



Bruxelles, den 2.5.2017
SWD(2017) 156 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Vejledning om statsstøtte i forbindelse med finansielle instrumenter under ESI-fondene i programmeringsperioden 2014-2020

ANSVARFRASKRIVELSE

Dette er et arbejdsdokument udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene. Heri gives – på grundlag af gældende EU-ret – teknisk vejledning til kolleger og organer, der beskæftiger sig med overvågning, kontrol eller gennemførelse af de europæiske struktur- og investeringsfonde, om fortolkningen og anvendelsen af EU-reglerne på dette område. Formålet med dokumentet er at formidle Kommissionens tjenestegrenes forklaringer på og fortolkninger af de nævnte regler med henblik på at lette gennemførelsen af programmer og fremme god praksis. Denne vejledning foregriber imidlertid ikke den fortolkning, som måtte blive givet af Domstolen og Retten eller i Kommissionens afgørelser.

Indhold

1. BAGGRUND	4
2. STATSSTØTTE PÅ FORSKELLIGE NIVEAUER AF FINANSIELLE INSTRUMENTER	4
3. TILSTEDEVÆRELSE AF STATSSTØTTE I FORBINDELSE MED FINANSIELLE INSTRUMENTER	5
3.1. "Statsmidler" og "tilregnelse til staten"	6
3.1.1. <i>ESI-fonde</i>	6
3.1.2. <i>Andre EU-midler og midler fra ESI-fondene, der forvaltes direkte eller indirekte af EU</i>	7
3.1.3. <i>ESI-fondenes bidrag til EU-midler, der forvaltes direkte eller indirekte af EU</i>	8
3.1.4. <i>EIB-Gruppens egne midler</i>	9
3.1.5. <i>De af EIB-Gruppens egne midler, der er omfattet af EFSI-garantifonden (Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer)</i>	9
3.1.6. <i>Overblik over den krævede statsstøttevurdering af kriteriet om statsmidler efter type midler</i>	10
3.2. "Virksomheder", der er involveret i finansielle instrumenter	11
3.3. Fordel	12
3.4. Fordrejning af konkurrencevilkårene og virkningen på samhandelen mellem medlemsstaterne/de minimis-støtte	14
4. FRITAGELSE FOR UNDERRETNINGSPLIGT	15
5. "HYLDEVARE"-INSTRUMENTER	16
6. TILFÆLDE, HVOR DER ER UNDERRETNINGSPLIGT	17

1. BAGGRUND

Overholdelse af statsstøttereglerne er af afgørende betydning for et velfungerende indre marked. Det er anvendelsen af statsstøttereglerne, der tilskynder til økonomisk effektivitet og hindrer, at offentlig støtte uretmæssigt fordrejer konkurrencevilkårene, hvilket ville være til skade for Unionen som helhed. Statsstøtte er et vigtigt instrument til at skabe og opretholde lige konkurrencevilkår for alle virksomheder. Det er derfor nødvendigt, at medlemsstaterne sikrer overholdelse af statsstøttereglerne, når medlemsstaterne yder støtte gennem finansielle instrumenter, der (sam)finansieres af de europæiske struktur- og investeringsfonde.

Statsstøttereglernes betydning for finansielle instrumenter understreges i flere bestemmelser i afsnit IV i forordningen om fælles bestemmelser¹, særlig i artikel 6, 37, 38, 42 og 44. Spørgsmål vedrørende statsstøtte kræver særlig opmærksomhed af følgende grunde:

- Den retlige ramme for statsstøtte ændredes betydeligt i 2013/2014, hvilket giver yderligere muligheder for at sikre statsstøttens forenelighed.
- Der kan forekomme statsstøtte på forskellige niveauer af finansielle instrumenter, herunder fondsforvaltere og medinvestorer. Ikke alle relevante aktører er nødvendigvis opmærksomme på den potentielle tilstedeværelse af statsstøtte på forskellige niveauer og behovet for at sikre, at alle niveauer er i overensstemmelse med statsstøttereglerne.
- Fondsforvaltere og investorer (finansieringsinstitutter, forretningsbanker) har ofte ikke særlig godt kendskab til statsstøttereglerne.
- Forordningen om fælles bestemmelser giver mulighed for at benytte finansielle instrumenter til alle tematiske mål. På visse områder tilbyder Kommissionen såkaldte finansielle "hyldevare"-instrumenter, for hvilke overholdelsen af statsstøttereglerne allerede er kontrolleret.

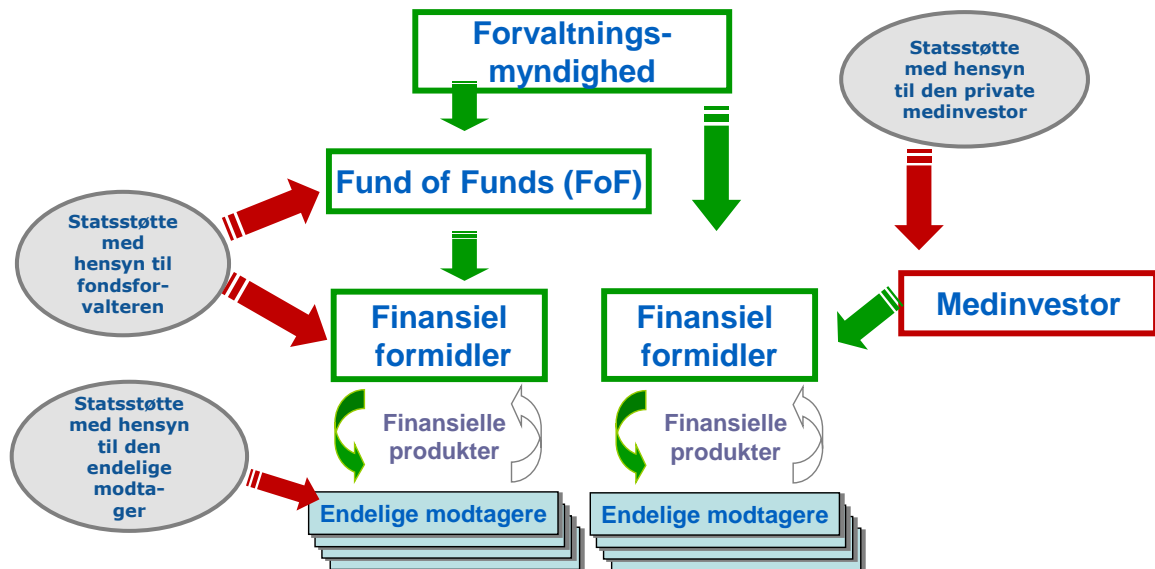
Formålet med dette arbejdsdokument er at fremme anvendelsen af statsstøttereglerne i forbindelse med finansielle instrumenter og pege på forskellige muligheder for at sikre, at statsstøttereglerne overholdes.

2. STATSSTØTTE PÅ FORSKELLIGE NIVEAUER AF FINANSIELLE INSTRUMENTER

Finansielle instrumenter omfatter ofte strukturer med flere lag med henblik på at skabe incitament for økonomiske aktører (**investorer**) til at stille finansiering til rådighed for **de endelige modtagere**. Dette kan udgøre statsstøtte til investorer og/eller endelige modtagere og skal være i overensstemmelse med statsstøttereglerne. De finansielle instrumenter kan desuden omfatte et eller flere **organer, der gennemfører et finansielt instrument** (f.eks. finansielle formidlere), som også kan være modtagere af statsstøtte og være omfattet af statsstøttereglerne.

Afhængigt af udformningen af det finansielle instrument kan økonomisk støtte udgøre statsstøtte til virksomheder på alle de tre nævnte niveauer, selv om den nationale myndighed (f.eks. en forvaltningsmyndighed i henhold til forordningen om fælles bestemmelser) kun har til hensigt at begunstige de endelige modtagere. Overholdelsen af statsstøttereglerne skal sikres på alle forvaltningsniveauer, der er involveret i gennemførelsen.

¹ Forordning (EU) nr. 1303/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).



Vedrørende tilstedeværelsen af statsstøtte indeholder Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte² detaljeret vejledning, som er relevant også for finansielle instrumenter. Den indeholder også yderligere generelle forklaringer og eksempler.

3. TILSTEDEVÆRELSE AF STATSSTØTTE I FORBINDELSE MED FINANSIELLE INSTRUMENTER

I artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF") defineres statsstøtte som støtte, der ydes af en medlemsstat, 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, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne³.

I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF skal følgende krav være opfyldt, for at der er tale om statsstøtte⁴:

- Støtten kommer fra "statsmidler" og "tilregnes" staten.
- Modtageren er en "virksomhed".
- Støtten "begunstiger" en virksomhed, dvs. medfører en "fordel".

² Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("NOA") (EUT C 262 af 19.7. 2016, s. 1, se navnlig punkt 60).

³ For Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) gælder særlige statsstøtteregler (jf. artikel 8, stk. 2, i forordning (EU) nr. 508/2014 (EUT L 149 af 25.5.2014, s. 1) (EHFF-forordningen) og artikel 81, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1305/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487) (ELFUL-forordningen).

⁴ Artikel 107, stk. 1, i TEUF fastsætter yderligere krav, som f.eks. støtteforanstaltningens "selektivitet".

De øvrige kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF er dog normalt opfyldt for finansielle instrumenter, der modtager støtte fra ESI-fondene, og de er derfor ikke omfattet af denne vejledning.

- Støtten "fordrejer konkurrencevilkårene" og "påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne".

Kriterierne for tilstedeværelse af statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative. Dette betyder, at de alle skal være opfyldt, for at støtten kan betragtes som statsstøtte. Hvis et eller flere kriterier ikke er opfyldt, udgør den offentlige støtte derfor ikke statsstøtte. Denne kontrol skal udføres på alle tre ovennævnte niveauer. De nævnte kriterier for tilstedeværelsen af statsstøtte beskrives nærmere i de følgende afsnit af denne vejledning.

3.1. "Statsmidler" og "tilregnelser til staten"⁵

Støtte, som ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler, og at denne støtte kan tilregnes staten, er betingelser for, at der foreligger statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Der bliver ofte set på de to betingelser sammen, når en foranstaltning vurderes efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, eftersom de begge vedrører den pågældende støttes oprindelse i offentlige midler.

EU-medlemsstaternes nationale offentlige midler er statsmidler i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Midler, der hidrører fra EU-budgettet, betragtes også som "statsmidler" (og tilregnes staten), hvis de nationale myndigheder har skønsbeføjelse med hensyn til anvendelsen af disse midler.

Hvis EU-midler derimod forvaltes direkte eller indirekte af EU (eller af internationale institutioner), uden at de nationale myndigheder har skønsbeføjelse med hensyn til anvendelsen, anses de ikke for at være statsmidler og tilregnes ikke staten.

3.1.1. ESI-fonde⁶

Langt størstedelen af de ESI-fondsmidler, der er relevante for samhørighedspolitikken, er underlagt delt forvaltning⁷. Ved delt forvaltning har medlemsstaterne normalt⁸ skønsbeføjelse med hensyn til anvendelsen af midlerne og kan beslutte, hvem der får støtte. Som følge af denne skønsbeføjelse betragtes ESI-fondene og den nationale offentlige (med)finansiering som "statsmidler" og tilregnes staten i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Dette er tilfældet, selv når de nationale myndigheder overdrager finansielle instrumenter til EIB-Gruppen eller enhver anden enhed, således at de kan gennemføre dem på grundlag af kontraktlige aftaler.

Hvis ESI-fondene og den nationale offentlige (med)finansiering anvendes ved delt forvaltning, og hvis de bidragydende medlemsstater har skønsbeføjelse med hensyn til anvendelsen af disse midler, er de derfor "statsmidler", som tilregnes staten i forbindelse med statsstøttereglerne. Dette betyder også, at finansielle instrumenter, som forvaltes af forvaltningsmyndigheden eller under dennes ansvar (artikel 38, stk. 1, litra b), i forordningen om fælles bestemmelser), er underlagt statsstøttereglerne.

Eksempel:

⁵ For yderligere vejledning om statslig oprindelse, jf. afsnit 3 i NOA.

⁶ De europæiske struktur- og investeringsfonde, jf. artikel 1, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser.

⁷ Artikel 59 i forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 298 af 26.10.2012, s. 1) ("finansforordningen").

⁸ Jf. punkt 3.1.3 nedenfor vedrørende undtagelser.

En forvaltningsmyndighed anvender EFRU⁹-midler til oprettelse af en fond, der skal fremme etablering af SMV'er. EFRU-midlerne forvaltes ved delt forvaltning.

EFRU-midlerne ved delt forvaltning betragtes som "statsmidler". Forudsat at alle andre elementer i begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i TEUF er opfyldt, skal operationen være i overensstemmelse med statsstøttereglerne. Overensstemmelsen skal kontrolleres i forbindelse med forvaltningen af fonden hos investorerne og hos de endelige modtagere.

For så vidt angår finansielle instrumenter, der gennemføres i henhold til forordning (EU) nr. 1305/2013 (ELFUL), gælder der særlige regler for **primære landbrugsaktiviteter** med hensyn til statsstøtte. I henhold til artikel 81, stk. 2, i ELFUL er primære landbrugsaktiviteter (bilag I-produkter) fritaget for statsstøttereglerne i overensstemmelse med artikel 42 i TEUF. Derimod skal aktiviteter, som ikke er opført i bilaget, og som modtager støtte fra ELFUL-finansierede finansielle instrumenter, være i overensstemmelse med de generelle statsstøtteregler.

For så vidt angår landbrugsaktiviteter, der modtager støtte fra finansielle instrumenter, som ikke finansieres af ELFUL, finder statsstøttereglerne anvendelse, medmindre andet er fastsat andetsteds.

I forbindelse med **fiskeri og akvakultur** følger udelukkelsen af en vis fiskerirelateret EHFF-støtte fra anvendelsen af statsstøttereglerne af artikel 42 i TEUF og artikel 8 i EHFF. Ifølge artikel 8 i EHFF betragtes indbetalinger fra medlemsstaterne som en del af den medfinansierede støtte under EHFF i overensstemmelse med EHFF-forordning (EU) nr. 508/2014 i princippet ikke som statsstøtte.

3.1.2. Andre EU-midler og midler fra ESI-fondene, der forvaltes direkte eller indirekte af EU¹⁰

For så vidt angår EU-finansiering, som gennemføres af en bemyndiget enhed, herunder EIB-Gruppen (både EIB og EIF), i henhold til et mandat fra Europa-Kommissionen (eller en anden EU-institution eller en anden EU-enhed) gennem direkte eller indirekte forvaltning, og hvor de nationale myndigheder derfor ikke træffer afgørelse om anvendelsen af midlerne, betragtes en sådan EU-finansiering ikke som statsmidler. Den tilregnes ikke staten og udgør derfor ikke statsstøtte.

Det bør imidlertid bemærkes, at finansforordningen (EU, Euratom) nr. 966/2012 ("FF") fastsætter, at Unionens finansielle instrumenter ikke må forvride konkurrencen og skal være i overensstemmelse med statsstøttereglerne¹¹. De retlige rammer for Unionens finansielle instrumenter, herunder aftalerne med de bemyndigede enheder, er udformet af Kommissionen med henblik på at sikre overensstemmelse med statsstøttereglerne. De forskellige finansielle instrumenter skal være udformet, således at de er forenelige med statsstøtte.

Eksempel:

⁹ Forordning (EU) nr. 1301/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 289).

¹⁰ Artikel 4, stk. 7, i forordningen om fælles bestemmelser nævner EU-fonde, der ikke forvaltes ved delt forvaltning med medlemsstaterne.

¹¹ Finansforordningens artikel 140, stk. 2, litra c).

Efter anmodning fra Kommissionen opretter EIB en fond med midler fra Horisont 2020¹². Horisont 2020-midler er EU-midler, og EIB vil forvalte denne fond ved såkaldt indirekte forvaltning.

Horisont 2020-midlerne er ikke "statsmidler". Derfor udgør en fond finansieret udelukkende med disse midler ikke statsstøtte. Dog fastsætter finansforordningen (og betragtning 42 i Horisont 2020-forordningen), at overensstemmelsen med statsstøttereglerne skal sikres. De regler, som Kommissionen har fastsat for oprettelsen af fonden og gennemførelsen, skal derfor være i overensstemmelse med statsstøttereglerne.

Kommissionen udformede forordningen og gennemførelsesbestemmelserne for Horisont 2020, navnlig delegeringsaftalen og vilkårene, på en sådan måde, at målet om overholdelse af statsstøttereglerne opfyldes. Forslag om oprettelse af en Horisont 2020-fond skal også kontrolleres for overensstemmelse med Horisont 2020-reglerne.

Hvis den fond, der oprettes med Horisont 2020-midler, også finansieres med andre offentlige midler (national offentlig finansiering eller midler fra ESI-fondene), kan denne del af finansieringen kun udgøre "statsmidler", der tilregnes staten, hvis de bidragydende medlemsstater har skønsbeføjelse med hensyn til anvendelsen af disse midler. For disse dele af finansieringen kræves der yderligere statsstøtteverifikationer, hvis også alle øvrige betingelser for tilstedeværelsen af statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er opfyldt.

3.1.3. ESI-fondenes bidrag til EU-midler, der forvaltes direkte eller indirekte af EU

I henhold til artikel 38, stk. 1, litra a), i forordningen om fælles bestemmelser kan medlemsstaterne yde bidrag fra ESI-fondsprogrammer til finansielle instrumenter, der er oprettet på EU-plan (direkte eller indirekte EU-forvaltning). Sådanne bidrag udgør ikke statsmidler, og deres deraf følgende anvendelse tilregnes ikke staten, hvis den bidragydende medlemsstat ikke knytter nogen betingelser til anvendelsen af disse midler fra ESI-fondene, med undtagelse af den betingelse at bidragene fra ESI-fondene bør investeres på den bidragydende medlemsstats territorium, som fastlagt i det eller de operationelle programmer. Denne betingelse ville ikke betyde, at midlerne tilregnes medlemsstaten, eftersom midlerne fra ESI-fondene tildeles medlemsstaterne i overensstemmelse med EU's regler, der allerede har fastsat, på hvilken medlemsstats territorium disse midler bør investeres¹³.

For så vidt som ESI-fondenes bidrag opfylder ovennævnte betingelser, udgør de ikke statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Derfor behøver disse bidrag ikke at være i overensstemmelse med statsstøttereglerne. I betragtning af at finansielle instrumenter, der er oprettet på EU-plan, skal være i overensstemmelse med statsstøttereglerne, jf. punkt 3.1.2 ovenfor, betyder dette i stedet, at overholdelsen af statsstøttereglerne for både EU-midler og for de midler fra ESI-fondene, som de suppleres med, sikres af Kommissionen gennem udformningen af instrumentet.

¹² Horisont 2020 bygger på forordning (EU) nr. 1291/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 104 ("Horisont 2020-forordningen").

¹³ Artikel 70 i forordningen om fælles bestemmelser pålægger medlemsstaterne at støtte operationer i et bestemt programområde. Fordelingen af midlerne pr. medlemsstat fastsættes efter en metode, der er indeholdt i bilag VII til forordningen om fælles bestemmelser, og som fastsat i Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/190/EU.

3.1.4. EIB-Gruppens egne midler

Når EIB-Gruppen (både EIB og EIF) investerer egne midler på egen risiko, betragtes det som en privat finansiering i henhold til statsstøttereglerne, og det udgør ikke statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Dette indebærer også, at EIB/EIF's egne midler, der investeres *fuldstændig* på egen risiko for EIB/EIF, ikke tages i betragtning ved beregningen af de minimis-grænsen for anmeldelsestærskler eller ved beregningen af støtteintensiteten.

Hvis medlemsstaterne imidlertid yder garantier eller enhver anden støtte til EIB-Gruppen, investerer EIB-Gruppen ikke *fuldstændig* på egen risiko. Under disse omstændigheder kan EIB-Gruppens investeringer derfor ikke betragtes som private investeringer, for så vidt angår statsstøttepolitik. Da en sådan garanti omfatter statsmidler og tilregnes staten, skal den desuden være i overensstemmelse med statsstøttereglerne.

Eksempel:

Scenario a) EIB opretter en fond med egne midler uden nogen støtte (f.eks. garantier) fra medlemsstats- eller EU-midler. EIB's midler anses for at være private midler. Statsstøttereglerne finder derfor ikke anvendelse.

Scenario b) EIB modtager national offentlig støtte og/eller støtte fra ESI-fondene, f.eks. en garanti til dækning af (en del af) EIB's risiko i forbindelse med nye lån. EIB's investering betragtes i dette tilfælde ikke som en privat investering med henblik på statsstøttekontrol. Hvis de øvrige betingelser for statsstøtte også er opfyldt, skal den offentlige garanti være i overensstemmelse med statsstøttereglerne (den finansieres med statsmidler og tilregnes staten).

3.1.5. De af EIB-Gruppens egne midler, der er omfattet af EFSI-garantifonden (Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer)¹⁴

EFSI-støtte betragtes ikke som "statsmidler" og er derfor ikke statsstøtte. Desuden er EFSI's midler ikke omfattet af FF's anvendelsesområde. Derfor finder kravet om overensstemmelse med statsstøttereglerne i FF's artikel 140, stk. 2, litra c), ikke anvendelse. Det er således ikke nødvendigt at foretage statsstøttekontrol i forbindelse med anvendelsen af de af EIB-Gruppens egne midler, der er dækket af en EFSI-garanti.

Projekter eller investeringsplatforme, der støttes af EFSI, kan kombineres med finansiel støtte (medfinansiering) fra ESI-fonde eller med nationale offentlige midler. I disse tilfælde er denne supplerende finansiering underlagt statsstøttereglerne, jf. punkt 3.1.1 ovenfor.

Der er endvidere udarbejdet en særskilt vejledning om kombination af ESI-fondene og EFSI, herunder retningslinjer for statsstøtte¹⁵.

¹⁴ Forordning (EU) 2015/1017 om Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EUT L 169 af 1.7.2015, s. 1 ("EFSI")).

¹⁵ <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/new-guidelines-combining-european-structural-and-investment-funds>.

Eksempel:

EIB opretter en fond med egne midler, som understøttes af en EFSI-garanti.

Oprettelsen af fonden og gennemførelsen omfatter ikke "statsmidler" og er derfor ikke underlagt statsstøttekontrol.

Hvis fonden imidlertid modtager yderligere midler fra ESI-fonde eller fra nationale offentlige midler, udgør støtten til denne del "statsmidler". Den skal være i overensstemmelse med statsstøttereglerne, såfremt de øvrige betingelser for begrebet støtte også er opfyldt.

Det bør bemærkes, at de af EIB-Gruppens midler, der understøttes af en EFSI-garanti, ikke investeres på egen risiko.

Derfor kan en investering fra EIB-Gruppen i dette tilfælde ikke betragtes som en privat investering i betydningen et "egetbidrag" fra EIB-Gruppen, der ikke omfatter nogen offentlig støtte, eller et bidrag fra en privat investor, som fastlagt i statsstøttereglerne.

3.1.6. Overblik over den krævede statsstøttevurdering af kriteriet om statsmidler efter type midler

Type midler				
Midler fra ESI-fondene (ved delt forvaltning)	Nationale offentlige midler	Direkte/indirekte forvaltede EU-fonde (f.eks. Horisont 2020, COSME16 eller ESI-fondene ved direkte/indirekte forvaltning eller ubetinget overførte midler fra ESI-fondene, jf. punkt 3.1.3)	EIB-Gruppens egne midler (uden nogen risikodækning eller anden støtte fra EU eller nationale offentlige midler)	De af EIB-Gruppens egne midler, der er omfattet af en EFSI-garanti
Statsmidler: ja	Statsmidler: ja	Statsmidler: nej	Statsmidler: nej	Statsmidler: nej
Skal være i overensstemmelse med	Skal være i overensstemmelse med	Overensstemmelse med statsstøttereglerne	Ingen statsstøttekrav	Ingen statsstøttekrav

¹⁶ Forordning (EU) nr. 1287/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 33 ("COSME")).

statsstøtterege 17	statsstøtterege e	sikres af Kommissionen på grundlag af instrumentet	v	v (jf. også punkt 3.1.5)
Hvis forskellige typer midler kombineres, skal anvendelsen af statsstøtterege kontrolleres særskilt for hver del.				

3.2. "Virksomheder", der er involveret i finansielle instrumenter¹⁸

I henhold til begrebet støtte i artikel 107, stk. 1, i TEUF skal støtten ydes til en "virksomhed". Domstolen har konsekvent defineret "virksomheder" som enheder, der udøver økonomisk virksomhed, uanset deres retlige status og finansieringsmåde¹⁹. "Erhvervsmæssig virksomhed" er enhver virksomhed, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på et marked²⁰.

Ovenstående definition af "virksomhed" indebærer:

- at den pågældende enheds retlige status ikke er afgørende (f.eks. kan en enhed, der er en del af den offentlige forvaltning, være en virksomhed),
- at det er uden betydning, om enheden er oprettet for at skabe overskud (en almennyttig enhed kan også udbyde varer og tjenesteydelser på et marked), og
- at klassificeringen af en enhed som en virksomhed altid foretages i forhold til en bestemt aktivitet (en enhed kan have både økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter).

Tilstedeværelsen af statsstøtte skal kontrolleres for alle aktører, der er involveret i finansielle instrumenter. Det bør derfor kontrolleres for alle aktører, om de udgør en "virksomhed", medmindre tilstedeværelsen af statsstøtte kan udelukkes på grundlag af andre betingelser i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Fondsforvaltere og investorer, der er involveret i et finansielt instrument, udgør normalt "virksomheder", fordi de udøver en økonomisk aktivitet²¹. For de endelige modtagere kan situationen være anderledes, navnlig når modtagerne er enkeltpersoner, som ikke udøver en økonomisk aktivitet, eller som er involveret i aktiviteter, der ikke er af økonomisk art.

¹⁷ Der gælder særlige statsstøtterege for ELFUL og EHFF.

¹⁸ For yderligere vejledning om virksomhedsbegrebet, jf. afsnit 2 i NOA.

¹⁹ Forenede sager C-180/98-C-184/98, Sml. I, s. 6451, præmis 74.

²⁰ Sag 118/85, Sml. s. 2599, præmis 7.

²¹ I det omfang en fondsforvalter kun forvalter og ikke medinvesterer, kan en sådan fondsforvalter betragtes udelukkende som et "instrument", og han falder derfor uden for begrebet "virksomhed" i artikel 107, stk. 1, i TEUF (se sag SA.37824; http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254119/254119_1608806_109_2.pdf); se også afgørelsen i sag SA.36904, præmis 71, litra b); http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256075/256075_1711610_153_2.pdf.

3.3. Fordel²²

En anden kumulativ betingelse for tilstedeværelsen af statsstøtte er, at foranstaltningen indebærer en fordel. En fordel er i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF en økonomisk fordel, som en virksomhed ikke ville have opnået under normale markedsbetingelser, dvs. uden statslig indgriben²³. Derfor kan en fordel (og dermed statsstøtte) udelukkes, hvis økonomiske transaktioner, der gennemføres af offentlige myndigheder, er i overensstemmelse med normale markedsbetingelser.

Følgende elementer er af særlig betydning ved anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest for finansielle instrumenter:

- a) **For (med)investorer** er der ingen fordel (og derfor ikke tale om statsstøtte), hvis investeringerne foretages pari passu, altså på lige fod, mellem offentlige og private investorer, eller offentlige investeringer er i overensstemmelse med markedsvilkårene, som fastlagt på grundlag af benchmarking eller andre vurderingsmetoder.

En investering betragtes som pari passu²⁴:

- når den foretages af offentlige og private investorer på samme vilkår og betingelser (offentlige og private investorer har de samme risici og fordele og indtager samme plads i prioritetsrækkefølgen i samme risikoklasse i tilfælde af en lagdelt finansieringsstruktur), og
- når begge kategorier af aktører intervenserer samtidig (de offentlige og private investorer investerer ved hjælp af samme transaktion), og
- når den private investors intervention er af reel økonomisk betydning (retningslinjerne²⁵ fastsætter, at den uafhængige private investering bør være på mindst 30 %).

På grundlag af punkt 35 i retningslinjerne er det, hvis investeringen (både med hensyn til investorerne og den finansielle formidler) er i overensstemmelse med den markedsøkonomiske aktørtest, ikke nødvendigt yderligere at undersøge den potentielle støtte til den endelige modtager.

Når finansielle instrumenter giver private medinvestorer mulighed for at foretage finansielle investeringer i en virksomhed eller gruppe af virksomheder på gunstigere vilkår end offentlige investorer, som investerer i de samme virksomheder, kan disse private investorer få en fordel. En sådan fordel kan antage forskellige former, såsom privilegerede afkast (upside-incident) eller mindsket eksponering for tab i tilfælde af underpræstation for den underliggende transaktion i forhold til de offentlige investorer (downside-beskyttelse). Foreneligheden af en sådan støtte til investorer skal sikres.

²² For yderligere vejledning om begrebet fordel, jf. afsnit 4 i NOA.

²³ Sag C-39/94, Sml. I, s. 3547, præmis 60.

²⁴ For yderligere vejledning om transaktioner på samme vilkår, jf. punkt 4.2.3.1, litra i), i meddelelsen om begrebet statsstøtte.

²⁵ Retningslinjer for statsstøtte til fremme af risikofinansieringsinvesteringer (EUT C 19 af 22.1.2014, s. 4 ("retningslinjerne").

I nogle tilfælde (f.eks. i forbindelse med garantier eller i fravær af private investorer) kan markedsvilkårene ikke fastsættes direkte via pari passu-testen. Dette betyder dog ikke nødvendigvis, at den offentlige transaktion ikke er i overensstemmelse med markedsvilkårene. I sådanne tilfælde kan opfyldelsen af markedsvilkårene vurderes på grundlag af benchmarking eller andre vurderingsmetoder (f.eks. for at etablere investeringens nettonutidsværdi på et niveau, som ville have været acceptabelt for en privat aktør, der opererer i en markedsøkonomi). Når en transaktion anses for at være i overensstemmelse med markedsvilkårene, udgør den ikke statsstøtte²⁶.

- b) **Organer, der gennemfører finansielle instrumenter/fondsforvaltere/finansielle formidlere/funds of funds** kan også være modtagere af statsstøtte, hvis vederlaget for tjenesteydelser eller tilbagebetalinger til gennemførelse af det finansielle instrument overstiger markedssatserne.

Der er forskellige måder at fastlægge, om vederlaget til organer, som gennemfører de finansielle instrumenter/fondsforvaltere, er i overensstemmelse med markedssatserne. Hvis for eksempel en fondsforvalter er valgt gennem en konkurrencepræget, gennemsigtig, ikke-diskriminerende og betingelsesløs udvælgelsesprocedure, kan dennes vederlag anses for at være i overensstemmelse med markedssatserne. Dette er et krav for alle finansielle instrumenter, som gennemføres i henhold til statsstøttere reglerne²⁷.

Hvis der ikke foreligger en konkurrencepræget, gennemsigtig, ikke-diskriminerende og betingelsesløs udvælgelsesprocedure, kan vederlagets/tilbagebetalingernes overensstemmelse med markedet påvises på anden måde. For vederlag/tilbagebetalinger, der er i tråd med bestemmelserne i forordningen om fælles bestemmelser, sikrer de "hyldevare"-instrumenter, som er beskrevet i afsnit 5, at vederlaget er i overensstemmelse med markedssatserne. For vederlag/tilbagebetalinger, der ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningen om fælles bestemmelser eller ikke er omfattet af "hyldevare"-instrumenternes anvendelsesområde, bør overensstemmelsen med markedssatserne vurderes fra sag til sag.

- c) **De endelige modtagere:** Det overordnede formål med et finansielt instrument er at yde støtte til endelige modtagere. Det ligger derfor i instrumentets natur, at de endelige modtagere kan få en fordel, som de ikke ville have opnået under normale markedsvilkår.

Hvis et lån eller en garanti opfylder betingelserne i meddelelsen om referencesatsen²⁸ eller afsnit 3 i meddelelsen om garantier²⁹, anses de imidlertid for at være i overensstemmelse med markedsvilkårene, og de udgør dermed ikke

²⁶ For yderligere vejledning om anvendelsen af markedsøkonomitesten, jf. afsnit 4.2.3.2 og 4.2.3.4 i NOA.

²⁷ For yderligere vejledning, jf. afsnit 4.2.3.1, litra ii), i NOA.

²⁸ Meddelelse fra Kommissionen om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6-9).

²⁹ Kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier (EUT C 155 af 20.6.2008, s. 10), som ændret ved berigtigelse til Kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier (EUT C 244 af 25.9.2008, s. 32).

statsstøtte til de endelige modtagere. Det kan også for andre typer støtte være muligt at påvise, at de er i overensstemmelse med markedsvilkårene. Da samhørighedspolitiske finansielle instrumenter tager højde for markedssvigt, kan de endelige modtagere imidlertid få en fordel.

3.4. Fordrejning af konkurrencevilkårene og virkningen på samhandelen mellem medlemsstaterne/de minimis-støtte

Der er kun tale om statsstøtte, hvis den fordrejer konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

Støtte, der er i overensstemmelse med den gældende de minimis-forordning, anses desuden for ikke at opfylde alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF. En sådan støtte kræves derfor ikke anmeldt som statsstøtte. For finansieringsperioden 2014-2020 er det især Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013³⁰, som er relevant for fastsættelse af de minimis-tærsklen til 200 000 EUR pr. virksomhed over en treårig periode. Ud over tærsklen skal også alle andre krav i den gældende de minimis-forordning være opfyldt.

Skønt **primære landbrugsaktiviteter** som nævnt tidligere i henhold til ELFUL er fritaget for statsstøttereglerne, skal aktiviteter, som ikke er opført i bilaget, og som modtager støtte fra finansielle instrumenter under ELFUL, være i overensstemmelse med statsstøttereglerne. For så vidt angår landbrugsaktiviteter, der støttes af finansielle instrumenter, som ikke finansieres af ELFUL, finder statsstøttereglerne ligeledes anvendelse, dvs. at det landbrugsmæssige de minimis-loft (15 000 EUR pr. virksomhed over en treårig periode) og andre regler, der er fastsat i Kommissionens forordning (EU) nr. 717/2014³¹, skal overholdes.

For så vidt angår fiskevarer og akvakulturprodukter, der er omfattet af bilag I i TEUF, betragtes indbetalinger fra medlemsstaterne som en del af samfinansierede EHFF-midler, i overensstemmelse med EHFF-reglerne, i princippet ikke som statsstøtte (jf. artikel 8, stk. 2, i EHFF). For projekter eller programmer, der ikke vedrører fiskeri (dvs. integrerede havpolitiske spørgsmål), finder statsstøtteordningen anvendelse.

Statsstøtte, som ikke overstiger et vist loft i en periode, anses i princippet for ikke at opfylde alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Dette er den såkaldte de minimis-støtte. Kommissionens forordning (EU) nr. 717/2014 (som erstatter Kommissionens forordning (EF) nr. 875/2007) finder anvendelse på støtte til virksomheder i fiskeri- og akvakultursektoren med undtagelse af de tilfælde, der er nævnt i artikel 1 i denne forordning, og den fastsætter loftet til 30 000 EUR pr. støttemodtager over en treårig periode (de minimis-fiskeriforordningen). Derudover skal de enkelte medlemsstater overholde det maksimale kumulerede beløb, der er fastsat i bilaget til de minimis-fiskeriforordningen (den såkaldte nationale grænse), når de tildeler støtte til virksomheder, der er aktive i fiskeri- og akvakultursektoren. Ud over de øvrige regler, der er fastsat i Kommissionens de minimis-fiskeriforordning, må de minimis-støtten til alle virksomheder i fiskeri- og akvakultursektoren over en treårig periode ikke overstige 2,5 % af den årlige omsætning for fangst, forarbejdning og akvakultur per medlemsstat.

³⁰ Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 (EUT L 352 af 24.12.2013, s. 1) ("de minimis-forordningen").

³¹ Kommissionens forordning (EU) nr. 717/2014 af 27. juni 2014 (EUT L 190 af 28.6.2014, s. 45-54).

De minimis-forordningen kan anvendes for hver enkelt af de forskellige aktører, der er involveret i finansielle instrumenter. Alle kravene i forordningen skal imidlertid være opfyldt.

Der skal lægges særlig vægt på følgende punkter:

I henhold til reglerne for ESI-fondene bør de organer, der gennemfører de finansielle instrumenter, ikke modtage statsstøtte, herunder de minimis-støtte, til gennemførelsen, da dette ikke ville være i overensstemmelse med formålet med ESI-fondenes mål for det finansielle instrument, som har til formål at kanalisere midler til de endelige modtagere³². Selv om det kan være muligt at opnå overholdelse af statsstøttereglerne for de organer, som gennemfører de finansielle instrumenter, bør det derfor bemærkes, at støtte til disse organer fra ESI-fondene normalt ikke er i overensstemmelse med reglerne for ESI-fondene.

Med hensyn til de endelige modtagere skal man være særlig opmærksom på statsstøttereglerne, hvis den endelige modtager tilhører en gruppe af virksomheder. De minimis-tærsklen finder anvendelse på hver "enkelt virksomhed". Derfor bør der kun ydes støtte op til den treårige fælles tærskel på 200 000 EUR for alle virksomheder i gruppen, der betragtes som en enkelt virksomhed.

Medlemsstaterne skal desuden være særlig opmærksomme på, at støtte i form af egenkapital, kvasiegenkapital og kapitalindsud ikke kan være omfattet af de minimis-forordningen, medmindre kapitalen eller den samlede offentlige kapitaltilførsel ikke overstiger de minimis-loftet, eller hvis de såkaldte safe harbour-betingelser i de minimis-forordningen er opfyldt.

4. FRITAGELSE FOR UNDERRETNINGSPLIGT

Når der er tale om statsstøtte, fastsætter artikel 108, stk. 3, i TEUF, at den pågældende medlemsstat generelt skal give Kommissionen underretning om statsstøtte. Men ved at udvide anvendelsesområdet for den generelle gruppefritagelsesforordning³³ ("GFF 2014") blev mulighederne for at blive fritaget for underretningspligten øget betydeligt.

Følgende bestemmelser i GFF 2014 er særlig relevante for samhørighedspolitiske finansielle instrumenter:

- forordningens artikel 16 (regional byudviklingsstøtte)
- forordningens artikel 21 (risikofinansieringsstøtte)
- forordningens artikel 22 (støtte til nyetablerede virksomheder)
- forordningens artikel 39 (investeringsstøtte til energieffektivitetsprojekter i bygninger)
- forordningens artikel 52 (støtte til bredbåndsinfrastruktur).

Ud over ovennævnte fem bestemmelser i gruppefritagelsesforordningen kan støttemodtagerne på forskellige niveauer af finansielle instrumenter også anvende andre

³² Dette berører ikke den omstændighed, at et gennemførelsesorgan kan modtage støtte fra ESI-fondene til andre formål, f.eks. til uddannelse af arbejdstagere.

³³ Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 (EUT L 187 af 26.6.2014).

bestemmelser i GFF 2014. Navnlig kan bestemmelsen om regional investeringsstøtte i artikel 14 finde anvendelse på finansielle instrumenter i støtteberettigede regioner.

Kommissionens tjenestegrene har givet yderligere retningslinjer for fortolkningen af GFF 2014 i en praktisk vejledning og et dokument med spørgsmål og svar³⁴.

Desuden findes der sektorspecifikke gruppefritagelsesforordninger, som f.eks. Kommissionens forordning (EU) nr. 702/2014 af 25. juni 2014 om forenelighed med det indre marked efter artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde af visse kategorier af støtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter.

Ligeledes findes der også en sektorspecifik forordning, for så vidt angår fiskeri og akvakultur, Kommissionens forordning (EU) nr. 1388/2014, som er den nye gruppefritagelsesforordning for sektoren, og som blev vedtaget den 16. december 2014 og trådte i kraft den 1. januar 2015.

5. "HYLDEVARE"-INSTRUMENTER

Kommissionen har udarbejdet standardvilkår og -betingelser for visse typer finansielle instrumenter. Standardvilkårene og -betingelserne sikrer overholdelse af statsstøttereglerne og fremmer dermed leveringen af EU's finansielle støtte til de endelige modtagere. Det er op til medlemsstaterne, om de vil anvende "hyldevare"-instrumenterne.

Indtil nu har Kommissionen vedtaget fem forskellige "hyldevare"-instrumenter³⁵:

- **Risikodelingslån** til støtte for SMV'er

"Hyldevare"-instrumentet risikodelingslån er udformet som et statsstøttefrit instrument, dvs. markedskonform betaling af vederlag til den finansielle formidler og fuld overvæltning af den finansielle formidlers finansielle fordel på de endelige modtagere. Den finansiering, der ydes til de endelige modtagere, er omfattet af den gældende de minimis-forordning.

- **Porteføljegaranti med loft**

Porteføljegarantien med loft giver risikodækning for nye ikke-misligholdte lån til SMV'er og er udformet som et statsstøttefrit instrument, dvs. markedskonform hos finansielle formidlere, der forvalter garantifonden, og de finansielle institutioner, der opbygger porteføljer af nye lån. Den støtte, der ydes til de endelige modtagere, er omfattet af den gældende de minimis-forordning.

- **Renoveringslån til energieffektivitet og vedvarende energi i beboelsesejendomme**

Det er udformet som et statsstøttefrit instrument, dvs. markedskonform betaling af vederlag til den finansielle formidler og fuld overvæltning af den finansielle

³⁴ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html.

³⁵ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 964/2014 (EUT L 271 af 12.9.2014, s. 16).

formidlers finansielle fordel på de endelige modtagere. Den finansiering, der ydes til de endelige modtagere, er omfattet af den gældende de minimis-forordning.

- **Byudviklingsfond**

Byudviklingsfonden har form af lånekapital til byudviklingsprojekter i støtteberettigede områder, og den er udformet som et instrument, der er fritaget for anmeldelse af statsstøtte på grundlag af artikel 16 i GFF 2014.

- **Saminvesteringsfacilitet med egenkapital**

Saminvesteringsfaciliteten har form af egenkapital til SMV'er. Den er udformet som et instrument, der er fritaget for anmeldelse af statsstøtte på grundlag af artikel 21 i GFF 2014.

Yderligere vejledning om "hyldevare"-instrumenter kan findes på følgende link:

<https://www.fi-compass.eu/publication/event-material/presentation-financial-instruments-under-esif-standard-terms-and>.

6. TILFÆLDE, HVOR DER ER UNDERRETNINGSPLIGT

Hvis et finansielt instrument indebærer tildeling af statsstøtte, som ikke opfylder betingelserne for undtagelse fra underretningspligten, skal den pågældende medlemsstat indgive en anmeldelse af statsstøtte. Der må ikke ydes støtte, før Kommissionen har vedtaget en afgørelse om godkendelse af statsstøtte.

Nationale myndigheder, der søger rådgivning om anmeldelse af statsstøtte, kan henvende sig til deres primære nationale kontaktpunkt for statsstøtte. Kommissionens generaldirektorat for konkurrence (GD konkurrence) giver desuden vejledning til medlemsstaterne om udarbejdelsen af anmeldelser af statsstøtte. Yderligere oplysninger kan findes på webstedet for Kommissionens Generaldirektorat for Konkurrence³⁶.

³⁶

http://ec.europa.eu/competition/index_en.html.