

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

29-05-2006

/haf

EF-Retningslinjer for statsstøtte og risikokapital til små og mellemstore virksomheder (KOM nr. foreligger ikke)

Grundnotatet sendes tillige til Folketingets Erhvervsudvalg.

Resumé

Kommissionen har medio april 2006 udarbejdet et udkast til nye retningslinjer for statsstøtte og risikovillig kapital til små og mellemstore virksomheder, der skal erstatte de nuværende rammebestemmelser.

Retningslinjerne fastlægger regler for, hvornår der foreligger støtte i form af risikokapital, samt hvilke kriterier Kommissionen vil lægge vægt på, for at kunne godkende støtten i henhold til TEF art. 87, stk. 3. Retningslinjerne indeholder tillige en mere detaljeret økonomisk tilgang i vurderingen af støttens forenelighed med traktaten.

Kommissionen har identificeret nogle områder, der alt afhængig af deres konkurrenceforvridende karakter, skal gennemgå enten en simpel eller en detaljeret test, for at kunne godkendes. Endvidere har Kommissionen i forhold til de gældende regler på visse områder fastsat fastere kriterier for, hvornår støtte til risikovillig kapital kan godkendes.

Kommissionen har foreslået at forhøje tærsklen for, hvornår den som udgangspunkt vil tillade statsstøtte, uden at forlange dokumentation for eksistensen af en markedsfejl. Denne tærskel for hver kapitaltranche til en virksomhed foreslås forhøjet fra 500.000 EUR pr. halve år til 1,5 mio. EUR pr. år.

1. Baggrund og indhold

Kommissionen har den 19. april 2006 som et led i Statsstøtte Handlingsplanen udarbejdet et udkast til nye retningslinjer for statsstøtte og risikovillig kapital til små og mellemstore virksomheder. Forslaget skal erstatte de nuværende rammebestemmelser (Kommissionens meddelelse af 21. august 2001 om statsstøtte og risikovillig kapital).

Retningslinjerne fastlægger regler for, hvornår der foreligger støtte i form af risikokapital, samt hvilke kriterier Kommissionen vil lægge vægt på, for at kunne godkende støtten i henhold til TEF art. 87, stk. 3.

Kommissionen har bl.a. erfaret, at der i forhold til den gældende meddelelse om risikovillig kapital er behov for at øge fleksibiliteten i anvendelsen af reglerne. Retningslinjerne indeholder tillige en mere detaljeret økonomisk tilgang i vurderingen af støttens forenelighed med traktaten. Kommissionen ønsker en balancetest, hvor der skal ske en afvejning af de potentielle positive virkninger af støtteforanstaltningerne i forhold til de potentielle negative virkninger med hensyn til fordrejning af konkurrence og samhandel.

Ifølge Kommissionen er der ikke et generelt markedssvigt på markedet for risikokapital i EU. Kommissionen accepterer imidlertid, at der for visse typer af investeringer og i visse faser af virksomhedernes udvikling, kan være manglende overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel efter risikokapital i form af egenkapital (egenkapitalgab). Det skyldes ifølge Kommissionen primært ufuldstændig og asymmetrisk information, som specielt påvirker adgangen til kapital for SMV og virksomheder i de tidlige faser af virksomhedernes udvikling.

Anvendelsesområde

Retningslinjerne gælder kun for risikokapitalordninger, der er målrettet mod mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder¹.

Anvendelse af TEF art. 87, stk. 1, på risikokapitalområdet

Kommissionen antager, at der i forbindelse med risikovillig kapital kan være tale om støtte på tre niveauer. Disse niveauer er: støtte til investorer, støtte til en investeringsfond og/eller dens ledelse samt støtte til de virksomheder, der investeres i.

Støtte på første niveau

Hvad angår støtte til investorer, vil Kommissionen overveje, om investeringen kan siges at være foretaget på samme vilkår for offentlige og private investorer. Investeringen vil ikke udgøre statsstøtte, når vilkårene for investeringen er acceptable for en normal markedsøkonomisk investor. Det formodes kun at være tilfældet, hvis offentlige og private investorer deler nøjagtig de samme risici og fordele og indtager samme plads i kreditrangfølgen, og hvis mindst 50 % af de finansielle midler til foranstaltningen stilles til rådighed af private investorer².

¹ "Mikrovirksomheder", "små virksomheder" og "mellemstore virksomheder" er virksomheder i den forstand, disse er omhandlet i Kommissionens forordning (EF) nr. 70/2001, senest ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 364/2004.

² Er kravet om min. 50 % privat deltagelse ikke opfyldt, kan en investering evt. godkendes efter en detaljeret vurdering.

Støtte på andet og tredje niveau

Også hvad angår en investeringsfond og/eller dens ledelse samt de virksomheder, der investeres i, kan der være tale om støtte, medmindre investeringerne foretages på vilkår, der ville være acceptable for en markedsøkonomisk investor, og derfor ikke medfører nogen fordel for modtageren. I forhold til investeringsfonden og dens ledelse kan en åben og gennemsigtig procedure være med til at løfte medlemsstatens bevisbyrde.

Vurdering af risikokapitals forenelighed med traktatens art. 87, stk. 3, litra c

Kommissionen vil kun godkende en risikokapitalforanstaltning, hvis den kan konkludere, at støtteforanstaltningen fører til øget tilvejebringelse af risikokapital uden at påvirke handelsvilkårene negativt i et sådant omfang, at det strider mod den fælles interesse. Det sker på grundlag af den tidligere omtalte balancetest.

Som udgangspunkt er det op til medlemsstaten selv at vælge støtteforanstaltningens form. Kommissionen vil imidlertid tage hensyn til, om disse foranstaltninger tilskynder markedsinvestorerne til at stille risikokapital til rådighed for målvirksomhederne. Ligeledes vil Kommissionen tage hensyn til, om foranstaltningerne kan forventes at føre til, at investeringsbeslutningerne træffes på et kommercielt grundlag.

For at Kommissionen kan anse støtte for at have tilskyndelsesvirkning og være nødvendig, skal følgende betingelser være opfyldt:

1. Der skal være tale om finansieringstrancher, der, uanset om de er helt eller delvist finansieret ved hjælp af statsstøtte, ikke overstiger 1,5 mio. EUR for hver SMV over hver periode på 12 måneder.
2. Foranstaltningen skal begrænses til finansiering af tidlig vækst.
3. Foranstaltningen skal have mindst 70% af sit samlede budget i form af egenkapital- og kvasi-egenkapitalinstrumenter³ i SMV.
4. Private investorer skal deltage i finansieringen med mindst 50% og i støtteberettigede områder med mindst 30%.
5. Investeringsbeslutningerne skal være profitmotiverede.
6. Ledelsen af en risikokapitalforanstaltning eller –fond skal ske på kommerciel basis.

Kommissionen kan i visse tilfælde acceptere støtteforanstaltninger, der er sektorbestemte. Dog er støtte til følgende typer af virksomheder udelukket: Kriseramte virksomheder⁴, virksomheder inden for værftsindustrien

³ Ved kvasi-egenkapitalinstrumenter forstås instrumenter, hvis afkast for indehaveren (investor/långiver) overvejende er baseret på overskud eller tab i det tilgrundliggende selskab, er usikrede i tilfælde af misligholdelse og/eller kan konverteres til almindelig egenkapital.

⁴ Som defineret i fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder.

og kul- og stålindustrien, virksomheder inden for eksportrelaterede aktiviteter samt virksomheder på markeder, der er karakteriseret ved overkapacitet eller virksomheder inden for industrier i tilbagegang.

Foreneligheden af støtteforanstaltninger i form af risikovillig kapital efter en detaljeret vurdering

For de ordninger, der ikke opfylder alle ovennævnte betingelser, skal der foretages en mere detaljeret vurdering. Det gælder for følgende udtømmende liste:

- a) Foranstaltninger til tilvejebringelse af investeringstrancher ud over den sikre (safe harbour) beløbsgrænse på 1,5 mio. EUR for hver målvirksomhed (SMV) over hver periode på tolv måneder. Det er en forudsætning, at der forelægges beviser for markedssvigt, og at de står i rimeligt forhold til SMV'ens størrelse.
- b) Foranstaltninger med henblik på opfølgende investeringer i målvirksomheder, som allerede har modtaget statsstøttede kapitalindsprøjtninger til at finansiere efterfølgende finansieringsrunder, endog ud over de sikre safe harbour beløbstærskler og selskabernes finansiering af tidlig vækst – forudsat at de står i rimeligt forhold til den initiale investering og til fondens størrelse.
- c) Foranstaltninger med henblik på en minimumsdeltagelse fra private investorer på under 50 % i ikke-støtteberettigede områder eller under 30% i støtteberettigede områder.
- d) Foranstaltninger til tilvejebringelse af igangsætterkapital (seed capital) til mikrovirksomheder og små virksomheder, som kan forudse mindre eller ingen privat deltagelse fra private investorers side og/eller overrepræsentation af gældsinvesteringsinstrumenter i modsætning til egenkapital og kvasi-egenkapital.

Kommissionen vil kræve beviser på, at markedssvigt håndteres på hvert niveau, hvor der kan foreligge støtte. Disse undersøgelser skal være baseret på en uafhængig undersøgelse, der viser størrelsen af egenkapitalgabet med hensyn til de virksomheder og sektorer, som foranstaltningen er rettet imod.

Endvidere vil Kommissionen tage i betragtning, om og i hvilket omfang statsstøtte kan betragtes som et velegnet instrument til at fremme private investeringer i risikokapital. Ligeledes spiller foranstaltningens tilskyndelsesvirkning en afgørende rolle i Kommissionens vurdering. I den forbindelse vil Kommissionen, udover de kriterier, der indgår i den simple test, også tage hensyn til, om investeringsbeslutningerne har en profitorienteret karakter, og om den støttede aktivitet ledes kommercielt. Kommissionen vil bl.a. anse det for positivt, at der er involvering af private investorer – såkaldte business angels – i igangsætterstadiet. Endelig vil Kommissionen vurdere støtteforanstaltningens proportionalitet. Støttebeløbet skal begrænses til det nødvendige minimum.

Over for de positive virkninger af støtten skal Kommissionen afveje de potentielle negative virkninger i form af fordrøjning af konkurrencen og risikoen for fortrængning af private investeringer. Kommissionen vil i den forbindelse kræve bevis for risikoen for fortrængning.

Kumulering

Hvis den kapital, der stilles til rådighed for en virksomhed, bruges i forbindelse med en aktivitet, der allerede har fået statsstøtte i henhold til andre gruppefritagelsesforordninger eller rammebestemmelser, skal støtten generelt begrænses med 50 % og for så vidt angår støtteberettigede områder med 20 % i de første tre år.

De minimis støtte i form af risikokapital må ikke kumuleres med statsstøtte i form af egenkapital- eller kvasi-egenkapitalinvesteringer i de samme målvirksomheder, der er godkendt i henhold til disse retningslinjer.

Væsentlige ændringer i forhold til de eksisterende retningslinjer:

- Det foreslås at hæve grænsen (safe harbour) for, hvornår der foreligger en markedsfejl i relation til risikovillig kapital, fra 500.000 EUR pr. halve år til 1,5 mio. EUR pr. år.
- For at skabe større forudsigelighed er der indført et krav om, at 70 % af investeringen som udgangspunkt skal være i form af egenkapital eller quasi-egenkapital⁵ for at kunne godkendes efter den simple test. Tidligere var der ikke fastsat noget krav om en bestemt fordeling.
- De nye retningslinjer tager stilling til efterfølgende investeringer.
- De nye retningslinjer tager alene sigte på risikokapitalordninger, der er målrettet mod mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder. Tidligere blev det alene anset som et positivt element i Kommissionens vurdering, at der var tale om støtte til SMV eller endog mikrovirksomheder.
- I de nye retningslinjer nævner Kommissionen specifikt flere områder, som er undtaget fra reglerne. I de gældende retningslinjer er alene virksomheder i skibsbygnings- og EKSF- sektoren specifikt nævnt.
- Kommissionen anfører i de nye retningslinjer, at den i relation til vurderingen af, hvorvidt en støtteordning (i relation til investorer) er inden for TEF art. 87, stk. 1's område (og derved udgør statsstøtte), vil formode, at det markedsøkonomiske investorprincip alene er opfyldt, såfremt mindst 50% - og i støtteberettigede områder mindst 30% - af finansieringen kommer fra private investorer.

Overvågning og rapportering

⁵ Kan kravet ikke overholdes kan støtteordningen evt. alligevel godkendes efter en detaljeret vurdering.

I overensstemmelse med kravene i Rådets forordning 659/1999 og Kommissionens forordning 794/2004 skal medlemsstaterne forelægge årsberetninger for Kommissionen.

Ikrafttrædelse og gyldighed

Kommissionen vil anvende disse retningslinjer fra tidspunktet for offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende, også i de tilfælde, hvor støtteforanstaltningen var anmeldt inden offentliggørelsen.

Egnede foranstaltninger (konsekvenser for eksisterende ordninger)

Kommissionen foreslår med henvisning til EF-traktatens art. 88, stk. 1, medlemsstaterne at foretage følgende foranstaltninger vedrørende deres eksisterende risikokapitalforanstaltninger:

- Medlemsstaterne bør ændre deres eksisterende ordninger for at bringe dem på linje med disse retningslinjer inden for tolv måneder efter deres ikrafttræden.
- Hvis ikke Kommissionen har hørt fra medlemsstaten inden to måneder efter offentliggørelsen af disse retningslinjer, vil den antage, at medlemsstaten ikke kan tilslutte sig dette.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om sagen.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen forholder sig i forslaget ikke nærmere til nærhedsprincippet. Det vurderes, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Da det er Kommissionen, der skal godkende de støtteordninger, som medlemslandene anmelder, er det Kommissionen, som udsteder retningslinjer for, hvornår den vil kunne godkende statsstøtte.

4. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk ret på området i form af love eller bekendtgørelser.

5. Høring

Forslaget har været i høring i Specialudvalget for konkurrence og vækst. Dansk Industri, Danmarks Rederiforening, LO, FTF og Advokatrådet har afgivet høringssvar.

Dansk Industri kan støtte en 12 måneders safe harbour på 1 mio. EUR, men er mere tilbageholdende i forhold til en forøgelse til 1,5 mio. EUR. DI har endvidere påpeget, at EU-Kommissionen kun undtagelsesvis bør acceptere minimumsdeltagelse fra private investorer på under 50%.

Rederiforeningen kan idet hele tilslutte sig den foreløbige danske holdning.

Advokatrådet kan generelt tilslutte sig behovet for – f.eks. ved konstaterede markedssvigt – løbende at tilpasse de fællesskabsretlige statsstøtteregler, herunder meddelelsen om statsstøtte og risikovillig kapital.

LO er generelt skeptisk over for en hævelse af tærskelværdier/safe harbour, og *LO* vil stille sig meget skeptisk over for yderligere stigninger.

FTF kan tilslutte sig den danske holdning, herunder det overordnede mål om nedbringelse af statsstøtteniveauet og en omlægning af støtte til horisontale formål.

6. Andre landes holdninger

Der er overvejende støtte til Kommissionens forslag om at hæve safe harbour grænserne til 1,5 mio. EUR.

7. Foreløbig dansk holdning

Danmark er enig med Kommissionen i, at statsstøtte kun bør gives, hvis der foreligger en påvist markedsfejl, der ikke kan afhjælpes på andre måder.

Danmark kan støtte en mindre opjustering af safe harbour grænserne. Tilbage i 2001 anførte Danmark over for Kommissionen, at grænsen for hver kapitaltranche til en virksomhed burde være 750.000 EUR pr. halve år i stedet for 500.000 EUR pr. halve år. En sådan stigning er bl.a. udtryk for den almindelige økonomiske udvikling. Danmark kan derfor støtte Kommissionens forslag om, at safe harbour grænserne hæves til 1,5 mio. EUR pr. år. Danmark kan derimod ikke støtte, at safe harbour grænserne hæves yderligere. Dette vil øge risikoen for konkurrencebegrænsning og fortrængning af privat kapital.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vurderes ikke at have administrative konsekvenser for erhvervslivet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.