

Αναθεώρηση των κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου

Επεξηγηματικό σημείωμα

Οι προτεινόμενες αναθεωρήσεις των κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου¹ συνδέονται άμεσα με τα αποτελέσματα του ελέγχου καταλληλότητας, μιας συνολικής αξιολόγησης πολιτικής που αποτιμά κατά πόσον οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, οι οποίοι αποτελούσαν μέρος του εκσυγχρονισμού των κρατικών ενισχύσεων, είναι «κατάλληλοι για τον επιδιωκόμενο σκοπό». Τα αποτελέσματα του ελέγχου καταλληλότητας παρατίθενται στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με τον έλεγχο καταλληλότητας, το οποίο δημοσιεύθηκε στις 30 Οκτωβρίου 2020².

Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης του ελέγχου καταλληλότητας επιβεβαίωσαν ότι, συνολικά, οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου που εφαρμόστηκαν το 2014 λειτούργησαν ικανοποιητικά και συνέβαλαν στην αντιμετώπιση της ανεπάρκειας της αγοράς που εμπόδιζε τις ΜΜΕ στην ΕΕ να προσελκύουν τη χρηματοδότηση που είχαν ανάγκη για να αναπτυχθούν και να επιτύχουν, χωρίς να στρεβλώνουν αδικαιολόγητα τον ανταγωνισμό.

Ωστόσο, η αξιολόγηση του ελέγχου καταλληλότητας κατέδειξε επίσης την ανάγκη περαιτέρω απλούστευσης και αποσαφήνισης της εφαρμογής των κανόνων προκειμένου να διευκολυνθεί η εφαρμογή καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων για τη στήριξη της χρηματοδότησης επιχειρηματικού κινδύνου. Για τον σκοπό αυτό, προβλέπονται οι ακόλουθες κατηγορίες στοχευμένων τροποποιήσεων των κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου:

- i. αναδιάταξη των υφιστάμενων διατάξεων ώστε να καταστούν περισσότερο ευανάγνωστες και να διευκολυνθεί η εφαρμογή τους, συμπεριλαμβανομένης της ενοποίησης των υφιστάμενων απαιτήσεων για την εκ των προτέρων αξιολόγηση, οι οποίες επί του παρόντος είναι διασκορπισμένες σε διάφορα μέρη των κατευθυντήριων γραμμών (**κατηγορία 1**).
- ii. περαιτέρω αποσαφήνιση του ειδικού περιεχομένου και του επιπέδου τεκμηρίωσης που απαιτείται για την απόδειξη συγκεκριμένης ανεπάρκειας της αγοράς ή άλλου σχετικού εμποδίου στην πρόσβαση σε χρηματοδότηση σύμφωνα με την υφιστάμενη πρακτική (**κατηγορία 2**).
- iii. επικέντρωση των κατευθυντήριων γραμμών στη συμβατότητα των κρατικών ενισχύσεων ώστε να αποφευχθούν επικαλύψεις με την ανακοίνωση σχετικά με την έννοια της ενίσχυσης (**κατηγορία 3**).
- iv. εξορθολογισμός των υφιστάμενων διατυπώσεων και ευθυγράμμιση των ορισμών ώστε να αυξηθεί η συνοχή με τον ΓΚΑΚ χωρίς να αλλάξει η ουσία των κανόνων (**κατηγορία 4**).

¹ Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την προώθηση των επενδύσεων χρηματοδότησης επιχειρηματικού κινδύνου, ΕΕ C 19 της 22.1.2014, σ. 4-34.

² Διατίθεται στο διαδίκτυο στη διεύθυνση:

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/fitness_check_en.html

Οι διατάξεις των κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου συμπληρώνονται από τον γενικό κανονισμό απαλλαγής κατά κατηγορία («ΓΚΑΚ»)³, ο οποίος καθορίζει εκ των προτέρων όρους συμβατότητας βάσει των οποίων τα κράτη μέλη μπορούν να θέτουν σε εφαρμογή μέτρα κρατικών ενισχύσεων χωρίς προηγούμενη κοινοποίηση στην Επιτροπή. Παράλληλα με την αναθεώρηση των κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου, η Επιτροπή διενεργεί στοχευμένη αναθεώρηση του ΓΚΑΚ, η οποία θα περιλαμβάνει επίσης στοχευμένη τροποποίηση των διατάξεων του ΓΚΑΚ που αφορούν τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου και η οποία θα διασφαλίσει τη συνοχή με τις αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου.

Οι αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου περιλαμβάνουν τις ακόλουθες στοχευμένες βελτιώσεις:

Κατηγορία 1: αναδιάταξη διατάξεων ώστε να καταστούν περισσότερο ευανάγνωστες και να διευκολυνθεί η εφαρμογή τους

- α. Προστέθηκε ένα νέο επιμέρους τμήμα 4.1 για την ενοποίηση όλων των απαιτήσεων που συνδέονται με την εκ των προτέρων αξιολόγηση, οι οποίες στις ισχύουσες κατευθυντήριες γραμμές για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου είναι διασκορπισμένες σε διάφορα επιμέρους τμήματα. Με τον τρόπο αυτό, όχι μόνο εξορθολογίζεται η δομή των κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου, αλλά παρέχεται επίσης μεγαλύτερη σαφήνεια στα κράτη μέλη.
- β. Το τμήμα 4 των κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου σχετικά με την αξιολόγηση της συμβατότητας που εφαρμόζεται στα μέτρα ενίσχυσης για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου τα οποία πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή αναθεωρήθηκε προκειμένου να ενσωματωθεί η απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2020 στην υπόθεση C-594/18 P⁴.

Κατηγορία 2: περαιτέρω αποσαφήνιση του ειδικού περιεχομένου και του επιπέδου τεκμηρίωσης που απαιτείται για την απόδειξη συγκεκριμένης ανεπάρκειας της αγοράς ή άλλου σχετικού εμποδίου στην πρόσβαση σε χρηματοδότηση σύμφωνα με την υφιστάμενη πρακτική

- α. Ο έλεγχος καταλληλότητας κατέδειξε ότι τα κράτη μέλη δυσκολεύονται να προσδιορίσουν ποσοτικά το κενό χρηματοδότησης. Ως εκ τούτου, η απαίτηση ποσοτικού προσδιορισμού του κενού χρηματοδότησης έχει καταστεί πιο αναλογική, δηλαδή θα εξακολουθήσει να ισχύει μόνο για τα καθεστώτα με τα μεγαλύτερα ποσά ενίσχυσης για μεμονωμένους δικαιούχους. Ως εκ τούτου, οι αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου θα προβλέπουν διαφορετικές απαιτήσεις, ανάλογα με την κατάσταση, ως εξής:

³ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2014, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης, ΕΕ L 187 της 26.6.2014, σ. 1, τελευταία τροποποίηση: ΕΕ L 215 της 7.7.2020, σ. 3-6.

⁴ Απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2020, Αυστρία κατά Επιτροπής (Hinkley Point C), υπόθεση C-594/18 P, EU:C:2020:742.

- Στις περισσότερες περιπτώσεις (π.χ. μικρές επιχειρήσεις μεσαίας κεφαλαιοποίησης, καινοτόμες επιχειρήσεις μεσαίας κεφαλαιοποίησης, επιχειρήσεις που λαμβάνουν την ενίσχυση πάνω από δέκα έτη μετά την καταχώρισή τους) εξακολουθεί να απαιτείται εκ των προτέρων αξιολόγηση που να καταδεικνύει συγκεκριμένη ανεπάρκεια της αγοράς (ή άλλο σχετικό εμπόδιο στην πρόσβαση σε χρηματοδότηση), αλλά, εφόσον η επένδυση ανά επιχείρηση είναι χαμηλότερη από το όριο των 15 εκατ. EUR που θέτει ο ΓΚΑΚ, δεν απαιτείται πλέον ποσοτικός προσδιορισμός του κενού χρηματοδότησης.
- Για τα μέτρα χρηματοδότησης επιχειρηματικού κινδύνου που αφορούν χρηματοδοτικά μέσα με συμμετοχή ιδιωτών επενδυτών κάτω από τις ελάχιστες αναλογίες που προβλέπονται στον ΓΚΑΚ, η εκ των προτέρων αξιολόγηση θα πρέπει επιπλέον να παρέχει λεπτομερή αξιολόγηση του επιπέδου και της διάρθρωσης της προσφοράς ιδιωτικής χρηματοδότησης για το είδος της επιλέξιμης επιχείρησης στη σχετική γεωγραφική περιοχή και να καταδεικνύει ότι η διαπιστωμένη ανεπάρκεια της αγοράς ή το άλλο σχετικό εμπόδιο δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με μέτρα σχεδιασμένα σύμφωνα με τις απαιτήσεις που καθορίζονται στον ΓΚΑΚ όσον αφορά την ιδιωτική συμμετοχή.
- Για επενδύσεις χρηματοδότησης επιχειρηματικού κινδύνου που υπερβαίνουν το ανώτατο όριο που καθορίζεται ανά επιλέξιμη επιχείρηση στον ΓΚΑΚ (δηλ. 15 εκατ. EUR), στην εκ των προτέρων αξιολόγηση θα πρέπει επίσης να προσδιορίζεται ποσοτικά το κενό χρηματοδότησης (δηλαδή το επίπεδο της μη καλυπτόμενης ζήτησης για χρηματοδότηση από επιλέξιμες επιχειρήσεις) λόγω της ανεπάρκειας της αγοράς (ή άλλου σχετικού εμποδίου) που έχει διαπιστωθεί.

Συνολικά, η παρούσα πρόταση μειώνει τον διοικητικό φόρτο για τα κράτη μέλη, αλλά διατηρεί την απαίτηση ποσοτικού προσδιορισμού για τα καθεστώτα που παρέχουν τα μεγαλύτερα ποσά ενίσχυσης σε μεμονωμένες επιχειρήσεις. Για τα άλλα καθεστώτα, εξακολουθεί να είναι αναγκαία μια εκ των προτέρων αξιολόγηση που να καταδεικνύει μια ανεπάρκεια της αγοράς (ή άλλο σχετικό εμπόδιο) σε συνδυασμό με άλλες διασφαλίσεις, ώστε η ενίσχυση να παραμένει ανάλογη προς την ανεπάρκεια της αγοράς (ή το άλλο σχετικό εμπόδιο).

- β. Όσον αφορά τα φορολογικά μέσα, το σημείο 149 των κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου μέχρι στιγμής περιόριζε τη συνολική επένδυση ανά δικαιούχο στα 15 εκατ. EUR που καθορίζονται ως όριο στον ΓΚΑΚ. Ωστόσο, για τα χρηματοδοτικά μέσα δεν ισχύει τέτοιος περιορισμός. Ως εκ τούτου, το εν λόγω σημείο των κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου έχει ευθυγραμμιστεί με τον κανόνα για τα χρηματοδοτικά μέσα και, επομένως, επιτρέπει και για τα φορολογικά μέσα επενδύσεις χρηματοδότησης επιχειρηματικού κινδύνου άνω των 15 εκατ. EUR, εάν αυτό μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει της εκ των προτέρων αξιολόγησης.

Κατηγορία 3: επικέντρωση των κατευθυντήριων γραμμών στη συμβατότητα των κρατικών ενισχύσεων ώστε να αποφευχθούν επικαλύψεις με την ανακοίνωση σχετικά με την έννοια της ενίσχυσης

Το 2016, δύο έτη μετά την έναρξη ισχύος των κατευθυντήριων γραμμών του 2014 για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου, η Επιτροπή δημοσίευσε, στο πλαίσιο της δέσμης

μέτρων για τον εκσυγχρονισμό των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, την ανακοίνωση σχετικά με την έννοια της ενίσχυσης. Στην εν λόγω ανακοίνωση, η Επιτροπή διευκρίνισε τον τρόπο με τον οποίο θεωρεί ότι θα πρέπει να ερμηνεύεται η έννοια της κρατικής ενίσχυσης που ορίζεται στη Συνθήκη, μεταξύ άλλων και όταν ένα μέτρο δημόσιας στήριξης δεν συνιστά κρατική ενίσχυση λόγω του ότι εφαρμόζεται υπό κανονικές συνθήκες της αγοράς. Οι οδηγίες που παρέχονται στην ανακοίνωση σχετικά με την έννοια της ενίσχυσης για τον σκοπό αυτό επιτρέπουν την κατάργηση του τμήματος 2.1 «Κριτήριο του φορέα της οικονομίας της αγοράς» των αναθεωρημένων κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου, ώστε να εξορθολογιστεί το περιεχόμενό τους με σκοπό τον προσδιορισμό της συμβατότητας των μέτρων ενίσχυσης.

Κατηγορία 4: εξορθολογισμός των υφιστάμενων διατυπώσεων και ευθυγράμμιση των ορισμών ώστε να αυξηθεί η συνοχή με τον ΓΚΑΚ

- α. Οι κατευθυντήριες γραμμές του 2014 για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου παρείχαν έναν *ad hoc* ορισμό των «καινοτόμων επιχειρήσεων μεσαίας κεφαλαιοποίησης», δηλαδή των επιχειρήσεων μεσαίας κεφαλαιοποίησης των οποίων οι δαπάνες για έρευνα και ανάπτυξη (E&A) και καινοτομία ανέρχονται τουλάχιστον στο 15 % των συνολικών λειτουργικών δαπανών τους για τουλάχιστον ένα από τα τρία έτη που προηγούνται της πρώτης επένδυσης στο πλαίσιο του μέτρου κρατικής ενίσχυσης για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου, ή τουλάχιστον στο 10 % ετησίως των συνολικών λειτουργικών δαπανών τους για τα τρία έτη που προηγούνται της πρώτης επένδυσης στο πλαίσιο του μέτρου κρατικής ενίσχυσης με κεφάλαια επιχειρηματικού κινδύνου. Το τρέχον κείμενο προτείνει την ευθυγράμμιση του ορισμού αυτού με τον ΓΚΑΚ, ορίζοντας τις «καινοτόμες επιχειρήσεις μεσαίας κεφαλαιοποίησης» ως επιχειρήσεις μεσαίας κεφαλαιοποίησης που αποτελούν ταυτόχρονα «καινοτόμες επιχειρήσεις» κατά την έννοια του άρθρου 2 παράγραφος 80 του ΓΚΑΚ. Κατά συνέπεια, περισσότερες επιχειρήσεις μεσαίας κεφαλαιοποίησης μπορούν να θεωρηθούν «καινοτόμες επιχειρήσεις μεσαίας κεφαλαιοποίησης» και, ως εκ τούτου, είναι επιλέξιμες για ενισχύσεις χρηματοδότησης επιχειρηματικού κινδύνου βάσει των κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου, διότι ο καινοτόμος χαρακτήρας τους μπορεί να αποδειχθεί, όπως στον ΓΚΑΚ, είτε με εξωτερική αξιολόγηση εμπειρογνομώνων που πιστοποιεί αυτό το χαρακτηριστικό είτε όταν οι δαπάνες για E&A ανέρχονται τουλάχιστον στο 10 % των συνολικών λειτουργικών δαπανών για ένα τουλάχιστον από τα τρία έτη που προηγούνται της ενίσχυσης.
- β. Στην ενότητα 3 σχετικά με τις κοινοποιήσιμες ενισχύσεις, προτείνεται να τροποποιηθεί το τρέχον σημείο 47 στοιχείο γ) ούτως ώστε τα μέτρα που επιτρέπουν στις επιχειρήσεις να λαμβάνουν ενίσχυση χρηματοδότησης επιχειρηματικού κινδύνου πάνω από δέκα έτη μετά την καταχώρισή τους να αξιολογούνται βάσει των κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου, ενώ σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες το όριο καθορίζεται σε περισσότερα από επτά έτη μετά την πρώτη εμπορική τους πώληση.

Στόχος είναι να αποφευχθούν οι ασάφειες όσον αφορά τον προσδιορισμό της «πρώτης εμπορικής πώλησης», οι οποίες επισημάνθηκαν κατά την αξιολόγηση του ελέγχου καταλληλότητας. Η αντικατάσταση της ημερομηνίας «πρώτης εμπορικής πώλησης» από την ημερομηνία «καταχώρισης» ως ημερομηνία έναρξης της περιόδου κατά την οποία οι επιχειρήσεις μπορούν γενικά να λάβουν ενίσχυση χρηματοδότησης

επιχειρηματικού κινδύνου θα απλουστεύσει την εφαρμογή των κανόνων, δεδομένου ότι η καταχώριση είναι πιο εύκολο να ερμηνευτεί από ό,τι η «πρώτη εμπορική πώληση». Για τις επιλέξιμες επιχειρήσεις που δεν υπόκεινται σε καταχώριση, η δεκαετής περίοδος επιλεξιμότητας μπορεί να θεωρηθεί ότι αρχίζει από τη στιγμή που η επιχείρηση είτε αρχίζει την οικονομική της δραστηριότητα είτε καθίσταται υπόχρεη καταβολής φόρου για την οικονομική της δραστηριότητα. Επιπλέον, η χρήση της ημερομηνίας καταχώρισης ως κριτηρίου συνάδει με ορισμένες διατάξεις του ΓΚΑΚ (όπως το άρθρο 22 σχετικά με τις ενισχύσεις εκκίνησης).

Προτείνεται να παραταθεί η σχετική χρονική περίοδος από επτά σε δέκα έτη, ώστε να αποφευχθεί η εκ των πραγμάτων μείωση της χρονικής περιόδου επιλεξιμότητας, διότι συνήθως η καταχώριση πραγματοποιείται πριν από την πρώτη εμπορική πώληση. Στο πλαίσιο αυτό, στη μελέτη που εκπονήθηκε για την αξιολόγηση επισημαίνεται ότι τα δέκα έτη αποτελούν την κατάλληλη καταληκτική ημερομηνία για την επιλεξιμότητα, δεδομένου ότι οι ΜΜΕ ηλικίας δέκα ετών ή λιγότερο είναι πιθανότερο να αντιμετωπίσουν προβλήματα πρόσβασης σε χρηματοδότηση σε σύγκριση με πιο έμπειρες ΜΜΕ.