

Stockholm 2021-03-26

## Svenskt Näringslivs synpunkter i pågående samråd av utkast till EU-kommissionens reviderade meddelande om statligt stöd till viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (IPCEI)

### Svenskt Näringsliv generella syn på IPCEI-meddelandet

Meddelandet tydliggör en redan tidigare möjlighet enligt fördraget att bevilja statligt stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (art. 107.3 b). Meddelandet är därför viktigt för att tydliggöra vilka kriterier som ska gälla vid en sådan prövning av kommissionen. Kommissionen har satt upp ett regelverk som ställer höga krav på deltagande medlemsstater och företag när det gäller dokumentation av de projekt som ska erhålla stöd. I gengäld möjliggör regelverket att betydligt högre stödnivåer kan beviljas än i de generella FoU-rambestämmelserna, samt stöd till verksamhet som ligger närmare reguljär produktion än vad som annars är möjligt.

Mot bakgrund av detta delar Svenskt Näringsliv kommissionens bedömning att meddelandet i stort fyller sitt syfte, men behöver utvecklas i vissa delar. IPCEI-projekt som sådana kan vara ändamålsenliga i den mån de åtgärdar ett verkligt marknadsmisslyckande och där övriga statsstödsregler är otillräckliga. Instrumentet bör dock än så länge betraktas som en specifik åtgärd som inte bör tillämpas brett för en stor mängd av projekt. Trots att meddelandet funnits till sedan 2014 finns det ytterst liten erfarenhet av tillämpningen av reglerna, och än mindre vilka resultat som reglerna leder till. De höga stödnivåerna och möjligheten att ge stöd till en senare fas i kommersialiseringen av bedriven forskning gör att risken för konkurrensnedvridningar är påtaglig. Höga stödnivåer, och motsvarande lägre andel privat finansiering, kan också ge otillräckliga incitament för stödmottagaren och leda till minskad effektivitet i genomförandet. Det är även ett faktum att regelverket hittills har lett till långa och administrativt betungande och kostsamma godkännandeprocesser med bristande transparens.

Allt detta visar på att användandet av regelverket även efter revideringen av reglerna bör ske selektivt och med måtta. Även efter revideringen kommer regelverket vara komplext, och interaktionen mellan många medlemsstater och företag riskerar leda till omfattande administration och juridiskt arbete. I de flesta fall är därför öppna forskningsprogram med utlysningar i konkurrens som inte är kopplade till särskilda medlemsstater att föredra. Detta leder även till att höja innovationsgraden och bidra till en snabbare teknologisk utveckling. Riktade stöd av begränsad omfattning i enlighet med det allmänna gruppundantaget<sup>1</sup> eller

---

<sup>1</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1)

rambestämmelserna för forskning och utveckling<sup>2</sup> bör vara det vanligaste sättet att komplettera mer breda forskningsprogram för att stimulera investeringar och åtgärda marknadsmisslyckanden.

### Angående de föreslagna förändringarna

Kommissionens föreslagna ändringar ligger i linje med vad som aviserades i den färdplan som kommissionen tidigare tog fram och som Svenskt Näringsliv tidigare kommenterat. Det angavs där att den begränsade revideringen främst skulle inriktas på att

- Klargöra vissa begrepp och ge vägledning kring vissa kriterier
- Underlätta deltagande för SME
- Öka projektens öppenhet och förenlighet med EU:s målsättningar

Svenskt Näringsliv välkomnar i stort de föreslagna förändringarna. Förändringarna gör meddelandet tydligare och skapar förutsättningar för att projekten blir mer öppna och minskar risken för konkurrensnedvridningar.

Svenskt Näringsliv har dock vissa förslag och mer detaljerade synpunkter, som även framgår nedan där enskilda punkter i meddelandet kommenteras.

- Transparensen både när det gäller urvalet av projekt som kan kvalificera för IPCEI på forskningsområdet, vilka projekt som är under framväxt samt vilka projekt som pågår bör öka. Det kan ske bland annat genom att en samlad webbplats för samtliga IPCEI skapas, där både pågående och framväxande projekt beskrivs.
- Det bör också göras obligatoriskt att större IPCEI, och de flesta IPCEI är just stora projekt med många företag inblandade och stora stödmängder, ska vara föremål för en obligatorisk utvärdering. Det kan skapa förutsättningar för ökad effektivitet och kunskap om regelverkets lämplighet som policyinstrument i bred bemärkelse.
- Kommissionen anger att det är positivt om SME deltar i projekten, och att ett sådant deltagande kan vara en positiv indikator för kommissionen i bedömningen om projektet ska godkännas. Det är förvisso en rimlig hållning och kan i sig vara ett incitament för medlemsstaterna att aktivt söka deltagande även från mindre företag. Det svarar dock inte upp mot behovet att underlätta för mindre företag att delta i projekten. Därför skulle kommissionen behöva överväga hur kännedomen om regelverket och projekten kan öka och hur mindre företag kan understödjas att delta med tanke på regelverkets komplexitet och de administrativa kostnader som följer med att engagera sig i ett projekt.

### Punkt 15

Här inkluderas nya mål som kan hänvisas till för att beteckna ett projekt som ett IPCEI. Flera av målen är mycket breda. Det hänvisas bland annat till kommissionens industristrategi från mars 2020, som kan beskrivas som en lång innehållsförteckning över de åtgärder som kommissionen vidtagit eller avser vidta inom områden som berör industrin och näringslivet i bred bemärkelse. Det gör i sig att syftet inte blir någon stor begränsning i förutsättningarna att kunna betecknas som IPCEI, och tillämpningsområdet ökar alltså för reglerna. Eftersom detta ändå får anses som en naturlig konsekvens av nya policymål inom exempelvis grön

---

<sup>2</sup> Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation (EUT C 323, 30.12.2006, s. 1).

omställning och digitalisering, och det faktum att det i viss mån vägs upp av nya krav på antalet inblandade medlemsstater (mer nedan) får det anses vara en rimlig ändring. Svenskt Näringsliv vill dock åter peka på att instrumentet inte bör användas för ett stort antal projekt givet de många osäkerheter och risker som medföljer.

#### Punkt 16

Punkten skulle behöva förtydligas och skrivningarna bli skarpare och mindre alternativa. Det ska vara en grundförutsättning att stödet åtgärdar ett marknadsmisslyckande, och att stödet leder till att projektet kan bedrivas i större omfattning än tidigare, dvs. att kommissionens grundläggande krav på incitamentseffekt uppnås.

#### Punkt 17

IPCEI-verktyget bör vara förbehållet stora projekt som spänner över en stor del av EU. Införandet av krav på fyra involverade medlemsstater som utgångspunkt är bra och i linje med de projekt som hittills startat. Där har antalet involverade medlemsstater varit 4, 7 respektive 12 till antalet. Eftersom endast företag från medlemsstater som ingår i projekten, och som därmed också bidrar med finansiering, kan vara stödmottagare, är det av stor vikt att projekten just involverar ett stort antal medlemsstater. Det leder till att projekten blir bredare och till nytta för fler företag, och risken för konkurrensnedvridningar på den inre marknaden minskas. Svenskt Näringsliv skulle föredra att skrivningen var ännu tydligare – att fyra medlemsstater är en undre gräns och att fler involverade medlemsstater är en stor fördel för att motivera användandet av detta särskilda verktyg. Svenskt Näringsliv ifrågasätter behovet av att inkludera en undantagsmöjlighet att godkänna projekt med färre än fyra involverade medlemsstater.

#### Punkt 18

Det är mycket välkommet att det införs krav på att alla medlemsstater ska informeras om framväxande projekt och ges en faktisk möjlighet att delta. Detta bör ytterligare stärkas, också för att underlätta för näringslivet att följa befintliga och framväxande IPCEI, genom att kommissionen tar fram en samlad webbplats för IPCEI där respektive projekt är skyldig att bidra med information.

#### Punkt 20

Det är oklart vad "betydande samfinansiering" betyder. Kommissionen bör utifrån sin befintliga beslutspraxis kunna föreslå någon form av grundkrav för att säkerställa att instrumentet blir en katalysator till ökade privata investeringar. Det skulle t ex kunna vara att de privata investeringarna åtminstone bör uppgå till samma summa som det statliga stödet.

#### Punkt 22

De kriterier som lyfts fram som positiva för projektets möjligheter att godkännas förefaller rimliga. Det är bra att inkluderande av små och medelstora företag ges betydelse.

#### Punkt 23

I punkten anges att (p)rojekt om forskning, utveckling och innovation (FoUI) måste ha en starkt innovativ karaktär eller tillföra ett viktigt mervärde i fråga om FoUI mot bakgrund av

den senaste utvecklingen inom den berörda sektorn. Vid konsultationen av färdplanen angav Svenskt Näringsliv att det vore bra om begreppet "starkt innovativ karaktär" och den övriga formuleringen gavs en ökad tydlighet, gärna med hjälp av exempel. Det är viktigt att det skapar en grund för ett urval av projekt genom en öppen och opolitisk process och som inte är kopplad till någon särskild ekonomisk sektor. Här vore det välkommet om kommissionen tillförde en mer utförlig beskrivning, exempelvis hur man avser gå till väga för att bedöma när ett projekt har "starkt innovativ karaktär" och om man kan ta fram mer detaljerade kriterier för detta.

#### Punkter 24–25

Beskrivningen av vad som avses med första industriell användning har utvidgats och förtydligats, vilket är välkommet. Avgränsningen som görs tycks vara rimlig. Det är viktigt att avgränsningen är så tydlig som möjligt, både för att ge företag tydliga spelregler och förutsägbarhet, men också för att minska risken för konkurrensnedvridningar. Det är även bra att det tydliggörs vad som *inte* kvalificeras som första industriell användning.

#### Punkt 26

Projekt som ej består av forskning kan också vara IPCEI. Till de befintliga syftena miljö, energi och transport tillförs också hälsa och digitalisering. För sådana projekt är det inte ett krav att projektet ska vara av starkt innovativ karaktär enligt punkterna 23-24. Det räcker att sådana projekt har stor betydelse för unionens motsvarande strategier *eller* "bidrar väsentligt" till den inre marknaden. Det är något oklart hur detta förhåller sig till punkten 15 som exemplifierar EU:s mål, och om detta snarare skulle kunna samlas under en gemensam punkt.

Punkten visar på potentiella bredden av åtgärder som skulle kunna vara föremål för ett IPCEI. Projekt måste dock även uppfylla allmänna kriterierna, vilket utgör en begränsning. Svenskt Näringsliv hänvisar till sin tidigare allmänna uppfattning om IPCEI som nedtecknad bland annat i kommentaren av punkt 15.

#### Punkt 32

I punkten förtydligas vad som krävs för att visa på incitamentseffekt och proportionalitet, samt hänvisning till användningen av ett kontrafaktiskt scenario. Detta välkomnas.

#### Punkt 34

I punkten har den språkliga ändringen gjorts att "100 % av stödberättigande kostnader" ersatts av "alla stödberättigande kostnader". Detta visar på hur generöst regelverket är, och risken för konkurrensnedvridningar. Denna punkt ska förhållas till kravet på en "betydande samfinansiering" som nämns i punkterna 20 och 42, och kanske vore det lämpligt att det gjordes en samskrivning eller korshänvisning däremellan.

#### Punkt 36

Här tydliggörs på ett bra sätt hur kumulering av stöd kan ske upp till mest fördelaktiga nivå. Kanske borde det tydliggöras att med "fördelaktiga" menas högsta nivå.

### Punkt 37

Här införs ett en ny möjlighet för kommissionen att införa krav på återkravsmekanism (claw-back). Det är bra att det tillförs en möjlighet att på detta sätt minska risken för konkurrenssnedvridningar. Samtidigt är det bra att det inte görs obligatoriskt, och att det finns en flexibilitet så att projektets karaktär kan beaktas. Modellen att oförutsedda vinster kan delas mellan offentliga och privata investerare och deltagare är rimlig. Det är vidare helt grundläggande att en eventuell återkravsmekanism inte förstör incitamenten för privata aktörer att delta i eller finansiera projektet.

### Punkt 39

Inga ändringar föreslås av denna punkt, som motsvarar punkt 34 i befintliga meddelandet. Punkten ger kommissionen möjlighet att beakta eventuell förekomst av stöd till liknande projekt i länder utanför unionen.

Det är otydligt vilka konsekvenser som eventuella stöd till liknande projekt i tredje land får på kommissionens bedömning. Stöd som ges i tredje land bör som utgångspunkt hanteras genom andra verktyg, exempelvis utifrån WTO:s gemensamma regelverk, unilaterala handelsåtgärder, samt genom kommissionens föreslagna nya regelverk mot utländska subventioner till företag på den inre marknaden. Användandet av liknande *matching clause* kan leda till generellt ökade subventioner globalt och ökade konkurrensproblem på den inre marknaden. Det är dessutom grundläggande att kommissionen använder sig av de ekonomiskt sunda principerna om incitamentseffekt och proportionalitet när man bedömer anmälda projekt, och eventuella stöd utanför unionen bör inte påverka denna bedömning.

Punkten bör därför allra helst strykas, och i annat fall förtydligas så att det framgår att principerna om incitamentseffekt och proportionalitet alltjämt gäller.

### Punkt 49

Här tydliggörs att eventuella krav på flyttad verksamhet till stödgivande medlemsstat är negativt vid kommissionens bedömning av projektets förenlighet. Detta är bra, men skrivningen bör stärkas ytterligare och utgöra ett skarpt villkor för att projektet ska kunna godkännas. Eventuella krav på flyttad verksamhet till stödgivande medlemsstat bör alltså som utgångspunkt göra att projektet ej kan godkännas. Detta involverar också beskrivningen i punkt 48.

### Punkterna 50–51

I punkten tillförs de transparenskrav som gäller generellt för statsstödsreglerna, och säkerställer att stödbeslut över 500 000 Euro redovisas i kommissionens transparensdatabas. Det är naturligt att dessa krav gäller även för IPCEI. Som föreslaget i kommentaren till punkt 18 ovan så bör dock transparensen stärkas ytterligare.

### Punkt 54

I punkten anges att det ska ske en regelbunden rapportering av genomförandet av projektet. Det bör tydliggöras till vem – antagligen avses kommissionen som mottagare. Vidare anges att kommissionen kan begära en efterhandsutvärdering om så är lämpligt. Detta bör stärkas. Ett obligatoriskt krav motsvarande det som finns i energi- och miljöriktlinjerna om att större projekt ska utvärderas bör gälla även för IPCEI. Det bör då vara ett krav att det redan vid anmälan ska ingå en utvärderingsplan som beskriver hur projektet ska utvärderas.

### Svenska översättningen

- Hela bilagan som är närsluten till den svenska versionen är på slovakiska
- Punkt 37: "claw-back mechanism" bör förslagsvis översättas till återkravsmekanism
- Bilagan, punkt g): "The operating expenditures must be related to such component of the project." Översätts i befintliga meddelandet med "Driftskostnaderna ska ställas i relation till en sådan projektkomponent." Bör förslagsvis istället översättas med "Driftskostnaderna måste vara kopplade till en sådan projektkomponent."

**Stefan Sagebro**