



**Näringsdepartementet**

Enheten för marknad och konkurrens

Christian Berger

christian.berger@regeringskansliet.se

## Begränsad utvidgning av den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER)

Reformer av statsstödsregelverket bör leda till mer ändamålsmålsenliga regler och en effektivare ärendehantering för såväl EU-kommissionen som för medlemsstaterna, samtidigt som en enhetlig tillämpning av statsstödsreglerna i EU garanteras och stödnivåerna bibehålls på en begränsad nivå.

Sveriges ståndpunkt är sedan tidigare att moderniseringen av statsstödsregelverket inte får innebära mindre strikta statsstödsregler samt att kommissionen kvarstår som väktare av regelverket. Detta är nödvändigt för att säkerställa en korrekt efterlevnad av regelverket och att det råder lika konkurrensvillkor inom EU.

Det är av central betydelse att gruppundantagsförordningen endast omfattar tydliga områden med klar rättspraxis så att undantagen i förlängningen kan tillämpas av medlemsstaterna. Det gäller inte minst med tanke på att kommissionen konstaterat att omkring en tredjedel av alla gruppundantagsstöd fortsatt innehåller olika typer av felaktigheter i utformning och tillämpning. Ytterligare oklarheter på området bör därmed undvikas.

Med hänsyn till det senaste årets rättspraxis från EU-domstolen (se exempelvis målen C-349/17, Eesti Pagar, och C-654/17 P, Bayerische Motorenwerke, finns det skäl att öka tydligheten i den allmänna gruppundantagsförordningen som helhet för att öka den legala säkerheten för företag som mottar stöd enligt dess bestämmelser. Sverige har i detta samråd dock begränsat sina synpunkter till de ändringar som nu föreslagits.

En övergripande synpunkt är att föreliggande förslag bedöms förenkla de stödgivande myndigheternas hantering av nationell medfinansiering av forskningsprojekt och övriga EU-finansierade projekt som omfattas av den föreslagna utvidgningen. Enhetliga regler gör det lättare för företag som söker stöd att förutse om stöd får ges och vilka villkor som kommer att gälla för eventuella stöd till projektet. Sverige välkomnar att hanteringen av flera EU-rättsliga regelverk blir mer likartad då reglerna har likartade målsättningar. Det kan dock konstateras att vissa av de föreslagna ändringarna är otydliga och i vissa fall inkonsekvent skrivna. Sverige förordar därför att delar av förslaget bör förtydligas för att möjliggöra en mer rättssäker tillämpning av reglerna. Detta utvecklas nedan under respektive del.

Sverige anser också att det är djup problematiskt att de typer av stöd som undantar stödmottagare från att behöva uppfylla reglerna om återkrav (Deggendorf) och företag i svårigheter utvidgas. Det är av väsentlig betydelse att horisontella regler av denna art som syftar till att exkludera ekonomiskt icke-sunda företag och företag som är föremål för återkrav, verkligen är horisontella och med så få undantag som möjligt. Att kommissionen har insyn i hanteringen i ett annat led är inte i transparent hänseende skäl nog för konkurrenter och övriga medlemsstater. Kommissionens bedömning att domstolen har gett den möjlighet att utvidga undantaget innebär inte heller att en sådan utvidgning därigenom också är lämplig. Sverige förordar följaktligen att de föreslagna skrivningarna stryks i denna del.

Vidare kan konstateras att förslaget att ändra artikel 9 så att gränsen för när stöd ska offentliggöras sänks till 60 000 euro för stödmottagare verksamma inom primär jordbruksproduktion kommer att medföra avsevärda administrativa problem för främst stödgivande skattemyndigheter. En ytterligare effekt är att den nationella skattelagstiftningen i många medlemsstater kommer att behöva ändras för att uppfylla dessa krav, varför tillräcklig tid behöver avsättas för att införa denna efter det att ändringen beslutas. En omställningstid på ett år bedöms vara rimlig för Sverige ska kunna införa sådan lämplig lagstiftning.

Avseende förslagets övriga delar anför Sverige följande.

### **Europeiskt territoriellt samarbete (ETS)**

En av de brister som våra myndigheter hittills har kunnat konstaterat vad gäller nyttiggörande av GBER rör utformningen av artikel 20 för stöd till Europeiska territoriella samarbetsprojekt (ETS). Anledningen är dels att många mindre företag som är föremål för stödåtgärder inte själva varit partner i projekten och därmed inte medfinansierat sin medverkan, dels att de företag som faktiskt deltagit som partner, och medfinansierat sin medverkan, har varit stora företag. Med föreslagen utökning av tillämpningen som inkluderar stora företag bör artikeln kunna tillämpas i större omfattning.

Många projekt är av den typ där partner i projekt förmedlar kunskap/lärande/coachande eller liknande insatser i form av indirekt stöd till företag, antingen själva eller genom köp av tjänst. Vi välkomnar mot den bakgrunden förslaget om ändring genom artikel 20 a.

När det gäller stöd inom ETS kan vidare tilläggas att det har förekommit frågor vid beredning av ärenden där företag med delvis bas i primär jordbruksproduktion och inom fiske- och vattenbrukssektorn har velat delta i projekt gällande någon form av utveckling eller innovation. Nuvarande bestämmelser med restriktioner kring dessa sektorer har dock lett till att man inte kunnat delta (eller vågat med hänsyn till osäkerhet kring möjligheten att påvisa åtskillnad gentemot annan bedriven parallell verksamhet). Vi kan inte se att kommissionens förslag skulle innebära risk att stöd går till primärproducenter/fiske-/vattenbruksföretag i deras basverksamhet i någon större omfattning och därmed få negativa konkurrenseffekter. Därför är föreslagen utvidgning av vilka typer av företag som kan delta ett positivt tillskott för genomförandet av ETS-projekt.

### **Stöd till FOUI inom Horisont 2020 eller programmet Horisont Europa**

När det gäller förslaget att komplettera GBER med bestämmelser som ger möjlighet att stödja insatser inom ramen för Horisont med nationell medfinansiering så är det svårt att på detta stadium bedöma förtjänsterna. Det blir en inte oviktig fråga för varje medlemsstat att bestämma sig för om man vill nyttiggöra de nya möjligheterna eller inte. I den mån som man av något skäl väljer att avstå så är det svårt att se annat än att konkurrenssnackdelar för vissa medlemsstater uppstår och accentueras jämfört med nuvarande ordning. Under den tid som stått till förfogande för att granska förslagen från kommissionen så har det inte varit möjligt att bilda

sig en tydlig uppfattning om de närmare formerna för praktiskt genomförande. Hur rollfördelningen mellan kommissionen och berörda stödgivande myndigheter i medlemsstaterna kommer att se ut är oklart. De materiella bestämmelserna i artiklarna 25a och b synes inte ge någon klar uppfattning på den punkten, även om de till sitt materiella innehåll i övrigt inte väcker specifika frågor.

Sverige noterar förslaget att till definitionerna av olika forskningskategorier knyta TRL-numrering (teknisk mognadsgrad). Enligt vår mening bör detta kunna underlätta arbetet med att bedöma innehållet i projektansökningar på FoU-området.

#### **Stöd som ingår i finansiella produkter som får stöd från InvestEU-fonden**

Eftersom det är sannolikt att alla medlemsstater inte har nationella genomförare som uppfyller kraven, eller har tillräcklig kapacitet för att det ska vara fördelaktigt att nyttja InvestEU-fonden, finns det en risk att den del av fonden som är öppen för nationella aktörer kommer nyttjas mindre av vissa medlemsstater än av andra. Syftet med statsstödsreglerna är att alla medlemsstater i EU ska ha samma generella möjligheter att lämna statsstöd. Det är därför viktigt att säkerställa att medlemsstater vars nationella aktörer inte tar del av InvestEU-garantin inte får sämre möjligheter att lämna vissa typer av statsstöd.

Svårigheterna att i nuläget bedöma aspekter om ändamålsenlighet och handhavande sammanhänger i väsentlig grad med att de kommer att vara beroende av hur finansieringsavtalet mellan kommissionen och nationella genomförare ser ut. Osäkerhet torde vidare komma att vara knuten till bedömningen om planerade åtgärder verkligen utgör statsstöd enligt de kriterier som framgår i artikel 107.1 EUF-fördraget. Det kan t.ex. vara svårt att avgöra om insatserna faktiskt innebär ett gynnande av företag eller om de uppfyller kriterierna för att vara marknadsmässiga. Subtila avvägningar torde också komma att krävas för att avgöra om inslaget av statlig medfinansiering har sådan karaktär att de ska tillskrivas medlemsstaterna. Kommissionens intention att ge ytterligare vägledning för de typiska scenarier som stöds av InvestEU-fonden och som kommer att kvalificera som ”statsstöd” välkomnas givet materiernas komplexitet. I perspektivet att GBER i sig bör vara ett instrument som är förutsägbart och rimligt enkelt för medlemsstaterna att tillämpa så är detta samtidigt något av en paradox.

Lämpligheten att inkludera InvestEU-medel i GBER kan därmed ifrågasättas.

Bland de mer specifika iakttagelser som vi gjorts vid granskningen av förslaget kan nämnas följande.

Artikel 56e.10 som gäller stöd till forskning, utveckling, innovation och digitalisering anger i led iii) att stöd kan avse experimentell utveckling. Det krav som ställts upp för stödberättigande, utom för små börsnoterade företag i stödområden och innovativa börsnoterade företag, är att projektet ska leda till en förbättring jämfört med den nyaste tekniken i branschen inom EES och att den finansiering som ges till den slutliga stödmottagaren inte överstiger det minsta nödvändiga för att projektet ska vara tillräckligt lönsamt. Utformningen är exempel på en bestämmelse som synes synnerligen svår att tillämpa.

För det första; hur bedöms på ett rättssäkert sätt (och vem gör det), vad som kan anses utgöra en sådan eftersträvad förbättring jämfört med nyaste tekniken i branschen inom EES? För det andra; kravet på att stödet inte ska överstiga det minsta nödvändiga för att projektet ska vara tillräckligt lönsamt förefaller stå i motsägelse till en av de fundamentala aspekter som kringgärdar experimentell utveckling, dvs. premissen att FoU-insatser har ett inbyggt element av osäkerhet och därmed om projektet överhuvudtaget kan komma att bli lyckosamt och i senare skede generera kommersiella intäkter. Dessutom är den här typen av krav (som har likheter med genomförande av en s.k. funding gap-analys enligt gällande artikel 56), något som erfarenhetsmässigt är komplext i sak att genomföra och förenat med betydande osäkerheter utifrån de antaganden och prognoser som det ankommer på stödmottagaren att tillhandahålla.

Utifrån den valda ansatsen kan det mot den bakgrunden ifrågasättas om experimentell utveckling är en utgiftskategori som utifrån ett handhavande- och förenklingsperspektiv verkligen bör inkluderas i förslaget eller om det av förenklings-skäl hellre bör lämnas därhän.

Vad gäller led v) i samma artikel, som handlar om digitalisering för små och medelstora företag, så finns skäl att se positivt på möjligheten att kunna understödja åtgärder som leder till ökad och uppsnabbad digitalisering hos mindre företag. Det är viktigt att villkoren för sådant stöd är sådana att de leder till en reell transformation bland små och medelstora företag som inte

av egen kraft förmår ta sig an digitaliseringens utmaningar och möjligheter. Det nu aktuella förslaget förefaller kunna tolkas olika och man kan behöva ställa sig frågan om bestämmelsen riskerar ge utrymme för stöd till åtgärder som ligger alltför nära företags löpande och normala drift. Den anknutna definitionen i artikel 2.86b framstår som oklar - är det ett konstaterande att nämnda åtgärder leder till "omvälvande effekter" eller är det ett krav för att stöd ska kunna lämnas?

Artikel 56.11a, som gäller finansiering av små och medelstora företag, anger i led i)-iii) särskilda avgränsningar beträffande målgrupp/slutliga mottagare av stöd. Dessa överensstämmer med utformningen av artikel 21.5 i GBER, dvs. mikroföretag, små och medelstora företag verksamma <7 år efter första kommersiella försäljning eller små och medelstora företag i expansionsfas under förutsättning att nyinvesteringen är >50 % av genomsnittlig omsättning under de senaste 5 åren. Vad specifikt gäller led ii) rörande små och medelstora företag som varit verksamma <7 år så uppfattar vi att avgränsningen som görs med hänvisning till "första kommersiella försäljning" ger ett betydande tolkningsutrymme; definitionen som återfinns i GBER:s artikel 2.75 har en luddig utformning och skulle tjäna på att förtydligas. Beträffande små och medelstora företag som omfattas av led iii) så är Sveriges erfarenhet av arbetet med regionala riskkapitalsatsningar i ERUF att bestämmelsen ofta är svår att tillämpa regionalt och i glesbefolkade områden; kravet på att en nyinvestering ska vara högre än 50 % av genomsnittlig omsättning under de senaste 5 åren vid expansionssatsningar är ofta alltför långtgående.

Bestämmelsen synes vara utformad med relativt unga företag i sikte, vilket gör det svårt att möta behov hos mera etablerade små och medelstora företag med större omsättning vilket är en grupp som kan ha problem att få tillgång till finansiering på den reguljära marknaden. Vi välkomnar mot den bakgrunden att det finns utrymme för att lämna stöd till små och medelstora företag i stödområden genom förslaget som anges i led v). Samtidigt noterar vi där att viss risk finns att frågor kan uppstå om hur man ska tolka "företag i stödområde". Är det fråga om att företagen ska ha sitt säte i stödområde, bedriva verksamhet där eller gäller det var själva satsningen är belägen för vilken finansieringen erhålls? Givet att bestämmelsen rör medel som kan användas som rörelsekapital i ett företag så bör övervägas en tydligare formulering, förslagsvis med innebörd att det handlar om företag som bedriver verksamhet i stödområden. Lydelsen i artikel 56.11a led v) skulle då

kunna ändras till: ”*små och medelstora företag eller små börsnoterade företag som bedriver verksamhet i stödområden, förutsatt att finansieringen ~~inte används för sådan verksamhet och inte leder till omlokalisering av verksamheter~~*”.

## Övriga behov av förtydliganden, justeringar och omdisponeringar

### *Definitioner*

Även om Sverige ser positivt på införandet av definitionen teknisk mognadsgrad (TRL) och hänvisningen till TRL-nivåerna i definitionerna för forskning och utveckling (punkterna 84–86) får detta inte innebära en begränsning. Skalan som endast refererar till ”teknisk” mognadsgrad är inte passande för FoUI inom t.ex. humaniora och samhällsvetenskap. Förtydligande av resonemang om tillämpningen av TRL-skalan i dessa fall erfordras.

Definitionen av digitalisering är felplacerad då den varken återkommer eller används i FoUI-avsnittet. Det framstår som att den hör till avsnitt 16.

Det är enligt Sveriges mening olämpligt att ha olika legaldefinitioner av snarlika begrepp i samma förordning. Innovativt företag finns definierat i punkt 80. Denna bör jämföras med de föreslagna definitionerna i punkterna 183 och 184. Vi ser inte något sakligt skäl till att bedömningen av om ett företag är innovativt eller inte borde skilja sig åt i dessa fall.

Definitionerna i punkterna 184 och 185 i relation till bilaga 1, SMF-definitionen, är förvirrande. Ett stort företag med t.ex. 400 anställda benämns som litet om det finns på börsen enligt avsnitt 16. Det kan leda till mer svårtillämpliga regler.

*Artikel 4, punkt 1*

Beloppen borde anges i artikel 4.1. såsom andra tröskelvärden. Det är inkonsekvent att de återfinns i artiklarna 25a och 25 b. Det försvårar tillämpningen och kan t.ex. leda till villfarelsen att det inte finns tröskelvärden för de andra artiklarna om det inte anges i relevant artikel.

*Artikel 20, punkter 2 och 4*

Avseende punkt 2 bör det enligt Sveriges mening förtydligas om huruvida förenklingsalternativ med schabloner (se t.ex. 15% och 40 % enligt artiklarna 68, 68.a, 68.b. i EU-förordning 1303/2013)<sup>1</sup> och klumpsummor är möjliga att använda. Hänvisningen kring kostnadskategorierna i art 20.2 a-f som motsvarar de som finns i EU-förordning 481/2014<sup>2</sup> innehåller inte hänvisningen till artiklarna 65–71 i EU 1303/2013 som berör bl.a. schabloner och klumpsummor. Ska företag uppmuntras att vara med i Interreg-projekt bör de kunna vara med på samma villkor som andra stödmottagare.

Även den föreslagna punkt 4 i artikel 20 skulle tjäna på att förtydligas kring maximal stödnivå exempelvis genom att skrivningen utformas på liknande sätt som i nuvarande artikel 25, punkt 6 (a).

*Artikel 25a, punkt 2*

Beräkningen av bidrag till Marie Skłodowska Curie (MSC)-aktiviteter inom ramprogrammen görs med hjälp av standardbegrepp och schabloner. I punkten 2 anges att punkten 4 ska användas. Punkten 4 refererar bl.a. till hur man beräknar kostnader för SMF-projekt. Mot bakgrund av att MSC avser forskarrörlighet och stödet inte baseras på verkliga kostnader så som huvudsakligen görs i FoU-projekt, blir hänvisningen ologisk och svårtillämpad. Om punkt 4 ska gälla för MSC, skulle det innebära att projektkostnaderna behöver räknas om inför nationell finansiering. Hänvisningen bör rätteligen vara till hur MSC-aktiviteter får finansieras och beräknas i ramprogrammen.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006

<sup>2</sup> Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 481/2014 av den 4 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1299/2013 vad gäller särskilda regler om utgifters stödberättigande för samarbetsprogram



