

Nokkur atriði um minniháttaraðstoð

Vísar *de minimis* reglugerðin til hámarksstuðnings við „fyrirtækið“ sjálft eða eingöngu við það verkefni sem styrkurinn nær til?

Einfalda svarið við þessari spurningu er að eingöngu á að horfa til fyrirtækisins sjálfs, sbr. tilvísun í 2. mgr. 3. gr. [gerðarinnar](#) til „staks fyrirtækis“. Hér getur verið gott að skoða nánar hugtakið fyrirtæki og hvenær fleiri en eitt fyrirtæki skoðast sem eining.

Hvenær er um fyrirtæki að ræða? Efnahagsleg starfsemi.

Í fyrsta lagi er fyrirtæki hver sá aðili sem hefur efnahagslega starfsemi með höndum. Starfsemi telst efnahagsleg ef aðilinn sýslar með vöru eða þjónustu sem gengur kaupum og sölum á markaði. Form eða eignarhald aðilans skiptir ekki máli (hlutafélag, stofnun, sveitarfélag, samtök), né hvort starfsemi sé í hagnaðarskyni. Þetta er svona útskýrt í leiðbeiningum frá breskum stjórnvöldum:

„The State Aid rules only apply in respect of financial support to undertakings, that is to say any entity which is engaged in economic activity. If support is provided to an entity engaged in a non-economic activity, then it cannot be state aid. Therefore, support given to individuals, through the social security system for example, would not be considered as state aid.

Economic activities are those which involve the placing of goods or services on a given market. It should be noted that it is not necessary for the goods or services to be supplied at a profit for them to be economic activities. Also, in determining whether an entity is an undertaking it is important to look at the activity and not the form, thus public sector bodies and charities would be undertakings in respect of any economic activities that they undertake.“

Tvö skýr dæmi um þetta eru t.a.m. bakarí (efnahagsleg starfsemi) og löggæsla (ekki efnahagsleg starfsemi). Í mörgum tilvikum er vafi fyrir hendi og einnig hafa sumir aðilar með höndum bæði efnahagslega starfsemi og starfsemi sem ekki telst efnahagsleg. Til að mynda þegar sveitarfélag opnar pizzastað sem rekinn er í sama húsnæði og leikskóli eða þegar sjúkrahús selja þjónustu sem telst á samkeppnismarkaði, svo sem fegrunaraðgerðir.¹

¹ Í slíkum tilvikum er unnt að aðskilja bókhald aðilans til þess að stuðningur við starfsemi sem ekki er efnahagsleg geti ekki orðið til þess að styrkja efnahagslegu starfsemina (samkeppnisstarfsemina). Sjá [reglugerð þar um](#).

Ef ekki er um efnahagslega starfsemi að ræða telst opinber stuðningur ekki ríkisaðstoð og ekki þarf að beita *de minimis* reglum.

Er um að ræða eitt fyrirtæki eða fleiri?

Í annan stað geta tvö eða fleiri fyrirtæki talist ein efnahagsleg eining og þar með eitt fyrirtæki í skilningi samkeppnis- og ríkisaðstoðarreglna, ef svo háttar að eitt fyrirtæki fer með lagalega (de juro) eða raunverulega (de facto) stjórn yfir öðru fyrirtæki. Þannig á fyrirtæki A eða eigandi þess ekki að geta stofnað fyrirtæki B og sótt um styrk fyrir bæði, til að komast fram hjá 200.000 evru þakinu.²

Er um möguleg áhrif á viðskipti milli landa að ræða?

Jafnvel þótt starfsemi geti talist efnahagsleg og þar með sé um fyrirtæki að ræða, þá getur verið að umfang, stærð og staðsetning sé með þeim hætti að opinber stuðningur hafi ekki áhrif á viðskipti milli landa.

Menningartengd starfsemi í dreifðari byggðalögum er líkleg til að hafa ekki áhrif á viðskipti milli landa innan EES. Þegar kemur að hefðbundnari samkeppnisgreinum er skilyrðið þó túlkað rúmt og þannig getur stuðningur við bakarí í litlum byggðarkjarna fræðilega haft áhrif á viðskipti með bakkelsi frá öðrum löndum eða haft þau áhrif að áhugasamir aðilar veigri sér við því að stofna til rekstrar í viðkomandi byggðarlagi. Í framangreindum leiðbeiningum breskra stjórnvalda segir um þetta skilyrði:

„The Commission's interpretation of this is broad - it is sufficient that a product or service is tradeable between member states, even if the recipient of support does not itself export to other EU markets.“

Svipuð leiðsögn er gefin í leiðbeiningarriti danskra stjórnvalda:³

„Samhandelsþávirkning omfatter ikke kun varer eller tjenesteydelser, der er genstand for handel d. v. s. eksport eller import, der er reguleret af statsstøtteregele. Støtte til en virksomhed, der alene producerer varer til et nationalt marked, vil kunne styrke denne virksomheds position og dermed hindre, at andre virksomheder i Unionen får adgang til dette marked“

² Þetta hefur verið svona útskýrt í punktaformi af framkvæmdastjórn ESB:

„An undertaking is an entity or a group of entities which effectively function as a single economic unit. Single economic unit: a parent and its subsidiaries where the parent exercises decisive influence over the conduct of these subsidiaries. Decisive influence: where subsidiary, despite having a separate legal personality, does not decide independently its own market conduct but rather is considered to operate in accordance with the will of its parent company. A Member State is obliged to organize an adequate system to ensure compliance through a system of self-certification by the recipient or by the creation of de minimis register.“

³ [Handbók um ríkisaðstoð 2015](#), bls. 37.

En, þegar um „mjög staðbundna“ vöru eða þjónustu er að ræða, sér í lagi á sviði menningarmála og íþróttu, er hægt að ganga út frá því að möguleg áhrif á viðskipti milli landa séu lítil sem engin. Hér eru dæmi um slík tilvik:

[Virki í Póllandi](#) var stunda efnahagsleg starfsemi sem m.t.t. stærðar og staðbundinna eiginleika væri ekki til þess fallin að draga til sín gesti frá öðrum ríkjum („to be capable to purposely attract tourists“). Áfram sagði: „These Stronghold facilities are therefore not capable of deviating tourist flows from other Member States and any possible foreign users of these facilities can be deemed to have made their decision to travel to Poland irrespective of the existence of these facilities.“

[Um áhugamannaleikhús í Baskalandi](#) var ályktað að áhrif á millilandaviðskipti væru hverfandi með vísan til eftirfarandi þátta:

- (a) zone of attraction (potential audience) limited to a well-determined linguistic and geographical area;
- (b) small scale of productions that are regional in nature;
- (c) small size of beneficiaries and limited possibility of performing abroad.

[Fornleifasafn á Krít](#) var ekki talið nógu merkilegt til að laða eitt og sér að sér erlenda gesti: „In all likelihood, any visitors to the museum coming from other Member States will have made a decision to visit Crete irrespective of the existence of the Messara museum [...]“ Niðurstaðan var því að hinn opinberi stuðningur hefði ekki áhrif á viðskipti milli landa. Þrátt fyrir að 40% allra erl. ferðamanna sem heimsóttu eyjuna færu á safnið.⁴

Ef um starfsemi að ræða sem ekki er talin hafa áhrif á viðskipti milli landa, telst opinber stuðningur ekki ríkisaðstoð. Í þeim tilvikum þarf ekki að fylgja *de minimis* reglunum. Ef hlutfall erlendra gesta er mjög lítið má ætla að áhrif á viðskipti milli landa séu engin eða hverfandi. Svo dæmi sé tekið þá má ganga út frá því að einhverjir ferðamenn kynnu að koma til Íslands til þess að heimsækja Bláa lónið eða Jarðböðin við Mývatn, þ.e. heimsókn þangað sé á stundum ein af ákvörðunarástæðum þess að landið er sótt heim. Því kann stuðningur við þessa aðila að horfa öðruvísi við en stuðningur við hverfis- eða bæjarsundlaug.

Þetta er með tyrfnari túlkunaratriðum á þessu réttarsviði og það vefst fyrir stjórnvöldum víða í Evrópu. Fyrir rúmu ári síðan fengu þýsk stjórnvöld þannig [staðfestingu á því að bygging nestisskýla og stuðningur við söfn](#) sem hefði „exclusively regional significance“ hefði ekki áhrif á viðskipti milli landa, þótt starfsemin væri efnahagsleg.⁵ Árið 2012 var staðfest að [stuðningur við fréttamiðil í Portúgal](#), sem hefði mjög staðbundna útbreiðslu, væri ekki til þess fallinn að

⁴ Niðurstaðan hefur [sætt nokkurri gagnrýni](#).

⁵ Í sama staðfestingarbréfi kemur fram að uppbygging á almenningsklósettum o.þ.u.l. fæli ekki í sér efnahagslega starfsemi og þegar af þeirri ástæðu gæti ekki verið um ríkisaðstoð að ræða.

hafa áhrif á viðskipti milli landa. Vorið 2015 sendi framkvæmdastjórn ESB svo frá sér [sjö dæmi um svæðisbundnar stuðningsráðstafanir](#) sem eingöngu hefðu staðbundin áhrif á viðskipti.⁶

Dæmi sem nefnd hafa verið.

Dæmi 1: Safn X fær 20 millj.kr. á ári í styrk frá ráðuneyti = 60 millj. kr. á þremur árum. Nú sækir það til Uppbyggingarsjóðs um styrk til ákveðins / afmarkaðs verkefnis, t.d. að setja upp sýningu í húsnæði safnsins. Kostnaðaráætlun er alls 10 milljónir sem er annars vegar fjármagnað með styrkjum úr Uppbyggingarsjóði og öðrum sjóðum en einnig að hluta með t.d. vinnuframlagi starfsmanna (frá almennum rekstri). Má veita þessu fyrirtæki styrk?

Hér þarf að leggja mat á hvers eðlis starfsemin er, þ.e. hvort hún er efnahagsleg eða ekki. Ef hún er ekki efnahagsleg þá er ekki um ríkisaðstoð að ræða og þá þarf ekki að fylgja *de minimis* hámarkinu.

Ef hún er efnahagsleg þá getur þurft að leggja mat á hversu staðbundin hún er. Hreinlega virðist þurfa að leggja mat á hvort starfsemin sé til þess fallin að draga til sín erlenda gesti, eða hvort þeir erlendu gestir sem þangað slæðast séu tilfallandi. Svo virðist sem almenna starfsemin í dæminu sé staðbundin og ætla má að viðskiptaáhrif sýningarinnar séu það líka. Eftirfarandi eru dæmi úr leiðbeiningum ESA, um starfsemi sem telst „með öllu staðbundin“ og hefur þar með engin áhrif á viðskipti milli landa:

- a) Sundlaugar sem fyrst og fremst eru ætlaðar almenningi í byggðarlaginu.
- b) Svæðissjúkrahús sem eru eingöngu miðuð við þarfir almennings í byggðarlaginu.
- c) Héraðssöfn sem eru ólíkleg til að draga til sín gesti frá öðrum ríkjum.
- d) Menningarviðburðir sem aðeins er að búast við að íbúar í byggðarlaginu sækji.

Almennt má ætla að í dreifðari byggðum á Íslandi teljist menningarstofnanir og -viðburðir sem hafa efnahagslega vídd ekki hafa áhrif á viðskipti milli landa. Þannig var stuðningur við ráðstefnumiðstöð í Visby í Svíþjóð (22 þús. manna sveitarfélagi) [ekki talin](#) hafa þau áhrif en [Harpan var talin](#) geta dregið til sín bæði ráðstefnur og tónleikagesti erlendis frá.⁷

Eftirfarandi viðmiðanir eru lagðar til af norskum stjórnvöldum⁸ varðandi þetta atriði:

„Følgende fire punkter er argumenter for at samhandelen i EØS-området ikke er påvirket:

1. Tiltaket tiltrekker ikke investeringer til den aktuelle regionen.

⁶ Í þessu sambandi má einnig nefna að Fyrir nokkrum árum kom til skoðunar starfsemi stuðbundinna markaðsskrifstofa í Bretlandi sem sinna ferðamönnum. [Hér má finna leiðbeinandi bréf](#) breskra stjórnvalda til slíkra aðila, þar er sjónum einkum beint að bókunarvélum og því að hampa þjónustu einhverra aðila umfram aðra.

⁷ Mikið var lagt upp úr bókhaldslegum aðskilnaði þeirrar starfsemi Hörpu sem taldist efnahagsleg (einkum ráðstefnaaðstoða og leiga á húsnæði fyrir veitingastaði og verslanir) og annarri starfsemi.

⁸ [Vegvísir um reglur EES um ríkisaðstoð frá 2011](#), bls. 30.

2. Tjenesten/varen som produseres av støttemottakeren er lokal og/eller har geografisk begrenset interesse.
3. Det er ikke mer enn en marginal effekt på forbrukere fra andre EØS-stater.
4. Støttemottakerens markedsandel er minimal under enhver relevant markedsdefinisjon, og mottakeren er ikke del av en større gruppe av foretak.“

Ef starfsemin er efnahagsleg og hætta er á að hún hafi áhrif á viðskipti mill landa þá gildir *de minimis* hámarkið, 200 þús. evrur á hverju þriggja ára tímabili. Ef farið er yfir það hámark verður stuðningurinn að byggja á öðrum reglum svo hann samrýmist skuldbindingum Íslands skv. EES-samningnum. Til að mynda er heimilt skv. 11. þætti [almennu hópundanþágureglugerðarinnar](#) svokölluðu að styrkja varðveislu menningararfleiðar um allt 50-100 milljónir evra, séu skilyrði reglugerðarinnar uppfyllt. Til þess að nýta þá heimild þarf að útbúa eyðublað og gæta að tilteknum formskilyrðum.

Dæmi 2: Fyrirtækið X er rannsóknarfyrirtæki á líftæknisviði sem fjármagnar sig að töliverðum hluta með rannsóknarstyrkjum sem mjög líklega eru hærri á þriggja ára tímabili en sem nemur þessum 200 þús. evrum. Nú vinnur fyrirtækið auðvitað að mörgum rannsóknum á sama tíma og hver styrkur miðast eingöngu við ákveðna rannsókn. Getur það fengið styrk úr Uppbyggingarsjóði til afmarkaðs verkefnis sem kostar t.d. 20 millj. kr. alls?

Almennt teljast styrkir til fyrirtækja af þessu tagi til ríkisaðstoðar, nema starfsemi þeirra sé ekki af efnahagslegum toga, þ.e. einkum ef þekkingin sem aflað er með henni sé ekki til þess fallin að vera hagnýtt fjárhagslega. Markmiðið með starfseminni er þá að auka þekkingu og miðla henni og þekkingin er ekki nýtt á viðskiptalegum forsendum. Smæð fyrirtækja skiptir ekki máli þegar þetta skilyrði er metið.⁹

Ef fyrirtækið nýtur þegar rannsóknarstyrkja frá opinberum aðilum þá er hægt að ganga út frá því að þeir styrkir séu samrýmanlegir EES-samningnum. Til að mynda samkvæmt [leiðbeinandi reglum ESA um ríkisaðstoð við rannsóknir, þróun og nýsköpun](#) eða R&D&I-kafla [almennu hópundanþágureglugerðarinnar](#). Þær reglur mæla fyrir um háværk styrkja sem hlutfall af kostnaði, allt frá 10% og upp í 100%, eftir stærð fyrirtækja og eðli verkefna.

Í 5. gr. *de minimis* reglugerðarinnar er kveðið á um „uppsöfnun“. Samkvæmt henni er unnt að veita *de minimis* aðstoð upp að hámarkinu 200.000 evrur til fyrirtækis vegna eins verkefnis þótt sama fyrirtæki njóti annars stuðnings, sem ekki byggir á *de minimis* reglugerðinni, ef sá síðarnefndi tengist öðru verkefni (öðrum aðstoðarhæfum kostnaði eins og segir í ákvæðinu).

Jafnframt segir að ekki skuli bæta *de minimis* aðstoð við aðstoð sem tengist sama aðstoðarhæfa kostnaðinum (sama verkefni) ef með því er farið yfir „hæsta gildandi umfang aðstoðar eða fjárhæð aðstoðar sem ákveðin er fyrir sérstakar aðstæður í hverju tilviki ...“. Á mannamáli þýðir þetta að ef fyrirtæki X hlýtur stuðning frá Rannís sem nemur tilteknu % af

⁹ Starfsemi af þessum toga er líkleg til að höfða til aðila utan starfssvæðis fyrirtækisins - þekkingariðnaðurinn er þess eðlis að viðskipti innan hans yfir landamæri eru yfirleitt ekki háð takmörkunum sem tengjast tungumálum, staðarháttum eða vegalengdum.

kostnaði við ákveðið verkefni, ber fyrirtækinu að gæta að því hvort að með viðbótar *de minimis* stuðningi sé farið yfir hámarkshlutfallið sem gildir um verkefnið.¹⁰ Hámark samkvæmt EES-reglum kann að vera 15%, ef Rannís styrkir upp á 13% og með *de minimis* aðstoð er farið upp í 16% þá uppfyllir hún ekki skilyrðin í *de minimis* reglugerðinni og þar með þarf að endurheimta þá aðstoð í heild sinni, sbr. 7. mgr. 3. gr. *de minimis* gerðarinnar.

Ríkisaðstoð getur falist í stuðningi frá sveitarfélögum og frá ríkissjóði. Óbeinir styrkir geta líka komið við sögu, t.a.m. ef sveitarfélag veitir afslátt af húsaleigu (m.v. markaðsverð) eða fasteignagjöldum. Fjármunir sem koma frá þriðju löndum (löndum sem ekki eru EFTA eða ESB ríki) teljast þó ekki til ríkisaðstoðar samkvæmt ríkisaðstoðarreglum EES-samningins og ekki heldur fjármunir úr miðlægum sjóðum ESB, þar sem þeir fjármunir verða ekki raktir til ákvörðunarvalds einstakra ríkja. Aðrir miðlægir sjóðir, t.a.m. á vegum Norðurlandaráðs, teljast til ríkisaðstoðar (Norðurlandaráðherrar teljast hafa ákvörðunarvald um ráðstöfun slíkra styrkja).

¹⁰ Sambærilegt dæmi er rættí [Vegvísi norskra stjórnvalda um reglur EES um ríkisaðstoð frá 2011](#), bls. 73 („kumulasjon“). Sjá einnig kafla 4.4 í [handbók danskra stjórnvalda um ríkisaðstoð frá 2015](#).

Í Noregi er [mælt til þess](#) að *de minimis* aðstoð sé ekki blandað við annan stuðning: „Forbudet mot offentlig støtte til næringslivet får ikke anvendelse på støttebeløp opp til 200.000 euro over en treårsperiode, såkalt bagatellmessig støtte (de minimis aid).

Støttegiver kan ikke gi bagatellmessig støtte til de samme kostnadene som er dekket av annen offentlig støtte.“