

Særberetning

Statsstøtte i krisetider

EU har reageret hurtigt, men der er mangler i Kommissionens overvågning og inkonsekvens i rammen for støtte til opfyldelse af EU's industripolitiske mål



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-X
Indledning	01-20
Konkurrence og statsstøtte på EU's indre marked	01-02
Roller og ansvarsområder i forbindelse med statsstøttekontrol	03-10
Kommissionen udsteder retningslinjer for, hvordan den fortolker den retlige ramme for statsstøtte	11-12
De første midlertidige kriserammebestemmelser i forbindelse med covid-19-pandemien og den russiske invasion af Ukraine	13-16
De midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser fra 2023 vedrørende den europæiske grønne pagt og andre industripolitiske mål	17-20
Revisionens omfang og revisionsmetoden	21-26
Bemærkninger	27-109
Kommissionen vedtog hurtigt midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte, men betingelserne for målretning af statsstøtte var ikke altid veldefinerede	27-40
Kommissionens hurtige vedtagelse af de to første sæt midlertidige kriserammebestemmelser gjorde det muligt for medlemsstaterne at handle hurtigt	27-31
Statsstøtten var ikke tilstrækkeligt rettet mod de hårdest ramte virksomheder	32-40
Kommissionens gennemgang af kriserelaterede statsstøttesager var hurtig, men ofte kun baseret på begrænsede oplysninger om de foranstaltninger, medlemsstaterne havde vedtaget	41-55
Betydelig stigning i Kommissionens afgørelser om statsstøtte siden covid-19-udbruddet	41
Kommissionen vurderede størstedelen af de nationale støtteordninger, der blev anmeldt under de to første sæt midlertidige kriserammebestemmelser på mindre end en måned	42-45

Kommissionen manglede ofte nærmere oplysninger om de foranstaltninger, som medlemsstaterne havde gennemført i henhold til de midlertidige kriserammebestemmelser, navnlig om "paraplyordninger"	46-50
Medlemsstaternes kontrol af, om de kriserelaterede statsstøttere regler var overholdt, var i vid udstrækning baseret på støttemodtagernes egenerklæringer	51-55
Kommissionen reducerede sin overvågning af statsstøtteordninger under kriserne og har endnu ikke vurderet indvirkningen af de midlertidige rammebestemmelser på konkurrencen	56-67
Trods betydeligt højere statsstøtteudgifter siden 2020 har Kommissionen reduceret sin indsats for at overvåge statsstøtte	56-62
Kommissionen har endnu ikke vurderet, hvordan foranstaltningerne vedtaget under de to første sæt kriserammebestemmelser har indvirket på konkurrencen på det indre marked	63-67
Medlemsstaterne ydede under de midlertidige rammebestemmelser støtte, som lå under de godkendte beløb, men rapporteringen er upålidelig	68-89
Data viser, at de kriserelaterede statsstøtteudgifter forblev betydeligt under de oprindeligt godkendte beløb	69-73
Kommissionen mangler pålidelige data om den samlede kriserelaterede statsstøtte, som medlemsstaterne yder, og data om fordelingen på økonomiske sektorer og virksomhedsstørrelser	74-80
Kommissionen og nogle medlemsstater sikrede ikke tilstrækkelig gennemsigtighed om modtagerne af statsstøtte	81-89
Der er inkonsekvens i de forskellige sæt rammebestemmelser og retningslinjer for statsstøtte, som i øjeblikket understøtter den europæiske grønne pagt og opfyldelsen af andre industripolitiske mål	90-109
Statsstøtte anvendes i stigende grad til at støtte opfyldelsen af industripolitiske mål	90-92
Yderligere tilpasning af statsstøttere reglerne har resulteret i flere forskellige sæt komplekse rammebestemmelser, som ikke altid er konsekvente eller understøttet af økonomiske analyser	93-98
Kommissionen har ikke i tilstrækkelig grad vurderet behovet for de midlertidige kriser- og omstillingsrammebestemmelser eller deres potentielle indvirkning	99-109
Konklusioner og anbefalinger	110-116

Bilag

Bilag I - EU's retlige ramme og retningslinjer for statsstøtte

**Bilag II - Centrale elementer i de midlertidige
rammebestemmelser for statsstøtte**

**Bilag III - Sammenligning af retningslinjer for statsstøtte, som
understøtter genopretning og omstilling**

Forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I Både covid-19-pandemien og Ruslands invasion af Ukraine havde en alvorlig indvirkning på EU's økonomi og viste, i hvor høj grad de globale værdikæder er indbyrdes afhængige. For at afhjælpe de forårsagede økonomiske forstyrrelser og gøre det muligt for medlemsstaterne at yde statsstøtte hurtigt vedtog Kommissionen midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte fra 2020 til 2023.

Rammebestemmelserne fastsatte specifikke betingelser og krav, som nationale kriserelaterede statsstøtteforanstaltninger skulle opfylde for at være forenelige med det indre marked i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

II Denne beretning har til formål at bidrage til et mere effektivt tilsyn med statsstøtte i tilfælde af fremtidige kriser samt til en mere sammenhængende ramme for statsstøtte i de kommende år. Vi vurderede, hvor effektivt Kommissionen tilpassede EU's rammebestemmelser for statsstøtte for at håndtere de seneste kriser, hvor effektivt den vurderede og overvågede den kriserelaterede statsstøtte, og hvor effektivt den vurderede støttens indvirkning på konkurrencen på det indre marked. Vi undersøgte også, om de rammebestemmelser for statsstøtte, som skulle understøtte den europæiske grønne pagt og opfyldelsen af andre industripolitiske mål, var konsekvente.

III Samlet set konkluderer vi, at Kommissionen ved at vedtage midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte reagerede hurtigt på medlemsstaternes behov for at afhjælpe de økonomiske forstyrrelser, der blev forårsaget af covid-19-pandemiens udbrud og Ruslands invasion af og vedvarende krig mod Ukraine. Kommissionens vurdering af statsstøtteforanstaltningerne var imidlertid begrænset. Desuden mangler Kommissionen at overvinde vanskelighederne med at overvåge de statsstøtteforanstaltninger, som medlemsstaterne har indført, og med at vurdere disse foranstaltningers indvirkning på konkurrencen på det indre marked.

IV De midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte gjorde det muligt for medlemsstaterne hurtigt at udforme statsstøtteforanstaltninger i overensstemmelse med fælles principper og yde støtte af et hidtil uset omfang. Kommissionen var imidlertid ikke i stand til at foretage økonomiske vurderinger forud for rammebestemmelsernes vedtagelse for at sikre, at støtten blev begrænset til det nødvendige minimum. De midlertidige covid-19-rammebestemmelser for statsstøtte var ikke i tilstrækkelig grad rettet mod de virksomheder, der var hårdest ramt af krisen, men efter Ruslands invasion af Ukraine fastsatte Kommissionen faktisk passende mål og kriterier for at sikre, at støtteforanstaltningerne var effektivt rettet mod de

virksomheder, der var ramt af denne krise. Ikke desto mindre konstaterede vi, at de ændringer, der blev vedtaget efter REPowerEU-planen, potentielt kunne øge risikoen for unødige markedsforvridninger.

V Med indførelsen af de midlertidige kriserammebestemmelser strømlinede Kommissionen sine procedurer for vurdering af statsstøttesager. Men trods den betydelige stigning i statsstøtteudgifterne fra ca. 120 milliarder euro før krisen til over 320 milliarder euro i 2020 og 2021 og næsten 230 milliarder euro i 2022 mangler der oplysninger om de gennemførte foranstaltninger. Vi konstaterede også svagheder i medlemsstaternes kontrolmekanismer. Under kriserne reducerede Kommissionen desuden sin overvågning af statsstøtte.

VI Kommissionen har endnu ikke vurderet, hvordan de foranstaltninger, der blev vedtaget i henhold til de første kriserammebestemmelser, indvirkede på konkurrencen på det indre marked. Dette er en forspildt mulighed for at lære, hvordan man i fremtiden kan udforme bedre målrettede foranstaltninger og samtidig minimere konkurrenceforvridningen.

VII Når Kommissionen rapporterer om brugen af statsstøtte, forlader den sig på data fra medlemsstaterne. Eftersom ikke alle opfyldte deres juridiske rapporteringspligt, hæmmede manglen på pålidelige data Kommissionens evne til at vurdere, hvor effektive de midlertidige kriserammebestemmelser havde været, og hvor godt statsstøtten bidrog til at opfylde EU's industripolitiske mål.

VIII Kommissionen forbedrede reglerne med henblik på at få bedre og mere rettidige oplysninger om anvendelsen af offentlige midler og for at give virksomhederne mulighed for at kontrollere, om den støtte, der ydes til konkurrenterne, er lovlig. Der er imidlertid stadig utilstrækkelig gennemsigtighed om, hvem der modtager statsstøtte.

IX Statsstøtte anvendes i stigende grad til at støtte opfyldelsen af industripolitiske mål såsom at styrke EU's strategiske uafhængighed og omstille samfundet til en klimaneutral økonomi, men der findes på nuværende tidspunkt et komplekst udvalg af rammebestemmelser for statsstøtte, som ikke altid er konsekvente. Herudover havde Kommissionen heller ikke i tilstrækkelig grad vurderet behovet for eller den potentielle indvirkning af de nye midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser for statsstøtte, som yderligere skal fremskynde investeringer i sektorer af central betydning for omstillingen til en klimaneutral økonomi. Medlemsstaternes forskellige tilgange til tildeling af statsstøtte kan underminere det indre markeds effektive funktion. Kommissionen bør imødegå denne risiko.

X På grundlag af disse konklusioner anbefaler vi, at Kommissionen:

- styrker sin vurdering og overvågning af statsstøtteordninger
- vurderer den kriserelaterede statsstøttes indvirkning på konkurrencen
- styrker gennemsigtigheden inden for statsstøtte og forbedrer statsstøtterapporteringen
- forbedrer analysen af behovet for statsstøtte til at understøtte opfyldelsen af EU's industripolitiske mål og strømliner statsstøttereglerne i overensstemmelse hermed.

Indledning

Konkurrence og statsstøtte på EU's indre marked

01 Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) fremmer fair konkurrence mellem virksomheder på EU's indre marked. En virksomhed, der modtager offentlig støtte i form af statsstøtte, såsom et tilskud til opførelse af et nyt produktionsanlæg, opnår en fordel i forhold til dens konkurrenter. Statsstøtte eller støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler, og som kan fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen inden for EU ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, er derfor generelt forbudt i EU¹.

02 Samtidig kan statslig indgriben under særlige omstændigheder være ønskelig eller endog nødvendig. TEUF opstiller således adskillige politiske mål, i henhold til hvilke støtte skal eller kan betragtes som forenelig med det indre marked². Eksempler herpå er støtte til udvikling af økonomisk ugunstigt stillede regioner i EU, afhjælpning af skader forårsaget af naturkatastrofer eller ekstraordinære hændelser, afhjælpning af alvorlige forstyrrelser i en medlemsstats økonomi eller fremme af udviklingen af visse økonomiske aktiviteter eller visse økonomiske områder, hvor en sådan støtte ikke påvirker handelsvilkårene negativt på en måde, hvor det ville være i strid med EU's fælles interesser.

Roller og ansvarsområder i forbindelse med statsstøttekontrol

03 Forvaltning af statsstøtte er en integreret del af konkurrencepolitikken. For at være forenelig med TEUF skal medlemsstaterne påvise, at der er behov for statslig indgriben. Hvis statsstøtten f.eks. kan medføre en væsentlig forbedring, som markedet ikke selv kan levere, skal støtten tage form af et passende politisk instrument til at nå det tilsigtede mål. Den skal også holde markedsforvridningen på et minimum, og de tildelte beløb skal være forholdsmæssige.

04 I EU er Kommissionen sammen med medlemsstaterne ansvarlig for at foretage en løbende undersøgelse af den eksisterende statsstøtte i disse stater³. Som hovedregel

¹ Artikel 107 TEUF.

² Artikel 107, stk. 2, og artikel 107, stk. 3, TEUF.

³ Artikel 108 TEUF.

skal medlemsstaterne formelt underrette Kommissionen om alle planer om at yde eller ændre statsstøtte. Kommissionen foretager derefter en forhåndsvurdering af, om den påtænkte støtte er forenelig med det indre marked. Anmeldelsesprocessen afsluttes enten med en formel godkendelsesafgørelse, hvis støtten anses for forenelig, eller med en åbningsafgørelse, der udtrykker tvivl. Dette kan i sidste ende føre til et forbud, hvis støtten anses for at være uforenelig med det indre marked. Medlemsstaterne må ikke gennemføre en støtteforanstaltning, før de har modtaget Kommissionens godkendelse. Kommissionen skal bekræfte de foreslåede foranstaltningers forenelighed og dermed deres lovlighed og formelle rigtighed.

05 I henhold til TEUF skal Kommissionen overvåge statsstøtte i medlemsstaterne og tage skridt til at afdække tilfælde af potentielt ulovlig støtte. Den har beføjelse til at indlede undersøgelser og kræve, at en medlemsstat tilbagesøger uforenelig statsstøtte. Alle afgørelser og Kommissionens underliggende vurderinger kan underkastes prøvelse ved Den Europæiske Unions Domstol.

06 Medlemsstaterne er ansvarlige for at udforme nationale statsstøtteordninger i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler. Medlemsstaterne skal sikre, at deres myndigheder yder støtte til virksomheder i overensstemmelse med Kommissionens afgørelser. Medlemsstaterne skal hvert år indberette oplysninger til Kommissionen om den statsstøtte, de har udbetalt⁴. For at øge ansvarligheden og gennemsigtigheden i forbindelse med de offentlige midlers anvendelse skal medlemsstaterne også offentliggøre oplysninger om støttemodtagerne og den støtte, de er blevet tildelt. Sådanne oplysninger gør det også muligt for virksomhederne at finde ud af, om konkurrenterne eventuelt har nydt godt af statsstøtte uretmæssigt.

07 Visse former for statsstøtte skal f.eks. ikke anmeldes til Kommissionen, hvis den falder ind under en af de støttekategorier, som Kommissionen har erklæret generelt forenelig med TEUF under den generelle gruppefritagelsesforordning⁵. Dette omfatter støtte til ugunstigt stillede regioner eller til små og mellemstore virksomheder (SMV'er) på visse betingelser. Støtte, der ikke overstiger visse tærskler (*de minimis*-støtte⁶), er fritaget for statsstøttekontrol, da den ikke anses for at have nogen indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne eller for at forvride eller true med at forvride konkurrencen.

⁴ Artikel 5 og 6 i [forordning \(EF\) nr. 794/2004](#).

⁵ [Kommissionens forordning \(EU\) nr. 651/2014](#).

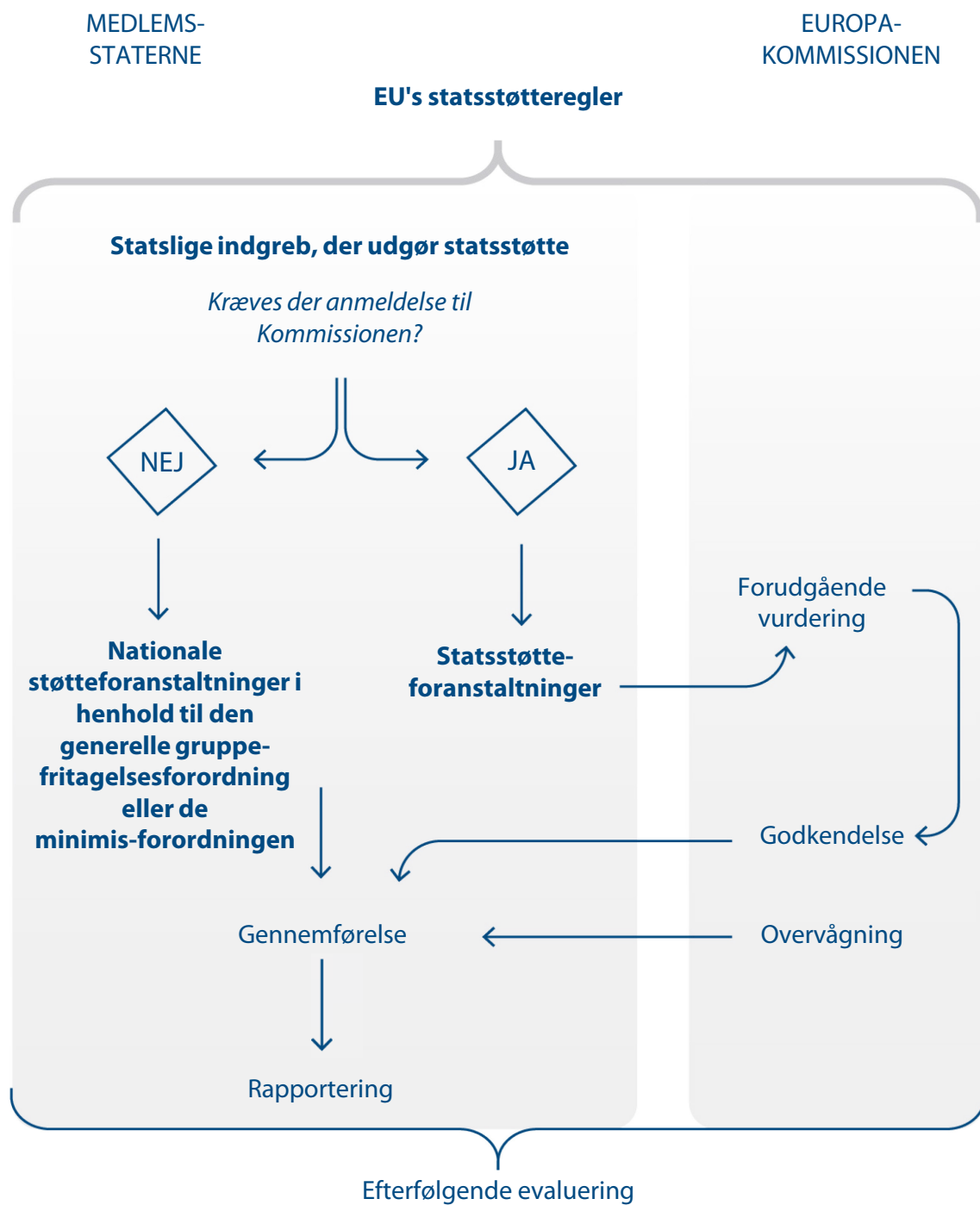
⁶ [Kommissionens forordning \(EU\) 2023/2831](#).

08 I sin årlige [resultattavle for statsstøtte](#) rapporterer Kommissionen aggregerede data om statsstøtteudgifterne under dens vigtigste mål for statsstøttelepolitikken (kultur, beskæftigelse, miljøbeskyttelse, herunder energibesparelser, regionaludvikling, forskning og udvikling, herunder innovation, afhjælpning af alvorlige forstyrrelser i økonomien osv.).

09 Endelig skal medlemsstaterne ved statsstøtte over en vis tærskel foretage efterfølgende evalueringer, hvilket giver dem mulighed for at forbedre fremtidige ordningers udformning ved at gøre dem mindre forvridende og mere effektive og hjælper Kommissionen til at udforme bedre statsstøtteregler.

10 De forskellige aspekter af statsstøttekontrol vises i [figur 1](#).

Figur 1 - Processen for statsstøttekontrol



Kilde: Revisionsretten.

Kommissionen udsteder retningslinjer for, hvordan den fortolker den retlige ramme for statsstøtte

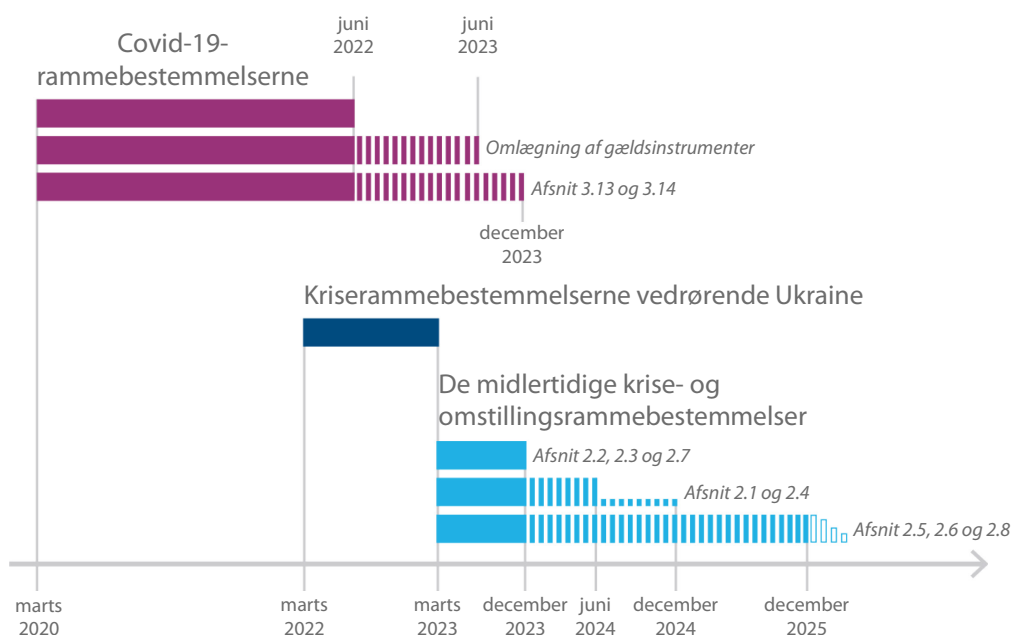
11 Kommissionen har inden for den retlige ramme, som er fastlagt i TEUF og den afledte EU-ret (jf. f.eks. punkt **07**), brede skønsmæssige beføjelser, når den skal vurdere statsstøtteforanstaltninger og håndhæve EU's statsstøtteregler. Dette indebærer både økonomiske og sociale vurderinger. For at udøve disse skønsmæssige beføjelser kan Kommissionen vedtage retningslinjer og meddelelser ("blød" lovgivning), som fastsætter, hvordan den vurderer en foranstaltning forenelighed med statsstøttereglerne.

12 Kommissionen er bundet af de retningslinjer og meddelelser, som den vedtager, så længe de ikke afviger fra reglerne i TEUF. Retningslinjerne har ikke til formål at ændre den eksisterende lovgivning, men at reducere den administrative byrde for Kommissionen og medlemsstaterne, fremskynde godkendelsesprocedurerne og øge retssikkerheden med hensyn til, hvordan Kommissionen fortolker den retlige ramme. **Bilag I** giver et overblik over EU's retlige ramme og retningslinjer for statsstøtte.

De første midlertidige kriserammebestemmelser i forbindelse med covid-19-pandemien og den russiske invasion af Ukraine

13 Først med udbruddet af covid-19-pandemien i marts 2020 og derefter som reaktion på den russiske invasion af Ukraine i februar 2022 og for at støtte omstillingen til en klimaneutral økonomi vedtog Kommissionen tre sæt midlertidige kriserammebestemmelser om statsstøtte. De udgjorde retningslinjer, som skulle sikre, at medlemsstaterne kunne yde støtte hurtigt og dermed afhjælpe de opståede økonomiske forstyrrelser (jf. **figur 2**). **Bilag II** beskriver de centrale elementer i disse rammebestemmelser.

Figur 2 - De midlertidige kriserammebestemmelser om statsstøttekontrol



NB: De enkelte afsnit i rammebestemmelserne udløber/udløb på forskellige datoer.

Kilde: Revisionsretten.

14 Den 19. marts 2020 vedtog Kommissionen de første **midlertidige rammebestemmelser**⁷ ("covid-19-rammebestemmelserne") i erkendelse af, at covid-19 truede med at skabe en alvorlig nedgang i hele EU's økonomi. De gjorde det muligt for medlemsstaterne at gøre brug af fuld fleksibilitet til at yde støtte i henhold til statsstøttereglerne⁸ og supplerede andre muligheder for medlemsstaterne i henhold til TEUF, hvor de også kunne kompensere bestemte virksomheder eller sektorer for økonomiske skader, der var direkte forårsaget af pandemien⁹. Efter vedtagelsen blev covid-19-rammebestemmelserne udvidet og ændret syv gange¹⁰. De var i kraft indtil den 30. juni 2022, med visse undtagelser gældende indtil udgangen af 2023.

⁷ Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud, [2020/C 91 I/01](#).

⁸ Artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

⁹ Artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.

¹⁰ [C\(2020\) 2215](#) af 3.4.2020, [C\(2020\) 3156](#) af 8.5.2020, [C\(2020\) 4509](#) af 29.6.2020, [C\(2020\) 7127](#) af 13.10.2020, [C\(2021\) 564](#) af 28.1.2021, [C\(2021\) 8442](#) af 18.11.2021 og [C/2022/7902](#) af 28.10.2022.

15 Den 23. marts 2022 vedtog Kommissionen **midlertidige kriserammebestemmelser**¹¹ ("kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine") for at gøre det muligt for medlemsstaterne at yde begrænsede støttebeløb til virksomheder, der var direkte berørt af den russiske invasion eller af sanktionerne og modsanktionerne, sikre, at virksomhederne havde tilstrækkelig likviditet, og kompensere dem for de ekstra omkostninger forårsaget af usædvanligt høje gas- og elpriser. I juli 2022 ændrede Kommissionen kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine for i overensstemmelse med REPowerEU-planen at mindske EU's afhængighed af russiske fossile brændstoffer ved at gøre det muligt at yde midlertidig støtte til vedvarende energi, energilagring, varme fra vedvarende energikilder og dekarbonisering af industrielle produktionsprocesser¹². Efter endnu en ændring i oktober 2022¹³ var kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine gældende indtil den 9. marts 2023.

16 Begge rammebestemmelser indeholdt specifikke betingelser og krav, som medlemsstaternes statsstøtteforanstaltninger skulle opfylde for at være forenelige med de relevante TEUF-bestemmelser. Disse omfattede f.eks. begrænsninger af det støttebeløb, som medlemsstaterne kunne yde til individuelle virksomheder, begrænsninger af støtte til virksomheder, der allerede var i vanskeligheder før krisen, og beskyttelsesforanstaltninger vedrørende potentiel indirekte støtte til fordel for kredit- eller finansieringsinstitutter.

De midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser fra 2023 vedrørende den europæiske grønne pagt og andre industripolitiske mål

17 I henhold til TEUF skal EU og medlemsstaterne sikre, at de nødvendige betingelser er på plads for EU's industrielle konkurrenceevne, f.eks. ved at fremskynde strukturelle ændringer eller udnytte EU's industrielle potentiale bedre¹⁴. Både covid-19-pandemien og krigen i Ukraine havde en alvorlig indvirkning på EU's økonomi og viste, i hvor høj grad de globale værdikæder er indbyrdes afhængige. Kriserne viste den afgørende rolle, som et globalt integreret og velfungerende indre marked spiller,

¹¹ Midlertidige kriserammebestemmelser for statsstøtteforanstaltninger til støtte for økonomien efter Ruslands angreb på Ukraine, [2022/C 131 I/01](#).

¹² [C\(2022\) 5342](#) af 20.7.2022.

¹³ [C\(2022\) 7945](#) af 28.10.2022.

¹⁴ Artikel 173 TEUF.

og viste betydningen af EU's strategiske autonomi, som på mange områder er afhængig af import fra tredjelande¹⁵. Europæiske virksomheder konkurrerer på globale markeder mod statsstøttede virksomheder fra andre lande, herunder Kina, Japan og USA. F.eks. vedtog USA i 2022 loven om inflationsreduktion, en stor offentlig støttepakke for investeringer i indenlandsk energiproduktion, som potentielt kan fordreje den internationale konkurrence¹⁶.

18 I februar 2022 reviderede Kommissionen statsstøttereglerne på miljø- og energiområdet og vedtog nye [retningslinjer for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi](#). Retningslinjerne havde til formål at afspejle de politiske mål i den [europæiske grønne pagt](#) og gjorde det muligt for medlemsstaterne at støtte virksomhederne i at dekarbonisere deres produktionsprocesser og indføre grønnere teknologier. Kommissionen ændrede også den generelle gruppefritagelsesforordning for at lette og fremskynde støtte til den grønne og den digitale omstilling¹⁷ og styrkede retningslinjerne for statsstøtte til vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse¹⁸, fordi den forventer, at disse projekter bidrager til økonomisk genopretning, beskæftigelse og EU-industriens konkurrenceevne. Retningslinjerne støttede gennemførelsen af EU's industristrategi¹⁹, som har til formål at styrke det indre marked og EU's strategiske autonomi samt at fremskynde den grønne og den digitale omstilling af EU's industri. Strategien kortlægger specifikke industrier eller sektorer såsom sektorerne for halvledere, batterier eller brint som relevante for at nå vigtige EU-mål.

¹⁵ Europa-Kommissionen, "[EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews](#)", 2022.

¹⁶ Jf. punkt [102](#).

¹⁷ Kommissionens [forordning \(EU\) 2023/1315](#).

¹⁸ Meddelelse [2021/C 528/02](#), Kriterier for analysen af, hvorvidt statsstøtte til fremme af gennemførelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse er forenelig med det indre marked.

¹⁹ Meddelelse [COM\(2020\) 102](#), En ny industristrategi for Europa, og [COM\(2021\) 350](#), Ajourføring af den nye industristrategi fra 2020: Opbygning af et stærkere indre marked til fremme af Europas genopretning.

19 Som en del af sin [industriplan for den grønne pagt](#)²⁰ (en strategi for at opskalere EU's kapacitet til at producere nettonulsteknologier) vedtog Kommissionen den 9. marts 2023 **midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser**²¹. Målet var yderligere at fremskynde og forenkle procedurerne for godkendelse af statsstøtte i disse sektorer og samtidig begrænse forvridninger på det indre marked og undgå de større regionale forskelle, der kan opstå, fordi nogle medlemsstater har større finansiell kapacitet end andre. Disse rammebestemmelser forlængede nogle af de centrale elementer i kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine (jf. punkt [15](#)), men indførte også nye foranstaltninger, der gælder indtil den 31. december 2025, for yderligere at fremskynde investeringer i sektorer af central betydning for omstillingen til en klimaneutral økonomi (jf. [tekstboks 1](#)).

²⁰ Meddelelse [COM\(2023\) 62](#), En industriplan for den grønne pagt til den CO₂-neutrale tidsalder.

²¹ Meddelelse [2023/C 101/03](#), Midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser for statsstøtteforanstaltninger til støtte for økonomien efter Ruslands aggression mod Ukraine.

Tekstboks 1

Fremskyndelse af en klimaneutral økonomi ved hjælp af de midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser

Med henblik på at støtte **omstillingen til en klimaneutral økonomi** giver de midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser medlemsstaterne mulighed for at:

- fremskynde udbredelsen af vedvarende energi og energilagring
- støtte dekarboniseringen af industrielle produktionsprocesser
- yde investeringsstøtte til fremstilling af strategisk udstyr (batterier, solcellepaneler, vindmøller, varmepumper, elektrolysatorer og udstyr til CO₂-opsamling, -anvendelse og -lagring) og yde statsstøtte til produktion af nøglekomponenter og til produktion og genanvendelse af relevante råvarer af kritisk betydning.

Støtten må ikke overstige visse grænser, men Kommissionen tillader højere støtteniveauer og en højere maksimal støtteintensitet i ugunstigt stillede regioner ("støtteberettigede områder"). I særlige tilfælde kan medlemsstaterne i sektorer, der er strategiske for omstillingen, yde højere niveauer af støtte til individuelle virksomheder, hvor der er en reel risiko for, at investeringerne dirigeres væk fra Europa ("matchende støtte").

20 Formanden for Jacques Delors-instituttet, Enrico Letta, fremlagde i april 2024 en rapport, som Det Europæiske Råd havde anmodet om: *Much more than a market*. Rapporten har til formål at bidrage til overvejelserne om det indre markedes fremtid og fremsætter en række konkrete forslag. Den understreger, at den gradvise lempelse af statsstøtten som reaktion på de seneste kriser har bidraget til at begrænse de negative virkninger for realøkonomien, men også medført konkurrenceforvridninger. Rapporten opfordrer til en balance mellem en strengere håndhævelse af statsstøtte på nationalt plan, gradvis udvidelse af finansieringsstøtte på EU-plan og en mere europæisk tilgang til EU's industripolitik, samtidig med at det sikres, at lige konkurrencevilkår ikke bringes i fare af skadelige subsidier.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

21 Formålet med vores revision var at vurdere, hvor effektivt Kommissionen tilpassede EU's rammebestemmelser for statsstøtte for at håndtere de seneste kriser og støtte en bæredygtig genopretning, hvor effektivt den vurderede og overvågede den kriserelaterede statsstøtte, og hvor effektivt den vurderede støttens indvirkning på konkurrencen på det indre marked. Vi undersøgte, om Kommissionen:

- tilpassede rammebestemmelserne for statsstøtte effektivt for at gøre det muligt for medlemsstaterne hurtigt at afhjælpe de økonomiske virkninger af kriserne, og vi undersøgte desuden, om dette bidrog til målrettet tildeling af støtte
- gennemgik kriserelaterede statsstøttesager i god tid og baseret på solide oplysninger
- overvågede gennemførelsen af den kriserelaterede statsstøtte effektivt og vurderede dens indvirkning i god tid
- indhentede pålidelige data fra medlemsstaterne om den ydede statsstøtte
- sikrede, at der var gennemsigtighed om, hvem der modtog statsstøtte
- fremlagde sammenhængende rammebestemmelser for statsstøtte, som understøttede den europæiske grønne pagt og opfyldelsen af andre industripolitiske mål.

22 I forbindelse med revisionen gjorde vi følgende:

- Vi gennemgik vi de relevante midlertidige kriserammebestemmelser, som Kommissionen havde fastsat med henblik på at godkende nationale statsstøtteforanstaltninger siden udbruddet af covid-19-pandemien i 2020 og den russiske invasion af Ukraine i 2022.
- Vi analyserede en stikprøve på 30 anmeldelser om kriserelateret statsstøtte, som blev godkendt af Kommissionen fra marts 2020 til juni 2023.
- Vi undersøgte de oplysninger og ressourcer, som Kommissionen kunne bruge til at identificere og følge op på overtrædelser af kriserelaterede statsstøtteregler.

23 Som hovedregel udtog vi stikprøven af anmeldelser ved at fokusere på de større støttebudgetter, der var planlagt på tidspunktet for Kommissionens godkendelse. Vi aflagde også besøg i Tyskland, Frankrig, Nederlandene og Polen, hvor vi indsamlede oplysninger om, hvordan de nationale myndigheder sikrede, at deres statsstøtte var i overensstemmelse med reglerne. Desuden undersøgte vi, om disse myndigheder havde sendt Kommissionen pålidelige oplysninger om deres statsstøtteudgifter. Vi udvalgte disse medlemsstater på grund af de betydelige statsstøttebeløb, de udbetalte i henhold til de midlertidige kriserammebestemmelser for statsstøtte, og fordi de har relevante statsstøtteforanstaltninger inden for EU's industripolitik.

24 Vi har tidligere udført revisionsarbejde om statsstøtte, men enten omhandlede de relevante beretninger ikke den nuværende kontekst²², eller også var de relateret til specifikke aspekter af statsstøttereglerne, som f.eks. vedrørte samhørighedspolitikken eller finansielle institutioner²³. I betragtning af det hidtil usete omfang af statsstøtte, som Kommissionen godkendte for at afhjælpe de økonomiske forstyrrelser forårsaget af covid-19 og Ruslands invasion af Ukraine, er der et presserende behov for en ajourført og omfattende kontrol.

25 I to nylige beretninger om henholdsvis batterier²⁴ og vedvarende brint²⁵ har vi allerede henvist til statsstøttereglernes betydning med hensyn til at understøtte opfyldelsen af EU's industripolitiske mål. Det faktum, at mange medlemsstater valgte at anvende et betydeligt omfang af statsstøtte til at støtte økonomisk genopretning, strategisk autonomi og omstillingen til en industri med nettonulemissioner, gav yderligere udfordringer for Kommissionens tilsynsrolle.

26 Vi forventer, at denne beretning vil bidrage til et mere effektivt tilsyn med statsstøtte i tilfælde af fremtidige kriser samt til en mere sammenhængende ramme for statsstøtte i de kommende år.

²² Særberetning 15/2011.

²³ Særberetning 24/2016 og særberetning 21/2020.

²⁴ Særberetning 15/2023.

²⁵ Særberetning 11/2024.

Bemærkninger

Kommissionen vedtog hurtigt midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte, men betingelserne for målretning af statsstøtte var ikke altid veldefinerede

Kommissionens hurtige vedtagelse af de to første sæt midlertidige kriserammebestemmelser gjorde det muligt for medlemsstaterne at handle hurtigt

27 I tilfælde af betydelige økonomiske forstyrrelser skal medlemsstaterne være i stand til at handle hurtigt for at støtte deres økonomier og begrænse den økonomiske skade for virksomhederne. Vi vurderede derfor, hvor hurtigt Kommissionen fremlagde sine midlertidige kriserammebestemmelser efter covid-19-udbruddet og den russiske invasion af Ukraine, og om medlemsstaterne blev hørt tilstrækkeligt, før Kommissionen vedtog disse to kriserammebestemmelser.

28 Verdenssundhedsorganisationen (WHO) erklærede den 11. marts 2020, at covid-19-udbruddet var en pandemi. Kort tid efter beordrede medlemsstaterne nedlukninger af mange forretningsaktiviteter i et forsøg på at begrænse yderligere spredning af covid-19. Medlemsstaterne ydede også forskellige former for finansiel bistand for at hjælpe virksomhederne med at klare de økonomiske forstyrrelser, der fulgte efter nedlukningerne. Da et betydeligt antal af disse foranstaltninger udgjorde statsstøtte, skulle de i henhold til TEUF godkendes individuelt af Kommissionen, medmindre de var omfattet af eksisterende fritagelser (jf. punkt [07](#)).

29 Kommissionen vedtog midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte under covid-19 otte dage efter WHO-erklæringen. Covid-19-rammebestemmelserne fastsatte fælles kriterier for medlemsstaternes udformning af deres covid-relaterede statsstøtteforanstaltninger og forpligtede Kommissionen til at fremskynde godkendelsesprocedurerne. Under disse omstændigheder kunne Kommissionen ikke foretage en dybere økonomisk vurdering af støttens nødvendighed. Endvidere afsluttede Kommissionen høringen af medlemsstaterne om udkastet til rammebestemmelser på kun to dage, hvilket ikke gav dem tilstrækkelig tid til at foretage en dybdegående analyse. I de følgende måneder var det nødvendigt at foretage flere ændringer for at følge pandemiens udvikling og reagere på medlemsstaternes krav om mere fleksibilitet.

30 Den 23. marts 2022, ca. en måned efter den russiske invasion af Ukraine, vedtog Kommissionen midlertidige kriserammebestemmelser for statsstøtte. Her fik medlemsstaterne fire dage til at give feedback på udkastet til rammebestemmelser.

31 Vi mener, at Kommissionens hurtige vedtagelse af begge sæt midlertidige kriserammebestemmelser gjorde det muligt for medlemsstaterne at handle hurtigt. Bestemmelserne fastlagde en fælles ramme for nationale støtteforanstaltninger, gav medlemsstaterne retssikkerhed og begrænsede deres administrative byrde. Den hurtige indsats betød imidlertid, at medlemsstaterne kun havde meget begrænset tid til at give feedback til Kommissionen.

Statsstøtten var ikke tilstrækkeligt rettet mod de hårdest ramte virksomheder

32 Vi vurderede også, om Kommissionen definerede mål og kriterier på en måde, der ville sikre, at støtteforanstaltningerne var effektivt rettet mod de virksomheder, der var hårdest ramt af covid-19-pandemien, og samtidig begrænsede unødige konkurrenceforvridninger.

33 Covid-19-rammebestemmelserne blev udarbejdet i erkendelse af, at den økonomiske aktivitet under og efter covid-19-udbruddet skulle opretholdes, og at virksomheder, der var økonomisk sunde, stadig kunne lide betydelig skade, især hvis deres likviditetssituation blev forværret som følge af krisen. Medlemsstaterne anvendte for det meste de dele af covid-19-rammebestemmelserne, som fokuserede på et behov for eller mangel på likviditet.

34 De betingelser, hvorunder Kommissionen anså støtteforanstaltninger for at være forenelige med det indre marked, omfattede dog generelt ikke nogen kriterier til at sikre, at støtten opfyldte likviditetsbehov. Der var heller ikke noget udtrykkeligt krav til medlemsstaterne om at påvise, at virksomhedernes likviditetsproblemer skyldtes covid-19-pandemien.

35 En forenklet tilgang til statsstøtte kan være berettiget under en større krise. Dette giver medlemsstaterne mulighed for at yde støtte hurtigt, navnlig i tilfælde af en pludselig og generel økonomisk krisesituation. Vi konstaterede dog, at Kommissionen ikke sikrede målretning af støtten mod de virksomheder, der var hårdest ramt af krisen, og at støtten somme tider omfattede mere end blot afhjælpning af likviditetsmangel. I [tekstboks 2](#) giver vi to eksempler på ordninger, vi undersøgte som en del af vores stikprøve.

Tekstboks 2

Interventionslogik for nationale ordninger under covid-19-rammebestemmelserne: Tyskland og Nederlandene

I **Tyskland** var rentesubsidierede lån til virksomheder en væsentlig del af pandemistøtten. I forbindelse med de føderale udlånsordninger, der blev gennemført i henhold til afsnit 3.1 og 3.3 i de midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte, behøvede virksomheder, der påberåbte sig en likviditetsmangel, ikke at bevise en direkte eller indirekte forbindelse til pandemien.

I **Nederlandene** blev der ydet direkte tilskud til virksomheder under en ordning, der er godkendt i henhold til afsnit 3.1 i de midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte, som har til formål at afhjælpe virksomheders likviditetsmangel. Støttebeløbene var baseret på tabt omsætning og faste omkostninger. Virksomhederne behøvede ikke at fremlægge dokumentation for, at den tabte omsætning skyldtes covid-19-pandemien, og de faste omkostninger omfattede afskrivning af anlægsaktiver. Medtagelse af afskrivninger i beregningen kan hjælpe virksomheder til at opretholde investeringsniveauet, men der er ingen direkte sammenhæng mellem afskrivninger og likviditetsbehov.

36 Vi bemærker også, at en række rapporter om nationale covid-19-relaterede støtteordninger, som de nationale overordnede revisionsorganer i Tyskland og Frankrig har offentliggjort, tyder på, at statsstøtten i nogle sektorer kan have opfyldt sit kortsigtede mål, selv om den ikke nødvendigvis var proportional med den skade, virksomhederne havde lidt, eller til deres faktiske behov, hvilket tyder på, at der kan være ydet statsstøtte ud over, hvad der var nødvendigt²⁶.

37 Sammenlignet med covid-19-rammebestemmelserne havde kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine mere klart definerede mål med vægt på likviditetsstøtteforanstaltninger. Medlemsstaterne måtte kun yde støtte til virksomheder, der var ramt af krisen efter den russiske invasion af Ukraine, eller også skulle de fastsætte støttebeløbet som en funktion af stigningen i naturgas- og elomkostningerne. Det gælder imidlertid for begge sæt midlertidige

²⁶ Bundesrechnungshof: *Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz über die Prüfung Außerordentliche Wirtschaftshilfen (November- und Dezemberhilfe) für das Jahr 2020* (endelig meddelelse til forbundsministeriet for økonomi og klimabeskyttelse om revisionen af ekstraordinær økonomisk bistand (støtte i november og december) for 2020); Cour des comptes: *Les prêts garantis par l'Etat - Une réponse efficace à la crise, un suivi nécessaire* (statsgaranterede lån - en effektiv reaktion på krisen med behov for opfølgning).

kriserammebestemmelser, at Kommissionen aldrig har offentliggjort oplysninger om den økonomiske begrundelse for de maksimale støttetærskler pr. virksomhed eller om fastlæggelsen af, hvilke økonomiske sektorer og delsektorer der var særligt hårdt ramt af krisen og kunne modtage højere støtte.

38 Kommissionen ændrede kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine i juli 2022 i overensstemmelse med REPowerEU-planen, hvis formål er at mindske EU's afhængighed af russiske fossile brændstoffer. Støtte til vedvarende energi og dekarbonisering af industrielle produktionsprocesser var allerede mulig under retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi²⁷, men i betragtning af den russiske invasion af Ukraine fandt Kommissionen, at tre vigtige forenklinger var nødvendige for at fremskynde investeringer på midlertidig basis:

- fjernelse af kravet om at gennemføre en offentlig høring om konkurrencevirkninger og proportionalitet af støtteforanstaltninger, som normalt kræves i henhold til retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi
- lettelse af offentlig finansiering uden udbudsprocedurer, forudsat at den maksimale procentdel af statsstøtte, der kan ydes pr. støttemodtager ("støtteintensitet"), bliver overholdt
- ophør af anvendelsen af alle de fælles vurderingsprincipper, der er defineret i pakken for modernisering af statsstøtte²⁸. Kommissionen ville navnlig ikke vurdere potentielle negative indvirkninger på konkurrencen eller gennemføre en "afvejningstest" for at undersøge, om de negative virkninger af sådanne foranstaltninger kunne opvejes af positive virkninger som krævet i retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi.

39 Under retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi skulle medlemsstaterne påvise, at der var behov for støtte, og at et projekt (eller referenceprojektet for ordningerne) ikke ville blive gennemført uden en sådan støtte. Efter ændringen af kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine anså Kommissionen generelt støtten for at have en tilskyndelsesvirkning (dvs. at

²⁷ Meddelelse [2022/C 80/01](#), Retningslinjer for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi 2022.

²⁸ Meddelelse [COM\(2012\) 0209](#), Modernisering af EU's statsstøttepolitik; [SWD\(2020\) 257](#), "Commission Staff Working Document - Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance", s. 20.

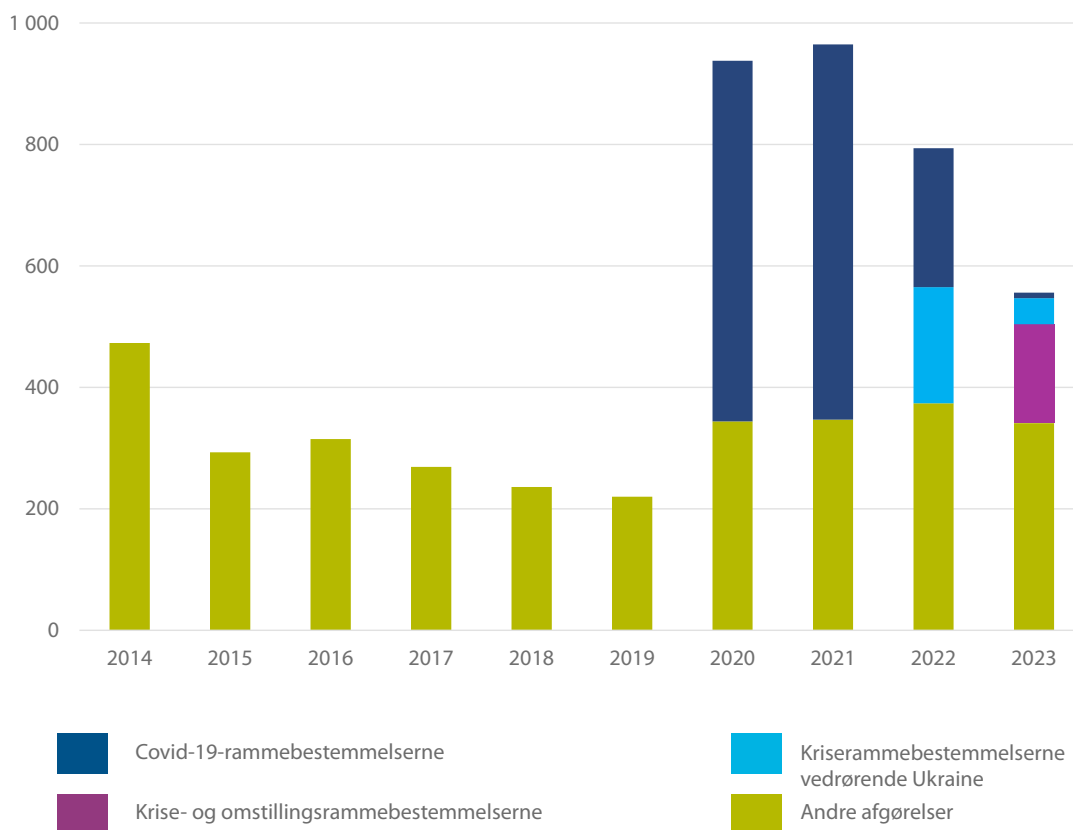
støttemodtagerne ikke ville foretage investeringerne uden støtten). Dette var dog ikke underbygget af en økonomisk analyse.

40 Med hensyn til kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine mener vi, at Kommissionen i første omgang fastsatte passende mål og kriterier for at sikre, at støtteforanstaltningerne var effektivt rettet mod de virksomheder, der var ramt af krisen. De senere ændringer af rammebestemmelserne, der blev vedtaget efter REPowerEU-planen, førte til yderligere forenklinger, som fjernede visse beskyttelsesforanstaltninger mod risikoen for markedsforvridninger. Vi konstaterede desuden dels, at Kommissionen ikke foretog økonomiske vurderinger forud for vedtagelsen af rammebestemmelserne for at sikre, at støtten blev begrænset til det nødvendige minimum, dels at covid-19-rammebestemmelserne ikke i tilstrækkelig grad var rettet mod de virksomheder, der var hårdest ramt af krisen.

Kommissionens gennemgang af kriserelaterede statsstøttesager var hurtig, men ofte kun baseret på begrænsede oplysninger om de foranstaltninger, medlemsstaterne havde vedtaget

Betydelig stigning i Kommissionens afgørelser om statsstøtte siden covid-19-udbruddet

41 Under covid-19-pandemien i 2020 og 2021 blev antallet af statsstøtteafgørelser vedtaget af Kommissionen næsten firedoblet sammenlignet med niveauet før 2020 (fra ca. 250 til 950 hvert år). Stigningen skyldtes hovedsagelig afgørelser under covid-19-rammebestemmelserne (ca. 600 hvert år). I 2022 faldt det samlede antal statsstøtteafgørelser til ca. 800, hvoraf ca. halvdelen blev truffet enten under covid-19-rammebestemmelserne eller kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine. I 2023 faldt antallet af afgørelser til under 600, hvoraf en tredjedel var relateret enten til kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine eller krise- og omstillingsrammebestemmelserne (jf. [figur 3](#)).

Figur 3 - Antal statsstøtteafgørelser pr. år, 2014-2023

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

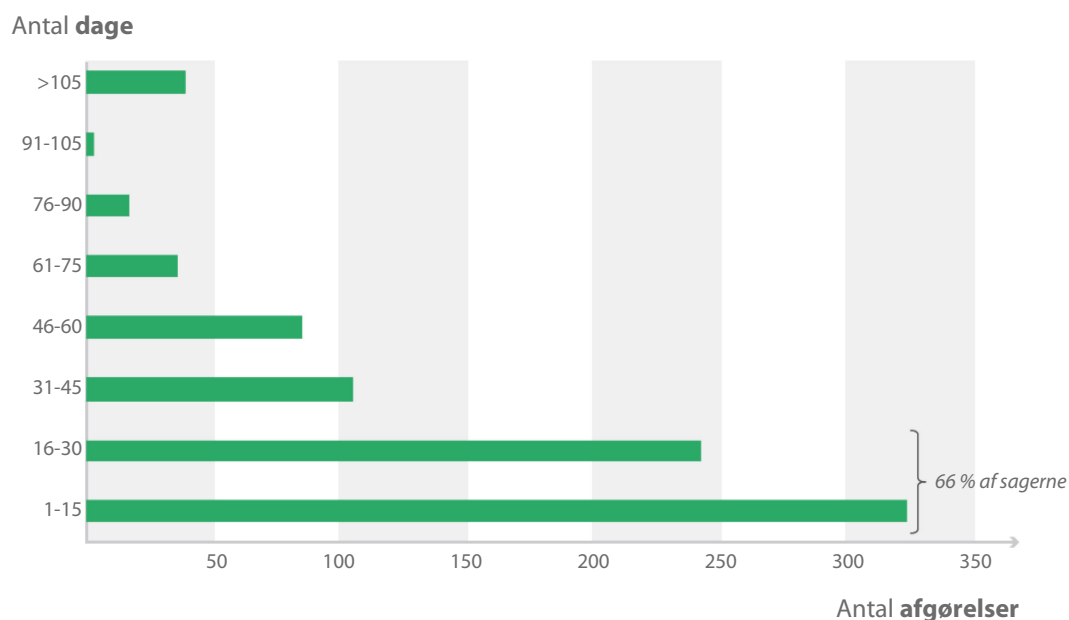
Kommissionen vurderede størstedelen af de nationale støtteordninger, der blev anmeldt under de to første sæt midlertidige kriserammebestemmelser på mindre end en måned

42 Medlemsstaterne skulle anmelde alle de statsstøtteforanstaltninger, som de havde til hensigt at vedtage under kriserammebestemmelserne, til Kommissionen og fremlægge dokumentation såsom udkast til national lovgivning om de påtænkte foranstaltninger. Generelt har Kommissionen to måneder til at vedtage en afgørelse efter en fuldstændig anmeldelse af en foranstaltning²⁹. Under de givne omstændigheder var Kommissionen nødt til at vurdere og godkende disse foranstaltninger så hurtigt som muligt, samtidig med at den skulle forhindre unødigt konkurrenceforvridning. Vi undersøgte, hvor hurtigt Kommissionen foretog sine vurderinger.

²⁹ Artikel 4, stk. 5, i Rådets forordning (EU) 2015/1589.

43 Kommissionen godkendte 693 foranstaltninger under covid-19-rammebestemmelserne og 157 under kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine. Antallet af afgørelser omfatter ikke senere ændringer af disse foranstaltninger. I 66 % af sagerne gik der mindre end en måned mellem medlemsstaternes første kontakt med Kommissionen ("forhåndsansøgning") og Kommissionens endelige afgørelse efter den formelle ansøgning (jf. figur 4). Dette står i modsætning til et gennemsnit på 2,5 måneder for vurderinger af covid-relaterede støtteforanstaltninger godkendt uden for de midlertidige covid-19-rammebestemmelser. Da krise- og omstillingsrammebestemmelserne først blev vedtaget i marts 2023, og vurderingsprocedurerne var i gang, vurderede vi ikke varigheden af Kommissionens vurderingsprocedurer vedrørende de afgørelser, der blev truffet under krise- og omstillingsrammebestemmelserne.

Figur 4 - Varighed af Kommissionens vurdering under covid-19-rammebestemmelserne og kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine



NB: Inklusive forhåndsansøgninger, eksklusive ændringsafgørelser.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

44 Vi konstaterede også, at kun nogle få af Kommissionens afgørelser om godkendelse af statsstøtte er blevet anfægtet ved EU's retsinstanser, som i de fleste tilfælde har stadfæstet dem. I luftfartssektoren, som blev særligt ramt af covid-19-restriktionerne, anfægtede konkurrenterne f.eks. de afgørelser, Kommissionen havde truffet i henhold til både TEUF og covid-19-rammebestemmelserne, med henvisning til, at Kommissionen ikke havde

vurderet sagerne korrekt i alle relevante henseender, eller at den havde undladt at begrunde sine afgørelser. Ved udgangen af juni 2024 konstaterede vi, at EU-Retten og EU-Domstolen havde afsagt dom om covid-19-relateret statsstøtte til luftfartsselskaber i 26 sager. Retten annullerede Kommissionens afgørelser i 10 sager, mens Kommissionens afgørelser i de resterende 16 sager blev stadfæstet. Domstolen afviste yderligere appeller i seks af disse sager.

45 Vi mener således, at det efter vedtagelsen af de to første sæt midlertidige kriserammebestemmelser lykkedes Kommissionen at reducere varigheden af vurderingsproceduren betydeligt. Afgørelser om godkendelse af statsstøtte blev for det meste stadfæstet af EU's retsinstanser.

Kommissionen manglede ofte nærmere oplysninger om de foranstaltninger, som medlemsstaterne havde gennemført i henhold til de midlertidige kriserammebestemmelser, navnlig om "paraplyordninger"

46 Under de midlertidige kriserammebestemmelser skulle medlemsstaterne påvise, at deres statsstøtteforanstaltninger var nødvendige med henblik på at afhjælpe alvorlige forstyrrelser i deres økonomier og stod i et rimeligt forhold dertil, og at alle betingelserne i rammebestemmelserne var opfyldt³⁰. Vi undersøgte derfor, om Kommissionen i sin vurdering af de anmeldte nationale ordninger kontrollerede, at foranstaltningerne opfyldte kriterierne i rammebestemmelserne og andre gældende statsstøtteregler.

47 Vi analyserede en stikprøve på 30 anmeldelser om kriserelateret statsstøtte, som Kommissionen havde godkendt, og konstaterede, at Kommissionen begrænsede sin vurdering til at kontrollere, om foranstaltningerne overholdt rammebestemmelserne, eller om medlemsstaterne havde forpligtet sig til at overholde dem. Den undersøgte imidlertid ikke detaljerne i hver enkelt af de anmeldte ordninger, herunder de nationale betingelser for tildeling af støtte. Den vurderede heller ikke, om støtten kunne ydes på en mindre forvridende måde, eller om medlemsstaterne allerede havde vedtaget andre generelle foranstaltninger eller statsstøtteforanstaltninger, som dækkede virksomhedernes likviditetsbehov. Da det var uklart, hvordan kriserne ville udvikle sig, og da der var behov for hurtig støtte fra statens side, var medlemsstaterne ofte heller ikke i stand til at give klare oplysninger om budgetter og indsendte derfor

³⁰ Jf. punkt 19 i covid-19-rammebestemmelserne, punkt 51 i kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine og punkt 57 i krise- og omstillingsrammebestemmelserne.

mere eller mindre vilkårlige tal. I henhold til statsstøttere reglerne skal Kommissionen imidlertid være i stand til at undersøge en ordnings indvirkning på konkurrencen, hvilket indebærer en vurdering af de budgetter, som medlemsstaterne har anmeldt. Under kriserne omfattede Kommissionens vurdering ikke det samlede anmeldte støttebeløb.

48 Vi bemærkede i denne sammenhæng, at de enkelte medlemsstater anmeldte "paraplyordninger" til Kommissionen. Disse ordninger bestod af adskillige kriseberegningsforanstaltninger og ofte adskillige støtteinstrumenter såsom tilskud, lån eller forskellige typer skattelettelser. Foranstaltningerne og instrumenterne skulle være i overensstemmelse med de midlertidige rammebestemmelser, men de nationale betingelser for tildeling af støtte var ukendte. Med en godkendelse fik medlemsstaterne mulighed for at vedtage mange forskellige støtteforanstaltninger uden yderligere anmeldelse til Kommissionen, hvilket reducerede den administrative byrde betydeligt. Kommissionen godkendte sådanne ordninger under alle de forskellige kriserammebestemmelser på betingelse af, at medlemsstaterne forpligtede sig til at overholde alle kriterier.

49 Tyskland var en af de mange medlemsstater, der anmeldte paraplyordninger til Kommissionen under covid-19-rammebestemmelserne og gjorde omfattende brug af disse ordninger. Indholdet af dets føderale paraplyordninger blev i det væsentlige kopieret fra covid-19-rammebestemmelserne uden yderligere oplysninger om de forskellige støtteforanstaltninger. Disse skulle stadig udformes og vedtages på de relevante nationale administrative niveauer. Et eksempel på en sådan ordning i Tyskland er angivet i [tekstboks 3](#).

Tekstboks 3

Brug af "paraplyordninger": et eksempel fra Tyskland

I Tyskland vedtog de nationale og regionale myndigheder 231 forskellige covid-19-relaterede støtteforanstaltninger under den føderale ramme "Små støttebeløb 2020" (Kommissionens sag nr. SA.56790, herunder efterfølgende ordninger). Støtteforanstaltningerne omfattede forskellige støtteinstrumenter såsom tilskud eller subsidierede lån, der blev ydet på særlige betingelser, og som involverede mere end 90 milliarder euro i nominelle statsstøtteudgifter.

Disse støtteforanstaltninger, som lå til grund for paraplyordningen, blev ikke vurderet eller godkendt af Kommissionen og blev gennemført under Kommissionens afgørelse om godkendelse af paraplyordningen.

50 Ved vurderingen af anmeldelser af paraplyordninger havde Kommissionen kun meget begrænsede oplysninger om arten og omfanget af de specifikke støtteforanstaltninger, som medlemsstaterne vedtog og gennemførte under disse ordninger. Kommissionen forlod sig i det væsentlige på, at medlemsstaterne overholdt betingelserne i de anmeldte ordninger, som Kommissionen havde vurderet til at være i overensstemmelse med de midlertidige rammebestemmelser, uden at den havde yderligere oplysninger om de finansieringsmekanismer, som medlemsstaterne i sidste ende indførte. Det nøjagtige antal godkendte paraplyordninger er ikke tilgængeligt, men vi anslår, at de ordninger, der dækker mere end ét støtteinstrument, tegner sig for over en tredjedel af den samlede covid-19-relaterede støtte, som Kommissionen godkendte. Andelen er sandsynligvis endnu højere, idet der også er ordninger, der kun dækker ét støtteinstrument, men består af mange underliggende foranstaltninger. Vi mener, at medlemsstaternes anvendelse af paraplyordninger udgør en særlig risiko vedrørende Kommissionens overvågning af statsstøtte.

Medlemsstaternes kontrol af, om de kriserelaterede statsstøtteregler var overholdt, var i vid udstrækning baseret på støttemodtagernes egenerklæringer

51 I henhold til artikel 108, stk. 1, i TEUF skal Kommissionen sammen med medlemsstaterne løbende overvåge de eksisterende støtteordninger i medlemsstaterne. De midlertidige kriserammebestemmelser fastsatte maksimale støttebeløb for hver virksomhed og indeholdt somme tider komplekse kumulationsregler, hvis virksomhederne modtog støtte under de samme eller forskellige afsnit i rammebestemmelserne. Medlemsstaternes og deres myndigheders rolle i forbindelse med statsstøtte er at sikre, at reglerne overholdes, og at støtte Kommissionen i dens opgaver. I de fire medlemsstater, vi besøgte under denne revision, undersøgte vi, om de relevante nationale myndigheder havde indført midler til at kontrollere overholdelsen, og om disse midler var effektive.

52 I Nederlandene forvaltes krisestøtte for det meste centralt, mens der i de større medlemsstater er mange myndigheder involveret i forvaltningen af statsstøtte. Blandt de fire medlemsstater, vi besøgte under denne revision, var det imidlertid kun Polen, der havde et centralt statsstøttereister. Alle relevante myndigheder skulle uploade statsstøttedata senest 7 dage efter tildeling af statsstøtte, og andre myndigheder kunne således anvende disse data til kontrol. Et sådant register er ikke obligatorisk i EU, men medlemsstaterne kan oprette ét på frivillig basis. Senest den 1. januar 2026 skal medlemsstaterne sikre, at som minimum oplysninger om den *de minimis*-støtte, der er ydet, er registreret i et centralt register på nationalt plan eller EU-plan, så det

kan overvåges, at lofterne for *de minimis*-støtte er overholdt³¹. For at bekræfte overholdelsen af kumulationsreglerne ved tildeling af støtte baserede myndighederne i Tyskland, Frankrig og Nederlandene sig i vid udstrækning på virksomhedernes egenerklæringer, fordi der manglede et centralt register.

53 I 2020 blev der stillet anden støtte til rådighed fra Den Paneuropæiske Garantifond med 25 milliarder euro, som blev oprettet af EIB-Gruppen som reaktion på covid-19-pandemien og er støttet af 22 medlemsstater. Støtte under Den Paneuropæiske Garantifond kan lægges til andre støtteforanstaltninger, der gennemføres af medlemsstaterne, forudsat at det samlede lånebeløb for visse foranstaltninger ikke overstiger de lofter, der er fastsat i covid-19-rammebestemmelserne. Kun de relevante nationale myndigheder i Polen havde imidlertid oplysninger om de endelige modtagere af støtte under Den Paneuropæiske Garantifond, fordi en komplementær ordning var ved at blive gennemført på nationalt plan. I de øvrige medlemsstater, vi besøgte, havde de relevante myndigheder ikke disse oplysninger. Der er således risiko for, at den støtte, der er ydet gennem Den Paneuropæiske Garantifond, ikke er blevet taget i betragtning ved anvendelsen af kumulationsreglerne.

54 Under covid-19-rammebestemmelserne kunne der ikke ydes støtte til virksomheder, som allerede var kriseramte før pandemien - dvs. pr. 31. december 2019 - dog med undtagelser for mikrovirksomheder og små virksomheder. Når de kontrollerede overholdelsen af dette krav, baserede de besøgte medlemsstater sig normalt på virksomhedernes egenerklæringer.

55 Vi er af den opfattelse, at medlemsstaterne ikke altid havde effektive kontrolmekanismer og ofte forlod sig på støttemodtagernes egenerklæringer, når de skulle sikre, at statsstøtten blev tildelt i overensstemmelse med betingelserne i de midlertidige rammebestemmelser og i Kommissionens afgørelser om godkendelse af foranstaltningerne. I de medlemsstater, hvor der er mange myndigheder involveret i tildelingen af støtte, og hvor der ikke er noget centralt register for statsstøtte, var det udfordrende for de nationale myndigheder at krydstjekke kumulationsreglerne.

³¹ Artikel 6 i Kommissionens [forordning \(EU\) 2023/2831](#).

Kommissionen reducerede sin overvågning af statsstøtteordninger under kriserne og har endnu ikke vurderet indvirkningen af de midlertidige rammebestemmelser på konkurrencen

Trods betydeligt højere statsstøtteudgifter siden 2020 har Kommissionen reduceret sin indsats for at overvåge statsstøtte

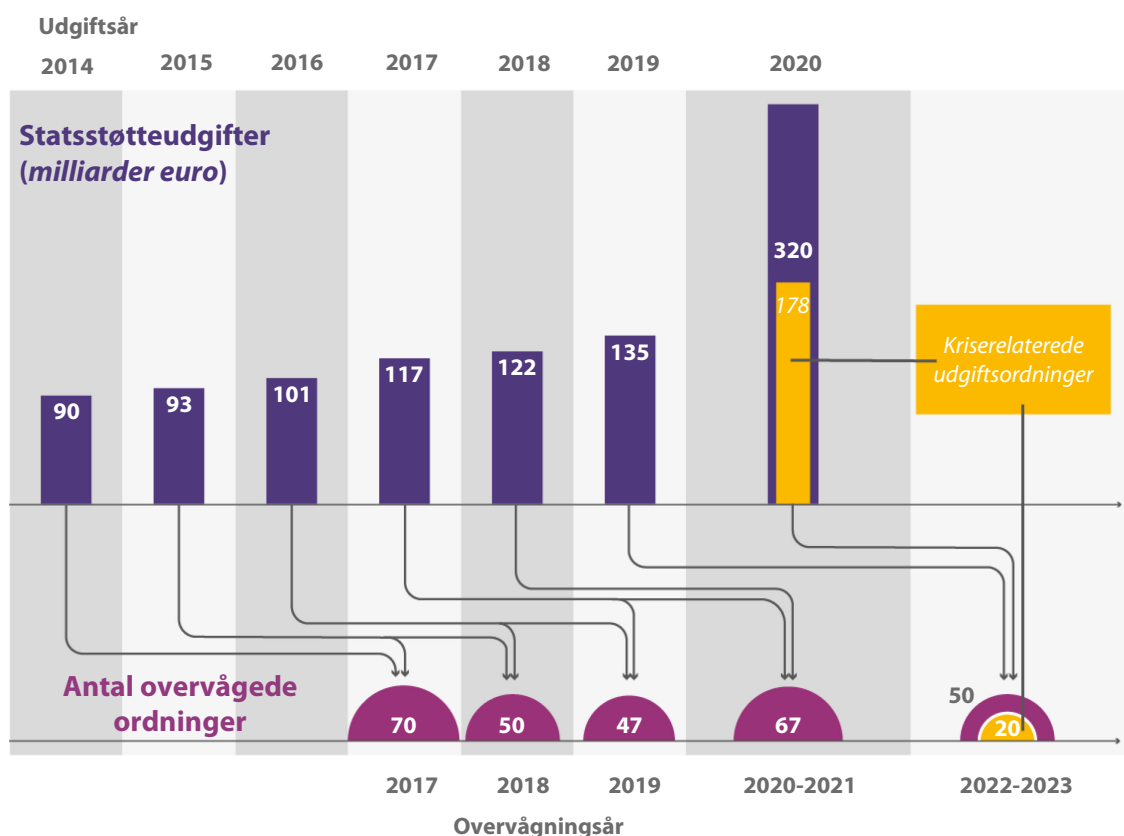
56 Som led i sin tilsynsrolle skal Kommissionen kontrollere, om medlemsstaterne overholder dens statsstøtteafgørelser, herunder deres anmeldte budgetter, og de generelle statsstøtteregler (såsom den generelle gruppefritagelsesforordning). Kommissionen foretager derfor en periodisk overvågning³² på grundlag af offentligt tilgængelige oplysninger, oplysninger modtaget fra markedsdeltagerne om, hvordan medlemsstaterne anvender statsstøttereglerne, og målrettede dybdegående gennemgange af en række støtteordninger. Hidtil har Kommissionen udvalgt disse ordninger ved hjælp af en risikobaseret tilgang. Vi undersøgte, hvordan Kommissionens overvågning ændrede sig over tid, og om resultaterne var tilstrækkelige og tilgængelige tids nok til, at Kommissionen kunne blive informeret om effektiviteten af de midlertidige rammebestemmelser.

57 Kommissionen er siden 2020 fortsat med at indsamle generelle oplysninger om gennemførelsen af statsstøtte. Overvågningen havde imidlertid ikke til formål eller var ikke udformet til at identificere uanmeldt støtte, men derimod til at verificere, at støtteordningerne var blevet korrekt gennemført. Bortset fra muligheden for, at interesserede parter kan indgive klager over påstået ulovlig støtte, har Kommissionen på nuværende tidspunkt ingen struktureret tilgang til at opdage tilfælde af uanmeldt støtte.

58 Før 2020 udvalgte Kommissionen hvert år mellem ca. 50 og 70 støtteordninger til en tilbunds gående gennemgang. På grund af den øgede arbejdsbyrde i forbindelse med vurderingen af de anmeldte foranstaltninger (jf. punkt 41) besluttede Kommissionen i 2020, at den på midlertidig basis, så længe kriserne varede, kun ville foretage en grundig overvågning hvert andet år (jf. figur 5). I 2024 besluttede Kommissionen, at den ville vende tilbage til årlig overvågning.

³² SWD(2020) 257: Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om kvalitetskontrollen af pakken for modernisering af statsstøtte fra 2012, retningslinjerne for statsstøtte til jernbaner og kortfristet eksportkreditforsikring, s. 37.

Figur 5 - Årlige statsstøtteudgifter, 2014-2020, og antal overvågede ordninger, 2017-2023



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

59 Denne ændring havde flere konsekvenser.

- Den førte til, at der gik længere tid (et ekstra år) mellem den dækkede periode og overvågningen. Dette reducerede fra starten den nytte, Kommissionen kunne drage af overvågningsoplysningerne.
- Eftersom omtrent samme antal ordninger blev kontrolleret i 2021 og 2023 som før krisen (mellem 50 og 70), var Kommissionens overvågning ca. halvt så omfangsrig som niveauet før krisen, selv om der siden da havde været en betydelig stigning i antallet af nationale ordninger og anmeldt støtte.
- Støtte, der blev anmeldt og ydet under covid-19-rammebestemmelserne i 2020, blev først omfattet af overvågning i 2023, og denne overvågning omfattede også støtte, der blev ydet før krisen, i 2019. Kommissionens overvågning har med andre ord kun dækket en del af den støtte, der blev anmeldt og ydet under covid-19-rammebestemmelserne, og intet af den støtte, der blev anmeldt under kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine. Igen reducerer dette den viden, Kommissionen kan få fra sin overvågning.

60 Ved vores undersøgelse af overvågningen i 2022-2023 konstaterede vi, at Kommissionens risikovurdering var utilstrækkeligt dokumenteret. Vi kunne derfor ikke konkludere, at alle potentielle risici systematisk var blevet identificeret, vurderet og prioriteret.

61 For hver udvalgt ordning, hvor Kommissionen foretog en dybdegående gennemgang, vurderede den, om det nationale retsgrundlag for tildeling af støtten var i overensstemmelse med dens afgørelse om godkendelse af ordningen eller, hvor det var relevant, med covid-19-rammebestemmelserne. Den kontrollerede også en lille stikprøve af individuelle støttetildelinger. Disse kontroller var fyldestgørende og veldokumenterede, men den lille stikprøvestørrelse (otte til ti støttetildelinger for hver udvalgt ordning) gav ikke Kommissionen mulighed for at drage konklusioner om, hvorvidt den samlede gennemførelse af ordningerne var i overensstemmelse med statsstøttereglerne. Hvis de støtteydende myndigheder havde forladt sig på virksomhedernes egenerklæringer uden at foretage yderligere kontrol for at bekræfte, at de var i overensstemmelse med kumulationsreglerne, eller at de ikke var kriseramte, før krisen indtraf, foretog Kommissionen ikke yderligere kontrol, men opfordrede medlemsstaterne til at oprette en mekanisme til kontrol af egenerklæringsoplysningerne.

62 Vi mener ikke, at der i den måde, hvorpå Kommissionen indsamlede og analyserede generelle statsstøtteoplysninger, var fokus nok på at opdage statsstøtte, der ikke var blevet anmeldt. Kommissionens risikovurdering gav os ikke mulighed for at konkludere, at alle potentielle risici systematisk var blevet identificeret, vurderet og prioriteret. De ændringer, der blev foretaget i Kommissionens periodiske overvågning af statsstøtte i 2020, resulterede i en mere begrænset dækning af nationale ordninger og en senere udførelse. Indtil videre er kun det første år af covid-19-rammebestemmelserne blevet dækket.

Kommissionen har endnu ikke vurderet, hvordan foranstaltningerne vedtaget under de to første sæt kriserammebestemmelser har indvirket på konkurrencen på det indre marked

63 Vurderinger foretaget under statsstøttereglerne giver både dokumentation om støttens direkte indvirkning på støttemodtagerne og de indirekte virkninger, f.eks. om støtten er proportional, eller om de forvridninger, den kan forårsage på det indre marked, vil være minimale. Resultaterne af sådanne evalueringer bør tages i betragtning ved udformningen af nye rammebestemmelser eller statsstøtteordninger. Vi gennemgik derfor, om Kommissionen havde taget de nødvendige skridt til at sikre,

at der blev foretaget vurdering af de to første sæt kriserammebestemmelers indvirkning på konkurrencen på det indre marked.

64 Der er krav om, at medlemsstaterne vurderer en række forskellige støtteordninger, herunder støtteordninger omfattet af den generelle gruppefritagelsesforordning, når ordningens årlige støttebudget overstiger 150 millioner euro, og støtteordninger omfattet af forskellige statsstøttereaktionslinjer såsom retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi eller rammebestemmelserne for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation. De berørte medlemsstater udarbejder normalt en evalueringsplan, som Kommissionen skal godkende, og tager i den forbindelse hensyn til den fælles metode til vurdering af statsstøtte. Fordi der var behov for hurtig vedtagelse, indeholdt de midlertidige kriserammebestemmelser imidlertid ikke bestemmelser om vurdering.

65 Tre ud af de fire medlemsstater, vi besøgte, gjorde en indsats for at undersøge indvirkningen af den kriserelaterede statsstøtte. I Tyskland og Nederlandene planlagde de relevante ministerier at foretage evalueringer af støtteprogrammer i 2024 og 2025 i denne henseende.

66 I juni 2024 gennemførte Kommissionen en undersøgelse af, hvilken indvirkning covid-19-relateret statsstøtte havde på virksomhedernes omsætning og på sandsynligheden for, at de misligholdt deres forpligtelser. Undersøgelsen konkluderer, at denne støtte spillede en væsentlig rolle med hensyn til at hjælpe virksomhederne under hele krisen³³. Undersøgelsen omfattede imidlertid ikke støttens indvirkning på konkurrencen, f.eks. i sektorer med en potentielt højere risiko for forvridninger. Da der manglede pålidelige data fra medlemsstaterne, blev undersøgelsen begrænset til Spanien, Italien og Polen, hvilket betød, at de medlemsstater, der havde de højeste statsstøtteudgifter, ikke blev medtaget. Kommissionen har endnu ingen planer om at vurdere virkningerne af kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine.

67 Vi mener, at manglen på efterfølgende evaluering af de to første sæt midlertidige kriserammebestemmelser er en forspildt mulighed for at lære, hvordan man i fremtiden kan udforme bedre målrettede foranstaltninger og samtidig minimere konkurrenceforvridningen.

³³ *Study on the effectiveness of COVID-Aid on firms.*

Medlemsstaterne ydede under de midlertidige rammebestemmelser støtte, som lå under de godkendte beløb, men rapporteringen er upålidelig

68 Kommissionen er afhængig af, at medlemsstaterne leverer rettidige, omfattende og nøjagtige data. Medlemsstaterne skal derfor have systemer til at indsamle de relevante oplysninger fra de myndigheder, der yder statsstøtte. Vi undersøgte derfor, om medlemsstaterne havde rapporteret sådanne data til Kommissionen, og om denne havde brugt disse data til sin overvågning og rapportering. Vi vurderede også, om Kommissionen havde sikret tilstrækkelig gennemsigtighed i forbindelse med den kriserelaterede statsstøtte, og hvor effektivt den havde overvåget medlemsstaternes overholdelse af deres gennemsigtighedsforpligtelser i forbindelse med deres anmeldelse af statsstøtte.

Data viser, at de kriserelaterede statsstøtteudgifter forblev betydeligt under de oprindeligt godkendte beløb

69 Ifølge Kommissionen havde medlemsstaterne anmeldt covid-19-relaterede statsstøtteforanstaltninger til en værdi af på 3,05 billioner euro, hvoraf 2,86 billioner euro vedrørte foranstaltninger under de midlertidige covid-19-rammebestemmelser. Dette var imidlertid kun de nominelle værdier og svarede ikke til den potentielle fordel, der blev givet til virksomhederne ("støtteelementet"), og som afhænger af støtteinstrumenttypen. Fordelen er f.eks. væsentligt lavere ved tilbagebetalingspligtige instrumenter såsom lån end ved tilskud.

70 De statsstøtteudgifter, som medlemsstaterne rapporterede vedrørende covid-19-ordningerne, var betydeligt lavere end de statsstøttebudgetter, som de havde anmeldt til Kommissionen. Udgifterne beløb sig til omkring 1,1 billion euro i nominelle beløb, svarende til et støtteelement på 472 milliarder euro. Med hensyn til de foranstaltninger, der blev indført som følge af den russiske invasion af Ukraine, var situationen den samme ved udgangen af 2022, hvor medlemsstaterne havde anmeldt udgifter for over 66 milliarder euro i nominelle beløb eller ca. 10 % af de anmeldte budgetter (jf. [tabel 1](#)).

Tabel 1 - Anmeldte budgetter og udgifter under de midlertidige rammebestemmelser (pr. udgangen af 2022)

(mia. euro)

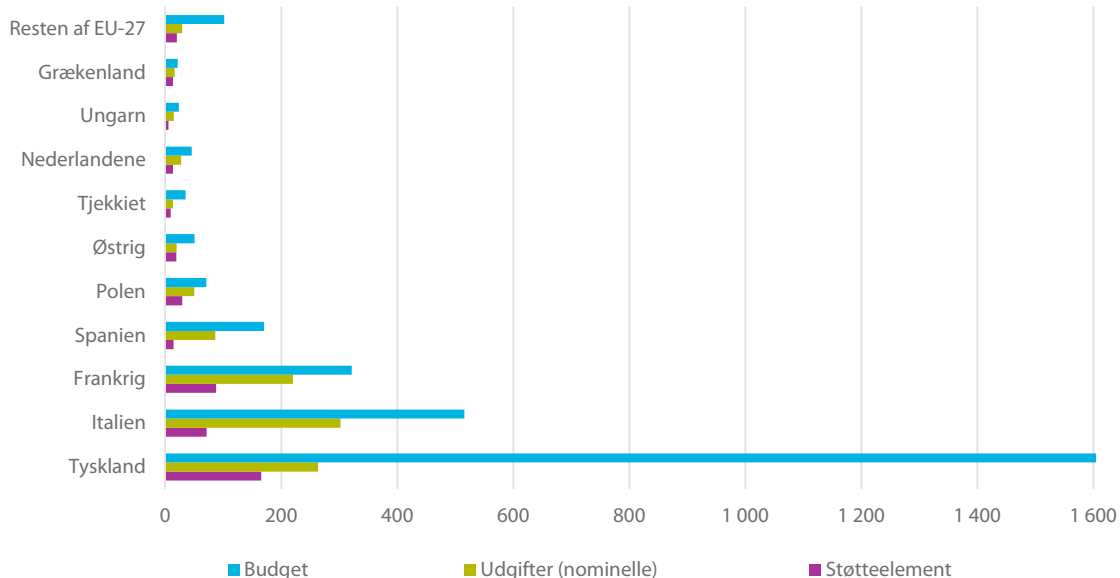
	Anmeldte budgetter	Udgifter (nominelle værdier)	Støtteelement
Covid-19	3 049	1 097	472
Krisen i Ukraine	679	66	39

Kilde: Resultattavlen for statsstøtte 2023.

71 Der var dog betydelige forskelle på de samlede beløb, der blev anmeldt af medlemsstaterne. F.eks. havde Tyskland under covid-19-rammebestemmelserne anmeldt kriseforanstaltninger for et beløb, som udgjorde over halvdelen af det samlede beløb, der var anmeldt af EU-27-medlemsstaterne. Ved udgangen af 2022 svarede Tysklands rapporterede nominelle udgifter imidlertid kun til omkring 15 % af det oprindeligt anmeldte budget, som vist i [figur 6](#).

Figur 6 - Covid-19: udgifter sammenlignet med anmeldte budgetter ved udgangen af 2022

(mia. euro)



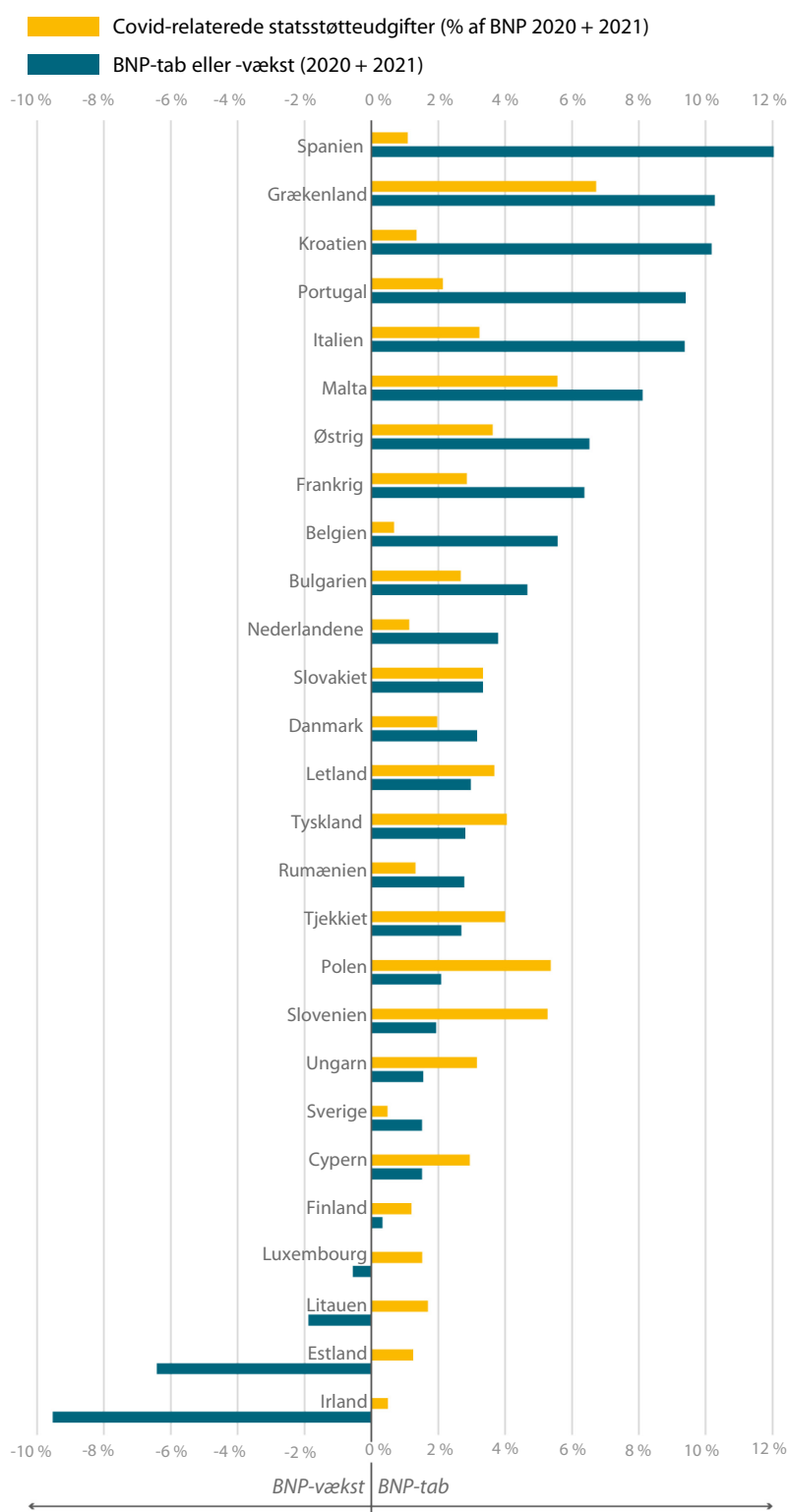
Kilde: Revisionsretten, baseret på resultattavlen for statsstøtte 2023.

72 Ved udgangen af 2022 havde Tyskland, Frankrig og Italien anmeldt de største statsstøtteudgifter under covid-19-rammebestemmelserne (jf. [figur 6](#)). Dette skal dog ses i sammenhæng med størrelsen af deres økonomier og den økonomiske skade, de

led som følge af covid-19-pandemien. Der er ingen god metode til at vurdere dette forhold, men som en meget grov tilnærmelse sammenlignede Kommissionen i sin resultattavle for statsstøtte i 2022 og 2023 udgifterne med bruttonationalproduktet (BNP) og BNP-tabsprocenten i 2020 og 2021, idet den antog, at BNP-tabet i disse to år næsten udelukkende skyldtes covid-19-pandemien³⁴. Ud fra denne sammenligning udbetalte Tyskland, Frankrig og Italien ikke usædvanligt store støttebeløb (jf. [figur 7](#)). Vi bemærker, at Kommissionen på grundlag af denne analyse vedrørende medlemsstaterne endvidere konkluderede, at de midlertidige statsstøtteforanstaltninger, der blev vedtaget under covid-19-krisen, var forholdsmæssige og nødvendige i betragtning af den økonomiske skade, der blev lidt. Da der imidlertid er begrænset sammenhæng mellem BNP-tabet og statsstøtteudgifterne på medlemsstatsniveau, er det uden en grundig analyse på sektorplan tvivlsomt, om man kan drage sådanne konklusioner.

³⁴ Resultattavlen for statsstøtte 2023, s. 286.
Resultattavlen for statsstøtte 2022, s. 43.

Figur 7 - Statsstøtteudgifter (støtteelement) sammenlignet med ændring i BNP ved udgangen af 2021



NB: BNP-tabsprocenten er beregnet som forskellen mellem det faktiske BNP og BNP-trendvæksten (summen af tabsprocenten i 2020 og 2021).

Kilde: Revisionsretten, baseret på resultattavlen for statsstøtte 2023 og AMECO-databasen (tilgået den 15. maj 2024).

73 I et politisk notat om statsstøtte fra februar 2024³⁵ viste tal fra Kommissionen, at den havde godkendt statsstøtteforanstaltninger for næsten 730 milliarder euro mellem marts 2022 og udgangen af juni 2023, enten under kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine/krise- og omstillingsrammebestemmelserne eller direkte under TEUF - heraf blev 141 milliarder euro i nominelle beløb ydet af medlemsstaterne til virksomheder. De anmeldte støttebeløb varierer betydeligt mellem medlemsstaterne. Tyskland og Frankrig anmeldte mere end 70 % af statsstøtten i absolutte beløb, men da nogle af foranstaltningerne stadig er i kraft, er det for tidligt at drage konklusioner om den faktiske udnyttelse.

Kommissionen mangler pålidelige data om den samlede kriserelaterede statsstøtte, som medlemsstaterne yder, og data om fordelingen på økonomiske sektorer og virksomhedsstørrelser

74 Kommissionens vigtigste redskab til rapportering er resultattavlen for statsstøtte (jf. punkt 08). Den er baseret på medlemsstaternes årlige rapporter om statsstøtteudgifter og har til formål at være en gennemsigtig og offentligt tilgængelig informationskilde om den samlede statsstøttesituation og Kommissionens synopsis heraf³⁶. Til rapportering bruger medlemsstaterne Kommissionens statsstøtterapporteringsværktøj (SARI2).

75 Med hensyn til vores stikprøve af kriserelaterede anmeldelser konstaterede vi under vores revisionsbesøg, at ikke alle medlemsstater rapporterede omfattende og nøjagtige data om statsstøtte til Kommissionen (jf. eksemplerne fra Tyskland og Frankrig i [tekstboks 4](#)).

³⁵ "The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (until end-June 2023)", Europa-Kommissionen, 2024.

³⁶ Artikel 6, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004.

Tekstboks 4

Mangler i rapporteringen af statsstøttedata: eksempler fra Tyskland og Frankrig

I **Tyskland** anvendte det relevante forbundsministerium en kompleks proces til at indsamle data om kriserelateret statsstøtte fra føderale og regionale myndigheder og offentlige banker. Under vores revision identificerede vi rapporteringsfejl på mere end 30 milliarder euro på grund af en overvejende manuel procedure til indsamling og centralisering af dataene og en ukorrekt fortolkning af Kommissionens rapporteringsretningslinjer. For nogle støtteordninger kunne myndighederne på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, ikke allokere udgifterne vedrørende en specifik kommissionsafgørelse, da dette var afhængigt af det samlede beløb, som virksomhederne ville modtage i sidste ende, og som ikke var kendt på det tidspunkt.

I **Frankrig** skulle det relevante koordineringsorgan indsamle data fra de støtteydende myndigheder såsom offentlige banker, ministerier og lokale myndigheder. For nogle store støtteordninger varierede de udgifter, der blev rapporteret via Kommissionens statsstøtterapporteringsværktøj og dens spørgeundersøgelse, betydeligt. I en af de sager, vi gennemgik, beløb forskellen sig til mere end 23 milliarder euro. De franske nationale myndigheder kunne ikke forklare, hvorfor dette var tilfældet, og hvilke beløb der var korrekte. Desuden beregner de franske myndigheder støtteelementet anderledes end Kommissionen. Dette betød, at det ikke altid var muligt at skelne mellem de nominelle lånebeløb og den udbetalte støtte, hvilket påvirkede dataenes sammenlignelighed i forhold til andre lande.

76 Når en statsstøtteforanstaltning blev ændret eller forlænget, rapporterede medlemsstaterne de udbetalte beløb, efter at ajourføringen var trådt i kraft, under det nye afgørelsesnummer i statsstøtterapporteringsværktøjet. Dette var i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer. Men eftersom ændringerne somme tider vedrørte flere ordninger, der var godkendt ved forskellige kommissionsafgørelser, var det ikke altid muligt at henføre beløbene til en bestemt støtteordning eller et bestemt instrument, hvilket således resulterede i en unøjagtig rapportering. Dette var en særlig svaghed ved paraplyordningerne (jf. punkt [48](#)).

77 Ingen af de tre sæt midlertidige kriserammebestemmelser omfattede specifikke rapporteringskrav efter økonomisk sektor eller efter virksomhedstype ud over den årlige rapportering af udgifter. I statsstøtterapporteringsværktøjet gjorde medlemsstaterne omfattende brug af muligheden for at rapportere udgifter som ikke sektorspecifikke eller vælge flere sektorer pr. støtteinstrument. Som følge heraf har

Kommissionen ikke nogen statsstøttedata om fordelingen på sektorer eller virksomhedstyper.

78 Mellem 2020 og 2023 gennemførte Kommissionen seks frivillige spørgeundersøgelser, hvor den bad medlemsstaterne om at give nærmere oplysninger om den tildelte støtte pr. ordning, instrument, virksomhedstype og sektor. Dette sidste kriterium var vigtigt, fordi individuelle økonomiske sektorer, f.eks. turismen, luftfarten, luftfartsindustrien og energileverandørerne, nød godt af særlig høj statsstøtte under kriserne. Under vores revision konstaterede vi, at svarene på spørgeundersøgelserne ofte var unøjagtige eller ufuldstændige eller modsagde dataene i Kommissionens statsstøtterapporteringssværktøj, f.eks. hvad angår oplysningerne om økonomiske sektorer eller virksomhedstyper. Medlemsstaterne var desuden ikke på forhånd blevet gjort opmærksomme på, at de skulle indsamle og videregive disse oplysninger til Kommissionen.

79 Kommissionen anvendte resultaterne af spørgeundersøgelserne i politiske notater om statsstøtte, hvor den gav et overblik over brugen af kriserelateret statsstøtte. Til dato har Kommissionen offentliggjort fem sådanne politiske notater³⁷. Den har givet oplysninger om anvendelsen af disse foranstaltninger og de anvendte instrumenter, men der er endnu ikke foretaget nogen detaljeret analyse af den tildelte støtte pr. sektor eller virksomhedstype. På trods af disse huller konkluderede Kommissionen i 2022, at de midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte, der blev vedtaget under covid-19-krisen, var forholdsmæssige og nødvendige i lyset af den økonomiske skade, der blev lidt (jf. punkt **70**)³⁸.

80 På baggrund af vores analyse vurderer vi, at Kommissionen i øjeblikket ikke har fuldstændige og pålidelige data om den statsstøtte, der ydes af medlemsstaterne. Den har hverken data om de samlede beløb for en sådan støtte eller om de beløb, der ydes til forskellige økonomiske sektorer, herunder sektorer, hvor EU fører en aktiv industripolitik (f.eks. sektorerne for batterier, brint og halvledere). Dataenes sammenlignelighed på tværs af landene er påvirket af den begrænsede kvalitet af de data, som medlemsstaterne rapporterer. Dette hæmmer Kommissionens evne til at vurdere de midlertidige kriserammebestemmelseres effektivitet og statsstøttens effekt med hensyn til at bidrage til opfyldelsen af EU's industripolitiske mål. Vi vurderer, at

³⁷ "The use of COVID-19 related state aid measures by EU Member States" (udgave 1/2021, udgave 1/2022), "Looking back at the State aid COVID Temporary Framework: the take-up of measures in the EU" (udgave 3/2022), "The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine" (udgave 1/2023, udgave 1/2024).

³⁸ Resultattavlen for statsstøtte 2022, s. 44.

det uden sektorspecifikke statsstøttedata er vanskeligt at drage konklusioner om, hvorvidt krisestøtten var proportional og nødvendig. De økonomiske skader varierer betydeligt fra sektor til sektor, og støtteinstrumenter og støtteniveauer pr. sektor kan også variere betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Alligevel har Kommissionen ikke tilstrækkelige sektorspecifikke data.

Kommissionen og nogle medlemsstater sikrede ikke tilstrækkelig gennemsigtighed om modtagerne af statsstøtte

81 I 2012 indførte Kommissionen som led i moderniseringen af statsstøtten forbedrede gennemsigtighedsregler, så der kunne gives bedre oplysninger om anvendelsen af offentlige midler, og virksomhederne kunne kontrollere, om den støtte, der blev ydet til konkurrenter, var lovlig. Under de midlertidige kriserammebestemmelser krævede Kommissionen, at medlemsstaterne offentliggjorde relevante oplysninger om hvert enkelt støttebeløb på over 100 000 euro inden for 12 måneder, efter at det blev ydet (over 10 000 euro i forbindelse med landbrug og fiskeri).

82 Eftersom kriserelateret statsstøtte kunne godkendes i henhold til forskellige bestemmelser i artikel 107 TEUF, gjaldt der forenklede gennemsigtighedsregler. F.eks. var der ingen gennemsigtighedsforpligtelse for støtte, der blev ydet i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF til virksomheder, der var nødt til at indstille deres aktiviteter på grund af national nedlukning under covid-19-pandemien. Tilsvarende gjaldt der ingen gennemsigtighedsforpligtelser for modtagere af covid-relaterede støtteforanstaltninger uden for de midlertidige rammebestemmelser, medmindre de relaterede afgørelser vedrørte individuelle virksomheder. I de tilfælde, hvor gennemsigtighed var obligatorisk, bemærkede vi, at der undertiden var forskellige frister på 3-12 måneder fra det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, men vi var ikke i stand til at afdække en klar årsag hertil.

83 Til medlemsstaternes rapportering havde Kommissionen forsynet dem med et IT-værktøj, [modulet om gennemsigtighed](#), hvor de kunne uploade data om støttemodtagere og tildelte beløb. Alternativt havde medlemsstaterne også mulighed for at bruge nationale eller regionale statsstøttewebssteder til dette formål.

84 Tre af de fire medlemsstater, vi besøgte - Tyskland, Frankrig og Nederlandene - bruger modulet om gennemsigtighed. Vi konstaterede imidlertid, at oplysninger om individuelle støttebeløb for et stort flertal af foranstaltningerne ofte blev offentliggjort sent i disse tre medlemsstater. I Tyskland og Frankrig blev den undertiden forsinket i op til to år ud over fristen på 12 måneder. I Tyskland besluttede nogle støtteydende

myndigheder at bruge regionale websteder til at offentliggøre gennemsigthedsdata, hvilket resulterede i en fragmentarisk offentliggørelse og ufuldstændige data i modulet om gennemsigthed. I alle de tre medlemsstater, der bruger modulet om gennemsigthed, konstaterede vi desuden andre mangler i de offentliggjorte data (jf. eksemplet i Frankrig i [tekstboks 5](#)).

Tekstboks 5

Uoverensstemmende og ufuldstændige data i modulet om gennemsigthed: Frankrig

Ved udgangen af 2022 havde Frankrig anmeldt udgifter på 123,7 milliarder euro vedrørende en covid-19-garantiordning, der var godkendt af Kommissionen (med efterfølgende ændringer) under sag nr. SA.56709.

Vi konstaterede, at 23,6 milliarder euro (19 % af det samlede beløb) gik til støttetildelinger på under 100 000 euro. Der var ikke krav om anmeldelse af disse i henhold til gennemsigthedsreglerne.

Ved udgangen af 2023 omfattede modulet om gennemsigthed støttemodtagere, der tegnede sig for 337 millioner euro, dvs. mindre end 0,4 % af de 100,1 milliard euro i støtte, der er omfattet af gennemsigthedsforpligtelserne.

85 Polen bruger sit eget rapporteringsværktøj og offentliggør oplysninger om statsstøtte på et [nationalt websted](#). Sammenlignet med de tre andre medlemsstater havde Polen et omfattende gennemsigthedsregister, og støttetildelinger blev offentliggjort i god tid.

86 Kommissionen gennemgår med jævne mellemrum medlemsstaternes overholdelse af gennemsigthedsforpligtelserne ved at sammenligne de data om statsstøtteudgifter, de har registreret i dens rapporteringsværktøj (SARI2), med de oplysninger, der er offentliggjort i modulet om gennemsigthed. I 2023 vurderede Kommissionen medlemsstaternes overholdelse af gennemsigthedsforpligtelserne hvad angår støtte ydet i 2021. Under sin tidligere gennemgang i 2022 vurderede den medlemsstaternes overholdelse i 2018, 2019 og 2020. Sådanne kontroller giver værdifulde oplysninger om medlemsstaternes overholdelse af gennemsigthedsforpligtelserne, men tilgangen har indlysende begrænsninger. Gennemsigtheds- og udgiftsdata er ikke direkte sammenlignelige, og Kommissionen har ingen sikkerhed for, at dataene i SARI2 er nøjagtige. Derfor kan Kommissionen ikke give et pålideligt skøn over graden af manglende overholdelse af gennemsigthedsbestemmelserne.

87 Kommissionen fulgte op på tilfælde af manglende overholdelse af gennemsigtighedsforpligtelserne over for de berørte medlemsstater. De eneste retlige midler, hvormed Kommissionen kan håndhæve gennemsigtighedsforpligtelserne, er imidlertid traktatbrudssager. Hidtil har Kommissionen ikke taget dette skridt.

88 Kommissionen har endnu ikke offentliggjort oplysninger om overholdelse af gennemsigtighedsforpligtelserne. Brugere af Kommissionens IT-værktøj eller medlemsstaternes egne statsstøttehjemmesider er således på nuværende tidspunkt ikke klar over, at oplysningerne potentielt er upålidelige.

89 Fordi rammen for gennemsigtighed er inkonsekvent, og ikke alle medlemsstater opfylder deres gennemsigtighedsforpligtelser, mener vi ikke, at den krævede gennemsigtighed om modtagerne af statsstøtte er sikret på nuværende tidspunkt.

Der er inkonsekvens i de forskellige sæt rammebestemmelser og retningslinjer for statsstøtte, som i øjeblikket understøtter den europæiske grønne pagt og opfyldelsen af andre industripolitiske mål

Statsstøtte anvendes i stigende grad til at støtte opfyldelsen af industripolitiske mål

90 EU's strategiske uafhængighed og behovet for at opretholde og udvikle nøgleindustrier i EU er blevet et vigtigt politisk emne i de seneste år. Energikrisen, der fulgte efter Ruslands invasion af Ukraine, fremhævede EU's afhængighed af fossile brændstoffer og fremskyndede indsatsen for at opnå nettonulemissioner af CO₂³⁹. I de senere år har EU's industripolitik desuden udviklet sig fra en mere horisontal tilgang til én, hvor der ydes støtte til udvalgte industrier. Dette afspejles også i statsstøttereglerne, og efter vedtagelsen af retningslinjerne for statsstøtte til vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse og retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi markerer krise- og omstillingsrammebestemmelserne det seneste skridt i denne proces. Retningslinjerne for statsstøtte til vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse og retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi finder i princippet anvendelse på alle sektorer, hvorimod krise- og

³⁹ Meddelelse fra Kommissionen C/2023/1711, Midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser for statsstøtteforanstaltninger til støtte for økonomien efter Ruslands aggression mod Ukraine, punkt 7.

omstillingsrammebestemmelserne finder anvendelse på bestemte sektorer, der er strategiske for omstillingen til en klimaneutral økonomi⁴⁰ (jf. [tekstboks 1](#)).

91 Kommissionen er nået frem til, at der i perioden 2023-2030 er et akkumuleret investeringsbehov på ca. 92 milliarder euro for at øge EU's kapacitet til at producere visse strategiske nettonulteknologier, navnlig vindmøller, solpaneler, varmepumper, batterier og elektrolysatorer til brint⁴¹. Når det gælder udvikling af halvledere eller cloudinfrastrukturtenester, har statsstøtte desuden fået en vigtigere funktion med hensyn til at sikre forsyningsikkerhed og styrke EU's suverænit.

92 Vi konstaterede, at Kommissionen ikke har præcise tal for den samlede statsstøtte til industrien i EU-27 og derfor ikke offentliggør sådanne data. Ifølge skøn kan støtten i perioden mellem 2019 og 2021 imidlertid beløbe sig til mere end 400 milliarder euro⁴². Der er heller ingen pålidelige data om beløbene for specifikke industrisektorer og for hver medlemsstat, herunder for de sektorer, hvor EU forfølger specifikke industripolitiske mål.

Yderligere tilpasning af statsstøttereglerne har resulteret i flere forskellige sæt komplekse rammebestemmelser, som ikke altid er konsekvente eller understøttet af økonomiske analyser

93 Statsstøtte kan forbedre markedresultaters effektivitet eller bidrage til at opfylde offentlige politikmål, når det er usandsynligt, at markedet selv gør det. Det gælder f.eks., når virksomhederne ikke uden støtte kan bære de fulde omkostninger ved at reducere deres CO₂-emissioner, og samfundet derfor må træde til, eller når spirende innovative teknologier ikke udnyttes tilstrækkeligt, fordi investorerne undervurderer deres reelle fremtidsudsigter. I sådanne tilfælde bør statsstøtte afhjælpe markedssvigt eller andre systemsvigt med de lavest mulige omkostninger for skatteyderne og med færrest mulige konkurrenceforvridninger på det indre marked.

⁴⁰ Jf. afsnit 2.8 i krise- og omstillingsrammebestemmelserne.

⁴¹ SWD(2023) 68: Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, "Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU's Net-Zero technology manufacturing capacity".

⁴² Piechucka, J. et al., "Industrial Policies, Competition and Efficiency: The need for State aid control", *Journal of Competition Law & Economics*, 2023, 00, s. 1-24.

94 Kommissionen bør derfor kontrollere, om de negative virkninger af sådanne foranstaltninger kan opvejes af positive virkninger ("afvejningstest"), fastlægge de betingelser, hvorunder den anser støtte for nødvendig og forholdsmæssig med henblik på at afhjælpe markedssvigt eller systemsvigt, og vurdere støttens tilskyndelsesvirkning for støttemodtagerne. Vi analyserede, om de gældende rammebestemmelser for statsstøtte bidrog til at fremme bæredygtig vækst og sætte medlemsstaterne i stand til klart at afhjælpe markedssvigt eller andre systemsvigt ved hjælp af statsstøtte tildelt efter fælles vurderingsprincipper.

95 Kommissionen har siden begyndelsen af covid-19-pandemien yderligere tilpasset statsstøttereglerne for at støtte genopretningen af EU's økonomi, styrke EU's strategiske autonomi og lette omstillingen til en klimaneutral økonomi. I øjeblikket er der flere rammebestemmelser og retningslinjer, som kan understøtte opfyldelsen af disse mål på forskellig vis (jf. punkt [18](#) og [19](#)).

96 Støtte til at lette omstillingen til en klimaneutral økonomi er fortsat mulig under den generelle gruppefritagelsesforordning⁴³ og andre rammebestemmelser, der forfølger horisontale mål, såsom rammebestemmelserne for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation⁴⁴ eller retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte⁴⁵. Derudover kan Kommissionen vurdere statsstøtte direkte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, f.eks. for at styrke forsyningsikkerheden, modstandsdygtigheden og den digitale suveræniteten inden for halvlederteknologi. Det betyder, at der for den samme foranstaltning kan gælde forskellige betingelser under forskellige rammebestemmelser. Vi har allerede i en anden beretning bemærket, at foranstaltningerne i et relevant projekt af fælleseuropæisk interesse blev vurderet enten under retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi eller under den generelle gruppefritagelsesforordning, hvilket førte til forvirring blandt nogle projektudviklere⁴⁶.

97 Disse retningslinjer og rammebestemmelser fokuserer på forskellige led i værdikæden og fastsætter forskellige betingelser for godkendelse af støtte. De er imidlertid ikke altid konsekvente med hensyn til definitionen af markedssvigt, det

⁴³ Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014.

⁴⁴ Meddelelse [2014/C 198/01](#): "Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation".

⁴⁵ Meddelelse [2021/C 153/01](#): "Retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte".

⁴⁶ Særberetning [11/2024](#).

maksimalt statsstøttebeløb, der kan ydes pr. støttemodtager ("støtteintensiteten"), kumulationsreglerne eller kravene om efterfølgende evaluering (jf. [bilag III](#)).

98 Desuden kunne Kommissionen under vores revision ikke begrunde, hvorfor den anvendte forskellige støtteintensiteter og kumulationsregler. Samlet set har dette medført, at den statsstøtte, der skal understøtte opfyldelsen af EU's industripolitiske mål, er omfattet af flere forskellige sæt komplekse rammebestemmelser og retningslinjer.

Kommissionen har ikke i tilstrækkelig grad vurderet behovet for de midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser eller deres potentielle indvirkning

99 Hvis medlemsstaterne har mange muligheder for at yde statsstøtte til virksomheder, risikerer det at påvirke det indre markeds effektive funktion, fordi medlemsstater med større budgetmidler kan overgå andre med hensyn til udgifter og forvride konkurrencen ved at yde højere statsstøtte i visse sektorer. Vi undersøgte derfor, om Kommissionen havde foretaget en behørig vurdering af behovet for krise- og omstillingsrammebestemmelserne og af deres potentielle indvirkning.

100 Kommissionen har i sine [retningslinjer for bedre regulering fra 2021](#) forpligtet sig til at vurdere alle sine større politiske initiativer. Vi konstaterede imidlertid, at Kommissionen ikke foretog en konsekvensanalyse af krise- og omstillingsrammebestemmelserne forud for deres vedtagelse for at vurdere fordelene ved statsstøtte, selv om den havde gjort dette i forbindelse med retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi⁴⁷. Ifølge Kommissionen skyldtes dette den kritesituation, der herskede i 2023.

101 Kommissionen hørte medlemsstaterne i begyndelsen af 2023 og modtog også input fra repræsentanter for industrien. Den foretog dog ikke en økonomisk vurdering af nødvendigheden af statsstøtte, men begrundede støtten i de støtteberettigede sektorer med behovet for strategisk autonomi og sikring af øgede produktionsniveauer i EU. Desuden har Kommissionen endnu ikke vurderet konsekvenserne af den eksisterende statsstøtte i disse sektorer, herunder foranstaltninger finansieret under samhørighedspolitikken eller genopretnings- og resiliensfaciliteten.

⁴⁷ [SWD\(2022\) 19](#): Konsekvensanalyse, ledsagedokument til retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi 2022.

102 Kommissionen forklarede dette med, at der var behov for en hurtig indsats som følge af vedtagelsen af loven om inflationsreduktion og andre initiativer i USA i 2022 (jf. [tekstboks 6](#)) og for en yderligere indsats med at fremskynde den grønne omstilling.

Tekstboks 6

Loven om inflationsreduktion og andre initiativer i USA

Loven om inflationsreduktion er en amerikansk budgetforligsforanstaltning. Den blev fremsat med det formål at bremse inflationen ved at øge beskatningen og derefter bruge indtægterne herved til skattefradrag i forbindelse med investeringer i den indenlandske energiproduktionssektor og fremstillingssektoren for at reducere amerikanske CO₂-emissioner. Loven tiltrækker udenlandske investeringer fra virksomheder, som på grund af højere tilgængelig støtte vælger at investere i USA i stedet for i EU, og den kan derfor potentielt forvride konkurrencen med EU. Sideløbende med denne lov blev **Defense Production Act** (loven om forsvarsproduktion) i juni 2022 anvendt som grundlag for at fremskynde den indenlandske produktion af rene energiteknologier såsom solceller, varmepumper og brændselsceller. Endelig sigter **Chips and Science Act** (loven om chips og videnskab) fra august 2022 mod at styrke den indenlandske produktion og forsyningskæderne og investere i forskning, udvikling, videnskab og teknologi.

103 Kommissionen fremlagde ikke nogen vurdering af loven om inflationsreduktions potentielle indvirkning på EU's økonomi, før den vedtog krise- og omstillingsrammebestemmelserne. En foreløbig vurdering af lovens indvirkning blev offentliggjort i oktober 2023, men var ikke entydig⁴⁸. Nylige undersøgelser⁴⁹ har vist, at lovens indvirkning kan være mere begrænset end oprindeligt antaget. Dette rejser dermed også spørgsmålet om, i hvor høj grad der er behov for yderligere offentlig støtte til EU's økonomi.

104 I modsætning til de øvrige retningslinjer mangler krise- og omstillingsrammebestemmelserne visse beskyttelsesforanstaltninger. F.eks. mener Kommissionen i afsnit 2.5 og 2.6, at støtte, der opfylder betingelserne fastsat i disse afsnit, har en tilskyndelsesvirkning, og i afsnit 2.8 ser den ikke noget behov for at

⁴⁸ Meddelelse [COM\(2023\) 684](#), Rapport om EU's politiske initiativer til fremme af investeringer i rene teknologier.

⁴⁹ Det tyske råd af økonomiske eksperter (2023), "[The Inflation Reduction Act: Is the new U.S. industrial policy a threat for Europe?](#)"; Gros, D. et al., "[The EU and the US Inflation Reduction Act - No rose without thorns](#)" (2023); Rusch, J. et al., "[Macroeconomic effects of the Inflation Reduction Act](#)", De Nederlandsche Bank (2023).

sammenligne den planlagte finansiering med scenarier, hvor der ikke ydes støtte. Der er ingen tilbagebetalingsmekanisme til at sikre, at støtten forbliver begrænset til det nødvendige minimum. Behovet for investeringer i de nævnte støtteberettigede sektorer beskrives meget kort og generelt som "at støtte private investeringer for at afhjælpe det produktive investeringsunderskud i sektorer, der er strategiske for omstillingen til en nulemissionsøkonomi". Dette omfatter også incitamenter til hurtig udrulning som reaktion på globale udfordringer, hvor nye investeringer kan omdirigeres til lande uden for EU.

105 Hidtil har en højere støtteintensitet for støtteberettigede områder været beregnet til at fremme eller lette regional udvikling og territorial samhørighed, som fastsat i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte⁵⁰. Dette princip gælder også under andre rammebestemmelser eller retningslinjer - f.eks. retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi og retningslinjerne for forskning og udvikling og innovation⁵¹ - i betragtning af de specifikke vanskeligheder, som virksomhederne oplever i disse områder⁵².

106 Vores analyse viste også, at den højere støtteintensitet for støtteberettigede områder under krise- og omstillingsrammebestemmelserne ikke stemte overens med støtteintensiteten i andre vejledninger, og at der ikke var angivet en underliggende økonomisk årsag hertil. En stor virksomhed, som gennemførte et projekt under afsnit 2.8 i krise- og omstillingsrammebestemmelserne, kunne modtage over dobbelt så stor støtte, hvis den investerede i et støtteberettiget område, hvor levestandarden er unormalt lav, eller hvor der forekommer alvorlig underbeskæftigelse (et "a)-område"), end hvis den investerede i ikkestøtteberettigede områder, nemlig 35 % i stedet for 15 %. Under f.eks. retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi er standardstøtteintensiteterne derimod højere, men kan kun forhøjes med højst 15 % under henvisning til de vanskeligheder, som virksomheder oplever i "a) -områder".

107 Under visse retningslinjer for statsstøtte identificeres fælles fordele på forhånd, og støtte tillades derefter på grundlag af forudfastsatte betingelser, der er udformet til at sikre støtteforanstaltningernes nødvendighed, hensigtsmæssighed og proportionalitet og en afbalanceret konkurrenceforvridding. Under krise- og omstillingsrammebestemmelserne er der imidlertid ingen dokumentation for, at

⁵⁰ Meddelelse 2021/C 153/01, Retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte.

⁵¹ Meddelelse 2022/C 414/01, Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation.

⁵² Meddelelse 2021/C 153/01, Retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte, punkt 4.

kriterierne sikrer, at støtten begrænses til det nødvendige minimum og er hensigtsmæssig og forholdsmæssig.

108 Under krise- og omstillingsrammebestemmelserne kan medlemsstaterne også yde støtte uden at sikre, at enhver konkurrenceforvridning opvejes af fælles fordele. Fordelene ved hver enkelt foranstaltning vil således sandsynligvis variere, da investeringsbehovene varierer på tværs af sektorer og dele af værdikæden. Kommissionen hævder, at der er indført tilstrækkelige beskyttelsesforanstaltninger for at undgå, at medlemsstaterne overgår hinanden med hensyn til udgifter, og at der forekommer potentielle konkurrenceforvridninger på det indre marked, hovedsagelig fordi de rammebestemmelser for statsstøtte, der er omfattet af denne revision, er midlertidige. Der er dog risiko for, at selv midlertidige fritagelser kan have en mere langsigtet indvirkning på konkurrencen på det indre marked. Kommissionen har endnu ikke præciseret, hvordan de fremtidige rammebestemmelser for statsstøtte, der skal understøtte opfyldelsen af EU's industripolitiske mål, skal se ud. Der er også en risiko for, at medlemsstaterne kan bruge de midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser eller andre fremtidige rammebestemmelser til at tiltrække investeringer fra medlemsstater, som ikke yder støtte. Som følge heraf kan statsstøtten blive koncentreret i visse medlemsstater og underminere det indre markedes integritet.

109 Vi mener desuden, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har vurderet behovet for krise- og omstillingsrammebestemmelserne og deres potentielle indvirkning. Det er også fortsat uklart, hvordan Kommissionen agter at håndtere den risiko for forvridninger på det indre marked, som skyldes medlemsstaternes stadig mere forskelligartede tilgange til tildeling af statsstøtte under de midlertidige kriserammebestemmelser. I modsætning til de midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser har vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse en iboende europæisk dimension, fordi de kræver grænseoverskridende samarbejde mellem virksomheder. Vigtige projekter af fælles europæisk interesse sikrer imidlertid ikke lige vilkår for virksomheder i forskellige medlemsstater, når det gælder adgang til offentlig finansiering⁵³. Håndteringen af disse udfordringer kan kræve en mere omfattende indsats, end hvad der er mulighed for inden for rammebestemmelserne for statsstøtte.

⁵³ Særberetning 15/2023, punkt 65-69.

Konklusioner og anbefalinger

110 Vi konkluderer, at Kommissionen ved at vedtage midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte reagerede hurtigt på medlemsstaternes behov for at anvende statsstøtte til at afhjælpe de økonomiske forstyrrelser, der blev forårsaget af covid-19-pandemien og Ruslands invasion af Ukraine. Kommissionens vurdering af de nationale støtteforanstaltninger var imidlertid begrænset, og den oplevede vanskeligheder både med at overvåge de foranstaltninger, medlemsstaterne havde indført under de midlertidige kriserammebestemmelser, og med at vurdere disse foranstaltningers indvirkning på konkurrencen på det indre marked. Vanskelighederne skyldtes i vid udstrækning manglen på pålidelige statsstøtteoplysninger fra medlemsstaterne.

111 Kommissionens midlertidige kriserammebestemmelser for statsstøtte gjorde det muligt for medlemsstaterne hurtigt at udforme statsstøtteforanstaltninger i overensstemmelse med fælles principper og med henblik på at begrænse den økonomiske skade. Kommissionen skabte retssikkerhed og lettede den administrative byrde, men formåede ikke at foretage økonomiske vurderinger forud for vedtagelsen af rammebestemmelserne for at sikre, at støtten blev begrænset til det nødvendige minimum. I forbindelse med kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine fastsatte Kommissionen passende mål og kriterier for at sikre, at støtteforanstaltningerne var effektivt rettet mod de virksomheder, der var hårdest ramt af krisen. Dette var i mindre grad tilfældet for covid-19-rammebestemmelserne. De ændringer af kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine, der blev vedtaget efter REPowerEU-planen, risikerer imidlertid at øge unødige markedsforvriddninger (jf. punkt [27-40](#)).

112 Efter vedtagelsen af de to første sæt midlertidige kriserammebestemmelser lykkedes det Kommissionen at reducere den tid, som det tog at vurdere de støtteordninger, som medlemsstaterne havde anmeldt, til mindre end de to måneder, der kræves i henhold til lovgivningen. Kommissionen manglede imidlertid ofte yderligere oplysninger om de foranstaltninger, som medlemsstaterne gennemførte. Dette gjaldt især de nationale paraplyordninger. Disse gjorde det muligt for medlemsstaterne at vedtage et stort antal statsstøtteforanstaltninger uden yderligere anmeldelse, men udgør også en betydelig risiko vedrørende Kommissionens effektive overvågning af statsstøtte. Desuden konstaterede vi, at medlemsstaterne ikke altid havde effektive kontrolmekanismer på plads og ofte forlod sig på støttemodtagernes generklæringer, hvilket gjorde krydskontrollen af overholdelsen af

kumulationsreglerne udfordrende, især i medlemsstater, der mangler et centralt register for statsstøtte (jf. punkt [41-55](#)).

113 Trods en betydelig stigning i statsstøtteudgifterne fra og med 2020 reducerede Kommissionen sin periodiske overvågning midlertidigt under kriserne, hvilket resulterede i en begrænset dækning af de nationale ordninger og en senere udførelse, før den besluttede at vende tilbage til årlig overvågning igen i 2024. Dette reducerede nytten af Kommissionens overvågning med hensyn til at kontrollere, om medlemsstaterne overholdt dens statsstøtteafgørelser og statsstøttereglerne. Medlemsstaternes budgetter og tilgange til statsstøtte varierede betydeligt, og det samme gjorde de økonomiske skader på tværs af de forskellige sektorer, men alligevel omfattede Kommissionens undersøgelse om konsekvenserne af covid-19-relateret statsstøtte ikke indvirkningen på konkurrencen. Der mangler derfor at blive draget erfaringer om, hvordan der i fremtiden kan udformes mere målrettede foranstaltninger (jf. punkt [56-67](#)).

Anbefaling 1 - Styrke vurderingen og overvågningen af statsstøtteordninger

Kommissionen bør styrke sin kontrol ved at:

- a) styrke vurderingen af de anmeldte statsstøtteordningers forventede virkning
- b) forbedre overvågningen af støtteforanstaltninger, navnlig under paraplyordninger, og af den faktiske støtte, der ydes under de forskellige ordninger
- c) fremme brugen af centrale registre for statsstøtte på medlemsstats- eller EU-plan for at lette overvågningen af kumulationsreglerne, f.eks. ved at udnytte det fremtidige centrale register for *de minimis*-støtte
- d) udvælge støtteforanstaltninger gennemført af medlemsstaterne med henblik på at kontrollere, om EU's statsstøtteregler er overholdt, på grundlag af en solid metode og en repræsentativ stikprøve af sager.

Måldato for gennemførelsen: 2025.

Anbefaling 2 - Vurdere den kriserelaterede statsstøttes indvirkning på konkurrencen

Kommissionen bør vurdere, hvordan den statsstøtte, der er ydet under de seneste kriser, har indvirket på konkurrencen på det indre marked, herunder i hvilket omfang støtten var et middel til at afhjælpe økonomiske forstyrrelser, og i hvilket omfang den bidrog til at støtte genopretningen. Vurderingen bør fokusere på sektorer med en potentielt højere risiko for konkurrenceforvridning.

Måldato for gennemførelsen: 2028.

114 Medlemsstaternes rapportering viser, at udgifterne til kriserelateret statsstøtte lå betydeligt under den finansielle støtte, som Kommissionen havde godkendt. Kommissionen mangler imidlertid i øjeblikket pålidelige oplysninger om den statsstøtte, medlemsstaterne yder, og den har heller ingen oplysninger om de samlede støttebeløb eller de beløb, der ydes til de forskellige økonomiske sektorer, herunder dem, der er omfattet af EU's industripolitik. Kommissionen er i øjeblikket heller ikke i stand til at sikre, at de data, som medlemsstaterne anmelder, er sammenlignelige på tværs af landegrænserne. Denne begrænsning hæmmer dens evne til at vurdere effektiviteten af de midlertidige kriserammebestemmelser og statsstøttens bidrag til at opfylde EU's industripolitiske mål. Vi mener, at det uden sektordata om statsstøtte er vanskeligt at drage konklusioner om, hvorvidt krisestøtten var forholdsmæssig eller nødvendig, men medlemsstaterne er på nuværende tidspunkt ikke forpligtet til at rapportere sådanne data (jf. punkt [68-80](#)).

115 Da gennemsigtighedsforpligtelserne ikke er konsekvente på tværs af EU's rammebestemmelser for statsstøtte, og ikke alle medlemsstater opfylder deres juridiske rapporteringspligt, er der i øjeblikket ikke tilstrækkelig gennemsigtighed om modtagerne af statsstøtte. Denne mangel reducerer ansvarligheden og mængden af tilgængelige oplysninger om brugen af offentlige midler (jf. punkt [81-89](#)).

Anbefaling 3 - Styrke gennemsigtheden inden for statsstøtte og forbedre statsstøtterapporteringen med henblik på evidensbaseret politikudformning

Kommissionen bør:

- a) styrke ansvarligheden og gennemsigtheden ved at tilpasse sine gennemsigthedsregler for statsstøtte under fremtidige rammebestemmelser, så det sikres, at medlemsstaterne rettidigt og konsekvent offentliggør fuldstændige og nøjagtige oplysninger om den statsstøtte, der er ydet under alle kriseordninger
- b) afhjælpe manglen på data vedrørende medlemsstaternes gennemførelse af statsstøtte ved at indsamle mere detaljerede sektordata og rapportere disse i sin årlige resultattavle for statsstøtte.

Måldato for gennemførelsen: a) i forbindelse med vedtagelsen af fremtidige rammebestemmelser, b) 2026.

116 Statsstøtte anvendes i stigende grad til at understøtte opfyldelsen af industripolitiske mål såsom at styrke EU's strategiske uafhængighed og omstillingen til en klimaneutral økonomi. Flexibiliteten i statsstøttereglerne har imidlertid resulteret i flere forskellige sæt komplekse rammebestemmelser for statsstøtte, som ikke altid er konsekvente. Kommissionen har heller ikke i tilstrækkelig grad vurderet behovet for de midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser og deres potentielle indvirkning. Medlemsstaternes forskellige tilgange til tildeling af statsstøtte kan føre til en forvridning af det indre marked. Kommissionen bør imødegå denne risiko, hvilket kan kræve en mere omfattende indsats, end hvad der er mulighed for inden for rammebestemmelserne for statsstøtte (jf. punkt [90-109](#)).

Anbefaling 4 - Forbedre analysen af behovet for statsstøtte til at understøtte opfyldelsen af EU's industripolitiske mål

Kommissionen bør forenkle og strømline de rammebestemmelser for statsstøtte, der skal understøtte opfyldelsen af EU's industripolitiske mål, og gøre en sådan statsstøtte betinget af en grundig analyse af data, der klart viser både markedssvigt på den ene side og effektivitetsgevinster for EU's indre marked på den anden side.

Måldato for gennemførelsen: 2026.

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 11. september 2024.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
Formand

Bilag

Bilag I - EU's retlige ramme og retningslinjer for statsstøtte



Kilde: Revisionsretten.

Bilag II - Centrale elementer i de midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte

Covid-19-rammebestemmelserne	Kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine	Krise- og omstillingsrammebestemmelserne
Varighed		
19. marts 2020-30. juni 2022, bortset fra konvertering og omlægning af gældsinstrumenter (indtil 30.6.2023) og afsnit 3.13 og 3.14 (indtil 31.12.2023)	23. marts 2022-8. marts 2023	9. marts 2023-31. december 2023 (afsnit 2.2, 2.3 og 2.7) 9. marts 2023-30. juni 2024 (afsnit 2.1 og 2.4) 9. marts 2023-31. december 2024 (afsnit 2.1 - den primære landbrugssektor, fiskerisektoren og akvakultursektoren) 9. marts 2023-31. december 2025 (afsnit 2.5, 2.6 og 2.8)
Åben for virksomheder, der før krisen var kriseramte?		
Nej, men der er undtagelser for mikrovirksomheder og små virksomheder	Ja	Generelt, ja, men der kan ikke ydes støtte til kriseramte virksomheder i henhold til afsnit 2.8
Muligheder for statsstøtte		
3.1 Begrænsede støttebeløb Midlertidige begrænsede støttebeløb til virksomheder, der står over for en pludselig knaphed eller endog mangel på likviditet <u>Grundlæggende kriterier</u> <ul style="list-style-type: none"> • Maksimalt støttebeløb på 2,3 millioner euro pr. virksomhed, undtagen for fiskeri- og akvakultursektoren (< 345 000 euro pr. virksomhed) og for primærproduktion af landbrugsprodukter (< 290 000 euro pr. virksomhed) • Støtten er ikke begrænset til kriseramte virksomheder 	2.1 Begrænsede støttebeløb Midlertidige begrænsede støttebeløb til virksomheder, der er berørt af Ruslands angrebskrig mod Ukraine, de pålagte sanktioner eller gengældelsesforanstaltningerne <u>Grundlæggende kriterier</u> <ul style="list-style-type: none"> • Maksimalt støttebeløb på 2 millioner euro/2,25 millioner euro pr. virksomhed, undtagen for fiskeri- og akvakultursektoren (< 300 000 euro/335 000 euro pr. virksomhed) og for primærproduktion af landbrugsprodukter (< 250 000 euro/280 000 euro pr. virksomhed) • Der kan kun ydes støtte til kriseramte virksomheder 	

Covid-19-rammebestemmelserne	Kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine	Krise- og omstillingsrammebestemmelserne
<p>3.2 Støtte i form af lånegarantier</p> <p>At sikre adgang til likviditet for virksomheder, der oplever en pludselig knaphed</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Der gælder faste garantipræmier, med undtagelser • Det samlede lånebeløb bør forblive under det dobbelte af den årlige lønsum eller under 25 % af støttemodtagerens omsætning, medmindre der gives en passende begrundelse • Tidsbegrænset garanti (seks år) og beløb, med undtagelser • Vedrører investeringer og/eller driftskapitallån 	<p>2.2 Likviditetsstøtte i form af garantier</p> <p>At sikre adgang til likviditet for virksomheder, der er berørt af den nuværende krise</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Der gælder faste garantipræmier, med undtagelser • Det samlede lånebeløb bør forblive under 50 % af energiomkostningerne i løbet af de seneste 12 måneder eller under 15 % af støttemodtagerens årlige omsætning, medmindre der gives en passende begrundelse • Tidsbegrænset garanti (seks år) og beløb, med undtagelser • Vedrører investeringer og/eller driftskapitallån 	
<p>3.3 Støtte i form af rentetilskud</p> <p>At sikre adgang til likviditet for virksomheder, der oplever en pludselig knaphed</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Der gælder minimumsrentesatser, med undtagelser • Begrænset varighed (seks år), med undtagelser • Samlet lånebeløb < det dobbelte af den årlige lønsum eller < 25 % af støttemodtagerens omsætning, medmindre der gives en passende begrundelse • Vedrører investeringer og/eller driftskapitalbehov 	<p>2.3 Likviditetsstøtte i form af lån med rentetilskud</p> <p>At sikre adgang til likviditet for virksomheder, der er berørt af den nuværende krise</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Der gælder minimumsrentesatser, med undtagelser • Begrænset varighed (seks år), med undtagelser • Det samlede lånebeløb bør forblive under 50 % af energiomkostningerne i løbet af de seneste 12 måneder eller under 15 % af støttemodtagerens årlige omsætning, medmindre der gives en passende begrundelse • Vedrører investeringer og/eller driftskapitalbehov 	
<p>3.4 Støtte i form af garantier og lån ydet via kreditinstitutter eller andre finansielle institutioner</p> <p>Støtte i form af garantier eller lån i henhold til afsnit 3.1, 3.2, 3.3 og 3.12 kan ydes via kreditinstitutter og andre finansielle institutioner som formidlere på særlige betingelser</p>	<p>2.4 Støtte til ekstraomkostninger som følge af usædvanligt kraftige stigninger i naturgas- og elpriserne</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Støtteberettigede omkostninger afhængigt af prisstigninger og forbrug • Støtten er begrænset til 50 % af de støtteberettigede omkostninger og 4 millioner euro pr. virksomhed, med undtagelse af støttemodtagere, der lider under en forringelse af de økonomiske resultater, og som under visse omstændigheder kan modtage støtte på op til 150 millioner euro 	

Covid-19-rammebestemmelserne	Kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine	Krise- og omstillingsrammebestemmelserne
<p>3.5 Kortfristet eksportkreditforsikring Kommercielle og politiske risici i forbindelse med eksport til de lande, der er opført i bilaget til meddelelsen om kortfristet eksportkreditforsikring, kan midlertidigt ikke markedsføres indtil den 31. marts 2022</p>	<p>2.5 Støtte til fremskyndelse af udbygningen af vedvarende energi, herunder til varmeproduktion, og lagring heraf af relevans for REPowerEU Fremskynde udbredelsen af solenergi, vindkraft, geotermisk energi, el- og termisk energilagring, varme fra vedvarende energikilder samt produktion af vedvarende brint, biogas og biomethan fra affald og restprodukter</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Udbud med undtagelser vedrørende skattefordele og for små projekter på visse betingelser 	<p>2.5 Støtte til fremskyndelse af udbredelsen af vedvarende energi og energilagring med relevans for REPowerEU Fremskynde og udvide tilgængeligheden af vedvarende energi på en omkostningseffektiv måde med henblik på hurtigt at mindske afhængigheden af importerede fossile brændstoffer, fremskynde energiomstillingen og opnå lavere og mindre svingende energipriser gennem investeringsstøtte, og fremskynde udbredelsen af vedvarende energi og energilagring; driftsstøtte til fremskyndelse af udbredelsen af vedvarende energi og til energilagring.</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Udbud eller administrativt fastsat af medlemsstaten på grundlag af investeringsomkostningsdata (investeringsstøtte)
<p>3.6 Støtte til covid-19-relevant forskning og udvikling Støtte til FoU-projekter om covid-19 og anden relevant antiviral forskning på visse betingelser</p>		
<p>3.7 Investeringsstøtte til prøvnings- og opskaleringsinfrastruktur Investeringsstøtte til opførelse eller opgradering af de prøvnings- og opskaleringsinfrastrukturer, der er nødvendige for at udvikle, afprøve og opskalere covid-19-relevante lægemidler frem til den første industrielle anvendelse forud for massefremstillingen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bevare driftsincitamentet og prissignaler og imødegå uventede fortjenester • Kommissionen lægger som udgangspunkt til grund, at støttemodtagerne uden støtten ville fortsætte deres aktiviteter uden ændringer (tilskyndelsesvirkning) 	<ul style="list-style-type: none"> • Støtte ydet i form af tovejsdifferencekontrakter gennem en udbudsprocedure eller med aftaleprisen administrativt fastsat til dækning af de forventede nettoomkostninger (driftsstøtte) • Kommissionen lægger som udgangspunkt til grund, at støttemodtagerne uden støtten ville fortsætte deres aktiviteter uden ændringer (tilskyndelsesvirkning)
<p>3.8 Investeringsstøtte til fremstilling af covid-19-relevante produkter</p> <p>3.9 Støtte i form af udsættelse af indbetaling af skat og/eller socialsikringsbidrag Støtteordninger, der består i en midlertidig udsættelse af skatteindbetalinger og betaling af socialsikringsbidrag, og som gælder for virksomheder (inklusive selvstændige erhvervsdrivende), der i særlig grad er påvirket af covid-19-udbruddet, f.eks. i specifikke brancher eller regioner eller af en bestemt størrelse</p>		

Covid-19-rammebestemmelserne	Kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine	Krise- og omstillingsrammebestemmelserne
<p>3.10 Støtte i form af tilskud til løn til arbejdstagere for at undgå afskedigelser under covid-19-udbruddet</p> <p>Støtteordninger, der har til formål at undgå afskedigelser under covid-19-udbruddet, for virksomheder i specifikke brancher, regioner eller af en bestemt størrelse, som i særlig grad er påvirket af covid-19-udbruddet</p> <p>3.11 Rekapitaliseringsforanstaltninger</p> <p>Støtte i form af egenkapitalinstrumenter og/eller hybride kapitalinstrumenter til virksomheder, der står over for økonomiske vanskeligheder som følge af covid-19-udbruddet, under særlige støtteberettigelses- og adgangsbetingelser</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uden statens indgriben vil den støttemodtagende virksomhed ophøre, eller den vil have alvorlige vanskeligheder ved at opretholde sin aktivitet • Indgrebet er for det fælles bedste • Støttemodtageren er ikke i stand til at finde finansiering på markedet til overkommelige vilkår • Rekapitaliseringer må ikke overstige det minimum, der er nødvendigt for at sikre støttemodtagerens levedygtighed, og den bør alene have til formål at genoprette støttemodtagerens kapitalstruktur, sådan som den så ud før covid-19-udbruddet • Passende statsligt afkast • Rekapitaliseringsforanstaltningen skal indeholde passende incitament til, at rekapitaliseringen tilbagekøbes, når økonomien stabiliseres 	<p>2.6 Støtte til dekarbonisering af industrielle produktionsprocesser ved hjælp af elektrificering og/eller anvendelse af vedvarende og elektricitetsbaseret brint, som opfylder visse betingelser, og til energieffektivitetsforanstaltninger</p> <p>Fremme investeringer i dekarbonisering af industrielle aktiviteter, navnlig ved hjælp af elektrificering og teknologier, der anvender vedvarende og elektricitetsbaseret brint, og i energieffektivitetsforanstaltninger i industrien</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Støtten må ikke overstige 10 % af budgettet under en ordning, med visse undtagelser. Investeringen skal reducere de direkte drivhusgasemissioner med 40 % eller reducere energiforbruget med 20 % • Udbudsprocedurer eller støtteberettigede omkostninger beregnet som forskellen mellem omkostningerne ved det støttede projekt og omkostningsbesparelserne, med en maksimal støtteintensitet på 40 % og med bonusser for SMV'er og investeringer, der overstiger minimumskravene til reduktion af 	<p>2.6 Støtte til dekarbonisering af industrielle produktionsprocesser ved hjælp af elektrificering og/eller anvendelse af vedvarende og elektricitetsbaseret brint, som opfylder visse betingelser, og til energieffektivitetsforanstaltninger</p> <p>Fremme investeringer i dekarbonisering af industrielle aktiviteter, fremskynde elektrificerings- og energieffektivitetsforanstaltninger i industrien og fremstille vedvarende og elektricitetsbaseret brint</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Støtten må ikke overstige 10 % af budgettet under en ordning eller 200 millioner euro, med visse undtagelser. Investeringerne skal reducere de direkte drivhusgasemissioner med 40 % eller reducere energiforbruget med 20 % • Udbudsprocedurer eller støtteberettigede omkostninger beregnet som forskellen mellem omkostningerne ved det støttede projekt og omkostningsbesparelserne, med en maksimal støtteintensitet på 40 % og med bonusser for SMV'er og investeringer, der overstiger minimumskravene til reduktion af drivhusgasemissioner eller energiforbrug. De støtteberettigede omkostninger kan også svare til de investeringsomkostninger til udstyr, maskiner eller installationer, der er nødvendige for at opnå elektrificering, omstilling til brint eller brintbaserede brændstoffer eller forbedring af

Covid-19-rammebestemmelserne	Kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine	Krise- og omstillingsrammebestemmelserne
<p>3.12 Støtte i form af hjælp til dækning af faste omkostninger, der ikke er dækket</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Faste omkostninger, der ikke er dækket af dækningsbidraget, afholdt mellem den 1. marts 2020 og den 30. juni 2022 • Et fald i omsætningen på mindst 30 % • Støttebeløb på højst 12 millioner euro pr. virksomhed <p>Støtteintensitet på højst 70 %, undtagen for mikrovirksomheder og små virksomheder (90 %)</p>	<p>drivhusgasemissioner eller energiforbrug</p> <ul style="list-style-type: none"> • Håndtere uventede fortjenester, herunder i tider med ekstremt høje el- eller naturgaspriser, ved at indføre en tilbagebetalingsmekanisme, der er fastlagt på forhånd • Kommissionen lægger som udgangspunkt til grund, at støttemodtagerne uden støtten ville fortsætte deres aktiviteter uden ændringer (tilskyndelsesvirkning) 	<p>energieffektiviteten, idet der gælder maksimale støtteintensiteter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Håndtere uventede fortjenester, herunder i tider med ekstremt høje el- eller naturgaspriser, ved at indføre en på forhånd fastlagt tilbagebetalingsmekanisme • Kommissionen lægger som udgangspunkt til grund, at støttemodtagerne uden støtten ville fortsætte deres aktiviteter uden ændringer (tilskyndelsesvirkning)
<p>3.13 Investeringsstøtte med henblik på en bæredygtig genopretning</p> <p>Støtte til at overvinde et investeringsunderskud i økonomien som følge af krisen</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Maksimal støtteintensitet: 15 %, med en SMV-bonus på ti procentpoint eller en bonus for små virksomheder på 20 procentpoint, med undtagelse af støtteberettigede områder • Støttebeløb på højst 10 millioner euro pr. virksomhed • Øgede lofter for garantier og lån 	<p>2.7 Støtte til yderligere reduktion af elforbruget</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Opnå den reduktion af elforbruget, der er omfattet af artikel 3 og 4 i forordning (EU) 2022/1854 • Der udbetales økonomisk kompensation for yderligere elforbrug, der ikke forbruges, sammenlignet med det forventede forbrug • Støtten skal ydes gennem en udbudsprocedure • Godtgørelsen skal ydes på grundlag af den faktiske yderligere reduktion af elforbruget 	

Covid-19-rammebestemmelserne	Kriserammebestemmelserne vedrørende Ukraine	Krise- og omstillingsrammebestemmelserne
<p>3.14 Solvensstøtte</p> <p>Støtte som incitament til private investeringer i egenkapital, efterstillet gæld eller kvasiegenkapital</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • I form af offentlige garantier eller lignende foranstaltninger for specifikke investeringsfonde til investering i endelige støttemodtagere • Kun SMV'er og små midcapselskaber er støtтеberettigede • Der gælder særlige betingelser for risikodeling • Det maksimale finansieringsbeløb er 10 millioner euro pr. virksomhed 		<p>2.8 Støtte til fremskyndede investeringer i sektorer, der er strategiske for omstillingen til en nulemissionsøkonomi</p> <p>Støtte til private investeringer for at afhjælpe det produktive investeringsunderskud i sektorer, der er strategiske for omstillingen til en nulemissionsøkonomi</p> <p>Skabe incitamenter til hurtig udbredelse heraf, også i betragtning af, at de globale udfordringer udgør en risiko for, at nye investeringer i disse sektorer omdirigeres til fordel for tredjelands uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde</p> <p><u>Grundlæggende kriterier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Investeringsstøtte til produktion af relevant udstyr til omstillingen til en nulemissionsøkonomi, dvs. batterier, solpaneler, vindmøller, varmepumper, elektrolysatorer og udstyr til fangst, anvendelse og lagring af CO₂ (CCUS), til produktion af nøglekomponenter eller til produktion eller genvinding af tilhørende råstoffer • Støtten må ikke ydes for at lette flytning af produktionsaktiviteter mellem medlemsstaterne • Tilskyndelsesvirkningen formodes, hvis støttemodtageren ansøger inden arbejdets påbegyndelse • Maksimal støtteintensitet på 15 %, 20 % ("c"-områder") eller 35 % ("a"-områder") med supplerende støtte til SMV'er, der ansøger under støtteordninger • Maksimalt støttebeløb på 150 millioner euro, 200 millioner euro ("c"-områder") eller 350 millioner euro ("a"-områder") under støtteordninger • Individuel støtte er mulig op til det beløb, som en støttemodtager påviseligt ville modtage i støtte for en tilsvarende investering i en tredjelandsjurisdiktion uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, på særlige betingelser, herunder krav til investeringer i støtтеberettigede områder

Kilde: Revisionsretten.

Bilag III - Sammenligning af retningslinjer for statsstøtte, som understøtter genopretning og omstilling

Betingelse	Meddelelsen om vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse	Retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi	Krise- og omstillingsrammebestemmelserne (2.5, 2.6 og 2.8)
Markedssvigt	Vigtige markeds- eller systemsvigt eller samfundsmæssige udfordringer	Resterende markedssvigt (som ikke afhjælpes af andre politikker og foranstaltninger)	Ikke nødvendig
Støtteintensitet	Finansieringsgab (kontrafaktisk)	1) En udbudsprocedure finder sted, med undtagelser 2) Anses for at være forholdsmæssig, hvis de maksimale støtteintensiteter i afsnit 4 overholdes for specifikke former for støtte	2.5: Udbudsprocedure eller administrativt fastsat 2.6: Differencen mellem omkostningerne og omkostningsbesparelserne eller merindtægterne eller gennem en udbudsprocedure 2.8: Maksimal støtteintensitet eller matchende støtte
Tilbagebetaling	Ja	Ja	Nej
Maksimalt støttebeløb	Nej	Nej	2.5: Nej 2.6: 200 millioner, med eventuel dispensation hvis relevant begrundelse 2.8: 150 millioner euro, 250 millioner euro eller 350 millioner euro afhængigt af areal, intet maksimum for matchende støtte
SMV-bonus	Nej	Ja	Ja
Kumulering med centralt forvaltede fonde	Den samlede offentlige finansiering overstiger ikke de mest gunstige finansieringssatser	Behov for kontrol af overkompensation	2.5 og 2.6: Muligt for forskellige støtteberettigede omkostninger 2.8: Kumuleringsreglerne omhandler kun anden statsstøtte, ikke centralt forvaltede fonde
Tilskyndelsesvirkning	Ja	Ja	2.5 og 2.6: Formodet tilskyndelsesvirkning 2.8: Formodes, hvis ansøgningen indgives før arbejdets påbegyndelse
Nødvendighed og proportionalitet	Bekræftet på grundlag af finansieringsgab, med potentiel tilbagebetaling	Nødvendighed: Afhjælpe resterende markedssvigt og tilskyndelsesvirkning Proportionalitet: Begrænsning af støtten til det nødvendige minimum - jf. de maksimale støtteintensiteter	Nødvendighed: Formodes Proportionalitet: Formodes, hvis den maksimale støtteintensitet overholdes
Konsekvensanalyse	Nej	Ja	Nej
Negative virkninger, der skal overvejes	Afvejningstest: Negative virkninger vedrører den forventede indvirkning på konkurrencen mellem virksomheder på det pågældende produktmarked Risiko for overkapacitet, risiko for markedsafskærmning og markedsdominans og risiko for støttekapløb mellem medlemsstater	Afvejningstest: Negative virkninger fastsat efter projekttype (indvirkning på konkurrencen og handelen)	Ingen afvejningstest nødvendig

Betingelse	Meddelelsen om vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse	Retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi	Krise- og omstillingsrammebestemmelserne (2.5, 2.6 og 2.8)
Efterfølgende evaluering	Kommissionen kan anmode om en efterfølgende evaluering	Ja, Kommissionen kan anmode om <u>ordninger</u> ; <i>de facto</i> krævet for ordninger > 150 millioner euro årligt eller > 750 millioner euro over den samlede varighed	Ikke forudset

Kilde: Revisionsretten.

Forkortelser

BNP: Bruttonationalprodukt

SMV'er: Små og mellemstore virksomheder

TEUF: Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Glossar

Bedre regulering: Koncept, der er retningsgivende for EU's politik og lovgivning, og som er baseret på principperne om, at reguleringen skal nå sine mål med færrest mulige omkostninger og udformes på en gennemsigtig og evidensbaseret måde med inddragelse af borgere og interessenter.

Bruttonationalprodukt: Grundlæggende mål for den samlede størrelse af et lands økonomi.

Centralt forvaltede фонде: EU-finansiering, der forvaltes af EU-institutioner, agenturer, fællesforetagender eller andre organer, og som ikke direkte eller indirekte er under medlemsstaternes kontrol.

De minimis-statsstøtte: Statsstøttebeløb, under hvilket der ikke kræves godkendelse fra Kommissionen.

Den europæiske grønne pagt: EU's vækststrategi, som blev vedtaget i 2019 og har til formål at gøre EU klimaneutralt senest i 2050.

Finansieringsgab: Underskud mellem det beløb, der er nødvendigt for at finansiere en operation, og det beløb, der i øjeblikket er til rådighed.

(Forudgående) anmeldelse af statsstøtte: Procedure, hvor en medlemsstat før den obligatoriske anmeldelse underretter Kommissionen om påtænkt statsstøtte for at få uformel feedback om støttens forenelighed med EU-retten.

Industripolitik: Indførelse af en række foranstaltninger til sikring af de nødvendige betingelser for at gøre industrien konkurrencedygtig.

Klimaneutral økonomi: En økonomi med nettonulemission af drivhusgasser.

Kumulation: Kombineret af én statsstøtteforanstaltning med andre statsstøtteforanstaltninger.

Maksimal støtteintensitet: Den samlede støtte, der kan udbetales, angivet som en procentdel af de støtteberettigede omkostninger.

Markedssvigt: Markedssituation, hvor individuelle producenter eller tjenesteyderes interesser får dem til at handle på måder, der ikke gavner det fælles bedste. Et eksempel kunne være en virksomhed, der afholder sig fra at investere i en ny lavemissionsteknologi og fra at bringe den på markedet, fordi den ikke vil kunne høste fordelene på markedet.

REPowerEU: EU-initiativ om at bringe EU's afhængighed af fossile brændstoffer til ophør, diversificere energiforsyningen og fremskynde omstillingen til ren energi.

Statsstøtte: Direkte eller indirekte statslig støtte til en virksomhed eller organisation, som giver denne en fordel i forhold til dens konkurrenter.

Strategisk autonomi: Evne til at handle uafhængigt på strategisk vigtige politikområder uden at være alt for afhængig af andre lande.

Støtteberettigede områder: Områder udpeget i regionalstøttekort, hvor levestandarden er unormalt lav, eller hvor der er en alvorlig underbeskæftigelse ("a)-områder"), eller som opfylder visse socioøkonomiske kriterier ("c)-områder").

Støtteelement: Mål for den økonomiske fordel, som virksomhederne får fra statsstøtte, ikke støttens nominelle beløb, hvilket gør det muligt at sammenligne statsstøtte fra forskellige instrumenter såsom direkte tilskud, lån med rentetilskud eller garantier.

Støtteordning: Lov, på grundlag af hvilken der uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger kan ydes individuel støtte til virksomheder.

Tilbagebetalingsmekanisme: Mekanisme, som sikrer, at overskydende statsstøtte tilbagesøges, hvis en investering viser sig at være mere rentabel end forventet.

Tilskyndelsesvirkning: Adfærsændring som følge af statsstøtte, f.eks. en beslutning om at gennemføre en aktivitet, som ellers ikke ville være blevet iværksat, eller om at gennemføre den på et bestemt sted eller i et større omfang.

Traktatbrudssag: Sag i flere trin anlagt af Kommissionen mod en EU-medlemsstat, der ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til EU-retten.

Vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse: Store grænseoverskridende projekter i flere medlemsstater, der har til formål at overvinde vigtige markeds- eller systemsvigt. De har til formål at muliggøre banebrydende innovation og støtte infrastrukturinvesteringer af stor betydning for Unionen og at give klart definerede positive afsmittende virkninger på det indre marked og samfundet som helhed.

Virksomhed: En enhed, f.eks. et selskab, der leverer varer eller tjenesteydelser på et givet marked.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2024-21>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2024-21>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling II - Investering i samhørighed, vækst og inklusion, der ledes af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af George-Marius Hyzler, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Romuald Kayibanda og attaché Annette Farrugia, ledende administrator Friedemann Zippel, opgaveansvarlig Sven Kölling og revisorerne Kevin Deceuninck, Christophe Grosnickel, Alexandra Klis-Lemieszonek og Aleksandar Latinov. Jennifer Schofield ydede sproglig støtte. Agnese Balode ydede grafisk støtte.



Fra venstre til højre: Aleksandar Latinov, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel, Kevin Deceuninck, George-Marius Hyzler, Romuald Kayibanda, Sven Kölling, Annette Farrugia.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2024

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsrets politik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-2995-5	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/1653424	QJ-01-24-002-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2996-2	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/3639247	QJ-01-24-002-DA-N

Covid-19-pandemien og Ruslands invasion af Ukraine gav økonomiske forstyrrelser. Som følge heraf tilpassede Kommissionen sine rammebestemmelser for statsstøtte, og fra 2020 godkendte den et langt større omfang af statsstøtte til virksomheder end før. Vi vurderede, hvor effektivt Kommissionen tilpassede EU's rammebestemmelser for statsstøtte og overvågede og vurderede den kriserelaterede statsstøtte. Vi undersøgte også, om de rammebestemmelser for statsstøtte, som skulle understøtte den europæiske grønne pagt og opfyldelsen af andre industripolitiske mål, var konsekvente. Vi konkluderer, at Kommissionen reagerede hurtigt på medlemsstaternes behov for statsstøtte, men at der var mangler i Kommissionens overvågning af støtten, og at reglerne var inkonsekvente. Vi anbefaler, at Kommissionen styrker sin overvågning af statsstøtte, vurderer støttens indvirkning på konkurrencen og strømliner de relevante statsstøtteregler, der skal understøtte opfyldelsen af EU's industripolitiske mål.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, i TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/contact

Websted: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors