



**ERHVERVS- OG VÆKSTMINISTERIET**

# **STATSSTØTTEHÅNDBOG**

**udarbejdet af  
Erhvervsministeriet  
2017**



Kapitel 1: Indledning .....	6
Del 1 Indledende vurdering og ændring af støtteforanstaltningen efter statsstøttereglerne.....	10
Kapitel 2: Hvad er statsstøtte? .....	11
2.1 Virksomhedsbegrebet i artikel 107: Økonomisk aktivitet .....	11
2.2 EUF-Traktatens statsstøttebegreb, artikel 107 .....	28
2.3 Er der tale om statsmidler? .....	29
2.3.1 Støtten skal kunne tilregnes staten .....	31
2.3.2 Statsmidler – opsummering .....	32
2.4 Er der tildelt en fordel? .....	32
2.4.1. Det markedsøkonomiske aktørprincip .....	33
2.4.2. Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.....	45
2.4.3 Krydssubsidiering .....	53
2.5 Er ordningen selektiv? .....	54
2.5.1 Særligt om støtteforanstaltninger og selektivitet.....	56
Lokale og regionale støtteforanstaltninger.....	61
2.6 Fordrejer eller truer ordningen med at fordreje konkurrencevilkårene?.....	64
2.7 Er der samhandlingspåvirkning? .....	67
Kapitel 3: Godkendelse af statsstøtte .....	71
3.1 Artikel 107, stk. 2: Automatisk undtagelse.....	72
3.2 Artikel 107, stk. 3: Mulige undtagelser .....	73
3.2.1 Artikel 107, stk. 3, litra c) .....	74
3.2.2 Artikel 107, stk. 3, litra d).....	75
3.3 Relevante faktorer ved vurderingen af statsstøttes forenelighed med det indre marked.....	76
3.3.1 Balancetesten .....	77
3.4 Eksempler på forenelig og uforenelig støtte .....	79
3.4.1 Uforenelig støtte.....	79
3.4.2 Forenelig støtte.....	80
3.4.3 Informationskrav .....	80
3.5 Andre undtagelser til artikel 107, stk. 1 .....	81
3.6 Valg af undtagelsesbestemmelse .....	81
Kapitel 4: De minimis .....	83
4.1 De minimis-støtte.....	83
4.2 Treårsperioden .....	83
4.3 Støttens værdi.....	84
4.5 Hvilke virksomheder er omfattet? .....	85
4.6 Hvilke virksomheder er ikke omfattet?.....	87
4.8 De minimis-støtte fra flere medlemsstater.....	88
4.9 Konkret anvendelse af de minimis-reglen .....	89

Kapitel 5: Gruppefritagelse .....	91
5.1 Generel gruppefritagelsesforordning .....	96
Kapitel 6: Rammebestemmelser.....	115
Kapitel 7 Konkurrentkontrol .....	130
Del 2 Hvordan finder man ud af, om et offentligt initiativ er i overensstemmelse med statsstøttereglerne?.....	133
Kapitel 8: Indledning .....	134
8.1 Hvordan får man tilstrækkelig viden?.....	134
8.2 Hvad skal man konkret gøre, når man er i gang med at udarbejde et forslag, der kan involvere statsstøtte? .....	135
Skema til udfyldelse i forbindelse med bidrag til lovprogrammet .....	136
8.3 Hvad gør man i praksis? .....	137
8.4 Uformel kontakt til Kommissionen i designfasen .....	138
8.5 Uformel kontakt til Kommissionen om vedtagne DK-ordninger ....	141
8.6 Kontakt til Kommissionen efter anmeldelse af et nyt initiativ .....	143
8.7 Kontakt til Kommissionen om en sag om ulovlig statsstøtte.....	147
Del 3 Formel anmeldelse og godkendelse af støtteordninger til Kommissionen .....	150
Kapitel 9: Godkendelse af støtteordninger.....	151
9.1 Artikel 108 .....	151
9.1.1 Eksisterende støtte .....	152
9.1.2 Ny støtte .....	152
9.2 Procedureforordningen .....	152
9.2.1 Anmeldt støtte.....	153
9.2.2 Stand still forpligtelsen .....	154
9.2.3 Den foreløbige procedure .....	155
9.2.4 Den formelle undersøgelsesprocedure .....	156
9.3 Den forenkede procedure.....	158
9.4 Implementeringsforordningen.....	160
9.5 Anmeldelse - SANI.....	161
9.6 Årlig indberetning – SARI.....	162
9.7 Kommissionens beslutning .....	162
9.8 Regler om tilbagebetaling .....	163
9.9 Effektiv håndhævelse af initiativer, der udgør forenelig og godkendt statsstøtte .....	167
9.10 Undtagelser til anmeldelsespligten .....	168
9.11 Grafisk oversigt over forløbet i anmeldelsesproceduren .....	169

Anneks 1: Statsstøtte til den finansielle sektor under den økonomiske og finansielle krise .....	170
1.1 Indledning.....	170
1.2.1 Kommissionens Bankmeddelelse .....	172

## Kapitel 1: Indledning

Anvendelsesområdet for EU's statsstøtteregler udvider sig – og statsstøtteretten har en stadig større indvirkning på centraladministrationens daglige arbejde. EU-Kommissionen og medlemsstaterne har i perioden 2012 til 2016 gennemført en omfattende reform af statsstøttereglerne<sup>[1]</sup> - State Aid Modernisation (SAM) - med fokus på statsstøttens bidrag til økonomisk vækst, beskæftigelse, grøn omstilling og budgetdisciplin i medlemsstaterne. Med statsstøttereformen blev 37 EU statsstøtteretsakter gennemgået og moderniseret. Reformens formål har været, at der fremover skal tildeles mindre og bedre statsstøtte. Kompetencen til at vurdere og tildele forenelig statsstøtte er i højere grad blevet decentraliseret via en udvidet gruppefritagelsesforordning. Endelig er transparens og mulighed for konkurrentkontrol øget ved hjælp af nationale, åbne statsstøtteregistre.

EU-Kommissionen og EU-domstolen har fortsat den overordnede kompetence på statsstøtteområdet efter Traktaten, men som følge af reformen vil Kommissionen kunne fokusere sin indsats på konkret vurdering af større, konkurrenceforvridende statsstøttesager. Den stærkere og mere målrettede statsstøttekontrol skal tilskynde til udformning af mere effektive, vækstfremmende politikker og sikre, at konkurrencefordrejningerne forbliver begrænsede, således at det indre marked fortsat er åbent og konkurrencepræget.

Den danske statsstøtteindsats skal bidrage til at fremme velfungerende, konkurrenceprægede markeder, og sikre, at Danmark opfylder sine forpligtelser over for EU, så der ikke opstår problematiske sager om tilbagebetaling af ulovlig, uforenelig statsstøtte. Den danske regering nedsatte i 2006 Statsstøtteudvalget, som skal hjælpe ministerierne med tidligst muligt i lovprocessen at afdække og løse statsstøtteretlige udfordringer og vanskelige sager, så sager om ulovlig og uforenelig statsstøtte undgås.

### Statsstøtte – kort fortalt

Støttebegrebet er bredt defineret og omfatter *al form for offentlig aktivitet*, der giver en eller flere virksomheder en økonomisk fordel frem for andre, *uanset formen*. Statsmidler omfatter *midler fra offentlige myndigheder*, men også midler fra fx *fonde eller institutioner* (eller koncessionerede

---

<sup>[1]</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det europæiske økonomiske og sociale udvalg og Regionsudvalget modernisering af EU's statsstøttepolitik 8. maj 2012.

virksomheder), der er udpeget af offentlige myndigheder, er under offentlig kontrol, og som fx administrerer støtten eller har eneretsstatus.<sup>1</sup>

Statsstøttebegrebet omfatter alene *selektiv* støtte, dvs. støtte, der retter sig mod visse sektorer eller virksomheder frem for andre. En ordning kan fx være rettet mod pengeinstitutter eller mod små og mellemstore virksomheder. Det faktum, at ikke alle virksomheder kan få adgang til støtten på lige, objektive vilkår, fordi der sker en kvalitativ udvælgelse af de støtteberettigede virksomheder, eller fordi ordningen har et begrænset budget (budgetloft), indebærer selektivitet. Generelle ordninger, der er åbne for alle på lige, objektive vilkår – fx generelle skatteregler – er derimod ikke statsstøtte.

Endelig skal støttemodtageren gennem støtten opnå en *bedre stilling på markedet end konkurrenterne, konkurrencen skal potentielt fordrejes, og samhandlen mellem medlemsstaterne skal potentielt påvirkes.*

Ansvar for at overholde EU's statsstøtteregler påhviler den enkelte myndighed og det enkelte ministerium. Det er de enkelte medarbejdere og chefer i det relevante ministerium, styrelse, region eller kommune, der skal løse opgaven med at sikre, at et initiativ er i overensstemmelse med EU-reglerne og om fornødent indhente EU-Kommissionens forhåndsgodkendelse af statsstøtte.

Myndigheden har således ansvaret for at overholde statsstøttereglerne, herunder ansvaret for indhentelse og opbevaring af erklæringer, oplysningsskemaer og relevant dokumentation samt indrapportering, og dette kan ikke lægges over på tilsagns- /støttemodtager.

Myndigheden skal klart og tydeligt meddele tilskudsmodtager, hvilket regelsæt der udgør grundlaget for støtte for at sikre klarhed og overholdelse af reglerne i Kommissionens rammebestemmelser, gruppefritagelsesforordningen eller de minimis-forordningen<sup>2</sup>.

Det kan ikke overlades til modtageren at vurdere eller bestemme det regelsæt, hvorefter statsstøtten ydes, og nedenstående formulering i en tilsagnstekst ville således være ugyldig.

### **Lovgivning og andre initiativer der kan indebære statsstøtte**

<sup>1</sup> Kommissionen har i 2016 offentliggjort en meddelelse om statsstøttebegrebet ("Notion of Aid" 2016/C 262/01). Meddelelsen indeholder en beskrivelse af EU-Domstolens praksis samt Kommissionens fortolkning af hvad der ligger i statsstøttebegrebet.

<sup>2</sup> Kommissionens forordning (EU) Nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af traktatens artikel 107 og 108 på de minimis-støtte.

Når en offentlig myndighed, typisk et ministerium, planlægger nye udgiftsinitiativer eller ændrer gældende regler, er det vigtigt at undersøge, om der er tale om statsstøtte i henhold til EUF-Traktaten, og om støtten eventuelt kan godkendes. Myndigheden skal planlægge en proces, der gør, at initiativet kan undersøges, tilpasses og eventuelt godkendes af Kommissionen på grundlag af EU's statsstøtteregler. Som led i løsning af denne opgave, og i de tilfælde hvor der opstår tvivl om hvorvidt, der er tale om statsstøtte, skal Statsstøttesekretariatet kontaktes. Sekretariatet vil herefter vurdere, om pågældende sag skal forelægges Statsstøtteudvalget.

Statsstøtteudvalget kan ikke træffe afgørelse om, hvorvidt et initiativ indebærer statsstøtte, eller om støtten vil være forenelig med det indre marked. Det er alene Kommissionen, der har den endelige kompetence til at afgøre disse spørgsmål. Statsstøtteudvalget udtaler sig vejledende om, hvorvidt en foranstaltning udgør statsstøtte og om mulighederne for at søge støtten godkendt af Kommissionen.

Processen for vurdering og godkendelse af statsstøtte består af tre faser:

- I. Design- og afklaringsfasen – vurdering og tilpasning af initiativet til statsstøttereglerne.**
- II. Kontakt til Kommissionens tjenestegrene om initiativet.**
- III. Formel anmeldelse til Kommissionen - og godkendelse af statsstøtten.**

Processen begynder allerede, når de første overvejelser om et nyt initiativ gøres i ministeriet, styrelsen, regionen eller kommunen og slutter, når Kommissionen eventuelt godkender ordningen som lovlig statsstøtte. Normalt vil en ”statsstøtteproces” bestå af følgende:

### **I. Design- og afklaringsfasen**

Myndigheden vurderer i designfasen, om et nyt initiativ vil indebære statsstøtte, der skal godkendes af Kommissionen. Den indledende vurdering foretages tidligst muligt, dvs. inden initiativet eventuelt forelægges til beslutning i fx Ø-udvalget, inden forslaget sendes til Statsministeriet som bidrag til lovprogrammet, og inden udkast til lovforslag eller lignende sendes i høring. Hvis ministeriet vurderer, at der er tale om støtte i EUF-Traktatens forstand, skal der foretages en nærmere vurdering af støtten med hensyn til statsstøttereglerne og praksis. I forbindelse med denne vurdering vil der med fordel kunne tages afsæt i Statsstøttesekretariatets checkliste, som kan findes [her](#).



- *Kapitlerne 2, 3, 4, 5, 6 og 7 beskriver, hvad der kan være relevant at undersøge og indeholder samtidig links til relevante bestemmelser.*

Når ministeriet har gennemført en indledende vurdering af ordningen, søges rådgivning hos Statsstøttesekretariatet i Erhvervsministeriet, der vurderer initiativet og rådgiver om anvendelsen af statsstøtteregler og procedurer. Sagen kan herefter forelægges Statsstøtteudvalget efter aftale med Statsstøttesekretariatets formand.

- *Kapitel 8 beskriver, hvordan denne screeningsprocedure forløber.*

## **II. Kontakt til Kommissionens tjenestegrene**

Hvis det vurderes, at en ordning indeholder statsstøtte, er det ofte hensigtsmæssigt, at Kommissionen tidligt og uformelt kontaktes om initiativet for at få en vurdering af initiativets forenelighed med statsstøttereglerne, herunder hvilke spørgsmål der skal afklares og mulighederne for, at initiativet vil kunne godkendes. Det kan også afklares, hvilke oplysninger der vil være relevante ved anmeldelsen til Kommissionen. Der kan indhentes vejledning om tidlige, uformelle kontakter til Kommissionen.

- *Kapitel 8 beskriver, hvordan en sådan kontakt etableres.*

## **III. Anmeldelse (notifikation) af statsstøtte til Kommissionen**

Hvis det vurderes, at det endelige initiativ indeholder statsstøtte, skal støt-teordningen som udgangspunkt anmeldes til Kommissionen. Hertil kan der søges vejledning hos Statsstøttesekretariatet..

- *Kapitel 9 beskriver regelgrundlaget for anmeldelsesproceduren og gennemgår praktikken i anmeldelsesproceduren.*

Kontaktinformationer:

Statsstøtteudvalget &  
Statsstøttesekretariatet  
Slotsholmsgade 10-12  
1216 København K

Kontaktinfo kan findes på Erhvervsministeriets hjemmeside [her](#) under ”Statsstøtte”:

**Del 1**  
**Indledende vurdering og ændring af støtteforan-**  
**staltningen efter statsstøttere reglerne**

## Kapitel 2: Hvad er statsstøtte?

Offentlige midler, der gives til virksomheder, kan være omfattet af EUF-Traktatens statsstøtteregler og kræve godkendelse af Kommissionen, inden støtten bliver lovlig. Dette kapitel beskriver de kriterier, der skal være opfyldt for, at der er tale om statsstøtte i EUF-Traktatens artikel 107's forstand.

Artikel 107, stk. 1:

*”Bortset fra de i traktaterne 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 det indre marked i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.”*

Det er altid vigtigt at foretage en vurdering af, om der er tale om statsstøtte. Hvis ikke samtlige kumulative kriterier, der beskrives nedenfor, er opfyldt, er der nemlig slet ikke tale om statsstøtte i EU-retlig forstand, og det vil derfor ikke være nødvendigt at anmelde ordningen til Kommissionen. Ved vurderingen af, om alle kriterierne for statsstøtte er opfyldt, kan fortolkningsbidrag hentes i Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet.<sup>3</sup> I denne meddelelse præciserer Kommissionen de forskellige elementer, som skal være til stede for at der er tale om statsstøtte efter artikel 107, stk. 1.

Det er en generel betingelse, at artikel 107 kun finder anvendelse på støtte rettet mod virksomheder, som er omfattet af EUF-Traktatens virksomhedsbegreb. Indledningsvist beskrives i afsnit 2.1, hvordan dette begreb fortolkes i EU-retten. Herefter gennemgås i afsnit 2.2-2.7 de nærmere betingelser for, at et initiativ udgør statsstøtte i henhold til artikel 107.

### 2.1 Virksomhedsbegrebet i artikel 107: Økonomisk aktivitet

En forudsætning for, at artikel 107 finder anvendelse er, at den virksomhed, den aktivitet eller det projekt, som det påtænkes at støtte, omfatter økonomisk aktivitet.

I traktaten er der en række henvisninger til begrebet virksomhed, uden at dette er nærmere defineret. EU-Domstolen har imidlertid fortolket og udviklet begrebet således, at det har fået et funktionelt indhold. Dette indebærer, at en enhed, uanset dens retlige status og finansieringsmåde, er om-

<sup>3</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01)

fattet af virksomhedsbegrebet, såfremt denne enhed udøver *økonomisk aktivitet*.<sup>4</sup> Det er uden betydning, at den pågældende enhed er en del af den offentlige forvaltning, eller er en non-profit virksomhed. Det afgørende er, at aktiviteten udøves i konkurrence med andre virksomheder – markedsdeltagere.<sup>5</sup>

EU-Domstolens praksis i relation til begrebet økonomisk aktivitet er opsummeret af generaladvokat Maduro i forslaget til afgørelse i *Fenin-sagen og fremgår af den såkaldte Eurocontroldom*.<sup>6</sup> Af generaladvokatens analyse fremgår det, at Domstolen anser *markedsdeltagelse* som det bærende parameter for, om der er tale om økonomisk aktivitet.

### **EU-Domstolen om økonomisk aktivitet: Markedsdeltagelse**

I *Höfner og Elser-dommen*<sup>7</sup> havde den omhandlede aktivitet (arbejdsformidlingsvirksomhed) økonomisk karakter, bl.a. fordi aktiviteten ikke altid har været og ikke nødvendigvis bliver udøvet af offentlige enheder. I *Ambulanz Glöckner-dommen*<sup>8</sup> fandt Domstolen ligeledes, at sanitetsorganisationer, der udfører tjenesteydelser på markedet for udrykningskørsel og sygetransport, måtte anses for virksomheder, bl.a. fordi sådan virksomhed ikke altid er blevet og ikke nødvendigvis bliver udført af sådanne organisationer eller af offentlige myndigheder.

Domstolen vurderer med andre ord, hvorvidt den pågældende aktivitet alene udøves af offentlige enheder, eller om den (potentielt kan) udøves i konkurrence med andre. På denne baggrund synes de fleste aktiviteter omfattet af begrebet, idet næsten samtlige aktiviteter potentielt kan udøves af private erhvervsdrivende. Domstolen har derfor udbygget begrebet økonomisk aktivitet og knyttet det til et krav om markedsdeltagelse.<sup>9</sup> I sagen 118/85, Kommissionen mod Italien, bemærkede Domstolen således, at "[d]et er ubestridt, at *Amministrazione autonoma dei monopoli di stato* udøver erhvervsmæssig virksomhed (økonomisk aktivitet, red.), idet dette organ udbyder varer og tjenesteydelser på markedet for forarbejdede tobaksvarer".

Det afgørende i denne sammenhæng er, at aktiviteten udøves på markedsvilkår.<sup>10</sup> Markedsvilkår kendetegnes ved en adfærd, der består i at udbyde varer eller tjenesteydelser *mod vederlag*.<sup>11</sup>

Domstolens kriterium om markedsdeltagelse indebærer, at begrebet økonomisk aktivitet kan udvikle sig over tid. Aktiviteter, der normalt falder

<sup>4</sup> C-41/90, præmis 21.

<sup>5</sup> Sag 78/76, Steinike og Weinig mod Tyskland.

<sup>6</sup> C-205/03 P og C-364/91.

<sup>7</sup> C-41/90, præmis 22.

<sup>8</sup> C-475/99.

<sup>9</sup> Generaladvokat Maduros forslag til afgørelse i sag C-205/03 P, præmis 12.

<sup>10</sup> Se sag C-49/07, præmis 27.

<sup>11</sup> Generaladvokat Maduros forslag til afgørelse i sag C-205/03 P, præmis 13.

inden for statens eksklusive kompetence, eller særlige opgaver på fx uddannelsesområdet, vil således være omfattet, såfremt staten tillader, at der (delvist) opstår konkurrence på området.

At en offentlig myndighed fx beslutter at levere en ydelse internt, eksempelvis hjemmehjælp, er generelt set ikke relevant for vurderingen af, om aktiviteten anses for at være økonomisk eller ej. Det at ydelsen leveres internt udelukker ikke, at der kan være tale om en økonomisk aktivitet, hvis andre aktører ville og kunne udbyde tjenesteydelsen på det pågældende marked.<sup>12</sup>

Hvorvidt der er tale om en virksomhed skal altid vurderes i forhold til den bestemte aktivitet. En enhed, der både udfører økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter (fx myndighedsudøvelse), betragtes kun som en virksomhed i forhold til den økonomiske aktivitet.

### Myndighedsudøvelse

Det følger af praksis fra EU-Domstolen, at artikel 107 i TEUF ikke finder anvendelse, når staten – eller offentlige enheder – udøver offentlig myndighed.<sup>13</sup> Der vil være tale om udøvelse af offentlig myndighed, når aktiviteten er et led i statens væsentlige opgaver, eller er forbundet med disse opgaver ”*som følge af sin art, sit formål og de regler, den er undergivet.*”<sup>14</sup>

Aktiviteter, der naturligt indgår i offentlige myndigheders prærogativer vil ikke udgøre økonomiske aktivitet. Det kan fx være aktiviteter inden for hæren eller politiet, luftfartssikkerhed, søfartssikkerhed, forureningsovervågning samt fængselsvæsen.<sup>15</sup>

Hvis en offentlig enhed udøver en økonomisk aktivitet, der kan udskilles fra udøvelsen af offentlig myndighed, handler enheden, for så vidt angår den pågældende aktivitet, som en virksomhed. Det kunne fx være, hvis myndigheden udbyder en ydelse på det private marked. Offentlig finansiering af en sådan økonomisk virksomhed ville kunne falde ind under statsstøttereferencerne. Hvis den økonomiske aktivitet derimod ikke kan udskilles

<sup>12</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 13 og 14.

<sup>13</sup> Sag 118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. 1987, s. 2599, præmis 7 og 8 og C-30/87, Bodson, Sml. 1988 I, s. 2479, præmis 18.

<sup>14</sup> Sag C-364/92, SAT, Sml. 1994 I, s. 43, præmis 30.

<sup>15</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 17

fra udøvelsen af offentlig myndighed, forbliver de aktiviteter, som enheden som helhed udfører, udøvelse af offentlig myndighed.<sup>16</sup>

Når det skal vurderes, om der er tale om økonomisk aktivitet i art. 107's forstand, er det relevant at se på følgende parametre:

Taler for ikke-økonomisk aktivitet:

- Aktiviteter omfattet af statens eksklusive kompetence og forpligtelser samt ydelser, der har karakter af myndighedsudøvelse (fx udstedelse af pas, forsvar, politi og retsvæsen mv.)
- Aktiviteter, der udelukkende udbydes på baggrund af et solidaritetsprincip eller omfordelingspolitik, dvs. er offentligt finansieret uden brugerbetaling (fx visse undervisnings-, sundhedsmæssige, sociale og kulturelle ydelser).

Taler for økonomisk aktivitet:

- Aktiviteter, der består i, at en markedsdeltager udbyder varer eller tjenesteydelser mod vederlag (dvs. kommerciel udnyttelse). Vederlag udgør den modydelse, der normalt aftales mellem parterne, og hvor vederlaget genererer profit eller udbytte, eller som minimum dækker ydelsernes omkostninger.
- Offentlige public service-opgaver betroet private virksomheder (tjenesteydelser af almen økonomisk interesse). Afsnit 2.4.3 redegør nærmere for dette begreb

I det følgende beskrives et udsnit af retspraksis vedrørende kriteriet om markedsdeltagelse inden for nogle områder, hvor det kan være vanskeligt at vurdere, om der er tale om økonomiske eller ikke-økonomiske aktiviteter.

### **Sociale sikringsordninger og sundhedsydelser**

I lyset af betingelsen om markedsdeltagelse er grundlæggende sociale sikringsordninger samt en række aktiviteter, der udføres af organisationer, der hovedsageligt varetager sociale funktioner, og som ikke forventes at beskæftige sig med industrielle eller kommercielle aktiviteter, traditionelt blevet betragtet som ikke-økonomiske aktiviteter.

I *Poucet og Pistre-dommen*<sup>17</sup> var der tale om, at et organ administrerede en national, social sikringsordning for selvstændige, der omfattede dels en forsikring mod udgifterne ved sygdom og barsel, dels alderspension. Ordningen var obligatorisk, og ydelsernes størrelse var uafhængig af de indbetalte bidrag, der var fastsat ved lov. Dette indebar, at der ikke kunne siges at være tale om udbud af ydelser på markedsvilkår, idet der hverken var tale om en reel modydelse eller på

<sup>16</sup> Sag C-364/92, SAT/Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43, præmis 27, og sag C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati mod Kommissionen, Sml. 2009 I, s. 2207, præmis 71.

<sup>17</sup> Forenede sager C-159/91 og C-160/91, Poucet og Pistre, Sml. I, s. 637.

anden måde incitament for det administrerende organ til at udbyde ydelsen. Ordningen byggede på et *solidaritetsprincip*, hvor samtlige deltagere modtog samme ydelse uanset bidrag, og indebar således en omfordeling af ressourcerne mellem de henholdsvis mere og mindre velhavende, og der var derfor tale om ikke-økonomisk aktivitet.

I *Albany- Brentjens- og Drijvende Bokken-dommene*<sup>18</sup> fandt Domstolen, at en pensionsfond, der administrerer en tillægspensionsordning, og som er oprettet i henhold til en kollektiv overenskomst indgået mellem en bestemt branches arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, og hvor tilslutning er obligatorisk for de offentlige myndigheder og for alle arbejdstagere inden for branchen, er at betragte som en virksomhed, der udøver økonomisk aktivitet.

Domstolen lagde til grund, at erhvervspensionsfonden selv fastsatte bidragene og ydelserne, og at fondens ydelser afhang af de økonomiske resultater af de investeringer, fonden foretog, og som var undergivet forsikringstilsynets kontrol, som det er tilfældet for et forsikringsselskab. Fonden blev derfor administreret efter et *kapitaliseringsprincip* i modsætning til et solidaritetsprincip. Dette, sammenholdt med den omstændighed at erhvervspensionsfonden i visse tilfælde var forpligtet til eller havde mulighed for at fritage virksomheder for tilslutningen, betød, at fonden udøvede økonomisk virksomhed i konkurrence med forsikringsselskaberne.

Også på sundhedsområdet finder sondringen solidaritetsprincip kontra kapitaliseringsprincip anvendelse. Dette indebærer fx, at såfremt sundhedsvæsenet baseres på en ren omfordelingspolitik (solidaritet), finder EUF-Traktatens statsstøtte-regler som udgangspunkt ikke anvendelse. At der er tale om en offentlig sundhedsydelse, er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at klassificere aktiviteten som ikke-økonomisk.

I *Smits/Stichting Ziekenfonds-sagen*<sup>19</sup> afviste Domstolen således et argument om, at hospitalsydelser ikke kunne klassificeres som økonomisk aktivitet. Sagerne vedrørte godtgørelse af udgifter til hospitalsindlæggelse i andre medlemsstater. Domstolen anførte bl.a., at traktatens art. 60 [nu EUF-Traktatens artikel 57] finder anvendelse på ydelser, der normalt udføres mod betaling, og at det væsentligste kendetegn ved betalingen findes i det forhold, at den udgør det økonomiske modstykke til den pågældende tjenesteydelse. I den konkrete sag fandt Domstolen, at de betalinger, der foretages af sygekasserne, udgør det økonomiske modstykke til hospitalsydelser og utvivlsomt har karakter af betaling for det hospital, der har fordel heraf, og som udøver økonomisk aktivitet.

På social- og sundhedsområdet afhænger vurderingen af markedsdeltagelse af, om den pågældende ordning eller aktivitet følger et solidaritetsprincip.

<sup>18</sup> Domstolens dom af 21. september 1999, C-67/96.

<sup>19</sup> C-157/99. I sagen havde flere regeringer bestridt, at hospitalsydelser kan udgøre en økonomisk aktivitet i henhold til traktatens art. 60 [nu art. 57 EUF], navnlig når de udredes vederlagsfrit in natura i henhold til den gældende sygesikringsordning. Regeringerne henviste bl.a. til *Humbel-sagen*, der omtales nærmere nedenfor.

Praksis synes dog stadig noget uklar med hensyn til de parametre, Domstolen anvender, når den vurderer, om en aktivitet hovedsageligt baseres på et solidaritets- eller et kapitaliseringsprincip. Bidrag til fortolkningen kan hentes i Generaladvokat Maduros forslag til afgørelse i *Poucet og Pistre-sagen*<sup>20</sup> der taler om en formodning for solidaritet, når, der fx er garanti for brugernes universelle adgang til forskellige tjenester, der ikke er sammenhæng mellem ydelsen og brugerens betaling og når sundhedstjenesteydelsen kun kan leveres af statskontrollerede enheder med pligt til gratis at pleje alle patienter.<sup>21</sup>

Endvidere nævner Kommissionen i sin meddelelse om statsstøttebegrebet følgende karakteristika, der kender og tegner sociale sikringsordninger, der ikke udgør økonomisk aktivitet:<sup>22</sup>

- tilslutning til ordningen er obligatorisk
- ordningen forfølger et rent socialt formål
- ordningen drives ikke med vinding for øje
- ydelserne er uafhængige af de indbetalte bidrag
- størrelsen af de udbetalte ydelser er ikke nødvendigvis proportional med forsikredes indkomst
- ordningen er underlagt statskontrol

Ordninger eller aktiviteter, der indebærer en økonomisk aktivitet er derimod normalt karakteriseret ved:

- ydelsen ydes/ordningen drives med vinding for øje
- aktiviteten bygger på kapitaliseringsprincippet, dvs. ydelserne afhænger af de indbetalte bidrag og ordningens økonomiske resultater
- det er frivilligt at tilslutte sig ordningen<sup>23</sup>

### Undervisning og forskning

Det grundlæggende uddannelsesvæsen betragtes som værende af ikke-økonomisk art. Det har Domstolen bl.a. fastslået i *Humbel-sagen*<sup>24</sup>, hvor den lagde vægt på, at der inden for det grundlæggende uddannelsesvæsen sædvanligvis ikke fandt betaling sted for de tjenesteydelser, der blev leveret. Staten drev et sådant system med henblik på at varetage sine opgaver overfor befolkningen på det sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige område. Fordi finansieringen i almindelighed skete over det offentlige

<sup>20</sup> Præmis 27.

<sup>21</sup> Der kan også henvises til Kommissionens afgørelse i SA.23008 af 2. februar 2015 vedrørende en slovakisk sundhedsforsikringsordning, hvor Kommissionen fandt at ordningen bevarede sin ikke-økonomiske natur på trods af, at der var en vis konkurrence med private sundhedsforsikringer. Det bør dog holdes for øje, at afgørelsen er truffet ud fra en specifik vurdering af, hvordan det slovakiske system for sundhedsforsikringsordninger er indrettet.

<sup>22</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 20

<sup>23</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 21

<sup>24</sup> Domstolens dom af 28. september 1988, den belgiske stat mod Rene Humbel og hustru Maria-Therese Edel, sag C-263/86.



budget baseret på et solidaritetsprincip, var der ikke tale om markedsdeltagelse eller levering af ydelser på markedsvilkår.

Masteruddannelser, som udbydes mod betaling, er derimod et eksempel på økonomisk aktivitet, selvom uddannelsen udbydes af en uddannelsesinstitution, som sædvanligvis kan henføres til det almindelige uddannelsesvesen. Der kan derfor være tale om, at fx et universitet udøver såvel økonomisk som ikke-økonomisk aktivitet, og anvendelsen af statsstøttereglerne afhænger derfor af, om det er den ene eller anden type aktivitet, der støttes.

Almennyttig forskning, der udføres af offentlige forskningsinstitutioner, udgør ikke en økonomisk aktivitet. Det samme gælder andre almennyttige forskningsaktiviteter. Det er et krav, at forskningsresultaterne publiceres eller på anden måde gøres offentligt tilgængelige for alle på lige vilkår. At almennyttig forskning generelt ikke omfattes af virksomhedsbegrebet betyder ikke, at universiteter og andre forskningsinstitutioner generelt er undtaget fra statsstøttereglernes anvendelsesområde. Et universitet kan sideløbende med undervisnings- og forskningsaktiviteter udbyde fx konsulenttjenester eller oprette og sælge spin-off virksomheder. Hvis der søges om offentlig støtte til sådanne aktiviteter, vil det være nødvendigt at vurdere, om initiativet indebærer statsstøtte, idet forskningsinstitutionen i disse tilfælde agerer på et konkurrenceudsat marked.<sup>25</sup>

I sin meddelelse om statsstøttebegrebet<sup>26</sup> giver Kommissionen sit fortolkningsbidrag til, hvornår universiteter og forskningsinstitutioners aktiviteter falder uden for statsstøttereglerne. Af meddelelsen fremgår det, at offentlig uddannelse, der organiseres inden for rammerne af det nationale uddannelsessystem, og som finansieres af staten og er under statens tilsyn, kan betragtes som en ikke-økonomisk aktivitet.

Det vil være tilfældet for så vidt angår sådanne institutioners primære aktiviteter, eksempelvis:

- uddannelse med henblik på flere og bedre kvalificerede menneskelige ressourcer,
- udførelse af uafhængig forskning og udvikling med henblik på mere viden og bedre forståelse, herunder forsknings- og udviklingssamarbejde, samt
- formidling af forskningsresultater.

<sup>25</sup> Spørgsmålet om hvilke aktiviteter udført af forskningsinstitutioner, der er økonomiske hhv. ikke-økonomiske, er nærmere gennemgået i Kommissionens rammebestemmelser for statsstøtte til forskning, udvikling og innovation (2014/C 198/01) afsnit 2.1.1 og 2.1.2.

<sup>26</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 28-32.

## Kultur

Støtte til kultur og bevarelse af kulturarv kan spænde bredt og gives til bl.a. museer, arkiver, biblioteker, teatre, operaer, monumenter, bygninger af historisk interesse, zoologiske haver<sup>27</sup> etc. Kulturaktiviteter og aktiviteter til bevarelse af kulturarven og naturbeskyttelse er ofte organiseret på en måde, så de ikke udgør økonomisk aktivitet.

Kommissionen sondrer<sup>28</sup> mellem to typer af aktiviteter, når den vurderer om der er tale om økonomisk aktivitet. På den ene side kulturelle aktiviteter, der er tilgængelige for hele offentligheden, som opfylder et rent socialt og kulturelt formål, og hvor brugerbetalingen udgør en lille del af finansieringen. Sådanne kulturaktiviteter anser Kommissionen for at udgøre ikke-økonomisk aktivitet. Det kan eksempelvis være et offentligt tilgængeligt museum, hvor den billetpris, der opkræves af brugerne kun dækker fx 20 pct. af de reelle omkostninger.

Heroverfor står, kulturelle aktiviteter, der overvejende er finansieret af besøgende – fx kommercielle udstillinger, biografer, kommercielle musikforestillinger og festivaler mv. Disse aktiviteter betragtes af Kommissionen som økonomisk aktivitet.

For visse offentlige kulturelle aktiviteter findes der ikke et egentlig marked. Eksempelvis offentlige aktiviteter, hvis formål udelukkende er at bevare kulturarven ved fx at opbevare unikke, historiske dokumenter i arkiv. Sådanne aktiviteter vil Kommissionen også anse som ikke-økonomiske aktiviteter.

Hvis bevarelsen derimod hovedsageligt er til gavn for visse virksomheder frem for offentligheden, fx renovering af en historisk bygning, der anvendes af et privat selskab, vil Kommissionen anse det som økonomisk aktivitet.

Den danske sag om *Geocenter Møns Klint*<sup>29</sup> er et eksempel på, at Kommissionen fandt at et kulturelt og naturbevarende offentligt projekt indebar økonomisk aktivitet. Afgørelsen er truffet af Kommissionen før den udarbejdede sin meddelelse som statsstøttebegrebet. I sagen var der tale om et projekt, der kombinerede et naturmuseum med forsknings- og uddannelsesfaciliteter. Centrets hovedformål var at bevare og formidle det unikke naturområde, og således arbejde for at fremme regionens særlige videnskabelige og kulturelle værdi. Centret skulle rumme et museum for geolo-

<sup>27</sup> Se Kommissionens Frequently Asked Questions til den generelle gruppefritagelse, pkt. 226

<sup>28</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 33ff.

<sup>29</sup> N 216/05 – Danmark – Støtte til Geocenter Møns Klint.

giske og biologiske betingelser, en tjeneste til håndtering af turiststrømmen i det følsomme naturområde, organisering af kulturelle arrangementer og kunstbegivenheder med udgangspunkt i naturen samt et forskningscenter. Kommissionen anførte i sin beslutning, at forvaltning og rentabel udnyttelse af de kommercielle faciliteter samt driften af forskningscenteret var en økonomisk aktivitet, hvorfor Geocentret kunne betragtes som en erhvervsvirksomhed jf. TEUF artikel 107, stk. 1.

### **Statsstøtte og forsyningsvirksomhed**

Forsyningselskaber, der opererer med offentlig forsyning (vand, vandafledning affaldshåndtering eller transport i et forsyningsnet), har historisk set ikke været anset for at være økonomisk aktivitet, da der ikke har været tradition for at anse forsyningselskaber for at afsætte varer og / eller tjenesteydelser på et marked,<sup>30</sup> Forsyningselskaberne har således – som hovedregel - ikke været omfattet af statsstøttere reglerne.

Der er dog, siden dommen i den såkaldte Sønderborg-sag, sket en ændring i opfattelsen af, hvorvidt forsyningselskabernes kerneydelse kan udgøre økonomisk aktivitet. Sønderborg-sagen omhandlede vederlagsfrie kommunale garantistillelser over for to fjernvarmeselskaber. Landsretten fandt i sagen, at den vederlagsfri garanti ydet af kommunen udgjorde statsstøtte, fordi den ikke var ydet på markedsvilkår og overholdt således ikke det såkaldte markedøkonomiske investorprincip, som er nærmere beskrevet i Kommissionens garantimeddelelse (se mere om garantier sidst i kapitel 6 nedenfor).

Landsretten fastslog i dommen, at fjernvarmeselskabernes aktiviteter skete på et konkurrenceudsat marked. Selskaberne leverer varme til kunder, som selv kan vælge, om de vil bruge fjernvarme eller få varme fra alternative varmforsyningskilder såsom varmepumper, solvarme eller fyr til bio-brændsel. Dermed fandt landsretten, at de to fjernvarmeselskaber udøvede økonomisk aktivitet i konkurrence med andre producenter af installationer og materialer til rum-opvarmning. Kommunens vederlagsfrie garantier udgjorde dermed ulovlig statsstøtte.

På baggrund af landsrettens dom i sagen, skal offentlige myndigheder generelt sikre, at tilskud, lån mv. der ydes til fjernvarmeselskaber sker foreneligt med statsstøttere reglerne.

Det vil bero på en konkret vurdering, om andre typer af forsyningselskaber end fjernvarmeselskaber udøver økonomisk aktivitet, men det vil være nærliggende at antage, at Sønderborg-dommen også får betydning for,

<sup>30</sup> Jf. Generaladvokat Maduro i Fenin sagen C-205/03, C41/90 C-159/91, C-160/91C-67/96, C157/99,2006/C323/01, N216/05, og Eurocontrol dommen C 342/92.

hvordan andre typer af forsyningsvirksomhed skal vurderes, i forhold til kriteriet om økonomisk aktivitet.

Udover selve kerneydelsen kan forsyningsselskaberne have visse accessoriske aktiviteter, fx salg af administrationsydelser, netvedligeholdelse og tilsynsydelser, der uden tvivl afsættes på markedet og derfor udgør økonomisk aktivitet. Støtte til de accessoriske økonomiske aktiviteter skal ligeledes overholde statsstøttereglerne.

### **Infrastrukturinvesteringer**

I sin meddelelse om statsstøttebegrebet<sup>31</sup> opstiller Kommissionen en række generelle principper for vurdering af, hvornår infrastruktur udgør økonomisk aktivitet.<sup>32</sup>

Set i et historisk perspektiv har Kommissionen og medlemsstaterne tidligere antaget, at offentlige investeringer i infrastruktur generelt falder uden for statsstøttereglerne. Det blev formodet, at offentlig infrastruktur udgør ikke-økonomisk aktivitet og er en integreret del af den offentlige sektors leverancer af velfærdsservice og almennyttige tjenesteydelser. Antagelsen hvilede på den forudsætning, at infrastrukturen som et fælles gode blev stillet til rådighed på frie, lige og objektive vilkår, og der var åben adgang til at benytte denne for alle virksomheder og borgere, også selv om der blev opkrævet et vederlag for infrastrukturens anvendelse. Det fremgik fx af 1994-retningslinjerne for statsstøtte til lufthavne.<sup>33</sup>

Derudover har det været antaget, at det var muligt at adskille investeringer i infrastruktur i lufthavne fra det at drive lufthavne.<sup>34</sup>

Denne retstilstand blev ændret med de såkaldte Leipzig-Halle domme fra 2011/2012<sup>35</sup> – i hvert fald for vurdering af statsstøttespørgsmål vedrørende lufthavne.

<sup>31</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) kapitel 7.

<sup>32</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) kapitel 7. Kommissionen giver ligeledes en kort beskrivelse af vurderingen inden for forskellige sektorer eksempelvis lufthavne, havne, bredbånd, energiinfrastruktur, forskningsinfrastruktur, jernbaner, veje samt vandforsynings- og spildevandsnet. Derudover er Kommissionen aktuelt i gang med at udarbejde regler om forenelig statsstøtte til en lang række typer af infrastruktur, bl.a. lufthavne, havne, motorveje og faste forbindelser, jernbaner, transport infrastruktur i byer, bredbånd, energinet, affaldshåndtering, vand og spildevand, kultur og kulturarv, sport og multifunktionel infrastruktur og forskning. Se også Kommissionens ”Analytical Grids on the application of State Aid rules to the financing of infrastructure Projects” [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/state\\_aid\\_grids\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/state_aid_grids_2015_en.pdf)

<sup>33</sup> Disse retningslinjer er erstattet af retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (2014/C 99/03).

<sup>34</sup> Aéroports de Paris mod Kommissionen (T-128/98 og C-82/01) Se mere herom i Retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (2014/C 99/03), punkt 27.

**Leipzig-Halle sagen** vedrørte Leipzig-Halle lufthavn i Tyskland, som blev drevet af selskabet Flughafen Leipzig-Halle GmbH. Dette selskab ejedes af Mitteldeutsche Flughafen AG samt 3 tyske delstater / amter / byer, der tilsammen ejede 6 %. Mitteldeutsche Flughafen AG blev ejet af 5 delstater/byer. Flughafen Leipzig-Halle var således offentligt ejet.

Kommissionen fandt, at der blev ydet følgende støtte:

- 350 millioner EUR til anlæg af ny sydlig start- og landingsbane og de tilhørende lufthavnsfaciliteter. Dette udgjorde forenelig statsstøtte.
- Udstedelse af administrative erklæringer og garantier til luftfragtselskabet DHL som bruger af den nye start- og landingsbane. Dette udgjorde uforenelig statsstøtte.

**Sagsøgerne** (Mitteldeutsche Flughafen AG og Flughafen Leipzig-Halle GmbH<sup>36</sup>) støttet af forbundsrepublikken Tyskland påstod, at vurderingen af støtte til anlæg og drift af infrastruktur skal foretages separat, samt at begrebet virksomhed ikke finder anvendelse på regionale lufthavne, hvad angår finansieringen af lufthavnsinfrastruktur, da lufthavne i disse situationer ikke udøver økonomiske aktiviteter. Dette skyldes, at finansiering af infrastruktur må henregnes til myndighedsudøvelse, idet ingen privat part udøver sådan virksomhed ligesom den økonomiske virksomhed ikke udgør hovedformålet for lufthavnen.

**Retten og domstolen** afgjorde, at:

- Forvaltning af lufthavnsinfrastruktur udgør økonomisk aktivitet, idet der er tale om salg af tjenesteydelser på et konkurrencemarked mod betaling.
- Virksomhed, der består i at anlægge eller udvide en infrastruktur, ikke kan adskilles fra den brug der efterfølgende gøres af denne.
- Driften af den specifikke sydlige start- og landingsbane vil bidrage til DHL's økonomiske virksomhed. Denne bane vil netop ikke blive stille gratis til rådighed i den almene interesse, men FLH vil kræve afgifter til gengæld for banens brug, og anlægget og udvidelse af banen gør det netop kontraktligt muligt for DHL som operatør at øge kapaciteten og udvide den økonomiske virksomhed.
- Visse af lufthavnens aktiviteter stadig er ikkeøkonomiske og har karakter af myndighedsudøvelse, f.eks. varetagelsen af lufthavnens sikkerhed.

<sup>35</sup> De forenede sager T-443/08 og T-455/08 – dom afsagt 24. marts 2011 og bekræftet og opretholdt ved domstolens dom af 19. december 2012 (c-288/11p).

<sup>36</sup> FLH herefter.

Leipzig-Halle-dommen indvarslede således en ny retspraksis: Driften af infrastruktur kan ikke adskilles fra investeringen i anlæg eller udvidelse af anlæg, og skal bedømmes samlet som en økonomisk aktivitet, der omhandler levering af lufthavnstjenesteydelser.

- Hvorvidt der er tale om statsstøtte ved investering i anlæg eller udvidelse af anlæg af infrastruktur afhænger af, hvordan infrastrukturen efterfølgende udnyttes økonomisk og kommercielt på markedet, dvs. om den stilles til rådighed for almenheden almennyttigt eller anvendes kommercielt. Er udnyttelsen/brugen af infrastrukturen kommerciel, vil infrastrukturinvesteringen ligeledes skulle anses for en kommerciel økonomisk aktivitet og indebære statsstøtte.<sup>37</sup>
- Er anvendelsen af infrastrukturen åben for alle på lige og objektive vilkår, taler dette for, at der ikke er tale om selektivitet og dermed ikke statsstøtte involveret i brugen af infrastrukturen.
- Kun finansieringen af infrastruktur, der ikke anvendes kommercielt, og som er bygget i almenhedens interesse, kan principielt udelukkes fra statsstøttereglernes anvendelsesområde.

Mens Leipzig-Halle specifikt vedrørte lufthavne,<sup>38</sup> synes EU-domstolen at udstrække principperne til også at gælde for opførelse af andre infrastrukturer. Sagen om Multiarenaen i København<sup>39</sup> er et eksempel på Kommissionens anvendelse af Leipzig-Halle-tilgangen på andre typer af infrastruktur.

#### **Sagen om Multiarenaen i København**

Kommissionen rejste sagen på baggrund af en klage, og indledte den formelle undersøgelsesprocedure 21. marts 2012.<sup>40</sup>

Klagesagen drejede sig om etablering, drift og anvendelse af en multiarena, der påtænkes bygget i Ørestaden ved København med en samlet kapacitet på op til 15.000 gæster. Multiarenaen skal kunne rumme sport, kultur og musikbegivenheder. Den samlede pris for etablering er ca. 1,1 milliard kroner. Multiarenaen skal etableres og finansieres i et offentligt-privat samarbejde, drives af en privat operatør (efter udbud) og stilles til rådighed for private og delvist offentlige formål. Københavns Kommune og developerfirmaet RealDania planlægger at skyde i alt 650 mio. kr. kapital ind i Arenaselskabet og opnår derved en 1:1 ejerandel. Der søges

<sup>37</sup> Med mindre investeringer foretages på markedsvilkår i overensstemmelse hvad en markedsøkonomisk investor ville acceptere i lignende situation, på vilkår og på samme tidspunkt.

<sup>38</sup> Vedrørende konkret statsstøtte til lufthavne henvises til retningslinjerne for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (2014/C 99/03).

<sup>39</sup> SA.33728 Finansiering af Multiarena i København.

<sup>40</sup> SA.33728 Finansiering af Multiarena i København.

ekstern finansiering på 345 mio. kr.

By & Havn, der ejes af Københavns kommune (55 %) og den danske stat (45 %), stiller et grundareal til rådighed uden lejeafgift i 40 år. Derudover vil der blive ydet tilskud til projektet fra DIF's Elitefacilitetsudvalg på 15 mio. kr. Driften af Multiarenaen forventes at blive tildelt en privat operatør efter offentligt udbud. Anvendelse af Arenaen vil være åben for alle brugere på ikke-diskriminerende vilkår. Danmarks Idrætsforbund vil stille tilskud til rådighed for driften på i alt 50 mio. kr. de første 10 år, og Hovedstadsregionen vil yde tilskud på 10 mio. kr. de første 5 år.

Kommissionen fandt i sin foreløbige undersøgelse, at finansieringen af både etableringen, driften og brugen af Multiarenaen kunne indebære selektive fordele, og at dette hermed rejste statsstøttespørgsmål jf. Leipzig-Halle-dommen. Kommissionen fandt, at den planlagte offentlige medfinansiering af Multiarenaen ikke ville ske i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, og at etableringen af Arenaen således ville indebære en selektiv fordel for Arenaselskabet og dermed statsstøtte. Kommissionen udelukkede derudover ikke, at der også ville være økonomiske fordele ved en operatørs drift og ved brugen af Arenaen, som ville forvride konkurrencen og samhandlen. Kommissionen rejste yderligere tvivl om, hvorvidt statsstøtten ville kunne godkendes som forenelig med det indre marked.

Kommissionens afgørelse i sagen blev offentliggjort 16. maj 2013<sup>41</sup>. Kommissionen konkluderede, at det offentlige bidrag til bygningen af multiarenaen vil indebære statsstøtte til Arenaselskabet og sandsynligvis også til de virksomheder, der skal stå for driften og til brugerne af Arenaen.

Kommissionen lagde imidlertid vægt på, at den offentlige medfinansiering af Multiarenaen både er nødvendig og proportional med hensyn til at realisere projektet og tilstrækkelig åben for alle på ikke-diskriminerende vilkår uden at favorisere specifikke virksomheder. Resultatet af balancetesten var således positivt.

På dette grundlag fandt Kommissionen, at finansieringen af Multiarenaen er forenelig med det indre marked jf. TEUF art. 107, stk. 3, litra c).<sup>42</sup>

Det bemærkes, at Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet fra

<sup>41</sup> Kommissionens afgørelse C(2013) 2740 af 15. maj 2013.

<sup>42</sup> Der henvises i øvrigt til den generelle gruppefritagelsesforordning (651/2014), art. 56 støtte til multifunktionelle sport og kultur faciliteter.

2016, lægger op til at anvende en anden tilgang til at vurdere et sådan spørgsmål. Det fremgår således af meddelelsen, at der ikke vil være tale om statsstøtte til de virksomheder, der varetager driften af en statsstøttet infrastruktur, og brugerne af infrastrukturen, hvis disse betaler markedsprisen for leje og brug af infrastrukturen.

Kommissionen har i sin meddelelse om statsstøttebegrebet<sup>43</sup> sammenfattet retspraksis til en række generelle principper for vurdering af statsstøtte i relation til infrastruktur,<sup>44</sup> herunder hvornår der, jf. Leipzig-Halldømmen, udøves økonomisk aktivitet.

Ved vurderingen af støtte til infrastrukturprojekter sonder Kommissionen mellem tre kategorier af støttemodtagere: Støtte til udvikler/ejere af projektet, støtte til operatører samt støtte til slutbrugere, idet Kommissionen dog anerkender, at disse funktioner i nogle tilfælde overlapper hinanden.

### **Støtte til udvikler/ejer**

Offentlig finansiering af infrastruktur, der ikke udnyttes kommercielt vil som udgangspunkt ikke udgøre økonomisk aktivitet. Eksempelvis vil finansiering af veje, der frit stilles til rådighed for offentlig brug, og som er gratis at benytte, ikke udgøre økonomisk aktivitet. Det samme gælder militære faciliteter, flyvekontrol i lufthavne, fyrtårne osv.

Hvis en infrastruktur, der oprindeligt har været anvendt til ikke-økonomisk aktivitet senere anvendes kommercielt – eksempelvis hvis en militær lufthavn omdannes til civil brug – vil omkostningerne til omdannelse af infrastrukturen til kommerciel brug kunne udgøre statsstøtte.

I de tilfælde, hvor en infrastruktur på samme tid anvendes både til økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, vil den del af den offentlige finansiering, der er forbundet med den økonomiske aktivitet skulle vurderes efter statsstøttereglerne. Hvis en infrastruktur anvendes til en sådan ”blandet brug”, er det vigtigt for myndigheden at sikre, at der ikke sker krydssubsidiering mellem den økonomiske og den ikke-økonomiske aktivitet, ved at have en klar regnskabsmæssig adskillelse af aktiviteterne.

Nogle infrastrukturer udgør et naturligt offentligt monopol, fordi private investeringer på området vil være urentable. Eksempelvis offentlige vejnet. I sådanne tilfælde vil offentlig finansiering af infrastrukturen næppe påvirke konkurrencen eller samhandlen mellem medlemsstater og derfor

<sup>43</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) kapitel 7.

<sup>44</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) kapitel 7.



falde uden for statsstøtte reglerne. I sin meddelelse om statsstøttebegrebet opstiller Kommissionen tre betingelser for, hvornår en sådan situation foreligger:

- der må ikke eksistere direkte konkurrence til infrastrukturen
- graden af privat finansiering i den pågældende sektor er ubetydelig i medlemsstaten og
- infrastrukturen er ikke designet til selektivt at favorisere en bestemt virksomhed eller sektor, men etableres i den generelle offentligheds interesse.

Med hensyn til det første kriterium om, at der ikke må eksistere nogen direkte konkurrence til infrastrukturen, er det oplagte eksempel det almindelige offentlige vejnet. Hvis der derimod etableres en betalingsvej i det område, hvor der eksisterer en almindelig offentlig vej, vil finansieringen af betalingsvejen være omfattet af statsstøttereglerne. Efter Kommissionens meddelelse fremgår det også, at eksempelvis en kommerciel færgeforbindelse kan anses for at være i konkurrence med en betalingsbro/tunnel der anlægges i det samme område, som færgen opererer.<sup>45</sup> Et eksempel på dette er sagen vedrørende Femeren-forbindelsen,<sup>46</sup> hvor Kommissionens vurderede, at *”På den anden side konkurrerer de tjenester, Femern A/S udbyder, med tjenester udbudt af private virksomheder, især færgerederier, og i den finansielle analyse forudsættes afgifterne fastsat med udgangspunkt i færgeoverfartspriserne (...). Det tyder på, at Femern A/S udnytter den faste forbindelse kommercielt ved at udbyde tjenester på et marked og dermed kunne anses for at udøve en økonomisk aktivitet.”*<sup>47</sup> I beslutningen tog Kommissionen ikke endeligt stilling til, hvorvidt den faste forbindelse over Femeren udgjorde økonomisk aktivitet. Det skyldes, at Kommissionen fandt, at hvis de statsgarantier og lån, som sagen omhandlede, udgjorde statsstøtte, ville de under alle omstændigheder ville være forenelige med TEUF artikel 107, stk. 3, litra b (vigtigt projekt af fælleseuropæisk interesse).

### Støtte til operatører

I forhold til vurderingen af, om der ydes statsstøtte til operatører, er det særligt relevant at undersøge, om operatøren opnår en fordel ved brugen af infrastrukturen, som virksomheden ikke ville have opnået under normale markedsvilkår. Eksempelvis hvis virksomhedens betaling for infrastrukturen er lavere end hvad den ville betale for en tilsvarende infrastruktur på normale markedsvilkår.

<sup>45</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 211 og fodnote 310.

<sup>46</sup> SA.39078 (2014/N) Finansiering af den faste forbindelse over Femeren Bølt

<sup>47</sup> Pkt. 80. Se også SA. 36558, SA. 38371 og SA. 36662 – Støtte til Øresundskonsortiet

Hvis en udvikler eller ejer af en infrastruktur, der modtager statsstøtte, overdrager retten til at drive infrastrukturen til en operatør, fx via en koncessionsaftale, vil der også være tale om statsstøtte til operatøren, hvis alle betingelserne for statsstøtte er opfyldt i forhold til udvikleren eller ejeren. Fordelen vil dermed gå videre til operatøren.<sup>48</sup>

For at udelukke statsstøtte i forhold til operatøren vil aftalen mellem ejer/udvikler og operatøren skulle indgå i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip (se kapitel 2.4.1).

Hvis fx en koncession er tildelt virksomheden gennem et gennemsigtigt, ikke-diskriminerende og ubetinget udbud, i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet,<sup>49</sup> vil Kommissionen normalt anse aftalen for at være indgået på markedsvilkår, og dermed vil der ikke være opnået en fordel for virksomheden.

#### **Støtte til slutbrugere**

En operatør, der modtager statsstøtte, eller hvis midler udgør statsmidler, skal som udgangspunkt stille infrastrukturen til rådighed på markedsmæssige vilkår, dvs. tilsvarende leve op til det markedsøkonomiske investorprincip. Hvis operatøren stiller en statsstøttet infrastruktur til rådighed for brugerne af infrastrukturen på en måde, så de opnår en økonomisk fordel, vil slutbrugerne (hvis der er tale om virksomheder) således modtage statsstøtte.<sup>50</sup>

#### **Accessorisk økonomisk aktivitet**

I sin meddelelse om statsstøttebegrebet giver Kommissionen sin fortolkning af, hvornår en økonomisk aktivitet i forbindelse med en infrastruktur er så accessorisk i forhold til den ikke-økonomiske aktivitet, at aktiviteten i sin helhed stadig kan anses som ikke-økonomisk.

Ifølge Kommissionen er det i tilfældet, når den økonomiske udnyttelse af infrastrukturen forbliver rent sekundær, samtidig med at den er direkte knyttet til og nødvendig for driften af infrastrukturen.

For at kunne anses som accessorisk skal den økonomiske aktivitet være af et begrænset i omfang. Som eksempel nævner Kommissionen en offentlig forskningsenhed, der lejlighedsvis udleje udstyr og laboratorier til private.

<sup>48</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 222.

<sup>49</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 90-96.

<sup>50</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 225.

Et andet eksempel, som Kommissionen nævner, er almindelige faciliteter som fx en restaurant, butik eller betalt parkering, der etableres i forbindelse med en infrastruktur, der ellers i det store hele udgør ikke-økonomisk aktivitet.<sup>51</sup>

### Lokale effekter

I nogle tilfælde har Kommissionen, anset støtte der udelukkende har lokal karakter for ikke at påvirke konkurrencen og samhandlen mellem medlemsstaterne og dermed ikke omfattet af statsstøttereglerne.<sup>52</sup> Se nærmere om denne praksis i afsnit 2.4.

Ifølge Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet, kan principperne fra denne praksis også anvendes på offentlig finansiering af lokal infrastruktur – selvom det udgør økonomisk aktivitet. Det er tilfældet, hvis der er tale om en infrastruktur, der udelukkende anvendes af et lokalt opland og hvor det kan påvises, at det er usandsynligt, at der foretages grænseoverskridende investeringer i forbindelse med infrastrukturen.

Ifølge Kommissionen er det dog nødvendigt i et vist omfang at kunne dokumentere, at påvirkningen af konkurrencen og samhandlen mellem medlemsstater ikke vil være mærkbar. Ifølge Kommissionens meddelelse kan en sådan dokumentation fx være i form af data, der viser, at infrastrukturen kun i begrænset omfang anvendes af brugere uden for den pågældende medlemsstat, og at grænseoverskridende investeringer på markedet ville være usandsynlige.<sup>53</sup>

Et eksempel fra Kommissionens praksis omkring lokale virkninger er en sag fra 2015 vedrørende investeringsstøtte til Lauwersoog port i Holland.<sup>54</sup> Her blev der bl.a. ydet offentlig støtte til en forlængelse af kajen i en privat drevet fiskerihavn. Havnen blev primært brugt af små fiskerfartøjer, på grund af den geografiske placering nær lokale fiskeområder. Investeringen ville ikke føre til en betydelig stigning i havnens kapacitet, herunder ville der fortsat ikke kunne lægge større skibe til i havnen. Kommissionen fandt, at den offentlige investering i fiskerihavnen udelukkende var rettet mod et lokalt marked. Støtten ville ikke have nogen

---

<sup>51</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 207.

<sup>52</sup> SA.37432 Hradec Králové public hospitals (Czech Republic), SA.37904 Medical centre in Durmersheim (Germany), SA.33149 Städtische Projektgesellschaft "Wirtschaftsbüro Gaarden - Kiel" (Germany), SA.38035 Landgrafen-Klinik (Germany), SA.39403 Investment aid for Lauwersoog port (The Netherlands), SA. 37963 Glenmore Lodge (United Kingdom), SA.38208 Member-owned golf clubs (United Kingdom)

<sup>53</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 210.

<sup>54</sup> SA.39403

væsentlig indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne i den forstand, at det ikke ville give incitament til fiskere fra andre medlemsstater til at bruge havnen i Lauwersoog.

Et andet eksempel fra Kommissionens praksis er en sag fra 2016, der vedrørte en tysk havn i byen Wyk, på den tyske ø Föhr. Sagen omhandlede støtte til renovering og modernisering af øens lokale havn. Kommissionen fandt, at den offentlige investering ikke ville have nogen indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, fordi havnen næsten udelukkende blev brugt til at forbinde øens knapt 8.000 beboere til det tyske fastland, havnen vurderes ikke at være attraktiv for international skibsfart, og der var ingen lokal konkurrence til havnen.<sup>55</sup>

## **2.2 EUF-Traktatens statsstøttebegreb, artikel 107**

Som nævnt fremgår det af artikel 107, stk. 1, at 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, er uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

Bestemmelsen indeholder således flere betingelser for, at et initiativ er omfattet af statsstøttebegrebet. Nedenfor vil betingelserne blive gennemgået og opdelt således:

### **Kriterier for at der er tale om statsstøtte**

**Er der tale om statsmidler? (Afsnit 2.3)**

**Er der tildelt en fordel? (Afsnit 2.4)**

**Er ordningen selektiv? (Afsnit 2.5)**

**Fordrejer eller truer ordningen med at fordreje konkurrencevilkårene? (Afsnit 2.6)**

**Er der samhandelspåvirkning? (Afsnit 2.7)**

Betingelserne er kumulative og skal derfor alle være opfyldt, før der er tale om statsstøtte i artikel 107's forstand.

### **Artikel 107 EUF – Kommissionens og EU-Domstolens praksis**

Artikel 107 EUF giver ikke nogen nærmere definition af statsstøtte, men EU-Domstolen har anlagt en bred definition af begrebet. Hensigten med tildelingen af støtte er ikke afgørende for afgrænsningen af anvendelsesområdet for artikel 107 EUF, ligesom det er virkningen og ikke formen,

---

<sup>55</sup> SA. 44.692

der er afgørende for vurderingen af, om en foranstaltning udgør støtte.<sup>56</sup> Af danske erfaringer kan nævnes Kommissionens sag om Sparbank Nord's overtagelse af Himmerlandsbanken. Da Regeringen forhandlede med Sparbank Nord om overtagelsen, blev banken fejlagtigt indrømmet et stort fradrag. Der blev efterfølgende indgivet en klage til Kommissionen, som udtalte, at det var lige meget, om fordelene var opstået uden hensigt og på baggrund af en fejl fra statens side. Virkningen var nemlig, at Sparbank Nord fik en fordel, som den ikke var berettiget til. Fordelen udgjorde dog ikke statsstøtte efter artikel 107 i TEUF], da der ikke var samhandedspåvirkning.

Artikel 107 har ikke direkte virkning. Private parter kan således ikke påberåbe sig artiklen i et forsøg på at anfægte en støtteordning. Private må i stedet henholde sig til artikel 108<sup>57</sup>, hvis de vil klage til Kommissionen over ulovlige støtteordninger. Endvidere kan man, såfremt man er direkte berørt af en kommissionsafgørelse, anfægte gyldigheden af afgørelsen ved Unionens domstole.

I de følgende afsnit gennemgås de fem kriterier i artikel 107, stk. 1. Gennemgangen af artikel 107, stk. 1 skal ikke ses som en udtømmende definition af statsstøtte men alene som en vejledning i, hvad der kan udgøre statsstøtte.

### 2.3 Er der tale om statsmidler?

Den første betingelse, der skal være opfyldt for, at der er tale om statsstøtte, er betingelsen om, at støtten skal ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler.

Støtte behøver ikke nødvendigvis at komme direkte fra statens budget for at være omfattet af statsstøttebegrebet, og staten fortolkes i denne sammenhæng bredt og omfatter både lokale, centrale og regionale myndigheder. Endvidere er organer, der er udpeget af staten, eller som administreres af staten, også omfattet af statsbegrebet. Det betyder, at organer – også private – der er udpeget af staten, eller over hvilke staten har kontrolbeføjelser eller anden afgørende indflydelse, og som administrerer offentlige fonde eller midler, også vil være omfattet af statsbegrebet. Organer, der administrerer private midler, kan også være omfattet. Det vil de typisk være, hvis det offentlige har en kontrolbeføjelse over for organet.

<sup>56</sup> ”Artikel 87 EF [nu artikel 107 EUF] sonderer således ikke under hensyn til grundene til eller hensigten med de omhandlede interventioner men definerer dem i kraft af deres virkninger” jf. sag 173/73, *Italien mod Kommissionen*, Saml. 1974, s. 709, præmis 27.

<sup>57</sup> Se kapitel 7 for en gennemgang af artikel 108 EUF.

Eksempelvis skal offentlige virksomheders midler også anses som statsmidler, da staten kan træffe bestemmelse om anvendelsen af midlerne.<sup>58</sup>

Kommissionen har defineret en række forskellige foranstaltninger som statsstøtte. Disse omfatter bl.a. *direkte pengetilskud, skattefritagelser og skattebegunstigelser, fordelagtige renter, statsgarantier, erhvervelser af jord og bygninger på fordelagtige vilkår, sikkerhed mod tab, fortrinsstilling ved tildeling af udbudsopgaver og afståelse fra opkrævning af afgifter*. Listen er naturligvis ikke udtømmende men tjener til illustration af forskellige tiltag, der betragtes som statsstøtte.

Der vil også være tale om statsmidler i situationer, hvor de offentlige myndigheder giver afkald på indtægter, som myndighederne ellers ville have oppebåret. Eksempelvis ved at tildele omsættelige emissionsretigheder til virksomheder uden vederlag, som det var tilfældet i den Hollandske ”Nox-sag”.<sup>59</sup>

Det lader imidlertid til, at EU-Domstolen har trukket en grænse for, hvornår der er tale om statslig intervention.

### **EU-Domstolens udtalelse om definitionen af statsmidler – PreussenElektra**

I PreussenElektra-sagen<sup>60</sup> var der tale om en ordning, hvorved private virksomheder ved lov blev tilpligtet at købe miljørigtig energi til en pris over markedsprisen af en privat producent af miljørigtig energi. Producenten opnåede herved støtte til sin produktion, men Domstolen slog fast, at ordningen ikke var i strid med artikel 87 [nu artikel 107 TEUF]. Domstolen fandt, at den forpligtelse, virksomhederne havde til at købe den pågældende elektricitet til fastsatte mindstepriser, ikke udgjorde nogen direkte eller indirekte overførsel af statsmidler til producenterne af elektricitet fra vedvarende energikilder. Det er vigtigt at bemærke, at pengene ikke på noget tidspunkt var i statens varetægt men blev givet fra en privat til en anden privat i henhold til en lov. Gives ”støtten” således via fastsættelse af minimumspriser, der alene er en byrde for forbrugeren, er der ikke tale om statsstøtte i artikel 107’s forstand.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Se eksempelvis Domstolens dom af 16. maj 2002 Frankrig mod Kommissionen (Stardust), C-482/99, EU:C:2002:294.

<sup>59</sup> Domstolens dom af 8. september 2011, C-279/08 P, Kommissionens mod Nederlandene. Se også Domstolens præjudicielle afgørelse af 15. januar 2015, C-518/13 i sagen vedrørende London-taxis.

<sup>60</sup> Sag C-379/98, *PreussenElektra AG v. Schleswig AG*, Saml. 2001 I, s. 2099.

<sup>61</sup> Se endvidere sag 82/77, *Van Tiggele*, Saml. 1978, s. 25, præmis 24 og 25.

### 2.3.1 Støtten skal kunne tilregnes staten

At en offentlig virksomhed er oprettet i form af et privatretligt selskab udelukker ikke, at en støtteforanstaltning, der iværksættes af et sådant selskab, kan tilregnes staten. Det er i den forbindelse af betydning, om virksomheden er undergivet kontrol af staten, og om der som følge heraf i praksis består en reel mulighed for at udøve en dominerende indflydelse.<sup>62</sup>

### EU-Domstolens indsnævring af begrebet statsmidler

Efter PreussenElektra-dommen herskede der nogen tvivl om, hvor meget staten skal være involveret i en sag, før der er tale om statsmidler. Efter Domstolens afgørelse i Stardust-sagen<sup>63</sup> valgte Domstolen at indsnævre forståelsen af begrebet statsmidler således, at det ikke længere er tilstrækkeligt, at en støtteforanstaltning er iværksat af en offentlig virksomhed, men støtten skal også kunne tilregnes staten.

Vurderingen af, om støtten ”kan tilregnes” staten, skal tage udgangspunkt i følgende<sup>64</sup>:

- Hvorvidt den pågældende offentlige virksomhed kan træffe den relevante beslutning uden at tage hensyn til krav fra offentlige myndigheder.
- Hvorvidt den offentlige virksomhed er integreret i den offentlige forvaltning.
- Karakteren af den offentlige virksomheds aktiviteter og om disse udøves på markedet under normale konkurrencevilkår med deltagelse af private erhvervsdrivende.
- Udstrækningen af de offentlige myndigheders kontrol med administrationen af organet/virksomheden.<sup>65</sup>
- Organets/virksomhedens juridiske setup (det at en offentlig virksomhed er oprettet som privat selskab, udelukker ikke i sig selv tilregnelserne til staten, jf. ovenfor.)
- Omstændigheder i øvrigt, der giver en indikation af måden, hvorpå det offentlige er involveret i organets/virksomhedens aktiviteter.

<sup>62</sup> *Ibid* præmis 57.

<sup>63</sup> Sag C-482/99, *Stardust*, Saml. 2002 s. I-4397.

<sup>64</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 43.

<sup>65</sup> Herunder enhver anden omstændighed, som i det konkrete tilfælde indikerer, at de offentlige myndigheder er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning. Følgende forhold vedr. foranstaltningen tages i betragtning: rækkevidde, indhold eller de hermed forbundne betingelser, virksomhedens juridiske status – det være sig om den henhører under den offentlige ret eller privatrettens regler for selskaber, *ibid* præmis 55 og 56.

### 2.3.2 Statsmidler – opsummering

På baggrund af ovenstående kan følgende test bruges til at afgøre, om et initiativ involverer statsmidler:

1. Først skal det vurderes, om midlerne kommer direkte eller indirekte fra staten samt i hvilken udstrækning staten efter tildelingen har beføjelser og kontrol ift. anvendelse<sup>66</sup>. Hvis svaret er ja:
2. Foranstaltningen kan tilregnes staten i henhold til Domstolens afgørelse i Stardust-sagen.

### 2.4 Er der tildelt en fordel?

Det er ikke kun økonomiske fordele i form af kapitaltilskud eller andre direkte tilskud til en virksomhed, der kan betragtes som statsstøtte. Også i tilfælde, hvor virksomheder fritages for afgifter eller indrømmes selektive skattelettelser, kan disse foranstaltninger betragtes som fordele. I det hele taget betragtes alle de fordele, der indrømmes en virksomhed, som virksomheden ikke ville have kunnet opnå på normale forretningsmæssige vilkår, som fordele i artikel 107, stk. 1's forstand.<sup>67</sup>

#### Indirekte fordel

Dette gælder også indirekte fordele, hvor statsmidler f.eks. i form af tilskud eller skattelettelser tildeles en forbruger, patient eller anden fysisk eller juridisk person, og dette har effekt af en afledt fordel for en virksomhed. Støtte ydet af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form er således forbudt i henhold til TEUF artikel 107 uden, at der sondres mellem de tilfælde, hvor fordelene ved støtten ydes på en direkte eller indirekte måde.<sup>68</sup> Det relevante for vurderingen er dermed, om staten letter en økonomisk byrde, som virksomheden normalt selv skulle bære.

De italienske myndigheder på Sicilien fastsatte i en regionallov en støtteordning til fordel for turistoperatører og til italienske og udenlandske rejsebureauer for at mindske turisternes transportomkostninger til Sicilien. Selvom forbrugerne fik en direkte fordel af besparelser i rejseomkostnin-

<sup>66</sup> En udpræget misforståelse er, at hvis staten ikke ejer midlerne, er det ikke statsstøtte. Det er således ikke nødvendigvis kongruens mellem statens ejerskab og kontrol.

<sup>67</sup> Henrik Mørch og Lena Sandberg, *Forbuddet mod statsstøtte i EF-Traktatens artikel 92, stk. 1*, U.1995B.301 s. 301. Når Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet foreligger forventeligt ultimo 2015, opdateres nærværende tekst. Se udkastet til meddelelsen her: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014\\_state\\_aid\\_notion/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/index_en.html)

<sup>68</sup> Rettens dom af 4.3.2009, sag T-424/05 *Italien mod Kommissionen* præmis 108 og Sag T-177/07 *Mediaset SpA* præmis 75 og 76.



ger, fandt Kommissionen, at dette havde en indirekte effekt på og fordel for rejseoperatører i form af øget efterspørgsel.<sup>69</sup>

#### 2.4.1. Det markedsøkonomiske aktørprincip

Det markedsøkonomiske aktørprincip – eller det markedsøkonomisk investorprincip – betyder, at der ikke er tale om statsstøtte, hvis medlemsstaten handler som en normal markedsinvestor. Handler medlemsstaten som en privat aktør, der handler med profit for øje, opnår den virksomhed, som staten investerer i, ikke en fordel. I sin meddelelse om statsstøttebegrebet anvender Kommissionen flere varianter af det samme begreb. Alt efter hvilken type transaktion, der er tale om, er det sammenligningsgrundlag der skal anvendes for at afgøre om der er tale om en fordel, hvorvidt staten har handlet som en almindelig markedsøkonomisk investor, kreditor eller sælger ville have gjort i samme situation, på samme tidspunkt.<sup>70</sup>

Det kan afklares, om staten har handlet eller handler som en privat markedsinvestor, ved at undersøge, om private virksomheder også har investeret i den pågældende virksomhed på lignende vilkår. Det kan også påvises, at markedsinvestorprincippet er opfyldt, hvis staten beregner sig et normalt udbytte eller en rente, der svarer til markedsrenten. Den faktiske rente må i så fald udregnes i hvert enkelt tilfælde og sammenlignes med den aktuelle markedsrente for en lignende finansiering. Det skal bemærkes, at Kommissionen årligt fastsætter en referencerente, der afspejler den gældende gennemsnitlige rentesats i de forskellige medlemsstater for mellem- og langfristede lån (5-10 år) med normal sikkerhed.<sup>71</sup> Denne referencerente anvendes som et benchmark ved vurdering af, om markedsinvestorprincippet er overholdt i en konkret sag. Man skal imidlertid være opmærksom på, at alle forhold i en konkret sag indgår i EU-Domstolens og Kommissionens vurdering af, om staten har handlet som en normal markedsinvestor.

Et eksempel på overvejelser om overholdelse af det markedsøkonomiske investorprincip er sagen om re-kapitalisering af tv-stationen TV2. I sagen påberåbte Danmark sig det markedsøkonomiske investorprincip, men fik ikke medhold af Kommissionen i afgørelsen af 6. oktober 2004.<sup>72</sup> Kom-

<sup>69</sup> Kommissionens beslutning af 3. juni 1998 om regionen Siciliens lov nr. 25/93 om særforanstaltninger med henblik på beskæftigelse i erhvervslivet på Sicilien (artikel 51, 114, 117 og 119) (*meddelt under nummer K(1998) 1713*) (1999/99/EF). Se i øvrigt appeldom, C-403/10 P

<sup>70</sup> Se fx dom af 15. september 2016, T-386/14, FIH Holding A/S og FIH Erhvervsbank A/S mod Europa-Kommissionen, hvor Retten fastslog, at Kommissionen havde anvendt den forkerte test.

<sup>71</sup> Jf. EFT C 273 af 09/09/1997.

<sup>72</sup> Fra nyere praksis er SAS-sagerne eksempler på, at det markedsøkonomiske investeringsprincip har været overholdt. Se i øvrigt sag SA.35668.

missionen konkluderede, at det ikke kunne udelukkes, at den påtænkte re-kapitalisering indeholdt statsstøtte på baggrund af den planlagte privatisering og tilbagesøgning af den tidligere ydede støtte. Dette på trods af, at Kommissionen gav udtryk for, at: *"I lyset af oplysningerne fra de danske myndigheder ser det således ud til, at kapitalindsprøjtningen og konverteringen af gæld til egenkapital vil kunne give de danske myndigheder en rimelig forrentning i form af udbytte og kapitaltilvækst, der kan sammenlignes med de krav, der stilles af en almindelig investor, hvis handlemåde er dikteret ud fra selskabets langsigtede rentabilitetsudsigter."*<sup>73</sup>

Når Kommissionen alligevel konkluderede, at re-kapitaliseringen kunne indeholde statsstøtte, var det fordi, forudsætningen for Danmarks analyse af overholdelsen af markedsinvestorprincippet var baseret på en mere langsigtet investering i TV2. Kommissionen mente ikke, at denne forudsætning var gyldig, da de danske myndigheder havde tilkendegivet, at de agtede at privatisere selskabet i nær fremtid.

Kommissionen konkluderede dog, at samlet set var ethvert statsstøtteelement foreneligt med det indre marked i henhold til TEUFs artikel 86, stk. 2 [nu EUF-Traktatens artikel 106, stk. 2].

Danmark appellerede afgørelsen til Retten i Første Instans, som i sin dom fastslog, at Kommissionen ikke havde ført tilstrækkelig grundigt bevis for, at det markedsøkonomiske investorprincip ikke var opfyldt.<sup>74</sup> Retten annullerede på den baggrund Kommissionens beslutning.<sup>75</sup> <sup>76</sup> Dommen stiller krav om, at Kommissionen skal føre bevis for, at det markedsøkonomiske investorprincip ikke er opfyldt, før den afviser medlemsstatens påstand herom – se i den forbindelse også sag T-156/04 i boksen nedenfor, om anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip på skatteforanstaltninger.

### **EU-Domstolen om det markedsøkonomiske investorprincip**

#### **Frankrig mod Kommissionen, C-482/99 (Stardust Marine-sagen)**

Domstolen har i Stardust-sagen<sup>77</sup> udtalt, at "[...] *det fremgår af princippet om ligebehandling af offentlige og private virksomheder, at den kapital, som staten direkte eller indirekte indskyder i en virksomhed på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår, ikke kan anses for statsstøtte [...]. Der skal derfor, som det ligeledes fremgår af Domstolens faste praksis, foretages en vurdering af, om en privat investor af en størrelse, der kan sam-*

<sup>73</sup> C (2004) 3632 fin, statsstøttesag nr. N 313/2004.

<sup>74</sup> Sag T-309/04 TV 2/Danmark A/S og andre mod Kommissionen.

<sup>75</sup> Sagen er dermed hjemvist til fornyet behandling i Kommissionen.

<sup>76</sup> KOM har truffet ny afgørelse i TV2-sagen, som også er indbragt for domstolen, se Kommissionssag SA.12417 med henvisning til T-674/11 og T-125/12.

<sup>77</sup> Sag C-482/99 Stardust, Frankrig mod Kommissionen Saml. 2002 s. I-4397.

*menlignes med organer, som forestår forvaltningen af den offentlige sektor, under tilsvarende omstændigheder kunne tænkes at ville have indskudt en kapital af den omhandlede størrelse[...], navnlig under hensyn til de oplysninger, som var tilgængelige, og den forventede udvikling på datoen for kapitalindskuddet.”<sup>78</sup>*

Med hensyn til vurderingen af en medlemsstats investeringer udtalte Domstolen, at ”[d]er [skal] ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår, og af, om statens handlemåde er økonomisk rationel, [...] foretages en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da de finansielle støtteforanstaltninger blev truffet, [således] at der ikke må tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig siden hen.”<sup>79</sup>

Kommissionen synes i nyere praksis at pålægge medlemsstaterne en skærpet forpligtelse til enten at kontrollere, om det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt, eller i det mindste overveje, hvorvidt testen ville kunne anvendes i den pågældende sag. I den forbindelse skal medlemsstaten se bort fra foranstaltningens udsteder og dens form og i stedet kigge på de reelle økonomiske virkninger af foranstaltningen og det økonomiske rationale, der ligger bag denne. Nedenstående retspraksis belyser dette nærmere.

#### Ryanair Ltd mod Europa-Kommissionen T-196/04 (Charleroi-sagen)

I denne sag fandt Retten, at Kommissionen ikke skulle have vurderet regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport (BSCA), et offentligt firma kontrolleret af Vallonien, som separate enheder ved anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip. Retten bemærkede, at når det markedsøkonomiske investorprincip anvendes, bør den kommercielle transaktion betragtes i sin helhed for at afgøre, hvorvidt parterne handlede som rationelle aktører.

I sagen havde Kommissionen i sin afgørelse fastslået, at Vallonien havde handlet uden for rammerne af sine offentligretlige beføjelser ved at opkræve reducerede lufthavnsafgifter fra Ryanair og yde en garanteret godtgørelse, hvorved Ryanair havde opnået en økonomisk fordel, som ikke kunne opnås under normale markedsforhold. Domstolen citerede i den forbindelse *Aéroports de Paris mod Kommissionen*<sup>80</sup>, som fastslog, at fastsættelsen af landingsafgifter og ydelse af en ledsagende godtgørelse skal anses for en aktivitet forbundet med driften af lufthavnsinfrastruktur,

<sup>78</sup> Sag C-482/99 *Stardust, Frankrig mod Kommissionen*, Saml. 2002 I s. 4397, præmis 69 og 70.

<sup>79</sup> Ibid. præmis 71.

<sup>80</sup> Sag T-128/98 *Aéroports de Paris mod Kommissionen* [2000] ECR II-03929.

som er økonomisk aktivitet.

Kommissionen havde afvist, at det markedsøkonomiske investorprincip var gældende for Vallonien, eftersom fastsættelsen af landingsafgifter faldt inden for Valloniens lovgivnings- og reguleringsmæssige kompetence og en sådan handling derfor ikke ville kunne anses for ”økonomisk virksomhed”.

Domstolen godtog imidlertid ikke dette argument og udtalte, at den økonomiske karakter af en aktivitet ikke ændrer sig, blot fordi det udføres af en offentlig myndighed med regeludstedende beføjelser. Kommissionen skulle derfor have anvendt det markedsøkonomiske investorprincip i sagen.

Dommen bekræfter Aéroports de Paris-dommen: at anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip ikke afhænger af status af det organ, der yder de midler, hvormed organet udmønter foranstaltningen, men af karakteren af statens aktiviteter, når den vedtager foranstaltningen.

#### Électricité de France (EDF) mod Europa-Kommissionen, T-156/04<sup>81</sup>

I denne sag slog Retten fast, at Kommissionen er forpligtet til at undersøge, hvorvidt en økonomisk foranstaltning, uanset foranstaltningens *form*, opfylder det markedsøkonomiske investorprincip.

Sagen omhandlede bl.a., hvorvidt en konkret skattefritagelse meddelt ved lov til en offentlig forsyningsvirksomhed, hvor den franske stat var eneaktionær, skulle vurderes i henhold til det markedsøkonomiske investorprincip.

Retten udtalte, at ”[d]et må på baggrund af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde fastslås, om det offentlige indskud eller indgreb i den støttemodtagende virksomheds kapital har et økonomisk formål, som en privat investor også kunne have forfulgt, og om staten således har foretaget det i sin egenskab af erhvervsdrivende på samme måde som en privat erhvervsdrivende, eller om det derimod er begrundet i et offentligt formål og må betragtes som en form for indgreb, staten har foretaget i sin egenskab af offentlig myndighed.”<sup>82</sup>

Retten udtalte endvidere med hensyn til den konkrete skattefritagelse, at dette indgreb i virksomhedens økonomi efter sin art havde karakter af en kapitalforhøjelse, som også kunne være gennemført af en privat investor, hvorfor det ikke på forhånd kunne udelukkes, at medlemsstatens hensigt kunne sammenlignes med den, en privat investor kunne have.

Dommen blev stadfæstet d. 5. juni 2012, hvor Domstolen udtalte, at

<sup>81</sup> Sag T-156/04 *Électricité de France (EDF) mod Kommissionen*. Dommen afsagt 15. dec. 2009. Se afgørelse C-124/10P efter anke.

<sup>82</sup> Sag T-156/04 *Électricité de France (EDF) mod Kommissionen*, præmis 233.

spørgsmålet om hvorvidt virksomhedens økonomiske situation er gunstige ikke afhænger af statsstøttens form, men af det beløb, som virksomheden får. Derfor skulle Kommissionen have set på de reelle økonomiske virkninger af skattefritagelsen i stedet for blot på forhånd at afvise, at fritagelsen var markedsøkonomisk begrundet.

Holland mod Europa-Kommissionen T-29/10 og ING Groep NV mod Europa-Kommissionen T-33/10<sup>83</sup>

I denne sag fastslog Retten, at Kommissionen har en forpligtelse til at foretage en vurdering af den forventede udvikling i markedsforholdene, altså konjunkturfølsomhed - under hensyntagen til det markedsøkonomiske investorprincip.

Sagen omhandlede ING Groep NV, en finansiel institution, som fra efteråret 2008 modtog flere store redningsforanstaltninger, herunder et kapitalindskud fra Nederlandene på 10 mia. EUR. Efterfølgende ændrede den nederlandske stat og ING Groep NV vilkårene for tilbagebetaling af kapitalindskuddet. Kommissionen mente ikke, at man kunne skelne den oprindelige støtte fra ændringen og afviste således, at det markedsøkonomiske investorprincip kunne anvendes på en yderligere foranstaltning til en støttemodtager, som var under omstrukturering.

Retten fastslog imidlertid, at en vilkårsændring i en statsstøtteforanstaltning kunne være markedsmæssig, og at Kommissionen havde en forpligtelse til at undersøge det økonomiske rationale bag den nederlandske regerings ændring i tilbagebetalingsvilkårene og herved foretage en sammenligning af de oprindelige vilkår med de ændrede vilkår.

Domstolen fastslog dog, at Kommissionen ikke kan begrænse sig til at fastslå, at de ændrede vilkår ud fra deres form udgjorde statsstøtte uden først at undersøge, om de reelt tillagde ING en fordel, og om en privat markedsøkonomisk investor i samme situation ville have accepteret de vilkår. I sådan undersøgelse af en eventuel tildeling af en økonomisk fordel ville bl.a. forudsætte en sammenligning af den oprindelige løbetid og finansieringen med de ændrede vilkår overfor markedsvilkårene. De oprindelige betingelser blev gennemgået af Kommissionen og vurderet at være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

---

<sup>83</sup> Domme er siden anket og stadfæstet, jf. C-224/12P.

### France Télécom mod Europa-Kommissionen C-399/10 P og C-401/10 P

Retten har fastslået, at France Télécom (FT) fik en økonomisk fordel i form af statsmidler i forbindelse med, at den franske regering den 4. december 2002 offentliggjorde, at den havde til hensigt at yde et aktionærlån på 9 mia. EUR. til FT, eftersom statslige foranstaltninger skal vurderes i kraft af deres virkninger. Den franske regerings offentlige annoncering og selve tilbuddet om et aktionærlån skal i den forbindelse statsstøt-teretligt vurderes som ét samlet indgreb.

Retten anså fordelene for ydet ved hjælp af statsmidler, eftersom France Telecom kunne have underskrevet aftalen om aktionærlånet og herved have opnået ret til at få lånet udbetalt. Hertil lægger Retten vægt på, at France Telecom havde udtalt over for sine investorer, at kreditfaciliteten var til rådighed straks, og at kreditvurderingsbureauerne Standard & Poor's havde offentliggjort oplysninger om kreditlinjen.

Aktionærlånet udgjorde således en potentiel byrde for den franske stat, og fordelene må derfor anses for ydet ved hjælp af statsmidler. Det er således ikke et krav, at der er en nær og kongruent forbindelse mellem den fordel, en virksomhed opnår, og forpligtelsen for statens budget. Det er tilstrækkeligt, at der er en konkret risiko for, at en foranstaltning vil kunne belaste statens ressourcer.<sup>84</sup>

I sin meddelelse om statsstøttebegrebet har Kommissionen uddybet, hvad der efter praksis skal til for at fastslå, at det markedsøkonomiske investorprincip er opfyldt.<sup>85</sup> Det skal vurderes forud for iværksættelsen af den pågældende offentlige investering (ex-ante), om princippet er opfyldt. Det betyder, at der skal tages udgangspunkt i de oplysninger om markedet mv., der forelå på det tidspunkt, hvor det blev besluttet at foretage den offentlige investering. Det offentlige skal handle på samme måde som en almindelig, fornuftig virksomhed på markedet ville handle forud for en investering, eksempelvis ved at analysere projektets strategiske og finansielle udsigter og udarbejde en forretningsplan.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Præmis 135-139

<sup>85</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) kapitel 4.2.

<sup>86</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt. 78

Det er således ikke tilstrækkeligt, at det efterfølgende kan konstateres, at der var handlet på markedsvilkår. Hvis en medlemsstat vil komme igennem hos Kommissionen med en argumentation om, at der er handlet i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, er det nødvendigt at kunne dokumentere, at beslutningen om at gennemføre transaktionen blev truffet i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.<sup>87</sup>

I sin meddelelse om statsstøttebegrebet fremgår det at Kommissionen umiddelbart vil anse det markedsøkonomiske investorprincip for at være opfyldt, og transaktionen vil ikke udgøre statsstøtte, hvis:

- Tiltaget iværksættes på lige vilkår (*pari passu*) for offentlige og private, eller
- Der gennemføres et konkurrencepræget, gennemsigtigt, ikke-diskriminerende og ubetinget udbud.

Hvis den offentlige myndighed ikke benytter sig af en af de to ovenstående muligheder, betyder det ikke nødvendigvis, at den offentlige investering ikke finder sted på markedsvilkår. Den offentlige investering kan falde uden for statsstøttereglerne, hvis:

- Det påvises via anden valid metode at der er handlet på markedsvilkår.

### **Pari passu**

Når et tiltag gennemføres på samme vilkår og betingelser for både offentlige og private aktører, med samme element af risiko og afkast for begge parter, vil det normalt være nok til at konstatere, at tiltaget gennemføres på markedsvilkår.

Hvis offentlige og private aktører, der deltager i den samme transaktion, derimod er underlagt forskellige vilkår eller betingelser, vil det normalt tale imod at det offentlige deltager på markedsvilkår.

Vurderingen af om et tiltag gennemføres *pari passu*, skal tage udgangspunkt i følgende kriterier:<sup>88</sup>

<sup>87</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt. 79.

<sup>88</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt. 87.

- Hvorvidt offentlig og privat deltagelse i et initiativ er besluttet og gennemført samtidig, eller om der er en tidsforskel, og der er indtrådt en ændring af den økonomiske situation i mellemtiden.
- Hvorvidt vilkår og betingelser for transaktionen er de samme for de offentlige organer og alle private aktører.
- Hvorvidt den private deltagelse i initiativet har en reel økonomisk betydning og er ikke blot symbolsk eller ubetydelig og
- Hvorvidt de offentlige organer og private aktørers udgangspunkt for deltagelse i initiativet er sammenlignelig, fx om der er risici forbundet med transaktionen i forhold til de involverede virksomheder og om der afholdes samme transaktionsomkostninger mv.

### **Gennemsigtigt, ikke-diskriminerende, ubetinget udbud**

Hvis det offentlige køber eller sælger varer eller tjenesteydelser mv., og dette sker efter en konkurrencepræget, gennemsigtig, ikke-diskriminerende, ubetinget udbudsprocedure i overensstemmelse med principperne i TEUF om offentlige udbud, er der en formodning for, at det er sket i overensstemmelse med det markedsøkonomiske invest princip.<sup>89</sup>

Kommissionen opstiller følgende generelle kriterier, der skal være opfyldt for at et udbud sikrer at transaktionen foregår på markedsvilkår og dermed ikke udgør statsstøtte:<sup>90</sup>

- Udbuddet skal være åbent for alle interesserede og kvalificerede tilbudsgivere.
- Proceduren skal være gennemsigtig, herunder skal alle interesserede tilbudsgivere have adgang til information om udbudsprocessen, udbuddet skal være tilstrækkeligt offentliggjort, det skal annonceres i tilstrækkelig god tid, og der skal formuleres klare udvælgelses- og tildelingskriterier. Hvis det vurderes, at udbuddet kan tiltrække tilbudsgivere i øvrige EU-lande mv., skal udbuddet offentliggøres på en sådan måde, at alle potentielle tilbudsgivere kan blive bekendt med udbuddet.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt. 89.

<sup>90</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt. 90-96.

<sup>91</sup> I henhold til Kommissionens tidligere meddelelse om statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders køb og salg af bygninger (97/C 209/03) er et udbud tilstrækkeligt publiceret, hvis det gentagne gange har været annonceret over en forholdsvis lang periode (to måneder eller længere) i den nationale presse, mæglerpublikationer eller andre relevante publikationer samt udbudt af mæglere med kontakt til et bredt udsnit af potentielle købere, således at det kan komme til alle potentielle køberes kendskab.



- Behandlingen af alle tilbudsgivere skal være ikke-diskriminerende i alle faser af proceduren og kriterierne for udvælgelse af tilbudsgivere og tildeling af kontrakten skal formuleres, så en objektiv sammenligning og vurdering er mulig.
- Udbud der gennemføres i fuld overensstemmelse med udbudsdirektiverne<sup>92</sup> vil normalt anses for at leve op til betingelsen om at transaktionen er foregået på markedsvilkår. Der er dog to undtagelser hertil, som omhandler situationer, hvor det som oftest vil være umuligt at få en reel markedspris:
  - a) Udbud med forhandling (en udbudsprocedure, der giver ordregiver mulighed for at gå i direkte forhandling med en enkelt leverandør), hvor ordregiver ikke på forhånd har offentliggjort en udbudsbekendtgørelse om udbuddet og
  - b) Hvis der kun afgives ét bud ved udbudsproceduren. I denne situation vil der skulle noget mere til for at påvise at det markedsøkonomiske investorprincip er opfyldt. Det kan enten være ved (i) at udbuddet er designet til i tilstrækkeligt omfang at sikre reel og effektiv konkurrence, og det samtidig er klart, at der ikke kun er én operatør på markedet, der realistisk set ville være i stand afgive tilbud, eller (ii) at de offentlige myndigheder foretager yderligere tiltag, der sikrer, at tilbuddet svarer til markedsprisen.

### **Særligt om udbud i forbindelse med offentlige myndigheders køb og salg af aktiver**

Når offentlige myndigheder foretager indkøb af varer eller tjenesteydelser gennem udbud, kan der i særlige tilfælde opstå spørgsmål om, hvorvidt myndigheden i forbindelse med udbuddet tildeler fordele til visse virksomheder.

Kommissionen opstiller følgende særlige kriterier, der skal være opfyldt, for at et udbud vedrørende salg af aktiver, varer eller tjenesteydelser foregår på markedsvilkår og dermed ikke udgør statsstøtte.<sup>93</sup> Kriterierne gælder tilsvarende, når det offentlige lejer eller udlejer aktiver.

- Udbuddet skal være ubetinget, hvilket det vil være, når en potentiel køber frit kan erhverve de pågældende aktiver mv. og anvende dem til egne formål. Det modsatte er tilfældet, hvis salget er betinget af, at køberen påtager sig særlige forpligtelser over for det offentlige eller i

<sup>92</sup> Udbudsdirektivet (2004/18/EF), der gælder for de fleste kontrakter indgået af den offentlige sektor over en vis værdi og Forsyningsvirksomhedsdirektivet (2004/17/EF), der gælder, når forsyningsvirksomheder inden for vand-, energi-, post- og transportsektorerne tildeler kontrakter over en vis værdi.

<sup>93</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt. 94-96.

offentlighedens interesse, som en privat sælger ikke ville have pålagt køberen. Der kan dog pålægges restriktioner for at forhindre offentlige gener fx af miljømæssige årsager eller for at forhindre rent spekulative bud. By- og regionalplanmæssige restriktioner, som pålægges ejeren i henhold til national ret vedrørende anvendelsen af fx jord og bygninger, har ingen betydning for spørgsmålet, om et tilbud er ubetinget.<sup>94</sup>

- Ved offentligt *salg* af aktiver mv. bør det eneste relevante kriterium for valg af køberen være den højeste pris, under hensyntagen til de nødvendige bestemmelser i kontrakten.
- Ved offentligt *køb* af aktiver mv. bør de særlige kriterier, der opstilles til tilbuddet være ikke-diskriminerende og hænge tæt og objektivt sammen med aftalens indhold og formål. Kriterierne skal udformes på en måde, så det økonomisk mest fordelagtige tilbud, matcher markedsværdien. I praksis indebærer det et udbud, som lægger betydeligt vægt på pris som tildelingskriterium.

Når der er foretaget udbud, er statsstøtte principielt udelukket. Det følger bl.a. af Domstolens praksis i Land Burgenland-sagen,<sup>95</sup> hvor Domstolen fastslog, at en offentlig myndigheds salg af en virksomhed gennem et lovformeligt udbud, medførte en formodning for, at markedsprisen svarede til det højeste (bindende og troværdige) bud, uden at det herefter ville være nødvendigt at benytte andre vurderingsmetoder, såsom en uafhængig ekspertundersøgelse.

Ovennævnte principper finder også anvendelse i de situationer, hvor det offentlige fx sælger jord eller bygninger. Kommissionen fastlagde i en tidligere meddelelse, hvordan offentlige myndigheders salg af jord og bygninger<sup>96</sup> kunne tilrettelægges foreneligt med statsstøtteregele. Denne meddelelse er nu erstattet af Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet fra 2016.

Ved salg efter udbud er det sagen uvedkommende, om der eksisterer en anden vurdering af jorden og bygningerne før tilbudsgivningen, for eksempel som bogført værdi.

<sup>94</sup> Dette fremgår af Kommissionens tidligere meddelelse om statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger, pkt. 1c.

<sup>95</sup> Domstolens dom af 24. oktober 2013 forenede sager C-214/12 P, C-215/12 P og C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, præmis 94 og 95.

<sup>96</sup> Meddelelse fra Kommissionen om statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger, 97/C 209/03. De to overordnede principper i den tidligere meddelelse var, at salg af jord og bygninger ikke udgør statsstøtte, hvis salget foretages enten (1) ved et tilstrækkeligt publiceret, offentligt og betingelsesløst udbud, der kan sammenlignes med en auktion, hvor det højeste eller eneste tilbud accepteres, da dette pr. definition er et salg til markedsværdien, eller (2) efter udførelse af en vurdering ved en uafhængig sagkyndig.

Salg af jord og bygninger, som i kraft af deres store værdi eller andre egenskaber kunne tiltrække investorer med aktiviteter på europæisk eller internationalt plan, bør annonceres i jævnlige udkommende internationale publikationer. Kendskabet til sådanne udbud bør også udbredes via mæglere, som henvender sig til klienter på europæisk eller internationalt plan.

I forbindelse med det offentlige udbud af udviklingsopgaver og samarbejdsaftaler er det vigtigt at sikre løbende, at der ikke sker en overdragelse af aktiver mod ingen eller kun delvis betaling. I sådanne tilfælde bør parterne forud for igangsættelsen af opgaven tage stilling til hvilke værdier, der vil blive overført i forbindelse med opgaven. Hvis det viser sig, at den faktiske værdi af transaktionen overstiger den aftalte værdi, skal den private part betale en kompensation, der udgør forskellen mellem den aftalte og den faktiske værdi.

Der kan eventuelt også foretages en efterregulering af ydelserne, når opgaven er afsluttet. Det vil i givet fald ske med afsæt i den indgåede aftale, men med parternes fuldstændige viden om, hvad opgaven har resulteret i, og dermed også bedre mulighed for at vurdere den reelle markedsværdi af ydelserne. Det kan fx være tilfældet ved gennemførelse af et forskningsprojekt, med deltagelse af offentlige institutioner og private virksomheder, hvor der ex-post kan blive behov for at efterregulere, hvordan andele af IPR skal fordeles i forhold til den oprindelige finansiering.

### **Anden metode til påvisning af markedsvilkår**

Hvis en offentlig myndighed anvender princippet om *pari passu* eller udbudsprocedure, der er beskrevet ovenfor, vil det normalt udelukke statsstøtte, fordi transaktionen foregår på markedsvilkår. Hvis den offentlige myndighed imidlertid ikke kan benytte disse to muligheder, fx fordi der ikke foreligger specifikke markedsoplysninger vedr. lignende transaktioner, betyder det ikke nødvendigvis, at transaktionen ikke finder sted på markedsvilkår. I disse situationer kan dokumentationen for at transaktionen sker på markedsvilkår tilvejebringes ved at udføre en vurdering, fx af en eller flere vurderingssagkyndige, før transaktionen gennemføres. Dermed fastlægges en markedsværdi på grundlag af almindeligt accepterede markedsindikatorer og vurderingsstandarder.<sup>97</sup>

Markedsprisen kan fastslås ved, at en transaktion vurderes i lyset af sammenlignelige transaktioner, udført på samme tid, af sammenlignelige pri-

<sup>97</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 101-105.

vate operatører, i sammenlignelige situationer (benchmarking).<sup>98</sup> Benchmarking kan være særligt relevant i forbindelse med vurderingen af, om garantier er ydet på markedsvilkår.

Enhver garanti, der ydes på vilkår som, i lyset af låntagers økonomiske situation, er mere favorable end markedsvilkårene, giver låntager en fordel, der kan indebære statsstøtte. Kommissionen har udviklet en række metoder, der kan hjælpe med at afgøre, om lån og garantier har karakter af støtte.<sup>99</sup> Se Kommissionens meddelelse om referencesatser<sup>100</sup> og meddelelsen om anvendelsen af statsstøttereglerne på garantier.<sup>101</sup> Sidstnævnte såkaldte garantimeddelelse indeholder bl.a. en beskrivelse af de betingelser, der skal være opfyldt, for at garantier ydet til små og mellemstore virksomheder ikke anses for at udgøre statsstøtte.

Et alternativ til at anvende benchmarking som metode til at påvise, at det markedsøkonomiske investorprincip er opfyldt, er almindeligt accepterede standardvurderingsmetoder, baseret på tilgængelige, objektive, verificerbare og pålidelige oplysninger. Kommissionen har beskrevet sådanne metoder nærmere i sin meddelelse om statsstøttebegrebet.<sup>102</sup>

I tilfælde hvor der foretages en vurdering ved en eller flere uafhængige sagkyndige, har Kommissionen, i sin tidligere meddelelse om statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders køb og salg af bygninger<sup>103</sup> (som dog nu er erstattet af Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet) opstillet en række principper for brugen af sagkyndige. Det fremgår således, at den sagkyndige bør være en person med et godt omdømme, som har relevant uddannelse og erfaring. Den sagkyndige skal også være neutral i sin vurdering og må altså ikke være underlagt indflydelse fra offentlige myndigheder.

Af den tidligere meddelelse<sup>104</sup> fremgår det ligeledes, at hvis det efter en rimelig indsats for at sælge jorden og bygningerne til markedsværdien

<sup>98</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 98-100.

<sup>99</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 112.

<sup>100</sup> Kommissionens meddelelse om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten, EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6.

<sup>101</sup> 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.

<sup>102</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 101-107.

<sup>103</sup> 97/C 209/03

<sup>104</sup> Kommissionens meddelelse om statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders køb og salg af bygninger (97/C 209/03) er erstattet af Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01).

står klart, at den af den sagkyndige fastsatte pris ikke kan opnås, kan en afvigelse på op til 5 % fra denne værdi anses for at være i overensstemmelse med markedsvilkårene. Hvis det efter en yderligere rimelig periode står klart, at jorden og bygningerne ikke kan sælges til den af den vurderingssagkyndige fastsatte værdi minus de 5 %, kan der foretages en ny vurdering, som tager hensyn til de indhøstede erfaringer og de indkomne tilbud.

Den 'rimelige indsats' og den 'rimelige periode', som Kommissionen nævner i sin meddelelse, beskrives ikke nærmere. Det er således ikke klart angivet, hvad der kræves for, at en prisnedsættelse og ny vurdering kan tillades. Kravene til denne rimelighed vil formentlig variere fra sag til sag.

Der kan ved salget pålægges særlige forpligtelser, som er i offentlighedens interesse, og som er knyttet til jorden og bygningerne og ikke til køberen eller hans økonomiske aktiviteter, forudsat at enhver potentiel køber skal og principielt er i stand til at opfylde dem, uanset hvilken virksomhed han driver, og om han driver nogen form for virksomhed. Den økonomiske ulempe, som følger af sådanne forpligtelser, bør vurderes særskilt af uafhængige vurderingssagkyndige og kan eventuelt modregnes i købsprisen. Forpligtelser, som det i det mindste delvis vil være i køberens egen interesse at opfylde, bør vurderes under hensyntagen til dette forhold.

De økonomiske byrder vedrørende forpligtelser, som påhviler alle grundejere i henhold til almindelige retsfor skrifter, må ikke fratrækkes købsprisen (det gælder fx en grundejers samfundsmæssige pligt til pasning og vedligeholdelse af jorden og bygningerne eller betaling af skatter eller lignende afgifter).

#### **2.4.2. Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse**

Det følger af artikel 14 TFEU, at medlemsstaterne under overholdelse af traktaterne har kompetence til at levere, udlægge og finansiere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

Medlemsstaterne har vide beføjelser til at definere tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (services of general economic interest). I sektorer, hvor definitionen af SGEI er påvirket eller på anden måde hæmmet af EU-lovgivningen (f.eks. sektorspecifikke direktiver), er medlemsstaternes kompetence til selv at definere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse imidlertid begrænset af Kommissionens beføjelser til, under domstolens kontrol, at verificere, at der ikke er foretaget et

åbenbart urigtigt skøn i dens udøvelse.<sup>105</sup>

Ved udøvelsen af dette skøn skal medlemsstaten tage i betragtning, at hvis der allerede eksisterer aktiviteter på markedet, eller sådanne kan udbydes på tilfredsstillende vis, herunder hvad angår pris, objektive kvalitetskrav, kontinuitet og adgang til tjenesten af virksomheder, der driver forretning på normale markedsvilkår, vil sammenlignelige tjenester ikke nødvendigvis udgøre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.<sup>106</sup>

Som eksempel kan nævnes områder, hvor private investorer allerede har investeret i bredbåndsinfrastruktur (eller er ved yderligere at udvide deres infrastruktur) og allerede leverer konkurrencedygtige bredbåndstjenester med passende dækning. I dette tilfælde vil etablering af parallel bredbåndsinfrastruktur ikke kunne betragtes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

Det skal hertil bemærkes, at Retten i TV2-sagen afviste argumentet om, at TV2s programflade allerede var udbudt tilstrækkeligt på markedet, og at Kommissionen burde have gennemført en sammenlignende undersøgelse af henholdsvis TV2 og de kommercielle kanalers programflader. Retten mente således, at en sådan sammenligningsøvelse reelt ville have den virkning, at medlemsstaterne blev frataget deres kompetence til frit at definere public service-opgaver.<sup>107</sup>

Begrebet tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse omfatter dels de tilfælde, hvor en virksomhed tildeles eksklusive eller særlige rettigheder mod pligten til at udføre visse opgaver af almindelig eller offentlig interesse, dels de øvrige situationer, hvor en erhvervsdrivende eller flere eller alle de erhvervsdrivende, der er aktive på det samme marked, som følge af lov eller en anden bindende retsakt, er undergivet forpligtelsen til at levere en tjenesteydelse til enhver bruger, der anmoder herom.<sup>108 109 110 111</sup>

<sup>105</sup> Domstolen i Første instans, dom af 15. juni 2005, sag T-17/02, *Fred Olsen*, Sml. s. 2031 II, præmis 216, dom af 12. februar 2008, T-289/03 *BUPA*, præmis 164 ff.

<sup>106</sup> Sag C-205/99 *Analir*, Sml. 2001 I, s. 1271, præmis 71.

<sup>107</sup> Sag T-309, 317, 329, 336/04, *TV2* [2008] ECR II-2935, præmis 122-123.

<sup>108</sup> Jf. sag T-289/03, *BUPA*, præmis 178, 189 og 190. Fx kan DSB eller et regionalt busselskab almindeligvis ikke nægte at yde transportservice for brugere der har købt billet eller ønske at købe billet til en rejse.

<sup>109</sup> En SIEG-opgave, som er tildelt inden for rammerne af en offentligretlig koncession, der ikke er eksklusiv, *Almelo-dommen*, præmis 47.

<sup>110</sup> *Dommen* i sagen *Merci Convenzionali Porto di Genova*, præmis 97, præmis 9 og 27, *Almelo-dommen*, præmis 97, præmis 46-50, og *Albany-dommen*, præmis 101, præmis 98 og 104-11.

<sup>111</sup> T-289/03, *BUPA*, præmis 179.

Det er tilstrækkeligt, at medlemsstaten pålægger alle modtagere bestemte krav, og at overholdelsen heraf er undergivet en godkendelses- og kontrolordning, for at de kan kvalificeres som forpligtelser til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

Opgavernes lovpligtige karakter udelukker dog ikke, at der kan overlades et vist spillerum, hvad angår indholdet og fx takstfastsættelsen for de tjenester, der skal ydes. Tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse kan pålægges i de tilfælde, hvor markedet ikke er i stand til at generere det serviceniveau (kvantitativt eller kvalitativt), som staten anser for nødvendigt ud fra almenyttige hensyn, fx på persontransportområdet. Det er derfor et krav, at det ikke allerede er eller ville være kommercielt rentabelt for en privatøkonomisk aktør at udbyde den pågældende service uden kompensation fra det offentlige.

Virksomheder, der både har pligt til at levere tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og som derudover udøver andre kommercielle aktiviteter, skal være opmærksomme på EU's Transparensdirektiv<sup>112</sup>. Direktivet og den implementerende lovgivning<sup>113</sup> pålægger visse virksomheder at føre særskilte regnskaber for henholdsvis deres kommercielle aktiviteter og de aktiviteter, der følger af de pålagte forpligtelser, som et værn mod mulig krydssubsidiering.

Medlemsstaters kompensation til virksomheder, der udfører tjenester af almen økonomisk interesse, blev indtil 22. november 2001 betragtet som statsstøtte. Det betød, at alle ordninger, hvorved staten kompenserede virksomheder for en tjeneste af almen økonomisk interesse, skulle anmeldes i henhold til artikel 88, stk. 3. Dette blev ændret med *Ferringdommen*<sup>114</sup> og igen med *Altmark Trans-dommen*<sup>115</sup>.

### **EU-Domstolens afgørelser i *Ferring-* og *Altmark Trans-sagerne***

*Ferring-sagen* omhandlede en skatteundtagelse, der af EU-Domstolen blev betragtet som en kompensation for udførelsen af tjenester af almen økonomisk interesse, der derfor ikke udgjorde statsstøtte. For at kompensationen ikke skulle betragtes som statsstøtte, var det dog en forudsætning, at kompensationen kun dækkede nettoomkostningerne i forbindelse med udøvelsen af tjenesten. I det tilfælde kompensationen kun udgjorde

<sup>112</sup> Kommissionens direktiv 2006/111/EF.

<sup>113</sup> Bekendtgørelse nr. 590 af 20. juni 2008 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om gennemskuellighed i bestemte virksomheder.

<sup>114</sup> Sag C-53/00, *Ferring*, Saml. 2001 I, s. 9067.

<sup>115</sup> Sag C-280/00, *Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Saml. 2003-I, 7747.

de ekstraomkostninger, som virksomheden havde ved udøvelsen af tjenesteydelsen, blev der således ikke tildelt virksomheden en fordel.

Den 24. juli 2003 afsagde EF-Domstolen dom i Altmark Trans-sagen. Spørgsmålet om, hvorvidt en kompensation for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse udgør en fordel, blev besvaret kort og i tråd med Domstolens afgørelse i Ferring-sagen. Domstolen tilføjede imidlertid, at der i forbindelse med udførelsen af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse og den herved tildelte kompensation, skal tages hensyn til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne. Domstolen definerede imidlertid ikke, hvad en rimelig fortjeneste er, og i mange tilfælde vil grænsen mellem en rimelig kompensation og overkompensation ganske givet være svær at fastsætte. Det gælder også for vurderingen af, om der indrømmes en fordel eller ej. Domstolen udviklede følgende fire kriterier i Altmark Trans-dommen, der som minimum skal være opfyldt for, at der ikke er tale om statsstøtte:

**Er der tale om kompensation for udførelse af opgaver af almen økonomisk interesse?**

1. For det første skal den pågældende virksomhed faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret.
2. For det andet skal de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde.
3. For det tredje må kompensationen ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvist at dække de udgifter, der er forbundet med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.
4. Endelig fastslog Domstolen, at størrelsen af den nødvendige kompensation skal fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med de nødvendige aktiver til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne. Der skal her tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne. Dette gælder dog ikke, såfremt den virksomhed, der overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, udvælges på grundlag af en procedure, som giver mulighed for at udvælge den ansøger, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet – typisk ved et udbud.



### **Hvordan opfyldes Altmark Trans-dommens 4. kriterium?**

Altmark Trans-dommen giver ingen vejledning i, hvilke kriterier, som skal anvendes, når det vurderes, om Altmark Trans-dommens 4. kriterium er opfyldt, og udgangspunktet er derfor, at det gælder for enhver procedure, som lever op til kravene i en konkurrencebaseret udbudsprocedure, jf. Udbudsdirektivet. Udbudsproceduren skal således være åben, gennemsigtig og ikke-diskriminerende.<sup>116</sup> En udvælgelsesprocedure kan dog opfylde kravene i de gældende EU-udbudsregler, men til trods herfor ikke være gennemført på tilstrækkelig tilfredsstillende vis for at opfylde det 4. Altmark-kriterium. Dette er f.eks. ofte tilfældet ved anvendelse af en forhandlet udbudsprocedure, hvis tjenesteydelsen har særlige kendetegn, hvis der allerede findes eksisterende intellektuelle ejendomsrettigheder, hvis infrastrukturen er ejet af én bestemt udbyder, eller hvis der kun er afgivet ét bud.<sup>117</sup> For de fleste tjenesteydelser af almen økonomisk interesse eksisterer der ikke et marked, derfor kan det vise sig vanskeligt at løfte bevisbyrden for, hvordan omkostningsstrukturen i en veldrevet virksomhed vil være på det aktuelle marked.

Kommissionens meddelelse om kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse præciserer, at der ikke nødvendigvis sigtes mod et bud med de ”laveste omkostninger for samfundet”, men rettere det ”mest økonomisk fordelagtige tilbud”.<sup>118</sup> Dette indebærer, at en udbudsprocedure, hvor de tekniske specifikationer og de kvalitative udvælgelseskriterier er defineret på forhånd, og hvori der eventuelt indgår sociale og miljømæssige kriterier, også kan anvendes. Dette forudsætter imidlertid, at udvælgelseskriterierne er relevante for den tjeneste, der skal leveres, og at der gives mulighed for, at det mest økonomisk fordelagtige tilbud kan matche markedsværdien.

Markedsværdien anses for fyldestgørende afspejlet, hvis kompensationen ikke ligger på et højere niveau end de omkostninger, som en veldrevet og tilstrækkeligt udstyret gennemsnitsvirksomhed ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.<sup>119</sup> I

<sup>116</sup> Meddelelse fra kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregele på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (2012/C 8/02) 63-66

<sup>117</sup> Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregele på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (2012/C 8/02).

<sup>118</sup> Meddelelse fra Kommissionen EU-retningslinjer for statsstøtteregelelernes anvendelse i forbindelse med hurtig etablering af bredbåndsnet (2013/C 25/01).

<sup>119</sup> Sag C-280/00 *Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* præmis 87-93 samt domskonklusion 2.

den forbindelse er det nødvendigt at gennemføre en benchmarking eller etablere en referencesats.

### **Kommissionens instrumenter**

Kommissionen har på baggrund af Ferring- og Altmark Trans-dommene vedtaget regler for statsstøtte til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der er udmøntet i en revideret pakke af EU-statsstøtteregler til vurdering af statslig kompensation for tjenester af almen økonomisk interesse, som blev vedtaget d. 20. december 2011 og 25. april 2012.

Pakken består af fire instrumenter, der gælder for alle myndigheder (nationale, regionale og lokale), der bevilger godtgørelse for levering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse; en **meddelelse**<sup>120</sup>, der skaber klarhed om de grundlæggende begreber for statsstøtte, en **afgørelse**<sup>121</sup>, der fritager medlemsstaterne fra pligten til at indberette public service-godtgørelse for bestemte tjenester af almen interesse til Kommissionen, et sæt **rammebestemmelser**<sup>122</sup> til vurdering af store godtgørelser, der bevilges til leverandører af tjenesteydelser, og en bagatelgrænse i **de minimis-forordningen for tjenesteydelser af almenøkonomisk interesse**.<sup>123</sup>

Det fremgår af disse regler, hvornår og hvordan det offentliges betaling til en virksomhed for en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse skal anmeldes til Kommissionen, ligesom reglerne fastlægger kriterier for f.eks. sammenhængen mellem offentlige udbudsprocedurer og fravær af støtte osv., der gør Kommissionens afgørelser mere forudsigelige, og reglerne fra Transparensdirektivet<sup>124</sup>.

Det fremgår af Kommissionens afgørelse, at følgende betalinger for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse er forenelige med TEUF-Traktatens statsstøtteregler og fritaget for anmeldelse:

<sup>120</sup> Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (2012/C 8/02).

<sup>121</sup> Kommissionens afgørelse af 20. december 2011 (2012/21/EU). Er disse betingelser ikke opfyldt, skal ordningen anmeldes, og det fremgår af Kommissionens Fællesskabsrammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste, hvilke kriterier der fra Kommissionens side vil blive lagt vægt på, for at ordningen kan godkendes.

<sup>122</sup> Meddelelse fra kommissionen - Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (2011) (2012/C 8/03). Disse sager skal indberettes til Kommissionen og kan erklæres som forenelige med det indre marked, hvis de opfylder bestemte kriterier.

<sup>123</sup> Kommissionens Forordning (EU) Nr. 360/2012 af 25. april 2012 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte ydet til virksomheder, der udfører tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

<sup>124</sup> Direktiv 80/723/EØF om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om gennemskuellighed i bestemte virksomheder som ændret ved direktiv 2006/111/EF.

- Virksomheder, hvor kompensationen ikke overstiger 15 mio. EUR om året.<sup>125</sup>
- Betaling til hospitaler og alle sociale tjenesteydelser, uanset hvor store tilskud der gives. De relevante tjenesteydelser skal opfylde "*sociale behov for sundhed og langtidspleje, barnepleje, adgang til og tilbagevenden til arbejdsmarkedet, sociale boliger samt pleje og social inklusion af udsatte grupper*".
- Betaling til transport af op til 300.000 passagerer årligt for luft- eller søtransport til og fra øer.
- Betaling til lufthavne og havne, der har under henholdsvis 200.000 og 300.000 passagerer årligt.

Derudover gælder følgende kriterier, der modsvarer afgørelsen i Altmark Trans-dommen:

- Virksomhedens pligt til at levere en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse skal overdrages ved en officiel retsakt, fx en kontrakt.
- Betalingen må ikke overstige de nødvendige omkostninger ved at udføre tjenesteydelsen inkl. et rimeligt overskud (ingen overkompensation).
- Når en myndighed tildeler flere virksomheder den samme tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, skal kompensationen beregnes på basis af den samme metode for hver virksomhed.
- Medlemsstaten forpligtes til at føre kontrol.
- Det skal sikres ex ante, at den virksomhed, der udvælges til at udføre tjenesten, er økonomisk effektiv.

Rammebestemmelserne følger de samme generelle kriterier som afgørelsen. Medlemsstaterne er forpligtede til at sørge for, at betalinger til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse overholder kravene i rammebestemmelserne regnet fra tidspunktet for offentliggørelse i EUT og anmeldte sager, som er omfattet, til Kommissionen.

Medlemsstaterne er herudover forpligtede til at implementere initiativer, som vil øge tilskyndelse og effektivitet. Disse skal udmøntes i metoden for kompensations-mekanismen, som skal fastsættes på forhånd i retsakten. Denne må ikke længere kun baseres på afholdte omkostninger, men skal baseres på et skøn for hele perioden, som også medregner de forven-

---

<sup>125</sup> Når kompensation over 15 million EUR ydes til en virksomhed, som også har aktiviteter uden for SGEI-reglerne, skal medlemsstaten offentliggøre tildelingsakten eller de overordnede oplysninger derom på en årlig basis.

tede omkostninger. Kompensationen betales ex ante.<sup>126</sup>

Kommissionens beslutning og rammebestemmelserne fastsætter herudover, at en virksomhed ikke må varetage tjenesteydelser af almen økonomisk interesse efter en pågældende retsakt i mere end 10 år, da der ellers er en formodning for ikke-forenelig støtte. Særligt store investeringer, som kræver en længere afskrivningsperiode, som tilfældet er ved f.eks. socialt boligbyggeri, er dog undtaget fra denne regel.

Tildelingsforanstaltninger skal endvidere overholde EU's udbudsregler. Dette omfatter ethvert krav om gennemsigtighed, ligebehandling og ikke-diskrimination, som følger direkte af traktaten, og i givet fald af den afledte EU-ret (navnlig direktiver om offentlige indkøb). Den nye SGEI-pakke skaber ikke nye forpligtelser på udbudsområdet, men der er nu en udtrykkelig henvisning i afsnit 19 i rammebestemmelserne (jf. nedenfor) til de eksisterende krav om offentlige indkøb, ligesom det er en betingelse for godkendelse.

Kommissionen vedtog en ny de minimis-forordning for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse<sup>127</sup>, der undtager støtte på op til € 500.000 per selskab over en treårig periode fra EU's statsstøtteregler, hvis støtten ydes som kompensation for levering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. De minimis-reglerne finder ikke anvendelse på støtte til kriseramte virksomheder.<sup>128</sup> De minimis-forordningen vil være i kraft indtil den 31. december 2018.

Derudover gælder Transparensdirektivet, der pålægger pligt til at føre separate regnskaber, uanset om betalingen for tjenesteydelsen af almen økonomisk interesse indebærer statsstøtte eller ej. Dette gælder, når:

- Virksomheden af en medlemsstat er indrømmet særlige og eksklusive rettigheder eller er overdraget opgaven at udføre tjenesteydelsen af almen økonomisk interesse.
- Virksomheden modtager betaling for tjenesteydelsen af almen økonomisk interesse.
- Virksomheden udøver andre aktiviteter.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> Hvis medlemsstaten kan retfærdiggøre, at kompensationen skal baseres på kun de indtrufne omkostninger og betales ex post, må indtjeningen ikke overstige swap renten + 100 basis points.

<sup>127</sup> Kommissionens forordning (EU) Nr. 360/2012 af 25. april 2012 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte ydet til virksomheder, der udfører tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

<sup>128</sup> Som defineret i Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder 2004/C 244/02.

<sup>129</sup> Her skal der dog tages højde for omsætningstærsklerne for anvendelsen af Transparensdirektivet, jf. art. 5, stk. 2, litra c.

### Sammenfatning om retstilstanden for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse<sup>130</sup>

- Der er ikke tale om statsstøtte, hvis betingelserne i Altmark Transdommen<sup>131</sup> er opfyldt. Betalingen for tjenesteydelsen af almen økonomisk interesse skal i dette tilfælde ikke anmeldes til Kommissionen.
- Hvis betingelserne i Kommissionens afgørelse<sup>132</sup> fra 2011 er opfyldt, betragtes betalingen som forenelig med det indre marked og skal derfor ikke anmeldes til Kommissionen,
- Hvis betingelserne i Altmark Transdommen eller Kommissionens afgørelse fra 2011 ikke er opfyldt, kan Kommissionen – på grundlag af en anmeldelse – erklære støtten for forenelig med det indre marked, hvis rammebestemmelserne<sup>133</sup> fra 2011 er opfyldt.
- Transparensdirektivet skal overholdes.

#### 2.4.3 Krydssubsidiering

Selv om der er sket en gradvis liberalisering af en række sektorer, herunder telekommunikations- og postsektoren, nyder virksomheder i disse sektorer ofte særlige privilegier, idet de udbyder tjenesteydelser i det offentlige interesse.

Statsstøttereglerne skal være med til at sikre, at sådanne virksomheder med særlige rettigheder ikke misbruger deres privilegier til at styrke deres markedsposition på områder underlagt den frie konkurrence.

Krydssubsidiering drejer sig om, at en virksomhed, der nyder godt af eksklusive eller særlige rettigheder, overfører midler fra den ikke-konkurrenceudsatte del af virksomheden til dele, der er i konkurrence med andre virksomheder.

#### EU-Domstolen om krydssubsidiering

I EF-Domstolens dom af 11/7 1996 i sag C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl. mod La Poste m.fl. (Saml. 1996 s. I-3547), havde Domstolen fået forelagt et præjudicielt spørgsmål om, hvorvidt det forhold, at en offentlig virksomhed yder logistisk og forretningsmæssig bistand uden sædvanligt vederlag til sine privatretlige datterselskaber, som udøver virksomhed underlagt den frie konkurrence, kan anses for statsstøtte i henhold til TEUFs artikel 107. Konkret handlede sagen

<sup>130</sup> Se kommissionens vejledning samt guide til ofte stillede spørgsmål (FAQ) her: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/sgei.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html)

<sup>131</sup> Sag C-280/00, *Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Saml. 2003-I, 7747.

<sup>132</sup> Kommissionens afgørelse af 20. december 2011 (2012/21/EU).

<sup>133</sup> Meddelelse fra kommissionen - Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (2011) (2012/C 8/03).

om, at det franske postvæsen, der havde monopol på sædvanlig postbesørgelse, var medejer af det privatretlige selskab SMFI, der drev kurer-virksomhed underlagt fri konkurrence. Det franske postvæsen havde ydet logistisk og forretningsmæssig bistand til SMFI, og efter SFEI's opfattelse var vederlaget herfor usædvanligt lavt. Domstolen fastslog i præmis 62, at:

*”... en offentlig virksomhedsydelse af logistisk og forretningsmæssig bistand til privatretlige datterselskaber, som driver virksomhed underlagt den frie konkurrence, kan udgøre statsstøtte i den i traktatens artikel 92 anførte betydning, hvis vederlaget herfor er lavere end det, som ville være blevet forlangt under sædvanlige markedsbetingelser.”*

Krydssubsidiering kan ske i form af overførsel af økonomiske midler eller i form af ydelser, der letter de byrder, der normalt belaster en virksomheds budget. Som eksempel herpå kan nævnes udveksling af personel, finansiel eller teknisk bistand mellem de involverede aktiviteter samt køb og salg af ydelser eller aktiver på gunstige vilkår. Det markedsøkonomiske investorprincip anvendes til at afgrænse krydssubsidiering, der indebærer statsstøtte over for almindelige økonomiske dispositioner.<sup>134</sup> Ifølge dette princip vil krydssubsidiering, der alene er udtryk for almindelig markedsopførsel, ikke være omfattet af EUF-Traktatens artikel 107, stk. 1.

Virksomheder, der modtager kompensation fra staten, er ifølge Transparensdirektivet forpligtede til at føre særskilte regnskaber for de kompenserede aktiviteter og de aktiviteter, der udføres på det konkurrenceudsatte område, også selv om kompensationen ikke udgør statsstøtte.<sup>135</sup>

## 2.5 Er ordningen selektiv?

Når det er afgjort, at der tildeles de begunstigede virksomheder en fordel, at støtten er ydet af staten eller ved hjælp af statsmidler, og at støtten kan tilregnes staten, skal det undersøges, *om støtten begunstiger visse virksomheder eller produktioner eller med andre ord, om støtten er generel eller selektiv.*

Generelle ordninger – fx generelle skatteordninger, der omfatter alle virksomheder på lige, objektive, ikke-diskriminerende vilkår - er som hovedregel forenelige med EU-retten. For at en støtteordning er omfattet af

<sup>134</sup> Det markedsøkonomiske investorprincip er omtalt i afsnit 2.4.1.

<sup>135</sup> Direktiv 80/723/EØF om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om gennemskuellighed i bestemte virksomheder.

statsstøttebegrebet, skal der være tale om en selektiv ordning.<sup>136</sup> Grænsen mellem generelle og selektive ordninger er imidlertid svær at definere. Selv ordninger, der retligt (de jure) gælder hele industrier, kan i deres effekt (de facto) være selektive og derfor være omfattet af statsstøttebegrebet. Særligt skatteordninger, der skaber en fordel for bestemte virksomheder eller produktioner, har vist sig at være komplicerede at vurdere med hensyn til selektivitetsbetingelsen.

Hvis den myndighed, der administrerer en tilsyneladende generel støtteordning, overlades en skønsbeføjelse, eventuelt med hensyn til støtteintensiteten og betingelserne for tildeling af støtten, kan ordningen alligevel være omfattet af artikel 107, stk. 1. Det samme gælder, hvis ordningen er underlagt et bestemt budgetloft, der vil betyde, at der kun kan ydes støtte så længe, der er midler på budgettet. Ordningen er generel, men skønsbeføjelsen og budgetloftet betyder, at der konkret er mulighed for at tildele støtten selektivt (til nogle af ansøgerne og ikke til andre). Støtteordningen omfattes derfor af artikel 107, stk. 1. Det er i denne sammenhæng ikke afgørende, om myndigheden konkret gør brug af beføjelsen, da det er tilstrækkeligt, at ordningen har potentiale til at fordreje konkurrencen.

### EU-Domstolen om selektivitet

I *Adria-Wien Pipeline*-dommen<sup>137</sup> slog EU-Domstolen fast, ”at hverken den omstændighed, at ordningen omfatter et stort antal virksomheder, eller at disse virksomheder hører til i forskelligartede og store erhvervssektorer, gør det muligt at fastslå, at en statslig foranstaltning udgør en generel økonomisk-politisk foranstaltning”.<sup>138</sup>

I *Adria-Wien Pipeline*-dommen havde den østrigske regering indført en ordning, hvorved alle virksomheder, der producerede materielle goder, opnåede en fordel i form af en energiafgiftsgodtgørelse. EU-Domstolen fandt, at ordningen udgjorde statsstøtte, da andre virksomheder, der ikke leverede materielle goder men for eksempel tjenesteydelser, ikke kunne få den samme godtgørelse.

I sagen fandt EU-Domstolen, at Kommissionens kriterier for vurderingen af, om støtteordningen var generel, ikke var anvendelige. Selvom det er svært at opstille objektive kriterier til brug for en selektivitetsvurdering, må følgende kriterier anses for anerkendt af EU-Domstolen:

<sup>136</sup> Undtagelsesvis kan generelle ordninger være uforenelige med EU-retten. Ordninger, der er generelle og uforenelige med Det indre marked, skal dog ikke behandles efter artikel 87 [nu artikel 107 TEUF], men efter harmoniseringsreglerne i artikel 96 og 97 [nu artikel 116 og 117 TEUF], jf. sag T-67/94, *Ladbroke mod Kommissionen*, Saml. 1998 II, s. 1.

<sup>137</sup> Sag C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH v. Finanzlandesdirektion für Kärnten*, Saml. 2001 I, s. 8365.

<sup>138</sup> *Ibid.* præmis 48.

1. Fremstår ordningen som en undtagelse til det almindelige system, er der en formodning om, at ordningen er selektiv.
2. Tildeles de virksomheder, der er omfattet af ordningen, en fordel i forhold til de virksomheder, der ikke er omfattet, er der en formodning om, at ordningen er selektiv.
3. Overlades den støttetildelende myndighed en skønsbeføjelse, vil ordningen være selektiv.<sup>139</sup>

EU-Domstolen har anlagt en særdeles bred fortolkning af selektivitetsbegrebet, og en stor del af de støtteordninger, der sættes i værk, fanges af selektivitetsbegrebet. Der kan ikke desto mindre være store vanskeligheder forbundet med at afgrænse selektive og generelle ordninger.<sup>140</sup>

Det skal bemærkes, at staten har ret til at agere som en normal investor i forhold til både offentlige og private virksomheder jf. det markedsøkonomiske investorprincip, der blev gennemgået ovenfor i afsnit 2.3.1.

### 2.5.1 Særligt om skatteforanstaltninger og selektivitet

Det hører som udgangspunkt under medlemsstaternes suverænitet at bestemme medlemsstatens skattepolitik og skattestruktur. Imidlertid gælder statsstøttereglerne fuldt ud på skatteområdet, hvilket betyder, at skattemæssige foranstaltningers forenelighed med traktatens statsstøtteregler, afledte regler og retspraksis, skal vurderes på samme måde som andre offentlige økonomiske foranstaltninger. Det betyder også, at konkrete skattefritagelser eller -lempelser, herunder afkald på skattetilgodehavende overfor en virksomhed, vil skulle vurderes i henhold til princippet om den markedsøkonomiske investor i de tilfælde, hvor staten er aktionær i virksomheden, jf. Rettens afgørelse i sagen vedr. *Électricité de France (EDF)* mod Europa-Kommissionen, som behandles ovenfor i afsnittet vedrørende det markedsøkonomiske investorprincip.

Som nævnt ovenfor skal skattemæssige foranstaltninger særligt vurderes i forhold til selektivitetskriteriet. Eksempelvis har Kommissionen fundet i den belgiske sag ”Excess Profit”, at der var tale om en selektiv støtteordning, der indebar statsstøtte, idet multinationale koncerner blev behandlet mere fordelagtigt, end belgiske stand-alone virksomheder.<sup>141</sup>

Kommissionen har generelt i de seneste år haft stor fokus på medlemsstaternes støtteordninger og har bl.a. truffet afgørelser om, at der var ydet

<sup>139</sup> Se mere om selektivitet i Kommissionens udkast til meddelelsen om statsstøttebegrebet - [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014\\_state\\_aid\\_notion/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/index_en.html)

<sup>140</sup> Sag T-67/94, *Ladbroke mod Kommissionen*, Saml. 1998 II s. 1.

<sup>141</sup> Kommissionens beslutning af 4. maj 2016 ,SA.37.667



selektive skattefordele i strid med EU's statsstøtteregler til Fiat i Luxembourg<sup>142</sup> og Starbucks i Nederlandene<sup>143</sup> samt til Apple i Irland<sup>144</sup>

Til brug for vurderingen af, om en skatteordning er selektiv, har Kommissionen, i sin meddelelse om statsstøttebegrebet,<sup>145</sup> sammenfattet hvilke parametre der kan lægges vægt på. Afsnittene vedrørende skatteordninger i meddelelsen om statsstøttebegrebet erstatter Kommissionens tidligere meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne.<sup>146</sup>

Det fremgår af Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet, at undersøgelsen af, om en skatte- (eller lignende) foranstaltning er selektiv skal foretages i tre stadier:<sup>147</sup>

- Hvad karakteriserer den almindelige skatteordning?
- Udgør den pågældende foranstaltning en fravigelse af den almindelige ordning?
- Hvis der er tale om en undtagelse til den almindelige ordning; – er undtagelsen begrundet i den almindelige ordnings karakter eller generelle opbygning?
  - a) Ja → Ordningen er ikke selektiv og der er ikke tale om statsstøtte
  - b) Nej → Ordningen er selektiv og der er tale om statsstøtte hvis de øvrige betingelser i TEUF artikel 107, stk. 1 er opfyldt

En foranstaltning udgør statsstøtte, hvis den – helt eller delvis – fritager bestemte virksomheder, sektorer eller regioner fra de byrder, som følger af en normal anvendelse af det almindelige system, uden at denne fritagelse berettiges ved dette systems karakter eller forvaltning.

Eksempelvis fandt Domstolen i en sag om Gibraltars skattereform,<sup>148</sup> at selvom den almindelige ordning byggede på kriterier af generel karakter, og selvom det var en tilfældig følge af skattereformen, blev der de facto

<sup>142</sup> Kommissionens beslutning af 21. oktober 2015, SA.38375

<sup>143</sup> Kommissionens beslutning af 21. oktober 2015, SA.38374

<sup>144</sup> Kommissionens beslutning af 30. august 2016, [SA.38373](#)

<sup>145</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01)

<sup>146</sup> Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne EFT C 384 af 10/12/1998, pkt. 3-9. Erstattet af Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet i artikel 107, stk. 1, i TEUF

<sup>147</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt. 128

<sup>148</sup> Forenede sager C-106/09 P og C-107/09 P, *Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige*, samling 2011, s. 215

givet en skattefordel til offshore-selskaber. Det skyldtes, at systemet var udformet, så disse selskaber ikke havde noget beskatningsgrundlag og derfor ikke blev beskattet. Dette fandt domstolen udgjorde en selektiv fordel for offshore selskaber i forhold til selskaber, der befandt sig i en sammenlignelig situation.

Derimod vil en skatteforanstaltning, der udgør en generel ordning og som gælder ens for alle virksomheder ikke udgøre statsstøtte. En skatteforanstaltning, der er en undtagelse til den almindelige ordning, men som kan begrundes i skattesystemets natur og logik udgør heller ikke statsstøtte (se eksempel nedenfor).

### **Fastlæggelse af hvad der udgør den almindelige ordning**

Det er på baggrund af den almindelige ordning, det skal vurderes om en foranstaltning er selektiv. Den almindelige ordning udgør således ”referenceordningen.” Den almindelige ordning er karakteriseret ved at være et samlet regelsæt, som, på grundlag af objektive kriterier, gælder for alle de virksomheder, der falder ind under ordningens anvendelsesområde.<sup>149</sup>

Følgende anses af Kommissionen for at udgøre almindelige, ikke selektive, skatteforanstaltninger:<sup>150</sup>

- Generelle skattetekniske foranstaltninger (fx fastsættelse af skatteprocenten, beskatningsgrundlaget, skattepligtige personer, regler for afskrivninger, regler for overførsel af tab samt bestemmelser, der skal forhindre dobbeltbeskatning og skatteflugt).
- Afgifter med et særligt formål, som f.eks. miljø- eller sundhedsafgifter på visse produkter og aktiviteter, som ikke indgår i et mere omfattende beskatningssystem.<sup>151</sup>

Som et eksempel på en Kommissionsbeslutning, hvor Kommissionen ikke fandt, at betingelsen om selektivitet var opfyldt, kan nævnes sagen om den danske forskerskatteordning.<sup>152</sup> Kommissionen fandt, at ordningen var åben for eksperter på alle områder, og at ordningen hverken var begrænset med hensyn til sektorer og regioner. Endvidere fremhævede Kommissionen, at anvendelsen af ordningen var baseret på objektive og ikke-diskriminerende principper, og uden at skattemyndighederne var tillagt skønsmæssige beføjelser.

<sup>149</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt. 133.

<sup>150</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt. 134.

<sup>151</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt. 134.

<sup>152</sup> Sag N 41/1999 Lov om ændring af kildeskatteloven (udenlandske forskere mv.).

### **Undtagelse fra den almindelige ordning**

Hvorvidt foranstaltningen udgør en undtagelse til den almindelige ordning er et centralt element i vurderingen af om der foreligger selektivitet. Det skal således undersøges, om ordningen begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner i forhold til andre, som befinder sig i en lignende faktisk og retlig situation. Vurderingen heraf skal foretages i forhold, hvad der er den almindelige ordnings formål. Hvis en foranstaltning begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner, som befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, er det et tegn på at foranstaltningen er selektiv.

I en sag om særlige skatteregler for søfolk om bord på danske skibe (DIS-ordning), fandt Kommissionen fx, at ordningen indebar statsstøtte. Med hensyn til selektivitetskriteriet udtalte Kommissionen, at ”[d]a skattenedsættelserne og -fritagelserne i det foreliggende tilfælde kun vedrører søfolk, kommer de den danske skibsfart til gode. Selektivitetskriteriet er [derfor] opfyldt.”

### **Begrundelse i den almindelige ordnings karakter eller generelle opbygning**

En foranstaltning, som afviger fra den almindelige ordning (og som derfor umiddelbart er selektiv), er ikke selektiv, hvis det er begrundet i ordningens karakter og opbygning. Det er ifølge Domstolens praksis tilfældet, hvis foranstaltning er direkte afledt af den almindelige ordnings iboende grundlæggende eller ledende principper, eller hvis den følger af indbyggede mekanismer, som er nødvendige for ordningens funktionsmåde og effektivitet.<sup>153</sup>

Kommissionen oplister en række eksempler på undtagelser, der kan være begrundet i systemets karakter fx undtagelser ud fra hensynet til bekæmpelse af bedrageri eller skatteunddragelse, behovet for at tage hensyn til særlige regnskabsmæssige krav, administrative hensyn, behovet for at undgå dobbeltbeskatning eller optimering af skatteinddrivelse.<sup>154</sup>

En medlemsstat kan som udgangspunkt ikke påberåbe sig, at forskelsbehandling af virksomheder er berettiget statsstøtteretligt ud fra hensynet til politiske mål – som f.eks. regional-, miljø- eller industripolitik.<sup>155</sup>

<sup>153</sup> Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet i artikel 107, stk. 1, i TEUF [henvisning EU-tidende], pkt. 138-141 og forenede sager C78/08-C-80/08, *Paint Graphos m.fl.*, Samling 2011, s. 550, præmis 69.

<sup>154</sup> *Ibid*

<sup>155</sup> Sag C-6/12, *Oy*, samling 2013, s. 525, præmis 27 ff.

Myndighederne skal påvise – og løbende kontrollere – at de indførte udtagelser stemmer overens med skatteordningens logik og generelle opbygning, og sikre at undtagelserne er proportionale.<sup>156</sup>

I en sag vedrørende nedsættelse af grundskyldspromille for landbrugserhverv<sup>157</sup>, udtalte Kommissionen, at ”[e]n differentieret skatteordning, hvor der tages hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for arealer, der anvendes i den primære produktion, kan som ovenfor anført anses for at være begrundet i ordningens ”karakter”. I det foreliggende tilfælde vedrørende den lokale grundskyld tages der ved selve ordningen hensyn til, at de arealer, der anvendes i den primære produktion, er af en særlig karakter. [...] Jo mere der ved en skatteforanstaltning differentieres mellem forskellige dele af landbrugssektoren, jo mindre er sandsynligheden for, at argumentet vedrørende ordningens karakter er holdbart. En skatteforanstaltning, der i stedet for landbruget som helhed blot be- gunstiger et bestemt landbrugsprodukt, vil derfor som udgangspunkt blive anset for at være statsstøtte. I den aktuelle sag gælder skatteforanstaltningen imidlertid for al produktionsjord i Danmark.”

Kommissionen anførte på denne baggrund, at ordningen ikke indebar statsstøtte, idet den kunne begrundes ud fra skattesystemets karakter og forvaltning.

Modsat fandt Kommissionen, at der var tale om statsstøtte i sagen vedrørende lempelse af CO<sub>2</sub>-afgiften til fordel for energitunge virksomheder. Sådanne lempelser repræsenterer ikke en logisk del af det generelle skattesystems udformning, der kan berettiges ved systemets karakter eller forvaltning.<sup>158</sup>

Endelig kan nævnes den danske sag, der opstod som følge af ændringen af den danske spilleafgiftslov, der liberaliserede spillemarkedet i Danmark. I sagen endte Kommissionen med at godkende differentierede og lavere afgifter på online-spil i forhold til fysiske landbaserede spil i Danmark, på baggrund af Traktatens artikel 107, stk. 3, litra c. Kommissionen fandt, ud fra en konkret vurdering, at de lavere afgifter<sup>159</sup> på online spil var med til at styrke konkurrencen og samhandlen på det indre marked,

---

<sup>156</sup> Ibid

<sup>157</sup> N 57/2004 Nedsættelse af grundskyldpromille.

<sup>158</sup> Jf. Pernille Wegener Jessen, Forbuddet mod statsstøtte i EU, p. 285.

<sup>159</sup> Der blev indført forskellige afgiftssatser for online-spillekasinoer (20 pct. af bruttopilleafgiften (BSI)) og fysiske, landbaserede kasinoer (45 pct. af BSI + tillægsafgift på 30 pct. af bruttopilleafgiften, der oversteg 4 millioner DDK).

uden at dette medførte negative effekter på andre end det danske marked.<sup>160</sup>

Sagen er illustrativ, idet Kommissionen foretager en grundig vurdering af de pågældende afgifter i forhold til ovenstående kriterier vedrørende skatteforanstaltningers selektivitet. Kommissionen fastslog for det første, at referencesystemet skulle defineres som hele afgiftsordningen for danske spil. De danske myndigheder argumenterede for, at onlinespil og landbaserede spil ikke befandt sig i på samme marked, bl.a. fordi der eksisterede skarp konkurrence mellem onlinekasinoer indbyrdes, mens landbaserede udbydere ikke var udsat for konkurrence. Kommissionen vurderede imidlertid, at – trods en række objektive forskelle mellem onlinespiludbydere og landbaserede spiludbydere – var forskellene ikke tilstrækkelige til retligt og faktisk at foretage en klar sondring mellem de to typer virksomheder.<sup>161</sup> Forskellen i afgifter mellem virksomhederne udgjorde derfor, efter Kommissionens vurdering, en fravigelse af den almindelige ordning. Da de danske myndigheder ikke kunne løfte bevisbyrden for, at differentieringen faldt ind under skattesystemets logik, fandt Kommissionen, at ordningen medførte en selektiv fordel for online-spiludbydere.

### Lokale og regionale skatteforanstaltninger

En medlemsstat kan ikke beslutte at lempe beskatningen inden for et bestemt geografisk område uden at dette statsstøtteretligt vil udgøre en selektiv fordel for virksomhederne i det pågældende område, sammenlignet med den almindelige ordning.

Beslutter medlemsstaten derimod, at bestemte regionale eller lokale myndigheder kan vedtage skattemæssige foranstaltninger inden for deres område, vil der som udgangspunkt ikke være tale om selektivitet, hvis de lokale myndigheder agerer uafhængigt i forhold til at fastsætte foranstaltningen. Foranstaltninger, der kun finder anvendelse på visse dele af en medlemsstats område vil derfor ikke nødvendigvis være selektive.

---

<sup>160</sup> Kommissionen udtaler således i pkt. 139: ”Med hensyn til samhandelen mellem medlemsstaterne forventes der ingen negative virkninger. Lov om spil sikrer, at danskere får mulighed for lovligt at spille på autoriserede onlinespiludbyderes websteder. Disse websteder er ikke forbeholdt danske brugere, men kan benyttes af borgere i alle EU-medlemsstater på de betingelser, der er fastlagt i landenes nationale lovgivning. Fastlæggelsen af afgiften på 20 % af BSI betyder, at den danske støtteforanstaltning holder sig inden for samme afgiftsniveau, som andre medlemsstater, der allerede har gennemført reformer af deres spillelovgivning, anvender på området. Både Belgien og Det forenede Kongerige har eksempelvis fastsat afgiften for onlinespil til 15 % af BSI, mens andre medlemsstater anvender endnu lavere afgifter (f.eks. Estland (5 % af BSI), Letland (10 % af BSI) og Finland (8,25 % af BSI). Kun Slovakiet har en højere afgift på området, nemlig 27 % af BSI.”

<sup>161</sup> Præmis 87

Domstolen<sup>162</sup> har fastsat betingelserne for, hvornår en decentral myndighed kan fastlægge særlige skatteniveauer, der afviger fra resten af medlemsstaten, uden at komme i konflikt med statsstøttere reglerne i EUF-Traktaten. Kommissionen fandt, at selv om Azorerne havde en vis skattemæssig autonomi, så var dette ikke tilstrækkeligt til at karakterisere skattesystemet på Azorerne som et selvstændigt, generelt autonomt system. I stedet måtte de særlige skatteregler på Azorerne sammenlignes med det generelle og almindelige system, der var gældende for hele Portugal.

Domstolen opstillede tre kriterier, som skal være opfyldt for at en regional eller lokal skatteforanstaltning ikke er selektiv. Der skal kun konstateres uafhængighed for den lokale/regionale myndighed på tre områder:

- institutionelt,
- proceduremæssig samt
- økonomisk og finansiell

Hvis alle tre betingelser om uafhængighed er opfyldt, når en regional eller lokal myndighed beslutter at indføre en skattemæssig foranstaltning, som kun finder anvendelse inden for dens område, er det den pågældende region og ikke medlemsstaten, der udgør den geografiske referenceramme.

Princippet om bag kriterierne er fastlagt af EU-Domstolen i forbindelse med skattemæssige foranstaltninger, men gælder ifølge Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet også for andre typer foranstaltninger. I sin meddelelse om statsstøttebegrebet uddyber Kommissionen, hvad der nærmere ligger i de tre kriterier.<sup>163</sup>

### **Institutionel uafhængighed**

Ifølge Kommissionen er der tale om institutionel uafhængighed, hvis beslutningen om en skattemæssig foranstaltning træffes af en regional/lokal myndighed, som har sin egen forfatningsmæssige, politiske og administrative status, som adskiller sig fra den centrale regerings.

Ved vurderingen af, om denne betingelse er opfyldt i den konkrete sag, skal der tages hensyn til den pågældende medlemsstats forfatning og andre relevante love. Det skal med andre ord fastslås, om en bestemt region har sin egen politiske og administrative status, og om den har sine egne

<sup>162</sup> EFT C-88/03, Portugal mod Europa-kommission, præmis 67.

<sup>163</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt. 145-155.

selvstyrende institutioner, som har beføjelse til at udøve egen skattekompetence.<sup>164</sup>

### **Proceduremæssig uafhængighed**

Ifølge Kommissionen foreligger der proceduremæssig uafhængighed, hvis beslutningen om en skattemæssig foranstaltning er blevet vedtaget, uden at den centrale regering har haft mulighed for at gribe direkte ind og fastsætte dens indhold.

Det afgørende er således ikke omfanget af den regionale/lokale myndigheds beføjelser, men dens evne til selvstændigt at vedtage beslutninger om en skattemæssig foranstaltning.

At der fx skal ske høring mv. af de centrale myndigheder, før de lokale myndigheder fastsætter foranstaltningen, er ikke nødvendigvis ensbetydende med at der ikke foreligger proceduremæssig uafhængighed. Det skal blot være klart, at det er den lokale myndighed, der har det sidste ord ved vedtagelsen af den pågældende foranstaltning.

En regional/lokal skattemæssig foranstaltning behøver ikke at være fuldstændig adskilt fra det generelle skattesystem. Det kan fx være, at kun retten til at justere skatteprocenten inden for et begrænset interval, er overdraget fuldt ud til den lokale myndighed, mens den resterende del af systemet (beskatningsgrundlaget, skatteprocenter og øvrige regler for skatteopkrævning) opereres centralt.<sup>165</sup>

### **Økonomisk og finansiel uafhængighed**

Ifølge Kommissionen foreligger der økonomisk og finansiel uafhængighed, hvis den regionale/lokale enhed bærer det politiske og finansielle ansvar for konsekvenserne af foranstaltningen. Det vil sige, at den skal være ansvarlig for forvaltningen af budgettet vedrørende foranstaltningen og der må ikke modtages tilskud eller bidrag til foranstaltningen fra andre regioner eller den centrale regering.

Det påvirker dog ikke en regional/lokal myndigheds uafhængighed, at de ikke selv opkræver skatten. Centralregeringen kan godt være ansvarlig for opkrævning af skatterne, såfremt opkrævningsomkostningerne bæres af den decentrale myndighed.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt. 145-146.

<sup>165</sup> <sup>165</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt.147-151

<sup>166</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt.152-155

### Særlige spørgsmål vedrørende skattemæssige foranstaltninger

I Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet adresserer Kommissionen en række særlige spørgsmål i forhold til statsstøtte på skatteområdet.<sup>167</sup> Det er særligt relevant for medlemsstater, der administrerer skattereglerne. Kommissionen redegør således for de særlige situationer, hvor forvaltningen af skatteregler kan indebære en selektiv fordel, for de virksomheder der er omfattet. Det kan fx være fordi der gives skatteamnesti kun til særlige virksomheder, hvis der gives forhåndstilsagn eller indgås forlig på særligt fordelagtige vilkår for nogle virksomheder frem for andre. Det er således afgørende, at medlemsstater ved deres administration af skattereglerne overholder statsstøttereglerne. For en uddybende beskrivelse af, hvordan Kommissionen vurderer sådanne forhold, se Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet.<sup>168</sup>

For så vidt angår miljøafgifter, skal det bemærkes, at Kommissionen i flere beslutninger har vurderet, at en foranstaltning var en del af skattesystemets natur og logik på miljøområdet og dermed kunne der ikke være tale om selektiv statsstøtte, idet de kumulative kriterier herfor ikke var opfyldt.<sup>169</sup> Dette skal dog ikke forstås sådan, at miljøafgifter kan undtages fra artikel 107, stk. 1's anvendelsesområde alene med henvisning til, at afgiften har et miljømæssigt formål.

### 2.6 Fordrejer eller truer ordningen med at fordreje konkurrencevilkårene?

Det fjerde kriterium, der skal være opfyldt, er kriteriet om, at foranstaltningen skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene.

Støtte skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, før der er tale om statsstøtte i artikel 107, stk. 1's forstand. Da støtten alene skal true med at fordreje konkurrencen, stilles der ikke noget krav om, at støtten faktisk har påvirket konkurrenceforholdene.<sup>170</sup> Det er således ikke påkrævet ved anvendelse af artikel 107, stk. 1 at foretage den samme tilbunds gående analyse af de relevante markeder, som det er tilfældet ved anvendelse af artikel 101 og 102.

### EU-Domstolen om påvirkning af konkurrencen

<sup>167</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), kapitel 5.4.

<sup>168</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), kapitel 5.4

<sup>169</sup> Se fx Kommissionens beslutning N 497/2003, hvor Kommissionen anerkendte, at udelukkelsen af mineralogiske processer fra en svensk energiskat var i overensstemmelse med skattesystemets natur og logik. Kommissionen nævnte endvidere, at dette synspunkt også var reflekteret i energibeskatningsdirektivet og i de diskussioner, der gik forud for vedtagelsen af direktivet.

<sup>170</sup> Sag T-214/95, *Vlaams Gewest mod Kommissionen*, Saml. 1998 II, s. 717, præmis 67.



I Phillip Morris-sagen<sup>171</sup> havde Phillip Morris gjort gældende, at man ved afgørelsen af, hvorvidt en bestemt støtte er uforenelig med EU-retten, i første række bør anvende de kriterier, der i henhold til TEUFs artikel 85 og 86 [nu EUF-Traktatens artikel 101 og 102] er afgørende for, om der foreligger konkurrencebegrænsninger. Ifølge Phillip Morris burde Kommissionen derfor have afgrænset det relevante marked på baggrund af produktet, det geografiske område, og det tidsrum, det drejede sig om. Domstolen fandt imidlertid, at da virksomheden, efter støtten var tildelt, ville stå for næsten 50 % af produktionen af cigaretter i Nederlandene, da 80 % af disse cigaretter ville blive eksporteret til de øvrige medlemsstater, og da støttebeløbet, som den hollandske regering havde til hensigt at give virksomheden, beløb sig til 2,3 millioner EUR (svarende til 3,8 % af investeringsbeløbet), var det tilstrækkelig til at fastslå, at konkurrencevilkårene var påvirket.<sup>172</sup>

Herefter udtalte Domstolen, at når støtte styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Unionen, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten.<sup>173</sup>

Kriteriet om konkurrencefordrejning vil derfor alt andet lige let være opfyldt, og det vil ikke være nødvendigt at påvise, at den begunstigede virksomhed er involveret i import eller eksport.

Den omstændighed, at konkurrenterne til en virksomhed, der modtager statsstøtte, også modtager støtte – endog ulovlig støtte – ændrer ikke på, at støtten kan være konkurrenceforvridende og dermed ulovlig.<sup>174</sup> Medlemsstater kan altså ikke lovligt tildele en virksomhed støtte som kompensation for, at virksomhedens konkurrenter modtager støtte. Medlemsstaterne må i stedet klage til Kommissionen.

### **In house aktiviteter**

I visse situationer opretter offentlige myndigheder enheder, der skal løse opgaver, som en private aktører også kan løse, fordi der eksisterer et marked for den pågældende opgave. Hvis en sådan enhed udøver økonomisk aktivitet kan der være tale om statsstøtte. Et eksempel på et område, hvor private og offentlige virksomheder konkurrerer på samme marked er ind-

<sup>171</sup> Sag 730/79, *Phillip Morris m. Kommissionen*, Saml. 1980, s. 2671.

<sup>172</sup> *ibid.* præmisserne 9-11. Som øvrige eksempler kan nævnes sagen *Vallonien mod Kommissionen* (Forenede sager 62 og 72/89, *Det styrende råd for regionen Vallonien mod Kommissionen*, Saml. 1988 I, s. 1573), hvor Domstolen afviste sagsøgernes anbringende om, at Kommissionen ikke skulle have foretaget en korrekt afgrænsning af produktmarkedet. I *Société internationale de diffusion et d'édition mod Kommissionen* (sag T-155/98, Saml. 2002 II, s. 1179), anerkendte Retten, at Kommissionen havde brugt en forkert markedsafgrænsning i relation til produktet.

<sup>173</sup> *Ibid.* Præmis 11.

<sup>174</sup> Sag T-214/95, *Vlaams Gewest mod Kommissionen*, Saml. 1998 II, s. 717, præmis 54.

samling af affald. Et andet eksempel er, hvis en offentlig myndighed opretter en enhed, der skal yde rådgivning eller konsulentbistand, på samme marked som fx advokater eller andre rådgivere.

Når en selvstændig enhed, der er oprettet under en offentlig myndighed, udfører aktiviteter på et konkurrenceudsat marked, kan det medføre at konkurrencen fordrejes, hvis ikke aktiviteterne udøves på markedsvilkår.<sup>175</sup>

Det kan således udgøre statsstøtte, hvis en offentlig myndighed fx overfører midler fra sine myndighedsaktiviteter til in-house aktiviteter, hvor det offentlige udøver virksomhed i konkurrence med private aktører (se mere om ”krydssubsidiering” i kapitel 2.4.3 ovenfor). Dermed vil den offentlige enhed, fordi offentlige midler dækker udgifter, som enheden normalt selv ville skulle afholde, kunne stå stærkere i konkurrencen på det pågældende marked.

Efter Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet,<sup>176</sup> er der dog en særlige undtagelse hertil for så vidt angår offentlige monopoler, hvor der ikke er konkurrence på markedet. I sådanne situationer vil konkurrencen ikke fordrejes, hvis følgende kumulative betingelser er opfyldt:

- Aktiviteten er underlagt et lovbeskyttet monopol (oprettet i overensstemmelse med EU-retten)
- Det lovbeskyttede monopol udelukker konkurrencen på og om markedet (der er ingen mulig konkurrence om at blive eneudbyder af den pågældende tjenesteydelse)
- Tjenesteydelsen er ikke i konkurrence *med* andre tjenesteydelser
- Krydssubsidiering er udelukket (dvs. der skal være separate regnskaber mv. mellem enheden og myndighedsaktiviteter)

Offentlig støtte til in house aktiviteter vil kunne fordreje konkurrencevilkårene, også selv det offentlige aktivt ikke hjælper den interne enhed med at ekspandere eller vinde markedsandele. Det er tilstrækkeligt, at støtten giver enheden en fordel, end den ellers ikke ville have haft under de samme markedsvilkår.<sup>177</sup>

<sup>175</sup> Se også Konkurrencerådets rapport fra maj 2016 ”Offentlige aktiviteter på kommercielle markeder.”

<sup>176</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt.188

<sup>177</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), pkt.189

## 2.7 Er der samhandelspåvirkning?

Artikel 107, stk. 1, finder kun anvendelse, såfremt alle kriterierne for statsstøtte er opfyldt. Det sidste element i vurderingen er kriteriet om samhandelspåvirkning.

På linje med hvad der gælder vedrørende kriteriet om konkurrencefordrejning, har det traditionelt været sådan, at Kommissionen tilsvarende ofte ville anse kriteriet om samhandelspåvirkning for at være opfyldt. EU-Domstolen fortolker efter praksis også kriteriet bredt. Således fremgår det af Domstolens praksis, at *"...når en finansiel støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten."*<sup>178</sup>

Det er ikke nødvendigt at fastslå, at støtten rent faktisk har påvirket samhandlen, men alene om støtten kan antages at påvirke samhandlen. Endvidere udelukker støttebeløbets eller modtagervirksomhedens begrænsede størrelse ifølge retspraksis som udgangspunkt ikke, at der kan være samhandelseffekt.

Kommissionen synes dog at have åbnet op for en mindre restriktiv tilgang til fortolkningen af betingelsen for samhandelspåvirkningen. Det kommer særligt til udtryk i syv sager fra april 2015, hvor Kommissionen traf beslutning om, at der ikke var samhandelspåvirkning og at de pågældende foranstaltninger dermed ikke udgjorde statsstøtte efter TEUF artikel 107, stk. 1.<sup>179</sup> De syv sager giver derfor et fortolkningsbidrag til, hvornår der er tale om situationer, hvor en støtteforanstaltning har så lokale virkninger, at der ikke kan antages at være nogen mærkbar påvirkning af samhandlen.

### Sager med lokale virkninger

#### *Amatørgolfklubber*<sup>180</sup>

Sagen vedrørte en undtagelse for selskabsskat for golfklubber, der udgjorde amatørklubber i lokalsamfundet. I den specifikke situation fandt Kommissionen, at det var usandsynligt, at de pågældende klubber, der kun betjente et lokalt publikum, kunne tiltrække kunder fra andre medlemsstater, eller fra andre golfkurser og at støtten derfor kun havde lokale virkninger.

#### *Wirtschaftsbüro Kiel Gaarden*<sup>181</sup>

<sup>178</sup> Sag T-288/97 Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen.

<sup>179</sup> Se Kommissionens pressemeddelelse vedrørende de syv afgørelser om samhandelspåvirkningen her: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4889\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4889_en.htm)

<sup>180</sup> SA.38208 2014

<sup>181</sup> SA.33149 2014

Sagen vedrørte et offentligt erhvervsservice bureau, der ydede gratis service til lokale små og mellemstore virksomheder i et vanskeligt stillet lokalområde. I den konkrete situation fandt Kommissionen ingen tegn på, at der ville blive foretaget relevante grænseoverskridende investeringer for denne type ydelser. Der fandtes derfor ikke at være samhandelspåvirkning.

#### *Glenmore Lodge*<sup>182</sup>

Sagen omhandlede offentlig finansiering af Skotlands nationale udendørs træning center for bjerg-sportsfolk. Kommissionen fandt, at faciliteten udelukkende tiltrak lokale brugere og der var ”no positive evidence of relevant cross-border investments in the sector.”

#### *Investment aid for Lauwersoog port*<sup>183</sup>

Sagen vedrørte støtte til bl.a. forlængelse af en kaj for små fiskefartøjer i en mindre nederlandsk fiskeri- og lystbådehavn. Støtten medførte ikke en signifikant øgning af kapaciteten for fiskefartøjer i havnen. Større skibe vil ikke kunne lægge til i havnen og der var, pga. havnens beliggenhed, ikke incitament for fiskere fra andre medlemsstater til at anvende havnen. Kommissionen fandt, at “... the relatively low amount of public funding (for an investment project in a port) of EUR 3.3 million gives an additional indication that the impact of said project will, if at all, only insignificantly affect cross-border trade.”

#### *Sundhedsfaciliteter*

Udover ovenstående afgørelser traf Kommissionen ved samme lejlighed afgørelse i 3 sager på sundhedsområdet.<sup>184</sup> Ud fra en konkret vurdering i disse sager anså Kommissionen det for usandsynligt, at de pågældende hospitaler/klinikker, som leverede helt simple sundhedsydelser, rettet til lokalbefolkningen, ville kunne tiltrække kunder eller investeringer fra andre medlemsstater. Dermed fandt Kommissionen ikke, at der i de konkrete sager var samhandelspåvirkning.

Udover ovenstående syv sager, der er fra 2015, har Kommissionen fulgt denne praksis op af 5 sager i september 2016, der ligeledes giver et fortolkningsbidrag til, hvornår der udelukkende er tale om lokale effekter uden samhandelspåvirkning.<sup>185</sup> Som eksempler fra disse sager kan nævnes at der ikke fandtes at være samhandelspåvirkning vedrørende offentlig støtte til små, lokale medier i en region med et særligt minoritetssprog,

<sup>182</sup> SA.37963 2014

<sup>183</sup> SA.39403 2014

<sup>184</sup> SA.37432 2014 Czech Republic: Hradec Kralove public hospital, SA.37904 2014 Germany: Medical centre in Durmersheim, SA.38035 2014 Germany: Landgrafen – Klinik.

<sup>185</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3141\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3141_en.htm)

offentlig støtte til lokale sportsfaciliteter målrettet en regional kundekreds, offentlig støtte til renovering og modernisering af en lokal havneinfrastruktur, der primært betjente indbyggerne på en ø med et lavt indbyggertal.<sup>186</sup>

Når Kommissionen skal fastslå, om samhandelen påvirkes, er det ikke nødvendigt at foretage en detaljeret afgrænsning af det relevante marked eller undersøge den konkrete påvirkning af konkurrencesituationen.<sup>187</sup>

Dog må Kommissionens analyse være baseret på mere end blot en rent hypotetisk eller formodet påvirkning af samhandlen.<sup>188</sup> Kommissionen skal foretage en vurdering af de forventede virkninger af tiltaget.<sup>189</sup> Det følger således af AITEC-sagen<sup>190</sup>, at Kommissionen ikke alene skal se på en foranstaltnings umiddelbare effekt på det indre marked, men også skal vurdere foranstaltningens fremtidige effekt, altså dens mulige eller potentielle effekt.

For at kunne fastslå at der er samhandelspåvirkning, er det ikke nødvendigt at de pågældende varer eller tjenesteydelser er genstand for handel over grænserne. Støtte til en virksomhed, der alene producerer varer til et nationalt marked, vil også kunne påvirke samhandlen, fordi støtten kan styrke en virksomheds position på det nationale marked og dermed gøre det vanskeligere for andre virksomheder i Unionen at få adgang til dette marked.<sup>191</sup>

I de syv sager fra 2015, der er refereret ovenfor, fandt Kommissionen – i lyset af sagernes konkrete omstændigheder – ikke at der var tale om samhandelspåvirkning. Da sagerne er meget konkret begrundende er det ikke muligt at opstille generelle kategorier af foranstaltninger, som typisk ikke vil påvirke samhandlen.<sup>192</sup>

Sagerne viser dog, at Kommissionen, ved vurderingen af om en foranstaltning påvirker samhandlen mellem medlemsstater, vil lægge vægt på:

- om støttemodtageren leverer varer eller tjenesteydelser i et begrænset område i en medlemsstat,

<sup>186</sup> Sagerne SA.44942, SA.43983, SA. 44692, SA.38920, SA.45512

<sup>187</sup> Sag 730/79, Phillip Morris m. Kommissionen, Saml. 1980, s. 2671

<sup>188</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 101-107.

<sup>189</sup> Forenede sager T-447/93, T-448/93, T-449/93, Saml. 1995, s. 130, præmis 141

<sup>190</sup> Forenede sager T-447-449/93, *AITEC mod Kommissionen*, Saml. 1995 II, s. 1971.

<sup>191</sup> Se blandt andet sag 102/87, *Frankrig mod Kommissionen*, Saml. 1988, s. 4067.

<sup>192</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01) p. 197.

- om det er usandsynligt, at støttemodtageren vil kunne tiltrække kunder fra andre medlemsstater, og
- om det ikke kan forventes, at foranstaltningen ville have andet end en marginal indvirkning på grænseoverskridende investeringer eller etableringer.

Hvis de tre kriterier er opfyldt, er det sandsynligt at Kommissionen – ud fra en vurdering af den konkrete sag, vil finde at der ikke er samhandelspåvirkning og at tiltaget derfor falder uden for EU's statsstøtteregler.

#### *Samhandelspåvirkning og de minimis støtte*

De følger af reglerne om minimis-støtte, som omtales nærmere i kapitel 4, at støtte på maksimalt 200.000 EUR over en periode på tre regnskabsår, ikke anses for at påvirke konkurrence om samhandlen mellem medlemsstater.

Det er dog vigtigt i denne forbindelse at være opmærksom på, at det følger af EU-Domstolens praksis<sup>193</sup>, at for at støtte kan kategoriseres som de minimis-støtte, skal støtten fra tidspunktet den gives på være kategoriseret som de minimis-støtte. Det betyder, at det entydigt skal tilkendegives overfor modtager før støtten tildeles, at støtten er de minimis støtte, og samtidig skal betingelserne i de minimis-forordningen<sup>194</sup> overholdes. En støtteforanstaltning kan således ikke sættes i gang uden at overholde både de formelle og materielle krav i de minimis-forordningen.

Heiser-sagen<sup>195</sup> omhandlede en situation, hvor de østrigske myndigheder havde iværksat en ordning, hvorved tandlæger kunne opnå fradrag. Konkret havde en tandlæge fået et fradrag på 30.000 EUR – altså langt under de minimis-loftet. På trods af dette erklærede EU-Domstolen ordningen for uforenelig med det indre marked, da den ikke var iværksat som de minimis-støtte, og der ikke var fastsat et loft for fradraget i overensstemmelse med de minimis-forordningen.

Dermed følger det af praksis, at de minimisstøtte normalt ikke vil anses for at kunne påvirke konkurrencen og have samhandelspåvirkning, hvis den lever op til kravene i forordningen. Men gør støtten ikke det forud for tildelingen, er man tilbage ved udgangspunktet om at den potentielt kan påvirke konkurrencen og samhandlen mellem medlemsstater på det indre marked.

---

<sup>193</sup> Sag 172/03, *Heiser*, Saml. 2005 I, s. 1627.

<sup>194</sup> Kommissionens Forordning (EU) Nr.1407/2013.

<sup>195</sup> Sag 172/03 *Heiser*, Saml. 2005 I, s. 1627.

### Kapitel 3: Godkendelse af statsstøtte

Selvom en foranstaltning efter analysen i forrige kapitel er karakteriseret som statsstøtte, er der mulighed for at få den godkendt af Kommissionen. Traktatens artikel 107, stk. 2 og 107, stk. 3 oplister en række betingelser, hvorunder en foranstaltning, der indeholder statsstøtte vil være forenelig støtte. Herudover er der andre muligheder for at få et støtteinitiativ godkendt, som bliver gennemgået i det følgende:

Rådet har vedtaget forordning 994/98, den såkaldte bemyndigelsesforordning<sup>196</sup>, som bemyndiger Kommissionen til at erklære visse former for støtte foreneligt med det indre marked og undtager disse for anmeldelsespligten, samt efterfølgende godkendelse af Kommissionen. Bemyndigelsesforordningen giver Kommissionen hjemmel til at fritage støtte til små og mellemstore virksomheder, støtte til forskning og udvikling, støtte til miljøbeskyttelse, støtte til beskæftigelse og uddannelse samt regionalstøtte. Efter revidering og udvidelse af gruppefritagelsesforordningen<sup>197</sup> omfatter fritagelsen også støtte til innovationsklynger, støtte i forbindelse med skader som følge af naturkatastrofer, støtte til transport til afsidesliggende områder, støtte til etablering af bredbåndsinfrastruktur, støtte til kultur og bevarelse af kulturarv, støtte til sportsinfrastrukturer og støtte til lokal infrastruktur.<sup>198</sup>

Kommissionen har på denne baggrund vedtaget de minimisforordningen,<sup>199</sup> hvorefter støtte til alle sektorer med visse undtagelser fritages fra anmeldelsespligten, så længe den samlede støtte ikke overstiger 200.000 EUR pr. virksomhed over en periode på tre regnskabsår. Det skyldes, at Kommissionen ikke anser sådanne små støttebeløb for at påvirke konkurrencen eller samhandlen mellem medlemsstater. De minimisforordningen er et forholdsvist let anvendeligt instrument, hvis midlerne, der tildeles via støtteforanstaltningen ikke overstiger beløbsgrænsen, idet støtte som nævnt ikke skal anmeldes og godkendes forud af Kommissionen. De minimis-forordningen og rammerne for anvendelsen beskrives nærmere i kapitel 4.

Kommissionen har også vedtaget en generel gruppefritagelsesforordning (GBER), som fastsætter en række foruddefinerede områder, der udgør statsstøtte, men som under opfyldelse af specifikke krav er fritaget fra anmeldelse til og efterfølgende godkendelse af Kommissionen.

<sup>196</sup> Bemyndigelsesforordningen er blevet ændret ved forordning nr. 733/2013 af 22. juli 2013 om ændring af forordning nr. 994/98

<sup>197</sup> Forordning 651/2014 af 17. juni 2014.

<sup>198</sup> Forordning 733/2013, art. 1 (1).

<sup>199</sup> Kommissionens Forordning (EU) Nr. 1407/2013.

Støtteforanstaltninger, der er omfattet af GBER er statsstøtte, som Kommissionen på forhånd har vurderet som værende forenelig med traktaten, når de specifikke rammer og krav i GBER overholdes. Derfor skal en støtteordning baseret på disse regler ikke anmeldes og godkendes af Kommissionen, men Kommissionen skal blot seneste 20 dage efter iværksættelse orienteres om foranstaltningen. GBER og dens anvendelsesområde vil blive beskrevet nærmere i kapitel 5.

Kan støtteforanstaltningen ikke tilrettelægges efter undtagelsesbestemmelserne i de minimis- eller gruppefritagelsesforordningen, vil støtten skulle anmeldes til Kommissionen i henhold til TEUF artikel 108, stk. 3. I den sammenhæng vil det være hensigtsmæssigt at anvende Kommissionens [retningslinjer eller rammebestemmelser](#). Bestemmelserne fungerer som en vejledning i, den praksis Kommissionen følger, når den vurderer støtteordninger indenfor de pågældende områder. Såfremt en støtteforanstaltning overholder bestemmelserne i en relevant rammebestemmelse, vil den sandsynligvis blive godkendt af Kommissionen, men den er stadig underlagt kontrol af Kommissionen i form af pligt til anmeldelse og efterfølgende vurdering i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.

Afslutningsvist skal det nævnes, at Kommissionen har udgivet en række meddelelser om Kommissionens praksis for godkendelse af statsstøtte, der ikke opfylder betingelserne i gruppefritagelsesforordningen, på udvalgte retsområder. Disse kan findes på Kommissionens [hjemmeside](#).

Den generelle gruppefritagelsesforordning og udvalgte rammebestemmelser vil blive nærmere beskrevet i skematisk form i kapitel 5. I det følgende beskrives undtagelserne i artikel 107, stk. 2 og 3 nærmere. Herefter gennemgås de relevante faktorer ved vurderingen af statsstøtteforanstaltninger og de øvrige undtagelser til reglerne om statsstøtte, som findes i EUF-Traktaten.

### **3.1 Artikel 107, stk. 2: Automatisk undtagelse**

Artikel 107, stk. 2 har følgende ordlyd: "Forenelige med det indre marked er:

- a) støtte af social karakter til enkelte forbrugere, forudsat at den ydes uden forskelsbehandling med hensyn til varenes oprindelse
- b) støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller andre usædvanlige begivenheder
- c) støtteforanstaltninger for økonomien i visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder, som er påvirket af Tysklands deling, i det omfang de er nødvendige for at opveje de økonomiske ulemper, som denne deling har forårsaget. Fem år efter Lissabon-traktatens



ikrafttræden kan Rådet på forslag af Kommissionen vedtage en afgørelse om ophævelse af denne litra.”

Artikel 107, stk. 2 opremser således støtte, som er undtaget fra forbuddet i artikel 107, stk. 1. Undtagelsen er automatisk, såfremt Kommissionen vurderer, at støtten falder ind under kategorierne indeholdt i artiklen. Bevisbyrden for dette påligger den enkelte medlemsstat. Således er denne form for støtte stadig underlagt en vis kontrol fra Kommissionen, eftersom foranstaltninger efter denne bestemmelse stadig kræver notifikation til Kommissionen, som har pligt til at foretage en løbende undersøgelse af alle støtteordninger. Undtagelsesbestemmelserne fortolkes indskrænkende og anvendes relativt sjældent af medlemsstaterne.

### **3.2 Artikel 107, stk. 3: Mulige undtagelser**

Artikel 107, stk. 3 har følgende ordlyd: ”Som forenelige med det indre marked kan betragtes:

- a) Støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse.
- b) Støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi.
- c) 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.
- d) Støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser.
- e) Andre former for støtte, hvorom Rådet på forslag af Kommissionen træffer afgørelse.

Kategorierne af støtte omfattet af denne bestemmelse kan være forenelige med det indre marked, såfremt Kommissionen formelt har godkendt foranstaltningen. Kommissionens beføjelser til at godkende støtteforanstaltninger indebærer en vurdering af økonomiske, tekniske og politiske hensyn. I denne vurdering skal Kommissionen ikke kun tage hensyn til nødvendigheden af støtten med hensyn til at opnå økonomiske mål, men også relevante sociale hensyn. Den socioøkonomiske kontekst, som Kommissionen skal tage hensyn til, er Unionen, og ikke den enkelte medlemsstat.

Det er hovedsageligt artiklerne 107, stk. 3, litra c) og 107, stk. 3, litra d), der er relevante for og har været lagt til grund for godkendelse af danske støtteforanstaltninger. Artikel 107, stk. 3, litra a) henviser til områder, hvor bruttofaktorindkomsten ikke overstiger 75 procent af Unionens gennemsnitlige købekraft, og sådanne områder findes ikke i Danmark. Sam-

menligningsgrundlaget er altså Unionen som helhed. Artikel 107, stk. 3, litra b) indeholder to separate undtagelser: støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse og støtte til at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi. Kommissionen har vide beføjelser til at vurdere denne type støtte, og støtte godkendes særdeles sjældent efter denne bestemmelse. Dog har artikel 107, stk. 3, litra b) været lagt til grund for godkendelse af foranstaltninger til stabilisering af de finansielle markeder og støtte til banker i lyset af den finansielle krise fra 2008 med henblik på at afhjælpe alvorlige forstyrrelser i medlemsstaternes økonomi eller støtte der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse. Artikel 107, stk. 3, litra e) giver kun Rådet mulighed for at vedtage nye kategorier af støtte på forslag af Kommissionen, som kan undtages fra det grundlæggende princip i artikel 107, stk. 1. Selve anvendelsen af statsstøttereferne på disse kategorier er betroet Kommissionen. Rådet kan således som udgangspunkt ikke godkende individuelle støtteforanstaltninger eller støtteordninger. Der er imidlertid en særlig undtagelse til dette, hvor Rådet med enstemighed kan træffe afgørelse i konkrete sager, jf. TEUF art. 108, stk. 2, 3. pkt.

### **3.2.1 Artikel 107, stk. 3, litra c)**

Dette er den i praksis vigtigste og mest anvendte af undtagelserne til artikel 107, stk. 1 i Danmark og den mest anvendte af alle undtagelserne. Bestemmelsen stiller to krav til Kommissionens godkendelse af en støtte. For det første skal støtten fremme udviklingen af visse erhvervsgrane. For det andet må samhandelsvilkårene ikke ændres på en måde, der strider mod fællesinteressen. En støtteforanstaltning fremmer ikke udviklingen af en aktivitet, hvis aktiviteten ville have været udført uden støtten. Støtte vil således ikke blive godkendt, hvis markedet yder lige så god eller bedre mulighed for udviklingen af den pågældende erhvervsgrane.

Det er vigtigt, at støtten faktisk har til formål at fremme udviklingen af en sektor eller region, og ikke blot begunstiger en enkelt virksomhed indenfor disse. Det er ligeledes vigtigt, at støtten ikke strider mod fællesinteressen. Dette sidste krav indebærer, at Kommissionen vurderer balancen mellem de negative effekter på konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstater på den ene side og de positive effekter af støtten på den anden.

Som eksempel på en dansk sag om støtte godkendt efter artikel 87, stk. 3, litra c) (nu artikel 107, stk. 3, litra c), kan nævnes statsstøttesag nr. N 4/2008 Tilskud til miljøteknologi – øko-innovationsordning Danmark. Den anmeldte ordning indebærer understøttelse af perspektivrige teknologiske løsninger, der kan bidrage til at løse væsentlige, globalt udbredte miljøproblemer. Der blev tildelt støtte som direkte tilskud, og budgettet var

6.009.390 EUR gældende fra 15. marts 2008 indtil 31. december 2009. Foranstaltningen var ikke sektorspecifik, og følgende kunne ansøge om tilskud: private virksomheder, foreninger, organisationer, privatpersoner, forskningsinstitutioner, universiteter og offentlige myndigheder. De aktiviteter, som kunne modtage støtte, var forsknings- og udviklingsprojekter og tekniske gennemførlighedsundersøgelser.

Kommissionen konstaterede i sin vurdering, at foranstaltningen var i tråd med rammebestemmelserne for forskning, udvikling og innovation med hensyn til støtteintensitet, forhøjelser af disse for små og mellemstore virksomheder, støtteberettigede omkostninger, tilskyndelsesvirkning og kumulering. Foranstaltningen blev således erklæret forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c).<sup>200</sup>

### 3.2.2 Artikel 107, stk. 3, litra d)

Artikel 107, stk. 3, litra d) kan undtage støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven. Kulturbeskyttelse er et grundlæggende princip i TEUF, hvilket fremgår af artikel 167 TEUF. Kommissionen fortolker undtagelsen indskrænkende, og den begrænses til specifikke projekter, som relaterer sig til den nationale opfattelse af kultur. I sag N 355/2005, som handlede om slovensk støtte til en månedspublikation skrevet på minoritetssproget ungarsk, der udelukkende blev solgt i en afgrænset del af Slovenien, skrev Kommissionen, at det ydermere er et krav, at den nationale opfattelse af kultur relateres til indholdet og arten af selve værket eller publikationen, og mediet eller distributionen er af underordnet betydning. Det er uklart, hvad der menes med dette, da Kommissionen i beslutningen nøjedes med at konstatere, at indholdet af den støttede publikation kunne betragtes som kulturelt<sup>201</sup>.

Som eksempel på en dansk sag om støtte godkendt efter artikel 107, stk. 3, litra d) TEUF, kan nævnes statsstøttesag nr. N 360/2007 – Støtteordning for produktion og udsendelse af dansk tv-drama og dansk tv-dokumentarprogrammer. Den anmeldte ordning indebar oprettelsen af en Public Service-pulje, som havde til opgave at fordele 75 mio. DKK til tv-programforetagender. For at opnå støtte skulle programmerne være på dansk, udsendes i tidsrummet 18:30-23:00 og sendes på en kanal, der når mindst 50 % af de danske husstande. Der kunne ikke ydes støtte til tv-programmer, som sendes på betalingskanaler. Vurderingen af ansøgningerne om støtte blev foretaget af uafhængige konsulenter, som fremkom med en indstilling til en styregruppe. Støtteintensiteten for tv-drama og tv-dokumentar var 50 % og 80 % henholdsvis.

<sup>200</sup> Mediestøtteordningen er godkendt direkte på baggrund af 107(3) (c), jf. SA.36366.

<sup>201</sup> Se præmis 12 i beslutningen.

Kommissionen lagde sig i sin vurdering tæt op ad den såkaldte biografmeddelelse<sup>202</sup>. Da Danmark havde overholdt principperne i denne meddelelse og argumenteret for den relativt høje støtteintensitet på 80 % til tv-dokumentarer, konkluderede Kommissionen, at ordningen udgjorde statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, men var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra d) TEUF.

Efter den generelle gruppefritagelsesforordning nr. 651/2014 er støtteordningen inden for kulturområdet på visse betingelser fritaget fra anmeldelsespligten til Kommissionen.

### **3.3 Relevante faktorer ved vurderingen af statsstøttes forenelighed med det indre marked**

Kommissionens praksis ved vurdering af statsstøtte afspejler, at målet er at minimere konkurrencefordreningen af statsstøtte på det indre marked.

For at støtte kan godkendes under artikel 107, stk. 3, skal støtte forsøge at råde bod på en konstateret markedsfejl eller foranledige virksomheder til at foretage handlinger, som virksomhederne normalt ikke ville foretage. Støtte skal være *nødvendig* i den forstand, at statsstøtte i den konkrete situation er et velbegrundet middel til at afhjælpe markedsfejlen, der ellers ikke ville blive overvundet.<sup>203</sup>

Nødvendigheden af støtten kan med andre ord beskrives sådan, at støtten skal tilskynde støttemodtageren til at ændre adfærd. Kommissionen vil almindeligvis sammenligne en situation, hvor støtten ikke tildeles, med en situation, hvor støtten tildeles for at sikre sig, at støtten har den ønskede tilskyndelseseffekt på støttemodtagerens adfærd, således at aktiviteten gennemføres. Dette sker ved, at Kommissionen vurderer, hvordan virksomhederne vil agere med og uden tildeling af støtten.

Tilskyndelsesvirkningen kan komme til udtryk ved, at en virksomhed fx gennemfører et projekt, der ellers ikke ville blive gennemført, øger omfanget eller udstrækningen af miljørigtige produktionsmetoder eller afholder flere udgifter til innovation og udvikling. Det afgørende er, at der på grund af støtten opnås en positiv økonomisk effekt.

<sup>202</sup> Kommissionens meddelelse om biograffilm EFT C 43 af 16.2.2002. Denne er nu erstattet af Kommissionens meddelelse om statsstøtte til film og audiovisuelle værker (2013/C 332/01)

<sup>203</sup> Se fx Kommissionens beslutning af 13.01.2010 (N637/2009) om godkendelse af en dansk terrorforsikringsordning. Kommissionen anerkender, at risici for terrorangreb er så svære at kvantificere, at forsikringsvirksomheder vil være tilbøjelige til at tage denne form for dækning ud af deres produktportefølje, hvorfor det kan være berettiget at yde statsstøtte til at rette op på denne markedsfejl.

I forbindelse med små og mellemstore virksomheder lægger Kommissionen især vægt på, at det projekt eller den investering, som ønskes støttet, ikke er igangsat, når virksomheden søger om eller får tildelt støtten. Kriteriet gælder også for store virksomheder, men Kommissionen betinger dog, at det yderligere dokumenteres, at støtten ændrer virksomhedens adfærd, hvilket fx kan ske ved fremlæggelse af budget- og investeringsplaner med og uden støtte.

Et andet vigtigt kriterium er, hvorvidt støtten er *proportional* i forhold til det mål, den søger at opnå. Støtten bør aldrig være større end, hvad der som minimum er nødvendigt for at få modtagerne af støtte til at foretage de ønskede handlinger. Under proportionalitetsvurderingen undersøger Kommissionen støtteintensiteten, og om der ydes støtte til de samme omkostninger fra flere offentlige kilder (kumulation).

Støtteintensitet udregnes som størrelsen af støtten i forhold til størrelsen af de omkostninger, som støttemodtageren har ved projektet eller investeringen. Jo lavere støtteintensiteten er, des mere sandsynligt er det, at Kommissionen vil anse støtteordningen for at være proportional.

Kumulation af støtte henviser til muligheden for at modtage støttebeløb fra forskellige kilder. De forskellige rammebestemmelser og gruppefritagelser indeholder den samme grundlæggende regel om kumulation, nemlig at støtte fra to eller flere kilder ikke må ydes til de samme omkostninger eller udgifter på en sådan måde, at de tilladte støtteintensiteter overskrides.

### 3.3.1 Balancetesten

Når Kommissionen undersøger om statsstøtte er foreneligt med det indre marked, foretager den en balancetest, hvor støttens positive og negative effekter afvejes overfor hinanden. Balancetesten indeholder både en undersøgelse af, om støtten er nødvendig, og om den er proportional.

Kommissionen anser alene støtte som forenelig med det indre marked, hvis resultatet af balancetesten er positivt. Det betyder, at de positive effekter af at tildele støtten skal være større end de negative, eller som minimum opveje dem.

De vigtigste indikatorer for, at Kommissionen finder, at en støtte opfylder dette krav, er:

- Støtten skal have som formål at rette en identificeret markedsfejl eller have til formål at forfølge et mål af fælles interesse.

- Støtten skal være et velegnet middel til at rette den pågældende markedsfejl eller til at forfølge målet af fælles interesse. Hvorvidt støtten er velegnet vurderes blandt andet ud fra, 1) om støtten tilskynder støttemodtageren til at ændre adfærd, og 2) om støttens størrelse er rimelig i forhold til den forventede adfærdsændring. Her lægges vægt på, at støtten alene udgør det nødvendige minimum og er tidsbegrænset. Vurderingen af nødvendighed og proportionalitet indeholdes altså i Kommissionens undersøgelse af, om støtten er velegnet.
- For det tredje undersøger Kommissionen, om støttens negative effekter i form af konkurrencefordrejning og samhandelspåvirkning på det indre marked er så begrænsede, at den overordnede effekt af at tildele støtten er positiv.

Disse faktorer ligger fuldt på linje med og i en vis udtrækning er der også et vist overlap med de faktorer, Kommissionen tager i betragtning, når enkelte støtteordninger vurderes i forhold til en godkendelse.

Unionen

Kommissionen har med den generelle gruppefritagelsesforordning (se kapitel 5) defineret hvilken støtte, der på forhånd opfylder kravet om et positivt resultat af balancetesten. Dette er grunden til, at støtte, der tildeles efter den generelle gruppefritagelse, ikke skal anmeldes til og godkendes af Kommissionen.<sup>204</sup>

Støtte, der ønskes tildelt efter Kommissionens rammebestemmelser for fx miljøstøtte eller støtte til forskning, udvikling og innovation (se kapitel 6) skal i hvert enkelt tilfælde vurderes efter balancetesten.

Når Kommissionen vurderer støtte, som anmeldes i henhold til statsstøtterammebestemmelser, foretager den enten en simpel eller en detaljeret test afhængig af støttebeløbet og støttemodtagerens størrelse.

Under den simple test er der formodning for, at udfaldet af balancetesten er positivt, såfremt støtten i øvrigt opfylder de objektive betingelser, som gælder for den pågældende støttekategori i de relevante rammebestemmelser.

Den detaljerede test er nødvendig i de tilfælde, hvor der er tale om meget store støttebeløb eller støtte til store virksomheder<sup>205</sup>. De negative effekter

<sup>204</sup> Kommissionen skal dog underrettes om ordninger, der iværksættes under gruppefritagelsesforordningen senest 20 dage efter, de er trådt i kraft – se afsnit 7.5.

<sup>205</sup> Den generelle gruppefritagelsesforordning arbejder med en definition af en stor virksomhed, som omfatter virksomheder, der har over 250 ansatte og en årlig omsætning på over 50 mio. EUR

af støtten, såsom konkurrenceforvridning og samhandelspåvirkning, kan i sådanne tilfælde være større, hvorfor Kommissionen grundigt vurderer de enkelte indikatorer i balancetesten og på den baggrund afvejer, om støttens positive effekter opvejer de negative. Den detaljerede test anvendes fx i alle tilfælde, hvor der ydes mere end 15 mio. EUR i støtte til en virksomheds investeringer i et energibesparende anlæg, selvom miljørammebestemmelserne umiddelbart tillader støtte til den type investeringer. Det store støttebeløb begrundes, at balancetestens elementer og især støttens konkurrencemæssige virkninger skal granskes nærmere. De beviskrav, der stilles til medlemsstaterne for, at balancetestens resultat er positivt, er derfor strengere end efter den simple test.

Det er op til den enkelte medlemsstat at dokumentere og beskrive, på hvilken måde støtten opfylder kravet om, at resultatet af balancetesten er positiv, herunder at konkurrencefordrejningen vil være begrænset. I den forbindelse undersøger Kommissionen, hvilken effekt støtten kan have på de berørte produktmarkeder, fx om modtagerens markedsposition styrkes som følge af støtten.

Selvom det er Kommissionen, der foretager den endelige vurdering af balancetesten, er det vigtigt for medlemsstaternes myndigheder at tænke over balancetesten, når de anmelder en ordning til Kommissionen. Jo bedre der kan argumenteres for, at resultatet af balancetesten er positivt, jo større er muligheden for, at Kommissionen vil godkende ordningen, herunder at det sikres, at støtten begrænses til det nødvendige.

I den forbindelse kan det også være en god idé at tage en uformel dialog med Kommissionen for at få afklaret hvilke dele af balancetesten, som Kommissionen i den pågældende sag eventuelt vil lægge særlig vægt på under sin vurdering.

### **3.4 Eksempler på forenelig og uforenelig støtte**

Det er på baggrund af Kommissionens praksis muligt at identificere visse former for støtte, som Kommissionen har indtaget en holdning overfor.

#### **3.4.1 Uforenelig støtte**

Driftsstøtte godkendes særdeles sjældent af Kommissionen. Støtte til drift defineres som støtte, som fritager modtageren fra sine sædvanlige udgifter eller omkostninger i dennes daglige drift eller aktiviteter på markedsvilkår. Det betragtes som stærkt konkurrenceforvridende og kan normalt ikke berettiges som et mål i Unionens interesse.

---

og/eller en samlet årlig balance over 43 mio. EUR. Se hertil for detaljer KOMs henstilling (2003/361/EF) om den generelle SMV-definition

Kommissionen tillader imidlertid driftsstøtte under visse forudsætninger på for eksempel området for miljø- og energi<sup>206</sup>, forskning og udvikling og innovation<sup>207</sup> og lufthavne<sup>208</sup>. Listen er ikke udtømmende.

Eksportstøtte til nedbringelse af prisen på produkter og tjenesteydelser er ikke tilladt under WTO's regler og er således heller ikke tilladt efter reglerne om det indre marked.

### 3.4.2 Forenelig støtte

Midlertidig og degressiv støtte vil Kommissionen som hovedregel være positivt stemt overfor. Med tiden bør ethvert offentligt støttet projekt således også være i stand til at overleve på markedsvilkår, uden vedvarende støtte fra staten. Statslig intervention bør med andre ord aldrig erstatte markedsmekanismerne. Af denne årsag undersøger Kommissionen nøje varigheden af støtteordninger. Støtteordninger, som tildeler støtte uden tidsbegrænsning, bliver næppe godkendt af Kommissionen. Støtte godkendes typisk for begrænsede perioder eller indtil udløbet af de relevante rammebestemmelser.

### 3.4.3 Informationskrav

For at få en indikation af hvilke krav Kommissionen stiller til informationen om en anmeldt støtteordning kan man kigge nærmere på de formularer, man skal udfylde, når en støtteordning anmeldes. Formularerne findes som bilag til forordning 794/2004<sup>209</sup> og indeholder blandt andet spørgsmål som:

- Hvem (hvilken myndighed/institution) yder støtten?
- Hvad er formålet med støtten / den forventede effekt?
- Hvordan ydes støtten (tilskud, rentelettet lån, garanti, skattebegunstigelse)?
- Hvem er støttemodtager(e)?
- Hvilke omkostninger afholdes (angives så præcist som muligt)?
- Hvem afholder omkostningerne?
- Hvilke omkostninger vil der kunne ydes støtte til?
- Hvor meget støtte ydes i værdi/volumen?

<sup>206</sup> Driftsstøtte i form af miljøafgiftslempelser eller -fritagelser og driftsstøtte i form af sænkede bidrag til finansiering af støtten til elektricitet fra vedvarende energikilder i Kommissionens retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (2014/C 200/01).

<sup>207</sup> Investerings- eller driftsstøtte til klynger i Kommissionens rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation (2014/C 198/01).

<sup>208</sup> Driftsstøtte til lufthavne i Kommissionens retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (2014/C 99/03), afsnit 5.1.2.

<sup>209</sup> Kommissionens forordning (EU) Nr. 1147/2008 af 31. oktober 2008 om ændring af forordning (EF) nr 794/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 93 i EF-traktaten



- Hvad er støtteintensiteten – d. v. s. støttens procentandel af de støtteberettigede omkostninger?
- Hvilken aktivitet gennemføres (fx forskning, udvikling og innovation, iværksætterfremme, konsulentbistand til SMV, finansiering af vedvarende energi og/eller miljøbeskyttelse, uddannelse, beskæftigelsesfremme, risikovillig kapital, redning og restrukturering af kriseramte virksomheder m.v.)?
- Hvordan finansieres aktiviteten?
- Er aktiviteten åben for alle på lige vilkår?
- Hvordan udvælges støttemodtager(e)?
- Hvem opnår direkte/indirekte fordel af støtten? Hvad er tilskyndelseseffekten – gennemføres aktiviteten kun, hvis der ydes støtte og i det relevante omfang (aktivitet, volumen, budget, fremrykket tidsplan)?
- Hvor lang er støtteperioden?
- Hvem får ejendomsretten til resultaterne af aktiviteten, fx forskningsresultater – eller stilles resultaterne af aktiviteten åbent og offentligt til rådighed for alle på lige vilkår?

Som det fremgår af formularerne, vil Kommissionen være tilbageholdende med at godkende støtteordninger, som ikke er præcist tilrettelagt, eller som ikke er tilstrækkeligt oplyst af medlemsstaten. Det er derfor af afgørende betydning, at medlemsstaterne oplyser deres statsstøtteansøgninger så nøjagtigt som muligt. Dette vil både øge chancen for at få støtteordningen godkendt og nedbringe sagsbehandlingstiden betragteligt.

### **3.5 Andre undtagelser til artikel 107, stk. 1**

Ud over de specifikke undtagelser i artikel 107, stk. 2 og 3 eksisterer der tre andre undtagelser i EUF-Traktaten. For det første er der artikel 42 EUF, som begrænser konkurrencereglernes anvendelse på området for landbrug i det omfang, dette er i overensstemmelse med Unionens landbrugspolitik. For det andet er der artikel 93 EUF, som undtager støtteforanstaltninger, som modsvarer behovet for en samordning af transportvæsenet, eller som udgør godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse. For det tredje er der artikel 106 EUF, som begrænser konkurrencereglernes anvendelse på området for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, såfremt dette retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af disse særlige opgaver.

### **3.6 Valg af undtagelsesbestemmelse**

Myndigheder skal i deres tilrettelæggelse af støtte være opmærksom på, at Traktatbestemmelser, de minimis, gruppefritagelser og rammebestemmelser udgør et samlet system, som muliggør en del fleksibilitet. De minimisforordningen er eksempelvis meget overskuelig med en relativ simpel regel om, at man kan tildele op til 200.000 EUR pr. virksomhed i støtte

over en treårig regnskabsperiode. Den er således let for de offentlige myndigheder at anvende, herunder navnlig til støtteordninger med meget brede formål. Den er derimod mindre fleksibel, idet støttetærsklerne knytter sig til virksomheden, som modtager støtten, i stedet for at knytte sig til det pågældende projekt, som iværksættes. Dette udgør en væsentlig begrænsning af de minimis-forordningen. Omvendt stilles der større krav til støtte tildelt efter den generelle fritagelsesforordning. Den har til gengæld den fordel, at støtte ydes pr. projekt og indeholder mulighed for at tildele højere støtteværdier. Denne fordel og fritagelsen for forudgående anmeldelse gør den generelle fritagelsesforordning mere anvendelig for større projekter inden for en lang række områder. Rammebestemmelserne er i høj grad bygget op på samme måde som gruppefritagelsesforordningen, men indeholder højere støttebeløb og støtteintensiteter. Forudsætningen for at anvende rammebestemmelserne er til gengæld, at støtte ikke tildeles, før Kommissionen på grundlag af en anmeldelse har godkendt støtteforanstaltningen.

På baggrund af ovenstående kan det anbefales at tilpasse støtteforanstaltningen efter reglerne i den generelle fritagelsesforordning for så vidt det er muligt. Hvis dette ikke er muligt, kan man overveje at anvende de minimis-forordningen. Hvis man opererer med støtteforanstaltninger, hvor det ikke er muligt at finde en tilstrækkelig hjemmel i hverken de minimis-reglerne eller i den generelle gruppefritagelsesforordning eller i tilfælde, hvor tærsklerne i den generelle fritagelsesforordning ikke er tilstrækkelige, bør det overvejes, hvordan de relevante rammebestemmelser kan anvendes.

Det skal bemærkes, at efter moderniseringen af statsstøttereglerne håndteres ca. 85 % af alle støtteordninger eller -foranstaltninger i medlemsstaterne med hjemmel i den generelle gruppefritagelse eller i de minimis forordningen. Det betyder, at Kommissionen mål med revideringen af statsstøttereglerne er nået, idet så mange foranstaltninger og ordninger kan iværksættes med hjemmel i disse to regelsæt, hvilket frigiver flere ressourcer for Kommissionen til at koncentrere sig om de store og dermed potentielt mere konkurrenceforvridende sager.

## Kapitel 4: De minimis

### 4.1 De minimis-støtte

I 1992 vedtog Kommissionen den såkaldte de minimis-regel. Reglen blev til, efter EU-Domstolen i en række sager havde statueret, at der ikke fandtes et mærkbarhedskriterium<sup>210</sup>, og at al støtte i princippet derfor ville kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. I erkendelse af at Kommissionen ville drukne i administrativt arbejde, såfremt alle støtteordninger uanset størrelse skulle notificeres, vedtog Kommissionen derfor de minimis-reglen. Reglen findes i Kommissionens forordning nr. 1407/2013<sup>211</sup>, der trådte i kraft den 1. januar 2014 og er gældende indtil den 31. december 2020.

De minimis-reglen betyder, at medlemsstater kan tildele gennemsigtig støtte til en virksomhed på op til 200.000 EUR over en periode på tre regnskabsår, uden at medlemsstaten skal notificere støtten til og have den forudgående godkendt af Kommissionen.

Der findes ikke et register over de minimis-støtte i Danmark. Det er således ikke muligt for myndigheder eller virksomheder at se, hvor meget en specifik virksomhed har modtaget i de minimis-støtte. I Danmark opereres der derimod med et ”tro og love erklærings-system”. Når virksomheder modtager de minimis-støtte fra en myndighed skal de således underskrive en sådan erklæring, hvori angives tidligere modtaget de minimis-støtte. Det er virksomhedens eget ansvar at kontrollere de beløb, som denne har modtaget i form af de minimis-støtte, således at de minimis-tærsklen på 200.000 EUR pr. virksomhed over 3 regnskabsår ikke overskrides.

### 4.2 Treårsperioden

Den treårige periode løber over tre regnskabsår fra det tidspunkt, hvor støttemodtageren opnår ret til at modtage støtten – dvs. ved myndighedens godkendelse af en ansøgning eller beslutning om at tildele støtte, og ikke på det tidspunkt støttemodtageren faktisk modtager støtten. Medlemsstaten skal således ved tildeling af de minimis-støtte sikre sig, at virksomheden ikke har modtaget de minimis-støtte svarende til mere end 200.000 EUR i virksomhedens tre foregående regnskabsår. Den relevante

---

<sup>210</sup> Se hertil blandt andre EU-Domstolens dom i sag C-280/00, *Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Saml. 2003 I, s. 7747 og den heri nævnte praksis.

<sup>211</sup> Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte

treårsperiode er glidende i den forstand, at man hver gang der ydes ny de minimis-støtte, skal fastsætte og kontrollere størrelsen af den samlede de minimis-støtte, der er ydet i det indeværende og de to foregående regnskabsår og så fremdeles, så det sikres, at lofterne overholdes.

Hvis en virksomhed modtager for megen de minimis-støtte - også selv om den er tildelt ved en fejl - kan Kommissionen kræve hele støtten tilbagebetalt med renters rente.

### 4.3 Støttens værdi

Støttebeløbet på 200.000 EUR er angivet i direkte tilskud og skal, hvis støtten ydes i en anden form end direkte tilskud, omregnes til støttens bruttosubventionsækvivalent, dvs. støttens økonomiske markedsværdi. Støttebeløbet beregnes som bruttobeløb, dvs. inden der er betalt skat.<sup>212</sup> Det betyder, at det reelle støttebeløb, som modtageren får i hånden, kan være mindre end de 200.000 EUR, som de minimis-reglen umiddelbart anerkender. Myndighederne kan ikke skattefritage støtten, da en sådan støttetildeling vil være selektiv, og en skattefritagelse dermed altid vil fremstå som en undtagelse til et generelt system. En skattefritagelse i forbindelse med de minimis-støttetildeling vil således kunne udgøre ulovlig statsstøtte, desuagtet modtageren ikke modtager mere end 200.000 EUR netto.

De minimis-støtte, der udbetales i rater, tilbagediskonteres til det tidspunkt, hvor støtten blev ydet. Den rentesats, der skal anvendes til tilbagediskonteringsformål og til beregning af støttebeløbet i forbindelse med lån på lempelige vilkår, er den gældende referencesats på støttetidspunktet.<sup>213</sup>

Såfremt der indgår fællesskabsmidler i de minimis-støtte (fx fra en EU-fond, dog med undtagelse af midler, der ydes direkte af EU's institutioner), skal disse også medregnes i de minimis-beløbet. Der tages således hensyn til støtte ydet af enhver statslig myndighed eller ethvert statsligt organ, også selv om den finansieres helt eller delvis med fællesskabsmidler.

Det er vigtigt at huske på reglerne om gennemsigtig støtte, som de er omtalt i afsnit 4.1. At støtten skal være gennemsigtig betyder, at støttens bruttosubventionsækvivalent præcist skal kunne beregnes på forhånd.

De minimis-forordningens anvendelsesområde omfatter ikke alene tilskud. Støtten kan også udgøre værdien af et rentelettet lån, hvis kontant-

<sup>212</sup> Se sag T-298/97, *Alzetta m.fl. mod Kommissionen*, Saml. 2000 II, s. 2319.

<sup>213</sup> Kommissionens meddelelse om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten, EU tidende C 14 af 19.1.2008, side 6.

værdi skal bogføres som modtaget de minimis-støtte af den modtagende virksomhed. I disse situationer skal man være særlig opmærksom på kravet om gennemsigtighed.

I forordningens art. 3, stk. 6, omhandles støtte, der gives som andet end tilskud, altså evt. som lån, garanti eller rentetilskud. Her er der ikke nødvendigvis tale om en direkte pengestrøm til støttemodtager. Det er derfor nødvendigt at omregne ydelsen til en markedskontantværdi (bruttosubventionsækvivalenten) for at sikre, at ydelsens værdi er lavere end det maksimale støtteloft som fastsat i art. 2.

Art. 4 i forordningen omhandler bruttosubventionsækvivalenten og beregningen af denne. Det er en forudsætning for overhovedet at kunne anvende forordningen, for andet end tilskud, at der inden ydelsen gives, kan fastsættes en præcis bruttosubventionsækvivalent – altså en retvisende omregnet markedsværdi.<sup>214</sup>

Denne omregningsøvelse af en ydelses markedsværdi er særligt relevant at iagttage, i de tilfælde en virksomhed afholder udgifter til en ydelse, som kommer en tredjepart til gode. Her skal den virksomhed, der nyder godt af ydelsen, bogføre ydelsens værdi som de minimis-støtte, således, at der ikke kan herske tvivl om dels støttens størrelse, og dels hvem der i sidste ende rent faktisk er støttemodtager.

#### **4.4 Kumulering af de minimis-støtte og anden støtte**

Virksomheder må som udgangspunkt gerne modtage støtte, der ikke er de minimis-støtte, samtidig med at de modtager de minimis-støtte. Virksomheder må dog ikke modtage de minimis-støtte samtidig med anden støtte til de samme støtteberettigede udgifter, hvis de minimis-støtten vil medføre en overskridelse af støtteloftet i andre fællesskabsregler. De minimis-støtte, som ikke ydes til eller kan henføres til konkrete støtteberettigede omkostninger, kan kumuleres med anden statsstøtte, der er ydet i henhold til en gruppefritagelsesforordning eller en afgørelse vedtaget af Kommissionen.

#### **4.5 Hvilke virksomheder er omfattet?**

Anvendelsesområdet for de minimis-reglen er virksomheder. Virksomhedens størrelse er ikke relevant i denne sammenhæng. Både små og store virksomheder kan modtage de minimis-støtte.

Det er dog et krav, at der er tale om en selvstændig virksomhed. Spørgsmålet om afgrænsningen af dette begreb aktualiseres, når der er tale om

---

<sup>214</sup> Se hertil art. 4, stk. 3, litra b) for lån og stk. 6, litra b) for garantier

virksomheder, som er organiseret i koncerner, divisioner, filialer og lignende. I den forbindelse skal alle enheder, som kontrolleres af samme enhed (*de jure* eller *de facto*) samlet betragtes som en enkelt virksomhed.

Et hyppigt forekommende eksempel på, at en virksomhed er organiseret i flere enheder, er en koncern, der udgøres af et moderselskab og et eller flere datterselskaber. Efter de minimis forordningens art. 2, stk. 2 er det bl.a. afgørende i afklaringen af, om der er tale om en enkelt virksomhed, om virksomheden har bestemmende indflydelse over en anden virksomhed, samt eksempelvis hvorledes ejerskabet mellem virksomhederne er fordelt. Hvis flere virksomheder er forbundet gennem et fx et holdingselskab, vil der, selv om dette selskab ikke som sådan har nogen økonomiske aktiviteter, være tale om én virksomhed, hvis en af forbindelserne nævnt i art. 2, stk. 2 er til stede.<sup>215</sup>

Underenheder, fx divisioner, filialer og kontorer af aktie- og anpartsselskaber, er normalt heller ikke selvstændige juridiske enheder, idet de ikke som sådan kan udskilles fra hovedselskabet. De skal derfor også betragtes som en del af den virksomhed, de indgår i. Det samme gælder for underenheder af andre selskabsformer fx andelsselskaber, interessentskaber og kommanditselskaber. De minimis-reglens støtteloft gælder i disse tilfælde for hele selskabet - og ikke for den enkelte division, filial etc.

Virksomheder, der ikke har nogen forbindelse til hinanden ud over, at de hver især har en direkte forbindelse til det samme offentlige organ eller de samme offentlige organer, betragtes imidlertid ikke som knyttede til hinanden. Der tages således hensyn til den særlige situation, der gælder for virksomheder, der kontrolleres af det samme offentlige organ eller de samme offentlige organer, men som kan have beføjelse til at træffe selvstændige beslutninger.

I sagen C-382/99, *Nederlandene mod Kommissionen*, fastslog Domstolen, at en støtteordning til fordel for tankstationer langs den tyske grænse var ulovlig, blandt andet fordi flere af tankstationerne var ejet af det samme benzinselskab. Den nederlandske regering havde tildelt støtten som de minimis-støtte til hver enkelt tankstation, men Domstolen fastslog, at tankstationerne ikke skulle betragtes som selvstændige virksomheder, da de var ejet af samme selskab. Det var derfor ikke muligt at tildele støtten som de minimis-støtte.<sup>216</sup>

<sup>215</sup> Jf. Kommissionens svar på et spørgsmål rejst af Tjekkiet af 12. december 2015 på e-state aid wiki (et lukket online forum for medlemsstaternes Statsstøtte-enheder).

<sup>216</sup> Sag C-382/99 *Nederlandene mod Kommissionen*, Saml. 2002 I, s. 5163.

Der kan tildeles de minimis-støtte inden for alle sektorer, dog med undtagelse af de i afsnit 4.6 nævnte. Transportsektoren er ligeledes som udgangspunkt omfattet – eksempelvis persontransport. Dog gælder for støtte til virksomheder, der udfører vejgodstransport for fremmed regning, et de minimis-loft på 100.000 EUR, og støtte til køb af transportkøretøjer til virksomheder, der udfører vejgodstransport for fremmed regning, er ikke omfattet af de minimis forordningen. Integrerede tjenester, hvoraf den reelle transport kun er ét element, fx flyttetjenester, post/kurertjenester eller affaldsindsamlings- eller affaldsbehandlingstjenester, anses ikke som en transportydelse.

Med de minimis-forordningen vedtaget 18. december 2013 er kriseramte virksomheder, som omhandlet i Unionens rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, ikke længere undtaget fra reglerne og kan således fremadrettet modtage de minimis-støtte efter forordningen.

#### **4.6 Hvilke virksomheder er ikke omfattet?**

De minimis-forordningen finder generelt ikke anvendelse på støtte til virksomheder i landbrugs- og fiskerisektorerne. Dog kan der gives de minimis-støtte til forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter, med mindre støttebeløbet fastsættes på basis af prisen på eller mængden af produkter, som indkøbes hos primærproducenter eller afsættes af de pågældende virksomheder, eller med mindre støtten er betinget af, at den helt eller delvist videregives til primærproducenter.<sup>217</sup> Der er sektorspecifikke de minimis forordninger på området for landbrug<sup>218</sup> og fiskeri<sup>219</sup>. Disse hører under NaturErhvervsstyrelsens ressort<sup>220</sup>. Disse de minimis-regler er næsten en kopi af den ”almindelige” de minimis-regel, dog skal det fremhæves, at beløbsgrænserne for landbrugs- og fiskerivirksomheder er betydeligt lavere (henholdsvis 15.000 EUR og 30.000 EUR til den enkelte virksomhed over en løbende treårig periode). Derudover må hvert land ikke overskride et samlet nationalt fastsat de minimis-loft til disse to sektorer.

Der kan endvidere ikke gives de minimis-støtte til eksportvirksomhed. Kommissionens beslutning af 5. marts 2003 om en tysk støtteordning vedrørende bevilling af ydelser til støtte for afsætningen og eksporten af

<sup>217</sup> For en nærmere definition, se bilag I til TEUF.

<sup>218</sup> Kommissionens forordning (EU) Nr. 1408/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte i landbrugssektoren.

<sup>219</sup> Kommissionens forordning (EU) Nr. 717/2014 af 27. juni 2014 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte i fiskeri- og akvakultursektoren.

<sup>220</sup> [jura@natureherv.dk](mailto:jura@natureherv.dk).

produkter fra Mecklenburg-Vorpommern (EFT L202 af 9.8.2003, s. 15) behandler begrebet eksportstøtte i lyset af de minimis-reglen. I henhold til denne beslutnings punkt 40-41 falder støtte til konsulenttjenester, udarbejdelse af marketingstrategier<sup>221</sup> med henblik på lancering af et nyt eller allerede eksisterende produkt på et nyt marked samt messer og udstillingsdeltagelse i ind- og udland udenfor begrebet eksportstøtte. Kommissionen gør dog opmærksom på, at støtte til konsulenttjenester ikke i alle tilfælde er tilladt.

Støtte, der er betinget af, at der anvendes indenlandske produkter i stedet for udenlandske produkter, kan heller ikke tildeles med hjemmel i de minimis-reglen, ligesom støtte til kulindustrien og støtte til indkøb af køretøjer i transportsektoren er ikke omfattet af de minimis-reglerne.

Endelig finder de minimis-reglerne ikke anvendelse, hvis støtten ydes til ikke-økonomiske aktiviteter. Denne sondring kan være relevant, hvis fx virksomheder, forskningsinstitutioner og andre i fællesskab søger om støtte til et projekt. Hvis forskningsinstitutionernes bidrag til projektet ligger inden for institutionens almindelige kerneområde, fx almennyttig forskning, vil den støtte, som tildeles institutionen som led i projektsamarbejdet ikke udgøre statsstøtte. Forskningsinstitutionen skal dog være opmærksom på, om deltagelsen i projektet skaber indirekte fordele for de deltagende virksomheder, idet selve den offentlige institutions deltagelse kan indebære statsstøtte.

#### 4.8 De minimis-støtte fra flere medlemsstater

Det følger af ordlyden i de minimis forordningens art. 3, stk. 2, at ”den samlede støtte ydet af **en medlemsstat** til en enkelt virksomhed ikke må overstige 200.000 EUR...”. Forståelsen af omfanget af udtrykket ”en medlemsstat” har været genstand for spørgsmål fra flere medlemsstater, i forhold til om dette skal fortolkes således, at flere medlemsstater kan yde støtte på op til 200.000 EUR til en enkelt virksomhed samtidig.

Kommissionen har seneste udtalt<sup>222</sup>, at det skal forstås således, at en medlemsstat, der yder støtte kun skal kontrollere, at de minimis loftet ikke overstiges på eget territorium. Det skyldes, at dette er administrativt håndterbart for medlemsstaterne. En medlemsstat er således ikke forpligtet til at tage højde for eventuel de minimisstøtte, der er tildelt af andre medlemsstater. Samtidig udtaler Kommissionen i sit svar, at der stadig gælder et total loft på 200.000 EUR i samlet de minimis støtte for den enkelte

<sup>221</sup> Som eksempelvis marketingskoncepter, præsentation af prototyper og afvikling af varebørser.

<sup>222</sup> Kommissionen afgav svar på spørgsmålet rest af Tyskland i marts 2015 og korrigerede det senere i december 2015 på e-state aid wiki (et lukket online forum for medlemsstaternes Statsstøtte-enheder).



virksomhed. Medlemsstaten skal således forud for tildelingen af de minimis støtte sikre, via en erklæring fra *virksomheden*, at støtteloftet på 200.000 euro over 3 regnskabs år ikke overstiges for den enkelte virksomhed.

Kommissionens lidt uklare udmelding på dette område skaber fortsat en vis usikkerhed for medlemsstaterne. Der pågår et arbejde for at få Kommissionen til at give et mere håndfast svar på, hvordan medlemsstaterne skal forholde sig i disse situationer.

#### 4.9 Konkret anvendelse af de minimis-reglen

Når myndigheder konkret påtænker at yde de minimis-støtte til en virksomhed, er der flere ting, de skal være opmærksomme på.<sup>223</sup> For det første er det vigtigt, at myndigheden i foranstaltningen og ved tildelingen overfor støttemodtageren skal kategorisere støtten som de minimis-støtte.

I Heiser-sagen<sup>224</sup> fra foråret 2005 vedrørende momsfradrag for østrigske læger, bestemte EF-Domstolen, at ”[h]vad angår [...] *de minimis-loft[et]*, [...], fremgår det ikke af de sagsakter, den forelæggende ret har fremlagt for Domstolen, at de fradrag, en læge kan opnå i medfør af en foranstaltning som den i hovedsagen omtvistede, under alle omstændigheder er lavere end de minimis-beløbet, der er fastsat til 100 000 EUR over en periode på tre år. Den nationale lovgivning fastsætter således ikke - som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber med rette har anført - nogen grænse for det beløb, som en læge som individuel virksomhed kan have ret til i forbindelse med afkaldet på at berigtige fradragene. Det er derfor ikke godtgjort, at en sådan foranstaltning kan være omfattet af den de minimis-regel, der er indført ved den nævnte meddelelse.”

Det betyder, at selv om en støttemodtager konkret modtager beløb, der ligger under de minimis-grænsen, så vil reglen ikke kunne anvendes, såfremt der er mulighed for at modtage mere end 200.000 EUR over den treårige regnskabsperiode. Endvidere følger det af dommen, at myndigheder bør sikre sig, at de benævner de minimis-støtte korrekt og følger reglerne og kontrolprocedurerne i de minimis-forordningen, inden støtten tildeles.

Reglerne i de minimis-forordningen betyder blandt andet:

<sup>223</sup> De minimis-støtte er selvsagt kun relevant, hvis der er tale om statsstøtte, jf. artikel 107, stk. 1. Således skal det sikres, at der ikke blot gives de minimis-støtte per se, selvom ikke alle kriterier i artikel 107, stk. 1 er opfyldt. Eksempelvis giver det ikke mening at tildele de minimis støtte, hvis der ikke er tale om økonomisk aktivitet.

<sup>224</sup> Sag 172/03, *Heiser*, Saml. 2005 I, s. 1627.

- At medlemsstaten, der tildeler de minimis-støtte, gemmer oplysningerne om støtten i minimum 10 regnskabsår
- At medlemsstaten gør støttemodtageren opmærksom på, at støtten er de minimis-støtte
- At medlemsstaten kontrollerer de oplysninger virksomheden fremkommer med i erklæringen, om der er tildelt anden de minimis-støtte til virksomheden inden for virksomhedens sidste 3 regnskabsår, der medfører, at det samlede støtteniveau overstiger 200.000 EUR, og i så fald afholder sig fra at tildele støtten og endelig,
- At medlemsstaten er i stand til, med en frist på 20 dage, at kunne stille alle oplysninger om en given de minimis-støtteordning til rådighed for Kommissionen.

Udover forordning nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om de minimis-støtte, der i princippet gælder for alle sektorer, findes der også en de minimis, samt de minimis reglerne inden for landbrugssektoren og på fiskeriområdet, som er nævnt kort ovenfor, findes der også en de minimisforordning for tjenesteydelser af generel økonomisk interesse.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> Forordning nr. 360/2012 af 25. april 2012 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte ydet til virksomheder, der udfører tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

## Kapitel 5: Gruppefritagelse

Det følger af artikel 1 i Rådets forordning nr. 733/2013<sup>226</sup> om horisontal støtte, at Kommissionen ved forordningen bl.a. kan erklære statsstøtte, der gives til:

- Regionalstøtte
- Støtte til SMV'er
- Støtte til SMV'ers adgang til finansiering
- Støtte til forskning, udvikling og innovation
- Uddannelsesstøtte
- Støtte til dårligt stillede og handicappede arbejdstagere
- Støtte til miljøbeskyttelse
- Støtte til at råde bod på skader, der er forårsaget af visse naturkatastrofer
- Social støtte til beboere i afsidesliggende områder til transportformål
- Støtte til bredbåndsinfrastruktur
- Støtte til kultur og bevarelse af kulturarv
- Støtte til sportsinfrastruktur og multifunktionel infrastruktur til rekreative aktiviteter
- Støtte til lokal infrastruktur

for forenelig med det indre marked og dermed fritaget for anmeldelsespligten i artikel 108, stk. 3. Begrundelsen for denne fritagelse er, at støtte til disse nærmere bestemte formål og virksomheder erfaringsmæssigt har positive effekter for samfundet, der opvejer den mulige konkurrenceforvridning på markedet.

Kommissionen skal dog underrettes om ordninger, der iværksættes under gruppefritagelsesforordningen senest 20 dage efter, de er trådt i kraft – se nærmere afsnit 7.5.

Den generelle gruppefritagelsesforordning har i forbindelse med Kommissionens ”Statsstøttemodernisering”, der blev igangsat i 2014, og hvor samtlige retsakter på statsstøtteområdet er blevet revideret og opdateret, også været genstand for en gennemgribende revision.<sup>227</sup>

<sup>226</sup> Forordning nr.733/2013 af 22.juli 2013 om ændring af forordning nr. 994/98 - Bemyndigelsesforordningen.

<sup>227</sup> Endnu en revision af gruppefritagelsen er pt. i gang med henblik på at udvide gruppefritagelsen til også at omfatte støtte til havne og lufthavne under visse betingelser, samt ligeledes at udvide muligheden for at gruppefritage støtte på kulturområdet. Det er forventningen, at den reviderede gruppefritagelse skal vedtages senest marts 2017.

Kommissionens formål med revisionen af gruppefritagelsesforordningen var at skabe mere strømlinede og enklere regler, således at støtteordninger hurtigere kan effektueres, da der i gruppefritagelsen ligger en forhåndsgodkendelse, og dermed skabe vækst og øget beskæftigelse. Forordningens anvendelsesområde er derfor blevet udvidet og støttetærsklerne øget. Det har resulteret i, at der nu er kommet yderligere syv kategorier med i gruppefritagelsesforordningen. Med denne udvidelse er det Kommissionens hensigt, at flere af Kommissionens ressourcer kan målrettes de større og dermed langt mere konkurrenceforvridende og ressourcekrævende sager, idet størstedelen af statsstøtteordningerne fremover skal kunne omfattes af og håndteres med hjemmel i netop den generelle gruppefritagelsesforordning. Dette vil naturligvis betyde, at de enkelte medlemsstater skal spille en større rolle i processen med at designe og implementere en støtteordning, der kan fritages for anmeldelse efter gruppefritagelsesforordningen.

Kommissionen har i 2016 foreslået endnu en revision af den generelle gruppefritagelse på specifikke områder. Revisionen har bl.a. til formål at udvide gruppefritagelsen til også at omfatte støtte til havne og lufthavne under visse betingelser. Det er forventningen, at den reviderede gruppefritagelse vedtages i foråret 2017.

### **Samlet overblik over støtteområder, der er omfattet af GBER:**

- Regionalstøtte
- Støtte til SMV'er
- Støtte til SMV'ers adgang til finansiering
- Støtte til forskning, udvikling og innovation
- Uddannelsesstøtte
- Støtte til dårligt stillede og handicappede arbejdstagere
- Støtte til miljøbeskyttelse
- Støtte til at råde bod på skader, der er forårsaget af visse naturkatastrofer
- Social støtte til beboere i afsidesliggende områder til transportformål
- Støtte til bredbåndsinfrastruktur
- Støtte til kultur og bevarelse af kulturarv
- Støtte til sportsinfrastruktur og multifunktionel infrastruktur til rekreative aktiviteter
- Støtte til lokal infrastruktur

Nye støttekategorier:

- Støtte til innovationsklynger og støtte til proces- og organisations-innovation
- Støtte til at råde bod på skader, der er forårsaget af visse naturkatastrofer
- Social støtte til beboere i afsidesliggende områder til transportformål
- Støtte til bredbåndsinfrastruktur
- Støtte til kultur og bevarelse af kulturarv
- Støtteordninger for audiovisuelle værker
- Støtte til sportsinfrastruktur og multifunktionel infrastruktur til rekreative aktiviteter
- Investeringsstøtte til lokal infrastruktur

#### Kategorier med udvidet anvendelse:

- Risikofinansieringsstøtte,
- Investeringsstøtte til forskningsinfrastruktur
- Simplere regler for etableringsstøtte
- Støtte til miljøbeskyttelse: Investeringsstøtte til rensning af forurenede grunde, Investeringsstøtte til energieffektiv fjernvarme og fjernkøling, Investeringsstøtte genbrug og genanvendelse af affald, driftsstøtte til fremme af energi af vedvarende energikilder
- Bredere definition af begrebet unge handicappede arbejdstagere
- Støtte til kompensation af udgifter til assistance til handicappede arbejdstager.
- Regionale driftsstøtteordninger til den i yderste periferi og i tyndt befolkede områder

Dertil kommer en lang række områder, hvor støtteintensiteten er forøget, blandt de væsentligste kan nævnes:

- Fordobling af anmeldelsestærsklen for Forsknings- og udviklingsprojekter
- Risikofinansieringsstøtte, den årlige tranche på 1,5 mio. EUR er forøget til 15 mio. EUR
- Investeringsstøtte til sports- og multifunktionsinfrastrukturer kan støttes med op til 15 mio. EUR eller de af de samlede omkostninger, der overstiger 50 mio. EUR per projekt
- Investeringsstøtte til kultur og bevarelse af kulturarv kan støttes uden anmeldelse med op til 100 mio. EUR per projekt

Hertil skal man være opmærksom på, at der findes særlige gruppefritagelsesforordninger for landbrugs- og skovbrugssektoren<sup>228</sup> og for fiskerisektoren.<sup>229</sup>

## Kontrolmekanismer i den generelle gruppefritagelsesforordning

### Statsstøtterejster

Der er fastsat regler i forordningen om oprettelse af et offentligt webregister for alle støtteordninger og initiativer for at skabe større gennemsigtighed med tildelt støtte. Den pågældende myndighed skal angive en række oplysninger om støttens karakter, beløb og støttemodtager i registret på det tidspunkt, hvor støtten tildeles. Disse krav til registrering gælder for hver enkelt individuel støttetildeling, der overstiger 500 000 EUR. For så vidt angår ordninger i form af skattefordele, angives de krævede oplysninger om individuelle støttebeløb inden for intervaller. Se mere om registreringsforpligtelsen i kapitel 7 nedenfor.

### Evaluerings af store ordninger

For særligt store ordninger med gennemsnitligt årligt budget over 150 mio. EUR gælder der som et nyt tiltag yderligere en regel om evaluering af den iværksatte ordnings effekter inden for visse nærmere fastlagte kategorier:

- Regional støtte, driftsstøtte er undtaget
- Støtte til SMV'er og støtte til adgang til finansiering af SMV'er
- Støtte til forskning, udvikling og innovation
- Støtte til miljøbeskyttelse, støtte til nedsættelse af miljøskatter og -afgifter er undtaget
- Støtte til bredbåndsinfrastruktur

Det er tanken, at kun et begrænset antal støtteordninger, skal være genstand for en nærmere evaluering, således at dette værktøj anvendes proportionalt. Evalueringsplanen skal som udgangspunkt anmeldes til Kommissionen senest 20 arbejdsdage efter ordningens ikrafttræden, Kommissionen anerkender, at denne frist ikke i alle tilfælde vil kunne imødekommes fra medlemsstaten, hvorfor der i disse tilfælde vil være en til fristen på 6 mdr. Se de nærmere krav til evaluering i Kommissionens meddelelse herom.<sup>230</sup>

<sup>228</sup> 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

<sup>229</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs\\_fisheries/consultations/block-exemption-regulation-2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/block-exemption-regulation-2/index_en.htm)

<sup>230</sup> Kommissionens meddelelse om evaluering af 28.5.2014 SWD(2014) 179.

### **Inddragelse af gruppefritagelsen**

Såfremt Kommissionen finder, at medlemsstaten har misbrugt gruppefritagelsesforordningen til at give støtte, som ikke opfylder kriterierne i forordningen, kan Kommissionen beslutte, at alle eller nogle af de støtteforanstaltninger, som medlemsstaten iværksætter for fremtiden vil skulle anmeldes, selvom de opfylder kravene i GBER.

Nærværende kapitel opstiller en oversigt over anvendelsesområderne for bestemmelserne i den generelle gruppefritagelsesforordning, som Kommissionen har udstedt.

En samlet oversigt over gruppefritagelser og rammebestemmelser kan findes på Kommissionens [hjemmeside](#).

At et område er omfattet af en gruppefritagelsesforordning betyder ikke, at støtte til dette område ikke er statsstøtte. Det betyder alene, at støtten er fritaget for anmeldelsespligten i artikel 108, stk. 3, hvis den opfylder betingelserne i gruppefritagelsesforordningen. Der er dog alligevel undtagelser til fritagelsen for anmeldelse efter gruppefritagelsen. Forordningens art. 4 oplister støttetærsklerne for samtlige bestemmelser. Overskrider støtteordningerne disse tærskler, er ordningen ikke længere fritaget fra anmeldelse og derfor genstand for en formel notificering til Kommissionen med henblik på godkendelse. Rammebestemmelserne minder i deres opbygning meget om gruppefritagelserne. Forskellen på rammebestemmelserne og gruppefritagelserne er imidlertid, at støtteordninger under rammebestemmelserne i alle tilfælde skal anmeldes til Kommissionen.

Nedenfor følger en overordnet gennemgang af den generelle gruppefritagelsesforordning og af udvalgte rammebestemmelser (kapitel 6). De minimis-forordningen er særskilt behandlet i kapitel 4.

## 5.1 Generel gruppefritagelsesforordning

Som nævnt er det Kommissionens intention, at langt størstedelen af tildelt støtte skal kunne håndteres ved at anvende den generelle gruppefritagelsesforordnings bestemmelser om forenelig støtte på en lang række områder.

Nedenfor gennemgås blot i oversigtsform de enkelte bestemmelser og deres overordnede anvendelsesområde. En komplet gennemgang her vil blive alt for omfattende, da der knytter sig forskellige betingelser til de pågældende bestemmelser. Ved udformning og tilrettelæggelse af en individuel støtteforanstaltning eller en støtteordning vil det derfor være nødvendigt at konsultere forordningen i sin helhed, hvor de præcise krav og betingelser vedrørende bl.a. støtteintensiteter står beskrevet.

Kommissionen har, som nævnt ovenfor, i 2016 haft et forslag til revision af den generelle gruppefritagelsesforordning i offentlig høring.<sup>231</sup> Kommissionen foreslår bl.a. at udvide gruppefritagelsen til også at omfatte støtte til havne og lufthavne under visse betingelser. Kommissionen foreslår ligeledes at udvide muligheden for at gruppefritage støtte på kulturområdet. Der vil komme endnu en offentlig høring af forslaget, før reglerne kan vedtages. Det er forventningen, at den reviderede gruppefritagelse vedtages senest i marts 2017.

Nedenfor gennemgås de enkelte bestemmelser i gruppefritagelsen. Der er alene tale om en oversigtlig gennemgang, hvor udvalgte dele af bestemmelserne er medtaget. Der henvises til gruppefritagelsens bestemmelser for det fulde overblik. Derudover har Kommissionen udarbejdet en praktisk guide til gruppefritagelsen i form af "Frequently Asked Questions", som er tilgængelig på Kommissionernes hjemmeside.<sup>232</sup>

### Generelle bestemmelser, art. 1-12

Den generelle gruppefritagelsesforordning indeholder i artikel 1-12 en række generelle betingelser for anvendelse af forordningen, som skal være opfyldt, for at de særlige bestemmelser om forskellige kategorier af støtte kan finde anvendelse. Det betyder, efter Domstolens praksis<sup>233</sup>, at en støtteforanstaltning skal opfylde alle betingelser i gruppefritagelsesforordningen – også de formelle – ellers kan støtten ikke lovligt fritages.

- **Forordningens anvendelsesområde, art. 1**

<sup>231</sup> [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016\\_gber\\_review/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_gber_review/index_en.html)

<sup>232</sup> General Block Exemption Regulation (GBER) Frequently Asked Questions, Q&A to Articles 1 to 35: July 2015, Q&A to Articles 36 to 58: March 2016.

<sup>233</sup> Domstolens dom af 21. juli 2016, C-493/14, Dilly s Wellnesshotel mod Finanzamt Linz.



Artiklen indeholder en liste over de kategorier, som forordningen finder anvendelse på:

- a) Regionalstøtte
- b) Drifts- og investeringsstøtte til SMV'er og støtte til SMV'ers adgang til finansiering
- c) Støtte til miljøbeskyttelse
- d) Støtte til forskning, udvikling og innovation
- e) Uddannelsesstøtte
- f) Ansættelses- og beskæftigelsesstøtte til dårligt stillede og handicappede arbejdstagere
- g) Støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af visse naturkatastrofer
- h) Social støtte til beboere i afsidesliggende områder til transportformål
- i) Støtte til bredbåndsinfrastruktur
- j) Støtte til kultur og bevarelse af kulturarv
- k) Støtte til sportsinfrastruktur og multifunktionel infrastruktur til rekreative aktiviteter samt
- l) støtte til lokal infrastruktur.

Artiklens stk. 2-5 oplister områder, som delvist ikke omfattes af forordningen, eksempelvis landbrugs-, fiskeri- og akvakultursektoren.

- **Definitioner og anmeldelsestærskler, art. 2 og 4**

Artikel 2 gennemgår kapitel for kapitel i forordningen, hvorledes begreber nærmere skal forstås samt anvendes, hvilket er væsentligt i forbindelse med fortolkningen af en bestemmelses rækkevidde.

I artikel 4 angives de tærskelværdier, hvorunder en støtteforanstaltning kan fritages fra anmeldelse til Kommissionen. Er det samlede støttebeløb større end de angivne tærskler, skal foranstaltningen anmeldes til Kommissionen med henblik på godkendelse.

- **Støttens gennemsigtighed, art. 5**

Det følger af bestemmelsen, at den alene finder anvendelse på gennemsigtig støtte, hvilket indebærer, at bruttosubventionsækvivalenten (se afsnit 4.3 ovenfor vedr. bruttosubventionsækvivalenten) kan beregnes og fastlægges præcist på forhånd. Kommissionen har opstillet en række forordningsregler for, hvornår der vil være tale om gennemsigtig støtte. Som gennemsigtigt støtte betragtes bl.a. (ikke udtømmende): Støtte i form af tilskud eller rentetilskud, på visse betingelser støtte i form af lån og garantier, samt støtte i form af skattefordele med et loft, som sikrer, at den gældende tærskel ikke overskrides.

- **Tilskyndelsesvirkning, art. 6**

Støtte, der ønskes fritaget efter forordningen, skal have tilskyndelsesvirkning. Det kan imidlertid være vanskeligt ex ante at påvise, at en støtteforanstaltning medvirker til, at en virksomhed ændrer adfærd, hvorfor Kommissionen – på samme måde som mht. kravet om gennemsigtighed – har opstillet en række formodningsregler for, hvornår en støtteforanstaltning anses for at have tilskyndelsesvirkning.

Dertil gælder der visse nærmere betingelser og krav til hhv. SMV'er og store virksomheder i forbindelse med påvisningen af, at støtten har tilskyndelseseffekt. Til eksempel skal støttemodtageren, når denne er en stor virksomhed, i et internt dokument analysere det pågældende projekts eller den pågældende aktivitets levedygtighed med og uden støtte. Medlemsstaten bør bl.a. kontrollere, at dette interne dokument viser, at støtten medfører en væsentlig forøgelse af projektets/aktivitetens omfang.<sup>234</sup>

- **Støtteintensitet, art. 7**

Det beskrives nærmere i de enkelte bestemmelser med hvilken intensitet, der kan ydes støtte under de enkelte støtteformer.

Med hensyn til beregning af støtteintensitet skal det generelt oplyses, at skatter eller andre afgifter ikke må være trukket fra de anvendte beløb. Hvis støtten ydes som andet end tilskud, er støttebeløbet støttens brutto-subventionsækvivalent. Støtte, der udbetales i flere trancher, skal tilbagediskonteres til støttens værdi på det tidspunkt, hvor den blev ydet.

Det er desuden et generelt krav, at der skal foreligge klar og specificeret dokumentation for de støtteberettigede omkostninger.

- **Kumulering, art. 8**

Støtte, der er fritaget efter forordningen, kan kumuleres med:

- Enhver anden form for støtte, som er fritaget efter forordningen, når blot disse støtteforanstaltninger vedrører forskellige, identificerbare støtteberettigede omkostninger
- Anden statsstøtte til de samme støtteberettigede omkostninger, hvad enten de overlapper delvist eller helt, på betingelse af, at en sådan kumulering ikke medfører en overskridelse af den maksimale støtteintensitet eller det maksimale støttebeløb, der finder anvendelse på denne støtte efter forordningen.

Støtte efter forordningen kan dog ikke kumuleres med nogen form for de minimis-støtte eller anden støtte til de samme støtteberettigede omkost-

---

<sup>234</sup> Kravet fremgår af Gruppefritagelsesforordningens præambel, pkt. 19.

ninger, hvis en sådan kumulering ville medføre en overskridelse af den højeste støtteintensitet som fastsat i forordningen.

- **Offentliggørelse og oplysninger, art. 9**

Hver medlemsstat er forpligtet til på en letforståelig og standardiseret måde at offentliggøre støtteforanstaltningerne, de tildelte støttebeløb samt en række oplysninger vedrørende støttemodtager i et offentligt tilgængeligt onlineregister. Ordninger, der vedrører skatteordninger, skal blot offentliggøres i nærmere angivne intervaller.

Forpligtelsen til offentliggørelse omfatter støttetildelinger på over 500.000 EUR. Offentliggørelsen skal ske senest 6 måneder efter tildelingen af støtten og oplysningerne skal være tilgængelige i mindst 10 år fra tildelingstidspunktet. Se mere herom i kapitel 7 nedenfor.

- **Indberetning, art. 11**

Senest 20 arbejdsdage efter en støtteforanstaltnings ikrafttræden skal et resumé af hver enkelt støtteforanstaltning, der er fritaget efter forordningen, indberettes i det elektroniske SANI-system<sup>235</sup> sammen med et link med adgang til støtteforanstaltningens fulde ordlyd. Dette gør sig også gældende for ændringer af støtteforanstaltninger.

Med hensyn til ”støtteforanstaltningens ikrafttræden,” som er det tidspunkt hvor 20 dages fristen begynder at løbe, menes hvis der er tale om en støtteordning, den dag hvor ordningen/loven træder i kraft. Hvis der er tale om individuel støtte, regnes fristen fra den dag, hvor der gives tilsagn til støttemodtageren om at støtten kan opnås.

Udover indberetningen i SANI er medlemsstaterne ligeledes forpligtet til årligt at udarbejde en rapport i elektronisk form om anvendelsen af forordningen gennem det elektroniske SARI-system<sup>236</sup>.

- **Kontrol, art. 12**

Med henblik på at Kommissionen kan føre tilsyn med forordningens overholdelse, er

Medlemsstaterne er forpligtede til at føre fortegnelser over de individuelle støtteforanstaltninger og støtteordninger, der er fritaget ved forordningen. Fortegnelserne skal indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for at fastslå, at betingelserne i forordningen er opfyldt.

---

<sup>235</sup> SANI står for State Aid Notification Interactive. SANI er yderligere omtalt i kapitel 8 om godkendelse af støtteordninger.

<sup>236</sup> SARI står for State Aid Reporting Interactive. SARI og processen ved rapporteringen er nærmere beskrevet i kapitel 8.

Registrerede oplysninger om individuel støtte opbevares i ti år fra det tidspunkt, hvor støtten blev ydet. De registrerede oplysninger om en støtteordning opbevares i ti år fra det tidspunkt, hvor der sidst blev udbetalt støtte i henhold til ordningen.

På Kommissionens skriftlige anmodning skal medlemsstaterne inden for en frist på 20 arbejdsdage give alle de oplysninger, den finder nødvendige for at kunne føre tilsyn med anvendelsen af forordningen.

## **Særlige bestemmelser om forskellige kategorier af støtte, art 13-56**

### **Regionalstøtte art. 13-16**

- Anvendelsesområder for regionalstøtte:

Bestemmelserne om regionalstøtte tager sigte på at understøtte udviklingen i de dårligst stillede regioner ved at fremme investeringer og jobskabelse på et bæredygtigt grundlag. Formålet med støtten er at medvirke til, at virksomheder, der er beliggende i de dårligst stillede regioner, foretager nyetableringer i disse regioner.

Udover investerings- og driftsstøtte kan der ydes særlig støtte til regional byudvikling.

Støtten kan ydes til virksomheder i de områder, som er fastlagt i det godkendte regionalstøttekort for perioden 2014-2020, baseret på de vedtagne retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte, som kan ses [her](#).

Ydes der støtte til investeringer, er det et krav at investeringerne skal forblive i den støttemodtagende region i mindst fem år eller for SMV'ers vedkommende i mindst tre år efter, at hele investeringen er afsluttet. Tidskravet er dog ikke til hinder for, at der kan ske udskiftning af tidsvarende udstyr eller anlæg i denne periode, forudsat at den økonomiske aktivitet forbliver i den pågældende region i minimumsperioden. Der kan investeres i materielle såvel som immaterielle aktiver. Det er en forudsætning, at der er tale om nye aktiver, medmindre der er tale om SMV'er eller erhvervelse af virksomheder.

Støtteordninger, der rettes mod driftsstøtte, kan kompensere for transport af varer produceret i områder, der er berettiget til driftsstøtte, samt meromkostninger ved varer, der videreforarbejdes i disse områder på visse nærmere betingelser.

Byudviklingsstøtte, som er rettet mod den store koncentration af økonomiske, miljømæssige og sociale problemer i byområder i støtteberettigede områder, der er opført på et regionalstøttekort, bidrager til den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed i medlemsstaterne og i EU som helhed. De markedssvigt, som byudviklingsstøtte tager sigte på at afhjælpe, kan omfatte finansieringsvilkårene for byudvikling, mangel på en integreret tilgang til byudvikling, finansieringsunderskud, der nødvendiggør en større mobilisering af begrænsede offentlige ressourcer, og behov for en mere forretningsbaseret tilgang til byfornyelse. Byudviklingsstøtte kan gives til byudviklingsprojekter og til byudviklingsforanstaltninger.

For så vidt angår byudviklingsprojekter, kan støtte gives til et investeringsprojekt, som har potentiale til at støtte gennemførelsen af projekter som en del af en integreret tilgang til bæredygtig byudvikling og bidrage til at nå de deri definerede mål, herunder projekter med en intern forrentning, som eventuelt ikke er tilstrækkelig til at tiltrække finansiering på et rent kommercielt grundlag. Et byudviklingsprojekt kan være organiseret som et særskilt finansieringsobjekt inden for den støttemodtagende private investors retlige strukturer eller som en separat juridisk person, f.eks. en virksomhed til et specielt formål ("special purpose vehicle"). Den samlede investering i et byudviklingsprojekt må ikke overstige 20 mio. EUR.

Støtte til byudviklingsforanstaltninger skal forvaltes gennem en byudviklingsfond, som er en specialiseret investeringsstruktur, der er skabt med henblik på at investere i byudviklingsprojekter inden for rammerne af en støtteforanstaltning til byudvikling.

Regionalstøttekortet for Danmark kan findes [her](#).

Reglerne finder anvendelse på alle sektorer, med undtagelse af virksomheder inden for primærproduktion af landbrugsvarer, fiskerivarer og akvakulturprodukter samt kul- og stålindustrien, skibsbygning og sektoren for kemofibre. Der kan dog ydes støtte til en virksomheds investering i forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter.

#### **Støtte til SMV'er art. 17-24**

- Anvendelsesområder for støtteordninger til **SMV'er**:

Bestemmelserne om støtte til SMV'er finder anvendelse på alle sektorer med undtagelse af virksomheder inden for primærproduktion af landbrugsvarer, fiskerivarer og akvakulturprodukter samt kulindustrien. Indenfor visse af bestemmelserne er der mulighed for at yde støtte også til fiskeri og landbrug. Der kan eksempelvis ydes investeringsstøtte til visse

virksomheder inden for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter.

#### Definitioner

Ved SMV forstås virksomheder, der har under 250 ansatte, og som enten har en årsomsætning på højst 50 mio. EUR eller en samlet årsbalance på højst 43 mio. EUR.

Ved små virksomheder forstås virksomheder, der har under 50 ansatte, og som har en årsomsætning eller en samlet årsbalance på ikke over 10 mio. EUR.

Se bilag 1 i forordningen for nærmere vejledning af, hvordan en virksomheds størrelse beregnes.

#### Investeringsstøtte

Der kan gives støtte til omkostninger ved investering i materielle og immaterielle investeringsomkostninger og/eller de anslåede lønomkostninger ved den beskæftigelse, der skabes direkte af investeringsprojektet, beregnet over en toårig periode.

Der opstilles i art. 17 visse betingelser for, hvornår en aktivitet en investering kan karakterises som en støtteberettiget omkostning.

#### Støtte til konsulentbistand

Der kan ydes støtte til omkostninger ved tjenester, der leveres af eksterne konsulenter. De pågældende tjenester må hverken være varige eller regelmæssige eller vedrøre virksomhedens normale driftsudgifter, som fx løbende skatterådgivning, regelmæssig juridisk rådgivning eller reklamevirksomhed.

#### Støtte til deltagelse i messer

Støtte kan gives til omkostninger ved leje, indretning og drift af standen når en virksomhed deltager i en bestemt messe eller udstilling.

#### Støtte til SMV'ers omkostninger ved samarbejde om projekter inden for det europæiske territoriale samarbejde

Omkostninger ved organisatorisk samarbejde, omkostninger ved rådgivnings- og supportydelser i forbindelse med samarbejdet, som leveres af eksterne konsulenter og tjenesteudbydere, samt rejseudgifter, omkostninger ved udstyr og investeringer kan der gives støtte til.

Støtte til SMV'ers adgang til finansiering falder i flere underkategorier:

#### Risikofinansieringsstøtte:

Efter denne bestemmelse kan der ydes risikofinansieringsstøtte til uafhængige private investorer i form af:

- a) Indskud af egenkapital eller kvasiegenkapital<sup>237</sup> eller indskud af offentlig kapital til direkte eller indirekte risikofinansieringsinvesteringer i støtteberettigede virksomheder
- b) Lån til direkte eller indirekte risikofinansieringsinvesteringer i støtteberettigede virksomheder
- c) Garantier til dækning af tab ved direkte eller indirekte risikofinansieringsinvesteringer i støtteberettigede virksomheder.

Der er knyttet en række krav og betingelser til at yde denne form for støtte til SMV'er. Opfyldelsen af disse specifikke betingelser må vurderes konkret og i overensstemmelse med forordningens relevante artikel.

#### Etableringsstøtte:

Støtte kan kun ydes til noterede små virksomheder i de første fem år efter deres registrering, som endnu ikke har udloddet overskud og ikke er dannet ved fusion. Støtte kan ydes i form af

- Lån med rentesatser, der ikke følger markedsvilkårene, med en løbetid på 10 år
- Garantier med præmier, der ikke følger markedsvilkårene, med en løbetid på 10 år
- Tilskud, herunder egenkapital- eller kvasiegenkapitalinvesteringer, reducerede rentesatser og garantipræmier

#### Støtte til alternative handelsplatforme med speciale i SMV'er

Der kan gives støtte til en multilateral handelsfacilitet som defineret i artikel 4, stk. 1, nr. 15), i direktiv 2004/39/EF<sup>238</sup>, hvor størstedelen af de finansielle instrumenter<sup>239</sup>, der optages til handel, er udstedt af SMV'er. Støtteforanstaltningen kan bestå i skatteincitamentter til uafhængige private investorer, der er fysiske personer, til deres risikofinansieringsinvesteringer, der foretages gennem en alternativ handelsplatform, i virksomheder, der er støtteberettigede i henhold til artikel 21.

Støtte til forudgående undersøgelser: De støtteberettigede omkostninger er omkostningerne ved en første screening og formelle due diligence-

<sup>237</sup> Kvasiegenkapitalinvestering er en type finansiering, der rangerer mellem egenkapital og lån, idet den indebærer en større risiko end foranstående gæld og en lavere risiko end kernekapital, hvis afkast for indehaveren primært er baseret på målvirksomhedens overskud eller tab, og som der ikke er sikkerhed for i tilfælde af misligholdelse.

<sup>238</sup> Direktivet definerer en multilateral handelsfacilitet som et system drevet af et investeringselskab eller en markedsoperatør, der - inden for systemet og efter ufravigelige regler - sætter forskellige tredjeparters interesse i køb og salg af finansielle instrumenter i forbindelse med hinanden på en sådan måde, at der indgås en aftale efter nærmere fastsatte bestemmelser i direktivet.

<sup>239</sup> Eksempelvis værdipapirer, optioner og swaps. Se de i direktivets bilag I, afsnit C, anførte instrumenter.

undersøgelser, der udføres af forvaltere af finansielle formidlere eller investorer med henblik på at identificere støtteberettigede virksomheder efter artikel 21 og 22.

### **Støtte til forskning, udvikling og innovation (FUI) art. 25-30**

- Anvendelsesområdet for støtte til forskning, udvikling og innovation

EU-Kommissionen har udpeget en række foranstaltninger, hvor statsstøtte til FUI er berettiget, og derfor omfattet af gruppefritagelsen. Bestemmelserne finder anvendelse på støtte til forskning, udvikling og innovation i alle sektorer, der er omfattet af TEUF.

Det gælder for støtte til forsknings- og udviklingsprojekter, at den falder under en eller flere af følgende kategorier: grundforskning, industriel forskning, eksperimentel udvikling eller støtte til gennemførlighedsundersøgelser, som omfatter følgende:

Grundforskning: Eksperimentelt eller teoretisk arbejde, hovedsagelig med henblik på erhvervelse af ny viden om de grundlæggende årsager til fænomener og observerbare forhold uden direkte kommerciel anvendelse for øje.

Industriel forskning: Planlagt forskning eller kritiske undersøgelser med henblik på erhvervelse af ny viden og nye færdigheder med det formål at udvikle nye produkter, produktionsmetoder eller tjenesteydelser, eller, med henblik på en væsentlig forbedring af eksisterende produkter, at udvikle nye produktionsmetoder eller tjenesteydelser. Dette omfatter frembringelse af komponenter til komplekse systemer og kan omfatte konstruktion af prototyper i et laboratoriemiljø eller i et miljø med simulerede brugerflader til eksisterende systemer samt pilotlinjer, hvor det måtte være nødvendigt for den industrielle forskning og navnlig for validering af generisk teknologi.

Eksperimentel udvikling: Erhvervelse, kombination, udformning og anvendelse af eksisterende videnskabelig, teknologisk, forretningsmæssig og anden relevant viden og færdigheder, der har som mål at udvikle nye eller forbedrede produkter, processer eller tjenesteydelser. Dette kan f.eks. også omfatte aktiviteter, der er rettet mod konceptformulering, planlægning og frembringelse af dokumentation vedrørende nye produkter, processer eller tjenesteydelser. Eksperimentel udvikling kan omfatte fremstilling af prototyper, demonstrationer, fremstilling af piloter, afprøvning og validering af nye eller forbedrede produkter, processer eller tjenesteydelser i sammenhænge, der er repræsentative for de reelle driftsforhold, med det primære formål teknisk at videreudvikle produkter, pro-



cesser eller tjenesteydelser, som endnu ikke har fået en endelig form. Dette kan omfatte udvikling af en kommercielt anvendelig prototype eller pilot, når en sådan nødvendigvis må være det endelige kommercielle produkt, og såfremt den er for kostbar at fremstille til kun at blive brugt til demonstrations- og valideringsformål.

Eksperimentel udvikling omfatter ikke rutinemæssige eller regelmæssige ændringer af eksisterende produkter, produktionslinjer, fremstillingsmetoder, tjenesteydelser og andre igangværende transaktioner, selv om sådanne ændringer kan udgøre forbedringer.

Gennemførlighedsundersøgelser: Evaluering og analyse af potentialet i et projekt, der sigter mod at støtte beslutningstagningsprocessen ved objektivt og rationelt at afdække styrker og svagheder, muligheder og risici samt kortlægge de ressourcer, der er nødvendige for at gennemføre projektet og i sidste ende udsigterne for et vellykket udfald.

Med gruppefritagelsen kan der også ydes støtte til forskningsinfrastruktur. En sådan infrastruktur kan omfatte følgende: faciliteter, ressourcer og tilknyttede tjenester, som videnskaben anvender til forskning inden for de respektive fagområder, herunder videnskabeligt udstyr eller apparatursamlinger, vidensbaserede ressourcer som f.eks. samlinger, arkiver eller strukturerede videnskabelige data, adgangsgivende IKT-baserede infrastrukturer såsom netværk, databehandling, software og kommunikation eller enhver anden unik enhed, som er afgørende for at udføre forskning. Sådanne infrastrukturer kan være "et-steds"-infrastrukturer eller "distribuerede" (dvs. organiseret i et resourcenet) i overensstemmelse med artikel 2, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 723/2009 af 25. juni 2009 om fællesskabsrammebestemmelser for et konsortium for en europæisk forskningsinfrastruktur (ERIC).

Støtte til innovationsklynger kan ydes med hjemmel i GBER. En innovationsklynge karakteriseres af Kommissionen som strukturer eller organiserede grupper af uafhængige parter (f.eks. innovative nyetablerede virksomheder, små, mellemstore og store virksomheder samt forsknings- og vidensformidlende organisationer, nonprofitorganisationer og andre tilknyttede økonomiske aktører), som har til formål at stimulere innovativ aktivitet gennem promovning, deling af faciliteter og udveksling af viden og ekspertise samt ved at bidrage effektivt til vidensoverførsel, netværks-samarbejde, formidling af oplysninger og samarbejde mellem virksomheder og andre organisationer i klyngen. Der kan ydes investeringsstøtte til etablering eller opgradering af innovationsklynger, ligesom der kan ydes driftsstøtte i op til 10 år.

Støtte til forsknings- og innovationsinitiativer giver også mulighed for at yde innovationsstøtte til SMV'er, herunder støtte til omkostninger ved at udtage, validere og beskytte patentrettigheder samt andre immaterielle rettigheder, støtte til proces- og organisationsinnovation, herunder støtte til samarbejder mellem store virksomheder og SMV'er, og støtte til forskning og udvikling i fiskeri- og akvakultursektoren.

### **Uddannelsesstøtte art. 31**

- Anvendelsesområde for støtte til uddannelse

Forordningens art. 31 gælder ikke for uddannelse, som virksomheder gennemfører for at overholde de obligatoriske nationale standarder vedrørende uddannelse.

Støtteberettigede omkostninger omfatter bl.a.:

- Omkostninger til underviserne for de timer, de deltager i undervisningen, driftsomkostninger ved undervisere og deltagere i direkte tilknytning til uddannelsesprojektet så som rejseomkostninger, materialer, og forsyninger, direkte tilknyttet projektet, afskrivning af hjælpemidler og udstyr, i det omfang de anvendes udelukkende til uddannelsesprojektet. Omkostninger ved indkvartering er ikke omfattet med undtagelse af de nødvendige minimumsomkostninger ved indkvartering af deltagere, der er handicappede arbejdstagere.
- Omkostninger til rådgivning i tilknytning til uddannelsesprojekter.
- Personalemkostninger ved deltagelse i uddannelsesprojektet og generelle indirekte omkostninger (administrationsomkostninger, leje, generalomkostninger) ved de timer, hvor deltagerne deltager i uddannelsen.

### **Støtte til dårligt stillede og handicappede arbejdstagere art. 32-35**

- Anvendelsesområde for støtteordninger til dårligt stillede og handicappede arbejdstagere

Efter denne forordning er en "handicappet arbejdstager" en person, der:

- a) Er anerkendt som handicappet i henhold til national ret eller
- b) Har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre ham i fuldt og effektivt at indgå i et arbejdsmiljø på lige fod med andre arbejdstagere

En ”dårligt stillet arbejdstager” er ifølge forordningen en person, der:

- a) Ikke har haft regelmæssigt lønnet arbejde i de foregående 6 måneder eller
- b) Er mellem 15 og 24 år gammel eller
- c) Ikke har en boglig eller faglig uddannelse på gymnasieniveau (International Standard Classification of Education) eller inden for de seneste to år har afsluttet en fuldtidsuddannelse, og som ikke tidligere har haft fast, lønnet beskæftigelse, eller
- d) Er over 50 år eller
- e) Er voksen enlig forsørger eller
- f) Arbejder i en sektor eller et erhverv i en medlemsstat, hvor der er en ulige kønsfordeling, som ligger mindst 25 % over den gennemsnitlige ulighed i alle økonomiske sektorer i den pågældende medlemsstat, og som tilhører det underrepræsenterede køn, eller
- g) Tilhører et etnisk mindretal i en medlemsstat, og som har behov for at udbygge sit sproglige, erhvervsuddannelses- eller erhvervsferfaringsmæssige profil for at forbedre mulighederne for at få adgang til fast beskæftigelse

Forordningen definerer en ”meget dårligt stillet arbejdstager” som en person, der:

- a) Ikke har haft regelmæssigt lønnet arbejde i de foregående 24 måneder eller
- b) Ikke har haft regelmæssigt lønnet arbejde i de foregående 12 måneder og tilhører en af kategorierne b)-g) i definitionen af ”dårligt stillet arbejdstager”.

Ifølge forordningen kan medlemsstaterne yde støtte til ansættelse af dårligt stillede og handicappede arbejdstagere og til dækning af ekstraomkostningerne ved ansættelse af handicappede. Bestemmelserne i art. 31-35 finder anvendelse på støtte til samtlige sektorer.

Fra det europæiske fællesskabs side ønskes det at tilskynde medlemsstaterne til ansættelse af langtidsledige og andre dårligt stillede arbejdstagere, hvorfor kompensation for en lang række omkostninger i overensstemmelse med denne forordning, kan fritages fra anmeldelse. Det vedrører i overskriftsform støtteordninger inden for:

- Løntilskud til ansættelse af dårligt stillede arbejdstagere
- Løntilskud til beskæftigelse af handicappede arbejdstagere
- Kompensation for meromkostninger ved beskæftigelse af handicappede arbejdstagere
- Kompensation for omkostninger ved bistand til dårligt stillede arbejdstagere.

Der er med denne forordning mulighed for at yde støtte til en bred vifte af forskellige ordninger, ligesom der er varierende støtteintensiteter og kumuleringsmuligheder, hvortil der henvises til gruppefritagelsesforordningens tekst.

### **Støtte til miljøbeskyttelse art. 36-49**

- Anvendelsesområder for støtte til miljøbeskyttelse

Forordningens bestemmelser om miljøstøtte fastsætter i hvilket omfang og under hvilke betingelser, støtte kan fritages for anmeldelse, idet støtten bidrager til at sikre en bæredygtig udvikling og et højere niveau af miljøbeskyttelse uden at skade konkurrencen og den økonomiske vækst uforholdsmæssigt.

Art. 36-49 gælder for støtte til miljøbeskyttelse inden for alle erhvervssektorer, med undtagelse af sektoren for fiskerivarer og akvakulturprodukter, som er omfattet af Rådets forordning (EU) nr. 1379/2013. Støtte til forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter kan ydes under visse nærmere betingelser.

Forordningens bestemmelser skal læses i sammenhæng med Kommissionens retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi, som har et bredere anvendelsesområde<sup>240</sup>. I det omfang en støtteforanstaltning ikke kan fritages for anmeldelse efter forordningen, kan det undersøges, om ordningen falder inden for rammebestemmelserne og derfor vil kunne forventes at blive godkendt af Kommissionen efter anmeldelse.

Gruppefritagelsesforordningen definerer ”miljøbeskyttelse” som enhver foranstaltning, der tager sigte på at afværge eller forebygge skader på det fysiske miljø eller naturressourcerne ved støttemodtagerens egne aktiviteter, at mindske risikoen for sådanne skader eller at udnytte naturressourcerne mere effektivt, herunder energibesparende foranstaltninger og anvendelse af vedvarende energikilder.

Støtteforanstaltninger, der kan fritages efter denne forordning, falder i følgende kategorier:

- Investeringsstøtte, der sætter virksomheder i stand til at gå videre end EU-standarderne for miljøbeskyttelse eller øge miljøbeskyttelsesniveauet i fravær af standarder
- Investeringsstøtte til tidlig tilpasning til kommende EU-standarder

<sup>240</sup> Meddelelse fra Kommissionen, Retningslinjer for statsstøtte til brug for miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (2014/C 200/01).

- En EU-standard kan eksempelvis være en obligatorisk EU-standard for grænseværdier på miljøområdet, som den enkelte virksomhed skal overholde.
- Investeringsstøtte til energieffektivitetsforanstaltninger

Støtteordninger vil her skulle vedrøre initiativer til at spare en mængde energi, der konstateres ved at måle og/eller anslå forbruget før og efter gennemførelsen af en foranstaltning til forbedring af energieffektiviteten, idet der korrigeres for eksterne forhold, der påvirker energiforbruget.

- Investeringsstøtte til energieffektivitetsprojekter i bygninger
- Investeringsstøtte til højeffektiv kraftvarmeproduktion
- Investeringsstøtte til fremme af energi fra vedvarende energikilder
- Driftsstøtte til fremme af energi fra vedvarende energikilder
- Driftsstøtte til fremme af energi fra vedvarende energikilder i små anlæg

Energi fra vedvarende energikilder omfatter efter gruppefritagelsesforordningen, energi produceret i anlæg, hvor der udelukkende benyttes vedvarende energikilder, samt den andel af energi udtrykt i varmværdi, der fremstilles på grundlag af vedvarende energikilder i hybridanlæg, hvor der også benyttes konventionelle energikilder. Det omfatter el fra vedvarende energikilder, der benyttes til opfyldning af lagringssystemer, men ikke el fremstillet på grundlag af lagringssystemer. Forordningen definerer "vedvarende energikilder" som vedvarende ikke-fossile energikilder, hvilket omfatter: vind, sol, aerotermisk, geotermisk, hydrotermisk energi og havenergi, vandkraft, biomasse, gas fra deponeringsanlæg, gas fra spildevandsbehandlingsanlæg og biogas.

- Støtte i form af nedsættelse af miljøskatter og -afgifter

Dette omfatter ordninger for skatter eller afgifter, hvis skatte- eller afgiftsgrundlag har en klar negativ miljøpåvirkning, eller som har til formål at belægge visse aktiviteter, varer eller tjenester med skat eller afgift, således at miljøomkostningerne kan indregnes i deres pris, og/eller således at producenter og forbrugere kanaliseres mod aktiviteter, der i højere grad skåner miljøet. Uanset dette gælder det stadig, at der skal svares en minimumsafgift på 20 %, jf. energibeskatningsdirektivets, art. 17.

- Investeringsstøtte til rensning af forurenede grunde

Forurenede grunde betragtes i forordningens forstand som en grund, hvor der er konstateret tilstedeværelse af farlige stoffer på grund af menneskelig aktivitet i et sådant omfang, at de udgør en alvorlig fare for sundheden

eller miljøet under hensyntagen til den nuværende og godkendte fremtidige brug af grunden.

Investeringen skal resultere i, at miljøskaden udbedres, herunder jordkvaliteten eller på overflade- eller grundvandskvaliteten.

- Investeringsstøtte til energieffektiv fjernvarme og fjernkøling

Der kan ydes støtte til fjernvarme- og fjernkølingssystemer, der lever op til definitionen på effektive fjernvarme- og fjernkølesystemer, som fastsat i direktiv 2012/27/EU, artikel 2, nr. 41) og 42). Definitionen omfatter varme-/køleproduktions-anlæg og det net (herunder tilknyttede faciliteter), der er nødvendigt for at distribuere varme/køling fra produktionsenhederne til kundens lokaler.

De støtteberettigede omkostninger ved produktionsanlægget er bl.a. meromkostningerne ved konstruktion, udvidelse og opdatering af en eller flere produktionsenheder, der skal fungere som et energieffektivt anlæg til fjernvarme og fjernkøling, sammenlignet med et konventionelt produktionsanlæg. Investeringen skal være en integrerende del af det energieffektive anlæg til fjernvarme og fjernkøling.

- Investeringsstøtte til genbrug og genanvendelse af affald

Investeringsstøtten retter sig udelukkende mod genbrug og genanvendelse af affald, der stammer fra andre virksomheder. Ligesom de behandlede genbrugte eller genanvendte materialer ellers ville skulle bortskaffes eller blive behandlet på en mindre miljøeffektiv måde.

Genanvendelse omfatter enhver nyttiggørelsesaktivitet, hvor affaldsmaterialer omforarbejdes til produkter, materialer eller stoffer, hvad enten de bruges til det oprindelige formål eller til andre formål. Heri indgår omforarbejdning af organisk materiale, men ikke energiudnyttelse og omforarbejdning til materialer, der skal anvendes til brændsel eller til opfyldning.

Det er en forudsætning, at investeringen går videre end den seneste teknologi, hvilket omfatter processer, hvor genbrug af et affaldsprodukt til fremstilling af et slutprodukt er en økonomisk rentabel normal praksis. For processer, hvor dette er relevant, skal begrebet »seneste teknologi« fortolkes ud fra et teknologisk perspektiv på EU-plan og et indre markeds-perspektiv.

- Investeringsstøtte i energiinfrastruktur

En energiinfrastruktur omfatter fysisk udstyr eller anlæg, der befinder sig i EU eller forbinder EU og et eller flere tredjelande, og som falder ind under følgende kategorier: El, gas, olie og CO<sup>2</sup>.

- Støtte til miljøundersøgelser

Støtten kan gives til undersøgelser, der bl.a. omfatter energisyn, og der direkte knytter sig til de førnævnte miljøinvesteringer. Omkostningerne, der kan støttes efter denne bestemmelse, er omkostningerne ved selve undersøgelsen.

Der henvises i øvrigt til gruppefritagelsesforordningen for en nærmere gennemgang af anvendelsesområde samt definitioner og præcise støtte-tærskler indenfor bestemmelserne for miljøbeskyttelse.

#### **Støtte til at råde bod på skade, der er forårsaget af visse naturkatastrofer, art. 50**

- Anvendelsesområdet for støtte til at råde bod på skade, der er forårsaget af visse naturkatastrofer

Støtteordninger, der retter sig mod situationer, hvor det er nødvendigt at råde bod på skader, der er forårsaget af jordskælv, laviner, jordskred, oversvømmelser, tornadoer, orkaner, vulkanudbrud og naturligt opståede ukontrollable brande.

Ordningerne skal imidlertid leve op til følgende betingelser:

- a) De kompetente offentlige myndigheder i en medlemsstat skal officielt have anerkendt begivenheden som en naturkatastrophe, og
- b) Der skal bestå en direkte forbindelse mellem naturkatastrofen og den skade, som den berørte virksomhed har lidt.

Ligeledes skal støtteordningerne være indført senest tre år efter, naturkatastrofen fandt sted.

#### **Støtte til beboere i afsidesliggende områder til transport, art. 51**

- Anvendelsesområdet for støtteordninger til beboere i afsidesliggende områder til transport

Støtte til luft- og søbefordring af passagerer er fritaget for anmeldelsespligten forudsat, at de betingelser, der er fastsat i forordningen er opfyldt, bl.a. skal hele støtten ydes til slutforbrugere, som har deres sædvanlige opholdssted i afsidesliggende områder.

Med sædvanligt opholdssted menes der det sted, hvor en person bor mindst 185 dage i hvert kalenderår som følge af personlig og erhvervs-mæssig tilknytning; i tilfælde hvor en person, hvis erhvervs-mæssige tilknytning findes et andet sted end dennes personlige tilknytning, bor i to eller flere medlemsstater, anses det sædvanlige opholdssted for at være det sted, hvortil den pågældende har personlig tilknytning, såfremt denne med regelmæssige mellemrum vender tilbage hertil; når en person ophol-der sig i en medlemsstat med henblik på at udføre en arbejdsopgave af en bestemt varighed, anses dennes sædvanlige opholdssted stadig for at være det sted, hvortil den pågældende har sit personlige tilknytningsforhold, uanset om vedkommende vender tilbage dertil i løbet af denne aktivitet; universitetsophold eller skolegang i en anden medlemsstat udgør ikke en ændring af det sædvanlige opholdssted; alternativt skal sædvanligt op-holdssted forstås i den betydning, termen har i medlemsstatens nationale lovgivning.

#### **Støtte til bredbåndsinfrastruktur, art. 52**

- Anvendelsesområdet for støtte til bredbåndsinfrastruktur

Bestemmelsen giver mulighed for at yde investeringsstøtte til udvikling af bredbåndsnet. Støtteomkostninger, der på visse betingelser er fritaget for anmeldelsespligten, omfatter:

- Investeringsomkostninger ved udbredelse af passiv bredbåndsinfrastruktur-
- Investeringsomkostninger ved bredbåndsrelaterede anlægsarbejder
- Investeringsomkostninger ved udbredelse af basale bredbåndsnet og
- Investeringsomkostninger ved udbredelse af adgang til næstegenerationsnet (NGA-net).

Ovennævnte investeringer skal foretages i områder, hvor tilsvarende bredbåndsinfrastruktur ikke findes i forvejen.

Forordningens bestemmelse kan med fordel læses i sammenhæng med retningslinjerne for anvendelse af statsstøttereglerne på bredbånd, EUT 2013/C 25/01.

#### **Støtte til kultur og bevarelse af kulturarv, art. 53-54**

- Anvendelsesområde for støtteordninger til kultur og kulturarv

Kultur varierer fra medlemsstat til medlemsstat, og det er derfor vanskeligt at fastsætte klare rammer for, hvad der kan defineres som kultur og



kulturarv. Det er derfor heller ikke muligt at opstille en udtømmende liste over omfanget af bestemmelsen.

Følgende formål og aktiviteter kan positivt støttes:

- Museer, arkiver, biblioteker, kunst- og kulturcentre og -steder, teatre, operaer, koncertsale, andre organisationer for udøvende kunst, filmhistoriske organisationer og andre lignende kunstneriske og kulturelle infrastrukturer, organisationer og institutioner
- Materiel kulturarv, herunder alle former for flytbar og fast kulturarv og arkæologiske fundpladser, monumenter, steder og bygninger af historisk interesse, naturarv, der er direkte knyttet til kulturarv, eller som er formelt anerkendt som kultur- eller naturarv af en medlemsstats kompetente offentlige myndigheder
- Immateriel kulturarv i enhver form, herunder folkløriske traditioner og kunsthåndværk
- Kunst- eller kulturarrangementer og forestillinger, festivaler, udstillinger og andre lignende kulturelle aktiviteter
- Kulturelle og kunstneriske uddannelsesaktiviteter samt fremme af forståelsen for vigtigheden af at beskytte og fremme de kulturelle udtryksformers mangfoldighed gennem uddannelsesprogrammer og programmer, der øger offentlighedens indsigt, herunder med brug af nye teknologier
- Skrivning, redigering, produktion, distribution, digitalisering og udgivelse af musik og litteratur, herunder oversættelser.

Der kan både ydes investeringsstøtte og driftsstøtte under nærmere fastsatte betingelser.

- Støtteordninger til audiovisuelle værker

Bestemmelsen omfatter støtte til manuskriptskrivning, udvikling, produktion, distribution og markedsføring af audiovisuelle værker. Det er en betingelse, at støtten vedrører et kulturelt produkt. For at undgå åbenbare fejl i klassificeringen af et produkt som kulturelt skal hver medlemsstat indføre effektive procedurer, f.eks. ved at forslag udvælges af en eller flere bemyndigede personer eller ved brug af en forud fastsat liste over kulturelle kriterier.

Efter bestemmelsen kan støtten kan tage form af:

- Støtte til produktion af audiovisuelle værker
- Støtte til forproduktion og
- Distributionsstøtte.

### **Støtte til sportsinfrastruktur og multifunktionel infrastruktur til rekreative aktiviteter, art. 55**

- Anvendelsesområde for støtteordninger

Ydes der støtte til etablering af sportsinfrastrukturer, må disse ikke udelukkende anvendes af en enkelt professionel bruger, der anvender infrastrukturen til sport. Anvendelse af sportsinfrastrukturen af andre professionelle og ikkeprofessionelle brugere, der anvender infrastrukturen til sport, skal årligt optage mindst 20 % af infrastrukturens kapacitet målt i tid. Hvis infrastrukturen anvendes af flere brugere samtidig, beregnes de tilsvarende andele af udnyttelse af kapaciteten målt i tid.

Professionel sport karakteriseres som sportsudøvelse, som har karakter af lønnet beskæftigelse eller lønnet tjeneste, uanset om der findes en formel ansættelseskontrakt mellem den professionelle sportsudøver og den relevante sportsorganisation eller ej, hvis godtgørelsen overstiger omkostningerne ved deltagelsen og udgør en betydelig del af sportsudøverens indkomst. Rejse- og opholdsudgifter til deltagelse i sportsarrangementer betragtes ikke som godtgørelse i forbindelse med denne forordning.

Multifunktionel infrastruktur til rekreative aktiviteter består af faciliteter til rekreative aktiviteter med en multifunktionel karakter og med navnlig et udbud af kulturelle og rekreative aktiviteter med undtagelse af forlystelsesparker og hotelfaciliteter.

Støtteordningen kan rettes mod investeringsstøtte, herunder støtte til etablering eller opgradering af sportsinfrastruktur og multifunktionel infrastruktur til rekreative aktiviteter samt driftsstøtte til sportsinfrastruktur.

### **Støtte til lokal infrastruktur, art. 56**

- Anvendelsesområde for støtteordninger til investeringsstøtte til lokal infrastruktur

Støtteordninger, der omfatter finansiering af etablering eller opgradering af lokal infrastruktur, der på lokalt plan bidrager til at forbedre erhvervs- og forbrugermiljøet og til at modernisere og udvikle industrigrundlaget, vil være omfattet af forordningens fritagelse for anmeldelse.

Der gælder dog visse undtagelser for bestemmelsens anvendelsesomfang, idet den ikke gælder for ordninger eller initiativer, der vil være omfattet af forordningens bestemmelser om regional støtte. Ligeledes vil bestemmelsen heller ikke finde anvendelse på lufthavns- og havneinfrastruktur.

## Kapitel 6: Rammebestemmelser

Hvis myndigheden ikke kan tilrettelægge støtteordningen efter de minimis- eller gruppefritagelsesforordningen eller undtagelsesbestemmelserne i TEUF art. 107, vil støtten skulle anmeldes til Kommissionen i henhold til TEUF artikel 108, stk. 3. I den sammenhæng vil det være hensigtsmæssigt at anvende Kommissionens retningslinjer eller rammebestemmelser. De er udtryk for Kommissionens retspraksis, som lægges til grund ved vurdering af statsstøttesager, og de tjener derfor som vejledning for myndigheder, når de skal tilrettelægge støtteordninger. Retningslinjer og rammebestemmelser minder meget om gruppefritagelsesforordningen, men indeholder højere tærskler.

Kommissionen har vedtaget rammebestemmelser for støtte til følgende formål:

- Statsstøtte med regionalt sigte for 2014-2020<sup>241</sup>
- Forskning, udvikling og innovation<sup>242</sup>
- Miljøbeskyttelse og Energi<sup>243</sup>
- Statsstøtte til fremme af risikofinansieringsinvesteringer<sup>244</sup>
- Statsstøtte til film og audiovisuelle værker<sup>245</sup>
- Statsstøttereglerne anvendelse på public service radio- og tv-virksomhed<sup>246</sup>
- Statsstøttereglerne til bredbånd<sup>247</sup>
- Statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber<sup>248</sup>
- Statsstøtte til søtransportsektoren<sup>249</sup>
- Statsstøtte til jernbaneselskaber<sup>250</sup>
- Projekter af fælleseuropæisk interesse<sup>251</sup>
- Redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder<sup>252</sup>
- Støtte til redning og omstrukturering og støtte til lukning i stålindustrien<sup>253</sup>

---

<sup>241</sup> EU Tidende C 209/1 af 23.7.2013.

<sup>242</sup> EU Tidende C 198 af 27.6.2014.

<sup>243</sup> EU Tidende C 200 af 28.6.2014.

<sup>244</sup> EU Tidende C 19/4 af 22.1.2014.

<sup>245</sup> EU Tidende C 332/1 af 15.11.2013.

<sup>246</sup> EU Tidende C 257/1 af 27.10.2009.

<sup>247</sup> EU Tidende C 25/1 af 26.1.2013.

<sup>248</sup> EU Tidende C 99/3 af 4.4. 2014.

<sup>249</sup> EU Tidende C 13/3 af 17.1. 2004.

<sup>250</sup> EU Tidende C 184/13 af 22.7.2008.

<sup>251</sup> EU Tidende C 188/4 af 20.6.2014.

<sup>252</sup> EU Tidende C 249/1 af 31.7.2014.

<sup>253</sup> EU Tidende C 70/21 af 19.3.2002.

Der gælder en række grundlæggende principper som forudsætning for at anvende rammebestemmelserne. Disse omfatter:

- Bidrag til et veldefineret mål af fælles interesse
- Behov for statslig indgriben dvs. at afhjælpe markedssvigt
- Tilskyndelsesvirkning dvs. støtten skal medføre adfærdsændring ved virksomheden (påvises ex ante ved hjælp af en kontrafaktisk analyse)
- Støttens proportionalitet (begrænsning til det nødvendige minimum)
- Støttens gennemsigtighed

Kommissionen har i visse af rammebestemmelserne opstillet formodningsregler for, hvornår ovenstående forhold foreligger.

### **Balancetesten**

Ved vurderingen af om en støtteforanstaltning kan erklæres forenelig med det indre marked, afvejer Kommissionen den positive virkning af støtteforanstaltningen med hensynet til at nå et mål af fælles interesse med potentielt negative bivirkninger i form af forvridding af samhandels- og konkurrencevilkårene. Afvejningen af disse positive og negative virkninger er dem der kendes fra balancetesten som beskrevet og gennemgået ovenfor i afsnit 3.3.1.

Kommissionen foretager enten en simpel eller en detaljeret test afhængig af, om støtten overskrider visse tærskelværdier. Der er fastsat særlige regler for tilskyndelsesvirkning og proportionalitetskrav ved støtte i form af afgiftsned sættelser eller – lempelser.

### **Støtteprocenter**

Nedenfor gennemgås blot i oversigtsform de enkelte rammebestemmelser og deres overordnede anvendelsesområde. En uddybende gennemgang, vil blive for omfattende, da der knytter sig forskellige betingelser til de pågældende bestemmelser. Ved udformningen og tilrettelæggelsen af en individuel støtteforanstaltning eller støtteordning vil det derfor være nødvendigt at orientere sig nærmere i de konkrete rammebestemmelser eller retningslinjer, hvor de præcise krav og betingelser til bl.a. støtteintensiteter står beskrevet.

### **Evaluerings**

Medlemsstaterne skal sammen med den relevante støtteordning forelægge et udkast til en evalueringsplan, som bliver en integreret del af Kommissionens vurdering af ordningen. Disse krav gælder kun for støtteordninger med store budgetter og med nye karakteristika, eller hvor der ventes betydelige markeds-, teknologi- eller lovgivningsmæssige ændringer. Evalueringen skal foretages af en ekspert, der er uafhængig af den støtteydende myndighed, og offentliggøres.

I rammebestemmelserne er følgende støttekategorier hovedsageligt genstand for evaluering: Bredbånd, Regionalstøtte, landbrug, risikofinansiering, lufthavne og luftfartsselskaber, F&U&I, miljøbeskyttelse og energi.

Kommissionen har lavet en samlet meddelelse om evaluering. Find den [her](#).

### **Årlig rapportering**

Medlemsstaterne skal indsende årlige rapporter til Kommissionen i overensstemmelse med kravene i Rådets forordning nr. 734/2013<sup>254</sup> og Kommissionens forordning nr. 794/2004. Som udgangspunkt skal de årlige rapporter indeholde oplysninger om støttemodtagerens navn, støttebeløb pr. støttemodtager, støtteintensitet og de aktivitetssektorer, hvor de støttede projekter er iværksat. De nærmere regler fremgår af de afsluttede bestemmelser i diverse rammebestemmelser. For rednings- og omstrukturingsstøtte skal der indsendes en rapport til Kommissionen mindst en gang om året, så længe målene i omstrukturingsplanen ikke kan anses for at være nået.

---

<sup>254</sup> Som ændrer Rådets forordning nr. 659/1999.

## Forskning, udvikling og innovation (FUI) – rammebestemmelser

Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation (2014/C 198/01)

### Indhold

Rammebestemmelserne finder anvendelse på støtte til forskning, udvikling og innovation i alle sektorer, der er omfattet af EU-Traktaten. Rammebestemmelserne finder ikke anvendelse på kriseramte virksomheder.<sup>255</sup> Det skal bemærkes, at EU-finansiering, som forvaltes centralt af EU-organer, og som ikke direkte eller indirekte er underlagt medlemsstatens kontrol<sup>256</sup>, ikke udgør statsstøtte.

Man skal være opmærksom på, at gruppefritagelsesforordningen nr. 651/2014, artikel 25-30, også giver mulighed for støtte til F&U&I formål under nærmere betingelser (se ovenfor).

### Støtteforanstaltninger omfattet af disse rammebestemmelser

Man skal være opmærksom på, at gruppefritagelsesforordningen nr. 651/2014 artikel 25 også giver mulighed for støtte til forsknings- og udviklingsprojekter i form af grundforskning, industriel forskning, eksperimentel udvikling og gennemførlighedsundersøgelser.

I rammebestemmelserne anses følgende former for F&U&I-støtte som forenelig med det indre marked:

- **Støtte til F&U-projekter**, hvor den støttemodtagende del af forskningsprojektet falder ind under kategorierne grundforskning eller anvendt forskning, hvor sidstnævnte kan opdeles i industriel forskning og eksperimentel udvikling. Denne støtte er primært målrettet støtte til FoU-projekter, hvor den støttemodtagende del af forskningsprojektet falder ind under kategorierne grundforskning eller anvendt forskning, og hvoraf sidstnævnte kan opdeles i industriel forskning og eksperimentel udvikling. Denne støtte er primært målrettet markedssvigt i forbindelse med positive eksternaliteter (videnoverførsel), men den kan også afhjælpe markedssvigt forårsaget af mangelfuld og asymmetrisk information eller (primært i samarbejdsprojekter) mangelfuld koordinering.

<sup>255</sup> Defineret i Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (2014/C 249/01).

<sup>256</sup> Såsom finansiering under Horisont 2020 eller EU-programmet for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder (COSME).

- **Støtte til gennemførlighedsundersøgelser** ved FoU-projekter for at rette op på markedssvigt, der primært beror på mangelfuld og asymmetrisk information
- **Støtte til opførelse eller forbedring af forskningsinfrastruktur**, giver mulighed for støtte til forskningsinfrastruktur er opprioriteret for at tiltrække global talentmasse og sikre udvikling af IKT og centrale støtteteknologier.
- **Støtte til innovationsaktiviteter**, som primært er rettet mod markedssvigt, jf. ovenfor.. Der kan ydes innovationsstøtte til SMV'er og større virksomheders samarbejde med SMV'er for at opnå, validere og forsvare patenter og andre immaterielle aktiver, til udstationering af højt kvalificeret personale og til innovationsrådgivning og innovationssupportydelser.
- **Støtte til innovationsklynger** rettet mod markedssvigt gennem investeringer i åbne og fælles infrastrukturer for innovationsklynger og driftsstøtte til klynger i højst ti år med henblik på at fremme samarbejde, netværksdannelse og læring.

Oversigt over de støtteberettigede omkostninger samt støtteintensiteter til de individuelle kategorier fremgår af bilag I og II i rammebestemmelserne.

#### **Støttemodtager udøver både økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter**

Særligt ved F&U&I-støtte skal man være særligt opmærksom på enheder, som ofte udøver både økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter. I den forbindelse er det afgørende om de to former for aktiviteter samt deres omkostninger, finansiering og indtægter klart adskilles, således at krydssubsidiering af økonomiske aktiviteter kan undgås fuldstændigt. Dette kan dokumenteres ved et årsregnskab. Hvis den økonomiske anvendelse forbliver rent accessorisk, falder støtten uden for statsstøttereglernes anvendelsesområde. Kommissionen anser dette for tilfældet, når der anvendes de samme input (såsom materiale, udstyr, arbejdskraft og fast realkapital) til de økonomiske aktiviteter som til de ikke-økonomiske aktiviteter, og den kapacitet, der hvert år afsættes til sådanne økonomiske aktiviteter, ikke overstiger 20 % af den pågældende enheds samlede årlige kapacitet.

#### Kommissionen anser generelt følgende aktiviteter for ikke-økonomiske:

- Forskningsinstitutioners og forskningsinfrastrukturens primære aktiviteter

- Offentlig uddannelse organiseret i nationale uddannelsessystem, som enten helt eller primært er finansieret af staten, og som er under statens tilsyn
- FoU-samarbejde, hvor forskningsinstitutionen eller forskningsinfrastrukturen deltager i reelt samarbejde
- Bred formidling af forskningsresultater på et ikke-ekskluderende og ikke-diskriminerende grundlag, for eksempel gennem undervisning, databaser med fri tilgængelighed, fri publikation eller fri software
- Vidensoverførselsaktiviteter, hvor de udføres enten af forskningsinstitutionen eller forskningsinfrastrukturen (herunder deres afdelinger eller datterselskaber) eller i samarbejde med eller for en sådan enhed, og hvor alle fortjenester fra disse aktiviteter geninvesteres i forskningsinstitutionens eller forskningsinfrastrukturens primære aktiviteter. Disse aktiviteter har ikke-økonomiske karakter påvirkes ikke ved, at tredjeparter leverer disse ydelser gennem åbne udbud.



## Miljøbeskyttelse og energi – Rammebestemmelser

Kommissionens meddelelse om statsstøtte til brug for miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 – (2014/C 200/1)

### Indhold

Rammebestemmelserne gælder for statsstøtte, der ydes til miljøbeskyttelse eller energiformål inden for alle sektorer, der er omfattet af EU-Traktaten (dvs. også i et vist omfang for transport, kul, landbrug, skovbrug samt fiskeri og akvakultur under nærmere betingelser). Man skal særligt være opmærksom på, at rammebestemmelser ikke finder anvendelse på bl.a. transportinfrastrukturer, statsstøtte omfattet af F&U&I-rammebestemmelserne, biodiversitet, eller kriseramte virksomheder.

Man skal være opmærksom på, at gruppefritagelsesforordningen nr. 651/2014 artikel 36 til og med 49 også giver mulighed for støtte til miljø- og energiformål under nærmere betingelser (se ovenfor).

### Anmeldelsespligtig miljø- og energistøtte i henhold til rammebestemmelserne

Individuel støtte, der ydes på grundlag af en støtteordning, er stadig omfattet af underretningsforpligtelsen i henhold til traktatens artikel 108, stk. 3, hvis støtten overstiger følgende anmeldelsestærskler og ikke ydes på basis af et udbud:

- Investeringsstøtte: når støtten overstiger 15 mio. EUR til en enkelt virksomhed
- Driftsstøtte til elektricitetsproduktion fra ve-kilder og/eller kombineret produktion af varme fra ve-kilder, når støtten ydes til elværker baseret på ve-kilder, hvor kapaciteten til elektricitetsproduktion på ve-kilder overstiger 250 MW
- Driftsstøtte til produktion af biobrændstof, når støtten ydes til bio-brændselsanlæg, hvor produktionen overstiger 150 000 t pr. år
- Driftsstøtte til kraftvarmeproduktion, når støtten ydes til kraftvarmeanlæg med en deraf følgende el-kapacitet baseret på kraftvarme, der overstiger 300 MW, støtte til varmeproduktion i kraftvarmeverker vil blive vurderet i forbindelse med anmeldelsen baseret på el-kapacitet
- Støtte til energiinfrastrukturer: når støtten overstiger 50 mio. EUR for én virksomhed pr. investeringsprojekt
- Støtte til CO<sub>2</sub>-opsamling og -lagring: når støtten overstiger 50 mio. EUR for én virksomhed pr. investeringsprojekt
- Støtte i form af en foranstaltning til sikring af tilstrækkelig produktion: når støtten overstiger 15 mio. EUR pr. projekt pr. virksomhed.

Man skal være opmærksom på, at skattefritagelser, lempelser af miljøafgifter og fritagelser fra finansiering af energi fra ve-kilder kun vil være

underlagt betingelserne for individuelt anmeldt støtte, hvis de gældende lofter overskrides.

### **Støtteforanstaltninger omfattet af rammebestemmelserne**

Kommissionen har udpeget en række foranstaltninger på miljø- og energiområdet, hvor statsstøtte på visse betingelser anses for forenelig:

- Støtte til initiativer, der går videre end EU-standarderne eller øger miljøbeskyttelsesniveauet, hvor der ikke er vedtaget EU-standarder (herunder støtte til erhvervelse af nye transportmidler)
- Støtte til tidlig tilpasning til kommende EU-standarder
- Støtte til miljøundersøgelser
- Støtte til rensning af forurenede industrigrunde
- Støtte til foranstaltninger, hvor der anvendes energi fra vedvarende energikilder
- Støtte til energieffektivitetsforanstaltninger, herunder kraftvarmeproduktion og fjernvarme og fjernkøling
- Støtte til forøgelse af ressourceeffektiviteten og især bedre affaldshåndtering
- Støtte til opsamling, transport og lagring af CO<sub>2</sub> (CCS), herunder enkeltelementer i CCS-kæden
- Driftsstøtte i form af miljøafgiftslempelser eller -fritagelser
- Driftsstøtte i form af sænkede bidrag til finansiering af støtten til elektricitet fra vedvarende energikilder
- Støtte til energiinfrastruktur
- Støtte til sikring af tilstrækkelig produktion
- Støtte i form af omsættelige tilladelser
- Støtte til flytning af virksomheder.

## Redning og omstrukturering af kriseramte ikke-finansielle virksomheder – Rammebestemmelser

Meddelelse fra Kommissionen – Rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikke-finansielle virksomheder (2014/C 249/01).

Rammebestemmelserne gælder for alle sektorer med undtagelse af virksomheder i kulsektoren, ståsektoren og virksomheder, der er omfattet af de særlige regler for finansielle institutioner. Kommissionen vil anvende disse rammebestemmelser på sektoren for fiskeri og akvakultur, forudsat at de specifikke regler i retningslinjerne for gennemgangen af statsstøtte til fiskeri og akvakultur er overholdt, og på landbrugssektoren, herunder sektoren for primær landbrugsproduktion.

Man skal være opmærksom på, at redning- og omstrukturingsstøtte ikke udgør statsstøtte, såfremt den ydes i overensstemmelse med princippet om ”den private markedsinvestor”<sup>257</sup>.

### Dokumenterede sociale problemer eller markedssvigt

Medlemsstaterne skal godtgøre, at den støttemodtagende virksomheds lukning sandsynligvis ville medføre alvorlige sociale problemer eller alvorlige markedssvigt. De nærmere kriterier herfor fremgår i rammebestemmelsernes afsnit 3.1.1.

### Definitionen af ”Kriseram virksomhed”

Rammebestemmelserne definerer ”kriseram virksomhed” som en virksomhed, der uden statslig indgriben næsten med sikkerhed vil være nødt til at indstille sin aktivitet på kort eller mellemlangt sigt, og hvor mindst en af følgende omstændigheder indtræffer:

- For virksomheder med begrænset ansvar, når over halvdelen af dets tegnede selskabskapital er forsvundet som følge af akkumulerede tab. Dette er tilfældet, når der ved fratrækning af de akkumulerede tab fra reserverne (og alle andre poster, der almindeligvis betragtes som en del af virksomhedens egenkapital) fremkommer et negativt akkumuleret beløb på over halvdelen af den tegnede kapital.
- For virksomheder, hvori mindst nogle af selskabsdeltagerne hæfter ubegrænset for virksomhedens gæld, når over halvdelen af selskabskapitalen, som er opført i virksomhedens regnskaber, er forsvundet som følge af akkumulerede tab.

---

<sup>257</sup> Se nærmere herom i afsnit 2.4.1

- Når virksomheden er under konkursbehandling eller efter de nationale regler opfylder kriterierne for konkursbehandling på begæring af dens kreditorer.

Når virksomheden ikke er en SMV og i de seneste to år har haft og stadig har:

- En gældsandel (forhold mellem bogført gæld og egenkapital) på over 7,5 og
- En EBITDA-rentedækningsgrad på under 1,0.

En nyoprettet virksomhed er ikke støtteberettiget efter disse rammebestemmelser, selv om virksomhedens finansielle stilling fra begyndelsen måske er vanskelig. Det vil f.eks. være tilfældet, når den nye virksomhed er opstået ved likvidation af en tidligere virksomhed eller blot overtager dens aktiver. Som udgangspunkt vil en virksomhed blive betragtet som en nyoprettet virksomhed i de første tre år efter påbegyndelsen af dens aktiviteter inden for det relevante forretningsområde. Først derefter vil den kunne modtage støtte efter disse rammebestemmelser, forudsat at:

- Den kan betragtes som en kriseramt virksomhed, og
- Den ikke er del af en større koncern.

Disse retningslinjer vedrører tre former for støtte:

- Redningsstøtte

Redningsstøtte er en midlertidig form for bistand, som først og fremmest tjener til at holde liv i en nødlidende virksomhed i den korte periode, der er nødvendig for at udarbejde en omstrukturerings- eller likvidationsplan.

- Omstruktureringsstøtte

Omstruktureringsstøtte omfatter mere permanent støtte og skal genoprette støttemodtagerens langsigtede rentabilitet på grundlag af en realistisk, sammenhængende og vidtrækkende omstruktureringsplan, som skal godkendes af Kommissionen (se rammebestemmelsernes afsnit 3.1.2) og samtidig sikre et passende "eget bidrag" (f.eks. gennem et kapitalindskud, hvis staten også giver kapital) og byrdefordeling. Det er således en forudsætning for tildeling af omstruktureringsstøtte, at tab, der allerede er afholdt af selskabet, er fuldt allokert til eksisterende aktionærer og efterstillede kreditorer (hvis rettigheder som investorer er de samme som for aktionærer). Dette betyder, at et selskab, der har modtaget støtte fra staten, skal returnere en rimelig andel af overskuddet til staten, når selskabet bliver veldrevet igen.

- Midlertidig omstruktureringsstøtte

Midlertidig omstrukturingsstøtte er likviditetsstøtte kan kun ydes til SMV'er og små statsejede virksomheder. Støtten skal ydes i form af lån eller garantier og ikke gives for længere tid end 18 måneder. Ved denne form for støtte stilles der ikke krav om, at virksomheden yder bidrag af egne midler eller træffer særlige foranstaltninger. Virksomheden skal blot producere en enkel omstrukturingsplan, som beskriver de skridt, virksomheden vil tage for at genoprette sin langsigtede rentabilitet. Midlertidig omstrukturingsstøtte er mest egnet til relativt ukomplicerede sager.

## Risikofinansiering– Rammebestemmelser

Rammebestemmelser for statsstøtte til fremme af risikofinansieringsinvesteringer (2014/C 19/04)

### Indhold

Rammebestemmelserne finder ikke anvendelse på støtte til eksportrelaterede aktiviteter, store virksomheder<sup>258</sup>, virksomheder, der er noteret på en fondsbørs eller et reguleret marked samt kriseramte virksomheder (som defineret i Unionens rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder) under nærmere betingelser.

Man skal være opmærksom på, at risikofinansieringsstøtte ikke udgør statsstøtte, såfremt den ydes i overensstemmelse med princippet om ”den private markedsinvestor”<sup>259</sup>. Herudover vil risikofinansieringsforanstaltninger uden nogen private investorer ikke blive betragtet som forenelige med det indre marked. Rammebestemmelserne stiller krav om obligatorisk minimum deltagelse af private investorer mellem 10 % og 60 % afhængigt af alder og risiko for virksomheden.

Man skal være opmærksom på, at Gruppefritagelsesforordningen nr. 651/2014 artikel 21 til og med 24 også giver mulighed for støtte til risikofinansiering til SMV’er under nærmere betingelser.(se ovenfor)

### Støtteforanstaltninger omfattet af rammebestemmelserne

Risikofinansieringsforanstaltninger rettet mod følgende virksomheder:

- Små mid cap-selskaber<sup>260</sup> (overskrider gruppefritagelsesforordningens tærskler)
- Innovative mid cap-selskaber, der udfører FoU- og innovationsaktiviteter
- Virksomheder, der modtager den første risikofinansieringsinvestering mere end syv år efter deres første kommercielle salg
- Virksomheder, der kræver en større samlet risikofinansieringsinvestering end det loft, som er fastsat i den generelle gruppefritagelsesforordning

<sup>258</sup> En risikofinansieringsforanstaltning kan undtagelsesvist være rettet mod små mid cap-selskaber i henhold til punkt 3.3.1(a), eller innovative mid cap-selskaber, der gennemfører forsknings-, udviklings- og innovationsprojekter i henhold til punkt 3.3.1 (b).

<sup>259</sup> Se nærmere herom i afsnit 2.4.1

<sup>260</sup> Large, mid og small cap refererer til virksomhedens markedsværdi, som på Københavns fondsbørs inddeles således; Large Cap ≥ 1 mia €, Mid Cap = 150-1000 mio €, Small Cap ≤ 150 mio €

- Alternative handelsplatforme (ikke opfylder betingelserne i den generelle gruppefritagelsesforordning)

#### **Følgende risikofinansieringsforanstaltninger er omfattet:**

- Finansielle instrumenter med deltagelse af private investorer, som ligger under procentsatserne i den generelle gruppefritagelsesforordning
- Finansielle instrumenter udformet med finansielle parametre, som ligger over tærsklerne i den generelle gruppefritagelsesforordning
- Finansielle instrumenter, bortset fra garantier, hvor hovedvægten ved udvælgelse af finansielle formidlere, investorer eller fondsforvaltere lægges på beskyttelse mod potentielle tab (downside- beskyttelse) frem for prioriterede afkast af overskuddet (upside- incitament)
- Skatteincitament til erhvervsinvestorer, herunder finansielle formidlere eller deres forvaltere som medinvestorer.
- Omfattende ordninger, der falder uden for den generelle gruppefritagelsesforordning i kraft af deres store budget. Kommissionen udfører en tilbundsående vurdering på baggrund af markedssvigningsanalyse.

#### **Garantimeddelelsen**

Meddelelse fra Kommissionen – Kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktaten artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier (EUT C 155 af 20.6.2008, s. 10- 22 og berigtigelsen til side 15 i EUT C 244 af 25.9.2008, s. 32).

Når det offentlige yder garantier til virksomheder, skal der opkræves en markedsmæssig garantiprovision. Hvis den garantiprovision, der opkræves, fx er meget lav kan den udgøre statsstøtte.

I en sag fra 2016 afgjorde Vestre Landsret,<sup>261</sup> at Sønderborg Kommune havde ydet ulovlig statsstøtte ved at have stillet vederlagsfrie lånegarantier til rådighed for to fjernvarmeselskaber. Garantierne var ydet i 2010, men i 2012 blev Sønderborg Kommune opmærksom på, at de vederlagsfrie lånegarantier kunne være ulovlige i henhold til statsstøttereglerne. Derfor besluttede kommunen i 2012 at opkræve provision af eksisterende og nye garantier, samt stiftelsesprovision for alle nye garantier. De to fjernvarmeselskaber stævnedes Sønderborg Kommune med påstand om, at kommunen ikke kunne opkræve provision af lånegarantier, der var bevilget fjernvarmeselskaberne før den 10. oktober 2012. Retten i Sønderborg gav fjernvarmeselskaberne medhold, bl.a. ud fra hensynet til at selskaberne havde indrettet sig i god tro på, at de ikke skulle betale vederlag for

<sup>261</sup> Vestre Landsrets dom af 25. januar 2016, Sønderborg Kommune mod Sønderborg Fjernvarme A.m.b.a. og Gråsten Varme A/S.

garantien. Sønderborg Kommune indbragte derefter sagen for landsretten, som fandt, at Sønderborg Kommunes afgørelser om at stille vederlagsfrie garantier var ugyldige, fordi det udgjorde ulovlig statsstøtte. Kommunen var derfor berettiget til at træffe afgørelse om, at der skulle betales provision for garantiene.

### **Anvendelsesområde for garantimeddelelsen**

Meddelelsen indeholder regler for, hvornår en garanti anses for at være i overensstemmelse med markedsvilkårene og derfor ikke indebærer statsstøtte. Den omhandler også vurdering af garantier med et støtteelement. Sidstnævnte skal vurderes efter de almindelige forenelighedsregler, som fx den generelle gruppefritagelsesforordning, retningslinjer etc.

Meddelelsen finder anvendelse på såvel *individuelle garantier* som *garantiordninger*.

Meddelelsen gælder for alle erhvervssektorer, herunder landbrug, fiskeri og transport. Eksportkreditgarantier er ikke omfattet af meddelelsen.

Garantier er normalt knyttet til et lån eller en anden finansiell forpligtelse, som en låntager aftaler med en långiver. De samme regler gælder også for andre typer garantier, hvor der finder en tilsvarende risikooverførsel sted (fx egenkapitalinvesteringer).

Garantier, der opfylder betingelserne i meddelelsens del 3 anses ikke for at give støttemodtageren en fordel og indebærer derfor ikke statsstøtte.

Det følger fx af garantimeddelelsen,<sup>262</sup> at der er en formodning for, at en individuel garanti ikke udgør statsstøtte, hvis:

1. Låntageren ikke er en kriseramet virksomhed
2. Garantien størrelse kan måles korrekt på det tidspunkt, hvor garantien ydes
3. Garantien dækker højst 80 % af de enkelte udestående lån og
4. Der betales markedspris for garantien

Vurderingen af garantien bygger på det markedsøkonomiske investorprincip, da den beror på en egentlig fastlæggelse af risikoen gennem en kreditvurdering (rating) og opkrævning af en garantipræmie, der modsvarer risikoen for misligholdelse. Kreditvurderingen behøver ikke at blive fore-

---

<sup>262</sup> Garantimeddelelsens pkt. 3.2. Der er ligeledes, jf. pkt. 3.4. særlige betingelser, der skal være opfyldt for garantiordninger.



taget at et internationalt kreditvurderingsbureau, men kan foretages af støttemodtagerens bank.<sup>263</sup>

For garantier med et statsstøtteelement anses statsstøtten for at udgøre forskellen mellem en rimelig markedspris for garantien og den pris, der faktisk betales for den, se fx Kommissionens godkendelse af den danske beregningsmodel for vækstkautioner – sag N 682/2009.

Overholdes meddelelsens kriterier for garantier uden et støtteelement, skal der ikke ske anmeldelse til Kommissionen. Garantier, der ikke lever op til meddelelsens krav, skal anmeldes. Garantier, der indeholder støtte, kan ikke godkendes på baggrund af garantimeddelelsen, men skal godkendes efter de materielle statsstøtteregler. Kommissionen kan alene anvende garantimeddelelsen til at fastslå, om der tale om statsstøtte, og hvor stor denne støtte er. Hvorvidt støtten i sidste ende kan ydes afhænger af de muligheder, der er for at yde forenelig statsstøtte – gruppefritagelser, rammebestemmelser, retningslinjer etc.

Er der tvivl om, hvorvidt kriterierne i garantimeddelelsen er opfyldte, og dermed, om en garanti(ordning) indeholder statsstøtte, anbefales det, at metoden til fastsættelse af garanti præmien drøftes med Kommissionen med henblik på at undersøge, om præmien er markedskonform, eller om foranstaltningen kræver anmeldelse.

Kommissionen kan i den forbindelse være behjælpelig med at udarbejde en beregningsmodel fx for støtteordninger til fordel for SMV'er, hvor der opereres med en fællespræmie. Se hertil Kommissionens godkendelse af den danske model for beregning af støtteelementet i en garantiordning under Vækstfonden – N 628/2009.

Der skal som udgangspunkt ikke sendes rapporter til Kommissionen om individuelle garantier eller garantiordninger, som ikke indeholder statsstøtte. Kommissionen kan dog i en afgørelse om en ordning, der ikke indeholder støtte, beslutte, at der skal sendes rapporter om ordningens gennemførelse. For garantier med et statsstøtteelement skal der ske rapportering til Kommissionen i henhold til retningslinjerne i meddelelsens afsnit 6.

---

<sup>263</sup> Meddelelsen indeholder endvidere en forenklet vurdering af offentlige garantier stillet til små- og mellemstore virksomheder. Meddelelsen opstiller en række minimumspræmier "safe harbour premiums, der er fastsat på grundlag af kreditvurderingen hos låntager. En garanti stillet til en SMV, ikke vil blive anset for at indebære statsstøtte, hvis den angivne minimumspræmie opkræves, og de øvrige betingelser i meddelelsen er opfyldt.

## Kapitel 7 Konkurrentkontrol

Pr. 1. juli 2016 blev der indført en forpligtelse til at registrere individuelle støtteudbetalinger på over 500.000 EUR i et offentligt webbaseret register. Dette er indført bl.a. med det formål, at det skal være lettere for konkurrenter at kontrollere, om virksomheder i branchen modtager statsstøtte, når det drejer sig om meget store beløb.

Offentliggørelsen af støttebeløbet skal foretages af den støttetildelende myndighed senest 6 måneder efter, at støtten er tildelt, dvs. senest 6 måneder efter, at der er givet tilsagn om støtten eller, hvis det drejer sig om støtte i form af skattefordele, senest et år efter udløbet af fristen for indgivelse af skatteangivelsen. Indberetningerne skal være tilgængelige i mindst 10 år fra det tidspunkt, hvor støtten blev tildelt.

Registerforpligtelsen følger af en række af de EU-retsakter på statsstøtteområdet, som fastlægger, hvornår statsstøtte er foreneligt med det indre marked. Det drejer sig om den generelle gruppefritagelsesforordning samt en række retningslinjer og rammebestemmelser. Se listen over retsakter nedenfor.

Herudover har EU-Kommissionen gjort det klart, at EU-Kommissionen, i sine godkendelsesskrivelser til medlemsstaterne vedr. anmeldte statsstøttesager, vil anføre et krav om, at støtten skal offentliggøres i registeret, såfremt de pågældende støttebeløb i den godkendte ordning overskrider 500.000 EUR per støttetildeling. Offentliggørelsespligten gælder ligeledes statsstøtte ydet efter statsstøttereglerne på landbrugs- og fiskeriområdet, hvortil der gælder særlige vilkår og tærskler for registrering af statsstøtte.

Statsstøtterejestret findes på Erhvervsstyrelsens [hjemmeside](#).

Her findes endvidere en række vejledninger til brugere af indberetningsfunktionen samt en håndbog, der kan tjene som et fortolkningsbidrag til EU-retsakterne og registreringsforpligtelsen. Håndbogen baserer sig på de staff working papers, der er blevet udarbejdet af EU-Kommissionen som led ”The Transparency module Steering Groups” arbejde samt de nationale myndigheders kommunikation med Kommissionen om registeret.

Danmark har den 28. juni 2016, som påkrævet, bekræftet overfor Kommissionen, at vi iværksætter passende foranstaltninger, for at sikre opfyl-

delse af gennemsigtighedskravene.<sup>264</sup> Danmark har dermed forpligtet sig, ligesom alle andre medlemsstater, til at anvende de bestemmelser, som er i afsnit II.2 (a) gennemsigtighedsmeddelelsen på eksisterende støtteordninger, som er omfattet af visse EU-retningslinjer for statsstøtte.

Pligten til at registrere statsstøtte følger særligt af nedenstående retsakter:

- Kommissionens forordning (EU) Nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108
- Rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikke-finansielle virksomheder (2014/C 249/01)
- Retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte for 2014-2020 (2013/C 209/01)
- Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation (2014/C 198/01)
- Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (2014/C 200/01)
- EU-retningslinjer for statsstøtte til fremme af risikofinansieringsinvesteringer (2014/C 19/04)
- Retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (2014/C 99/03) EU-retningslinjer for statsstøttereglerne anvendelse i forbindelse med hurtig etablering af bredbåndsnet (2013/C 25/01)
- Meddelelse fra Kommissionen: Kriterier for analysen af, hvorvidt statsstøtte til fremme af gennemførelsen af vigtige projekter af fælles-europæisk interesse er forenelig med det indre marked (2014/C 188/02)
- Meddelelse fra Kommissionen om statsstøtte til film og audiovisuelle værker

Det bemærkes, at der i nogle af de ovenstående retningslinjer er fastsat en anden tærskelværdi end 500.000 euro. Kommissionen har imidlertid offentliggjort en rettelse af registerkravet med sin meddelelse om gennemsigtighed (C/2014/3349/2), som har til formål at strømline tærsklerne og kravene til offentliggørelse i retningslinjer og rammebestemmelser.

Liste over retsakter på landbrugs og fiskeriområdet, som indeholder en forpligtelse til at registrere statsstøtte:

- EU-retningslinjerne for statsstøtte i landbrugs- og Skovbrugssektoren og i landdistrikter 2014-2020 (2014/C 204/01)

---

<sup>264</sup> Jf. Kommissionens meddelelse C(2014) 3349/2, som har til formål at strømline tærsklerne og kravene til offentliggørelse i retningslinjer og rammebestemmelser.

- Rammebestemmelser for behandling af statsstøtte til fiskeri- og akvakultursektoren (2015/C 217/01)
- Kommissionens forordning (EU) nr. 702/2014 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 landområder

Bemærk at statsstøtte efter disse retsakter ikke er omfattet af offentliggørelsesforpligtelsen og derfor ikke skal indgå i registeret:

- Kommissionens de minimis forordninger (EU) Nr. 1407/2013, (EU) Nr. 717/2014 og (EU) Nr. 1408/2013
- Kommissionens beslutning (2012/21/EU), meddelelse (2012/C 8/02), rammebestemmelser (2012/C 8/03), forordning (EU) Nr. 360/2012 om anvendelse af bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (SGEI)

## **Del 2**

**Hvordan finder man ud af, om et offentligt initiativ er i overensstemmelse med statsstøttere reglerne?**

## Kapitel 8: Indledning

Vurderes det, at et offentligt initiativ - et lovforslag, en støtteordning eller lignende - indeholder elementer af statsstøtte, er det nødvendigt så tidligt som muligt i forløbet at indhente viden om, hvorvidt lovforslaget eller støtteordningen opfylder kravene til at kunne godkendes under statsstøtte-reglerne jf. kapitel 3-5.

Det bør gøres allerede i **designfasen**, før der er truffet bindende **dansk beslutning** om eksempelvis en støtteordning i Danmark, og inden sagen anmeldes til Kommissionen og skal igennem **EU- beslutningsfasen**.

**Målet** er, at danske ordninger, der indeholder statsstøtte, overholder statsstøttereglerne. Det er vigtigt, at ordningerne hurtigst muligt og på en nem og effektiv måde kan opnå Kommissionens godkendelse. Der skal gå kortest mulig tid fra en ordning er **designet** og **besluttet** i Danmark, til den er **godkendt af Kommissionen**.

### 8.1 Hvordan får man tilstrækkelig viden?

Det kan være vanskeligt for det enkelte ministerium at have den tilstrækkelige viden og overblik over EU-reglerne til at vurdere, hvornår et nyt initiativ indeholder statsstøtte, om støtten vil kunne godkendes af Kommissionen og hvilke regler og procedurer, der gælder. Dette kan betyde, at nye lovinitiativer designes på en sådan måde, at der kan være modstrid med statsstøttereglerne, og at Kommissionens godkendelse bliver vanskelig. Det kan også betyde, at et initiativ skal ændres på et sent tidspunkt, hvor der er indgået en politisk aftale, eller hvor forslaget er tæt på vedtagelse. Det kan på den måde trække unødigt ud, før et nyt initiativ kan iværksættes og virke i praksis.

Øget viden og rådgivning vil lette og effektivisere arbejdet med nye statsstøttesager og give øget sikkerhed for, om Kommissionen vil kunne godkende sagen og vil kunne nedbringe den tid, der går fra et initiativ designes, til initiativet er rigtigt anmeldt og godkendt - og kan sættes i kraft.

Det er vigtigt at kende og holde sig ajour med statsstøttereglerne. For at alle ministerierne fremover kan få adgang til den nødvendige viden og rådgivning om, hvorvidt nye offentlige initiativer indeholder statsstøtte, er der pr. 1. januar 2007 indført en forpligtende koordination af alle statsstøttesager. Initiativer, der indebærer statsstøtte, skal fremover forelægges

et rådgivningsorgan – Statsstøtteudvalget<sup>265</sup> – inden de forelægges til vedtagelse. Statsstøtteudvalget har sekretariat i Erhvervsministeriet.

Alle ministerier og myndigheder får mulighed for:

- Rådgivning og bistand hos Statsstøtteudvalget og Statsstøttesekretariatet
- Screening / vurdering af lovinitiativer og lovprogram.
- Rådgivning og bistand til – tidlig – kontakt med Kommissionens tjenestegrene
- Rådgivning og bistand om udarbejdelse af statsstøtteanmeldelser og procedurer

På Erhvervsministeriets hjemmeside findes der oplysninger om relevante regler på statsstøtteområdet, herunder links til Kommissionens hjemmeside vedrørende statsstøtte. Derudover er der oprettet et Statsstøttenetværk, som er et uformelt forum, der fungerer som en platform for udveksling af erfaringer mellem de myndigheder, der ofte behandler sager med statsstøtteaspekter. Endelig kan nævnes Dansk Forening for Statsstøtteren, der er et forum for udvikling og udveksling af viden og erfaringer med anvendelse af statsstøttereglerne mellem universiteter, private og offentlige myndigheder.

## 8.2 Hvad skal man konkret gøre, når man er i gang med at udarbejde et forslag, der kan involvere statsstøtte?

Når et nyt lovinitiativ forberedes, skal ministeriet foretage en vurdering af, om initiativet er i overensstemmelse med statsstøttereglerne. Dette skal ske tidligst muligt i forberedelsesfasen – og inden der udarbejdes et formelt forslag. Vurderingen foretages på baggrund af checklisten nedenfor.

### Checkliste for vurdering af, om EUF-Traktatens statsstøtteregler overholdes

Det vurderes:

- Om forslaget indeholder statsstøtte
- Om forslaget er foreneligt med EUF-Traktatens statsstøtteregler
- Om forslaget omfattes af en gruppefritagelse
- Om forslaget skal anmeldes til og godkendes af Kommissionen

Indebærer forslaget statsstøtte, bør følgende beskrives:

- Formålet med støtten

<sup>265</sup> Statsstøtteudvalget udgøres af Erhvervs- og Vækstministeriet (formand), Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Finansministeriet, samt på ad hoc basis de ministerier, der har ansvaret for initiativet eller er involveret i det.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Omfanget af støtten (volumen/intensitet)</li> <li>• Forventede støttemodtagere</li> <li>• Evt. udvælgelsesprocedure</li> <li>• Støttens påvirkning af konkurrence og samhandel</li> <li>• Efter hvilket regelsæt støtten forventes godkendt</li> </ul> |
|---|

Vurderer ministeriet, at det nye initiativ indeholder statsstøtte eller er ministeriet i tvivl om, hvorvidt der er tale om statsstøtte, skal sagen forlægges for Statsstøtteudvalget via Statsstøttesekretariatet.

Ministeriet skal følge denne procedure ved udarbejdelsen af ethvert nyt initiativ. Det er vigtigt, at statsstøttespørgsmålet er afklaret som led i forberedelse af regeringens lovprogram forud for forelæggelse af forslag for regeringens økonomiudvalg eller koordinationsudvalg, og inden et forslag sendes i formel høring.

Der er indarbejdet en særlig screening-forpligtelse (checklisten) i bilaget til Statsministeriets indkaldelse af bidrag til regeringens lovprogram.

Når fagministeriets vurdering af et forslags forenelighed med statsstøttereglerne modtages af statsstøttesekretariatet, udarbejdes materiale til forelæggelse på et kommende møde i Statsstøtteudvalget. Det ministerium, der har ansvaret for initiativet og de, der er involveret, deltager i Statsstøtteudvalgets møde om det pågældende initiativ og får direkte tilbagemelding fra udvalget. Udvalget udtaler sig om, hvorvidt Udvalget er enig i fagministeriets vurdering af statsstøttespørgsmålet og giver anbefaling om den videre procedure. Statsstøtteudvalgets vurdering og anbefaling kan på fagministeriets anmodning afgives skriftligt.<sup>266</sup>

#### Skema til udfyldelse i forbindelse med bidrag til lovprogrammet

I lovprogrammet for det kommende folketingsår skal ressortministerierne efter den nye organisering af statsstøttestøttematerialet specifikt beskrive forhold vedr. statsstøtte, og hvilke planer man har mht. anmeldelse. Dvs. at det er gjort til et krav, at bidraget til lovprogrammet skal indeholde en statsstøtteretlig vurdering af alle lovforslag, og ministerierne skal undersøge spørgsmålet om statsstøtte, inden der afleveres bidrag til Statsministeriet i forbindelse med lovprogrammet. Hertil skal følgende skema anvendes (skemaet sendes ud som bilag til Statsministeriets cirkulære):

Statsstøtteretlige aspekter	
Her beskrives forslaget statsstøtteretlige aspekter. Hvis det vurderes, at der ingen aspekter er, anføres dette. Bemærk at	TEUFs artikel 107, stk. 1.

<sup>266</sup> Se Forretningsorden for Statsstøtteudvalget.



<p>forventede bekendtgørelser med hjemmel i lovforslaget indgår i vurderingen.]</p> <p><b>1. Overblik</b> Sæt kryds:</p> <table border="1" data-bbox="151 481 742 728"> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>Forslaget indeholder statsstøtte</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>Forslaget indeholder ikke statsstøtte</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>Forslaget omfattes af en af Kommissionens gruppefritagelser</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>Forslaget skal anmeldes til og godkendes af Kommissionen inden ikrafttrædelse</td> </tr> </table> <p><b>2. Nærmere beskrivelse af støtteelementet</b> Indeholder forslaget statsstøtte angives:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formålet med støtten</li> <li>• Omfanget af støtten (volumen/intensitet)</li> <li>• Forventede støttemodtagere</li> <li>• Udvælgelsesprocedure</li> <li>• Støttens påvirkning af konkurrence og samhandel</li> <li>• Efter hvilket regelsæt forslaget forventes godkendt</li> <li>•</li> </ul> <p>Bemærk at lovforslag og udkast til bekendtgørelser med statsstøtteretlige aspekter <u>skal</u> forelægges for regeringens Statsstøtteudvalg.</p>	<input type="checkbox"/>	Forslaget indeholder statsstøtte	<input type="checkbox"/>	Forslaget indeholder ikke statsstøtte	<input type="checkbox"/>	Forslaget omfattes af en af Kommissionens gruppefritagelser	<input type="checkbox"/>	Forslaget skal anmeldes til og godkendes af Kommissionen inden ikrafttrædelse	<p>Eventuelle spørgsmål vedr. registrering af statsstøtteretlige aspekter kan rettes til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Statsstøttesekretariatet.</p>
<input type="checkbox"/>	Forslaget indeholder statsstøtte								
<input type="checkbox"/>	Forslaget indeholder ikke statsstøtte								
<input type="checkbox"/>	Forslaget omfattes af en af Kommissionens gruppefritagelser								
<input type="checkbox"/>	Forslaget skal anmeldes til og godkendes af Kommissionen inden ikrafttrædelse								

### 8.3 Hvad gør man i praksis?

Det er vigtigt først at gøre sig klart, hvilken *type sag* man har med at gøre, og om kriterierne for statsstøtte er opfyldt, jf. del 1, kapitel 2. Dernæst skal det vurderes, om forslaget er foreneligt og vil kunne godkendes i medfør af bestemmelserne i EUF-Traktatens artikel 107, stk. 2 og 3, og de bestemmelser, der følger deraf jf. del 1, kapitel 3-5. Der kan være tvivl om hvilke regler, der skal opfyldes, fordi forslaget kan høre ind under flere områder, ligesom forslaget kan være designet således, at i hvert fald dele af det ikke passer til reglerne.

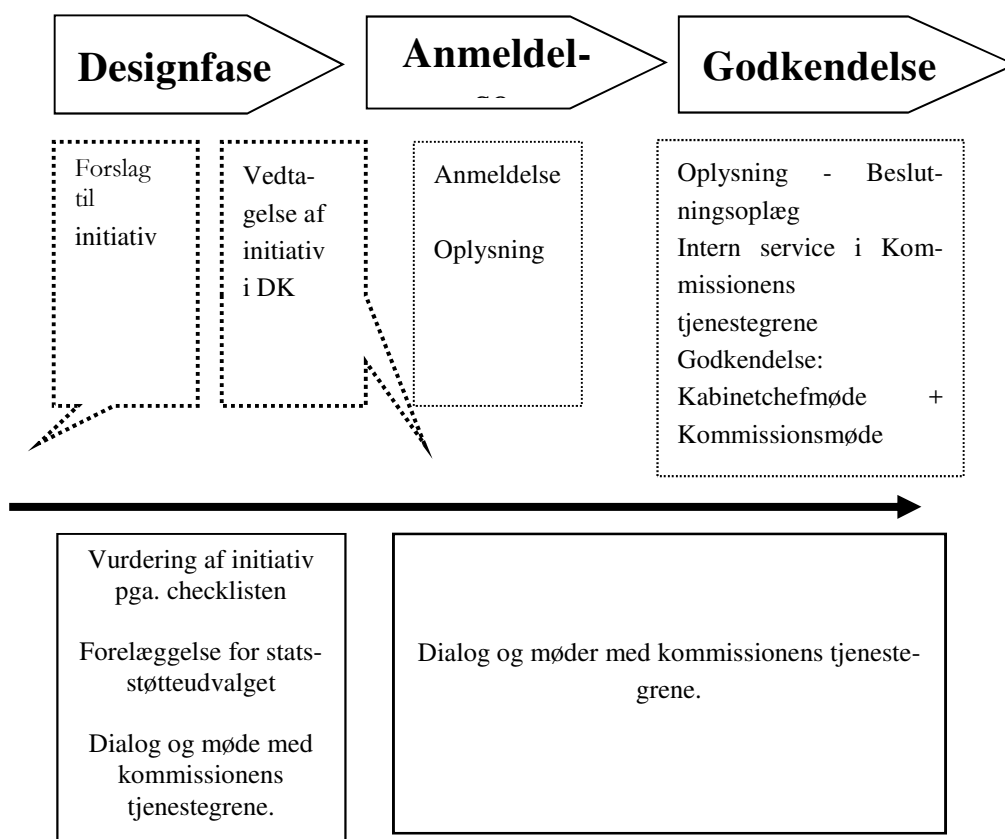
Det anbefales, at de embedsmænd, der har ansvaret for design af et forslag, der kan indebære statsstøtte, så tidligt som overhovedet muligt i designfasen afklarer, hvilke af EU's statsstøtteregler, fortolkninger af retspraksis og procedurer, der bør tages hensyn til, således at forslaget efterfølgende kan tilrettelægges på en sådan måde, at utilsigtede konflikter med EU's statsstøtteregler og procedurer undgås eller håndteres i tide. Checklisten på foregående side anvendes til at gennemgå disse spørgsmål.

Generelt handler det om at være i god kontakt og dialog med de personer i Danmark og EU, der har erfaring med lignende sager og kender retspraksis. Det er nødvendigt at holde sig i kontakt med både Statsstøttesekretariatet og statsstøttemedarbejderne på Danmarks Faste Repræsentati-

on ved EU i Bruxelles. Statsstøttesekretariatet kan foretage en statsstøttereftlig vurdering af forslaget og give anbefalinger om, hvordan forslaget kan tilpasses og håndteres. EU-repræsentationen kan bistå med at opnå kontakt til og stille de relevante spørgsmål om forholdet mellem et dansk forslag og EU's statsstøtteregler til de embedsmænd i Kommissionens tjenestegrene – fx DG Konkurrence – som skal vurdere forslaget og indstille det til beslutning i Kommissærkollegiet.

Hvad man konkret skal gøre fremgår af nedenstående.

*Grafisk oversigt over faserne i statsstøtteprocessen:*



#### 8.4 Uformel kontakt til Kommissionen i designfasen<sup>267</sup>

Statsstøtteudvalgets vurdering kan indeholde en anbefaling om, at der bør rettes kontakt til kommissionens tjenestegrene (DG Konkurrence, DG Agri eller DG Move) for at afklare tvivlsspørgsmål. Dette kan fx være i de tilfælde, hvor der ikke kan gives et klart svar på, om støtten falder inden for statsstøttereglerne, og om støtten vil kunne godkendes.

<sup>267</sup> For en grundigere gennemgang af fremgangsmåden ved uformel kontakt til Kommissionen, se Kodeks for god praksis ved behandling af statsstøttesager EUT C 136 af 16.6.2009, side 13-20.

En sådan kontakt til kommissionens tjenestegrene tages **altid** via statsstøttekoordinatoren på Danmarks Faste Repræsentation ved EU i Bruxelles og efter rådslagning med EU-repræsentationen, der varetager den daglige kontakt til Kommissionen i Bruxelles på statsstøtteområdet. EU-repræsentationen vil sørge for, at der opnås kontakt til den relevante sagsbehandler og kontorchef i Kommissionen. Det er afgørende, at de indledende kontakter finder sted på sagsbehandler/kontorchef-niveau, da det er her, at den konkrete erfaring og kompetence på det relevante sagsområde findes.

Der bør aftales et møde på kontorchef-niveau om sagen. Forud for mødet fremsendes en skrivelse på engelsk om:

- Forslagets konkrete indhold.
- De tvivlsspørgsmål, der er identificeret mht. statsstøttere reglerne.
- Forslagets status i den danske beslutningsproces og forventet timing.

Det er sådan, at jo mere konkret og faktisk forslaget kan beskrives, jo større er chancerne for, at Kommissionens embedsmænd kan give kvalificerede svar på de rejste spørgsmål.

Følgende kan forventes af et afklarende møde med Kommissionens tjenestegrene:

- Udpegning af de elementer i forslaget, der vil kunne være i konflikt med EU's statsstøttere regler og et bud på mulighederne for en godkendelse af forslaget.
- Rådgivning om hvordan uforeneligheden med statsstøttere reglerne vil kunne afværges ved ændring af det danske forslag – på baggrund af viden om andre fortilfælde.
- Oplysning om hvilke forhold Kommissionen og EU-Domstolen har lagt vægt på i lignende sager.
- Tilsagn om afklaring af principielle spørgsmål – fx ved inddragelse af Kommissionens juridiske tjeneste.
- Udpegning af de oplysninger, der bør være tilvejebragt ved en formel dansk notifikation af det pågældende forslag.
- Oplysning om hvor lang tid en notifikationsprocedure vil tage.

Det kan derimod ikke forventes at:

- Kommissionen på baggrund af mødet vil give en formel godkendelse af forslaget i forhold til EU's statsstøttere regler – dette vil kræve formel anmeldelse (notifikation) af forslaget.

Det vil være op til de danske myndigheder at vurdere, om Kommissionens rådgivning skal følges – sammenholdt med danske ønsker til det pågældende forslags design – eller om man vil søge en anden måde at hindre konflikt med EU's statsstøtteregler på.

Såfremt der vælges en anden "løsning" end den af Kommissionen foreslåede, anbefales det at tage fornyet kontakt til Kommissionen om den alternative løsning, inden forslaget formelt notificeres til Kommissionen. Det skal gøres for at sikre, at den alternative løsning ikke rejser nye tvivlsspørgsmål.

### **Eksempler på uformel proaktivitet i designfasen af nyt statsstøttefor-slag**

#### **Højteknologifonden – sag N269/2005**

I denne sag varede det 3½ måned fra anmeldelsestidspunktet til godkendelsen forelå, hvilket uden tvivl skyldtes det gode forarbejde.

Ministeriet for videnskab, teknologi og udvikling mødtes i efteråret 2004 sammen med EU-repræsentationen med embedsmænd fra DG-Konkurrence for at indhente Kommissionens syn på de danske planer om oprettelse af den såkaldte højteknologifond, der var under vedtagelse i Folketinget, og som efterfølgende skulle implementeres på baggrund af beslutninger i den kommende fondsbestyrelse. DG-Konkurrence var forud for mødet blevet tilsendt et kort notat om sagen. Især ønskede man oplysninger om, hvor vidtgående skønsmålinger der ville kunne tillægges fondsbestyrelse og sekretariat i forbindelse med støtte til konkrete forskningsprojekter. Kommissionen redegjorde for tolkningen af de eksisterende rammebestemmelser for statsstøtte til forskning & udvikling og udtrykte, at disse måtte følges uden yderligere diskretion. Kommissionen oplyste i øvrigt, at Kommissionen i 2005 ville fremsætte forslag til nye rammebestemmelser for statsstøtte til forskning & udvikling. Det blev aftalt, at de danske myndigheder ville vende tilbage til Kommissionen, når der var taget skridt til den egentlige fondskonstruktion primo 2005. Sagen blev anmeldt 31. maj 2005. Der blev afholdt møde 28. juni, og fremsendt supplerende oplysninger 19. juli 2005. Kommissionen afgjorde 13. september 2005, at fonden var i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i de gældende rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling.

#### **Ændring af lov om byfornyelse**

Erhvervsministeriet (Erhvervs- og Boligstyrelsen) tog kontakt til Kommissionen i december 2003 for at drøfte eventuelle statsstøtteaspekter ved ændring af lov om byfornyelse. DG-Konkurrence gav udtryk for, at man ikke på grundlag af de forelagte oplysninger fandt, at lovændringen indebar statsstøtte, som de danske myndigheder skulle notificere til Kommissionen.

### Processkridt – afklaring af statsstøttespørgsmål i et nyt dansk initiativ.

- Vurder statsstøtteaspekterne i et kommende forslag til et nyt initiativ tidligst muligt i designfasen, dvs. før et beslutningsoplæg er godkendt af ledelse og minister. Jf. kapitel 2, 3, 4 og 5, og checklisten ovenfor.
- Vurderes et initiativ at indebære statsstøtte, skal det forelægges Statsstøtteudvalget via Statsstøttesekretariatet.
- Tag stilling til om der er tvivlsspørgsmål, der bør forelægges Kommissionens tjenestegrene med henblik på at sikre overensstemmelse med statsstøttereglerne og Kommissionens godkendelse.
- Brug Statsstøttesekretariatet og EU-repræsentationen i Bruxelles til at tage kontakt til Kommissionen i en dansk statsstøttesag.
- Brug EU-repræsentationen til at arrangere et uformelt møde med Kommissionens tjenestegrene og send Kommissionen – via EU repræsentationen - et grundigt notat (på engelsk) inden mødet.
- Vær åben om tvivlsspørgsmål – målet er at indhente Kommissionens rådgivning!
- Tag stilling til opfølgning på Kommissionens rådgivning sammen med relevante rådgivere i DK – fx om der skal ske en tilpasning af initiativet.
- Forslag til tilpasninger bør forelægges Kommissionen, inden forslaget formaliseres.
- Husk at et godt og grundigt forarbejde kræver langt færre ressourcer end efterfølgende ”damage control”.

### 8.5 Uformel kontakt til Kommissionen om vedtagne DK-ordninger

Det vil fremover – som følge af koordinationsproceduren på statsstøtteområdet – høre til den absolutte undtagelse, at et initiativ færdigforhandles og vedtages, uden at der på forhånd er taget stilling til initiativets forenelighed med statsstøttereglerne.

Når et initiativ er vedtaget i Danmark, er det vanskeligt at ændre. Det er derfor afgørende, at nye initiativer ikke først vurderes og anmeldes til Kommissionen, når de er endeligt vedtaget i Danmark, idet det så kan være vanskeligt at foretage de ændringer, der kan blive nødvendige for at opnå Kommissionens godkendelse.

I den undtagelsessituation, hvor et forslag færdigdesignes og beslutes, uden at tvivlsspørgsmål er afklaret, må det anbefales, at den danske beslutning drøftes med Kommissionens tjenestegrene, inden der sker formel notifikation.

Den uformelle kontakt kan nemlig føre til, at nogle tvivlsspørgsmål afklares, og at der skabes klarhed over hvilke oplysninger, der bør være tilvejebragt i notifikationsskrivelsen. Kontakten til Kommissionen bør ske efter samme procedure som ved nye forslag (ovenfor). Kommissionen kan give udtryk for, om der er tale om elementer, der vil kræve en mere principiel afklaring. Det kan også være, at Kommissionen vil anbefale, at et element helt re-designes, da en godkendelse i henhold til statsstøttereglerne ellers vil være meget vanskelig.

Under alle omstændigheder vil et sådan møde give de danske beslutningstagere et grundlag for at træffe beslutning om, hvordan forslaget skal notificeres.

Der vil være 3 muligheder:

- At opretholde anmeldelsen som oprindeligt planlagt.
- At ændre dele af forslaget.
- At foretage et grundlæggende re-design.

De to sidste muligheder kan selvfølgelig kun anvendes under inddragelse af de relevante danske beslutningsniveauer.

Der kan derudover søges rådgivning på højere niveau i Kommissionens tjenestegrene – dvs. på direktør eller generaldirektørniveau – ved EU-ambassadørens involvering. Det skal dog ikke forventes, at sagerne løses alene ved at blive drøftet på højere niveau, men erfaringen er, at nogle spørgsmål ofte kan afklares, og der kan opnås konfirmation af allerede forberedte tekniske løsninger.

Det kan ikke anbefales at bruge argumenter om, at der allerede er truffet en retslig bindende beslutning i Danmark og påpegning af, at forslagets politiske vigtighed vanskeliggør ændringer. Det er erfaringen, at sådanne argumenter alene kan bruges til at skabe momentum og forståelse for sagens vigtighed men sjældent fører til større forståelse eller løsninger, hvis det tekniske og juridiske grundlag for en løsning ikke er etableret.

### **Eksempler på uformel kontakt til Kommissionen angående vedtaget dansk statsstøtteforslag**

#### **Sagen om bladdistribution – N 631/2003**

Sagen blev drøftet med DG-konkurrence i november 2003 og anmeldt 5. december 2003. Der er tale om en tilskudsordning til distribution af ikke-kommercielle foreningsblade efter ansøgning. Kommissionen fandt, at ordningen var selektiv, da tilskud blev tildelt efter ansøgning, og da ordningen havde et budgetloft. Da kun foreningsblade i Danmark var omfattet, fandt Kommissionen ikke, at samhandelspåvirkningen af ordningen var stor. DG-Konkurrence tog på baggrund af anmeldelsen kontakt til

EU-repræsentationen og anbefalede, at de danske myndigheder holdt sig under de minimis-tærsklen (100.000 EUR pr. virksomhed over 3 år). De danske myndigheder afslog at anvende denne tærskel og fastholdt notifikationen.

Kommissionen traf en formel og principiel beslutning om at godkende ordningen 16. juni 2004 - dvs. ca. 6 måneder efter sagen var anmeldt. I afgørelsen blev der lagt vægt på den helt ubetydelige samhandelspåvirkning. Det gode forarbejde og den tætte dialog med Kommissionen var afgørende for notifikationens positive udfald.

### **Kontakt til Kommissionen om vedtaget dansk statsstøtteforslag**

- Forslaget drøftes med Statsstøttesekretariatet og Kommissionens tjenestegrene, før der sker formel notifikation.
- Bed EU-repræsentationen om at aftale et møde med Kommissionens tjenestegrene.
- Inden mødet fremsendes – via EU-repræsentationen - et notat på engelsk med bilag (fx lovtekst, budgetramme, tilskudskriterier, forventede tilskudsmodtagere, støtteintensitet etc.)
- Der søges mod en åben afklaring af alle tvivlsspørgsmål, og Kommissionens tjenestegrenes vurdering af mulige løsninger indhentes så konkret og præcist som muligt.
- Kan Kommissionen ikke besvare alle spørgsmål ved mødet, aftales det, at Kommissionen vender tilbage efter intern drøftelse fx med juridisk tjeneste.
- Det er nødvendigt at have de relevante danske eksperter med til mødet, således at alle relevante aspekter kan afklares.
- Hold et formøde med EU-repræsentationen inden mødet med Kommissionen med henblik på at aftale mødestrategi, dagsorden og rollefordeling.
- Sørg for at opnå en forståelse med Kommissionen om næste skridt – fx DK opfølgning, eventuelt nyt møde, og formel notifikation.

### **8.6 Kontakt til Kommissionen efter anmeldelse af et nyt initiativ**

Når et dansk forslag, der kan indebære statsstøtte, er anmeldt (notificeret) til Kommissionen, vil sagen være underlagt de særlige procedureregler og tidsrammer, der fremgår af kapitel 7.

Kommissionen har pligt til hurtigst muligt at søge et beslutningsgrundlag tilvejebragt, og medlemsstaterne har pligt til at stille alle oplysninger til rådighed for Kommissionen, så en beslutning kan træffes. Er de relevante oplysninger tilvejebragt, har Kommissionen pligt til at træffe en afgørelse senest 2 måneder efter, at disse oplysninger er modtaget i Kommissio-

nen.<sup>268</sup> Sagsbehandlingen for en statsstøtteanmeldelse varer i gennemsnit 6 måneder fra anmeldelse til godkendelse.

Kan Kommissionen derimod ikke inden for en rimelig tidsramme få adgang til de relevante oplysninger, eller rejser sagen principielle spørgsmål, har Kommissionen pligt til at åbne den formelle undersøgelsesprocedure.<sup>269</sup> Denne undersøgelsesprocedure kan medføre, at der kan gå op til 18 måneder yderligere, før Kommissionen træffer afgørelse.

For ikke anmeldt statsstøtte gælder der ingen tidsbegrænsninger for, hvor hurtigt Kommissionen skal søge sagen oplyst og fremme den til beslutning.

Medlemsstaternes myndigheder har stærke incitamenter til at medvirke til, at de statsstøttesager, der undersøges af Kommissionen – hvad enten det er anmeldt støtte eller uanmeldt støtte – hurtigst muligt oplyses, og at et grundlag for en positiv beslutning af Kommissionen etableres.

Det er derfor vigtigt, at de embedsmænd, der har ansvaret for at anmelde statsstøtte – i samarbejde med EU-repræsentationen – holder tæt kontakt med den relevante sagsbehandler og kontorchef i Kommissionens tjenestegrene. Dette skal bidrage til, at der hurtigst muligt kan svares på de spørgsmål, der måtte være i forbindelse med sagens oplysning. Det er vigtigt, at man ikke blot afventer Kommissionens skriftlige spørgsmål til sagen men proaktivt søger at finde frem til, hvilke overvejelser Kommissionen gør sig og de spørgsmål, der kan forventes, således at svar hurtigst muligt kan gives.

En mulighed er, at svarene på spørgsmålene drøftes ved et møde med Kommissionens tjenestegrene, inden de formelt afsendes for at sikre, at den formelle besvarelse afdækker og giver svar på alle Kommissionens spørgsmål. Et sådan møde bør holdes på kontorchefniveau i Kommissionen. Det kan i visse tilfælde være nødvendigt, at Kommissionen internt drøfter sagen med Kommissionens juridiske tjeneste for at afdække mulige løsningsmuligheder, eller der kan være behov for, at den juridiske tjeneste deltager i mødet.

Der kan yderligere blive behov for, at vanskelige tvivlsspørgsmål yderligere afklares og svarene bekræftes ved møde på ambassadør- hhv. direktør- og generaldirektørniveau, men det er vigtigt, at sagsbehandler- og kontorchefniveauet ikke "springes over", da det er på kontorchefniveau, der skal udarbejdes indstilling i sagen. Der er ikke erfaring med, at sager

<sup>268</sup> Se nærmere herom i afsnit 6.

<sup>269</sup> EUF-Traktaten artikel 108, stk. 2.



pludselig – som med et trylleslag – løses ”politisk” ved at blive løftet op på et højere beslutningsniveau, hvis løsningen ikke teknisk og juridisk er forberedt.

Det er ofte sådan, at når de afklarende møder er afholdt med Kommissionens tjenestegrene, aftales det, at medlemsstaten tilpasser det pågældende forslag og sender Kommissionen et brev, der bekræfter tilpasningen, hvorefter Kommissionen senest 2 måneder efter kan træffe en positiv beslutning. Indstiller medlemsstaten sig ikke på dette, eller trækkes anmeldelsen ikke tilbage, har Kommissionen ingen anden mulighed end at åbne den formelle procedure.

#### **Eksempler på kontakt til Kommissionen i EU-godkendelsesfasen af anmeldt statsstøtteforslag**

##### **Beskæftigelsespakken – flere i arbejde N 172/2003**

Beskæftigelsespakken – der indeholdt uddannelse af ledige, genoptræning og beskæftigelse med løntilskud - blev anmeldt 1. april 2003. 13. august 2003 blev ordningen genanmeldt, idet man fandt, at alene beskæftigelse med løntilskud krævede egentlig anmeldelse, idet pakkens andre elementer umiddelbart var forenelige med gruppefritagelsesforordningerne for uddannelsesstøtte og beskæftigelsesstøtte. Dette blev afklaret ved en række møder i løbet af sommeren 2003 med deltagelse af medarbejdere fra beskæftigelsesministeriet og EU-repræsentationen.

I løbet af efteråret 2003 og foråret 2004 blev der afholdt en række møder på kontorchef- og direktørniveau med henblik på at afklare, på hvilken måde løntilskudsordningen kunne bringes i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler. Særligt ét punkt var vanskeligt. Det var aftalt i lovteksten og med de involverede parter, at løntilskud skulle ydes til 6 måneders beskæftigelse, hvorimod gruppefritagelsesforordningen for beskæftigelsesstøtte artikel 5 krævede, at beskæftigelse med løntilskud krævede minimum 12 måneders beskæftigelse (for at sikre oparbejdelse af arbejdsmarkedskompetencer). Kommissionens tjenestegrene undersøgte internt, om dette krav kunne fraviges, og en lang række modeller blev udarbejdet og kommunikeret til Kommissionen.

I marts måned 2004 blev det ved et møde gjort klart, at 12 måneders kravet ikke kunne fraviges. De danske myndigheder besluttede herefter i maj måned at ændre ordningen på dette punkt. Det blev aftalt med forligspartierne og arbejdsmarkedets parter og kommunikeret til Kommissionen i maj 2004. Kommissionen traf herefter en positiv beslutning og godkendte hele beskæftigelsespakken i juli 2004 – ca. 1 år og 3 måneder efter ordningen oprindeligt var anmeldt og relativt lang tid efter, at ordningen var forventet sat i kraft.

Et problem var antageligt, at man fra dansk side ikke i tilstrækkeligt grad i designfasen havde gjort sig klart, at gruppefritagelsens krav om mini-

mum 12 måneders ansættelse med løntilskud var absolut.

### **Kontakt til Kommissionen vedr. anmeldt dansk statsstøtteforslag**

- En formel notifikationssag i Kommissionen følger fastlagte procedureregler og tidsrammer jf. procedureforordningen nr. 659/99 suppleret af ændringsforordningen hertil nr. 734/2013<sup>270</sup>. Disse kan ikke fraviges.
- Det er vigtigt, at man fra dansk side hurtigt og effektivt medvirker til at søge alle tvivlsspørgsmålet afklaret, således at anmeldelsesprocessen og godkendelsen ikke forsinkes.
- Tvivlsspørgsmål kan forlægges Statsstøtteudvalget via Statsstøttesekretariatet.
- Al kommunikation med Kommissionen sker via EU-repræsentationen i Bruxelles eller efter aftale med Repræsentationen. EU-repræsentationen deltager i alle møder med Kommissionen.
- Ethvert møde og fremsendelse af nye oplysninger i en sag vil betyde, at Kommissionen kan udsætte afgørelsen i sagen i yderligere 2 måneder fra den dato, hvor Kommissionen har modtaget nye oplysninger, hvis den finder, at sagen først på dette tidspunkt er fuldt oplyst. Finder Kommissionen ikke, at sagen er fuldt oplyst, gælder der ingen tidsgrænse.
- Åbner Kommissionen formel undersøgelsesprocedure jf. artikel 108, stk. 2 kan det vare op til 18 måneder, før der foreligger en afgørelse, der enten kan være positiv, negativ eller betinget positiv.
- Fra dansk side bør der udøves store bestræbelser for at bidrage til, at alle oplysninger af betydning for en kommissionsbeslutning tilvejebringes og kommunikerer effektivt til Kommissionen for at fremme en rettidig positiv beslutning.

<sup>270</sup> Rådets forordning (EU) Nr. 734/2013 af 22. juli 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93

## 8.7 Kontakt til Kommissionen om en sag om ulovlig statsstøtte

### Klagemuligheder og håndtering af klager

Ulovlig statsstøtte er statsstøtte, der udbetales, uden at støtten på forhånd er anmeldt til og godkendt af Kommissionen. Sager om ulovlig statsstøtte opstår som regel på baggrund af en klage fra en tredjepart. Kun parter med saglig interesse i en konkret sag kan efter procedureforordningens art. 20 indgive en klage via Kommissionens dertil indrettede elektroniske formular, dvs. typisk en konkurrent, både virksomheder og fysiske personer, eller en medlemsstat.<sup>271</sup> Ved indgivelsen af klagen er der samtidig krav om at godtgøre tilstedeværelsen af den saglige interesse i sagen. Procedureforordningens art. 1(h) definerer en saglig part som "enhver medlemsstat og enhver person eller enhver virksomhed eller sammenslutning af flere virksomheder, hvis interesser kan være påvirket af den tildelte støtte, herunder navnlig støttemodtageren, konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer." Kommissionen kan dog også ex-officio, dvs. af egen drift, undersøge en sag om ulovlig statsstøtte.

Sager om ulovlig statsstøtte betegnes i Kommissionen tjenestegrene som NN-sager (non-notified). En ikke anmeldt statsstøttesag indledes med, at Kommissionen skriver til medlemsstaten. I brevet redegør Kommissionen for, hvorfor sagen tages op og stiller en række spørgsmål til sagen.

Kommissionens sagsbehandling af klager følger generelt samme procedure som ved behandling af anmeldelser af ny statsstøtte. Der er dog den afgørende forskel, at der ikke er nogen tidsfrist for Kommissionens behandling af sager om ikke-anmeldt statsstøtte.

Det er derfor mindst lige så vigtigt, som understreget tidligere i afsnit 7.6 med hensyn til de anmeldte statsstøttesager, at de embedsmænd, der har ansvaret for sager om ikke anmeldt statsstøtte – i samarbejde med EU-repræsentationen – holder tæt kontakt med den relevante sagsbehandler og kontorchef i Kommissionens tjenestegrene. Dette skal bidrage til, at der hurtigst muligt kan svares på de spørgsmål, der måtte være i forbindelse med sagens oplysning. Det er vigtigt, at man ikke blot afventer Kommissionens skriftlige spørgsmål til sagen, men proaktivt søger at finde frem til, hvilke overvejelser Kommissionen gør sig og de spørgsmål, der kan forventes, således at svar hurtigst muligt kan gives, og sagen kan bringes til en hurtig og effektiv resolution.

---

<sup>271</sup> Der er med ændringsforordningen nr. 734/2013 til procedureforordningen indført krav om, at alle klager skal ske via en elektronisk formular, som ligger på [Kommissionens hjemmeside her](#).

Dette understreges yderligere af, at Kommission kan udstede en anmodning om, at den ulovlige statsstøtte skal suspenderes, indtil Kommissionen har truffet en endelig afgørelse. Kommissionen kan yderligere træffe en beslutning om, at medlemsstaten skal søge støtten tilbageført, før Kommissionen har truffet en beslutning.

Kommissionen kan udover ex officio sager også starte en undersøgelse af en specifik erhvervssektor eller brugen af et støtteinstrument i forskellige medlemsstater og i den forbindelse udbede sig de nødvendige oplysninger hertil fra medlemsstater og/eller virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder. Undersøgelsen offentliggøres i den forbindelse en rapport med resultaterne.<sup>272</sup>

De anbefalinger, der ovenfor er givet vedrørende myndighedernes samarbejde med Kommissionen i anmeldelsessager, bør følges i tilfælde af, at der opstår sager om ikke-anmeldt statsstøtte.

Kommissionens afgørelser kan indbringes for EU-Domstolen jf. TEUF art. 263, det er dog spørgsmål om interesse og om vedkommende faktisk er berørt. Hertil kommer der en frist for indgivelse af klage på 2 måneder efter meddelelsen af afgørelse eller kendskab hertil er givet til klageren.

Endelig er der også mulighed for at indbringe en klage for de nationale domstole. Forpligtelsen for medlemsstaterne til at anmelde påtænkt statsstøtte til Kommissionen (standstill-forpligtelse), har direkte virkning, hvilket betyder, at parter, der berøres af statsstøtte i strid med standstill-klausulen (dvs. ulovlig støtte) kan indbringe direkte søgsmål for nationale domstole. Således kan altså fysiske eller juridiske personer, hvis interesser er blevet negativt påvirket af den påståede ulovlige støtte forfølge sagen ved de nationale domstole, som skal vurdere sagen, uanset at der verserer en parallel procedure for Kommissionen. Søgsmål ved nationale domstole kan være en væsentlig klagemulighed, der kan give øjeblikkelig økonomisk lindring til klageren, som er påvirket af den ulovlige statsstøtte. Eksempelvis kan det nævnes, at retsmidlerne ved de nationale domstole kan omfatte; at forhindre udbetaling af ulovlig støtte; tilbagebetaling af ulovlig støtte (uanset forenelighed) opkrævning af ulovlighedsrenter; erstatning for konkurrenter og andre tredjeparter; og foreløbige forholdsregler mod ulovlig støtte. De nationale domstole kan imidlertid ikke træffe afgørelse om støtten er forenelig henholdsvis uforenelig, denne kompetence tilkommer alene Kommissionen.

---

<sup>272</sup> Se de nærmere krav i ændringsforordningen nr. 734/2013 til procedureforordningen

Et eksempel på en statsstøttesag ved de danske domstole er sagen, der blev anlagt af to fjernvarmeselskaber mod Sønderborg kommune, med påstand om, at kommunen uberettiget havde indført betaling af provision af lånegarantier til fjernvarmeselskaberne, der eller tidligere havde været stillet til rådighed vederlagsfrit. De to fjernvarmeselskaber fik medhold i den påstand ved Retten i Sønderborg i 2014. Sønderborg Kommune indbragte derefter sagen for landsretten, som i 2015 fandt, at Sønderborg Kommunes vederlagsfrie garantier var ugyldige, fordi de udgjorde ulovlig statsstøtte. På den baggrund konkluderede landsretten, at Sønderborg Kommune var berettiget til senere at beslutte, at der skulle opkræves provision for garantistillelserne

**Del 3**  
**Formel anmeldelse og godkendelse af støtteordninger til Kommissionen**

## Kapitel 9: Godkendelse af støtteordninger

Alle offentlige myndigheder, der planlægger at yde statsstøtte, skal som udgangspunkt anmelde støtteforanstaltningen til Kommissionen. Kravet om anmeldelse følger af EUF-Traktatens artikel 108, stk. 3, som har direkte virkning.

Når Kommissionen modtager en anmeldelse af en støtteforanstaltning, skal den vurdere, om foranstaltningen er omfattet af statsstøttebegrebet i artikel 107, stk. 1. Kommissionen skal ved denne vurdering følge den i artikel 108 fastsatte procedure. Det følger af proceduren, at medlemsstaterne er forpligtede til at vente med at sætte en anmeldt ordning i gang, indtil Kommissionen har truffet beslutning om foranstaltningen - den såkaldte *stand still forpligtelse*.

Artikel 108 indeholder kun enkelte procedureregler. Den nærmere procedure er udviklet gennem Kommissionens og EU-Domstolens praksis og afgørelser i konkrete sager. Denne praksis blev i 1999 samlet (*kodificeret*) i *Procedureforordningen*<sup>273</sup> og i juli 2013 suppleret af en ændringsforordning hertil<sup>274</sup>. Forordningen blev indført med det primære formål at skabe større gennemsigtighed og overskuelighed i statsstøtteproceduren. Procedureforordningen blev den 21. april 2004 suppleret af *implementeringsforordningen*<sup>275</sup>, som fastsætter de nærmere bestemmelser om form, indhold og andre enkeltheder i forbindelse med anmeldelser og årlige rapporter. Desuden fastsætter forordningen metoder for beregning af frister i statsstøtteprocedurer og for beregning af rentesatsen i forbindelse med tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte.

I 2005 blev der indført et elektronisk anmeldelsessystem – State Aid Notification Interactive – SANI. Alle anmeldelser af statsstøtte til Kommissionen skal fremover ske via dette system, og al yderligere kommunikation skal ske elektronisk.

### 9.1 Artikel 108

Artikel 108 fastlægger de overordnede procedureregler. De mere specifikke regler er fastlagt i procedureforordningen og implementeringsforordningen. I artikel 108 skelnes der overordnet mellem eksisterende støtte og ny støtte jf. artikel 108, stk. 1 og 2. I artikel 108, stk. 2 bestemmes, at

<sup>273</sup> Rådsforordning 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-Traktatens artikel 93, EFT 1999 L 83/1.

<sup>274</sup> Rådets forordning (EU) Nr. 734/2013 af 22. juli 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93

<sup>275</sup> Kommissionsforordning 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-Traktatens artikel 93, EUT 2004 L140/1.

Kommissionen skal træffe beslutning om ophævelse eller ændring af støtte, som er fundet uforenelig med det indre marked, eller som misbruges.

### 9.1.1 Eksisterende støtte

Det følger af artikel 108, stk. 1, at Kommissionen har beføjelse til at foretage en løbende undersøgelse af eksisterende støtteordninger sammen med medlemsstaterne.

Eksisterende støtteordninger er defineret i procedureforordningens artikel I(b) som:

- Støtte, der eksisterede inden EF-Traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat.
- Støtte, der er godkendt af Kommissionen.
- Støtte, der anses for godkendt af Kommissionen, fordi denne ikke har truffet negativ beslutning.
- Støtte, der anses for eksisterende støtte, fordi den tiårige forældelsesfrist er udløbet.
- Støtte, der ikke blev anset for at være støtte ved iværksættelsen, men som på grund af udviklingen på det indre marked nu må anses for støtte.

Det er Kommissionen, der skal tage initiativ til at gribe ind overfor en eksisterende støtteordning.<sup>276</sup>

### 9.1.2 Ny støtte

Artikel 108, stk. 3 regulerer påtænkte og nye støtteordninger. Det følger heraf, at Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførsel eller ændring i en eksisterende støtteordning, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Ny støtte er *enhver støtteordning, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte*.<sup>277</sup>

Artikel 4 i implementeringsforordningen fastsætter, hvilke generelle ændringer i en eksisterende støtteforanstaltning, der kvalificerer foranstaltningen til at skulle betragtes som ny støtte, se nærmere herom i afsnit 6.3.

## 9.2 Procedureforordningen

Procedureforordningen trådte i kraft den 16. april 1999 og var den første forordning, der regulerede og kodificerede den praksis, som EU-Domstolen og Kommissionen havde udviklet på statsstøtteområdet. For-

<sup>276</sup> Sag C-44/93, *Namur-Les assurances du crédit*, Saml. 1994 s. I-3829.

<sup>277</sup> Sondringen mellem ny og eksisterende støtte er beskrevet af Niels Fenger i UfR 2010 B, s. 93.



ordningen blev i forbindelse med Kommissionens statsstøttereform suppleret af en ændringsforordning hertil i juli 2013<sup>278</sup>.

Forordningen indeholder flere vigtige principper, som medlemsstaterne er forpligtet til at følge ved anmeldelse og iværksættelse af støtteforanstaltninger. Princippet om medlemsstaternes pligt til at anmelde ny støtte og deres samtidige pligt til ikke at gennemføre støtten, førend Kommissionen har truffet endelig beslutning, udgør fundamentet i procedureforordningen.<sup>279</sup>

Den procedure, som Kommissionen skal følge efter en medlemsstats anmeldelse af en støtteforanstaltning, er opdelt i en foreløbig og en formel procedure. Procedureforordningen indeholder regler for både medlemsstaterne og Kommissionen samt forskellige regler vedrørende anmeldt støtte, ulovlig støtte, misbrug af støtte og eksisterende støtte. Derudover findes der i forordningen også regler om de interesserede parters rettigheder, overvågning og fælles bestemmelser. Til hver af forordningens kategorier er der knyttet en selvstændig procedure. Disse selvstændige procedurer overlapper dog hinanden via krydshenvisninger.

### 9.2.1 Anmeldt støtte

Det følger af EUF-Traktatens artikel 108 og procedureforordningens artikel 2, at medmindre andet er fastsat i forordninger udstedt i henhold til EUF-Traktatens artikel 109 eller andre relevante bestemmelser, så skal alle planer om at yde ny statsstøtte anmeldes i tilstrækkelig god tid til Kommissionen. Kravet om tilstrækkelig god tid er ikke et hensyn til Kommissionen men snarere et hensyn til medlemsstaterne. Det følger nemlig af proceduren vedrørende anmeldt støtte, at denne normalt løber i en periode over 2 til 18 måneder, og medlemsstaterne skal være klar over, at støtte ikke kan gennemføres, før Kommissionen har truffet endelig beslutning.

Medlemsstaterne skal give Kommissionen en fuldstændig anmeldelse. En fuldstændig anmeldelse skal indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige, for at Kommissionen kan træffe en beslutning. Er en støtteforanstaltning anmeldt til Kommissionen, skal Kommissionen inden for to måneder tage stilling til foranstaltningen, hvilket kaldes den foreløbige procedure.

---

<sup>278</sup> Rådets forordning (EU) Nr. 734/2013 af 22. juli 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93

<sup>279</sup> TEUF Artikel 108, stk. 3.

### 9.2.2 Stand still forpligtelsen

Et af de vigtigste principper, der gælder for medlemsstaterne, er princippet om og forpligtelsen til ikke at iværksætte anmeldte støtteforanstaltninger, før Kommissionen har truffet beslutning om støtteforanstaltningens forenelighed med det indre marked. Stand still forpligtelsen er et overordnet princip, der gælder for både den foreløbige og den formelle procedure.<sup>280</sup> Forpligtelsen følger direkte af EUF-Traktaten, og blev gentaget og indarbejdet i procedureforordningen i dennes artikel 3. Medlemsstaterne skal i henhold til denne forpligtelse vente med at gennemføre en anmeldt foranstaltning, indtil Kommissionen har vedtaget eller må anses for at have vedtaget en beslutning, hvori den godkender foranstaltningen.

Når en støtteforanstaltning er anmeldt til Kommissionen, er medlemsstaterne således forpligtede til at vente med at iværksætte støtteforanstaltningen, indtil Kommissionen har truffet endelig beslutning, eller indtil udløbet af Kommissionens svarfrist på 2 måneder, forudsat at medlemsstaten ikke har hørt noget fra Kommissionen. Kommissionens manglende tilbage melding inden for de to måneder, betyder normalt, at Kommissionen ikke har nogle indvendinger mod ordningen. Medlemsstaten kan herefter meddele Kommissionen, at man iværksætter støtteforanstaltningen. Kommissionen kan, efter at medlemsstaten har meddelt, at foranstaltningen iværksættes, meddele medlemsstaten, at den ønsker yderligere 15 dage til at behandle anmeldelsen. I så fald skal medlemsstaten vente med at iværksætte foranstaltningen.

Gennemføres støtten i strid med stand still forpligtelsen, bliver støtten betragtet som uanmeldt støtte og dermed ulovlig. Forpligtelsen til ikke at gennemføre påtænkte foranstaltninger, inden Kommissionen har afsagt sin beslutning, har direkte virkning. Det betyder, at private ved de nationale domstole kan anlægge sag om tilbagebetaling af støtte, der er sat i værk, uden at Kommissionen har truffet beslutning om støtteforanstaltningens forenelighed med det indre marked. De nationale domstole kan i sådanne tilfælde være forpligtet til at standse udbetalingen af støtte og kræve den tilbagebetalt.

### Samarbejde med nationale domstole

Med henblik på anvendelsen af artikel 107, stk. 1, og artikel 108 i TEUF kan medlemsstaternes domstole anmode Kommissionen om oplysninger, som den har til sin rådighed, eller om en udtalelse om spørgsmål vedrørende statsstøttere glernes anvendelse. Kommissionen kan herudover på eget initiativ fremsætte skriftlige bemærkninger og hvis der foreligger tilladelse fra domstolen også mundtlige bemærkninger til medlemsstaternes domstole.

<sup>280</sup> EUF-Traktatens artikel 108, stk. 3 sidste pkt. og Procedureforordningen

I den forbindelse kan Kommissionen anmode medlemsstatens domstol om at tilsende de dokumenter, som domstolen har til sin rådighed, og som er nødvendige med henblik på Kommissionens vurdering af spørgsmålet.

### **9.2.3 Den foreløbige procedure**

Ved den foreløbige procedure undersøger Kommissionen inden for to måneder, om den påtænkte støtteforanstaltning er omfattet af statsstøttebegrebet i artikel 107, stk. 1. Dette betyder imidlertid ikke, at man kan forvente at få godkendt en foranstaltning på to måneder. Finder Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning er omfattet af statsstøttebegrebet, og at denne bør underkastes en formel undersøgelse, kan Kommissionen bruge op til 18 måneder yderligere på at træffe en begrundet beslutning, jf. nærmere nedenfor om den formelle undersøgelsesprocedure.

Er anmeldelsen ikke tilstrækkelig oplyst til, at Kommissionen kan træffe beslutning, stiller Kommissionen den pågældende medlemsstat uddybende spørgsmål. Kommissionens frist på to måneder til at svare en medlemsstat i den foreløbige procedure løber først fra det tidspunkt, hvor Kommissionen har modtaget tilstrækkeligt med oplysninger til, at den er i stand til at træffe beslutning om støtteforanstaltningen. Det er i denne forbindelse Kommissionen, der vurderer, hvornår den har tilstrækkeligt med oplysninger.

Kommissionen kan beslutte, at foranstaltningen udgør statsstøtte. I så fald kan Kommissionen vælge enten at godkende foranstaltningen på baggrund af undtagelsesbestemmelserne i EUF-Traktaten eller beslutte, at den indleder den formelle undersøgelse af støtteforanstaltningen. Finder Kommissionen, at støtteforanstaltningen er forenelig med det indre marked, træffer den beslutning herom og meddeler medlemsstaten dette. Medlemsstaten kan herefter iværksætte foranstaltningen.

Kommissionen kan ikke under den foreløbige procedure erklære støtteforanstaltningen uforenelig med det indre marked. En sådan beslutning kræver, at Kommissionen følger den formelle undersøgelsesprocedure og træffer en begrundet beslutning.

Har Kommissionen ikke meldt tilbage til medlemsstaten inden for to måneder, kan medlemsstaten henvende sig til Kommissionen og meddele, at man agter at iværksætte støtteforanstaltningen. Kommissionen skal i så fald svare medlemsstaten inden 15 dage og dermed afslutte den foreløbige procedure. Hører medlemsstaten ikke fra Kommissionen inden udløbet af de 15 dage, der løber fra Kommissionens modtagelse af meddelelsen, kan medlemsstaten betragte støtten som godkendt og iværksætte den.

### 9.2.4 Den formelle undersøgelsesprocedure

Den formelle undersøgelsesprocedure medfører, at Kommissionen indleder en dybdegående undersøgelse af foranstaltningen. Ved denne undersøgelse har alle interesserede parter, dvs. alle juridiske personer, hvis interesser vil blive berørt af den planlagte støtte, mulighed for at fremsætte bemærkninger til Kommissionen på grundlag af offentliggørelse af sagen i EUT. De interesserede parter er imidlertid ikke at betragte som egentlige parter i proceduren, idet de ikke har lejlighed til at se andre parters fremsatte bemærkninger. Kun Kommissionen og den støttestøttende medlemsstat har fuld adgang til at se og kommentere alle de i sagen fremsatte bemærkninger.<sup>281</sup> Proceduren kan således siges at være bilateral mellem Kommissionen og medlemsstaten. Denne bilaterale procedure er endvidere kontradiktorisk, eftersom medlemsstaten skal gives ret til at kommentere alle forhold, som Kommissionen vil lægge til grund for dens beslutning. Såfremt medlemsstaten ikke har fået mulighed for at kommentere på Kommissionens materiale, er Kommissionen afskåret fra at anvende dette som grundlag for sin beslutning.<sup>282 283</sup>

Ved særligt teknisk komplicerede sager, der kræver en grundig vurdering, kan Kommissionen, afkræve en anden medlemsstat, en virksomhed eller en sammenslutning af virksomheder markedsoplysninger, som de er i besiddelse af, som Kommissionen vurderer nødvendige for at oplyse sagen tilstrækkeligt.<sup>284</sup> I den forbindelse kan Kommissionen træffe afgørelse om at pålægge virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder bøder, hvis de forsætligt eller ved grov uagtsomhed afgiver urigtige eller vildledende oplysninger.<sup>285</sup>

Kommissionen skal afslutte den formelle undersøgelsesprocedure ved beslutning, så snart tvivlen om den påtænkte støttestøttende foranstaltningens forenelighed med det indre marked er fjernet. Kommissionen kan ved sin endelige beslutning, som normalt skal træffes inden for 18 måneder, vælge at godkende støtten i sin helhed eller vælge at knytte vilkår til godkendelsen. Kommissionen kan også vælge ikke at godkende den påtænkte foranstaltning. I alle disse tilfælde udgør støtten statsstøtte i henhold til EUF-Traktatens statsstøttebegreb i artikel 107, stk. 1.

<sup>281</sup> Kommissionen har pligt til at anonymisere en interesseret part overfor medlemsstaten, såfremt den interesserede part begærer dette med henvisning til risiko for skade.

<sup>282</sup> Se bl.a. sag C-288/96, *Tyskland mod Kommissionen*, Saml. 2000, I, s. 8237, præmis 100.

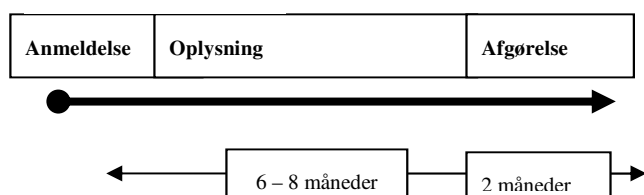
<sup>283</sup> Såfremt Kommissionen vælger at træffe beslutning på grundlag af materiale, der ikke har været forelagt medlemsstaten, kan dette være annulleringsgrund - dog kun hvis proceduren uden den omhandlede mangel ville have medført et andet resultat, jf. sag C-301/87, *Frankrig mod Kommissionen*, Saml. 1990, I, s. 307.

<sup>284</sup> De nærmere vilkår for Kommissionens beføjelse til at indhente oplysninger er fastsat i ændringsforordningen nr. 734/2013 til procedureforordningen i artikel 6.

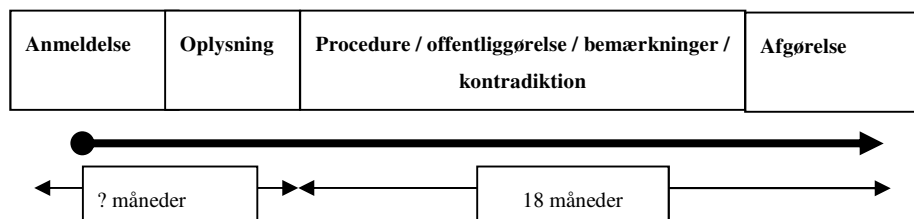
<sup>285</sup> Der gælder forældelsesfrist på typisk 3 år for pålæggelse af bøder i henhold til artikel 6b i procedureforordningen.

Kommissionen kan imidlertid også finde, at den påtænkte foranstaltning ikke er omfattet af statsstøttebegrebet, hvorfor den selvsagt er forenelig med det indre marked. I sådanne tilfælde afsluttes proceduren også ved beslutning.

#### Anmeldelsessag



#### Anmeldelses / proceduresag



### 9.3 Den forenklede procedure

Støtteordninger kan anmeldes efter en forenklet godkendelsesprocedure, hvis de er i overensstemmelse med eksisterende statsstøtteregler eller gældende praksis.

Kommissionen har i sin meddelelse om den forenklede anmeldelsesprocedure<sup>286</sup> anført hvilke typer af statsstøtteordninger, som kan anmeldes efter en simpel procedure. Falder en ny ordning inden for en af disse kategorier, vil Kommissionen ikke foretage en forenelighedsvurdering af pågældende statsstøtteordning, men alene kontrollere, at ordningen rent faktisk er i overensstemmelse med eksisterende regler og/eller praksis.

Formålet med den forenklede procedure er for det første, at Kommissionens sagsbehandlingstider skal blive kortere og for det andet at styrke samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne omkring anmeldelse af statsstøttesager.

Således vil Kommissionen forsøge at vedtage en beslutning senest 20 arbejdsdage fra anmeldelsestidspunktet, forudsat at alle betingelser i meddelelsen om den forenklede procedure er opfyldt.

Hvad angår samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne kommer ønsket om at styrke dette til udtryk ved, at anvendelsen af den forenklede procedure er betinget af, at medlemsstaten inden anmeldelse har haft en uformel dialog med Kommissionen om statsstøtteordningen.

Den uformelle kontakt med Kommissionen har til formål at afklare eventuelle uklarheder omkring ordningen, inden den anmeldes endeligt. Gennem den fælles dialog mellem Kommissionen og medlemsstaten skulle det gerne sikres, at den endelige anmeldelse af ordningen indeholder fuldstændige oplysninger og lægger vægt på de rigtige ting således, at Kommissionen hurtigt vil være i stand til at godkende den.

Det er medlemsstaten, der skal tage initiativ til at starte den uformelle proces med Kommissionen. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaten er klar over, hvorvidt den statsstøtteordning, som ønskes igangsat, overhovedet kan falde ind under den forenklede procedure.

Der er tre typer støtteordninger, som kan anmeldes under den forenklede procedure:

---

<sup>286</sup> Meddelelse fra Kommissionen om en forenklet procedure for behandling af visse former for statsstøtte, EU-Tidende C 136 af 16.6.2009, side 3-12. Link til meddelelsen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:136:0003:0012:DA:PDF>.

1. Støtteordninger, som falder inden for eksisterende rammebestemmelser eller retningslinjer for fx miljøstøtte samt forsknings og udviklingsstøtte, såfremt støtten ikke skal vurderes efter en detaljeret balancetest.<sup>287</sup>
2. Støtteordninger, som er i overensstemmelse med Kommissionens faste beslutningspraksis.<sup>288</sup>
3. Forlængelse eller udvidelse af eksisterende støtteordninger.<sup>289</sup>

Hvis medlemsstaten mener, at en statsstøtteordning kan anmeldes efter den forenkede procedure, skal den uformelle proces igangsættes hurtigst muligt. Rent praktisk gøres dette ved at følge retningslinjerne i meddelelsen om den forenkede procedure.

Første skridt er at sende et udkast, en prænotifikation, til anmeldelseskema via SANI-systemet, som er en statsstøtte-anmeldelsesportal. Al statsstøtte skal anmeldes gennem SANI, jf. afsnit 8.5.<sup>290</sup>

Senest to uger herefter vil Kommissionen tage kontakt til medlemsstaten. Dialogen mellem Kommissionen og medlemsstaten fortsætter, indtil Kommissionen finder, at den kan vurdere, om sagen kan behandles efter den forenkede procedure.

Hvis Kommissionen finder, at støtteordningen kan anmeldes efter den forenkede procedure, skal medlemsstaten anmelde ordningen i den form, som den er blevet enig med Kommissionen om, i et endeligt anmeldelseskema i SANI. Den endelige anmeldelse skal ske senest 2 måneder efter, at Kommissionen har tilkendegivet, at ordningen kan anmeldes efter den forenkede procedure.

Medlemsstaten skal være opmærksom på, at hvis den endelige anmeldelse indeholder ændringer i forhold til, hvad der blev aftalt med Kommissionen under den uformelle proces, skal disse ændringer angives tydeligt i anmeldelsesformularen. Derudover skal medlemsstaten forberede sig på, at det kan være nødvendigt for Kommissionen at bede om yderligere op-

---

<sup>287</sup> Se Håndbogens afsnit 3.3.1, s. 48. I meddelelsens pkt. 5, litra a, nr. i-xi opstiller Kommissionen 11 eksempler på støtte, som kan anmeldes efter den forenkede procedure.

<sup>288</sup> Kommissionen konkretiserer dette ved at opstille ni eksempler, jf. meddelelsens pkt. 5, litra b, nr. i-ix.

<sup>289</sup> Meddelelsen påvirker ikke muligheden for at anvende den forenkede anmeldelsesprocedure i artikel 4 i Kommissionens forordning nr. 794/2004. Kommissionen opfordrer dog til at anvende proceduren i meddelelsen frem for forordningen.

<sup>290</sup> Se Håndbogens afsnit 8.5.

lysninger, hvorfor det ikke er sikkert, at Kommissionen vil være i stand til at godkende ordningen i løbet af 20 dage.

Det er derfor en forudsætning for, at den forenkede anmeldelsesprocedure kan anvendes på en måde, som kommer medlemsstaten bedst til gode, at den uformelle proces med Kommissionen inden selve anmeldelsen føres en åben og ærlig dialog fra medlemsstatens side.

#### **9.4 Implementeringsforordningen**

Den 21. april 2004 trådte implementeringsforordningen<sup>291</sup> i kraft. Forordningen fastsætter de nærmere bestemmelser om form, indhold og andre enkeltheder i forbindelse med anmeldelser og årlige rapporter i henhold til procedureforordningen. Desuden fastsætter forordningen metoder for beregning af frister i statsstøtteprocedurer og for beregning af rentesatsen i forbindelse med tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte.

Implementeringsforordningens vigtigste bestemmelser i forhold til anmeldelse af en støtteforanstaltning er artiklerne 2 til 4. Artikel 2 og 3 gælder for nye støtteforanstaltninger, mens ændringer i eksisterende støtteforanstaltninger reguleres i artikel IV.

Artikel 2 og 3 bestemmer, at medlemsstaterne skal indsende anmeldelser på en særlig anmeldelsesformular, der indgår som web-applikation i det elektroniske anmeldelsessystem. Alle statsstøtteanmeldelser skal foretages elektronisk. Den myndighed, der skal anmelde (notificere) en statsstøttesag, skal oprette en bruger, som logger på web-applikationen og udfylder formularen. Formularen skal herefter ”underskrives”, hvorefter der går besked til den danske EU-repræsentation, der kvalitetschecker applikationen og validerer den. Herefter er anmeldelsen synlig for Kommissionen, der bekræfter anmeldelsen. Den yderligere kommunikation i sagen går via en secure e-mail dvs. et såkaldt PKI-postkasse system, der har adresse på den danske EU-repræsentation, der sender kopi til de relevante myndigheder i DK, bekræftelser, yderligere spørgsmål m.v. Formularen i web-applikationen er omfattende, men sikrer, at medlemsstaterne fremkommer med alle de oplysninger, der er nødvendige for, at Kommissionen kan træffe beslutning om støtteforanstaltningen, og sikrer dermed medlemsstaterne hjælp til en så hurtig godkendelsesprocedure som muligt. Webapplikationen bør derfor udfyldes så korrekt og udtømmende som muligt, da myndigheden derved opnår større chance for at få et hurtigt svar på foreneligheden af foranstaltningen med det indre marked.

---

<sup>291</sup> Kommissionens forordning 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-Traktatens artikel 93 EUT 2004 L140/1.



SANI-systemet er blot en erstatning for almindelig overfladepost og fremsendelse via Udenrigsministeriet, men erstatter ikke forudgående koordination og vurdering af statsstøtteretlige aspekter i forbindelse med nye lovinitiativer – dvs. forelæggelse for statsstøtteudvalg og sparring med Statsstøttesekretariatet.

Implementeringsforordningens artikel IV om eksisterende støtteforanstaltninger bestemmer, at nærmere definerede ændringer i eksisterende støtteordninger ikke kræver, at hele støtteordningen skal genanmeldes. Følgende ændringer kan foretages via en forenklet anmeldelsesprocedure:

- Forøgelse i en godkendt støtteordnings budget på over 20 %.
- Forlængelser af en støtteordning med indtil seks år.
- Stramninger af kriterierne for anvendelse af en godkendt støtteordning eller.
- Reduktioner af støtteintensiteten.
- Reduktioner af de støtteberettigede udgifter.

Det er en betingelse for medlemsstatens anvendelse af den forenkledede anmeldelsesformular, at medlemsstaten har indsendt årlige rapporter om støtteordningen, eller senest samtidig med indsendelsen af den forenkledede anmeldelsesformular indsender rapporter om støtteordningen.

### **9.5 Anmeldelse - SANI**

Anmeldelse skal ske via det af Kommissionen udarbejdede elektroniske notifikationssystem SANI (State Aid Notification Interactive).

Alle ordninger skal anmeldes via SANI. SANI bruges også, når der skal gives resume til Kommissionen af nye ordninger, der iværksættes i henhold til den generelle gruppefritagelsesforordning.

For at kunne anmelde en ordning via SANI-systemet skal sagsbehandleren oprettes som underskriftsberettiget bruger. Det sker ved at kontakte Statsstøttesekretariatet i Erhvervsministeriet med en e-mail indeholdende kontaktoplysninger (e-mail, telefonnummer, navn), stilling og adresse.

Når man er blevet oprettet som bruger, modtager man automatisk en mail med brugernavn og password. Herefter kan man logge på SANI-hjemmesiden og begynde sin anmeldelse.

Kommissionen har udarbejdet en vejledning til brugere af SANI-systemet, som kan findes inde i programmet.

## 9.6 Årlig indberetning – SARI

Når anmeldelse af en statsstøtteordning er foretaget igennem SANI (State Aid Notification Interactive) skal der til Kommissionen årligt indberettes den udbetalte støtte fra den pågældende statsstøtteordning. Dette skal ske via SARI (State Aid Reporting Interactive).

Statsstøtteordninger, som er blevet oprettet i SANI, bliver automatisk tilmeldt i SARI programmet, hvorefter indberetningen kan foretages.

Statsstøttesekretariatet skal kontaktes med henblik på, at oprette en brugeradgang for sagsbehandleren. For at gennemføre oprettelsen må sagsbehandleren oplyse alle relevante data – navn, email og telefonnummer.

Når man er blevet oprettet som bruger, modtager man automatisk en mail med brugernavn og et midlertidigt password, samt et link til SARI's hjemmeside. Herefter kan man logge på og begynde sin indberetning. Dette skal ske årligt af den støttestyrende myndighed, processen koordineres af Erhvervsministeriet.

Kommissionen har udarbejdet en vejledning til systemet, som fremgår i programmet i nederste venstre hjørne.

## 9.7 Kommissionens beslutning

I henhold til reglerne i procedureforordningen, skal Kommissionen træffe beslutning om en anmeldt foranstaltning. Har Kommissionen ikke svaret medlemsstaten inden for udløbet af to måneders fristen (jf. artikel 4, stk. 5), kan ordningen anses for godkendt. Det er dog en forudsætning, at Kommissionen ikke inden 15 dage har svaret medlemsstaten (jf. artikel 4, stk. 6).

Kommissionens beslutninger kan begæres annulleret ved EU-Domstolen. Det kræver dog, at klageren opfylder de kriterier, der er fastsat i EUF-Traktatens artikel 263. EU-Domstolen har endvidere fastslået, at positive kommissionsbeslutninger, hvor støtteordninger godkendes, ikke kan begæres annulleret af den part, der bliver begunstiget af ordningen. En medlemsstat kan dog anfægte Kommissionens vurdering af om en foranstaltning indebærer statsstøtte, jf. 107, stk. 1.

Kommissionens beslutninger skal offentliggøres. Det betyder, at alle beslutninger, både i henhold til den foreløbige og formelle procedure, skal offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende. Afhængig af hvilken beslutning der træffes, bliver enten hele beslutningen eller et resumé af beslutningen offentliggjort. Alle beslutninger i deres fulde længde kan dog tilvejebringes på forespørgsel.

### 9.8 Regler om tilbagebetaling

Iværksætter en medlemsstat en støtteforanstaltning, uden at den er anmeldt til Kommissionen, er der risiko for, at en national domstol på baggrund af en klage fra en konkurrent, vil kræve støtten tilbagebetalt. De nationale domstole er nemlig forpligtede til at standse udbetalingen af og kræve ulovligt udbetalte støttemidler tilbage fra den begunstigede virksomhed.

Såfremt der er tvivl om støttens forenelighed med det indre marked, bør støtteforanstaltningen anmeldes. Et tilbagebetalingskrav kan have flere skadelige effekter end støtten har gavnlige, og Kommissionen har en særdeles stringent tilgang til tilbagebetaling.

EUF-Traktaten indeholder ingen regler om tilbagebetaling af ulovlig modtaget statsstøtte. EF-Domstolen fastslog dog allerede i 1973, at Kommissionen har kompetence til at kræve statsstøtte, der ikke er foreneligt med det indre marked, tilbagebetalt.<sup>292</sup>

Det var dog først med indførelsen af Procedureforordningen, at Kommissionen fik en direkte hjemmel til at kræve støtte tilbagebetalt på. Med indførelsen af Procedureforordningen er Kommissionen blevet forpligtet til at tilbagesøge ulovlig statsstøtte, der er truffet negativ beslutning om.

Kommissionen kan både søge statsstøtte midlertidigt tilbage under den formelle undersøgelsesprocedure, og desuden søge statsstøtte endeligt tilbage efter afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure.

Midlertidig tilbagesøgning er en mulighed, som Kommissionen kan benytte sig af, såfremt der er en fare for, at den ulovligt tildelte støtte vil skabe en omfattende og uoprettelig skade for den begunstigede virksomheds konkurrenter.

I modsætning til midlertidig tilbagebetaling er Kommissionen forpligtet til at søge statsstøtte endeligt tilbage, såfremt Kommissionen under den formelle undersøgelsesprocedure konstaterer, at støtten er uforenelig med det indre marked og ikke kan undtages i henhold til artikel 107, stk. 2 eller 3. Tilbagesøgning af støtte er efter fast retspraksis den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig.<sup>293</sup>

Når Kommissionen har truffet beslutning om tilbagebetaling af statsstøtte, er medlemsstaterne forpligtede til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at efterleve denne beslutning. Med forbehold af en eventuel ken-

<sup>292</sup> Sag 70/72, *Kommissionen mod Tyskland (Koehlengestz)*, Saml. 1973, s. 813.

<sup>293</sup> Jf. bl.a. sag C-183/91, *Kommissionen mod Grækenland*, Saml. 1993 I, s. 3131, præmis 16.

delse fra EU-Domstolen efter EUF-Traktatens artikel 278, skal tilbagebetaling ske omgående og i overensstemmelse med gældende procedurer i den pågældende medlemsstats nationale ret, forudsat at disse giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens beslutning. Nationale procedureregler skal derfor anvendes med det forbehold, at disse ikke må indebære, at tilbagesøgningen af den ulovlige statsstøtte gøres praktisk umulig.<sup>294</sup> <sup>295</sup>I Danmark skal statsstøtte der er ydet uforeneligt med Traktaten og som kræves tilbagebetalt af Kommissionen, tilbagebetales til den myndighed, der har ydet støtten. Støtte, som er påbudt tilbagebetalt i medfør af konkurrencelovens § 11 a, skal dog indbetales til statskassen. Det forventes, at tilbagebetalingsreglerne bliver ensrettet i Danmark, så også støtte der er ydet uforeneligt med artikel 107, stk.1 og derfor af Kommissionen kræves tilbagebetalt, skal tilbagebetales til statskassen. Et forslag til lovændring har været i høring, men er endnu ikke fremsat i Folketinget.

En virksomhed kan ikke undgå tilbagebetaling alene under henvisning til, at den var i god tro eller uvidenhed om, at der var tale om ulovlig statsstøtte. Kun i helt særlige tilfælde, hvor en specifik og konkret omstændighed har skabt en berettiget forventning hos støttemodtageren, kan tilbagebetaling undgås. Dette kan fx være tilfældet, hvor Kommissionen forudgående har afgivet præcise løfter om, at en foranstaltning ikke indeholder støtte, eller at støtten ikke er omfattet af stand-still klausulen.<sup>296</sup>

Virksomheder har derfor en interesse i at forvise sig om, at den støtte, de modtager fra offentlige myndigheder, er lovlig efter statsstøttereglerne. Virksomheders påpasselighed kan særligt gøre sig gældende i tilfælde af statslige garantier, hvor også tredjeparter (banker og andre långivere) kan blive berørt af, om garantistillelsen er lovlig efter statsstøttereglerne.

Formålet med tilbagebetaling af ulovligt modtaget støtte er at retablere den situation, der bestod på markedet, før støtten blev udbetalt.<sup>297</sup> Dermed skulle den konkurrenceforvridende fordel, støtten har medført, blive elimineret. Kommissionen er af den opfattelse, at virksomhedens tilbagebetaling af ulovlig modtaget støtte altid vil gavne konkurrencen på markedet – også selvom tilbagebetalingen indebærer virksomhedens konkurs.

<sup>294</sup> Jf. bl.a. sag C-24/95, *Alcan*, Saml. 1997 I, s. 1591, præmis 24.

<sup>295</sup> Pernille Wegener Jessen, *Forbuddet mod Statsstøtte i EU*, Forlaget Thomson, 1. udg., 2003 s. 143.

<sup>296</sup> Meddelelse fra Kommissionen om de nationale domstoles håndhævelse af statsstøttereglerne (2009/C 85/01).

<sup>297</sup> Jf. bl.a. sag C-350/93, *Italien mod Kommissionen*, Saml. 1995 I, s. 699, præmis 21 og sag C-348/93, *Italien mod Kommissionen*, Saml. 1995 I, s. 673, præmis 26.

I CELF-dommen<sup>298</sup> tog Domstolen stilling til om medlemsstater havde pligt til at anordne tilbagebetaling af støtte, som var blevet tildelt uden anmeldelse til Kommissionen, og som efterfølgende var erklæret forenelig med det indre marked. Sagen handlede derfor i høj grad om beskyttelse af den effektive virkning af stand still-forpligtelsen i artikel 108, stk. 3.

Domstolen udtalte blandt andet: ”En endelig beslutning fra Kommissionen indebærer ikke, at gennemførelsesforanstaltninger, som var ugyldige, fordi de var truffet i strid med forbuddet i denne artikel, efterfølgende lovliggøres. Enhver anden fortolkning ville tilskynde den pågældende medlemsstat til at sætte sig ud over artikel 88, stk. 3, sidste punktum, EF [nu artikel 108, stk. 3, sidste punktum, EUF] og medføre, at bestemmelsen mister sin effektive virkning.”<sup>299</sup>

Dette er i tråd med tidligere retspraksis om, at en Kommissionsbeslutning, der erklærer støtte forenelig med det indre marked, alene finder anvendelse for fremtiden.<sup>300</sup> Domstolen modificerer dog denne praksis og siger, at Fællesskabsretten ikke pålægger nationale domstole en forpligtelse til at anordne tilbagesøgning af den ulovlige støtte. Domstolen argumenterer dette med, at formålet med artikel 88, stk. 3 [nu artikel 108, stk. 3, TEUF] om at sikre, at støtte, der er uforenelig med det indre marked, aldrig gennemføres, ikke bringes i fare ved en for tidlig udbetaling af støtten, hvis Kommissionen vedtager en positiv beslutning.

De nationale domstole har nu kun pligt til at pålægge støttemodtageren at betale renter for den periode, hvor der forelå ulovlighed. Derudover kan den nationale domstol foranlediges til at tage stilling til påstande om erstatning for tab lidt som følge af støtteforanstaltningens ulovlige karakter.

Konsekvenserne af manglende anmeldelse af statsstøtte er derfor nu dobbelt: hvis Kommissionen ikke har godkendt statsstøtten, skal de nationale retsinstanser anordne tilbagesøgning af det fulde støttebeløb. Hvis Kommissionen derimod har godkendt statsstøtten, er de nationale retsinstanser kun forpligtet til at kræve betaling af renter for den periode, hvor der forelå ulovlighed. Herudover har konkurrenter til støttemodtageren mulighed for at gøre krav om erstatning gældende for de nationale retsinstanser.

Virksomheden skal derfor tilbagebetale hele det beløb, der er truffet beslutning om plus renter.

<sup>298</sup> C-199/06 Centre d'exportation du livre français (CELF), Ministre de la Culture et de la Communication mod Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE). <http://www.eipa.eu/en/vacancies/show/&tid=96>

<sup>299</sup> Jf. præmis 40.

<sup>300</sup> Se fx dommene C-354/90 FNCE og C-368/04 *Transalpine Ölleitung*.

## EU-Domstolen om nationale domstoles håndhævelse af stand still-forpligtelsen

Det er ligeledes vigtigt, at medlemsstaten meddeler Kommissionen, at den har sikret, at der er sket tilbagebetaling af den ulovlige støtte. Dette er især vigtigt, fordi Kommissionen har beføjelse til at pålægge en medlemsstat at stille udbetalingen af ny forenelig støtte til en virksomhed i bero, indtil medlemsstaten har sikret sig, at den pågældende virksomhed har tilbagebetalt ulovlig og uforenelig støtte. Dette princip er udledt af dommen i Deggendorf-sagen.

EF-Domstolen tog i Deggendorf-sagen<sup>301</sup> stilling til, hvorvidt Kommissionen har kompetence til at beslutte, at en medlemsstat skal vente med at tildele støtte til en virksomhed, indtil den har inddrevet ulovlig og uforenelig støtte, som virksomheden har modtaget og endnu ikke tilbagebetalt.

I sagen havde TWD Textilwerke Deggendorf GmbH modtaget uanmeldt støtte i perioden 1981-1983. Efter at de tyske myndigheder på Kommissionens gentagne opfordringer havde foretaget en forsinket anmeldelse, vedtog Kommissionen en beslutning, hvori det blev fastslået, at støtten var både ulovlig og uforenelig. Ifølge beslutningen skulle støtten tilbagebetales.

Inden tilbagebetalingen var gennemført, anmeldte de tyske myndigheder mellem 1989 og 1991 to nye støtteprojekter til fordel for Deggendorf. Kommissionens beslutning i begge sager lød på, at støtten var forenelig med det indre marked, men at de tyske myndigheder skulle udsætte udbetalingen af støtten, indtil de havde inddrevet støtten fra perioden 1981-1983, som var erklæret ulovlig og uforenelig med det indre marked.

I spørgsmålet om Kommissionens kompetence til at påbyde, at den nye støtte ikke kunne udbetales, før den ulovlige støtte var blevet tilbagebetalt, bemærkede Domstolen, at ”Kommissionen efter traktatens artikel 92, stk. 3<sup>302</sup> ...[har] meget vide skønsmagninger, som bl.a. indebærer en vurdering af de økonomiske og sociale faktorer, der kommer i betragtning på fællesskabsplan [...] Når Kommissionen undersøger, om en statsstøtte er forenelig med det indre marked, skal den tage hensyn til alle relevante

<sup>301</sup> Forenede sager T-244/93 og T-486/93 og C-355/95 P Textilwerke Deggendorf GmbH mod Kommissionen

<sup>302</sup> Nu artikel 107, stk. 3.

*forhold, herunder i givet fald den sammenhæng, hvori statsstøtten indgår, og som allerede er blevet vurderet i forbindelse med en tidligere beslutning, samt de forpligtelser, denne tidligere beslutning måtte medføre for en medlemsstat...”.<sup>303</sup>*

### **9.9 Effektiv håndhævelse af initiativer, der udgør forenelig og godkendt statsstøtte**

Når en dansk ordning eller individuel støtteforanstaltning gennemføres, enten på baggrund af de minimis forordningen (1407/2013), gruppefritagelsesforordningen (651/2014) eller efter anmeldelse og godkendelse af Kommissionen efter traktatens bestemmelser i TEUF art. 108, er det vigtigt at erindre sig, at grundlaget for ordningens administration og hjemmel er sammensat af den nationale hjemmel og EU forenelighedshjemlen. Det er som udgangspunkt den/de nationale retsakter(er) der fastlægger ordningens hjemmel, men også de konkrete bestemmelser i enten:

- De minimis forordningen (1407/2013)
- Gruppefritagelsesforordningen (651/2014) eller
- Teksten i Kommissionens godkendelsesskrivelse vedrørende den konkrete støtteforanstaltning.

Det er afgørende vigtigt, at samtlige disse bestemmelser anvendes som en del af hjemlen for ordningens konkrete administration. Det skal bemærkes, at der, efter at ordningen er vedtaget på baggrund af en rammelov eller finanslovsbestemmelse, kan være sket konkrete ændringer og tilpasninger af foranstaltninger for at tilpasse til EU-forordningerne, rammebestemmelserne eller for at opnå Kommissionens godkendelse.

Derfor bør der altid laves et ”reality check” af hjemmelsgrundlaget inklusiv EU-statsstøttehjemlen inden en ordning sættes i kraft, for at sikre at de konkrete støtteforanstaltninger er fuldt forenelige med såvel den nationale som EU-hjemlen (statsstøttereglerne).

Et eksempel er den danske fleksjobordning, der er fastlagt som del af den danske beskæftigelseslovgivning og andre regler på beskæftigelsesområdet. Ordningen blev senest statsstøttegodkendt af Kommissionen 19. december 2012<sup>304</sup> med skrivelse til de danske myndigheder. Indholdet i denne skrivelse udgør således sammen med de nationale danske regler om fleksjobordningen hjemmelsgrundlaget for ordningens administration.

<sup>303</sup> C-355/95 P Textilwerke Degendorf GmbH mod Kommissionen præmis 26.

<sup>304</sup> Statsstøttesag SA. 35545 – Danmark. Ændring af ordningen ”sociale foranstaltninger på arbejdsmarkedet” (N606/2008).

### **9.10 Undtagelser til anmeldelsespligten**

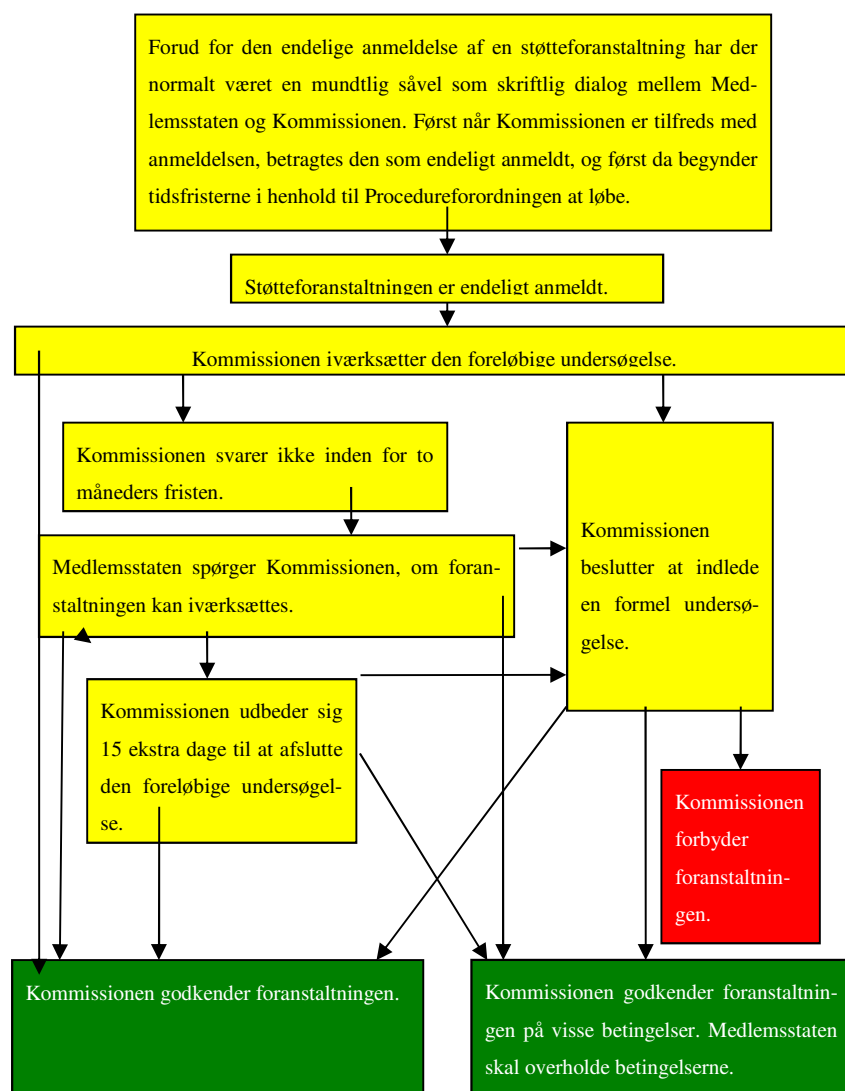
Der er visse undtagelser til den generelle anmeldelsespligt. I procedureforordningen anføres, at foranstaltninger skal anmeldes, medmindre andet er fastsat i henhold til forordninger, udstedt i henholdt til artikel 109 eller andre relevante bestemmelser i EUF-Traktaten. Disse forordninger er blandt andre gruppefritagelsesforordningerne og Kommissionens forordning om de minimis-støtte.

Såfremt en støtteforanstaltning falder indenfor disse kategorier, skal foranstaltningen ikke anmeldes. Myndigheder, der er i tvivl om, hvorvidt foranstaltningen kan undtages fra anmeldelsespligten, kan henvende sig til Kommissionen eller Statsstøttesekretariatet i Erhvervsministeriet og udbede sig om en vejledende udtalelse om foranstaltningens forenelighed med det indre marked. Kommissionens og Statsstøttesekretariatets udtalelser er kun vejledende og dermed ikke bindende. Såfremt der ikke er tilstrækkelig klarhed om foranstaltningens forenelighed med det indre marked, bør foranstaltningen derfor anmeldes.



## 9.11 Grafisk oversigt over forløbet i anmeldelsesproceduren

Se de overordnede forløb i en notifikations sag nedenfor.



Farveforklaring:

**Rød:**

Foranstaltningen forbydes

**Gul:**

Stand still. Medlemsstaten skal afvente Kommissionens endelige beslutning.

**Grøn:**

Foranstaltning godkendes, evt. på visse betingelser.

## **Anneks 1: Statsstøtte til den finansielle sektor under den økonomiske og finansielle krise**

### **1.1 Indledning**

Fra sidste halvdel af 2007 og frem mod efteråret 2008 var der stadig stigende tegn på, at vanskeligheder var under udvikling i den finansielle sektor. Flere banker i EU-landene kom i økonomiske problemer, bl.a. Northern Rock (UK), Roskilde Bank (DK), West Landesbank (D) og Sachsen Landesbank (D). De respektive medlemsstater håndterede vanskelighederne for disse banker med forskellige individuelle støttetiltag, der blev anmeldt til Kommissionen i henhold til Unionens rammebestemmelser for statsstøtte til redning og restrukturering af kriseramte virksomheder<sup>[1]</sup>.

Situationen på de finansielle markeder blev forværret i løbet af efteråret 2008, hvor der i såvel USA som i Europa blev konstateret en udbredt tillidskrise på inter-bank-lånemarkedet. Den negative udvikling skyldtes især sammenbruddet af den amerikanske investeringsbank Bear Stearns og den store amerikanske bank Lehman Brothers' bankerot i midten af september 2008. Inter-bank-lånemarkedet frøs mere eller mindre fast, hvilket bevirkede, at ellers sunde og veldrevne banker fik vanskeligt ved at skaffe sig likviditet. Risikoen for et stormløb på de dårligst stillede banker betød, at flere medlemsstater vurderede, at der var behov for statslige garantiordninger, som kunne beskytte indskydere og kreditorer, og som samtidig kunne bidrage til at sikre den finansielle stabilitet ved genskabe tilliden og aktiviteterne på inter-bank-markedet.

I løbet af vinteren 2008 skabte vanskelighederne på de finansielle markeder frygt for en kreditklemme. Mange kreditinstitutioner kunne forudse, at de skulle refinansiere betydelig supplerende kapital, hvilket i lyset af krisen på de finansielle markeder reelt ikke ville være muligt. Der var derfor behov for statslige kapitalindsudsordninger, som kunne forhindre en nedgang i kreditinstitutternes kapitalgrundlag, og en deraf afledt forceret kontraktion i kreditinstitutternes udlån.

Den manglende tillid på bankmarkedet skyldtes også, at tyngden af dårlige bankaktiver belastede bankernes risikoprofil, og der viste sig et behov for, at medlemsstaterne kunne købe disse usikre aktiver for at fjerne usikkerheden for mulige tab fra bankernes balancer.

---

<sup>[1]</sup> EFT C 244 – 1.10.2004.

Europa-Kommissionen vurderede, at der var behov for nye fælles regler for sådanne støttetiltag eftersom generelle garantiforanstaltninger ikke kunne rummes indenfor reglerne om redning og restrukturering af kriseramte virksomheder. Samtidig var der behov for ensartede regler, således at de enkelte medlemsstaters støtteordninger ikke ville forvride konkurrencen på det indre markeds banksektor unødigt.

Det var Kommissionens vurdering, at finanskrisens omfattende og systemiske karakter kunne have afsmittende negative virkninger for hele økonomien i de enkelte medlemsstater og valgte at basere de tre meddelelser om støtte til den finansielle sektor på den særlige undtagelsesbestemmelse i EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra b, [nu TEUF artikel 107, stk. 3]. Bestemmelsen giver Kommissionen mulighed for at godkende statsstøtte, der er egnet til at *”afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi”*.

Kommissionen har på den baggrund siden starten af finanskrisen vedtaget seks meddelelser<sup>[2]</sup>, de såkaldte krisemeddelelser. Meddelelserne indeholder detaljeret vejledning om kriterierne for, at statsstøtte ydet til den finansielle sektor under finanskrisen kan anses for forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3.

Principperne i bankmeddelelsen og de øvrige krisemeddelelser gennemgås nedenfor. Derudover redegøres kort for forholdet til de nye regler om krisehåndtering af banker m.v., der følger af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber (herefter: BRRD).

---

<sup>[2]</sup> Meddelelse om statsstøttereqlernes anvendelse på foranstaltninger truffet over for pengeinstitutter i forbindelse med den aktuelle globale finanskriser («Bankmeddelelsen 2008») (EUT C 270 af 25.10.2008, s. 8), Meddelelse om re-kapitalisering af pengeinstitutter under den aktuelle finanskriser: Støttens begrænsning til det nødvendige minimum og sikkerhedsforanstaltninger mod uforholdsmæssige konkurrencefordrejninger («Re-kapitaliserings-meddelelsen») (EUT C 10 af 15.1.2009, s. 2), meddelelse fra Kommissionen om behandlingen af værdiforringede aktiver i Fællesskabets banksektor («Meddelelsen om værdiforringede aktiver») (EUT C 72 af 26.3.2009, s. 1), Meddelelse fra Kommissionen om genoprettelse af rentabiliteten i finanssektoren under den nuværende kriser og vurdering af omstrukturingsforanstaltninger på grundlag af statsstøttereqlerne («Omstrukturingsmeddelelsen») (EUT C 195 af 19.8.2009, s. 9), Meddelelse fra Kommissionen om anvendelse fra den 1. januar 2011 af statsstøttereqler på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen («Forlængelsesmeddelelsen 2010») (EUT C 329 af 7.12.2010, s. 7) og Meddelelse fra kommissionen om anvendelse af statsstøttereqler på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen fra og med 1. januar 2012 («Forlængelsesmeddelelsen 2011») (EUT C 356 af 6.12.2011, s. 7).

## 1.2 Statsstøtteregler og praksis for stabilisering af de finansielle markeder og foranstaltninger til fordel for banker.

### 1.2.1 Kommissionens Bankmeddelelse

Kommissionen har senest vedtaget en ny bankmeddelelse med ikrafttræden 1. august 2013<sup>[3]</sup>, der har afløst og erstattet den oprindelige Bankmeddelelse fra 2008.

Den nye Bankmeddelelse indebærer en ændring af hidtidig praksis således at princippet om at målet om stabilisering af de finansielle markeder skal finde sted ved markedsbaserede løsninger og at den offentlige støtte skal begrænses til at udgøre det nødvendige minimum. Kommissionen gør det således klart, at før der anvendes offentlige midler til stabilisering af eller støtte for en nødlidende bank, skal banken og dens kapitalindskydere selv bidrage mest muligt. Dette skal ske ved enten, at banken søger markedsfinansieringen, ved hjælp af interne ressourcer i banken eller, ved at banken søger bidrag fra aktionærer, indehavere af hybrider eller lignende. Dernæst gøres det klart, at der ikke kan ydes statsstøtte i form af rekapitalisering eller offentligt køb af værdiforringede aktiver, før der foreligger en godkendt restruktureringsplan for banken og der er aftalt en byrdefordeling således at den offentlige støtte alene udgør det nødvendige minimum. Endeligt indføres der en række skærpede adfærdskrav til banker, der modtager statsstøtte og er under redning og restrukturering, fx nye regler om lofter over cheflønninger, markedsadfærd m.v.

Meddelelsen udgør en vejledning i statsstøtteretlig håndtering af spørgsmål om:

- Re-kapitaliseringsforanstaltninger og foranstaltninger angående værdiforringede aktiver
- Afhjælpning af kapitalindskud
- Redningsstøtte i form af re-kapitalisering og foranstaltninger vedrørende værdiforringede aktiver
- Re-kapitaliserings- og omstruktureringsordninger for små institutter
- Garantier og likviditetsstøtte ud over tilrådighedsstillelse af Centralbanks likviditet
- Centralbankers tilrådighedsstillelse af likviditet

---

<sup>[3]</sup> Meddelelse fra Kommissionen om statsstøttereglernes anvendelse fra den 1. august 2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen (bankmeddelelsen) (2013/C 216/01). Bank meddelelsen fra 2008 trækkes tilbage. Punkt 47 og bilag 5 i meddelelsen om værdiforringede aktiver trækkes tilbage. Der foretages en række ændringer i omstruktureringsmeddelelsen, hvilket fremgår af nærværende meddelelses punkt 96.

- Indskudsgarantiordninger
- Afviklingsfonde
- Betingelser for velordnet afvikling og afviklingsstøtte
- Salg af kreditinstitut under afvikling
- Afviklingsordninger
- Overvågning og rapportering

I det følgende gennemgås hovedprincipperne, idet der henvises til meddelelsen.

#### **A. Re-kapitalisering og foranstaltninger vedrørende værdiforringede aktiver:**

- I betragtning af, at disse foranstaltninger i praksis er irreversible og af de finanspolitiske konsekvenser for de medlemsstater, der yder dem, kan Kommissionen i princippet kun godkende dem, når den pågældende medlemsstat påviser, at ~~alle~~ der i fuld udstrækning er gjort brug af enhver foranstaltning til begrænsning af støtten til det nødvendige minimum. Ethvert kapitalunderskud, som skal dækkes ved hjælp af statsstøtte, kræver, at der indsendes en omstruktureringsplan.
- Planen skal som udgangspunkt indeholde følgende:
  - Opgørelse over bankens foranstaltninger til kapitaltilførsel og aktionærernes og de efterstillede kreditorets bidrag
  - Sikkerhed mod kapitaludstrømning fra banken fx erhvervelse af virksomhed, dividende eller kuponrente
  - Metode og data til bestemmelse af bankens kapitalunderskud valideret af tilsynsmyndigheden
  - Redegørelse for den del af kapitalunderskuddet, der skal dækkes med statsstøtte
  - Meddelelsen indeholder en konkret beskrivelse af de foranstaltninger banken bør tage i brug og anvende til at tilvejebringe kapital og begrænse udstrømning af kapital, herunder de forhold, der skal medtages i omstruktureringsplanen jf. punkt 35 – 39.
- Et særligt vigtigt element er byrdefordelingen mellem aktionærer og efterstillede kreditorer og den del der forventes dækket ind med statsstøtte.

- Tilstrækkelig byrdefordeling betyder, at indskydere af hybridkapital og efterstillede kreditorer må yde et bidrag, når egenkapitalen først er anvendt til at dække tabene. Hybridkapital og efterstillede kreditorer skal bidrage til at nedbringe kapitalunderskuddet i størst mulig udstrækning. Sådanne bidrag kan tage form enten af en konvertering til egentlig kernekapital eller af en nedskrivning af instrumenternes hovedstol. Under alle omstændigheder skal det i så vid udstrækning, som det retligt kan lade sig gøre, forhindres, at der sker kapitaludstrømning fra støttemodtageren til indehaverne af disse værdipapirer. Der kan gøres en undtagelse fra kravene, hvis gennemførelsen af sådanne foranstaltninger kan bringe den finansielle stabilitet i fare eller medføre uforholdsmæssige resultater. De konkrete krav angående byrdefordeling fremgår af meddelelsens punkt 40 – 46.
- Hindring af kapitaludstrømning forud for en beslutning om omstrukturering betragtes som afgørende for at begrænse støtten til det nødvendige minimum. Banken bør i den forbindelse tage alle nødvendige forholdsregler for at fastholde sine midler fra det tidspunkt, hvor banken er opmærksom på eller burde have været opmærksom på behovet for kapital. De konkrete krav til foranstaltninger der skal hindre kapitaludstrømning fremgår af meddelelsens punkt 47 – 48.
- Forudsætningen for, at der kan ydes statslig re-kapitalisering eller afkøbes værdiforringede aktiver er, at det i omstrukturingsplanen fremgår at alle relevante og mulige skridt er taget for at rejse kapital på markedsvilkår og fordele byrderne på aktionærer og kreditorer, og at forudsætningerne i meddelelsen i øvrigt er overholdt jf. punkt 49.
- Medlemsstaterne opfordres til at drøfte sagen med Kommissionen gennem præ-notifikation. Formålet med drøftelserne er, at Kommissionen kan bistå med vejledning til sikring af omstrukturingsstøttens forenelighed og navnligt, at krav til byrdefordeling er i overensstemmelse med statsstøttereglerne. Grundlaget for præ-notifikationen er et udkast til plan for kapitaltilførsel, der opstilles af medlemsstaten og banken og godkendes af den kompetente tilsynsmyndighed.

#### **B. Redningsstøtte i form af re-kapitalisering og foranstaltninger vedrørende værdiforringede aktiver**

- Kommissionen kan undtagelsesvist give en medlemsstat midlertidig godkendelse til redningsstøtte, inden omstruktureringsplanen er godkendt, hvis dette er nødvendige for at bevare den finansielle stabilitet. Kommissionen vil udbede sig en forhåndsanalyse fra den kompetente tilsynsmyndighed (Finanstilsynet), hvori det skal bekræftes, at der er konstateret et aktuelt kapitalunderskud, som ville tvinge tilsynsmyndigheden til øjeblikkeligt at inddrage instituttets banklicens, såfremt der ikke blev gennemført de nævnte foranstaltninger. En sådan analyse ville desuden skulle påvise, at den ekstraordinære trussel mod den finansielle stabilitet ikke kan afværges med privat kapital inden for et tilstrækkeligt kort tidsrum eller gennem en anden mindre konkurrencefordrejende foranstaltning såsom en statsgaranti jf. meddelelsens punkt 50 – 53.
- En sådan redningsstøtteforanstaltning skal notificeres til Kommissionen og for at blive godkendt overholde reglerne om adfærd, aflønning og byrdefordeling i kommissionens meddelelse, og ikke være til hindring for senere byrdefordelingskrav i forbindelse med omstrukturering.
- Efter redningsstøtten er godkendt skal medlemsstaten indsende en omstruktureringsplan indenfor 2 måneder fra redningsplanens godkendelse.
  - Som et eksempel herpå kan nævnes SA.34423 ”Rescue decision for the merger of Vestjysk Bank and Aarhus Lokalbanc”<sup>[4]</sup> eller SA.34445 ”The transfer of property-related assets from FIH to the FSC”<sup>[5]</sup>.

### C. Små institutter

- Der gælder en forenklet procedure for redning og omstrukturering af små institutter med en balancesum på under 100 mio. Euro. Kommissionen oplyser, at den vil godkende sådanne foranstaltninger, når de har et klart defineret formål, en varighed på maksimalt 6 måneder, overholder meddelelsens krav i øvrigt, herunder kravene om byrdefordeling. Medlemsstatens skal hver 6 måned

---

<sup>[4]</sup> [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_34423](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_34423)

<sup>[5]</sup> [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_34445](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_34445)

indsende en rapport om gennemførelsen af omstruktureringsplanen efter at planen er godkendt jf. meddelelsens punkt 54 – 55.

#### **D. Garantier og likviditetsstøtte**

- Likviditetsstøtte og garantier for gæld stabiliserer midlertidigt passiv-siden på en banks statusopgørelse. I modsætning til foranstaltninger vedrørende rekapitalisering eller værdiforringede aktiver, som i princippet kun kan ydes forudsat, at den pågældende medlemsstat anmelder en omstruktureringsplan, og at denne godkendes af Kommissionen, kan medlemsstater anmelde garantier og likviditetsstøtte til midlertidig godkendelse som redningsstøtte, før en omstruktureringsplan er godkendt.
- Garantier og likviditetsstøtte kan anmeldes individuelt til kommissionen, men alene godkendes for en periode på 6 måneder ad gangen og ordninger kan alene omfatte banker, som ikke har kapitalunderskud. Likviditetstilførsel til individuelle banker med kapitalunderskud nødvendiggør individuel anmeldelse til Kommissionen inklusiv en omstrukturerings- eller afviklingsplan jf. meddelelsens punkt 32 – 34.
- Det fremgår af meddelelsens punkt 59 – 61 hvilke betingelser der lægges til grund for Kommissionens godkendelse af garantier og likviditetsstøtte og garanti- og likviditetsstøtteordninger.

#### **E. Centralbankers tilrådighedsstillelse af likviditet**

- Centralbankers ordinære pengepolitiske aktiviteter, såsom open market-operationer og stående faciliteter, falder ikke ind under statsstøtte-reglerne. Øremærket støtte til et bestemt pengeinstitut kan udgøre støtte, med mindre en række nærmere angivne kriterier er opfyldt jf. meddelelsens punkt 62.

#### **F. Indskydergarantiordninger**

- Indskydergarantiordninger udgør ikke statsstøtte, hvis der er i overensstemmelse med direktiv 94/19 EF. Øvrige indskydergarantiordninger eller brug heraf i forbindelse med rekonstruktion skal notificeres til Kommissionen jf. punkt 63

#### **G. Afviklingsfonde og Afviklingsstøtte**



- Statsstøtte i form af en afviklingsfond skal vurderes efter meddelelsens regler om statsstøtte.
- Kommissionen tilskynder medlemsstaterne til at sikre, at urentable aktører træder ud af markedet, og samtidig sørger for, at deres udtræden af hensyn til den finansielle stabilitet sker på en velordnet måde. Kommissionen mener, at en velordnet afvikling af et nødlidende kreditinstitut altid bør overvejes, hvis bankens langsigtede rentabilitet ikke kan genoprettes på troværdig vis. Statslige foranstaltninger til støtte for afviklingen af nødlidende kreditinstitutter vil i den forbindelse kunne blive betragtet som forenelig støtte, forudsat at de overholder en række nærmere betingelserne. Formålet med den velordnede afvikling skal være at afvikle det nødlidende kreditinstituts aktiviteter i løbet af en begrænset periode. Det betyder, at der ikke kan iværksættes nogen nye forretninger med tredjemand. Det forhindrer imidlertid ikke eksisterende forretning i at blive udført, hvis dette medfører reducerede omkostninger til afvikling. Afviklingen skal desuden i så stor udstrækning som muligt være målrettet salg af dele af forretningen eller aktiverne gennem et konkurrencepræget udbud. I henhold til proceduren for velordnet afvikling kræves det, at indtægterne fra salget af aktiver medtages i beregningen af afviklingsomkostningerne.

Afviklingsordninger og konkrete tilfælde skal notificeres til Kommissionen og afvente godkendelse. Det fremgår af meddelelsen punkt 72 – 77 hvordan medlemsstaternes myndigheder statsstøtteretligt skal håndtere omkostningerne til afvikling, begrænse konkurrencefordrejningen og sikre en byrdefordeling der minimerer ”Moral Hazard”.

#### **H. Salg af kreditinstitut under afvikling**

- Salg af et kreditinstitut under afvikling kan indeholde statsstøtte med mindre salget gennemføres via en åben, betingelsesløs udbudsrunde og aktiverne sælges til højest bydende. Kommissionen har i meddelelsens punkt 79 – 82 faktisk de nærmere betingelser for salg på sådanne ”markedsvilkår” samt kriterierne for, hvornår et sådan salg skal notificeres.

#### **I. Betingelser for velordnet afvikling.**

Foranstaltninger med henblik på velordnet afvikling af nødlidende kreditinstitutioner skal tilrettelægges således at den negative afsmitning på sektoren og økonomien begrænses. Ordninger kan godkendes af Kommissionen efter anmeldelse når de er veludformede og indebærer krav til aktionærer og de efterstillede kreditorer om at bidrage, samt problemer med ”moral hazard” og konkurrence elimineres.

Notifikationer vurderes i henhold til meddelelsens bestemmelser i afsnit 3.

Støtteforanstaltninger til fordel for kreditinstitutioner med samlede aktiver på mere end 3 000 millioner Euro skal anmeldes individuelt med henblik på individuel godkendelse.

Medlemsstaterne skal regelmæssigt og mindst en gang årligt indberette om ordninger, der er godkendt i henhold til meddelelsens punkt 83 – 86 om afvikling af kreditinstitutioner med statsstøtte.

#### **J. Forholdet til direktivet om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber (BRRD)**

Ovenpå den finansielle krise har den danske stat gennemført en række støtteforanstaltninger for den finansielle sektor; de såkaldte bankpakker. Kommissionen har løbende godkendt de danske støtteordninger<sup>[6]</sup>.

Senest har den danske stat indført nye regler om afvikling og restrukturering den 1. juni 2015, som gennemfører BRRD og erstatter regelsættet vedr. bankpakke III. Derudover er også gennemført regler om en indskudsgarantiordning ifølge direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger. Det nye regelsæt indebærer, at Finansiell Stabilitet også fremover vil være afviklingsmyndighed og giver Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet en række beføjelser til at gribe ind i en nødlidende eller potentielt nødlidende virksomhed tilstrækkeligt tidligt og hurtigt. I forhold til den tidligere afviklingsordning i regi af Bankpakke III har Finansiell Stabilitet mulighed for at iværksætte en række yderligere afviklingsforanstaltninger, der skal

---

<sup>[6]</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/251551/251551\\_1521856\\_74\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/251551/251551_1521856_74_2.pdf)

medvirke til en restrukturering af hele eller dele af virksomheden, så virksomheden, hvis muligt, bliver levedygtig igen, eller så dens aktiviteter kan drives videre. En nødlidende eller forventelig nødlidende virksomhed skal således forsøges restruktureret og gøres levedygtig, så virksomheden eller dens aktiviteter kan vende tilbage til den private sektor. Derfor vil der som udgangspunkt ikke være de samme begrænsninger for kunderne, som der kendes i den gældende ordning i Finansiell Stabilitet.- Restrukturering skal dog ske under hensyntagen til reglerne om statsstøtte.

Brugen af et eller flere af afviklingsværktøjerne vil ~~dog~~ ikke i alle tilfælde indeholde statsstøtte, og kræver derfor ikke nødvendigvis Kommissionens selvstændige godkendelse i henhold til statsstøttereglerne. Statsstøtte kan fx komme på tale i situationer, hvor offentlig støtte skal medvirke til håndteringen af afviklingen af en nødlidende finansiel virksomhed. Når anvendelsen af afviklingsforanstaltningerne indebærer ydelse af statsstøtte, er foranstaltningerne betinget af forudgående godkendelse af Kommissionen i henhold til EU 's statsstøtteregler. Derudover vil restruktureringen af en virksomhed eller enhed kræve en selvstændig notifikation til Kommissionen og en godkendelse af en omstruktureringsplan.