

## NOTAT

29. april 2015  
/DLV

Sag

### Notat om økonomisk aktivitet i strukturfondsprogrammer

I nedenstående notat vurderes forskellige typer af aktører, når disse indtager en operatørrolle i strukturfondsfinansierede projekter under ESI-fondene.

Notatets hovedbudskab er, at strukturfondsstøtte som hovedregel er statsstøtte.

Det er typen af aktiviteten og ikke organiseringen af aktiviteten, som er afgørende for, om det er statsstøtte. Støtte til en socialøkonomisk virksomhed kan således godt være statsstøtte.

Retningsangivende for erhvervsfremmesystemets forenelighed med statsstøttereglerne er lov om erhvervsfremme og regional udvikling.<sup>1</sup> De aktiviteter, der kan iværksættes under denne lov, er f.eks. information og vejledning om start, drift og vedligeholdelse, netværksmøder og lignende kollektive arrangementer, men disse må ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til den rådgivning, som private udbyder. Afgørende i denne sammenhæng er således, at de iværksatte aktiviteter ikke må få karakter af rådgivning, da rådgivning som hovedregel udbydes af private virksomheder. Dette princip benævnes *væksthusprincippet* – og anvendes på alle typer af virksomheder, der indtager rollen som operatør eller kontraktansvarlig partner i strukturfondsprojekter.

Så længe aktører ikke forestår andre aktiviteter end dem væksthuse kan gennemføre under lov om erhvervsfremme, udgør deres deltagelse i projektet ikke økonomisk aktivitet. Der er dog altid tale om en konkret vurdering.

Oplisting af konkrete aktiviteter, som væksthuse laver:

- Screening af virksomheder med vækstpotentiale

---

<sup>1</sup> Herefter blot lov om erhvervsfremme – lov nr. 648 af 15. juni 2010 med senere ændringer.

**ERHVERVSSTYRELSEN**

Vejlsøvej 29  
8600 Silkeborg

Tlf. 35 29 10 00

Fax 35 29 10 01

CVR-nr 10 15 08 17

E-post [erst@erst.dk](mailto:erst@erst.dk)

[www.erst.dk](http://www.erst.dk)

**ERHVERVS- OG  
VÆKSTMINISTERIET**

- Gratis vejledning, herunder problemafkllaring af virksomhedernes udviklingsbehov
- Henvisning til andre offentlige aktører og eksterne rådgivere
- Facilitering af netværk

Notatet giver en vejledning i stillingtagen til statsstøttespørgsmål i forhold til operatørrollen i de gældende strukturfondsprogrammer. Notatet er alene styrelsens vejledning og er ikke en autoritativ fastsættelse af gældende ret. Notatet kan ikke erstatte professionel rådgivning.

## **Statsstøtte – Operatørens økonomiske aktivitet**

Ved en operatør i Regional- og Socialfondsprogrammet forstås en aktør, der forestår administration og implementering af projektet. Begrebet operatør skal derfor ikke forstås i snæver forstand.

Dette notat gælder alene aktiviteter, som de respektive aktører udfører, når disse indtager rollen som operatør. Notatet tager dermed ikke stilling til den støtte SMV'erne, som er strukturfondsprogrammernes målgruppe, modtager. Det er dog vigtigt at bemærke, at statsstøttere reglerne også finder anvendelse på den endelige støttemodtager – SMV'erne.

Strukturfondsforordningerne og de danske støtteberettigelsesregler gælder parallelt med statsstøttere reglerne, men strukturfondsretlige begreber som fx additionalitet inddrages alene sporadisk i dette notat.

Nedenstående diskussion af statsstøttere reglerne er ment som et bidrag til den statsstøttemæssige tilgang til operatørrollen i strukturfondsprojekter. Såvel seneste udvikling – både i den nye gruppefritagelsesforordning og retspraksis – er lagt til grund for dette notat. Notatet er retningsanvisende, men de konkrete omstændigheder og aktiviteter vil altid være afgørende for den statsstøttemæssige vurdering af sagen.

Endvidere er oplistningen af operatører ikke udtømmende, men behandler de aktører, der typisk vil kunne indgå som operatører og kontraktansvarlige partnere i projektet.

Notatet er rettet mod alle interessenter indenfor de danske strukturfonde, herunder Erhvervsstyrelsen, de regionale vækstfora, kommuner og virksomheder.

Notatet indledes af en gennemgang af de grundlæggende betingelser, der skal være opfyldt for at kunne konstituere *statsstøtte*. Herefter diskuteres og vurderes begrebet *økonomisk aktivitet* i forhold til de enkelte aktører inden for strukturfondsprogrammerne for til sidst at give en kort afrunding.

### **Statsstøttebegrebet – økonomisk aktivitet:**

Støtte fra de europæiske strukturfonde udgør som udgangspunkt statsstøtte. Det betyder at strukturfondsstøtte er omfattet af det principielle forbud mod statsstøtte i Traktatens artikel 107, da offentlig støtte til virksomheder kan skade konkurrencen i EU. EU-Kommissionen har imidlertid fastsat undtagelser fra hovedreglen.

En række af disse aktiviteter er oplyst i den generelle gruppefritagelsesforordning.<sup>2</sup> Såfremt aktøren kan dokumentere, at aktiviteten ligger inden for den generelle gruppefritagelsesforordnings ramme, kan disse aktiviteter støttes. Det påhviler den, der gennemfører aktiviteterne at dokumentere, at betingelserne i den generelle gruppefritagelse er opfyldt.

EU-Kommissionen anser endvidere ikke at statsstøtte, der ydes til virksomheder under de minimis-forordningen,<sup>3</sup> som værende skadelig for konkurrencen. Denne regel indebærer, at der uden videre kan tildeles statsstøtte på under 200.000 € over tre regnskabsår til en virksomhed.

TEUF artikel 107 indeholder en række betingelser, som kræver nærmere undersøgelse, før det kan konstateres, om en tildelt støtte udgør statsstøtte i Traktatens forstand.

*”Bortset fra de i traktaterne hjemlede udtagelser 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 af virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne.”<sup>4</sup>*

#### Statsmidler:

Den første betingelse for aktualisering af forbuddet i artikel 107 er, at støtten kan tilregnes staten. Når en foranstaltning er delvist finansieret af de europæiske strukturfonde, betyder dette, at de skal anses som statsmidler, når midlerne er under kontrol af den pågældende medlemsstat.<sup>5</sup> EU-medfinansiering til strukturfondsprojekter betyder med andre ord, at støtten altid kan tilregnes staten (det offentlige).

Ved støtte fra staten forstås alle former for offentlig støtte, herunder REM-midler, kommunale tilskud mv.

#### Samhandelspåvirkning og konkurrencefordrejning:

Der skal normalt ikke meget til, før EU-Kommissionen anser en støtteforanstaltning for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen, der aktuelt eller potentielt påvirker samhandlen. Det følger af Domstolens praksis, at når en virksomheds position styrkes i forhold til andre virksomheder, anses dette som en fordel, der påvirker samhandlen mellem medlemsstater.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Kommissionens Forordning (EU) nr. 651/2014.

<sup>3</sup> Kommissionens Forordning (EU) nr. 1407/2013.

<sup>4</sup> Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde, artikel 107, stk. 1.

<sup>5</sup> EU-Kommissionens beslutning i N 157/06, South Yorkshire Digital Region Broadband Project, betragtning 29.

<sup>6</sup> EU-statsstøtteret, P. Vesterdorf og M. Nielsen, s. 50ff.

Virksomhedsbegrebet:

Virksomhedsbegrebet i statsstøtterejerne kan anses som en toleddet test. For det første skal det undersøges hvad der forstås ved *visse virksomheder*. For det andet om virksomheden udøver økonomisk aktivitet. Statsstøtterejerne finder kun anvendelse på *virksomheder*, der udøver *økonomisk aktivitet*.<sup>7</sup>

Artikel 107 er placeret i Traktatens konkurrenceafsnit, hvor virksomheder ikke afgrænses i 'traditionel' forstand. Virksomhedsbegrebet defineres således i konkurrence- og statsstøtterejerne, som "*enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde.*"<sup>8</sup> Om der er tale om en forening, en personligt drevet virksomhed, et aktieselskab eller en fond er altså uden betydning. Endvidere betyder det, at også offentligtretlige organer kan være omfattet af reglerne.

Selektivitet:

I forbindelse med virksomhedsbegrebet, er det en yderligere betingelse, at støtten til virksomheder, kan anses for selektiv. Helt generelle foranstaltninger i en medlemsstat vil som udgangspunkt ikke kunne udgøre selektiv støtte.<sup>9</sup> Da støtte fra strukturfondene som altovervejende hovedregel ydes som tilskud til bestemte virksomheder, fx til en kontraktansvarlig partner, er en sådan foranstaltning altid selektiv.

Økonomisk aktivitet:

Som det fremgår af ovenstående, er det afgørende for statsstøtterejernes anvendelse, at *virksomheden udøver økonomisk aktivitet*. EU-Domstolen har konsekvent fastslået, at enhver aktivitet, der består i at levere varer og tjenesteydelser på et marked, er en økonomisk aktivitet.<sup>10</sup> EU-Domstolen tager altså udgangspunkt i et kriterium om markedsdeltagelse på de pågældende aktiviteter.<sup>11</sup>

Virksomhedernes profitskabelse er ikke afgørende, da også non-profit virksomheder og organisationer kan udøve økonomisk aktivitet ved at afsætte varer eller tjenesteydelser på et marked. Det er derfor uden betydning, om aktiviteten eller virksomheden har et almennyttigt eller ikke-kommercielt formål.

Begrebet økonomisk aktivitet har derved en meget stor rækkevidde. EU-Kommissionen er da også af den opfattelse, at kun ganske få og veldefinerede aktiviteter ikke har økonomisk karakter. For eksempel er udøvelse af offentlig myndighed som altovervejende hovedregel ikke økonomisk

---

<sup>7</sup> Se bl.a. C-41/90, Höfner und Elser, præmis 21.

<sup>8</sup> Se de Forende sager C-180-184/98, Pavel Pavlov m.fl., præmis 74

<sup>9</sup> Et eksempel på en helt generel foranstaltning kunne være selskabsskat. Det bemærkes dog at EU-Kommissionen og de europæiske domstole fx har anset den danske fedtafgift som selektiv.

<sup>10</sup> Se bl.a. 118/85, Kommissionen mod Italien, præmis 7.

<sup>11</sup> C-205/03 P, Fenin.

aktivitet.<sup>12</sup> Myndighedsudøvelse består normalt i ensidigt at fastlægge retstilstanden for personer og virksomheder på grundlag af lov.<sup>13</sup> Dette gælder politimyndighed, antiferurening og fængsler. I de tilfælde, hvor det offentlige har introduceret markedsmekanismer, fx igennem et stats-ejet selskab, vil der være tale om økonomisk aktivitet. For eksempel er mange energiselskaber helt eller delvist ejet af staten gennem aktieselskaber.

Området for ikke-økonomisk aktivitet anses på denne baggrund at være meget snævert. Udgangspunktet er derfor, at selv aktiviteter, der har et almennyttigt formål, kan udgøre økonomisk aktivitet, medmindre helt konkrete omstændigheder taler imod.

EU-Domstolen har i flere tilfælde taget stilling til foranstaltninger vedrørende offentlige sikringsordninger, herunder jobformidling, hvor offentlige aktiviteter som udgangspunkt ikke er blevet anset for at udgøre økonomisk aktivitet, såfremt disse er en integreret del af medlemsstaternes struktur, bygger på et solidaritetsprincip og finansieres over skatten.<sup>14</sup> Den offentlige sygesikring i Danmark er også et eksempel på ikke-økonomisk aktivitet. De aktiviteter, der i Danmark pr. tradition er en integreret del af den danske flexicurity-model, bygger på et solidaritetsprincip og finansieres over skatten, udgør ikke som udgangspunkt økonomisk aktivitet. Dette betyder dog også, at det der er offentlig ikke-økonomisk aktivitet i én medlemsstat, ikke nødvendigvis er det i andre.

Et andet eksempel på ovenstående principper er uddannelsessystemet i Danmark, herunder især uddannelses- samt forsknings- og udviklingsaktiviteter. Selve undervisningsaktiviteterne for fx indmeldte elever eller studerende anses ikke for økonomiske aktiviteter, forudsat at aktiviteten sker indenfor uddannelsessystemet og det offentlige er den primære finansieringskilde.<sup>15</sup> Strukturfondsprojekterne kan have et indhold, der rækker ud over uddannelsesinstitutionernes normale tilbud. Når disse ydelser bliver tilbudt på et konkurrenceudsat marked, er der tale om økonomiske aktiviteter.

Statsstøttebegrebet er et dynamisk begreb. Hvorvidt der findes et marked for bestemte varer og tjenesteydelser, kan afhænge af, hvordan disse tjenesteydelser er organiseret i den pågældende medlemsstat og kan derfor variere fra medlemsstat til medlemsstat og må i alle tilfælde bero på en konkret vurdering. På grund af politiske valg og den økonomiske udvikling i samfundet kan kategoriseringen af en bestemt aktivitet endvidere

---

<sup>12</sup> Udkast til Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, pkt. 18.

<sup>13</sup> Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen, Sune Troels Poulsen, s. 103.

<sup>14</sup> Se de forenede sager C-159-160/91, Poucet et Pistre, præmis 12 og 18.

<sup>15</sup> Udkast til Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, side 9 med henvisning til relevant retspraksis.

ændre sig med tiden. Det betyder, at det der i dag ikke er økonomisk aktivitet, måske er det om 5 år. Begrebet må siges at følge med udviklingen i samfundet, og den stigende liberalisering og markedsorientering medfører, at flere og flere aktiviteter anses som økonomiske.

Når der gives EU-medfinansiering til projekter, der er forankret hos en operatør, foretages statsstøttevurderingen ud fra generelle principper og tager udgangspunkt i EU-Domstolens udvikling af retspraksis inden for statsstøtteren. Den konkrete vurdering bygger på disse principper.

Det betyder bl.a., at de aktiviteter, der har karakter af rådgivning eller som i øvrigt vil kunne leveres på et marked, udgør økonomisk aktivitet.

EU overlader et lille frirum for medlemsstaterne til at organisere en række aktiviteter, som af historiske og andre grunde ikke anses for at være økonomiske aktiviteter.<sup>16</sup> Overførsel af finansielle midler til offentligt lignende organer som kompensation for udøvelse af aktiviteter, hvor der ikke antages at eksistere et marked, er dermed ikke økonomisk aktivitet. Det danske erhvervsfremmesystem er et eksempel her på.

Aktiviteter, der normalt udføres indenfor erhvervsfremmesystemet, etableret og drevet med kommunal involvering, udgør ikke økonomisk aktivitet, da disse opgaver historisk i Danmark har været en offentlig opgave, og at der ikke er udviklet et marked for denne type opgaver. Der kan fx være tale om vejledning om start, drift og udvikling af virksomhed, kampagner om erhvervsrelevante temaer, overordnet afklaring af virksomhedernes behov eller screening af virksomheder med henblik på virksomhedernes deltagelse i konkrete udviklingsprojekter. Erhvervsfremmende aktiviteter må i henhold til lov om erhvervsfremme ikke virke konkurrenceforvridende. Det vil i hvert enkelt tilfælde bero på en konkret vurdering, om aktiviteten kan udføres under lov om erhvervsfremme og dermed udøves inden for solidaritetsprincippet.

Udviklingen i samfundet har medført, at der i langt højere grad er tendens til, at kommuner involverer sig på områder og aktiviteter, hvor der er kommercielle formål. Dermed øges risikoen for, at en given aktivitet er af økonomisk karakter. Der foretages derfor en konkret vurdering for hver enkel aktivitet i forhold til markedet. Det afgørende er altid, om der er offentlige midler involveret og om der ved disse opnås en fordel.

## **Operatører:**

### Væksthusene – det danske erhvervsfremmesystem - Væksthusprincippet:

---

<sup>16</sup> Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen, Sune Troels Poulsen, s. 106.

Aktiviteterne i dansk offentlig erhvervsfremme er væsentligst reguleret i lov om erhvervsfremme og regional udvikling. Væksthusene indtager en central rolle i forhold til udmøntningen af denne lov. Praksis fra væksthusenes aktiviteter i medfør af loven er derfor af stor betydning.

Erhvervsstyrelsens statsstøttevurdering af strukturfondsprojekter, kan tage udgangspunkt i de aktiviteter som væksthusene udfører under lov om erhvervsfremme. Det bemærkes dog herved, at Væksthusene ikke udøver alle typer erhvervsfremme, som er hjemlet i lov om erhvervsfremme.

Væksthusene udfører den specialiserede erhvervsservice via kommunal finansiering. Denne form for erhvervsservice er kendetegnet ved, at væksthusenes konsulenter ikke leverer ydelser i form af individuel virksomhedsrådgivning i konkurrence med private rådgivningsvirksomheder. Denne generelle og virksomhedsrettede erhvervsfremmeindsats anses ikke at udgøre økonomisk aktivitet, såfremt ydelserne alene har karakter af sparring og vejledning – *Væksthusprincippet*.

I forbindelse med anvendelse af væksthusprincippet forudsættes det, at aktiviteterne ikke går videre end, hvad der fremgår af lov om erhvervsfremme. Det bemærkes, at der altid vil blive foretaget en konkret vurdering, om projektets aktiviteter udgør økonomisk aktivitet.

Kommunerne er de offentlige myndigheder, der i Danmark har det overordnede ansvar for den offentlige erhvervsservice. De lokale erhvervskontorer i kommunerne udbyder iværksætterkurser og varetager den brede erhvervsservice i forbindelse med opstart og drift af virksomheder.

Igennem erhvervsdrivende fonde – Væksthusene – varetager kommunerne den specialiserede erhvervsservice for virksomheder med vækstambitioner, hvor kerneområdet er kortlægning af muligheder og udfordringer for nye og mindre virksomheder med vækstambitioner og vækstpotentiale.<sup>17</sup>

Det danske erhvervsfremmesystem har traditionelt været baseret på en enstrengt erhvervsservice, som er finansieret over skatten. Formålet med erhvervsfremmesystemet er at udbyde gratis ydelser, herunder sparring og vejledning, og de erhvervsfremmende aktører opererer som udgangspunkt ikke på et konkurrenceudsat marked og virker dermed ikke konkurrenceforvridende. Erhvervsfremmesystemets aktiviteter er afgrænset i lov om erhvervsfremme, når finansieringen kommer fra kommuner og regioner.

Nedenfor er oplyst en række eksempler på aktiviteter, som styrelsen er blevet præsenteret for i strukturfondsansøgninger.

Første eksempel er væksthuskonsulenternes arbejde i forbindelse med de såkaldte FabLabs. Såfremt væksthusets konsulent gennem en direkte

---

<sup>17</sup> [www.erhvervsstyrelsen.dk/vaeksthusene](http://www.erhvervsstyrelsen.dk/vaeksthusene)



individuel rådgivning er med til fx at udvikle prototyper, er der tale om økonomisk aktivitet fra konsulentens side. Så længe konsulenten alene fungerer som demonstrator, dvs. introducerer udstyret i FabLab'et til virksomhederne i projektet, er der som udgangspunkt ikke tale om økonomisk aktivitet.

Et andet eksempel på væksthuses aktiviteter er samarbejdet mellem Erhvervsstyrelsen og Væksthuse, hvor der er udviklet et koncept (Early Warning), der skal forhindre store personlige og samfundsmæssige omkostninger i forbindelse med konkurs og rekonstruktion i SMV'er. I den forbindelse har projektet et korps af frivillige konsulenter (i visse tilfælde erhvervsdrivende), der hjælper virksomhederne igennem krisen. Væksthuse administrerer formidlingen af kontakt mellem virksomhed og rådgiver. Væksthuse bliver med andre ord til en eller anden form for mellemmand mellem den kriseramte virksomhed og de frivillige rådgivere. Ud fra en samlet bedømmelse vurderes der ikke at være et marked for lige netop den type indsats, som Væksthuset selv står for, og aktiviteterne anses ikke for at være økonomiske aktiviteter.

Der må i alle tilfælde foretages en konkret vurdering. Jo mere individuel vejledningen er, jo mere konkrete outputs, fx i form af større forretningsplaner, desto mere taler for at væksthuse leverer tjenesteydelser, der kan leveres af private på et marked.

Et væsentligt fortolkningsbidrag til vurderingen af, om væksthuse leverer tjenesteydelser på et konkurrenceudsat marked, findes i lov om erhvervsfremme. Ifølge denne kan kommuner gennem selvstændige juridiske enheder gennemføre og finansiere erhvervsserviceaktiviteter over for en åben kreds af interessenter. Ydelserne kan bestå af information og vejledning om en række aktiviteter. Ydelserne må imidlertid ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til den rådgivning, der tilbydes af private, jf. lov om erhvervsfremme § 12, stk.1-3. Det betyder, at væksthuse, hverken efter lov om erhvervsfremme eller statsstøttereglerne kan iværksætte og forestå aktiviteter, hvor der eksisterer et marked. Der er dog intet til hinder for, at væksthuse indtager en faciliterende og administrerende rolle i strukturfondsprojektet, men kan altså ikke i eget regi gennemføre egentlige konsulenttydelser. Sidstnævnte skal forestås af eksterne konsulenter, der er udvalgt på baggrund af almindelige EU-retlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed.

*Konkurrencesituationen skal vurderes i forhold til hver enkelt aktivitet. En mulighed er at kontakte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.*

### Klynger – sammenslutninger af virksomheder – foreninger:

Klynger og klyngeaktiviteter har ikke tidligere været omtalt i den generelle gruppefritagelsesforordning. Det samme gælder bredbånd, støtte til kulturarv, audiovisuelle værker, sport og lokal infrastruktur m.fl.. Med vedtagelsen af den nye generelle gruppefritagelsesforordning<sup>18</sup> har EU-Kommissionen imidlertid medtaget støtte til innovationsklynger, jf. artikel 27.

Innovationsklynger er defineret som ”*strukturer eller organiserede grupper af uafhængige parter..., som har til formål at stimulere innovativ aktivitet...*”, jf. den generelle gruppefritagelsesforordning artikel 2, nr. 92.<sup>19</sup> Disse klynger har tidligere været defineret i EU-Kommissionens rammebestemmelser,<sup>20</sup> men hverken den nævnte definition på innovationsklynger eller de nævnte innovative aktiviteter adskiller sig væsentligt efter medtagelsen i den generelle gruppefritagelse.

Ovenstående betyder, at EU-Kommissionen med vedtagelsen af gruppefritagelsesforordningen ikke har ændret tilgangen til klynger væsentligt, men blot at støtte til innovationsklyngers aktiviteter og støtte til driften af klyngerne nu omfattes af gruppefritagelsen og ikke kun at klyngeaktiviteter forventes at være forenelig med det indre marked, jf. rammebestemmelserne.

Gruppefritagelsens artikel 27 fritager under visse betingelser en række aktiviteter, men disse retter sig primært mod driften af klyngen. Aktiviteter, som ikke kan karakteriseres som drift i artikel 27's forstand, er ikke omfattet af gruppefritagelsen. Støtte til klyngeaktiviteter efter artikel 27 er under strukturfondsprogrammerne derfor kun relevant i forhold til Regionalfondsprogrammets prioritet 1B.

Strukturfondsprogrammerne tillader, at klynger kan indtage rollen som operatør eller kontraktansvarlig partner i forskellige former for projekter, ligesom det var tilfældet for væksthuse. De aktiviteter, som operatøren er tillagt under Regionalfondsprogrammet, er bl.a. identifikation af SMV'er, opbygning af netværk og at arrangere netværksaktiviteter, facilitere træningscamps og administration af projektet. Disse aktiviteter er langt hen ad vejen sammenfaldende med de aktiviteter, som væksthuse kan gennemføre under lov om erhvervsfremme og adskiller sig væsentligt fra de aktiviteter, der beskrives i gruppefritagelsen.

Det betyder, at så længe den juridiske person, som driver innovationsklyngen, udfører aktiviteter indenfor erhvervsfremmesystemet, anses denne i

---

<sup>18</sup> Kommissionens Forordning (EU) nr. 651/2014.

<sup>19</sup> Definitionen er enslydende med definitionen i EU-Kommissionens rammebestemmelser for forskning og udvikling og innovation (2014/C 198/01).

<sup>20</sup> EU-Kommissionens rammebestemmelser for forskning og udvikling og innovation (2006/C 323/01).

forhold til disse aktiviteter ikke at udøve økonomisk aktivitet. Om aktiviteterne kan anses at være erhvervsfremmende beror i alle tilfælde på en konkret vurdering, men udgangspunktet er, at så længe aktiviteterne kan rummes inden for det ovenfor nævnte væksthussprincip, er der i udgangspunktet ikke tale om økonomisk aktivitet. Der skal herved også lægges vægt på, om aktiviteterne er rettet mod bestemte virksomheder, således at en målrettet indsats mod bl.a. en bestemt branche vil betyde, at projekttaktiviteterne lettere får karakter af de klyngeaktiviteter, der er nævnt i gruppefritagelsesforordningens artikel 27. Det er dog altid den konkrete aktivitet, der er afgørende for vurderingen.

Et eksempel på en erhvervsfremmende aktivitet er klyngesekretariaternes funktion som ”erhvervskontor” for hele det erhvervsmæssige økosystem og dermed alle, som måtte have en interesse for erhvervsområdet. De aktiviteter klyngesekretariatene udøver i denne kontekst, er generel vejledning på erhvervsområdet, herunder bl.a. vejledning om OPI-samarbejde. Disse aktiviteter stilles gratis til rådighed, ikke blot for klyngens medlemmer, men for en ubestemt kreds af virksomheder.

En sådan aktivitet ligner væksthuses, og det er derfor svært at se, at generel erhvervsvejledning kan få karakter af økonomisk aktivitet. I hvert fald ikke når klyngeorganisationen indtager en rolle som operatør under strukturfondsprogrammerne. Det er dog en forudsætning for væksthussprincipets anvendelse, at aktiviteterne har karakter af erhvervsservice, dvs. at der kan ydes information og vejledning om start, drift og udvikling af virksomhed mv. Endvidere må ydelserne ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til de ydelser, som private aktører udfører, jf. lov om erhvervsfremme § 12. Med andre ord skal EU-medfinansiering til klyngen eller den kommercielle forening gives under de samme rammer, som det øvrige erhvervsfremmesystem er underlagt.

Det påhviler klyngen eller klyngesekretariatet at dokumentere overholdelse af væksthussprincippet.

Klynger og andre kommercielle foreninger har ofte til formål at fremme medlemmernes økonomiske interesser inden for fx markedsføring, markedsdeltagelse og eksport. Dette udelukker dog ikke, at klyngen eller klyngesekretariatet samtidig kan udøve aktiviteter af ikke-økonomisk karakter. Såfremt aktiviteterne består af projektadministration (under strukturfondene) eller erhvervsservice under lov om erhvervsfremme, er disse som udgangspunkt ikke-økonomiske. Det skal dog igen bemærkes, at der i hvert tilfælde er tale om en konkret vurdering.

Det er vigtigt at understrege, at den ikke-økonomiske aktivitet skal kunne adskilles fra den kommercielle del af klyngen eller foreningen, fx i en selvstændig enhed af foreningen, således at krydssubsidiering af økonomiske aktiviteter helt undgås. Den selvstændige enhed kan fx udgøres af klyngesekretariatene eller et administrationskontor.

### GTS'er – Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter:

De Godkendte Teknologiske Institutter er juridiske enheder med et almen-nyttigt formål. De ni danske GTS-institutter har til formål at opbygge og formidle teknologiske kompetencer til dansk erhvervsliv. De er karakteriseret ved, at udbytte ikke udloddes til interessenter og at institutterne har en forpligtelse til at betjene alle virksomheder (særligt SMV'er), der ønsker at gøre brug af instituttets viden og service. Eventuelle overskud kan alene anvendes til geninvestering i forskning og udvikling, samt videreudvikling af institutterne.

Dette er dog ikke til hinder for, at GTS'erne kan gennemføre både kommercielle og ikke-kommercielle aktiviteter. Når institutterne leverer tjenesteydelser til individuelle virksomheder eller grupper heraf, ydes disse på markedsvilkår og har derfor karakter af kommerciel aktivitet.<sup>21</sup> Dog kan en GTS i kraft af sin rolle som operatør stadig gennemføre aktiviteter under det danske erhvervsfremmesystem, dvs. screening af virksomheder samt vejledning og sparring, jf. væksthussprincippet. Dette forudsætter dog, at GTS'erne kan dokumentere, at deres aktiviteter er delt op på økonomiske og ikke økonomiske aktiviteter.

For GTS'ernes forsknings- og udviklingsaktiviteter henvises der til afsnittet om forskningsinstitutioner.

### Kommercielle aktører:

En privat kommerciel virksomhed har som primært formål at drive erhverv med henblik på at generere indtjening. Det vil derfor være praktisk vanskeligt at udskille aktiviteter i en privat virksomhed, som ikke har et kommercielt formål. Virksomhedens interesse for og udøvelse af aktiviteterne viser som udgangspunkt, at der netop er et marked for de pågældende varer eller tjenesteydelser.

Domstolens tilgang til fortolkningen af begrebet økonomisk aktivitet, har traditionelt taget udgangspunkt i et kriterium om markedsdeltagelse.<sup>22</sup> Såfremt der ikke kan konstateres et marked for de pågældende aktiviteter, er der altså ikke tale om statsstøtte. Det er som altovervejende hovedregel kun offentlig myndighedsudøvelse eller aktiviteter omfattet af et solidaritetsprincip, der ikke har karakter af økonomisk aktivitet. Private aktører udøver derfor i sagens natur, og som hovedregel, økonomisk aktivitet.

Der findes dog eksempler på privatretlige aktører, der har til formål at operere på ikke-kommercielle markeder og i øvrigt understøtte erhvervsfremmemålsætninger.

---

<sup>21</sup> KOM(2009)4557, pkt. 5-9.

<sup>22</sup> C-205/03P, Fenin.

Hvis det vurderes, at en privatretlig aktør har til formål at fremme ovenfor nævnte erhvervsfremmemålsætning, har et alment formål eller udpegelsen af bestyrelsen primært tilkommer andre offentlige myndigheder eller organer, og at de aktiviteter, den privatretlige aktør skal udføre i projektet i øvrigt, har karakter af erhvervsfremme, anses disse aktiviteter ikke nødvendigvis for at udgøre økonomisk aktivitet. Det vil dog bero på en konkret vurdering og EU-medfinansiering til virksomheden skal gives under de samme rammer som det øvrige erhvervsfremmesystem er underlagt, jf. væksthusprincippet.

Hvis det i ansøgningen om EU-medfinansiering fx er oplyst, at virksomheden skal screene og identificere virksomheder, gennemføre virksomhedsbesøg med henblik på at igangsætte udviklingsaktivitet, der skal få virksomhederne videre, henvisning af væksthusprogrammer, igangsættelse af rådgivningsforløb med eksterne konsulenter samt administration af projektet, giver det som udgangspunkt ikke anledning til at konkludere, at disse aktiviteter går videre end rammerne for erhvervsfremmesystemet.

Det bemærkes i den forbindelse, at retspraksis ikke stiller krav om, at virksomheden skal opnå profit eller i øvrigt have et økonomisk formål for at være omfattet af virksomhedsbegrebet. Det er derfor uden betydning, at aktøren har til formål at gennemføre almennyttige og ikke-kommercielle aktiviteter. Det er derfor aktiviteten og ikke hensigten, der er afgørende (i ovenstående eksempel erhvervsfremmeaktiviteterne), men den kommercielle aktørs vedtægter, kan give en indikation af disse, når statsstøttevurderingen foreligger ex ante.

#### Forskningsinstitutioner – universiteter og andre læringsinstitutioner:

Forsknings- og videnformidlingsinstitutioner er i statsstøttere reglerne defineret som ”*en enhed, (f.eks. en højere læreanstalt eller et forskningsinstitut...) uanset dens retlige status (offentligretlig eller privatretlig status) eller finansieringsform, hvis primære mål er uafhængigt af andre interesser at bedrive grundforskning, industriel forskning eller eksperimentel udviklingsaktivitet eller formidle resultaterne heraf til en bredere kreds gennem undervisning, udgivelsesaktivitet eller vidensoverførsel.*”<sup>23</sup> Både universiteter og andre højere læringsinstitutioner betegnes derfor i det følgende som forskningsinstitutioner.

Som det fremgår af det indledende afsnit om økonomisk aktivitet, bygger det videregående uddannelsessystem i Danmark på et solidaritetsprincip, er finansieret over skatten og er en integreret del af samfundsstrukturen, og universiteters og andre lærings- og forskningsinstitutioners hovedaktiviteter i form af undervisning, gennemførelse af uafhængig forskning og udvikling og formidling af forskningsresultater, anses som udgangspunkt

---

<sup>23</sup> Kommissionens Forordning (EU) nr. 651/2014, artikel 2, stk. 83.

ikke at udgøre økonomisk aktivitet. Dette gælder, så længe aktiviteten sker inden for uddannelsessystemet og at det offentlige er primær finansieringskilde. Betaling af undervisningsafgifter ændrer ikke på dette udgangspunkt.<sup>24</sup> EU-Kommissionen er generelt af den opfattelse, at uddannelse med henblik på flere og bedre kvalificerede menneskelige ressourcer, uafhængig forskning i reelle samarbejder og bred formidling af forskningsresultater samt videnovertførselsaktiviteter, hvor overskud geninvesteres, ikke udgør økonomisk aktivitet.<sup>25</sup>

Forskningsinstitutioner, universiteter mv. modtager imidlertid statsstøtte, hvis den offentlige finansiering af disse falder indenfor rammerne af TEUF artikel 107, stk. 1. Det afgørende kriterium for at betegne forskningsinstitutionen som en virksomhed, og dermed omfattet af Traktatens artikel 107, er, om denne udøver en økonomisk aktivitet, ved at udbyde produkter eller tjenesteydelser på et marked.<sup>26</sup>

Der findes imidlertid eksempler på, at forskningsinstitutionen alene videreformidler hele den offentlige finansiering og enhver fordel videre til slutbrugeren. I disse tilfælde er der ikke tale om statsstøtte, såfremt både finansieringen og fordelene er kvantificer- og dokumenterbar og en passende mekanisme sikrer levering til slutbrugeren eller hvis forskningsinstitutionen ikke modtager yderligere fordele, fordi denne vælges gennem udbud eller den offentlige finansiering stilles til rådighed for alle, der opfylder objektive kriterier. Det er dog vigtigt at bemærke, at statsstøttereglerne i disse tilfælde finder anvendelse overfor slutbrugerne.<sup>27</sup>

En anden væsentlig sondring er forskellen mellem *kontraktforskning* og *samarbejde med virksomheder*, da det er helt afgørende for, om der konstitueres statsstøtte til forskningsinstitutionen (som operatør). Forskningsinstitutioner benyttes ofte i samarbejdsprojekter med private virksomheder fx med henblik på at udvikle et nyt produkt eller en ny tjenesteydelse. Det kan i disse tilfælde være vanskeligt at sondre mellem, om forskningsinstitutionen udfører kontraktforskning (levering af forskningstjenester til virksomheder) eller indgår i et samarbejde med virksomhederne.

Kontraktforskning er normalt kendetegnet ved, at det er virksomheden, der fastsætter kontraktens betingelser og vilkår, bærer den økonomiske risiko og får de immaterielle rettigheder til forskningen. Denne form for indtægtsdækket virksomhed skal vurderes i overensstemmelse med de

---

<sup>24</sup> Udkast til Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, pkt. 30 og samt principperne i Domstolens afgørelse i 286/86 Humbel & Edel, præmis 18.

<sup>25</sup> EU-Kommissionens rammebestemmelser for forskning og udvikling og innovation (2006/C 323/01), pkt. 19.

<sup>26</sup> EU-Kommissionens rammebestemmelser for forskning og udvikling og innovation (2006/C 323/01), pkt. 17.

<sup>27</sup> EU-Kommissionens rammebestemmelser for forskning og udvikling og innovation (2006/C 323/01), pkt. 22-23.

generelle statsstøtteprincipper, og det er derfor nødvendigt at vurdere, hvorvidt forskningsinstitutionens adfærd kan tilregnes staten. Da EU-medfinansiering fra strukturfondene altid anses som værende statsmidler, betragtes kontraktforskning som økonomisk aktivitet og er derfor omfattet af TEUF artikel 107, stk. 1, såfremt institutionen modtager strukturfondsmidler hertil.<sup>28</sup>

Der vil som udgangspunkt ikke blive videregivet statsstøtte til købervirksomheden, hvis forskningsinstitutionen leverer ydelsen til markedspris, eller såfremt der ikke eksisterer en markedspris, yder tjenesten til en pris, der afspejler de fulde omkostninger plus en rimelig margen eller er et resultat af forhandlinger efter armslængdeprincippet.<sup>29</sup>

Via *samarbejder med virksomheder*, deres kunder og videninstitutioner støtter Regionalfonden udviklingen af nye produkter og tjenesteydelser. Dette skal ske gennem et effektivt samarbejde mellem forskningsinstitutionen og mindst tre virksomheder.<sup>30</sup> Et effektivt samarbejde er defineret som et ”*samarbejde mellem mindst to uafhængige parter om udveksling af viden eller teknologi eller om at opnå et fælles mål baseret på arbejdsdeling, hvor parterne i fællesskab fastlægger rækkevidden af samarbejdsprojektet og deler de dermed forbundne risici og resultater.*”<sup>31</sup>

Såfremt universitetets deltagelse i samarbejdet er af kommerciel karakter, anses aktiviteterne som økonomiske og institutionen sidestilles med de deltagende virksomheder.

Kontraktforskning og levering af forskningstjenester anses ikke for samarbejde med virksomheder!

Under strukturfondene kan en forskningsinstitution imidlertid også være kontraktansvarlig partner. Så længe forskningsinstitutionen ikke går videre end de aktiviteter, der normalt udføres indenfor erhvervsfremmesystemet, jf. væksthushprincippet, udgør disse ikke økonomisk aktivitet, da disse opgaver historisk i Danmark har været en offentlig opgave og at der ikke har udviklet sig et marked for denne type opgaver. Der kan fx være tale om vejledning om start, drift og udvikling af virksomhed, kampagner om erhvervsrelevante temaer, overordnet afklaring af virksomhedernes behov eller screening af virksomheder med henblik på virksomhedernes deltagelse i konkrete udviklingsprojekter.

---

<sup>28</sup> EU-Kommissionens beslutning N 157/06 South Yorkshire Digital Region Broadband Project, betragtning 29.

<sup>29</sup> EU-Kommissionens rammebestemmelser for forskning og udvikling og innovation (2006/C 323/01), afsnit 2.2 ff. samt C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, præmis 24.

<sup>30</sup> Regionalfondsprogrammet stiller krav om deltagelse fra mindst 3 SMV'er. Dette er en skærpelse ift. statsstøttereglerne.

<sup>31</sup> Kommissionens Forordning (EU) nr. 651/2014, artikel 2, stk. 90.

Den fulde værdi af vidensamarbejdet betragtes som en fordel for de deltagende samarbejdsvirksomheder og modtager dermed statsstøtte, medmindre de deltagende virksomheder afholder samtlige omkostninger til projektet, de ikke-beskyttede resultater formidles bredt, IP-retigheder som projektet medfører, fordeles på passende vis eller forskningsinstitutionerne modtager en kompensation svarende til markedsprisen for IP-retighederne.<sup>32</sup>

### *Uddannelse:*

Forsknings- og læringsinstitutioner yder desuden undervisningsaktiviteter. Disse kan kun vanskeligt henføres direkte under forsknings- og udviklingsaktiviteter, men *”uddannelse har i almindelighed positive eksterne virkninger for samfundet... [og] støtte til fremme af uddannelse bør derfor på visse betingelser være fritaget for anmeldelsespligten”*.<sup>33</sup>

På tilsvarende vis, som det var tilfældet for forskningsinstitutioners forsknings- og udviklingsaktiviteter, kan fx et universitet udøve såvel økonomisk som ikke-økonomisk aktivitet i forbindelse med uddannelsesaktiviteter.

Et eksempel på dette kunne være et uddannelsesforløb, der befinder sig i grænsefladen mellem det offentlige uddannelsessystem og kommercielle aktiviteter, hvor et universitet udvikler et unikt uddannelsesforløb til projektet, fx en innovationsuddannelse med henblik på at afholde kurser mod betaling, der i øvrigt ville kunne gennemføres af private aktører. Dette er problematisk, da universitetet her afsætter en ydelse på et marked, hvor der allerede findes private aktører. Universitetet opnår dermed en økonomisk fordel via støtten i forhold til de andre aktører på området.

Udgangspunktet er derfor, at uddannelser, som udbydes mod betaling, er økonomisk aktivitet, selvom uddannelsen udbydes af en uddannelsesinstitution, som sædvanligvis kan henføres til det almindelige uddannelsesvæsen. 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.

### Regionerne:

Når regionerne deltager i operatørkredsen er det centralt at vurdere, om de aktiviteter regionerne skal udføre, er forbundet med de lovbestemte opgaver, som regionerne varetager. Regionerne varetager den regionale erhvervsudvikling, jf. lov om erhvervsfremme § 8.

<sup>32</sup> EU-Kommissionens rammebestemmelser for forskning og udvikling og innovation (2006/C 323/01), pkt. 27 ff.

<sup>33</sup> Kommissionens Forordning (EU) nr. 651/2014, præambel 53.



Offentlige myndigheders levering af generel information og rådgivning (på nationalt, regionalt eller lokalt plan) om måden, hvorpå de kompetente instanser anvender de regler, der henhører under deres ansvarsområde, er uløseligt forbundet med udøvelsen af deres offentlige myndighed. Denne aktivitet anses derfor ikke for at være en økonomisk aktivitet i henhold til statsstøttere reglerne.

Såfremt en region i rollen som operatør påtager sig opgaver såsom individuel rådgivning i fx innovations- eller undervisningsaktiviteter, der ikke er uløseligt forbundet til regionens myndighedsopgaver, indebærer opgaven altså økonomisk aktivitet.

### **Konklusion:**

Væksthusprincippet spiller på baggrund af ovenstående en central rolle i styrelsens vurdering af det statsstøtteretlige begreb *økonomisk aktivitet*. Da det er selve aktiviteten, der er afgørende for den endelige klassifikation som økonomisk aktivitet eller ej, foretages der for hvert enkelt projekt en konkret vurdering. Som tidligere nævnt, tager denne vurdering udgangspunkt i de i ansøgningsskemaet oplyste aktiviteter. Det er derfor vigtigt, at aktiviteterne er så godt beskrevet som muligt.

Det bemærkes, at de angivne kontraktansvarlige partnere og operatører ikke er udtømmende. Det betyder, at styrelsen er åben overfor deltagelse af andre aktører i operatørrollen, såfremt disse kan anses for konforme med strukturfondsprogrammernes tekst.

Ovenstående gennemgang af økonomisk aktivitet i operatørrollen er ment som et bidrag til anvendelsen af EU's statsstøttere regler under de danske strukturfondsprogrammer. Det skal understreges, at notatet alene har vejledende karakter og at det alene tilkommer EU-Kommissionen at træffe afgørelse om en støtteforanstaltningens forenelighed med det indre marked.

Styrelsen indgår gerne i dialog om indholdet af dette notat.