. Til sammenligning udgør de offentlige ydelser til virksomheder i Japan og USA hhv. 0,75 og 0,5 pct. af BNP.

Subsidier til de danske virksomheder er rettet mod mange erhverv og formål. Den samlede støtte kunne i 1996 opgøres til godt 38,5 mia. DKR. jf. tabel 6. Heraf udgør knap halvdelen produktsubsidier. Knap halvdelen af produktsubsidierne stammer fra EU-ordninger. Specielt landbruget modtager en stor del af denne støtte gennem støtte til eksport og hektarstøtte, jf. bilag 4.

Tabel 6: Specifikation af subsidier til dansk erhvervsliv i mio. DKR¹⁴

	1993	1995	1996
Subsidier i DK i alt	37.087	37.860	38.560
Produktsubsidier i alt	18.574	18.601	19.042
Heraf EU-ordninger	10.668	9.088	9.168
Heraf danske ordninger i alt	7.907	9.513	9.875
Andre produktionssubsidier i alt	16.474	17.080	17.241
Heraf EU-ordninger i alt	1.032	1.633	1.650
Heraf danske ordninger i alt	15.442	15.447	15.592
Danske investeringsubsidier i alt	2.038	2.179	2.277

En væsentlig del af den støtte, som dansk erhvervsliv modtager, kommer fra EU-ordninger (godt 28 pct.). Kommissionen overvåger anvendelsen af midler gennem disse ordninger.

Under de danske støtteordninger er det DSB og den kommunale busdrift, der er de største modtagere støtte. Generelle erhvervsordninger,

¹³ defineret ved "... løbende, ensidige overførsler, som det offentlige eller Den Europæiske Unions institutioner betaler til residente producenter med henblik på at påvirke produktionsmængden og priserne eller aflønningen af produktionsfaktorerne" (definition fra ESA).

¹⁴ Kilde: Danmarksstatistik, se også bilag 4.

herunder Danmarks erhvervsfond, AER og iværksætterydelse, modtager også for en stor del af den danske støtte.

I relation til risiko for konkurrenceforvridning er det imidlertid mere interessant, hvordan subsidierne fordeler sig på erhverv.

Det er specielt landbrugsstøtten, der bidrager til den høje danske støtteintensitet. Transportvirksomhed¹⁵, udlejnings- og ejendomsformidling¹⁶ samt renovation ligger i den næsthøjeste gruppe af støttemodtagere. Det er vigtigt at sikre, at støtten ikke er med til at forvride konkurrencen ved at fastholde en bestemt erhvervsstruktur.

¹⁵ Primært jernbaner og busstrafik.

¹⁶ Primært rentesikring af almennyttige boliger.

Tabel 7: Subsidier fordelt i de enkelte erhverv¹⁷

	I mio. kr.		I pct. af BFI	
	1993	1994	1993	1994
Landbrug, Gartneri og skovbrug	11.199	10.118	42,76	36,86
Transportvirksomhed	6.529	7.451	14,32	15,32
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	2.208	2.093	8,11	7,75
Bygge- og anlægsvirksomhed	1.971	2.566	5,54	6,77
Renovation, foreninger og forlystelser mv.	1.739	1.836	5,09	4,94
Udlejnings- og ejendomsformidling	4.564	4.473	4,86	4,54
Gennemsnit			4,73	4,54
Tekstil-, beklædnings- og læderindustri	175	174	2,96	3
Fiskeri mv.	135	67	6,25	2,87
Detail- og engosvirksomhed undt. Biler	1.038	1.019	2,85	2,66
Hotel- og restaurationsvirksomhed	328	330	2,29	2,15
Jern- og matalindustri	960	1.055	1,81	1,81
Forretningsservice	767	916	1,4	1,61
Træ-, papir- og grafisk industri	309	304	1,65	1,53
Mineralolie-, kemisk- og plastindustri mv.	289	291	1,67	1,45
Møbelindustri og anden industri	138	135	1,55	1,39
Handel med biler, autorep., servicestationer	177	170	1,46	1,19
Sten-, ler- og glasindustri	79	78	1,41	1,18
Engros- og agenturhandel undt. m. biler	655	643	1,19	1,08
Post og telekommunikation	189	182	1,09	0,99
Finansieringsvirk. Og forretningsservice	298	293	0,76	0,67
Energi- og vandforsyning	136	117	0,7	0,57
Råstof	39	41	0,53	0,55
Sundhedsvæsen	114	108	0,31	0,29
Undervisning	74	28	0,16	0,06
Offentlig administration	10	10	0,02	0,02
Sociale institutioner	10	10	0,02	0,02
Ej erhvervsfordelte subsidier	2.961	3.355		
I alt	37.090	37.860	4,73	4,54

I nogle af de erhverv, der modtager meget i støtte, er der konkurrence-mæssige problemer. Sammenholdt med afsnit 2 i Konkurrencerede-gørelsen 1999 modtager erhvervene: mejerier, sukkerfabrikker, frem-stilling af industrigasser, fremstilling af kunstgødning, nybyggeri samt reparation og vedligeholdelse af bygninger og jernbaner, meget i støtte,

¹⁷ Kilde: Danmarks Statistik, Note: Det har ikke været muligt at fordele hhv. knap 8 og 9 pct. af den samlede støtte i 1993 og 1994.

samtidig med at der er konkurrenceproblemer i disse erhverv. Den høje statsstøtte til nybyggeri samt reparation og vedligeholdelse af bygninger er forårsaget af Boligpakken, mens støtte til DSB indgår i støtten til jernbanerne.

Der er ikke lavet nogen analyse af, om støtten direkte er årsag til konkurrenceproblemerne i disse erhverv. Myndighederne bør dog være kritiske med at yde støtte til markeder med konkurrenceproblemer, da det kan forværre konkurrencen. Når der alligevel ydes støtte, skal myndighederne være ekstra kritiske med, at støtten ydes på en måde, der skader konkurrencen mindst muligt. Dette problem bliver belyst i afsnit 5.4.

4. EF-Traktatens regler om statsstøtte

4.1 Statsstøttebegrebet

Som nævnt i afsnittet om empiriske opgørelser, er det kun en del af støtten til virksomheder, der skal indberettes til Kommissionen. EF-Traktatens statsstøtteregler sætter grænserne for medlemslandenes adgang til at yde statsstøtte. EF-Traktatens afsnit om statsstøtte er placeret i kapitlet sammen med konkurrencereglerne og omfatter art. 92-94. Statsstøtte hører naturligt sammen med konkurrencereglerne, da statsstøtte i høj grad kan forvride konkurrencen mellem virksomheder. Reglerne definerer den støtte, der er omfattet af EF-Traktaten og medlemslandenes pligt til af anmelden støtteordninger til Kommissionen, dvs. det omfatter ikke alle subsidier, medlemslandene udbetaler. Som udgangspunkt er al statsstøtte med EU-dimension forbudt. Al statsstøtte skal anmeldes, men visse former kan fritages. Sondringen mellem den forbudte og den tilladte støtte er dog ikke entydig. Især er det ofte vanskeligt at vurdere om en ordning er en generel foranstaltning eller er statsstøtte i EF-Traktatens forstand og derfor skal anmeldes til Kommissionen. Det kan desuden give anledning til fortolkningstvivl i hvilket omfang en støtteordning udgør en fordel for den begunstigede virksomhed. Hvis den ikke udgør en fordel, er det ikke statsstøtte i EF-Traktatens forstand. Tvivlen har den konsekvens, at en række statsstøtteordninger ikke anmeldes til Kommissionen.

Sammenfattende fastslår Traktatens regler om statsstøtte:

- at statsstøtte, der tildeles bestemte virksomheder eller brancher, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, er uforenelig med Fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- kontrol af overholdelsen gennem betydelig tilsynspligt fra Kommissionen
- forudgående anmeldelse og godkendelse hos Kommissionen, som gyldighedsbetingelse, og
- visse muligheder for undtagelser fra forbudet mod statsstøtte i kraft af tilladelse fra Kommissionen.

Domstolens praksis fastslår, at begrebet støtte svarer til enhver fordel, som offentlige myndigheder tildeler en virksomhed *uden* vederlag eller mod et vederlag, som kun i minimalt omfang afspejler det beløb, som den pågældende fordel kan vurderes til. Støtteelementet svarer således til den fordel som støttemodtageren opnår, og ikke de udgifter som det offentlige har i forbindelse med ordningen. Definitionen omfatter såvel

tilskudsydelse til en virksomhed, som enhver form for lettelse af de byrder en virksomhed normalt må bære, således at den opnår en besparelse. Sondring mellem direkte og indirekte støtte¹⁸ er overflødig, og støttens formål og hensigten med støtten er irrelevant. Det *centrale* er støttens effekt på virksomhedens økonomiske stilling og dens konkurrenceevne.

Traktatens art. 92, stk. 1 fastslår:

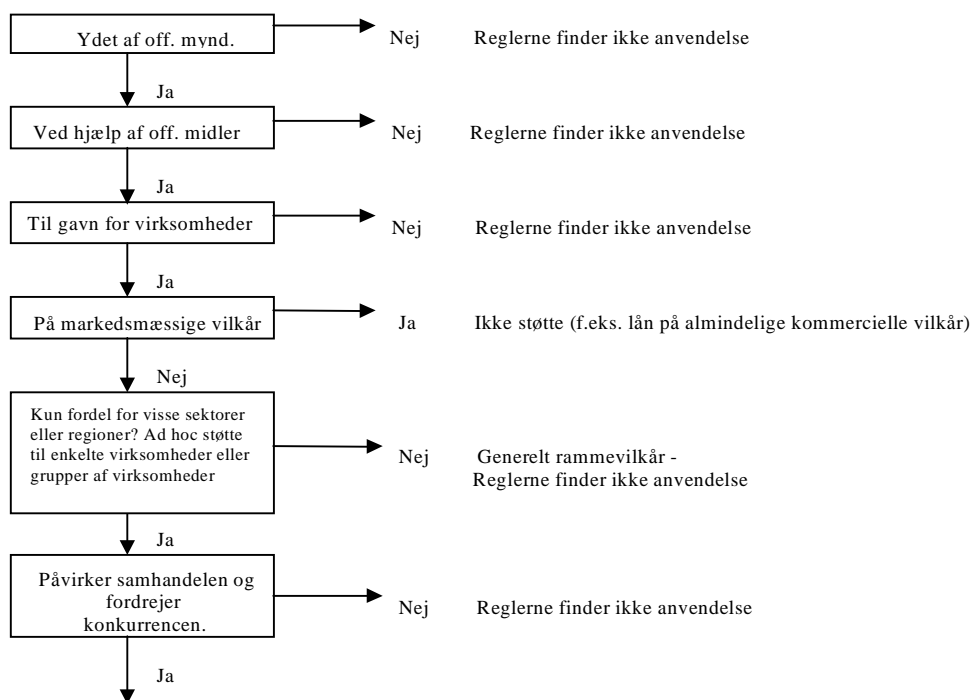
Bortset fra de i denne Traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med Fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem Medlemsstaterne.

Som det fremgår af art. 92, er der en række betingelser, der skal være opfyldt for, at der er tale om statsstøtte i EF-Traktatens forstand.

¹⁸ Ved direkte støtte får virksomheden udbetalt et kontantbeløb til dækning af omkostningerne ved køb af varer eller tjenesteydelser. Ved indirekte støtte får virksomheder adgang til varer og tjenesteydelser til nedsat pris.

Figur 4¹⁹ illustrerer de forhold, der skal overvejes ved vurdering af om en ordning falder ind under EF-Traktatens regler. For at der er tale om statsstøtte i EF-Traktatens forstand, skal alle betingelserne være opfyldt. Efter figuren beskrives de enkelte punkter.

Figur 4: Statsstøtte i EF-Traktatens forstand



Statsstøttereglerne finder anvendelse

Som udgangspunkt gælder, at en støtte skal være *ydet af offentlige myndigheder*. Dvs. en offentlig myndighed skal kontrollere midlernes udbetaling - uanset hvilken institution, fx en offentlig fond, der rent faktisk udbetaler støtten. "Offentlig myndighed" dækker såvel staten, som kommunale og amtskommunale myndigheder. Støtte ydet af EU midler er ikke statsstøtte i Traktatens forstand, det gælder fx støtte fra strukturfondene.

Offentlige midler fortolkes bredt og omfatter både midler fra det offentlige budget, og fx lovpligtige afgifter, der er indbetalt til en offentlig fond, som herefter uddeler midler. Endvidere kan krydssubsidiering mellem en virksomheds monopoliserede aktiviteter - ex. post - og de aktiviteter, der er underlagt konkurrencevilkår, omfatte overførsel af offentlige midler. Offentlige midler er ikke de samme beløb, som de

¹⁹ Kilde: European Economy No 48 september 1991.

beløb, der opgøres som subsidier af fx Danmarks Statistik, der fx ikke medtager skattesubsidier i sine opgørelser.

Som et tredje punkt skal støtteforanstaltningen være til gavn for *virksomheder*, modsat fx sociale ydelser til enkelte forbrugere og lønmodtagere. Fx er generelle uddannelsesaktiviteter og kurser, som den enkelte lønmodtager ellers selv skulle betale, ikke omfattet af EF-Traktatens statsstøtteregler. Hvis det derimod er efteruddannelse af medarbejdere, som en virksomhed ellers skulle betale, vil det være en fordel for virksomhederne, og kan dermed være omfattet af reglerne.

Kun støtte, som ikke bliver givet på *markedsræssige vilkår*, kan være omfattet af EF-Traktaten, det såkaldte *markedsøkonomiske investor princip*. Princippet omfatter fx investeringer, som en privat markedsinvestor ikke ville have foretaget, eller ville have foretaget på andre og for den modtagne virksomhed mindre gunstige vilkår. Det er kun i de tilfælde, hvor der ikke foreligger objektive grunde til med rimelighed at forvente, at en investering vil give et passende afkast - som ville være acceptabelt for en privat investor i en tilsvarende privat virksomhed, der opererer under normale markedsbetingelser - at der er tale om statsstøtte. Det gælder sely, når finansieringen helt eller delvist sker med offentlige midler. Det er ikke at betragte som støtte, hvis betaling ydes som kompensation for public service-forpligtelser, fx udsendelse af radio og TV²⁰. Dette gælder også (såfremt visse forudsætninger er opfyldt²¹), hvis en virksomhed frivilligt udfører en tjenesteydelse i det offentlige interesse, som ikke vil kunne udføres med fortjeneste på almindelige markedsræssige vilkår, og det offentlige betaler herfor, fx nogle af de danske miljøaftaler. Det vil derimod være støtte, hvis en offentlig myndighed sælger en grund til en virksomhed til under markedsværdi, eller hvis en offentlig myndighed opkøber nogle af en virksomheds kapitalinteresser til over markedskursen.

For at der er tale om statsstøtte, skal ydelsen også være til *fordel for visse sektorer, virksomheder eller grupper af virksomheder eller regioner*. En foranstaltning – uanset hvilken form den antager – er til fordel for en virksomhed, hvis den bibringer den berørte virksomhed en økonomisk eller finansiel fordel, som den ikke ville have haft under normale omstændigheder, og hvis den letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget. Hvis ydelsen ikke er til fordel for et begrænset antal virksomheder, er der tale om generelle rammevilkår. Som udgangspunkt dækker generelle rammevilkår en bred vifte af virksom-

²⁰ Kommissions XXVI Beretning om Konkurrencepolitikken 1996, side 76.

²¹ Se A. Petersen og H. Mørch: *EU's regler om statsstøtte*.

heder og produkter, og de er begrænset i forhold til økonomien som helhed eller udlignes af andre forhold. Hvis de myndigheder, der administrerer en ordning, har en skønsmæssig beføjelse til at yde støtte, er der ikke tale om et generelt rammevilkår. Forskelle mellem medlemslandenes rammevilkår er naturligt givet af forskelle i landenes generelle økonomiske forhold, skatte- og socialpolitik. Fx kan et land med en høj virksomhedsbeskatning have meget lempelige afskrivningsvilkår, hvor det er spørgsmålet, om nogle af afskrivningsreglerne kan karakteriseres som statsstøtte.

Kommissionen har også udtalt²², at den offentlige støtte til finansiering af infrastrukturer - i dette tilfælde transport, energi- eller vandforsyning – til fordel for bestemte områder i Østrig ikke er at betragte som statsstøtte, hvis alle virksomheder i disse områder har lige adgang til de pågældende infrastrukturer.

Som et andet eksempel kan nævnes støtte til arbejdsløse. Størstedelen af de foranstaltninger, medlemslandene har som en del af deres arbejdsmarkedspolitik, er af generel karakter og derfor ikke statsstøtte. Fx er generelle støtteordninger til virksomheder, som ansætter langtidsledige, ikke omfattet af reglerne. Dog skal samtlige virksomheder have lige adgang til at udnytte ordningerne på baggrund af brede objektive kriterier - uanset hvilken sektor eller region de befinder sig i og, hvor store de er. Det på trods af at en sådan ordning primært tilgodeser arbejdskraftintensive virksomheder og sektorer²³. På den anden side er en reduktion af en arbejdsgivers bidrag til sygeforsikring for kvindelige arbejdere en fordel for industrier med stor andel af kvindelige arbejdere fx tekstilindustrien, og dermed omfattet af reglerne²⁴. Situationen ville have været anderledes, hvis reduktionen af arbejdsgiverens bidrag havde samme virkning i alle sektorer.

Kommissionen har to gange behandlet en belgisk ordning om nedslag i de sociale bidrag for virksomheder²⁵. Første gang²⁶ blev ordningen ikke betragtet som generel, idet der blev givet yderligere nedslag i de sociale bidrag til virksomheder med et større engagement i international konkurrence. Anden gang²⁷ blev de ekstra nedslag fjernet, og Kommissionen vurderede, at der var tale om en generel ordning, som automatisk blev anvendt og ikke på forhånd skelnede mellem sektorer.

²² Kommissions XXVI Beretning om Konkurrencepolitikken 1996, side 76.

²³ A. Petersen og H. Mørch: *EU's regler om statsstøtte*.

²⁴ Sag 203/82 Kommissionen v. Italien.

²⁵ Kommissions XXVII Beretning om Konkurrencepolitikken 1997.

²⁶ Sag C 14/96 (EFT L 95 af 14. 10. 1997).

²⁷ Sag N 132/97 (EFT C 201 af 1. 7. 1997).

Som et sidste kriterium skal statsstøtten kunne *påvirke samhandelen og true med at fordreje konkurrencen*. Samhandelskriteriet findes både i konkurrencereglerne i art. 85-86 og 90 og i reglerne om statsstøtte i art. 92. I art. 85-86 henvises der til ”...., der kan påvirke handelen mellem Medlemsstater, ... ” dvs. ikke alene rent faktisk påvirker samhandelen, men også hvor der er en potentiel mulighed for at samhandelen påvirkes.

I art. 92 henvises der til ”... i det omfang, den påvirker samhandelen mellem Medlemsstaterne.” I Kommissionens og Domstolens praksis tolkes *påvirker* imidlertid meget bredt. Hvis der er handel med de pågældende produkter mellem medlemslandene, og støtten styrker den begunstigede virksomheds position i forhold til konkurrerende virksomheder, er samhandelen påvirket. Samhandelen kan være påvirket, selvom den begunstigede virksomhed kun sælger på hjemmemarkedet, i det virksomheden vil være styrket i forhold til udenlandske konkurrenter på samme marked²⁸. Retten i Første Instans har endvidere ophævet Kommissionens godkendelse af støtte til en virksomhed på grund af, at samhandelsvirkningen kun var vurderet på tidspunktet for støttens udbetaling og ikke ud fra den sandsynlige påvirkning af fremtidig samhandel²⁹. Dvs. den sproglige forskel, der er i samhandelskriteriet mellem art. 85 og 86 og art. 92 har ikke den store betydning efter Retten i Første instans’ afgørelse.

Kriteriet for påvirkning af samhandlen og forvridning af konkurrencen anses typisk for opfyldt alene af den grund, at støtten kun ydes til visse virksomheder eller produktioner. I art. 92 er der ikke på samme måde som i art. 85-86 et krav om en *mærkbar* påvirkning af samhandelen, som der ikke er i forbindelse med art. 92. I forhold til art. 85-86 tjener mærkbarhedskriteriet til at afgrænse anvendelsesområdet overfor de nationale konkurrenceregler. På statsstøtteområdet findes der ikke tilsvarende nationale regler, som supplerer Kommissionens kontrol med statsstøtte. Her kan de minimis reglerne dog ses som, at mindre støttebeløb ikke har mærkbar virkning på samhandelen.

Etableringen af Det Indre Marked, ØMU’en og en mere effektiv konkurrencelovgivning har skærpet konkurrencen og derfor øget behovet for at rette fokus mod de konkurrenceforvridninger og markedsbarriere-

²⁸ Sag 102/87, hvor Domstolen fastslog at støtte til en virksomhed påvirkede handelen mellem medlemsstater, selvom virksomheden ikke eksporterede.

²⁹ Sag 447/93, Aitec m.fl. mod Kommissionen.

rer, der kan opstå som følge af medlemslandenes udbetalinger af statsstøtte.

Hvis alle punkterne er opfyldt, er der tale om statsstøtte i EF-Traktatens forstand. Som hovedregel vil der være forbud mod at give støtte, medmindre støtten falder ind under en af undtagelserne fra det generelle forbud, se afsnit 4.3. Støtten skal anmeldes, og den skal godkendes af Kommissionen, inden den træder i kraft³⁰. Det er alene Kommissionen, der kan afgøre, om en ordning er omfattet af EF-Traktatens regler. Hvis et land er i tvivl om, en ordning er omfattet af EF-Traktatens regler, skal ordningen derfor også anmeldes. Kommissionen kan pålægge et medlemsland at kræve støtten betalt tilbage. Det kan fx ske, hvis Kommissionen ikke godkender en støtteordning, som allerede er trådt i kraft.

4.2 Offentlige virksomheder og statsstøtte

Støtte til offentlige virksomheder udgør et særligt problem. Problemet er, at det er vanskeligt at sondre mellem normale kommercielle transaktioner mellem staten og den offentlige virksomhed og støtte omfattet af art. 92. Samtidig er der ofte ikke tilstrækkelig gennemsigtighed i de økonomiske transaktioner mellem virksomheden og det offentlige. Det besværliggør vurderingen af de enkelte transaktioner. Kommissionen har derfor udstedt et direktiv³¹, som skal sikre tilstrækkelig gennemsigtighed i de økonomiske forbindelser mellem offentlige myndigheder og offentlige virksomheder. Det gælder bl.a. transaktioner ved udligning af driftstab, indskud som ikke skal tilbagebetales eller lån på fordelagtige vilkår.

Kommissionen har udarbejdet forslag til ændringer af direktivet, som indebærer, at der fremover skal føres analytiske regnskaber for en række virksomheder og aktiviteter, der udføres for en offentlig myndighed.

I de analytiske regnskaber skal driftsregnskaberne for forskellige aktiviteter holdes adskilt. De forskellige aktiviteter, der skal holdes adskilt, er på den ene side aktiviteter, for hvilke virksomheden har modtaget en eller anden form for støtte eller kompensation fra medlemsstaten, eller som af medlemsstaten hævdes at være "tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse", og på den anden side de aktiviteter, som virksomheden udøver i konkurrence med andre virksomheder.

³⁰ Jf. art. 93, stk. 3.

³¹ Transparens direktivet (Kdir80/723).

De virksomheder, der efter forslaget skal føre analytiske regnskaber, er virksomheder, der af de offentlige myndigheder er indrømmet særlige eller eksklusive rettigheder, eller som har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

4.3 Undtagelse fra det generelle forbud

Traktaten åbner imidlertid mulighed for undtagelser for forbudet i art. 92, stk.1. En række støtteordninger er umiddelbart tilladte efter EF-Traktaten. Andre ordninger kan Kommissionen fritage efter en konkret vurdering.

Støtte som falder ind under Traktatens art. 92, stk. 2 er umiddelbart forenelige med Traktaten, hvorved der ikke er forbud mod støtten. Det gælder fx støtte af social karakter til enkelte forbrugere og støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder. Som følge af de problemer, der opstod i forbindelse med Tysklands genforening, er også visse former for støtte til områder i Tyskland, som er påvirket af Tysklands deling, undtaget fra det generelle forbud mod statsstøtte. Det gælder dog kun i det omfang, foranstaltningerne er nødvendige for at opveje de økonomiske ulemper, som delingen har forårsaget.

Hvis støtten ikke falder ind under art. 92, stk. 2, kan Kommissionen efter en konkret vurdering, jf. art. 92, stk. 3, afgøre, om støtten kan tillades. Det er fx:

- støtte til fremme af virkeliggørelsen af vigtige projekter af fællesskabsinteresse eller afhjælpning en alvorlig forstyrrelse i en Medlemsstats økonomi
- støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse
- støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse
- støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i et omfang der strider med de fælles interesser
- andre former for støtte, hvor Rådet træffer beslutning på forslag af Kommissionen med kvalificeret flertal.

Kommissionen har udmøntet undtagelserne i rammebestemmelser og en række meddelelser for de forskellige typer støtte. Rammebestemmelserne beskriver, hvordan Kommissionen vurderer forskellige typer af støtte; hvilken støtte, der er tilladt, hvor meget og på hvilke betingel-

ser og giver således en indikation af, hvordan Kommissionen vil behandle anmeldelser af støtte indenfor givne områder. Alle ordninger skal stadig anmeldes til Kommissionen, men hvis de er i overensstemmelse med rammebestemmelserne, godkendes de. Rammebestemmelserne og meddelelserne er dog ikke bindende på samme måde som direktiver og forordninger. Der er bl.a. rammebestemmelser for forskning og udvikling, små- og mellemstore virksomheder³², investeringsstøtte, driftsstøtte, krise- og omstrukturingsstøtte, miljøstøtte, stål, kul, skibsbygning, offentlig virksomhed, landbrug, fiskeri, transport, forbrugerbeskyttelse, tekstiler og fibre, samt en række bestemmelser for generelle regionalstøtteordninger.

Udover rammebestemmelserne er der en regel for udbetaling af mindre støtte beløb, den såkaldte de minimis regel³³. Efter denne regel kan virksomheder samlet modtage max. 100.000 ECU over en 3-årig periode, uden støtten skal anmeldes til Kommissionen. Baggrunden er, at mindre beløb ikke skønnes at påvirke samhandlen og fordreje konkurrencen.

Som udgangspunkt vil visse former for statsstøtte stort set altid blive vurderet negativt i Kommissionen, fordi støtten er strid med Traktatens formål, fx Det Indre Marked. Det gælder især visse former for eksport- og driftsstøtte.

Problemet med eksportstøtte er, at hvis støtten knytter sig til varer, der sælges i andre medlemslande, vil støtten være i strid med formålet med det indre marked. Det samme gælder støtte til eksport til markeder uden for EU, som indirekte kan påvirke samhandelen mellem medlemslandene og derved forvride konkurrencen.

For så vidt angår driftsstøtte, dvs. støtte til den løbende drift af en virksomhed, herunder visse former for beskæftigelsesstøtte, bliver denne ofte givet til virksomheder, som ellers ikke ville kunne klare sig i konkurrencen. Det kan fx skyldes, at der er hård priskonkurrence som følge af, at der er overkapacitet på markedet, eller at virksomheden ikke løbende har tilpasset sig forbrugernes ændrede efterspørgsel. Derfor vil driftsstøtte have en skadelig virkning på konkurrencen, da den i givet fald kan medvirke til at udkonkurrere effektive virksomheder i andre

³² SMV'er er defineret som virksomheder med under 250 ansatte og en årlig omsætning på under 20 mio ECU eller en balance på under 10 mio ECU og et større selskab ikke ejer mere end 25% af virksomheden.

³³ Jf. meddelelse fra Kommissionen om de minimis-støtteordninger (EFT C 68 af 6.3.1996, side 9).

medlemslande. Kommissionen godkender dog under visse betingelser driftstøtte:

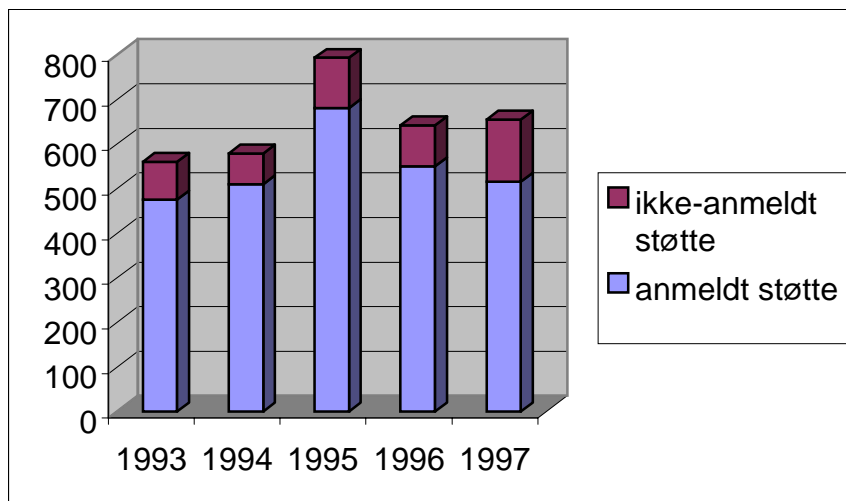
- hvis den er midlertidig
- som en integreret del af en restruktureringsplan (i art. 92, stk. 3's regioner)
- som afgiftslempelse for nye miljøbeskyttende afgifter.

4.4 Procedure

Medlemslandene er forpligtet til at anmelde enhver ny eller ændring af en eksisterende støtte foranstaltning til Kommissionen samt afvente Kommissionens godkendelse, inden ordningen sættes i kraft, jf. art. 93, stk. 3. Ved tvivl om en ordning er omfattet af Traktatens bestemmelser, skal ordningen ligeledes anmeldes til Kommissionen, da det er Kommissionen, der har kompetence til at fortolke art. 92, stk.1's anvendelses område. Det er derved medlemsstaten, der bærer risikoen for en forkert vurdering. Kommissionen kan pålægge et medlemsland at kræve ulovlig statsstøtte – dvs. ikke anmeldt støtte, der ikke er forenelig med det fælles marked - tilbagebetalt.

Problemet er det store antal anmeldelser, hvor af langt størstedelen opfylder betingelserne i Kommissionens rammebestemmelser. I 1997 modtog Kommissionen 516 anmeldelser om nye eller ændrede støtteforanstaltninger og registrerede 140 tilfælde af ikke-anmeldt støtte, dvs. støtte der burde have været anmeldt. I samme periode besluttede Kommissionen i 385 tilfælde ikke at gøre indsigelse. I 68 sager indledte Kommissionen procedure. Denne tilbunds gående undersøgelse førte til 18 endelige positive beslutninger, 9 endelige negative beslutninger og 5 endelige betingede beslutninger. Figuren³⁴ herunder viser udviklingen i antallet af registrerede sager i Kommissionen med undtagelse af landbrug, fiskeri, transport og kul.

³⁴ Kilde: Kommissionens XXVII beretning om konkurrencepolitikken – SEK(98)636 endelig udgave.

Figur 5: Udviklingen i antallet af registrerede sager

For at gøre det muligt for Kommissionen at koncentrere sin indsats om de mere skadelige former for statsstøtte har Rådet for første gang udstedt en generel forordning på statsstøtte området³⁵. Forordningen bemyndiger Kommissionen til at udstede gruppefritagelser i form af forordninger på følgende områder:

1. Støtte til:

- små og mellemstore virksomheder
- forskning og udvikling
- miljøbeskyttelse
- beskæftigelse og uddannelse

2. Støtte tildelt i overensstemmelse med det kort, Kommissionen har godkendt for tildeling af regionalstøtte i hver medlemsstat.

Gruppetfritagelserne får den virkning at, hvor medlemsstaterne generelt er forpligtet til at indmelde og indhente Kommissionens tilladelse inden en støtteordning træder i kraft, skal Kommissionen først underrettes efterfølgende, når de enkelte gruppefritagelser er trådt i kraft.

I Rådsforordningen er nøje fastsat, hvilke bestemmelser gruppefritagelserne skal indeholde, herunder regler om gennemsigtighed. Endvidere skal medlemsstaterne hvert år forelægge Kommissionen en rapport om anvendelsen af de enkelte gruppefritagelser. I afsnit 2.4 er der en beskrivelse af, hvilke statistiske data de årlige indberetninger bør indeholde, for at der er en tilstrækkelig detaljeringsgrad.

³⁵ Rådets forordning EF 994/98 af 7. maj 1998, L 142 14. maj 1998.

Gruppefritagelserne omfatter de former for støtte, der almindeligvis betragtes som mindst skadelige. Det vil samtidig betyde, at Kommissionen vil få mulighed for at koncentrere sig om de mere skadelige former for støtte, som fx sektorstøtte og direkte virksomhedsstøtte.

Kommissionen har endnu ikke udstedt gruppefritagelser, men det forlyder, at Kommissionen vil fremsætte forslag til en gruppefritagelse for små og mellemstore virksomheder i løbet af 1999.

4.5 Sammenhæng med andre regler i Traktaten

Traktatens statsstøttere regler skal ses i sammenhæng med andre bestemmelser i Traktaten herunder konkurrencereglerne, proportionalitets princippet og det generelle forbud mod diskrimination.

I art. 90, som vedrører offentlige og monopollignende virksomheder, henvises der bl.a. til statsstøttere reglerne. Formålet med bestemmelsen er at hindre, at medlemsstaterne via offentlige virksomheder og virksomheder, der er tildelt særlige rettigheder, overtræder Traktaten, dvs. det er kun i sammenhæng med denne gruppe virksomheder, at der i medfør af art. 90 er sammenhæng med art. 92-94.

Endvidere er der i afsnittene om landbruget, art. 42, og transport, art. 77, regler for disse områders sammenhæng med konkurrence- og statsstøttere reglerne.

Støtte kan også have karakter af en beskyttelse af den nationale industri mod konkurrence udefra i form af tekniske handelshindringer. Det kan enten være i form af fiskale bestemmelser eller kvantitative restriktioner for indførelse af varer. Disse former for støtte er ulovlige i medfør af Traktatens art. 30 og 95. Art. 30 fastsætter et forbud mod kvantitative importrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning. Ifølge art. 36 er der dog visse undtagelser. Art. 95 fastsætter et forbud mod at varer fra andre medlemsstater, direkte eller indirekte pålægges afgifter som er højere end lignende indenlandske afgifter.

Disse former for støtte vil rapporten ikke beskæftige sig med, da det ikke er muligt at kvantificere denne ulovlige form for støtte.

5. Fordele og ulemper ved at bruge subsidier

5.1 Indledning

Dette afsnit redegør for de væsentligste aspekter ved at anvende forskellige former for subsidier. I forhold til andre områder inden for konkurrencepolitikken findes der i den økonomiske litteratur kun i meget begrænset omfang teoretiske analyser, der vedrører brugen af subsidier. Overvæltningsteori og industriøkonomi er dog velbeskrevet i den økonomiske litteratur, og er naturligvis nyttig ved vurderingen af de partielle effekter af statsstøtte.

Afsnittet er ikke et forsøg på at skabe nye økonomiske teoretiske analyser, men derimod at sammenkæde den eksisterende litteratur om de forhold der har relevans for at vurdere forskellige former for subsidier.

Der er mange forskellige opfattelser af hvilke former for offentlige ydelser, der kan betegnes som subsidier. Det markedsøkonomiske investorprincip går dog igen i mange af disse definitioner. Dette afsnit gør også brug af denne definition. En offentlig ydelse betragtes således som et subsidium, hvis en privat investor ikke ville have foretaget investeringen eller kun havde foretaget investeringen på mindre gunstige vilkår for den modtagne virksomhed.

Medlemslandenes brug af statsstøtte har i mange afskygninger været på dagsordenen i EU. Den internationale interesse omkring statsstøtte skyldes primært to ting. *For det første* har nogle former for statsstøtte kun en lokal positiv effekt, mens den er skadelig for andre virksomheder. Virksomheder uden for det lokale område vil således være interesseret i, at støtten bliver begrænset mest muligt. *For det andet* er udvalgte former for statsstøtte underlagt forskellige grader af kontrol på EU-plan. Spørgsmålet i denne sammenhæng er bl.a., hvor skrap kontrollen skal være af de enkelte støtteordninger.

Der er forhold, der både taler for og imod at bruge subsidier til at regulere erhvervslivet. Ofte er det dog ret kompliceret på en gang at skulle overskue alle virkningerne af et subsidium. Der er brug for nogle klare anvisninger, for at kunne veje fordelene op mod ulemperne af at bruge en statsstøtteordning. Det er således svært at opstille nogle på en gang generelle og anvendelige karakteristika for, om statsstøtte er til ulempe eller til fordel for et samfund. De næste afsnit belyser nogle af de virkninger, som brug af subsidier kan resultere i.

Afsnittet er inddelt i fem afsnit. Efter indledningen beskrives i *afsnit 5.2* hvilke krav, der kan stilles til brugen af subsidier, derefter beskrives i *afsnit 5.3* fordelene ved at bruge subsidier. *Afsnit 5.4* belyser nogle af de ulemper, der er ved at bruge subsidier. Endelig opsummeres der i *afsnit 5.5*.

5.2 Hvilke krav bør man stille til effekten af et subsidium?

Et subsidium kan have mange forskellige erhvervs- og samfundsøkonomiske effekter. Dette afsnit omhandler spørgsmålet, hvad der vil være rimeligt at stille som krav for at bedømme, om disse effekter er positive eller negative. Vil det være rimeligt at stille som krav, at det er tilstrækkeligt bare at forbedre den nationale/regionale velfærd? Svaret på dette er nej.

Hvis det udelukkende stilles som krav, at den nationale velfærd skal forbedres, vil der være mulighed for, at subsidiet skader udenlandske virksomheder i større grad, end det gavner i hjemlandet. Hvis andre lande følger samme parole, vil der omvendt være risiko for, at virksomhederne i hjemlandet trækker det korteste strå. Hvis to lande yder støtte, der er til mere skade for virksomhederne i det andet land, end det er til gavn i hjemlandet, kan begge lande med fordel indgå en aftale om helt at fjerne denne form for støtte. Begge lande vil dog stadig hver især have incitament til at yde støtten, da den umiddelbart kan have nationale fordele. Dette er årsagen til, at der er behov for både klare regler og international kontrol vedrørende anvendelsen af subsidier.

Som et lille åbent land med en stor udenrigshandel er Danmark særlig sårbar over for andre landes statsstøtteordninger. Danmark er heller ikke i stand til at gengælde konkurrenceforvridende statsstøtte i samme omfang som store lande. Derfor har Danmark en særlig interesse i en afrustning af statsstøtten.

Konklusionen på ovenstående er, at det ikke er et rimeligt krav, at subsidiet bare skal være til fordel i hjemlandet. Subsidiet skal derimod for hjemlandet og udlandet set under ét være til større gavn end skade.

Subsidier har ikke samme effekt for alle aktørerne på markedet. Ofte stilles der således også krav til fordelingen af effekterne.

Den Marshallske velfærdsteori beskriver samfundsmæssige fordele og ulemper ved hhv. stigninger og fald i virksomhedernes profit (producer

surplus) og forbrugernes velfærd (consumer surplus). Dette forhold er beskrevet i en ligning (1).

$$(1) \quad \Delta W = \Delta V_m + \Delta V_k + \Delta V_\emptyset + \Delta FV - S - t, \text{ hvor}$$

Δ : Indikerer en ændring i variabelen som følge af et subsidium

W: Samlet velfærd i samfundet

V_m : Profit i virksomheder der modtager subsidium

V_k : Profit i konkurrerende virksomheder

V_\emptyset : Profit i øvrige virksomheder, herunder samarbejdspartnere

FV: Forbrugervelfærd

S: Subsidium

t: Transaktionsomkostninger

Et subsidium vil først og fremmest have en effekt i den virksomhed, der modtager subsidiet. Den første variabel på højre side af (1) er derfor givet ved den subsidierede virksomheds bidrag til ændringen i den samlede velfærd. Virksomheder, der er i konkurrence med subsidierede virksomheder, kan også blive påvirket af subsidiet. Dette kan fx ske ved, at den subsidierede virksomhed får mulighed for at dumpe prisen. Den anden variabel på højre side af (1) er derfor givet ved de konkurrerende virksomheders bidrag til ændringen i den samlede velfærd.

Den tredje variabel er givet ved de øvrige virksomheders bidrag til ændringen i den samlede velfærd. Subsidiet kan fx betyde, at den subsidierede virksomhed øger kravene til leverandørerne, forbedrer forholdene for aftagerne, eller der kan ske en afsmitning af en større viden på de omkringliggende virksomheder. Det er ikke bare virksomheder, men også ofte forbrugere, der mærker effekterne af et subsidium. Dette kan fx ske, når subsidiet bidrager til bedre kvalitet, større udbud, nye produkter, lavere pris etc. Den fjerde variabel beskriver derfor forbrugernes bidrag til ændringen i den samlede velfærd som følge af subsidiet. Endelig udgør subsidiet en finansiel udgift for staten. Hertil kommer de transaktionsomkostninger, der er forbundet med udbetalingen af støtte-midlerne samt opkrævning af de skattekrone, der skal dække subsidiet. Disse udgifter – der kunne være sparet – bidrager negativt til den samlede velfærd. Effektiviteten, hvormed myndighederne benytter subsidier, har således også betydning for den samlede velfærd.

Det *fordelingsmæssige* aspekt i effektivvurderingen skal fastlægge størrelsen eller fortegnet på hhv. ΔV_m , ΔV_k , ΔV_\emptyset og ΔFV .

En ikke diskriminerende subsidiepolitik vil stille som krav, at ingen af de fire grupper må stilles ringere som følge af et subsidium. Subsidiet

må således ikke være til skade for modtageren, konkurrenterne, øvrige virksomheder eller forbrugerne.

Myndighederne har - i forskellige henseender – stor betydning både for subsidiets samlede effekt og fordelingen af effekten. Myndighedernes roller vil i relation til subsidier bestå i valg af støttemodtager og støttedyder, design af støtteordningen og distributionen af støtten. Alle disse forhold har betydning for den samlede effekt.

Det er helt afgørende for et subsidium, at det bidrager positivt til den samlede velfærd. Det næste spørgsmål vil derfor være: i hvilke tilfælde vil et subsidium bidrage positivt til den samlede velfærd? Svaret på dette skal findes i de tilfælde, hvor aktørerne på markedet ikke har et økonomisk incitament til at udføre handlinger, der er til fordel for samfundet. Afsnit 5.3 beskæftiger sig med netop dette spørgsmål.

5.3 Fordele ved at bruge subsidier

Anvendelse af subsidier til erhvervslivet er, jf. afsnit 3, et udbredt fænomen i EU-landene. På et velfungerende marked³⁶ vil brugen af subsidier forringe velfærden i samfundet. Subsidier skal derfor kun bruges til at afhjælpe markeder, der ikke virker på en hensigtsmæssig måde. Disse markeder er karakteriseret ved markedsfejl. Markedsfejl skyldes imperfektioner på et marked - fx at markedet ikke kan indfange eksternaliteter. Derfor er langt de fleste markeder præget af markedsfejl i et eller andet omfang. Det vil dog kun være enkelte af disse imperfektioner, der med fordel kan fjernes med subsidier.

Markedsfejl giver sig udslag i, at samfundets ressourcer ikke bliver udnyttet på den bedst mulige måde. Horisontal støtte – som fx støtte til FoU og miljøforbedringer - er typisk begrundet i markedsfejl.

Populært sagt vil en dårlig udnyttelse af ressourcerne resultere i, at forbrugere og virksomheder handler på en måde, der giver en mindre kage til deling end ved en god udnyttelse af ressourcerne. På markeder med markedsfejl *kan* subsidier være med til at sikre en bedre udnyttelse af samfundets ressourcer.

³⁶ På et velfungerende marked finder der en efficient ressourceallokering og –udnyttelse sted. Det vil således ikke være muligt at ændre ressourceallokeringen uden at skade enten virksomheder eller forbrugere. Der er således ikke mulighed for Paretoforbedring.

Der er mange eksempler på, at subsidier er et godt middel til at regulere udbud og efterspørgsel efter varer og tjenesteydelser. Det er dog ikke muligt at give en fuldstændig og detaljeret udredning af alle muligheder for gavnlig brug af subsidier. Dette afsnit redegør kun for de mest markante tilfælde, hvor myndighederne kan bruge subsidier til at udligne markedsfejl. De mest markante markedsfejl er: Eksternaliteter, offentlige goder, ufuldstændig information og imperfekt konkurrence. Hertil kommer de dynamiske markedsfejl, der fx i bedste fald forlænger en gunstig tilpasningsproces. I forbindelse med gennemgangen af de statiske og dynamiske markedsfejl er der løbende eksempler på, hvordan myndighederne i Danmark regulerer for markedsfejl med subsidier.

Et produkt er forbundet med *eksternaliteter*, hvis der er forhold i produktionen, distributionen eller forbruget, som ikke fuldt ud afspejler sig i udbuds- eller efterspørgselsforholdene.

Der er to former for eksternaliteter afhængigt af, om virkningen på virksomheder eller forbrugere er positive eller negative.

Problemet med positive eksternaliteter er, at det ofte er meget svært at få betaling for den positive afsmitning, der rammer tredjemand. Ved tilstedeværelsen af positive eksternaliteter bliver der således udbudt mindre, end den samfundsmæssige optimale mængde. Problemerne ved negative eksternaliteter er modsat.

Problemet med forekomsten af eksternaliteter kan løses ved at lave en ordning, der indfanger eksternaliteten i efterspørgsels- eller udbudsforholdene for produktet. I nogle tilfælde kan dette ske ved at anvende subsidier.

Miljømæssige omkostninger ved produktion i industrien og landbruget er en af de negative eksternaliteter, hvor der i nogle tilfælde ydes subsidier. Gennem statsstøtte indfanges de ekstra miljømæssige omkostninger, således at danske virksomheder får et økonomisk incitament til at skåne miljøet, fx gennem energibesparende foranstaltninger.

Grundforskning, anden forskning samt uddannelse af arbejdsstyrken er blandt de aktiviteter, der har positive eksternaliteter. Afsmitning af viden blandt virksomheder er et af de mest fremtrædende eksempler på en positiv eksternalitet. Når en virksomhed er kommet i besiddelse af viden om fx en ny og bedre produktionsmetode, vil den ofte blive spredt til andre virksomheder. Hvis der er risiko for, at en konkurrerende virksomhed kommer i besiddelse af den samme viden om den nye

og bedre produktionsmetode, kan det mindske incitamentet til at udvikle ny viden hos den innovative virksomhed.

Den omstændighed, at en virksomhed ikke nødvendigvis får sine uddannelses- og forskningsudgifter forrentet, fordi medarbejderne flytter eller fordi forskningsresultaterne udnyttes af en "free rider", vil afholde virksomheder fra at indgå i sådanne aktiviteter, der har en klar positiv eksternalitet. I nogle af disse tilfælde er et subsidium det eneste middel til at indfange eksternaliteten.

Der er i Danmark flere forskellige støtteordninger, der sigter mod at fremme innovations- og kompetenceudviklingen i erhvervslivet. Støtte til forskerparker er blandt disse. Formålet er at styrke formidlingen og udnyttelsen af forskningsresultater og derigennem at fremme innovation i det danske samfund.

Nogle produkter har den egenskab, at forbrug af en person ikke udelukker, at andre personer kan forbruge produktet samtidigt. Produkter med denne egenskab har en offentlig karakter, og bliver af den grund kaldt *offentlige goder*.

Blandt typiske offentlige goder er forskellige former for infrastruktur som fx vejnettet, fyrtårn eller digerne ved Vesterhavet. Private virksomheder vil sjældent have incitament til at udbyde et produkt, der har karakter af et offentligt gode. Årsagen er, at det kan være svært at få betaling fra alle, der forbruger produktet. Det mindsker virksomhedernes økonomiske incitament til at udbyde produktet, når der er mulighed for at forbruge produktet uden at betale.

Offentlige goder kan udbydes i både offentlig og privat regi. I nogle tilfælde vil det være forhold, der taler for at udbyde et offentligt gode i privat regi. Særligt fordi der kan være bedre kompetencer og større effektivitet. Det kan således være hensigtsmæssigt at bruge offentlige midler til at sikre det økonomiske incitament for private udbydere. Både infrastruktur i traditionel forstand og infrastruktur i form af videnssystemer har karakter af offentlige goder. Støtte til drift af fx vejnettet, de vestjyske diger og formidling af viden kan således være nødvendigt for at opretholde en infrastruktur, der kommer mange forbrugere eller virksomheder tilgode.

Det er ikke alle offentlige goder, der med fordel kan subsidieres. Mynighederne skal bl.a. sikre sig, at midlerne til subsidier bliver brugt effektivt. Det kan endvidere i nogle tilfælde være hensigtsmæssigt at individualisere adgangen til infrastrukturen og have brugerbetaling for

denne adgang, jf. betalingen for at benytte Storebæltsforbindelsen. I så fald reduceres/bortfalder behovet for subsidier til infrastrukturen.

Når en virksomhed træffer beslutninger om fx køb eller salg af varer, sker det på et grundlag af en viden om disse forhold. Karakteren af denne viden har ofte stor konsekvens for udfaldet af beslutningen.

Ufuldstændig information kan således på flere måder give anledning til udfald på markedet, der er forskellig fra det samfundsmæssige optimale udfald.

Virksomhederne vil med større sikkerhed kunne træffe beslutninger, hvis deres viden om både de nuværende og fremtidige markedsforhold er stor. Denne sikkerhed vil typisk blive afspejlet i en bedre udnyttelse af samfundets ressourcer. Det kan derfor være fordelagtigt at bruge offentlige midler til formål, der fremmer erhvervslivets og forbrugernes viden.

Det er muligt at øge formidlingen af viden ved fx at oprette og støtte centre, der formidler viden. I Danmark bliver denne opgave bl.a. varetaget af GTS³⁷. GTS yder teknologisk service til danske virksomheder på områder, der øger virksomhedernes viden, kompetence og kvalitetsudvikling.

Markeder med *imperfekt konkurrence* vil ofte anvende samfundets ressourcer på en anden måde, end den der giver den største samfundsmæssige velfærd.

Imperfekt konkurrence (monopol, duopol, oligopol) vil typisk resultere i, at aftagerne af en vare stilles ringere end under perfekt konkurrence. Ligeledes vil det typisk gælde, at virksomhederne skades mindre, end forbrugerne stilles bedre ved hårdere konkurrence.

Imperfekt konkurrence kan fx være en følge af betydelige stordriftsfordele i produktionen, store etableringsomkostninger eller andre etableringsbarrierer. Virksomheder, der er i imperfekt konkurrence, vil typisk udbyde en mindre mængde og sætte en højere pris end det samfundsmæssige optimale.

Imperfekt konkurrence er først og fremmest reguleret gennem forbud mod misbrug af dominans og konkurrencebegrænsende aftaler. Det er

³⁷ Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter.

derfor kun i meget specielle tilfælde af imperfekt konkurrence, der med fordel kan reguleres med offentlige ydelser, der sigter mod at påvirke mængden eller prisen. Dette viser også, at det ikke er alle markedsfejl, som subsidier med fordel kan rette op på.

Markedsfejl er ikke kun af statisk karakter. Omvæltninger på et marked som fx svigt i efterspørgslen kræver, at virksomhederne tilpasser sig de nye forhold. Tilpasningsprocessen kan være påvirket af markedsfejl. Der kan således være tilfælde, hvor myndighederne med fordel kan bruge subsidier, så omstillingen kan foregå hurtigere. Denne type af markedsfejl er af *dynamisk karakter*.

Der kan være mange årsager til behov for tilskud til en strukturtilpasning. Træghed i erhvervslivets eller arbejdsmarkedets omstillingsevne kan fx berettige tilskud til at fremskynde en omstilling.

Uden sådan hjælp kan et økonomisk tilbageslag i et område være selvforstærkende, fordi negative forventninger til fremtiden reducerer investeringerne med arbejdsløshed og fraflytning af den bedst uddannede arbejdskraft til følge. Skattegrundlaget skrider med stigende skattesatser og dårligere offentlig service til følge osv. Virkningerne af lavere faktoromkostninger (lønninger, priser og fast ejendom m.v.) på lokaliseringer af nye virksomheder kan være meget lang tid om at slå igennem.

Det er langt fra alle subsidier, der sigter mod at afhjælpe tilpasningsprocesser, der ikke er skadelige. Denne form for støtte kan fx stille de subsidierede virksomheder bedre i konkurrencen end de virksomheder, der ikke modtager subsidier. Afsnit 5.4 beskriver betydningen af denne ulempe.

Der findes i Danmark flere puljer til støtte af strukturelle problemer på arbejdsmarkedet³⁸. En af disse kaldes ”pulje til særlige beskæftigelsesmæssige foranstaltninger i forbindelse med afskedigelser af større omfang”, eller blot *varslingspuljen*. Under denne pulje er det de regionale kompetencer³⁹ på erhvervs- og arbejdsområdet, der kommer med konkrete initiativer til nye projekter.

Denne pulje er bl.a. brugt i forbindelse med lukning af DSB Færgerederi, der varetog sejladser på Storebælt. Lukningen af store virksomhe-

³⁸ Fx Tilskud til flytteomkostninger, tilskud til voksenlærlinge, en langsigtet indsats på Bornholm, pulje til initiativer rettet mod mindre faggrupper, etc.

³⁹ Det lokale Arbejdsmarkedsråd i samarbejde med Teknologisk Informationscenter.

der i Vestsjælland – herunder DSB Færgerederi samt to andre store virksomheder - skabte et akut behov for omskoling og etablering af nye arbejdspladser i Vestsjælland.

Gennem varslingspuljen er der fremskaffet midler (4,8 mio. kr.) til at motivere virksomheder i området til at støtte op om sagen og iværksætte nye projekter. 33 virksomheder har for et beskedent økonomisk incitament sat udviklingsinitiativer i søen til beløb i en helt anden størrelsesorden. Det er initiativer, som TIC Vestsjælland vurderer har en beskæftigelseseffekt på over 200 arbejdspladser⁴⁰.

I det følgende redegøres for de vilkår, der har betydning for effekterne af at yde subsidier. Disse vilkår er givet af de rammer, som subsidierne ydes under, og betegnes som de institutionelle rammer. Uafhængigt af de institutionelle rammer diskuteres og defineres hvilke effekter, der fremkommer ved at yde subsidier.

5.4 Ulemper ved at bruge subsidier

For at få et overblik over den samlede effekt af et subsidium er det også nødvendigt at gøre sig klart, hvilke ulemper der kan forekomme. Eventuelle fordele ved subsidier skyldes forhold enten hos de enkelte aktører på markedet eller i interaktionen mellem dem. Ulemperne derimod kan både skyldes forhold hos aktørerne på markedet (fx konkurrenceforvridning) og fremkomme hos myndighederne, da valg af formål, designet og distributionen af subsidiet kan være ineffektiv. Først belyses nogle af de forhold, der på det subsidierede marked kan have betydning for negative effekter. Derefter beskrives de relevante forhold hos myndighederne.

5.4.1 Markedsaktørerne

Langt størstedelen af de problemer der opstår i forbindelse med subsidier, skal findes i enten 1) forbrugernes og virksomhedernes præferencer, vidensniveau, effektivitet eller 2) interaktionen mellem aktørerne på markedet. Markedsdeltagerne kan deles op i fire grupper, nemlig: modtageren af subsidiet, konkurrenterne, forbrugerne og det øvrige marked, herunder specielt virksomheder der producerer komplementære varer.

Modtageren

Hensigten med at yde statsstøtte vil typisk være at påvirke virksomhedernes adfærd og dermed deres handlinger. Effekterne af et subsidium afhænger således af de samme forhold, der har betydning for virksom-

⁴⁰ TIC Vestsjællands årsberetning 1997.

hedernes adfærd og handlinger. Disse forhold skal altså tages i betragtning, når der skal skabes det rette incitament for modtageren af støtten.

Hvis distributøren pga. manglende viden ikke kan skelne mellem gode og dårlige projekter, er der risiko for, at modtagerne af subsidiet satser det hele på rouletten (moral hazard), hvormed effekten bliver ringere end tilsigtet. Problemet kan fx opstå ved, at de dårlige projekter efterligner gode projekter for at opnå støttemidler, hvormed myndighederne ikke kan skelne mellem gode og dårlige projekter (adverse selection).

Hvis betingelserne for modtagelse af subsidier er for upræcise, eller der er manglende kontrol med opfyldelse af betingelserne, kan subsidie-modtagerne kanalisere pengene hen til andre formål⁴¹. Støttemidlerne kan fx direkte spildes ved forskning i lyserøde kaniner (X-inefficiency). Dette vil mindske effekten af støtten.

Hvis støttemodtageren kan tilbageholde information om sine virkelige præferencer eller handlinger, er der risiko for, at støtten ikke vil have den ønskede effekt⁴².

Konkurrenterne

Subsidier kan i flere forskellige tilfælde virke konkurrenceforvridende. I international sammenhæng er der således specielt fokus på eksportsubsidier. Dette skyldes, at denne form for subsidier ikke bare kan være konkurrenceforvridende, men også i langt de fleste tilfælde leder til ineffektive produktions-, handels- eller forbrugsmønstre, jf. bilag 5 og 6.

Driftsstøtte, ad hoc-støtte, sektorstøtte og krisestøtte ydes typisk som hjælp til indtrængning på allerede eksisterende markeder, eller for at virksomheder skal kunne klare sig i konkurrencen. De positive effekter af denne form for støtte er typisk kun af lokal karakter, mens de skadelige effekter typisk viser sig ved at gøre det sværere for konkurrenterne at begå sig i konkurrencen.

Subsidier kan virke konkurrenceforvridende på to måder. *For det første* kan et subsidium påvirke virksomhedernes beslutning om at etablere sig eller forlade et marked, jf. boks 4. *For det andet* kan et subsidium påvirke markedsprisen ved fx at reducere den omkostning, som virksomheden skal afholde for at producere én ekstra enhed (marginalomkostningen).

⁴¹ Dette forhold diskuteres også i afsnittet om konkurrenterne.

⁴² Se også afsnittet om distribution under 5.4.2.

Boks 4: Subsidium med konkurrenceforvridende virkning

På et marked er der 3 virksomheder med hver deres omkostningsniveau. Virksomheden med de største omkostninger modtager - af en ikke nærmere angivet årsag - et subsidium. Subsidiet bliver ydet ved et fast månedligt beløb. På den måde får støtten ikke indflydelse på prisfastsættelsen hos virksomhederne.

Der sker nu en nedgang i efterspørgslen efter virksomhedernes produkter således, at der kun er plads til 2 virksomheder på markedet. Spørgsmålet er nu, hvilken af de tre virksomheder der bliver nødt til at forlade markedet?

Normalt vil det være virksomheden med de største omkostninger, der først giver op og forlader markedet. Hvis subsidiet til denne virksomhed er tilpas stor, vil den kunne overleve på markedet, hvorfor det er virksomheden med de næst laveste omkostninger, der må forlade markedet.

Subsidiet har således forvredet konkurrencen og ledt til en ineffektiv fordeling af produktionen, da virksomheden med de største omkostninger forbliver på markedet. Eksemplet illustrerer de skadelige virkninger af krisestøtte.

Støtte, der ydes til reduktion af faste omkostninger, påvirker virksomhedernes beslutning om at træde ind på - eller forlade - et marked jf. boks 4. Ofte er de konkurrencemæssige virkninger af statsstøtte mere nuanceret end dette. Når det er muligt at anvende støtten i konkurrenceøjemed - gennem reduktion af de omkostninger der går til at producere en ekstra enhed (de marginale omkostninger) - er den typisk skadelig for konkurrencen.

Støtte, der reducerer en virksomheds marginale omkostninger, vil påvirke virksomhedens prisfastsættelse i nedadgående retning. Virksomheden vil således blive relativt mere konkurrencedygtig end konkurrenterne. Der er derved risiko for, at virksomheden udkonkurrerer effi- ciente virksomheder, og derved skader både konkurrencen og den samlede velfærd. Hvis virksomheden ikke reducerer prisen, men vælger at spare støtten op, vil det være samme situation som i boks 4.

I det *bedste* tilfælde vil støtte – der ikke retter en markedsfejl - til en virksomhed i fuldkommen konkurrence være spild af penge; i det *værste* tilfælde, vil det forvride konkurrencen. Dette kan betyde, at effekti-

ve virksomheder bliver udkonkurreret, og virksomheder med lav produktivitet overlever.

Når myndighederne tildeler en virksomhed støtte, er det således vigtigt at kontrollere, at virksomheden ikke kan anvende støtten i konkurrenceøjemed.

Mange lande yder støtte til eksport. Der kan være flere fordele ved eksportstøtte. Ofte er disse fordele dog kun af national karakter ved fx aflejring i større beskæftigelse. Der kan også være ulemper ved eksportstøtte.

Subsidier til eksport vil typisk forvride konkurrencen ved enten kunstigt at øge eksportprisen, eller mindske omkostningerne ved produktion af eksportvaren. Under *fuldkommen konkurrence* - og dermed ved fravær af markedsfejl - vil støtte til eksport specielt være til ulempe i landet, der yder subsidiet.

Subsidiet giver anledning til effektivitetstab i produktionen i det land, der yder eksportsubsidier – pga. overproduktion - samt effektivitetstab i forbruget i de lande der importerer den subsidierede vare – pga. overforbrug. Den konkurrenceforvridende effekt af subsidiet kan altså fordeles på forskellige former for ineffektivitet. De to former for ineffektivitet er illustreret i bilag 5. Årsagen til denne form for ineffektivitet skyldes to forhold.

For det første korrigerer subsidiet ikke for en markedsfejl. For det andet er det forudsat, at forbrugerne i landet, der subsidierer eksporten, ikke kan købe de varer, der bliver afsat på eksportmarkedet til den lavere pris. Der er således ikke mulighed for parallelimport. Det vil derfor være rimeligt at stille spørgsmålet om, hvad der vil ske, hvis forbrugerne i landet, der subsidierer eksporten, har mulighed for at købe de varer, der bliver udbudt på eksportmarkedet til en lavere pris.

Hvis forbrugerne i eksportlandet har mulighed for at købe varer på eksportmarkedet - fx via en parallelimportør - vil de være villige til at købe, bare prisen er mindre end prisen på hjemmemarkedet. Parallelimportøren vil være villig til at udbyde varer til priser, der ligger over prisen i eksportlandet. Prisen på hjemmemarkedet vil således blive presset ned, mens prisen på eksportmarkedet bliver presset op. Dette pres vil først ophøre, når priserne i de to lande er ens, og den samlede efterspørgsel er lig det samlede udbud. Prisen på de eksporterede varer bliver således ikke påvirket af subsidiet, når der er mulighed for parallelimport.

Forskellen til udgangspunktet - uden et subsidium - bliver således, at der overføres en sum penge fra myndighederne i eksportlandet til eksportvirksomhederne. Subsidiet er således umiddelbart neutral for markedet, da eksportvirksomhederne vil spare støtten op. Subsidiet vil således være spild af offentlige midler. Det vil derfor være samme situation som i boks 4.

Ovenstående udlægning – hvad enten der mulighed for parallelimport eller ikke - tager udgangspunkt i ekstreme markedsforhold. Sandheden vil altså ligge et sted imellem de to tilfælde. Når der er fuldkommen konkurrence på de enkelte markeder, vil effekten af subsidiet til eksport ikke bare være konkurrenceforvridende men også skadelig for den samlede velfærd.

Det næste skridt vil være at undersøge effekten af subsidier under imperfekt konkurrence. Som tidligere nævnt kan markeder med imperfekt konkurrence i særlige tilfælde med fordel reguleres med subsidier. Dette er dog langt fra altid tilfældet.

Når der er *imperfekt konkurrence* på et marked, kan det godt tænkes, at det kan være fordelagtigt for et land at yde subsidier til eksport. Dette vil være tilfældet, hvis virksomhederne er i Cournot-konkurrence. Virksomheder i Cournotkonkurrence fastsætter deres produktion/afsætning ud fra en forventning om de konkurrerende virksomheders produktion/afsætning, markedets efterspørgselsforhold og virksomhedens omkostningsforhold.

Det specielle ved imperfekt konkurrence er, at virksomhederne er i stand til at opretholde et spænd mellem prisen og marginalomkostningerne. Der ligger således et incitament for myndighederne i at overføre de udenlandske virksomheders profit til den eksporterende virksomhed med eksport af arbejdsløshed til følge.

Hvis myndighederne i landet med den eksporterende virksomhed beslutter sig for at yde subsidier til eksport, vil det betyde, at omkostningerne ved eksport bliver mindre. Virksomheden vil således finde det fordelagtigt at eksportere en større mængde. Dette vil umiddelbart betyde, at prisen på eksportmarkedet vil falde. Når konkurrenterne indser dette, vil de mindske deres produktion. Det er netop disse forhold, der gør, at der overføres noget profit fra de udenlandske virksomheder til eksportvirksomheden. Dette ræsonnement er belyst i et eksempel i bilag 6.

Resultaterne under både imperfekt eller fuldkommen konkurrence kan lige så godt gælde for samhandel mellem regioner frem for lande. Det er således ikke kun ved handel over landegrænser, at denne form for støtte er en ulempe. Når støtten ikke sigter mod at rette en markedsfejl, men udelukkende reducerer virksomhedens omkostninger, er støtten til ulempe for samfundet. Støtte, der påvirker virksomhedernes indtjening, vil ofte skade konkurrencen.

Virksomhedernes omkostninger kan reduceres på flere forskellige måder. Overordnet set er der dog kun to måder. Det er muligt at reducere virksomhedernes omkostninger både direkte og indirekte. Modtageren af subsidiet kan få et kontant beløb til dækning af omkostningerne ved køb af varer eller tjenesteydelser (direkte støtte). Alternativt kan modtageren af støtten få varer eller tjenesteydelser til nedsat pris (indirekte støtte).

Indirekte støtte bliver ofte betragtet som mindre skadelig for konkurrencen end direkte støtte. Når varen eller serviceydelsen bliver leveret til virksomheden, bliver risikoen for både spild af offentlige midler og konkurrenceforvridning mindre. Myndighederne har her i større grad kontrol med, hvad subsidierne bliver brugt til.

Indirekte støtte kan dog være lige så skadelig for konkurrencen, hvis modtageren kan anvende støtten til at lette virksomhedens omkostninger. Billig eller gratis bistand fra fx advokater, revisorer, reklamebureauer eller anden teknisk bistand kan forvride konkurrencen. Denne service letter de omkostninger, der er nødvendige for at konkurrere på markedet. EF-Traktatens regler om statsstøtte skelner derfor heller ikke mellem direkte og indirekte støtte, jf. afsnit 4.1.

På trods af at indirekte støtte mindsker risikoen for skadelig virkning af et subsidium, er denne form for subsidium ikke altid at foretrække. Indirekte støtte har nogle begrænsninger i forhold til direkte støtte. Dette skyldes, at det typisk er virksomheden, der har den bedste viden om karakteren af den ydelse, den ønsker leveret.

Subsidier kan også have effekt på andre markeder end det som det er rettet imod. Fx vil eksportvirksomheder typisk operere på flere markeder, det næste skridt er derfor, med fokus på de konkurrenceforvridende effekter, at undersøge hvordan adfærden i disse virksomheder påvirkes af et subsidium.

Virksomheder der producerer til flere markeder, vil typisk koordinere beslutningen om produktion til de enkelte markeder. Dette skyldes, at

beslutningen om produktion til et marked vil påvirke de vilkår, virksomheden står over for ved produktion til et andet marked.

Begrænsninger i produktionskapaciteten vil fx betyde, at en større produktion til et marked gør det mere omkostningsfyldt at producere til et andet marked fx i form af begrænset produktions- eller lagerplads. Omvendt kan der være stordriftsfordele, der medfører, at en større produktion til et marked gør det billigere at producere til et andet marked. De strategier, som en virksomhed følger på et marked, kan således få betydning for de strategier, den følger på et andet marked (en virksomhedsintern eksternalitet).

Ved vurdering af det konkurrenceforvridende element i et subsidium er det således vigtigt at gøre sig klart, i hvilket omfang der er tale om virksomhedsinterne eksternaliteter. Det er ikke bare størrelsen, men også arten af disse eksternaliteter der har betydning for den samlede konkurrenceforvridende effekt. Dette kan illustreres ved at betragte et marked, hvor der kun er to virksomheder⁴³.

En virksomhed (A) modtager støtte til investering i fx lavere marginalomkostninger, udvikling af et nyt produkt, øget kapacitet etc. Investeringen har et omfang på I. Virksomhed A er i konkurrence med virksomhed B. Spørgsmålet er nu, hvordan investeringen (I) vil påvirke konkurrencen mellem virksomhed A og B.

Virksomhederne vælger i konkurrencen med hinanden hvilken strategi, de vil følge. Virksomhed A's strategi kan fx være at producere en stor mængde og afsætte den til en pris, der betyder, at hele mængden lige præcis bliver afsat (Cournot-konkurrence). Det kan også være, at virksomhed A vælger at sætte en lav pris, og producerer alt det, den kan til netop denne pris (Bertrand-konkurrence). Den første strategi passer godt til et marked for et nyt produkt, mens den anden strategi passer godt til et marked med overkapacitet.

Virksomhed B's strategi (S_B) afhænger af, hvad den forventer af virksomhed A's strategi (S_A). Strategien i virksomhed A afhænger derimod både af investeringsniveauet og forventningen til virksomhed B's strategi. Strategien i virksomhed B kan derfor beskrives ved følgende ligning

⁴³ For en mere dækkende gennemgang se Bulow, Geanakoplos og Klemperer 1985 "Multimarket oligopoly: Strategic Substitutes and Complements", Journal of political economy, 1985 vol. 93 no. 3.

$$(2) \quad S_B = S_b(S_a(I, S_B))^{44}$$

En stigning i S skal fortolkes som en mere aggressiv strategi⁴⁵. Når A foretager investeringen I , vil B 's strategi altså ændre sig ved

$$(3) \quad \frac{dS_B}{dI} = \frac{dS_b}{dS_a} \frac{dS_a}{dI}, \text{ hvor}$$

første led på højre side er ændringen i B 's strategi som følge af en ændring i A 's strategi. Det andet led er ændringen i A 's strategi som følge af investeringen I .

Tabel 8: Investeringens betydning for B 's strategi⁴⁶

	Strategiske substitutter $\frac{dS_B}{dS_A} < 0$	Strategiske komplementer $\frac{dS_B}{dS_A} > 0$
$\frac{dS_A}{dI} > 0$	(1) $\frac{dS_B}{dI} < 0$	(2) $\frac{dS_B}{dI} > 0$
$\frac{dS_A}{dI} < 0$	(3) $\frac{dS_B}{dI} > 0$	(4) $\frac{dS_B}{dI} < 0$

Note: Strategisk substitutter forekommer typisk ved konkurrence i mængder (Cournot-konkurrence), mens strategiske komplementer typisk forekommer ved priskonkurrence (Bertrand-konkurrence).

Hvis der er mængdekonkurrence på et marked, vil strategierne typisk være substitutter. Dvs. når A øger sin mængde, vil B mindske sin mængde. Hvis investeringen indebærer, at A 's marginalomkostninger bliver mindre, vil A øge den producerede mængde. B vil herefter mindske sin mængde, jf. felt 1 i tabel 8. Hvis investeringen foretages som følge af et subsidium, er felt (1) samme situation som illustreret i bilag 6.

Investeringen I behøves ikke være direkte knyttet til det marked, hvor virksomhed A og B konkurrerer for at få betydning for konkurrencesituationen. Det er tilstrækkeligt, at investeringen har betydning for A 's strategi på markedet.

⁴⁴ S_a og S_b er funktioner til bestemmelse af S_A og S_B .

⁴⁵ Når strategierne er mængder, vil en øget mængde betyde, at virksomhederne er mere aggressive. For at få den samme forståelse når strategierne er et udtryk for priserne, skal $S = 1/p$. En mindre pris får S til at stige.

⁴⁶ Kilde: Mas-Colell, Whinston, Green: "Microeconomic Theory" (1995), side 415.

Hvis virksomhed A opererer på to adskilte markeder (fx tomater og elektricitet), kan støtte til investering i elproduktionen påvirke konkurrencesituationen på markedet for tomater. Den endelige effekt afhænger af to ting. *For det første* om investeringen får virksomhed A til at være mere eller mindre aggressiv. *For det andet* om virksomhedernes strategier er substitutter eller komplementær.

Ovenstående beskrivelse viser, at det i forbindelse med vurdering af det konkurrenceforvridende element i subsidier er vigtigt, hvilke andre markeder virksomhederne opererer på, hvis beslutninger på markedet, der subsidieres, har betydning for andre markeder $\left(\frac{dS_A}{dI} \neq 0\right)$.

Hvis virksomhed A bliver mere aggressiv af at modtage et subsidium, og virksomhedernes strategier er komplementær, vil virksomhed B også blive mere aggressiv. Støtten kan således føre til en hårdere konkurrence. Det er dog ikke altid fordelagtigt, at støtten fører til hårdere konkurrence, fx hvis støtten ikke er årsag til effektivitetsforbedringer. Felt (2) i tabel 8 er det eneste tilfælde, hvor begge virksomheder bliver mere aggressiv af at modtage støtten.

Når støtten bevirker, at virksomhed A bliver mindre aggressiv overfor sine konkurrenter, vil virksomhed B reagere som vist i felt (3) og (4) i tabel 8. Dette fører til de modsatte resultater end i felt (1) og (2).

Øvrige virksomheder

Det er ikke kun konkurrencesituationen i det subsidierede erhverv, der påvirkes af et subsidium. Underleverandører, aftagere eller øvrige virksomheder eller hele erhverv kan også påvirkes af et subsidium.

Leverandører eller producenter af komplementære varer til en subsidieret virksomhed kan som følge af subsidiet styrkes på flere måder, fx ved større efterspørgsel, større betalingsvillighed eller information om resultater fra subsidierede FoU-projekter. Dette er alle forhold, der har en positiv afsmitning på komplementære varer. Omvendt kan tilskud til udvikling af nye produkter begrænse komplementariteten og dermed efterspørgslen.

Aftagerne af et subsidieret produkt kan på samme måde som leverandørerne blive påvirket af subsidiet. Der kan ske en positiv afsmitning gennem fx tilskud til udvikling af varer af bedre kvalitet eller lavere pris. Der kan også ske en negativ afsmitning. Støtte til eksport kan fx bety-

de, at aftagerne på hjemmemarkedet bliver nedprioriteret. Udvikling af nye produkter kan betyde, at aftagerne skal tilpasse sig nye produkter.

Det er ikke alene det faktum, at erhvervsstøtte kan forvride konkurrencen, og forværre forholdene for leverandører og aftagere, der er til ulempe for samfundet. Når støtten er rettet mod at forlænge en omstillingsproces, er der risiko for, at subsidiet udsætter en effektiv udnyttelse af samfundets ressourcer. Støtte til fx brancher eller enkelte virksomheder i krise kan have karakter af at forlænge denne proces. I disse tilfælde er det ofte politiske og sociale hensyn, der vejer tungere end økonomiske argumenter. Støtte kan på den måde være med til at binde kapital i lavproduktive erhverv, hvor markedet ellers havde kanaliseret kapitalen over i mere produktive erhverv.

Ulemperne ved subsidier ligger ofte hos enten konkurrenterne eller forbrugerne. Dette skyldes, at både leverandører og aftagere af et produkt leverer en komplementær ydelse. Fordelen for modtageren kommer således i højere grad komplementære produkter til gode end konkurrerende produkter.

Forbrugere

Det er ikke bare virksomheder men også forbrugere, der kan nyde godt af subsidier til et produkt. Forbrugerne bliver typisk indirekte påvirket ved at den subsidierede virksomhed forbedre kvaliteten, øger vareudbudet eller sænker prisen. I denne sammenhæng er det af interesse hvor stor en overvæltning af subsidiet, der rent faktisk forekommer, samt hvilke forhold, der har betydning for overvæltningen, jf. boks 5.

Boks 5: Overvæltning af subsidier til forbrugerne

På et marked er n ens virksomheder i konkurrence med hinanden. Virksomhederne afsætter $q_1, q_2, q_3, \dots, q_n$, til prisen $P(Q) = a - bQ$, hvor $Q = q_1 + q_2 + \dots + q_n$. Virksomhederne har variable stykomkostninger på c , faste omkostninger på FC og modtager s i subsidium pr. produceret enhed. Ved at fastsætte den producerede mængde maksimerer virksomhederne deres profit efter følgende udtryk

$$\text{Max}_{q_i} q_i (P(Q) - c_i + s_i) - FC_i$$

Førsteordensbetingelsen er herefter givet ved

$$P(Q) - c + s - bq = 0$$

Ved anvendelse af førsteordensbetingelsen kan prisen udtrykkes ved

$$P = \frac{a + (c - s)n}{n + 1}$$

Når subsidiet stiger med 1 enhed, vil prisen falde med $\frac{n}{n + 1}$. Størrelsen på prisfaldet - eller overvæltningen - vil således afhænge af antallet af virksomheder i konkurrence - altså graden af konkurrence.

Forbrugerne vil derfor, som følge af subsidiet, opleve en større reduktion af prisen, når der er en høj grad af konkurrence på markedet.

Det skal bemærkes, at de faste omkostninger (FC) ikke indgår i prisovervejelserne. Forbrugerne vil derfor ikke umiddelbart opnå nogen prisfordel ved at subsidiere de faste omkostninger.

Subsidier til FC vil ikke aflede ændringer i virksomhedernes relative priser. Subsidier til FC vil således kun påvirke beslutninger om entry og exit, jf. boks 4.

Størrelsen hvormed et subsidium bliver overvæltet på forbrugerne vil bl.a. afhænge af graden af konkurrence på markedet. Forbrugerne vil, som følge af subsidiet, opleve en større reduktion af prisen, når der er en høj grad af konkurrence jf. boks 5.

Forbrugere kan opleve forskellige fordele og ulemper ved, at virksomheder modtager subsidier. Karakteren af fordelene og ulemperne er lige så mangfoldige som de forhold, der har betydning for forbrugernes nytte. Som nogle få eksempler kan nævnes: prisændringer, et mere eller mindre nuanceret udbud varer, funktionsforbedringer eller -forringelser, miljøforbedringer eller -forringelser, etc.

Det er sjældent muligt i præcis omfang at bestemme størrelsen af overvæltningen til forbrugerne (ΔFV). Ofte vil det dog være muligt at finde

ud af, om forbrugerne stilles bedre eller ringere som følge af en støtteordning. Dette kan ske ved at vurdere ændringen i de forhold, som har betydning for forbrugernes velfærd, fx om priserne eller kvaliteten øges eller reduceres, eller der kommer færre eller nye forbrugsvarer.

5.4.2 Myndighederne

Der er tre forhold hos myndighederne, der er af stor betydning for virkningen af et subsidium, nemlig valg af formål, designet og distributionen af subsidiet.

Valg af formål

I et velfærdsmæssigt perspektiv skal myndigheden, der finansierer et subsidium, være opmærksom på, at midlerne kan bruges til andre formål, der er til større gavn for velfærden. Det er altså et spørgsmål om prioritering af offentlige midler.

For at opnå den størst mulige effektivitet er det en nødvendig betingelse, at statsstøtten bliver ydet med et minimum af offentlige midler. I modsat fald vil samfundet være bedre stillet, hvis midlerne helt eller delvist bliver brugt til noget andet. Alt for ukritisk brug af statsstøtte skaber risiko for, at støtten ikke har mærkbare virkninger. Dette vil være tilfældet, når støtten blot bliver overvæltet i en højere faktorafledning til såvel kapital som arbejdskraft.

Disse problemer er næsten udelukkende af national karakter, da de ikke i sig selv påvirker forholdene i andre lande. Dog kan det få betydning som følge af den større økonomiske integration mellem landene i EU. I relation til ØMU'ens krav om begrænset budgetunderskud vil reduktion af denne form for statsstøtte være effektiv. Dette er en af årsagerne til, at reduktion af det samlede niveau for statsstøtte er på dagsordenen i ECOFIN og EPC⁴⁷.

Design

Myndigheden, der designer subsidiet, skal være opmærksom på flere ting, herunder om anvendelsen af et subsidium er den bedste måde at regulere på. Set i lyset af dette, er det vigtigt, at alle tilgængelige måder at regulere på bliver overvejet. Fx om det med andre og mindre forvridende midler er muligt at opnå de samme resultater.

⁴⁷ Økonomisk Politisk Komite (EPC) er en komite under Rådet for Økonomi- og Finansministre (ECOFIN), der også har Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggende (DG II) tilknyttet. Det er DGII, der har taget initiativ til, at statsstøtte analyseres ud fra en makroøkonomisk vinkel.

Subsidier skal ikke alene anvendes fordi, modtagerne ser med velvilje herpå. Subsidier bør kun anvendes fordi, det - ud fra et samlet perspektiv - er det eneste rigtige middel til at regulere med. Det er således vigtigt at gøre sig helt klart, hvad subsidiet skal regulere. Med udgangspunkt i dette skal myndighederne vurdere, hvad der er det bedste middel at regulere med. I nogle tilfælde er det svært at afgøre, hvilket middel der er det rigtige til at rette op på en markedsfejl.

Boks 6: Eksempel på et reelt alternativ til et subsidium

Der er mange eksempler på, at kvaliteten af forbrugsvarer sikres gennem forbud mod forekomst af skadelige stoffer. Ved et sådan forbud vil det typisk være nødvendigt for producenterne at kontrollere produkterne for indholdet af disse stoffer. Kvaliteten af kontrollen kan være afgørende for, om producenterne overholder forbudet, og dermed sikre en bedre kvalitet af produktet. Kvaliteten kan sikres ved at give producenterne et subsidium betinget af kvaliteten af kontrollen.

Myndighederne kan også sikre kvaliteten af kontrollen på en anden måde. Dette kan ske ved at give meget store bøder, hvis forbudet ikke overholdes. Risikoen ved at få en stor bøde betyder, at producenterne sikrer en god kvalitet af kontrollen, og dermed en god kvalitet af produktet.

Der findes flere eksempler på subsidier, der kun er til fordel for modtageren af subsidiet, mens det er skadeligt overfor modtagerens konkurrenter. Det er vigtigt at subsidier ikke skader konkurrencen unødvendigt, eller på anden måde bliver årsag til et ringere fungerende marked.

Ved anvendelse af subsidier skal det således sikres, at der ikke er noget bedre middel til at rette markedsfejlen, jf. boks 7.

Boks 7: Offentlig regulering kan give markedsfejl

Offentlig regulering kan i sig selv være årsag til markedsfejl. Dette kan fx være tilfældet med produktionsafgifter, der er aftagende med produktionen, og dermed kan lede til imperfekt konkurrence gennem stor-driftsfordele. Det er vigtigt at være opmærksom på dette, så produktionsafgiften evt. bliver redigeret, hvorved et subsidium evt. bliver overflødig.

Subsidier kan betragtes som en afgift med modsat fortegn. Der er således også eksempler på, at støtte i sig selv kan lede til markedsfejl. Dette komplicerer udledningen af den rigtige reguleringsform.

Isoleret set vil det altid være bedre at afvikle de forhold, der skaber en markedsfejl, end at neutralisere markedsfejlen gennem et subsidium. Det er således specielt vigtigt at være opmærksom på, om det er anden offentlig regulering, der er årsag til markedsfejlen, og dermed om deregulering ikke er at foretrække frem for subsidiering.

Jo større viden myndighederne har om effekterne af de konkrete subsidier, jo bedre vil de være i stand til at vurdere, om subsidier er det rigtige middel at regulere med. Det der derfor vigtigt at effekterne af subsidier og andre reguleringsinstrumenter undersøges af myndighederne, før midlet tages i brug.

Hvis det viser sig, at anvendelsen af et subsidium er den bedste måde at regulere på, skal myndighederne afgøre, på hvilken måde subsidiet skal ydes. Det er fx af betydning, om subsidiet ydes som et kontant tilskud eller i form af serviceydelser til reduceret pris. Virksomhederne har umiddelbart flere muligheder for at anvende subsidiet, når det ydes i form af et kontant tilskud. Design af subsidiet omfatter desuden en specifikation af de krav, som virksomhederne skal opfylde for at modtage subsidiet, fx krav om medfinansiering og rapportering. Designeren skal således sikre, at modtageren af subsidiet får det størst mulige incitament til at opfylde formålet med subsidiet.

Argumentet for at yde subsidier er typisk, at der på denne måde kan korrigeres for en markedsfejl. Ved vurdering af et subsidium er det således vigtigt at have in mente, i hvilket omfang der rent faktisk korrigeres for markedsfejlen, dvs. om subsidiet giver anledning til en Pareto-forbedring. Denne vurdering kan foretages i forbindelse med evalueringen af støtteprogrammet.

En ting er, at subsidier *kan* anvendes til at rette en markedsfejl, en anden ting er, om subsidier er det rigtige middel at regulere med, og i givet fald om det anvendes rigtigt.

Omkostninger i forbindelse med kanalisering og administrationen af subsidier har også betydning for effektiviteten af ordningerne. Ordninger, der er administrativ tunge, er mindre attraktive end de ordninger, der er billige at administrere. Ved etablering og revision af subsidier skal det overvejes, hvordan målet kan opfyldes med et minimum af transaktionsomkostninger.

Hvis midlerne til finansiering af subsidier skal igennem flere led, vil der være en mindre sum tilbage til den endelige modtager af et subsidium, da hvert distributionsled er tyngt af omkostninger. Midlerne skal således på den mest effektive måde kanaliseres gennem færrest mulige led.

Udgifter til udbredelse af information om virksomhedernes mulighed for modtagelse af subsidier kan ligeledes henregnes til denne post. Det skal således gøres klart fra starten, hvem der er de potentielle støttemodtagere, samt hvordan man lettest kommer i kontakt med disse. I relation til dansk erhvervsstøtte skabes denne kontakt primært af Erhvervsfremmestyrelsens hotline samt ved grundig information på deres hjemmeside.

Kvaliteten af den fonde, der ligger bag støttemidlerne, har også betydning for hvor stor en del af støttemidlerne, der kanaliseres til den endelige modtager. Finansieringen skal på en og samme tid være så smidig, at subsidiet kan ydes, når behovet opstår, og være så overskuelig, så det bliver muligt at minimere finansieringsomkostningerne.

Omkostninger, ved kontrol af at virksomhederne overholder de betingelser, de er underlagt for modtagelsen af subsidiet, henregnes også under transaktionsomkostningerne. På den ene side skal der være nogle betingelser, der bevirker, at virksomheden opfører sig som tiltænkt, på den anden side skal disse betingelser være så simple, så de er lette både at efterleve og verificere.

Subsidiet skal således formidles gennem en enkel struktur, være grundigt planlagt med enkle betingelser, hvis eksistens er let at formidle, og dermed for færrest mulige transaktionsomkostninger give modtageren incitament til at opfylde subsidiets formål.

Distribution

Distributøren får midlerne fra finansieringskilden og retningslinjerne for den videre distribution af designeren. Distributionen af subsidiet har størst betydning i det tilfælde, hvor der ikke er klare objektive kriterier for, til hvem og til hvilke formål subsidiet skal tildeles. I de tilfælde, hvor der ikke er klare retningslinjer for distributionen af subsidiet, er der fare for, at det bliver uddelt i strid med hensigten.

Distributøren af subsidiet vil typisk ikke have samme viden om produktions-, efterspørgsels-, konkurrence- og andre markedsforhold, som virksomhederne. Mængden af information hos distributøren er ligeledes af stor betydning for, om subsidiet tildeles de virksomheder, hvor virkningen er størst. Der vil være risiko for, at subsidiet distribueres uhenigtsmæssigt, således at det i bedste fald har en ringe virkning, og i værste fald er skadelig. Det kan betyde, at distributøren utilsigtet yder subsidier, der enten har en skadelig virkning på konkurrencen, eller spildes ved fx at øge faktor aflønningen.

Ufuldstændig/asymmetrisk information er ikke alene årsag til, at der opstår markedsfejl gennem markedsaktørernes adfærd, men kan også medvirke til, at aktørernes adfærd ikke påvirkes i samme omfang som havde været mulig ved fuldstændig information.

For at minimere de problemer, der kan opstå under ufuldstændig/asymmetrisk information, er det nødvendigt, at myndighederne har størst mulig information om de forhold, der skal reguleres. Det er således et spørgsmål om at afveje omkostningerne med indsamling af information med fordelene ved at gøre brug af informationen.

En af de mest oplagte måder at tilvejebringe information i funktionerne som designer og distributør er ved at gøre brug af personer, der i forvejen har kompetencer inden for de relevante områder. I design-fasen er det naturligt, at branchen høres. Det er dog mere risikabelt at inddrage branchen i selve distributionen af subsidierne.

Endelig skal distributionen af støttemidlerne være så smidig, at der kun anvendes et absolut minimum af transaktionsomkostninger.

5.5 Hvad er god, og hvad er dårlig subsidiepolitik?

En god subsidiepolitik stiller krav om, at subsidier til erhvervslivet kun anvendes, når det er eneste alternative reguleringsinstrument - til forøgelse af den globale velfærd - der for mindst mulige midler retter en markedsfejl uden at skade konkurrencen. Under disse betingelser vil de

samfundsmæssige benefits fratrukket omkostninger - der er forbundet med subsidiet - blive maksimeret.

Når et subsidium skal øge velfærden i samfundet, er det nødvendigt, at det retter en markedsfejl. Subsidiet kan fx sigte mod at øge vidensniveauet om nye produktionsformer eller en mere miljørigtig produktion. Korrektion af markedsfejl er dog ikke en tilstrækkelig betingelse for at øge velfærden. Det kræver yderligere, at det er muligt at kanalisere de offentlige midler de rigtige steder hen – dvs. skabe de rette incitamenter, og ikke mindst - at subsidiet er forbundet med et absolut minimum af transaktionsomkostninger, inden det når den endelige modtager.

Subsidier kan være med til at bekæmpe ineffektivitet, og dermed øge den samlede velfærd i samfundet. Det er dog ikke sikkert, at subsidier er den rette løsning. Der kan findes andre billigere eller mindre forvridende former for regulering, der kan anvendes til helt eller delvis at fjerne markedsfejlen. I stedet for at subsidiere en reduktion af negative eksternaliteter, kunne der alternativt nedlægges forbud mod de forhold, der frembringer de negative eksternaliteter, fx anvendelse af miljøskadelige stoffer.

En god subsidiepolitik stiller ikke kun krav til velfærdsforbedringen, men inddrager også det mere kontroversielle spørgsmål om fordelingen af velfærd i samfundet samt hensynet til andre politikker. Hensynet til forbrugere og virksomheder, der ikke modtager støtte, bør på lige fod indgå i den samlede vurdering af et subsidium.

Forbrugerne vil opleve en større overvæltning af subsidiet, hvis det subsidierede marked er præget af høj grad af konkurrence.

I forbindelse med gennemførelsen af en støtteordning bør myndighederne overveje, hvordan - og i hvor høj grad - leverandører, aftagere og specielt konkurrenter til det subsidierede produkt bliver påvirket. Fx vil støtte, der påvirker virksomhedernes prisfastsættelse ofte skade konkurrencen. Det er dog ikke nødvendigt, at støtten forbedrer modtagervirksomhedens prisfastsættelse, for at den kan bruges i konkurrencemæssige henseende. Eventuelle strategiske fordele kan i lige så høj grad forvride konkurrencen. Fx hvis subsidiemodtagerens salg af det subsidierede produkt giver mulighed for kæde produktet sammen med andre af virksomhedens produkter.

Det er vigtigt, at myndighederne er opmærksomme på, at støtte der ydes i form af kontante beløb eller ydelser til nedsat pris kan være konkurrenceforvridende. Begge former for støtte kan ydes, så den kan an-

vendes i konkurrenceøjemed, fx ved omkostningsreduktion. Der vil dog være forskel på, om støtten ydes til reduktion af de marginale produktionsomkostninger eller til reduktion af faste omkostninger, fx investeringsomkostninger. Støtte til de marginale omkostninger vil typisk have en direkte effekt for prisfastsættelsen, mens støtte til faste omkostninger vil have en effekt på længere sigt, fx ved at holde liv i lavproduktive virksomheder eller erhverv.

Der er ikke noget enkelt svar på, hvordan en optimal støtteordning skal udformes. Alt afhængigt af hvem der skal modtage støtten, og hvilke mål støtten er rettet imod, vil det være forskellige distributionsmønstre og ydelser, der vil være fordelagtige.

Hvis der fx er mange støttemodtagere, og der er en stor subjektivitet i udvælgelsen, vil det kræve, at støtten bliver distribueret på baggrund af et godt kendskab til de forhold, der subsidieres. Støtten vil således opnå den bedste virkning, hvis den kanaliseres gennem en brancheafhængig institution. Et eksempel på dette kunne være vidensspredning gennem GTS'erne.

Når et subsidium er eneste mulighed for en velfærdsforbedring, ved at rette en markedsfejl for færrest mulige midler, skal myndighederne sikre, at subsidiet ikke forvrider konkurrencen. Der er flere forskellige måder at gøre dette på.

I de tilfælde hvor subsidiet skal frembringe et større udbud af et produkt – fx viden eller kapital - kan det være fordelagtigt, at støtten ikke ydes direkte til forbrugeren af produktet, men derimod til en producent. Hvis det hos producenten er muligt at indkapsle støtten i et lukket økonomisk kredsløb, vil han ikke kunne bruge subsidiet - eller indtægter afledt heraf - til andre formål. Hvis det yderligere sikres, at støtten eller det subsidierede produkt ikke anvendes strategisk i konkurrencen, vil støtten ikke forvride konkurrencen mellem subsidiemodtageren og konkurrenterne. Hvis det subsidierede produkt yderligere kan aftages af alle på lige vilkår, vil konkurrencen blandt aftagerne af det subsidierede produkt heller ikke blive forvredet.

6. Sammenfatning

Ifølge tal fra nationalregnskabsstatistikken modtager erhvervslivet i EU subsidier i størrelsesordenen 2,2 pct. af BNP. Det er specielt fremstillingsindustrien, transportsektoren og landbrugssektoren, der modtager støtten. Sammenlignet med EU-gennemsnittet ligger det danske støtte-niveau - ifølge nationalregnskabsstatistikken - noget højere, nemlig på 3,8 pct. af BNP.

Hensynet til fællesskabspolitikken er i EU afgørende for, om en statsstøtteordning kan erklæres i overensstemmelse med EF-Traktaten og dermed tillades. Dette hensyn er i mange tilfælde sammenfaldende med hensynet til et effektivt erhvervsliv og tilfredse forbrugere, dvs. en velfærdsforbedring. Det er dog ikke altid, at de faktiske forhold er i overensstemmelse med hensigten. Anvendelsen - og dermed reguleringen - af subsidier kunne således være mere hensigtsmæssig.

Uhensigtsmæssig brug af subsidier kan lede til flere forskellige former for ulemper. Spild af offentlige midler - fx ved overvæltning i højere faktoraflønning - fastholdelse af en ineffektiv erhvervsstruktur, risiko for at lave nye markedsfejl og konkurrenceforvridninger er blandt de ulemper, der ofte nævnes. Konkurrenceforvridninger betragtes som den værste af disse ulemper. Dette skyldes, at støtten kan holde liv i inefficente virksomheder og dermed være skadelig for effektive virksomheder. Støtte til reduktion af de marginale omkostninger vil således være specielt skadelig. Det vigtigste er dog at sikre, at støtten ikke forvrider konkurrencen på noget marked hverken på støttetidspunktet eller i fremtiden.

Den uhensigtsmæssige brug af statsstøtte kan angribes fra flere forskellige vinkler. Klare regler og større fokus på de konkurrencemæssige effekter er alfa og omega for en mere hensigtsmæssig brug af statsstøtte.

Grænsen mellem subsidier, der falder hhv. indenfor og udenfor EF-Traktatens bestemmelser, er uklar. Dette er medvirkende til, at der er forskellige opfattelser og tilgang til statsstøtte i EU-landene. Der bør være større klarhed over skellet mellem de subsidier, der falder hhv. indenfor og udenfor EF-Traktatens bestemmelser. I denne forbindelse bør der lægges større vægt på de konkurrencemæssige effekter af statsstøtten.

Etableringen af Det Indre Marked og ØMU'en samt øget harmonisering af konkurrencereglerne har skærpet konkurrencen på EU-markedet. For at få det fulde udbytte af den øgede konkurrence vil der være samme behov for øget fokus på konkurrencemæssige effekter af bl.a. subsidier. Dette bør ske ud fra en både empirisk og analytisk synsvinkel.

Ved at indhente informationer om både erhvervslivets og forbrugernes syn på en støtteordning vil det allerede inden vedtagelsen af ordningen være muligt at få en ide om de forventede effekter. Hermed opnås specielt viden om markedets forventning til, hvordan den pågældende støtteordning vil påvirke markeds- og konkurrencesituationen. Dette vil være værdifuld viden i den samlede vurdering af støtteordningen.

Det er ikke bare før, men også efter en støtteordning er implementeret, at den empiriske viden kan bidrage til en effektiv statsstøttepolitik.

Kommissionens oversigter over statsstøtten udgør et vigtigt grundlag for diskussioner om EU's statsstøttepolitik. De nuværende oversigter giver imidlertid ikke et tilstrækkeligt nuanceret billede af støtten i EU.

Der er to grundlæggende mangler ved det statistiske system på statsstøtteområdet, nemlig mangel på *offentlighed og kvalitet*. Kommissionens oversigter over statsstøtte indeholder således kun et udsnit af de oplysninger, som medlemslandene indberetter, mens indberetningerne lider af manglende pålidelighed, detaljering og ensartethed. Der er således ikke tilstrækkeligt grundlag for at vurdere omfanget af støtteordninger, der har stor risiko for skadelig virkning.

Det skal i højere grad være muligt at vurdere omfanget af den statsstøtte, der har stor risiko for skadelig virkning. I denne forbindelse er det specielt vigtigt at få kendskab til de sektorer, der modtager den horisontale støtte. På den måde vil det ikke være muligt at "skjule" sektorstøtte under horisontale ordninger.

I nogle af de erhverv, der modtager meget i støtte, er der konkurrencemæssige problemer. I Danmark modtager erhvervene: mejerier, sukkerfabrikker, fremstilling af industrigasser, fremstilling af kunstgødning, nybyggeri samt reparation og vedligeholdelse af bygninger og jernbaner, meget i støtte, samtidig med at der er konkurrenceproblemer i disse erhverv. Der kan dog være specielle forhold, der berettiger støtte til erhverv med konkurrenceproblemer.

Der er ikke lavet nogen analyse af, om støtten direkte er årsag til konkurrenceproblemerne i disse erhverv. Myndighederne på ressortområdet skal være kritiske med at yde støtte til markeder med konkurrenceproblemer, da det kan forværre konkurrencen. Når der alligevel ydes støtte, skal myndighederne være ekstra kritiske med, at støtten ydes på en måde, der skader konkurrencen mindst muligt.

Subsidier kan forvride konkurrencen mellem virksomheder i forskellige regioner, idet subsidiet kan forbedre virksomhedernes konkurrenceevne – enten statisk pga. omkostningsbesparelser eller dynamisk pga. støtte til udvikling.

I et statisk perspektiv kan den manglende konkurrence være skadelig, fordi den fører til inefficent produktion eller distribution. I et dynamisk perspektiv kan den manglende konkurrence være skadelig, fordi den reducerer tilskyndelsen til udvikling.

Behovet for større viden om de konkurrencemæssige effekter af forskellige former for statsstøtte er betydeligt. Nogle af de spørgsmål, der stadig mangler at blive besvaret, er:

- Hvordan man bedst laver en konkurrenceanalyse af et subsidium?
- Hvilke krav skal subsidier opfylde for ikke at forvride konkurrencen?
- Hvilke retningslinjer – betinget af subsidiets formål og markedsaktørernes karakteristika – gælder for god og dårlig statsstøtte?

Disse spørgsmål arbejdes der videre med.

Konkurrenceanalyser og erhvervslivets og forbrugernes forventninger til en støtteordning vil bidrage til en mere nuanceret vurdering af en støtteordnings virkninger. Dette kan *dels* bidrage til at give klarhed over hvilke offentlige ydelser, der ikke kan betegnes som statsstøtte, *dels* at oplyse om utilsigtede negative konkurrenceeffekter.

Bedre information om statsstøtte, velfærdsanalyser samt inddragelse af erhvervslivets og forbrugernes forventninger er alle tiltag, der vil bidrage til at reducere den statsstøtte, der skader konkurrencen og dermed velfærden.

Anvendt litteratur

Behboodi R.: *Industrial Subsidies and Friction in World Trade*, Routledge, 1994

Besley, T. og Seabright, P.: *The Effects and Policy Implications of State Aids to Industri: An Economic Analysis*, London School of Economics, og University of Cambridge, 1998.

Chen, Zhiqi: "New Technology, Subsidies, and Competitive Advantage", *Southern Economic Journal* vol 61 (1) 1996.

Coate, Stephen and Morris, Stephen: "On the Form og Transfers to Special Interest", *Journal of Political Economy* 1995, vol 103, no. 6

Dansk Industri: *Statsstøtte i EU – industriens forslag til begrænsning af statsstøtten*. Dansk Industri 1996.

Dixit, A. og Londregan, J.: *Redistributive Politics and Economic Efficiency*, Princeton University, 1995.

Frey B., Eichenberger R.: *To harmonize or to compete? That's not the question*, *Journal of Public Economics*, vol 60, 1996

Fölster, Stefan, "How effective are government R&D subsidies: The empirical evidence", 1987.

Grossman, Helpman, Dixit: "Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Government Policy Making", *JPE* 1997 vol 105 (4).

Gual, Jordi: *The Coherence of EC Policies on Trade, Competition and Industry*, Discussion Paper No. 1105, Centre for Economic Policy Research, 1995.

EU-Karnov: Kapitel 20. *Statsstøtte*. Karnovs Forlag 1998.

Europa-kommissionen: *Samling af Kommissionens beslutninger på statsstøtteområdet 1973-1995* Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer 1996.

Europa-kommissionen: *The Effect of different state aid measures on intra-community competition*, 1990

Europa-kommissionen: *The aid element in state participation to company capital*, 1988

Europa-kommissionen: *Sjette beretning om statsstøtte*. Kommissionen 1998.

Europa-kommissionen: *Fair competition in the internal market: Community State aid policy*, European Economy September 1991.

Gatsios, Konstantine m fl.: *Time-consistent solutions to the Stochastic Dynamic Strategic Export Subsidy Problem*, Discussion Paper Series no. 1405, Centre for Economic Policy Research, London.

Ishikawa, Jota: *"Rent-shifting Export Subsidies with an Imported Intermediate Product"*, Working Paper 5458, National Bureau of Economic Research, Cambridge Massachusetts.

Norman, Victor D.: *Næringsstruktur og utenrikshandel i en liten, åpen økonomi*, Universitetsforlaget AS, 1993.

Petersen, Asger og Mørch, Henrik: *EU's regler om statsstøtte*, EU-ret & Menneske ret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag juni/juli 1997.

O'Brian R.: *Subsidy regulation and state transformation in North America, the Gatt and the EU*, International Political Economy Series, 1997

OECD, Bruce, Neil: *Measuring Industrial Subsidies: Some Conceptual Issues*", Departement of Economics and Statistics, 1990.

OECD: *Industrial Subsidies: A Reporting Manual*, 1995

Porter, Michael E.: *"The Competitive Advantage of Nations"*.

Resende M.: *Ramsey Pricing and Regulator's Social Welfare Weights: An Empirical Application*, Review of Industrial Organization, vol 12, 1997

Scherer, F.M og Ross, David: *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Houghton Mifflin Company, 1990.

Smith, Mitchell P: *Integration in Small Steps: The European Commission and Member-State Aid to Industri*.

Tirole, Jean: *The Theory of Industrial Organization*, Massachusetts Institute of Technology, 7. udgave, 1994.

Whiting, Alan: "*The economics of industrial subsidies*", Departement of Industry London 1976.

Bilag 1

Indberetninger af danske støtteordninger til OECD for 1994 og 1995 i mio.DKR, opgjort som NCG

ID-nr.	Specifikation	Administra- tion	År	
			1994	1995
			1994	1995
	1. Branchestøtte		108,3	215,8
1301001	Interest Subsidy against Inflation (Shipbuilding only)	EM	108,3	215,8
1301002	Guarantee Fund for Shipbuilding	EM	-11,3	-17,7
	3. Forskning og udvikling		328,4	349,9
1303001	Development og New Technological Oppertunities concerning the Use of Materials (MUP)	EM/FSK	31,4	47,0
1303002	Research on Biotechnology	FSK	84,2	77,2
1303003	R&D Activities Relating to Food Articles (FOTEK)	EM/FSK/FVM	94,3	74,9
1303005	Development of Argicultural and Fishery Products	FVM	32,8	31,1
1303007	Development Programmes	EM	16,9	4,8
1303008	Co-Financing of Various Development Projects	EM	29,8	42,2
1303012	Growth Fund	EM	-0,1	39,8
1303013	125% rule for participarion in certain international R&D programmes	EM	30,0	30,0
1303014	CFC-Programme	MEM	9,0	2,9
	4. Regionaludvikling		10,1	38,2
1304001	Regional Development	EM	10,1	38,2
	5. Investeringstilskud		1,6	20,0
1305001	Guarantee Fund for investments in developing countries	UM	0,1	17,8
1305002	EM - Credit Facility: E - Energy, M - Environment	EM/FIH	-6,0	-1,9
1305003	Guarantee Fund for investments in Eastern Europe	UM	1,5	2,2
	6. Små og mellemstore virksomheder		107,2	144,7
1306001	Activities for Entrepreneures	EM	70,0	78,0
1306002	Knowledge and Quality Promotion Programme for smaller companies	EM	34,8	59,7
1306003	Guarantee Arrangement for New Activities in smaller Compagnies	EM	2,4	1,4
1306004	HMI - Credit Facility (HMI:Handicraft and Small industry)	EM/FIH	-6,1	5,7
	7. Beskæftigelse		685,0	807,0
1307001	Traning for Employed Adults		539,0	707,0
1307002	Subsidies to Regular Employment in the Private Sektor (Job Offers)		146,0	100,0
	8. Eksporttilskud		737,4	508,1
1308001	Export Promotion	UM	294,4	310,7
1308002	The Investment Fund for Central and Eastern Europe, Denmark	UM/FM	95,4	108,0
1308003	Medium and Long Trem Financing of Exports og Capital Goods and Services	DEFF	-18,9	4,7
1308004	Export-Promoting Arrangements	EM	12,3	22,2

1308005	Export Promotion	EM	15,5	18,0
1308006	Support to Tenders and Systems Exports	EM	0,9	0,9
1308007	The Trade Fund af Denmark	EM	297,6	32,4
1308008	Export Network Programme	EM	10,6	-
1308009	Industrial Utilisation af			
	Environmental Technology	EM	10,7	11,1
	9. Energistøtte		594,6	821,0
1309001	Support to Research on Energy	MEM	44,7	42,4
1309002	Development of Renewable energy etc.	MEM	14,8	12,4
1309003	Support to Production of electricity	MEM	453,4	652,1
1309004	Support to Reductions in the Use			
	of Energy in the Business Sector	MEM	59,1	103,3
1309005	Combined heat and power programme	MEM	22,6	10,9
	10. Miljøstøtte		128,2	108,9
1310001	Repayment of Taxes on Waste	MEM	21,5	21,8
1310002	Cleaner Technology Development Programme	MEM	23,5	20,9
1310003	Environmental Support to the Eastern bloc	MEM	55,1	57,3
1310004	Programme on Waste and Re-use	MEM	28,1	8,9
	I alt (ekskl. negative værdier og ekskl. beskæftigelse)		2.015,6	2.206,6

Kilde: Erhvervsministeriet

BILAG 2

Dansk statsstøtte i mio. ECU 1994-1996

	ECU	DKR*
Landbrug	134,6	996,0
Fiskeri	8,3	61,4
Horisontale målsætninger	565,7	4.186,2
FoU	195,9	1.449,7
Miljø	64,5	477,3
SMV	32,8	242,7
Handel	47,2	349,3
Energibesparelser	225,3	1.667,2
Andre målsætninger	0,0	0,0
Særlige sektorer	621,0	4.595,4
Stål	0,0	0,0
Skibsbygning	65,4	484,0
Transport	527,2	3.901,3
Kul	0,0	0,0
Andre sektorer	28,5	210,9
Regionalstøtte	11,7	86,6
I alt	1.206,7	8.929,6

Kommissionens oversigt

*egne beregninger

BILAG 3**Subsidier i pct. af BNP**

	1989	1996
IRL	4,61%	4,86%
DK	3,59%	3,72%
S	3,65%	3,50%
EL	4,14%	3,46%
NO	4,40%	3,23%
A	2,89%	3,01%
FIN	2,82%	2,88%
F	2,23%	2,70%
E	2,03%	2,36%
L	2,82%	2,36%
B	2,60%	2,29%
EU-15	2,34%	2,20%
IS	4,16%	2,08%
I	2,90%	2,00%
CH (1995)	1,49%	1,99%
D	2,10%	1,95%
NL	3,46%	1,87%
P	1,81%	1,70%
UK	1,20%	1,24%
JP	0,78%	0,75%
US	0,55%	0,46%

Kilde: EUROSTAT

Bilag 4

Specifikation af de danske subsidier jf nationalregnskabet i mio. kr.

	1993	1994	1995
Produktions- og produksubsidier i alt	35.049	35.681	36.284
Investeringsubsidier i alt	2.038	2.179	2.277
Subsidier i DK i alt	37.087	37.860	38.560
1. Produktsubsidier i alt	18.574	18.601	19.042
1.1. EU-ordninger i alt	10.668	9.088	9.168
Eksportstøtteordninger	5.712	4.877	4.137
Nettotab på solgte produkter i.f.m. intervention	1.145	-253	121
Produktionstilskud til skummetmælk, frø mv.	437	318	259
Andre produktionstilskud	807	809	550
Hektarstøtte	2.568	3.337	4.101
1.2. Danske ordninger i alt	7.907	9.513	9.875
Kommunale pensionistboliger mv.	14	20	6
Renovation og forbrænding	171	181	179
Kommunale teatre, orkestre, biografer o.l.	274	314	350
Statsskovvæsenet	374	227	226
DSB	3.807	4.618	5.744
Telestyrelsen	11	16	12
Kommunal busdrift og transportvirksomhed i øvrigt	649	697	704
Andre produktsubsidier til offentlige virksomheder	423	543	673
Det Kongelige Teater og andre off. Virksomheder	30	14	68
Statslige tilskud til landsdelsscener	5	2	56
Tilskud til foreningskonsulenter ved landbruget	144	139	138
Boligpakken	1.505	2.109	405
Andre produktsubsidier til private virksomheder	500	633	1.312
2. Andre produktionssubsidier i alt	16.474	17.080	17.241
2.1. EU-ordninger i alt	1.032	1.633	1.650
Rentetilskud	268	281	293
Godtgørelse af midlert. Suspension af kvoterne mv.	0	0	0
Hektarstøtte og jordudtagning	422	747	730
Andre EU-ordninger	342	604	627
2.2. Danske ordninger i alt	15.442	15.447	15.592
Apotekertilskud	54	45	40
Rentesikring og -bidrag vedrørende boligforhold	4.127	4.137	4.234
Kommunale tilskud til private sportshaller	364	377	359
Kommunale tilskud til teatre, orkestre, biografer o.l.	353	372	381
Statslige tilskud til landsdelsorkestre	37	42	81

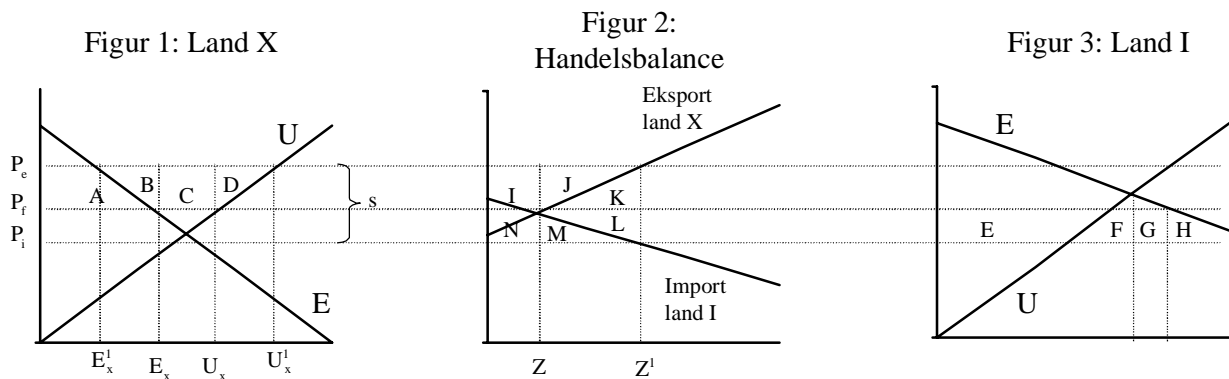
DK's Erhvervsfond og anden eksportfremme	93	108	112
DK's Erhv.fond, tab på garanti- og Kautionsordn.	744	709	305
Tilskud til produktudvikling	245	287	264
Iværksættedydelse til erstatning af arbejdstilbud samt etableringsydelse	996	927	822
Genoptræningsydelse	659	277	1
Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER)	2.001	2.017	2.175
Kompensation for arbejdsgivernes bidrag til ATP	1.412	1.383	1.486
Moderation vedr. AMBI	552	557	0
Bortfald af AMBI-rate	0	0	0
Arbejdsskadeforsikring	0	0	0
Kommunale tilskud til beskæftigelse af arbejdsløse	1.017	620	349
Udgifter iht. Lov om amtskommunal grundskyld	164	163	154
Rente- og rentesaningstilskud til landbruget	1	8	8
Statslige tilskud til privatbaner	83	82	84
Komm. tilskud til bus og transportvirk. i øvrigt	1.479	1.527	1.528
Andre subs. til private virk., bl.a. hjemmeservice	1.062	1.807	3.208
Investeringsubsidier i alt	2.038	2.179	2.277
Investeringstilskud til private virksomheder	1.707	1.947	1.945
Andre kapitaltilskud til private virksomheder	331	232	332

Bilag 5

I udgangspunktet, hvor der ikke ydes subsidier, eksporterer land X mængden $Z = U_x - E_x$ til land I. Efterspørgsels- og udbudsforholdene er indtegnet i figur 1 og figur 3.

Prisen bliver bestemt af det samlede udbud og den samlede efterspørgsel i de to lande og er lig P_f , jf. figur 2.

Land X indfører nu et eksporttilskud på s pr. eksportvare. Producenterne i land X får således mulighed for at mindske prisen på eksportvarer. Virksomhederne i land X vil mindske prisen på eksportmarkedet/øge prisen på hjemmemarkedet indtil overskudsefterspørgslen i land I er lig overskudsudbudet i land X, og forskellen mellem prisen på hjemmemarkedet og eksportprisen netop er lig s .



Prisen på hjemmemarkedet bliver således P_e , mens prisen på eksportmarkedet bliver P_i , hvor $P_e = P_i + s$. Eksporten fra land X stiger fra Z til Z^1 , hvor $Z^1 = U_x^1 - E_x^1$.

Efter eksporttilskudet er indført, skal forbrugerne i land X betale en højere pris for varen. Tabet af forbrugervelfærd i land X er derved givet ved A, jf. figur 1. Virksomhederne i land X opnår en større pris for deres varer, de har dermed øget deres profit med $A+B+C+D$, jf. figur 1. Myndighederne i land X, der yder tilskud til hver eksporteret enhed, skal betale $I+J+K+L+M+N$, jf. figur 2.

Når det bemærkes, at $B+C+D$ er lig $I+J$, kan det samlede tab i land X opgøres til $K+L+M+N$.

Det er ikke bare virksomhederne i land X, der nyder godt af subsidiet til eksport. Den lavere eksportpris kommer forbrugerne i land I tilgode. Deres velfærd stiger således med $E+F+G+H$, jf. figur 3. Virksomhederne i land I lider derimod under, at virksomhederne i land X bliver mere aggressive. De mister således profit svarende til E i figur 3.

Den samlede gevinst i land I er således $F+G+H$.

Når det bemærkes, at $F+G+H$ er lig $N+M$, kan det samlede tab i land X og I opgøres til $K+L$. Denne ineffektivitet er afledt af for højt et produktionsniveau i land X, og en tilsvarende høj efterspørgsel i land I.

Bilag 6

Eksemplet tager udgangspunkt i, at en virksomhed (X) eksporterer hele sin produktion til det land, hvor virksomhed I er placeret. Virksomhed I leverer kun til hjemmemarkedet. Virksomhederne er i Cournotkonkurrence med hinanden. Den inverse efterspørgsel er givet ved $P = a - b(Q_X + Q_I)$, hvor $a > 0$ og $b > 0$. Begge virksomheder har konstante marginalomkostninger på c , mens virksomhed X modtager et subsidium på s pr. solgt enhed. De to virksomheders profit kan således opgøres til

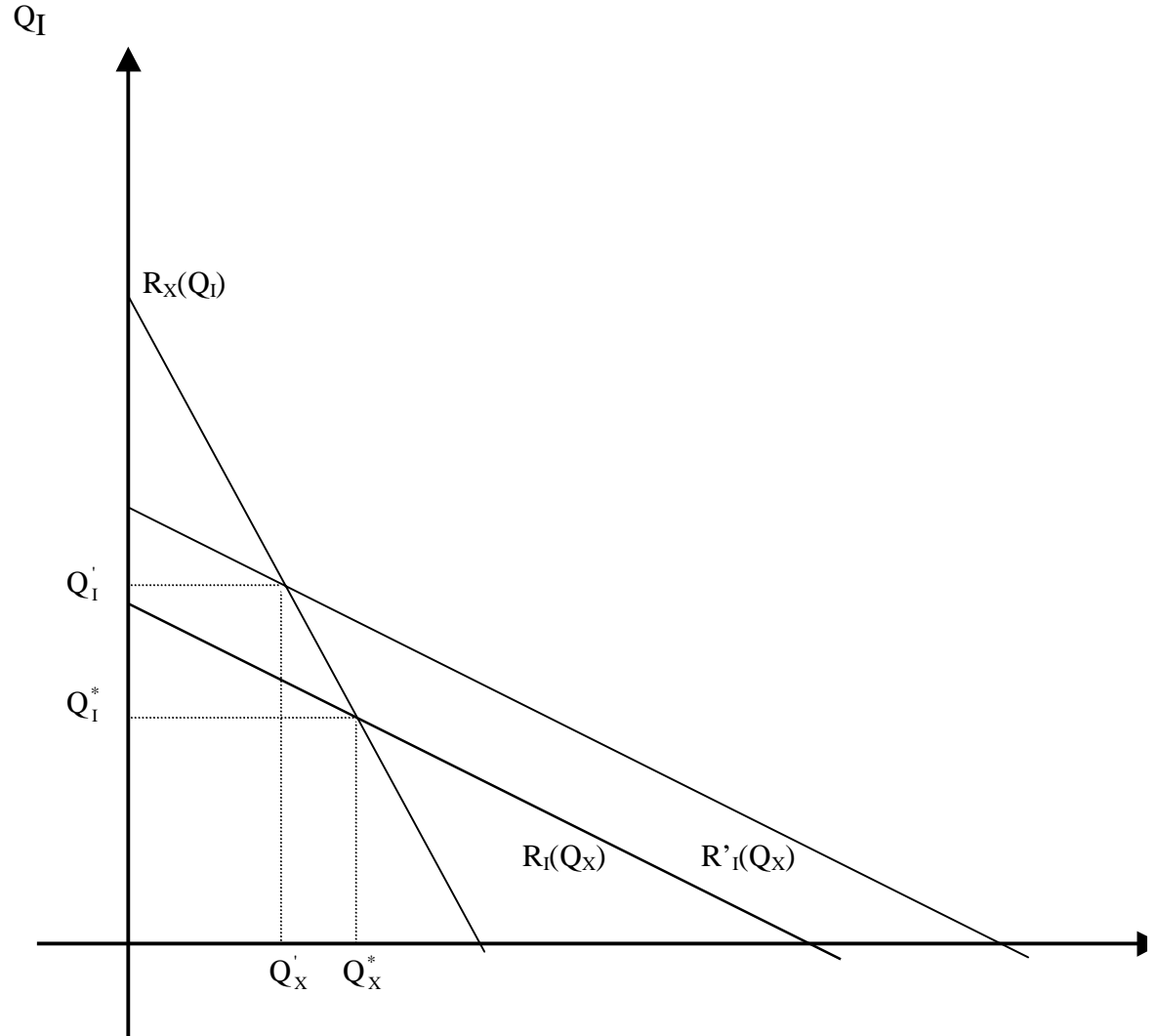
$$\Pi_X = (P - c + s)Q_X \quad \Pi_I = (P - c)Q_I$$

hvor subsidiet (s) mindsker omkostningerne hos virksomhed X. Ved at indsætte prisrelationen og maksimere profitten for hhv. virksomhed X og virksomhed I, fremkommer følgende reaktionsfunktioner

$$R_X(Q_I) = Q_X = \frac{a - c + s - bQ_I}{2b} \quad R_I(Q_X) = Q_I = \frac{a - c - bQ_X}{2b}$$

Den første af de to relationer, $R_X(Q_I)$, er et udtryk for, hvordan virksomhed X vil fastsætte sin produktion, når det forventes, at virksomhed I vil producere mængden Q_I . $R_X(Q_I)$ er altså et udtryk for, hvordan virksomhed X vil reagere på Q_I . Hvis virksomhed X forventer et stort Q_I , vil Q_X antage en lille værdi, og omvendt. Tilsvarende ræsonnement gælder for virksomhed I. Ved fravær af subsidier ($s = 0$), er udfaldet på markedet givet ved $Q^* = (Q_X^*, Q_I^*)$, jf. figur 4.

Figur 4: Reaktionsfunktioner



Reaktionen fra virksomhed X afhænger ikke alene af Q_I , men også af s . Et stort subsidieniveau vil gøre X mere aggressiv i sit valg af produktionsmængde. Virksomhed I, der er bekendt med dette, vil således mindske sin produktion, hvorefter udfaldet på markedet med et subsidium på s er givet ved $Q' = (Q'_X, Q'_I)$, jf. figur 4.

Den samlede producerede mængde, $Q = \frac{2(a-c)+s}{3b}$, stiger, når s stiger, hvorfor prisen vil falde. Profitten i virksomhed I vil derfor falde, når s stiger.

Ved at yde eksportsubsidier forvrides konkurrencen mellem de udenlandske virksomheder og eksportvirksomhederne. Eksportsubsidier vil typisk skade de øvrige virksomheder på eksportmarkedet, mens effekten for forbrugerne både kan være positiv eller negativ. Effekten for forbrugerne vil typisk være omvendt proportional med prisen. Forbrugernes velfærd vil altså typisk være proportional med den samlede afsatte mængde.

Konklusionen på dette eksempel vil således være, at enhver form for subsidier, der mindsker marginalomkostningerne eller øger den pris, som virksomhederne modtager, vil under imperfekt konkurrence lede til konkurrenceforvridning gennem en mere aggressiv adfærd fra subsidiemodtageren.

Virksomhed X bliver mere aggressiv af at modtage subsidier. Man kunne derfor foranlediges til at tro, at subsidier kan anvendes til at mindske den imperfekte konkurrence, og dermed øge den samlede velfærd. Dette vil dog ikke være tilfældet, da virksomhederne ikke giver forbrugerne hele fordelene af subsidiet, men beholder noget af den selv.