Forklarende notat til forslaget vedrørende den målrettede revision af den generelle gruppefritagelsesforordning

Hensigten med dette notat er at præcisere formålet med og anvendelsesområdet for forslaget om at revidere den generelle gruppefritagelsesforordning, der skal ledsage den næste flerårige finansielle ramme ("FFR"). Notatet ledsager den første offentlige høring om forslaget vedrørende den generelle gruppefritagelsesforordning.

Offentlig finansiering, der opfylder betingelserne for at blive betragtet som statsstøtte som defineret i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF"), skal generelt anmeldes til Kommissionen og godkendes, inden den gennemføres. De principper, der ligger til grund for Unionens statsstøtteregler, har til formål at sikre, at anvendelsen af offentlige midler ikke fører til illoyal konkurrence for virksomheder, der opererer på Unionens indre marked. Nærmere bestemt bidrager disse principper til at sikre, at offentlige midler ikke erstatter private investeringer, og at de tjener generelle politiske mål og ikke overstiger de beløb, der er nødvendige for at opfylde disse mål. Kun i de tilfælde, hvor konkurrenceforvridningen anses for at være begrænset, og såfremt den pågældende støtte opfylder alle de relevante kriterier i den generelle gruppefritagelsesforordning, har medlemsstaterne ikke pligt til at anmelde statsstøtte til Kommissionen.

De ændringer, der er genstand for denne offentlige høring, har til formål at ændre den generelle gruppefritagelsesforordning på en målrettet måde, hvormed det sikres, at disse principper anvendes på den mest enkle og effektive måde for at lette kombinationen af national finansiering og finansiering fra EU-budgettet.

Forslaget går nærmere bestemt ud på at revidere den generelle gruppefritagelsesforordning på tre områder, således at medlemsstaterne kan gennemføre følgende statsstøtteforanstaltninger uden forudgående anmeldelse:

- national finansiering inden for rammerne af de finansielle produkter, der støttes af InvestEU-fonden
- projekter inden for forskning og udvikling og innovation ("F&U&I"), der har modtaget kvalitetsmærket "Seal of Excellence" under Horisont 2020 eller Horisont Europa samt samfinansiering af projekter og samarbejdsaktioner under Horisont 2020 eller Horisont Europa
- projekter vedrørende europæisk territorialt samarbejde.

Dette initiativ bygger i vid udstrækning på dokumentation og data, der er indsamlet i forbindelse med Kommissionens forslag til ovennævnte retsakter i kombination med Kommissionens erfaringer fra markedet og erfaringer fra dens praksis på området. I betragtning af initiativets karakter af en ledsageforanstaltning med en begrænset skønsmargen for så vidt angår uafhængige valg med hensyn til politikken eller udformningen af parametre blev det ikke anset for nødvendigt at foretage en særskilt konsekvensanalyse for dette initiativ.

Bilag I indeholder flere oplysninger om den anvendte metode.

InvestEU-fonden

1. **Baggrund**

Formålet med InvestEU-fonden er at tilvejebringe en EU-garanti til støtte for finansierings- og investeringsforanstaltninger for at afhjælpe specifikke markedssvigt og mobilisere yderligere private og offentlige investeringer til støtte for Unionens interne politikker. Medlemsstaterne vil få mulighed for at bidrage med egne midler til EU-garantien under medlemsstatssegmentet og/eller finansiere finansielle produkter via nationale erhvervsfremmende banker eller andre offentlige finansieringsinstitutter inden for rammerne af InvestEU-fondens støtteforanstaltninger.

Eftersom nationale midler (herunder fra de europæiske struktur- og investeringsfonde) kan udgøre statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, har forslaget til formål at forbedre samspillet mellem InvestEU-fonden og statsstøttereglerne. Dette forventes at lette medlemsstaternes anvendelse af ressourcer til at finansiere de målrettede investeringer, der støttes af InvestEU-fonden, samtidig med at det sikres, at potentielle konkurrenceforvridninger minimeres.

Den foreslåede revision har derfor til formål at ændre statsstøttereglerne yderligere og erklære statsstøtte i forbindelse med finansielle produkter, der støttes af InvestEU-fonden, forenelige med det indre marked på visse begrænsende betingelser, hvilket derved fritager medlemsstaterne for pligten til at indgive en forhåndsanmeldelse til Kommissionen.

Med den aktuelle offentlige høring ønsker Kommissionen at modtage tilbagemeldinger angående udformningen af de foreslåede bestemmelser. Et afgørende element i den offentlige høring og de tilbagemeldinger, som Kommissionen efterspørger, går ud på at indsamle data og oplysninger om transaktioner, der påtænkes inden for rammerne af InvestEU-fonden, og om, hvorvidt og hvordan disse transaktioner vil være omfattet af forslaget, såfremt de omfatter statsstøtte.

2. Hvornår finder bestemmelserne i den generelle gruppefritagelsesforordning vedrørende InvestEU anvendelse?

Bestemmelserne i den generelle gruppefritagelsesforordning vedrørende InvestEU finder kun anvendelse i tilfælde, hvor der er tale om statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF (se også diagrammet i bilag II). For at dette skal være tilfældet, skal følgende kriterier[1] være opfyldt kumulativt:

- Støtten er ydet ved hjælp af statsmidler og kan tilregnes en medlemsstat. Dette er kun tilfældet, hvis den berørte medlemsstat har skønsbeføjelse med hensyn til anvendelsen af de pågældende midler. I forbindelse med InvestEU kan kriteriet om tilregnelse og statsmidler være opfyldt i følgende situationer:
    - Hvis nationale erhvervsfremmende banker er gennemførelsespartnere og/eller finansielle formidlere inden for rammerne af InvestEU's EU- eller medlemsstatssegment.

[1] Disse kriterier er præciseret i Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.262.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2016:262:TOC

    - Hvis der er tale om en EU-garanti under medlemsstatssegmentet, for så vidt at EU-garantien støttes af de europæiske struktur- og investeringsfonde[2].
- Støtten indebærer en fordel (dvs. den ydes ikke på markedsvilkår) og er selektiv (dvs. kun står til rådighed for visse modtagere)
- Støtten ydes til økonomiske aktiviteter (f.eks. er offentlig uddannelse ikke omfattet)
- Støtten forvrider eller må forventes at forvride konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

I tilfælde, hvor mindst ét af ovenstående kumulative kriterier ikke er opfyldt, udgør finansieringen ikke statsstøtte, og bestemmelserne i den generelle gruppefritagelsesforordning vedrørende InvestEU finder derfor ikke anvendelse.
Kommissionen har til hensigt at vejlede om de typiske scenarier, der støttes inden for rammerne af InvestEU-fonden, for så vidt angår berettigelsen til støtte og nærmere bestemt hvorvidt de offentlige midler, som medlemsstaterne eller nationale erhvervsfremmende banker bidrager med som investering i et tematisk finansielt produkt (f.eks. bredbåndsinfrastruktur), skal tilregnes medlemsstaterne. En sådan vejledning vil bl.a. betragte investeringsforvalterens rolle samt dennes udvælgelse og uafhængighed tillige med forvaltningsstrukturen og andre relevante elementer.

3. Forslaget til den generelle gruppefritagelsesforordning vedrørende InvestEU

Forslaget til den generelle gruppefritagelsesforordning vedrørende InvestEU omfatter to scenarier:

- Det **første (generelle) scenario** indeholder et begrænset sæt kriterier for henholdsvis **støtteberettigelse og udelukkelse for de endelige modtagere og maksimale finansieringsbeløb.** Gennemførelsespartnerne, f.eks. nationale erhvervsfremmende banker, må yde direkte finansiering til projekter såsom infrastrukturprojekter.
- Det **andet scenario** vil gælde for finansielle produkter, der støtter med mindre finansieringsbeløb (generelt op til 6 mio. EUR pr. endelig modtager), der stilles til rådighed for endelige modtagere af **kommercielle** finansielle formidlere, som skal bevare en vis risikoeksponering. Der vil **ikke** være nogen begrænsninger **("støtteberettigelseskriterier") for endelige modtagere i dette scenario, undtagen** store virksomheder i finansielle vanskeligheder, som er udelukket. I henhold til dette scenario vil nationale erhvervsfremmende banker kunne ibrugtage efterfølgere til COSME eller InnovFin-finansielle produkter via kommercielle finansielle formidlere.

For at tage højde for disse to scenarier tilføjes der med forslaget om ændring af den generelle gruppefritagelsesforordning — foruden nogle ændringer af de horisontale bestemmelser i kapitel I såsom definitioner eller, hvis det er relevant, specifikke undtagelser vedrørende støtte inden for rammerne af InvestEU fra visse horisontale betingelser i den generelle gruppefritagelsesforordning — en ny afdeling 16 i den generelle gruppefritagelsesforordning. Denne nye afdeling indeholder tre nye artikler; artikel 56d, hvori afdelingens anvendelsesområde og fælles forenelighedsbetingelser for støtte i henhold til et af de to

[2] Nationale midler udgør ikke statsstøtte, hvis de europæiske struktur- og investeringsfonde bidrager til InvestEU-budgetgarantisegmentet, uden at medlemsstaterne overlades nogen skønsbeføjelse, og der ikke stilles betingelser ud over den geografiske fordeling, der er forbundet med de europæiske struktur- og investeringsfonde.

scenarier fastsættes, samt artikel 56e (første, generelle, scenario) og artikel 56f (andet scenario).

Forskning, udvikling og innovation

Inden for den næste flerårige finansielle ramme vil støtte til F&U&I spille en vigtig rolle i kraft af Horisont Europa-programmet. Den foreslåede ændring af den generelle gruppefritagelsesforordning vil ledsage Horisont Europa (eller førløberen Horisont 2020) ved at lette den måde, hvorpå den centralt forvaltede finansiering fra Horisont Europa kan kombineres eller, i tilfælde af projekter der har modtaget et kvalitetsmærke, erstattes med national finansiering. Efter en detaljeret kortlægning af de forskellige regelsæt tilpasser ændringsforslaget visse aspekter af statsstøttereglerne på den ene side og Horisont Europa på den anden side. Derigennem forhindres potentielle uoverensstemmelser, der medfører forsinkelser eller vanskeligheder i forbindelse med udrulningen af F&U&I-finansiering i den næste FFR.

Mere konkret indeholder udkastet til den generelle gruppefritagelsesforordning, som er genstand for denne offentlige høring, undtagelser fra anmeldelsespligten og kravet om på nationalt plan at kvalitetsvurdere et F&U&I-projekt, der allerede er vurderet i henhold til Horisont-reglerne på følgende områder:

- Støtte til SMV'er til forsknings- og udviklingsprojekter samt til Marie Skłodowska-Curie-aktioner, som har fået tildelt kvalitetsmærket "Seal of Excellence" inden for rammerne af Horisont 2020 eller Horisont Europa. (Artikel 25a)
- Støtte til samfinansierede projekter, der er uafhængigt vurderet og udvalgt på grundlag af tværnationale indkaldelser under Horisont Europa-programmet. (Artikel 25b)
- Støtte til samarbejdsaktioner, der er uafhængigt vurderet og udvalgt på grundlag af tværnationale indkaldelser under Horisont Europa-programmet. Dette omfatter muligheden for at yde statsstøtte til projektrelaterede infrastrukturinvesteringer i forbindelse med sådanne samarbejdsaktioner. (Artikel 25b)

Europæisk territorialt samarbejde

Unionens samhørighedspolitik har i mange år lagt stor vægt på at fremme projekter i det europæiske territoriale samarbejde. Statsstøttereglerne rummer allerede en gruppefritagelse for støtte, der ydes til sådanne projekter inden for det europæiske territoriale samarbejde. På baggrund af erfaringerne fra området foreslås det i udkastet til ændring af den generelle gruppefritagelsesforordning, som er genstand for denne offentlige høring, at mulighederne for at yde støtte til projekter inden for det europæiske territoriale samarbejde udvides på to måder:

- Den nuværende gruppefritagelse, som er afgrænset til støtte til SMV, udvides til også at omfatte støtte til store virksomheder uden forudgående anmeldelse. (Artikel 20)
- Desuden indeholder den generelle gruppefritagelsesforordning bestemmelser om en forenklet gruppefritagelse for meget små støttebeløb, der ydes til projekter inden for det europæiske territoriale samarbejde (op til 20 000 EUR pr. virksomhed pr. projekt). (Artikel 20 a)

BILAG I: Baggrund for støtteberettigelses- og forenelighedsbetingelser, støtteintensitet og anmeldelsestærskler

De foreslåede betingelser med hensyn til støtteberettigelse og forenelighed samt støtteintensiteter og anmeldelsestærskler er udformet på grundlag af de betingelser, der allerede gælder for de tilsvarende statsstøttekategorier i den nuværende generelle gruppefritagelsesforordning.

Forenelighedsbetingelserne ifølge den aktuelle målrettede revision supplerer de relevante EU-støtteprogrammer i den forstand, at de beskyttelsesforanstaltninger, der allerede er indeholdt i disse programmer, og hvis overholdelse sikres ved Kommissionens inddragelse i forvaltningen af disse programmer, kan anvendes til at sikre foreneligheden af enhver statsstøtte, med hvilken der bidrages til finansieringen, og der er derfor ikke behov for at duplikere disse i den generelle gruppefritagelsesforordning.

De støtteintensiteter og tærskler, der indgår i den foreslåede reviderede tekst, bygger i lighed med andre forenelighedskriterier på den gældende generelle gruppefritagelsesforordnings bestemmelser. I betragtning af den foreslåede reviderede teksts karakter af ledsagedokument tager støtteintensitetsniveauerne hensyn til den gældende støttesats, der er fastsat i det relevante EU-finansieringsprogram, for at sikre tilpasning i videst muligt omfang. For de områder, hvor de relevante EU-finansieringsprogrammer ikke indeholder specifikke finansieringssatser, bygger de foreslåede tærskler i den reviderede tekst som udgangspunkt også på den gældende generelle gruppefritagelsesforordnings bestemmelser og de er, hvis det er relevant, justeret efter det centralt forvaltede EU-programs underliggende politiske målsætninger.

InvestEU

Med hensyn til ændringerne af statsstøttereglerne i relation til InvestEU tog Kommissionen højde for, at InvestEU bygger på beskyttelsesforanstaltninger af relevans for konkurrencepolitikken, som allerede er indlejret i reglerne for InvestEU-fonden (EU-målsætninger, additionalitet, markedssvigt og modvirkning af, at private operatører fortrænges). Desuden vil Kommissionen godkende produktudformnings- og garantiaftalen. På baggrund af disse beskyttelsesforanstaltninger, der både vedrører indhold og procedurer, finder Kommissionen, at der alene er behov for forenelighedsbetingelser, som supplerer InvestEU's ramme, og som står i et rimeligt forhold til den mulige grad af konkurrenceforvridning. I henhold til InvestEU-relaterede ændringer af den generelle gruppefritagelsesforordning er det eksempelvis ikke nødvendigt at kvantificere støtteelementet i den modtagne offentlige finansiering, og den potentielle resterende støtte til de forskellige involverede aktører (f.eks. det finansielle mellemled) kan erklæres forenelig med det indre marked.

Angående de relevante tærskler tog Kommissionen højde for, at finansiering i relation til InvestEU ydes gennem finansielle instrumenter og ikke tilskud. I modsætning til tilskud, hvor det samlede modtagne finansieringsbeløb typisk udgør statsstøtte, gælder det for de finansielle instrumenter i InvestEU-sammenhæng, at statsstøtten kun udgør en del af den finansiering,

der ydes til de endelige støttemodtagere, og det er ikke påkrævet at kvantificere støtteelementet. Det ville ikke have været hensigtsmæssigt at anvende de eksisterende tærskler i den generelle gruppefritagelsesforordning, som er baseret på tilskud, eller en bruttosubventionsækvivalent (hvilket gør en kvantificering af støtten påkrævet). De relevante tærskler for finansiering inden for rammerne af InvestEU tager dette i betragtning ved at anvende en multiplikationsfaktor på de tærskler, der er fastsat for de relevante støttekategorier i forbindelse med den gældende generelle gruppefritagelsesforordning.

Forskning, udvikling og innovation

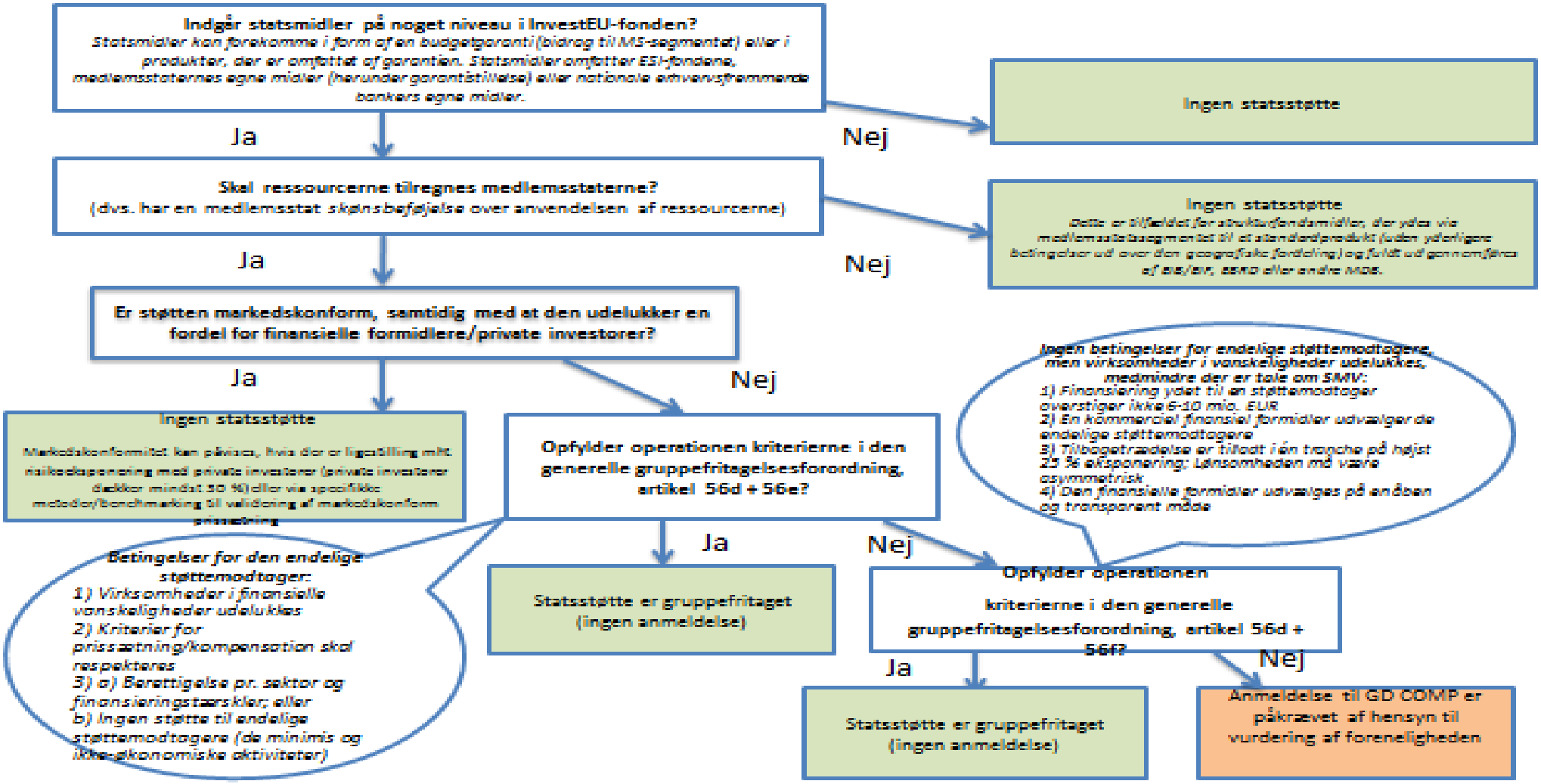
Den nuværende generelle gruppefritagelsesforordning indeholder allerede gruppefritagelser for støtte på området F&U&I. Det foreliggende forslag indeholder bestemmelser om visse tilpasninger af statsstøttereglerne på området i tilfælde, hvor statsstøtte kombineres med centralt forvaltede midler under Horisont 2020 eller Horisont Europa, hvilket er muligt på grund af udformningen af de relevante regler under Horisont 2020 og Horisont Europa samt Kommissionens deltagelse i projektevalueringen og -udvælgelsen. Derved sikres det, at potentielle konkurrenceforvridninger er begrænsede, og at der alene er behov for begrænsede supplerende regler for sådanne projekter i den generelle gruppefritagelsesforordning.

På baggrund af ovenstående er de foreslåede støtteintensiteter, f.eks. for støtte til projekter med kvalitetsmærket "Seal of Excellence" i henhold til den nye artikel 25a fastsat til højst 100 % for grundforskning og industriel forskning og til 70 % for eksperimentel udvikling svarende til de tilsvarende finansieringssatser, der er fastsat i Horisont Europa-programmet.

For infrastrukturinvesteringer under samarbejdsaktioner, for hvilke Horisont 2020 og Horisont Europa ikke indeholder specifikke finansieringssatser, foreslås det i den reviderede tekst, at støtten ikke må overstige 70 % af investeringsomkostningerne. Den foreslåede støtteintensitet bygger på den gældende maksimale støtteintensitet på 50 % for investeringsstøtte til forskningsinfrastruktur, jf. artikel 26 i den gældende generelle gruppefritagelsesforordning, men der tages hensyn til, at den logik, der ligger til grund for samarbejdsaktioner, er inspireret af samhørighedspolitikken.

Det europæiske territoriale samarbejde

Den generelle gruppefritagelsesforordning indeholder også allerede en gruppefritagelse for projekter inden for det europæiske territoriale samarbejde. Denne gruppefritagelse er imidlertid begrænset til SMV'er. Kommissionens senere års erfaringer med projekter inden for det europæiske territoriale samarbejde gør det muligt også at udvide denne gruppefritagelse til store virksomheder uden nogen væsentlig risiko for øget konkurrenceforvridning. Forslaget indeholder desuden en gruppefritagelse for meget små støttebeløb til projekter inden for det europæiske territoriale samarbejde. Denne form for finansiering er tidligere blevet ydet som *de minimis*-støtte. Navnlig i projekter inden for det europæiske territoriale samarbejde, hvor et stort antal støttemodtagere modtager meget små støttebeløb, kan det at sikre overholdelsen af betingelserne i *de minimis*-forordningen undertiden være uforholdsmæssigt ressourcekrævende i forhold til de potentielle risici for konkurrenceforvridninger. I betragtning af den betydning for Unionens samhørighedspolitik, som projekter under det

europæiske territoriale samarbejde må tillægges, og de meget begrænsede risici for konkurrenceforvridninger, tilvejebringer den nye gruppefritagelse en forenkling for sådanne små støttebeløb, der ifølge forslaget vil blive gruppefritaget, uden at der er behov for at opfylde yderligere betingelser.

BILAG: Gyldighedsområde for forslaget om InvestEU, den generelle gruppefritagelsesforordning for statslige midler kombineret med InvestEU-fonden