

Innspill til utredning om Bionova

fra Treforedlingsindustriens Bransjeforening

Om treforedlingsindustrien:

Treforedlingsindustrien lager bærekraftige produkter med svært lite karbonavtrykk basert på fornybare råstoffer, og er derfor en viktig del av klimaløsningen. Råstoffet er fornybart, og både råvarer og produkter binder karbon. Produktene kan som hovedregel enten resirkuleres og erstatte petrokjemiske produkter, og vil derfor også være viktige bidragsyttere i et lavutslippssamfunn. Det grønne skiftet er ikke mulig uten en bærekraftig og sterk skogsektor. FNs klimapanel mener at en aktiv, bærekraftig forvaltning av skogressursene vil gi en høyere binding av CO₂ enn å la skogen stå urørt. Treforedlingsindustrien vil derfor være en naturlig del av lavutslippssamfunnet og et satsningsområde for myndighetene.

Treforedlingsindustriens 13 medlemsbedrifter eksporterer i dag for mer enn NOK 12 milliarder og har som ambisjon å skape økt vekst og arbeidsplasser gjennom innovasjon og foredling av bærekraftige skogressurser. Fornybare, trebaserte produkter vil ha en nøkkelrolle i den norske bioøkonomien og være et viktig bidrag til å løse felles klimautfordringer. Treforedlingsindustrien i Norge har følgende langsiktige ambisjoner:

- ❖ Innen 2050 skal treforedlingsindustrien doble verdiskapingen uten utslipp av klimagasser i verdikjeden
- ❖ Øke hogsten med 50 prosent, tilsvarende totalt 15 mill. m³ årlig, hovedsakelig foredling i Norge

Bakgrunn - behov for den biobaserte industrien for å nå full klimanøytralitet i 2050:

Gjennomsnittlige investeringer til industriformål har det siste tiåret variert rundt NOK 25-35 milliarder kroner. For å nå den politiske målsetningen om redusert oljeavhengighet samt sikre konkurransekraften til dagens industri og skape ny klimanøytral industri gjennom aktivt bruk av et bredt spekter av målrettede virkemidler. De store investeringene i næringslivet går fortsatt til olje (ca. NOK 170 milliarder (2019)), og bygg og eiendom (ca. NOK 232 milliarder i 2019). Skogbasert virksomheter bidrar med betydelig verdiskapning og viktige arbeidsplasser i distriktene. I tillegg øker importunderskuddet for Fastlands-Norge (NOK 277 milliarder (2019)), som utgjør rundt halvparten av den totale eksportverdien fra Fastlands-Norge. Industrien står for en tredjedel av eksporten, men kun 5-6% av investeringene.

Ifølge Regjeringens egen bioøkonomistrategi, «*kjente ressurser – uante muligheter*», er potensialet for nærings- og industriutvikling innen bioøkonomien stort. Omsetningen for de tradisjonelle biobaserte næringene i Norge er rundt 350 milliarder kroner per i dag ifølge SINTEF. I Prosess21 rapporten om biobaserte verdikjeder konkluderes det i likhet med TFB at verdiskapningen frem mot 2050 kan mangedobles. Både NMBU og SINTEF bekrefter mulighetspotensialet til biobaserte næringer der antall bærekraftige og grønne arbeidsplasser kan mangedobles til nærmere 90,000. Treforedlingsindustrien vil i likhet med øvrige biobaserte næringer spille en aktiv og vesentlig rolle i den grønne industrielle transformasjonen som vil finne sted frem til målsetningen om full klimanøytralitet innen 2050.

Uten tvil vil den landbaserte biobaserte industrien, inkludert den skogbaserte industrien, bli viktig for fremtidige eksportinntekter og sysselsetting spesielt når oljeindustrien og den oljebaserte industrien vil

bli faset ut og erstattet av ny industri, som produserer fornybare og sirkulære produkter med et lavt klimafotavtrykk.

Fra pilotering til kommersialisering av lovende prosjekter:

Gjennom langvarig forskning og utvikling har det blitt skapt nye innovasjoner innen nanocellulose (mikrofibrilær cellulose) og biokompositter i norsk treforedlingsindustri. Norske myndigheter har gjennom sine støtteprogrammer organisert av Forskningsrådet og Innovasjon Norge vært aktive bidragsytere til denne utviklingen. Hovedutfordringen er å ta steget fra forskning, utvikling- og pilotstadiet til å etablere varige verdikjeder med fullskalaproduksjon. Den største bøygen for mange selskaper og prosjekter er at kommersialiseringsfasen krever betydelige investeringer i maskiner og utstyr samt oppbygging av et effektivt kommersielt apparat til å skape nye markeder og anvendelsesmuligheter. Norske etablerte støtteordninger til forskning og utvikling er godt innarbeidet og oppnår resultater i verdensklasse. Ordningene bør suppleres med et effektivt apparat for å ivareta og kommersialisere de beste produktpotensialene. EU har vedtatt verdens største satsning på næringsutvikling frem mot 2030 på EUR 750 milliarder. I budsjettforliket med SV har Regjeringen skissert viktige forutsetninger for å kunne nå målene om en klimanøytral industri.

Regjeringens budsjettforlik med SV - Bionovas mandat:

Bionovas mandat inneholder viktige elementer for å etablere en effektiv støtteordninger for kommersialisering av lovende produktideer:

- Bionova skal bidra til utvikling av næringsvirksomhet i Norge, reduksjon i utslipp av klimagasser og særlig til binding av karbon.
- Bionova skal sikre utvikling av bioøkonomien knyttet til landbruk, skogbruk og havbruk, herunder også bidra til biobasert sirkulærøkonomi, økt selvforsyning av for i landbruk og havbruk og utvikling av løsninger for at avfall fra havbruksnæringen kan brukes som ressurs.
- Videre skal Bionova sikre økt verdiskaping og arbeidsplasser knyttet til bruk av biomasse i Norge.
- Bionova skal bidra til at skognæringen øker videreforedlingen av biomasse i Norge. Det er et mål at Bionova skal være operativt fra andre halvår 2022

Vi mener at Regjeringens ambisjoner for Bionova bør strekke seg lenger enn behovet for å redusere karbonfotavtrykket i primærleddet innen skog- og landbruk. Potensialet til å videreforedle samtlige skogressurser i Norge er absolutt til stede. I dag eksporteres rundt 1/3 av skogressursene ut av Norge. Denne tendensen har vært stigende de siste 10 årene. I tillegg legger LULUCF opp til at det kan tas ut rundt 16 millioner m³ fra norske skoger per år. Tilveksten i Norge er rundt 25 millioner m³ per år. Skog22 rapporten og Prosess21-rapporten for biobaserte næringer konkluderer med at det er mulig å videreforedle et langt større hogstvolum i Norge enn hva tilfellet er i dag. I dag foredles rundt 8-9 millioner m³ i Norge, mens altså potensialet er tilnærmelesvis det dobbelte. Gjennom ordninger som Bionova, kan Regjeringen iverksette finansieringstiltak som videreutvikler og kommersialiserer norske produktideer.

Vi mener at dagens støtteordninger administrert av Enova, Innovasjon Norge og Forskningsrådet i Norge er tverrsektorielle, fragmenterte og ikke livsløpsvennlige. De fungerer effektivt etter formålet, men de ivaretar og følger ikke livsløpet til et produkt. Ofte blir lovende forskningsresultater ikke utviklet videre og kommersialisert. En av årsakene bunner i manglende finansiering og utilstrekkelig kommersielt

apparat til å gjennomføre en fullskalaproduksjon og produktlansering. Ifølge studier ved Norges Handelshøyskole kan investeringer knyttet til kommersialisering av et forskningsresultat være 150-200 ganger kostnaden til å utvikle selve produktideen.

I dag eksisterer ordninger som Investinor for å ivareta kommersialisering av produktideer. Hovedproblemet med Investinor er at ordningen har vært lite brukt grunnet et for snevert mandat og er lite egnet for å ivareta kommersialisering av nye produkter.

Vi tror at Bionova kan bli et effektivt finansieringsvirkemiddel for biobaserte næringer til å kommersialisere nye produkter i tråd med ambisjonene i EUs Green Deal.

Studie fra Arntsen de Besche støtter opp om etableringen av et virkemiddel som Bionova:

En grundig studie av advokatselskapet Arntzen de Besche (2021) avslører en klar markedssvikt i det norske kapitalmarkedet samt at norske myndigheter ikke utnytter handlingsrommet i EØS-avtalen. Land som Frankrike, Tyskland og Østerrike utnytter handlingsrommet i EU-avtalen gjennom bruk av statlige virkemidler til å utvikle nasjonalt næringsliv. En pro-aktiv håndtering av følgende tre områder vil klart utligne konkurranseulempene av å etablere industri i Norge og være med på å øke investeringstakten i industrien:

- Utligne markedssvikten i kapitalmarkedet: Bankmarkedet risikopriser alle sektorer, med unntak av fast eiendom og oljeaktiviteten, høyt sammenlignet med konkurrentland i EU. Dette forsterkes av gunstige skatteregler for disse sektorene. Myndighetene kan gjennom ulike garantiordninger og/eller egne finansieringsordninger utligne markedssvikten i det norske kapitalmarkedet.
- Utnytte handlingsrommet i EU-lovgivningen bedre enn hva Norge i dag gjør: EU Green Deal åpner nå opp for selektive, sektorvise tiltak. I Norge har staten prioritert generelle FOU-støtteordninger, samtidig som støtte til kommersialisering er lavt prioritert. Myndighetene må tilrettelegge for å utnytte mulighetsrommet i Green Deal for å sikre at norske bedrifter også kan ta del i denne pakken.

Vår anbefaling er derfor at Regjeringen etablerer Bionova med sikte på å gjennomføre et *klimafinansieringsløft* for å nå målet om nullutslipp/klimanøytralitet innen 2050 og sikre kapital til industriell omstilling i den biobaserte industrien:

- a) Utligne markedssvikten i kapitalmarkedet: Bankmarkedet risikopriser alle sektorer, med unntak av fast eiendom og oljeaktiviteten, høyt sammenlignet med konkurrentland i EU.
- b) Utvide investeringsmandatet og bevilgningene til å gjelde etablering av nye industrianlegg og bidra til investeringer i mer modne selskaper og teknologi.
- c) Virkemiddelapparatet bør i større grad bidra i kommersialiseringsfasen av nye selskaper og forretningsmodeller.
- d) Staten stiller garantier/investeringsstøtte med inntil 75% av det totale investeringsnivået, med garantier for inntil NOK 30 milliarder for perioden 2022-30.

Bionova bør organiseres i 2 ulike instanser: en instans som ivaretar klimanøytralitetsmålene for primærfunksjonene innen landbruks- og skogbruket, samt en annen instans som ivaretar finansieringsbehovene innen biobaserte næringer for å sikre norsk foredling av skogressursene. Vi kaller

det for Bionova Næring, som bør prioritere å gi konkurransedyktig finansiering og investeringsstøtte i kommersialiseringsfasen til fiberbaserte næringskjeder.

Vi mener også at et slikt organ bør etableres i nær tilknytning til eksisterende områder for skogbaserte virksomheter, dvs. optimalt sett rundt Elverum – Kongsvinger området. Dette er viktig av hensyn til å dra nytte av bred skogkompetanse ved rekruttering og samhandling med industrien. I tillegg bør Bionovas mandat ikke settes for snevert slik at ordningen kun blir en skrivebordsøvelse og ikke et optimalt, funksjonelt finansieringsorgan og klimafinansieringsløft for biobaserte næringer. Ytterligere ønsker vi at mandatet skal ivareta viktige detaljer som:

- Tilføre kommersialiseringsstøtte og risikoavlastende lånekapital til konkurransedyktige, europeiske betingelser.
- Unngå spesifikke krav til teknologiutvikling siden dette bremser muligheten for å få opp raskt ny aktivitet som monner skikkelig.
- Være tilgjengelig for store og små selskaper, og ikke utelukke støtte til store konsern.
- Sette krav til selskapene om at reelle markedsbegrep for produktene dokumenteres.
- Ikke sette som krav at virksomheten må ha milliarder i tilgjengelig kapital, heller enn millioner da det koster mye å sette opp ny industri som skal foredle trefiber i stor skala til høyverdi produkter.
- Etablere en prosjektvennlig kontantstrømprofil (ikke krav om at et prosjekt må bygges ferdig (og finansieres) før støtte utbetales).

Vi er tilgjengelig for samtaler og utdypning av våre standpunkter der Departementet finner det formålstjenlig.

Med vennlig hilsen styret i
Treforedlingsindustriens Bransjeforening

Liv Longva (Borregaard, styreleder), Carsten Dybevig (Norske Skog, nestleder), Gisle Løhre Johansen (Borregaard), Arne Jebsen (Hunton), Amund Saxrud (Norske Skog), Odd Morten Aalberg (MMKarton FollaCell) og Marit Holtermann Foss (daglig leder)

Vedlegg: Studie fra Arntsen de Besche, 2021

ARNTZEN DE BESCHE



NORSK SKOGINDUSTRI – STATSSTØTTERETTLIG HANDLINGSROM TIL Å INVESTERE OG BEDRE RAMMEVILKÅRENE FOR NÆRINGEN

Forholdet til EØS-avtalens statsstøtteregler

16. desember 2020

Svein Terje Tveit
Partner

Torjus Midthun Otterbech
Advokatfullmektig

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	4
2	INNLEDNING.....	5
2.1	Bakgrunn for notatet.....	5
2.2	Mandat.....	6
2.3	Kildetilfang.....	8
2.4	Oversikt over fremstillingen.....	8
3	RETTSLIG RAMMEVERK	9
3.1	Forbudet mot statsstøtte	9
3.2	Lovlig statsstøtte – markedssvikt.....	9
3.3	ESAs kompetanse og rolle.....	10
3.4	EØS-avtalens anvendelsesområde - primærnæringene.....	11
4	KORT OM EKSISTERENDE STØTTEORDNINGER FOR INDUSTRIEN OG SKOGINDUSTRIEN	12
4.1	Norge	12
4.2	Utenlandske støtteordninger for industrien generelt og skog- og trenæringen spesielt.....	15
5	HVILKET HANDLINGSROM HAR STATEN TIL Å INVESTERE I SKOGINDUSTRIEN UTENFOR EØS-STATSSTØTTEREGLENE?	20
5.1	Overordnet.....	20
5.2	Garantiordninger som ikke er statsstøtte.....	20
5.3	Parallellen til gunstige ordninger for norsk olje og gass (lete- og opphørsrefusjonsordningen)	23
5.4	Handlingsrommet til å gi gunstige eie- eller leiebetingelser for grunn.....	24
5.5	Staten som eier – handlingsrommet under EØS artikkel 61 (1)	25
6	HVILKET HANDLINGSROM HAR STATEN TIL Å GI LOVLIG STATSSTØTTE TIL SKOGINDUSTRIEN?	26

6.1	Overordnet.....	26
6.2	Handlingsrommet under det alminnelige gruppeunntaket (General Block Exemption Regulation – «GBER»).....	26
6.3	Miljøstøtte.....	27
6.4	Forskning og utviklingsstøtte.....	32
6.5	Særlig om statsstøttehandlingsrommet under koronapandemien.....	35
6.6	Kumulasjon og forholdet mellom statsstøttetildelinger	36

1 SAMMENDRAG

EØS-avtalens statsstøtteregler påvirker rammene for det offentliges adgang til å drive en aktiv næringspolitikk og oppstiller et forbud mot tildeling av offentlig støtte til foretak, dersom støtten kan vri eller true med å vri konkurransen og påvirke samhandelen innen EØS-området.

Dersom staten forfølger en markedsmessig tilnærming gir reglene like fullt stor fleksibilitet og handlingsrom til å drive en slik aktiv næringspolitikk. Det offentlige kan investere og opptre som aktør i kommersielle markeder uten at dette støter an mot reglene om offentlig støtte. Samtidig er det gitt omfattende unntaksregler fra statsstøtteforbudet. Det finnes dermed et betydelig handlingsrom, dersom staten tilpasser støtteordninger og individuell støtte i tråd med nærmere fastsatte vilkår og fremgangsmåter i EØS-avtalen og tilhørende gruppefritak eller retningslinjer.

Vår vurdering er at handlingsrommet for staten til å støtte norsk industri generelt og skog- og trenæringen spesielt, ikke er fullt utnyttet. Praksis fra andre medlemsland i EU viser et høyere støttenivå og bredere omfang av støtteordninger og stimulerings tiltak til industrien. Vi viser særlig til praksis fra Østerrike og Frankrike, men også Tyskland har omfattende støtteordninger til industrien (andre land har ikke vært fokus i denne rapporten). Praksis og erfaringer fra Kommisjonen og andre land viser at det er mulig å etablere garantiordninger, skattetilpasninger eller gjøre generelle investeringstiltak utenfor statsstøttereglene. Samtidig vil primærnæringene (skogplanting og felling) kunne støttes utenfor EØS-avtalen. Skattesystemet er det mest brukte virkemiddelet til å gi offentlig støtte, og Skogeierforbundet bør vurdere å diskutere petroleumsskatteordningen med departementet, og se på hvordan den landbaserte ordningen for andre industrisektorer kan utjevne tilsvarende mulige skjevheter ved at selskaper i skatteposisjon kommer bedre ut av det enn selskaper som (ennå) ikke er i skatteposisjon.

I tillegg finnes som nevnt en rekke unntak som tillater støtte etter forhåndsgodkjenning hos ESA. Etter vår vurdering er det særlig grunn til å utforske mulighetsrommet for å gi økt støtte ut fra miljøhensyn og i tilknytning til forskning og utvikling. Miljø og forskning og utvikling er i kjernen av EUs overordnede mål, strategier og program for de neste årene. EUs Green Deal vil det neste tiåret gi et betydelig handlingsrom til å stimulere til et skifte i europeisk og norsk næringsliv hvor næringer gjøres grønnere, og grønne næringer prioriteres. På begge områder vil det, etter vår vurdering, være gode muligheter for å påvise markedssvikt, ved at markedet fortsatt ikke tar tilstrekkelig hensyn til miljøkostnaden, og ved at markedet ikke i tilstrekkelig grad og tilstrekkelig tidlig belønner innovasjonsklynger og industriell forskning. Inntektene fra investeringer i forskning og utvikling og miljø vil også kunne ligge langt frem i tid.

Koronapandemien har økt mulighetsrommet ved at den antatte markedssvikten i landbasert industri – og særlig eksportrettet industri – er forsterket, samtidig som Kommisjonen og ESA gjennom midlertidige regeltilpasninger har utvidet antallet unntak fra forbudet mot statsstøtte. Dette er en mulighet som industrien, og skog- og trenæringen, bør søke å benytte seg av, ettersom tidsvinduet er begrenset – og mulighetsrommet betydelig.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn for notatet

Norge har et handelsunderskudd, dersom eksport av norsk råolje og naturgass ekskluderes. I 2019 utgjorde dette handelsunderskuddet 277 milliarder kroner – en økning på 50 % sammenlignet med 2014.¹ Norge eksporterte i 2019 varer og tjenester for 472 milliarder kroner. Prosessindustrien (inkludert treforedling) sto for omkring en tredjedel av eksporten.² Verdiskapingen til norsk industri (7 % av BNP) er omkring halvparten av tilsvarende verdiskaping i EU (14 % av BNP).³ EUs målsetning er å øke industriens andel til 20 %. Norge har ikke noen uttalt konkret målsetting for industriens bidrag til BNP.⁴

Investeringene i fastlandsindustrien i Norge i 2019 var på omkring 31 milliarder kroner, mens anslaget for 2020 ligger på 26 milliarder kroner. Til sammenligning utgjør de statlige investeringene i samferdsel gjennom NTP på nasjonalt nivå rundt 89 milliarder kroner årlig. Tilsvarende var investeringene på rundt 39 milliarder kroner i energi- og kraftforsyning i 2019. Investeringene til olje var ca. 170 milliarder kroner, mens bygg og eiendom sto for ca. 232 milliarder kroner i 2019.⁵

EU har på samme tid lansert European Green Deal («Green Deal») som er EUs overordnede plan for økonomiske og rettslige tiltak for å gjøre EU klimanøytralt innen 2050.⁶ Green Deal skal legge til rette for nasjonale skattereformer, fjerning av lite miljøfremmende subsidier til fossilt brennstoff, økt skattlegging av forurensning («forurenser betaler») og samtidig hensynta de sosiale konsekvensene av miljøpolitikken i EU og EUs medlemsland. Energimarkedet skal etter Green Deal utvikles til hovedsakelig å basere seg på fornybar energi, fulgt av rask utfasing av kull og gass. Green Deal suppleres av Kommisjonens forslag til ny klimalov som klargjør vilkårene for en effektiv overgang til et klimanøytralt samfunn, samt vedtakelsen av taksonomien, eller EU-forordning om et klassifiseringssystem («taksonomi») for bærekraftig økonomisk aktivitet.⁷ Taksonomien er grunnmuren i EUs nye regelverk om bærekraftig finans. Den klassifiserer og bestemmer hvilke aktiviteter som er bærekraftige og hvilke som ikke er det. Taksonomien stiller en rekke krav som norsk næringsliv må forholde seg til. Kravene vil gjennomføres i en ny, norsk lov om opplysninger om bærekraft. Green Deal skjer i parallell med at EU innfører et nytt europeisk gjenoppbyggingsprogram som etter budsjettforsterkningsstøtte gir en

¹ Kilde: rapport fra Agri analyse 10 – 2020, av oktober 2020: Ny industri – greier Norge omstillingen? (Agri-rapport).

² Kilde: Agri-rapport.

³ Kilde: Agri-rapport.

⁴ Kilde: Agri-rapport.

⁵ Kilde: Nasjonalregnskapet.

⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en

total europeisk budsjetttramme på 1,85 trillioner EURO over den neste åtteårsperioden.⁸ Hver fjerde krone skal brukes på tiltak rettet mot å redusere klimautslipp og bidra til et bærekraftig EU.⁹

Skog- og trenæringen i Norge består av skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruk, trelast og trevare, produksjon av papir og papirvarer, samt anvendelse av tre i biokjemiske prosesser. Skogeierne solgte om lag 11 millioner m³ tømmer til industriformål i 2019. Bruttoverdien av dette tømmeret utgjorde 4,8 milliarder kroner. Samme år ble det eksportert 3,6 millioner m³ tømmer. Norge har dermed gått fra å være en netto importør (2000-2011) av tømmer til å bli en netto eksportør (2012-2019). Den norske trelast- og trevareindustrien hadde i 2019 en samlet omsetning på 41 milliarder kroner, men investeringene i treindustrien har i hovedsak en fallende trend siden 1990-tallet.¹⁰

Skog- og trenæringen mener potensialet for industrialisering i Norge er større. Det er tidligere gjort analyser som viser at dagens hogstvolum og avvirkning kan økes fra dagens omlag 11 millioner m³ (og 2 millioner m³ til ved) kan økes til drøyt 16 millioner m³ i snitt i perioden 2021-2030, uten å få bokført et utslipp fra skog.¹¹ Tilveksten i norske skoger er på omlag 25 millioner m³.¹² Skog- og trenæringen kan spille en sentral rolle i forbindelse med grønn omstilling og overgang til en karbonnøytral økonomi.¹³ Energi og råstoff fra skogen kan bidra til utslippsreduksjoner i andre sektorer, og bærekraftig skogsforvaltning kan gi verdifulle bidrag til å styrke skogens karbonlager slik at opptak og utslipp kan balanseres. Bærekraftig skogsforvaltning, grønne bygg¹⁴ og reduksjon av utslipp i industrien er del av EUs Green Deal.

2.2 Mandat

Vi er bedt om å bistå Skogeierforbundet i vurderingen av hvilket statsstøtterettslig handlingsrom staten har til å investere i skogindustrien, og på annen måte stimulere til økt økonomisk aktivitet. Offentlige reguleringer, støtteordninger, tilpasninger i skatte- og avgiftssystem og tilrettelegging av statlige investerings- og garantiordninger er viktige virkemidler for å korrigere en mulig markedssvikt, og sikre at Norge har flere ben å stå på enn olje- og gassindustrien i det grønne skiftet.

Skogeierforbundet anslår at det foreligger en markedssvikt i industrien generelt, og i skog- og trenæringen spesielt, ved at kapitaltilgangen og investeringsnivået er lavere enn det burde være. Det vises til at kapitalstrømmene kanaliseres i stor grad mot samferdsel, anlegg, kraftforsyning,

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940

⁹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_31/SR_CLIMATE_EN.pdf

¹⁰ Se Oslo Economics utredning, prinsipielle vurderinger av markedssvikt og lånegarantiordning av 6. november 2020.

¹¹ (Skog22).

¹² Kilde: SSB tabell 06289.

¹³ Se [Meld. St. 6 \(2016–2017\) \(regjeringen.no\)](#) («Skogmeldingen»), s. 25.

¹⁴ Bygninger står for 40 % av all konsumert energi i EU og bruken av denne energien er kostbar. For å adressere mulighetene som ligger i energieffektivisering og kostnadseffektivisering foreslår Green Deal at EU og medlemsstatene bør starte en «rehabiliteringsbølge» av offentlige og private bygninger. Kommisjonen legger opp til en streng håndhevelse av lovverket knyttet til bygningers energiytelse. Som første steg i håndhevelsen vil Kommisjonen gjennomføre en vurdering av medlemsstatenes nasjonale rehabiliteringsstrategier i tråd med EUs bygningsenergidirektiv. Videre vil kommisjonen vurdere mulighetene for å inkludere utslipp fra bygninger i det europeiske kvotesystemet.

eiendom og petroleum, og i liten grad mot industrien. Vi skal ikke vurdere hvorvidt det foreligger markedssvikt generelt sett, men i hvilken grad EØS-avtalens statsstøtteregler tillater ulike former for statlig inngripen for å styrke norsk skog- og treindustri. EØS-avtalens forbud mot statsstøtte som ikke er godkjent som lovlig støtte trekkes ofte frem som et viktig hinder for at staten ikke gjør mer.¹⁵

Rettslig sett er handlingsrommet todelt. For det første er spørsmålet når investeringer, garantier og støtteordninger faller utenfor EØS-statsstøtteregelvekset (f eks. fordi de er markedsmessige), og dermed er lovlige. For det annet er spørsmålet når investeringer, garantier og støtteordninger vil kunne godtas under EØS-avtalen som lovlig støtte, enten automatisk i form av gruppefritak eller ved notifisering og etterfølgende godkjenning hos EFTAs overvåkningsorgan («ESA»). Notatet vil vurdere begge handlingsrom.

Gitt at investeringene i norsk skog- og treindustri er betydelig lavere enn i andre europeiske land vi kan sammenligne oss med¹⁶, vil vi i notatet beskrive hvordan handlingsrommet for investeringsstøtte (garantiordninger, direkte støtte mv.) til industrien utnyttes blant annet i Østerrike og Frankrike. Vi er bedt om å beskrive den rettslige begrunnelsen for disse landenes støtteordninger, herunder om de er vurdert som miljøstøtte, koronatiltak eller annet. Vi skal også vurdere om det er andre relevante støtteordninger som er knyttet til kapitaltilgang, FoU, eie/leie fast eiendom, eierskap m.v. På denne bakgrunn vil vi vurdere i hvilken grad utenlandske ordninger kan etterlignes i Norge.

Vi vil ikke vurdere reglene om bagatellmessig støtte av den enkle grunn at støtten er bagatellmessig og ikke adresserer utfordringene norsk industri og skog- og trenæringen står overfor. Vi vil videre ikke vurdere eventuelle begrensninger på handlingsrommet til å støtte norsk skogindustri som måtte følge av WTO-avtalens regler om subsidier (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (ASCM)), men bemerker på generelt grunnlag at subsidiebegrepet ligner definisjonen av statsstøtte i EØS-regelvekset, dog slik at handlingsrommet under WTO-reglene må antas å være noe større, samtidig som sanksjonsmekanismene er mindre effektive (mellomstatlig konfliktløsning). Vi har heller ikke vurdert Norges (EFTAs) handelsavtaler eller øvrig handelsregelverk. Det internasjonale handelsregelverket åpner uansett på visse vilkår for at stater kan innføre tiltak som skal ivareta miljøhensyn. For det første stiller regelverket krav til formålet bak eventuell statlig inngripen. For det andre må staten dokumentere at et slikt tiltak er nødvendig for å ivareta det aktuelle formålet. For det tredje må staten godtgjøre at tiltaket som utgangspunkt ikke vil føre til at ulike produkter behandles likt.

Utredningen vil ikke vurdere klimakvoteregimet. Treforedlingsindustrien er kvotepliktige, men kvoteregimet er presumptivt transparent og nøytralt. En stadig økende andel av kvotene må kjøpes (i initiell auksjon eller i annenhåndsmarkedet) men for virksomheter som er utsatt for «karbonlekkasje» er det også en betydelig utdeling av gratis kvoter. Regimet for slik tildeling er «mekanisk» i den forstand at det ikke ligger subjektive støttevurderinger til grunn. Kvotesystemet er basert på et utgangspunkt om at markedet skal virke, og har derfor – i utgangspunktet –

¹⁵ Skogmeldingen, s. 14-15.

¹⁶ Se Skogmeldingen, s. 60 hvor det vises til investeringer opptil 500 millioner kroner, mens det i Sverige og Finland vises til investeringer på 15-20 milliarder kroner.

ikke noen støtteelementer. Siktemålet er utslippsreduksjon og man velger pisk i stedet for gulrot. Utslippsreduksjoner og innovasjon skal på denne måten lønne seg gjennom markedsmekanismen.

2.3 Kildetilfang

Vi har i arbeidet med notatet hatt flere møter med ledelsen i Skogeierforbundet og Norske Skog. Vi har samtidig hatt tilgang til flere utredninger om samme tema, herunder Agris rapport 10 – 2020 – «Ny Industri – greier Norge omstillingen?» (heretter «Agris rapport»), Oslo Economics «Prinsipielle vurderinger av markedssvikt og lånegarantiordning for skog og trenæringen» (heretter «Oslo Economics rapport» av 6. november 2020, samt en rekke offentlig tilgjengelige kilder om norsk industri og skogindustrien, herunder skogmeldingen (Meld. St. 6 (2016-2017)). Vi har i det rettslige arbeidet basert oss på avgjørelser fra Kommisjonen, ESA, samt akademisk litteratur som det fremgår av fotnoter, og vi har vært i dialog med flere ledende statsstøtteadvokater i Tyskland, Belgia, Frankrike og Østerrike.

2.4 Oversikt over fremstillingen

Notatet er strukturert som følger:

For å gi leseren en rask oversikt over hvilke rettslige muligheter og begrensninger som følger av EØS-avtalen (og EU-traktaten), vil vi under punkt 3 gi en kort introduksjon til det rettslige rammeverket, dvs. EØS-avtalen artikkel 61 (1) som forbyr statsstøtte og 61 (3) som på visse vilkår tillater statsstøtte. Vi vil også si noe kort om ESAs rolle og myndighet.

Vi vil under punkt 4 kort beskrive sentrale eksisterende støtteordningen for industrien og skogindustrien i Norge, og hvordan disse eventuelt er vurdert under EØS-avtalens statsstøtteregler. Deretter vil vi beskrive sentrale ordninger i Frankrike, Østerrike og Tyskland, og hvordan disse eventuelt er vurdert under EUs statsstøtteregler.

Under punkt 5 skal vi vurdere hvilket handlingsrom staten har til å investere i industrien generelt, eller skogindustrien spesielt, utenfor statsstøttereglene. Vi vil særlig vurdere handlingsrommet for garantiordninger som ikke er støtte, muligheten for tilpasninger i skatte- og avgiftssystemet og eie/leie-ordninger, samt eierskapsordninger.

Under punkt 6 skal vi vurdere hvilket handlingsrom staten har til å gi lovlig støtte til industrien generelt, eller skogindustrien spesielt. Vi vil kommentere muligheten for automatisk lovlig støtte under det såkalte supergruppefritaket (General Block Exemption Regulation (GBER)), muligheten for å få godkjent garantiordninger og investeringer som lovlig sektorstøtte, og muligheten for å gi støtte under særregelen i EØS art. 61 (3) bokstav b om tiltak for å korrigere en alvorlig svikt i økonomien. Muligheten for lovlig miljøstøtte vil være sentralt, og vi vil knytte noen merknader til FoU støtte og handlingsrommet under koronaepidemien.

3 RETTSLIG RAMMEVERK

3.1 Forbudet mot statsstøtte

Etter EØS art. 61 i EØS-avtalen er offentlig støtte i utgangspunktet forbudt. EØS art. 61 første ledd lyder:

«Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som virir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.»

Bestemmelsen er lik EU-traktatens (Treaty on the Functioning of the EU – «TFEU») tilsvarende bestemmelse i art. 107 første ledd.

Seks vilkår må være oppfylt for at det skal foreligge statsstøtte. Vilkårene er generelt utformet, men statsstøttebegrepet får sitt innhold gjennom tilpasning til bransje, markedsforhold, geografisk område og regulatorisk kontekst: Støtten må innebære en **økonomisk fordel** for mottakeren. Støtten må være gitt av staten eller av **statsmidler** i enhver form. Mottaker av støtte må drive **økonomisk aktivitet** (foretaksbegrepet). Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (**selektivitet**). Støtten må **vri konkurransen** eller true med å vri konkurransen. Støtten må være egnet til å **påvirke samhandelen** mellom EØS-landene.

3.2 Lovlig statsstøtte – markedssvikt

EU bygger på en grunnleggende målsetning om å øke velferden til EU-borgere og de som har bosted i Unionen, og baserer seg på markedsøkonomien for å få dette til.¹⁷ Statsstøtte er vanligvis virkemiddelet for staten til å gripe inn hvor markedet svikter. Statsstøttereglene tillater, på nærmere vilkår, slike korreksjoner.

Etter EØS-avtalen art. 61 (3) bokstav b kan ESA godkjenne støtte som er gitt for å korrigere alvorlige forstyrrelser i økonomien i et EFTA-land. Regelen skal etter praksis forstås snevert, men regelen har fått økt betydning under koronapandemien.

Etter EØS-avtalen art. 61 (3) bokstav c har ESA mulighet til å godkjenne støtten som lovlig støtte:

«3. Som forenlig med denne avtales funksjon kan anses: [...] c) støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder, forutsatt at støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som strider mot felles interesser, [...]»

Vilkårene for at støtten er lovlig etter (3) c) kan oppstilles slik:¹⁸ Støtten må være støtte til et klart avgrenset **samfunnsnyttig** formål. Statsstøtte er **nødvendig** for å bedre situasjonen i det aktuelle marked (markedet vil ikke gi det samme resultatet). Støtten er **egnet** til å oppnå formålet. Støtte fra

¹⁷ Se fortalen til EU-traktaten, Treaty on the Functioning of the European Union.

¹⁸ Se del 3.2 i ESA sine retningslinjer om miljø og energy (EEAG).

det offentlige er nødvendig for at støttemottaker skal bidra til å oppnå formålet (**incentiveeffekten**). Støtten som ytes er begrenset til det som er nødvendig for å utløse incentiveeffekten (**forholdsmessighet**). De positive effektene av støtten veier tyngre enn den negative, konkurransevridende effekten (**proporsjonalitet**). Støtten er **transparent**, slik at Kommisjonen/ESA, medlemsstaten og andre konkurrenter har full kunnskap om støtten.

I tillegg vil det normalt være sterkere begrensninger på adgangen til å gi **driftsstøtte** (men det er en del unntak til denne regelen).

ESA (og Kommisjonen for EU) har et vidt skjønn i vurderingen av om støtten er lovlig etter (3) c).¹⁹ Bestemmelsen gir i seg selv begrenset veiledning for å konkludere med hva som er lovlig statsstøtte. For vurderingen etter tredje ledd har ESA derfor fastlagt retningslinjer for skjønnsutøvelsen. I vår sak vil særlig retningslinjene for miljøstøtte («EEAG») være sentrale. Retningslinjene reflekterer tilsvarende retningslinjer fra EU Kommisjonen, og EØS-avtalens homogenitetsprinsipp gjør at praksis fra Kommisjonen er relevant for å definere handlingsrommet.

3.3 ESAs kompetanse og rolle

Hovedregelen er at alle nye støttetiltak skal notiseres til ESA, og at tiltaket ikke kan settes i verk før ESA har truffet vedtak om at støtten er forenlig med EØS-avtalen.²⁰ ESA kan komme til disse konklusjonene etter sin vurdering:²¹

1. Tiltaket oppfyller ikke vilkårene i EØS art. 61 (1) og er dermed ikke støtte. Tiltaket kan iverksettes.
2. Tiltaket er støtte som er forenlig med EØS-avtalen, og kan iverksettes.
3. Tiltaket er støtte, og kan på nærmere angitte vilkår anses som forenlig med EØS-avtalen. Tiltaket kan iverksettes dersom vilkårene oppfylles.
4. Tiltaket er støtte som ikke er forenlig med EØS-avtalen, og kan derfor ikke iverksettes.

Før formell notifikasjon sendes ESA, kan støttegiver inngi en mer uformell 'pre-notifikasjon'. ESA vil svare på pre-notifikasjonen med en ikke-bindende vurdering som gir støttegiver signaler om hva som skal til for at ESA skal treffe vedtak i favør av støttegiver. På dette stadiet er det åpent for diskusjon mellom ESA og støttegiver. Prosessen er konfidensiell og tar normalt 2 måneder.

Den formelle notifikasjonen går ut på at støttegiver fyller ut notifikasjonsskjema og følgenotat, hvor støttegiver beskriver støttetiltaket og begrunner hvorfor tiltaket er forenlig med retningslinjene eller EØS-avtalen art. 61 (3) c). ESA skal treffe vedtak innen to måneder etter fullstendig notifikasjon er mottatt. Det er ESA selv som avgjør når notifikasjonen er fullstendig. Hvis ESA anser notifikasjonen som ufullstendig, vil ESA sende formell

¹⁹ Case 730/79 Philip Morris v Commission [1980] ECR 2671 at para 17.

²⁰ Se artikkel 2 og 3 i Protokoll 3 Del II til ODA-avtalen, som gjelder norsk forskrift, jf. forskrift om EØS-prosedyreregler for offentlig støtte § 1.

²¹ Notifikasjonsprosessen er nærmere regulert i Avsnitt II i Protokoll 3 del II til ODA-avtalen, og ESAs retningslinjer for beste praksis ved kontroll med støtteregeverket.

anmodning om ytterligere informasjon, og ny tomånedersfrist vil løpe fra den nødvendige dokumentasjon har kommet frem til ESA.²² Hvis ESA fortsatt er i tvil om støttetiltaket er lovlig etter fullstendig notifikasjon er mottatt, vil ESA treffe vedtak om at det foretas en ytterligere granskning, med begrunnelse for hvorfor dette er nødvendig.²³ Granskningen åpner prosessen for innspill fra både støttegiver og andre EØS-land. Granskningen skal helst være avsluttet innen 18 måneder, men ESA har ikke plikt til å avslutte prosessen innen noen bestemt frist.

Et negativt vedtak fra ESA kan bringes inn for overprøving av EFTA-domstolen av staten og støttemottaker.

3.4 EØS-avtalens anvendelsesområde - primærnæringene

Det følger av EØS-avtalen artikkel 8 (3) at med mindre «*annet er særskilt angitt*» får bestemmelsene i EØS-avtalen (herunder statsstøttereglene) anvendelse for:

«Varer som hører inn under kapittel 25 til 97 i det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer, med unntak av varer oppført i protokoll 2;-»

Generelt er ikke landbruks- og skogbrukspolitikk en del av EFTA-samarbeidet. Landbruksprodukter er derfor heller ikke omfattet av EØS-avtalen, ettersom varene i kapittel 1-24 i det harmoniserte system (stort sett) er landbruksvarer. Tømmer, trelast, ved og andre trevarer faller, med noen unntak, under kapittel 44 i HS-nomenklaturet. Trevarer er heller ikke eksplisitt unntatt fra EØS-avtalens virkeområde ved protokoll 2 av EØS-avtalen. I motsetning til skogen generelt og (de aller fleste) landbruksprodukter faller dermed trevarer klart innunder EØS-avtalens anvendelsesområde.²⁴ Med bakgrunn i ovenstående vil selve plantingen og fellingene av trær som utgangspunkt falle utenfor EØS-avtalen²⁵, mens videre omsetning av tømmer og trevarer falle innenfor EØS-avtalen og statsstøttereglene. Dette legges også til grunn i departementets statsstøtteveileder.²⁶ Vi nevner at Kommisjonens miljøretningslinjer for landbruk, skog og bygdeområder, som ikke binder norske myndigheter, går langt i å tillate støtte til skogbruket.²⁷

²² Jf. art 4 nr. 5 Protokoll 3 del II til ODA-avtalen.

²³ Jf. art 4 nr. 4 Protokoll 3 del II til ODA-avtalen

²⁴ Det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer omtales som «HS-nomenklaturen», og hver enkelt kode i nomenklaturen som en «HS kode».

²⁵ Se EØS-avtalens protokoll 31 – frivillig samarbeid *utenfor* de fire friheter – som blant annet omfatter skog- og arealbruksregelverket (2018/841). Se også ESAs avgjørelse knyttet til konkurransebegrensninger i strid med EØS-avtalen rettet mot selgere og kjøpere av trevirke av 11. oktober 2002, <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/decisions-restraints-competition-norwegian-forestry-sector>

²⁶ https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/veiledninger/veileder_offentlig-stotte.pdf side 10.

²⁷ Guidelines for State aid in the agriculture and forestry sectors and in rural areas 2014– 2020 [2014] OJ C204/ 1, replacing Guidelines for State aid in the agriculture and forestry sector 2007– 2013 [2006] OJ C319/ 1; The Authority's Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020, adopted by Decision No 301/14/COL, OJ L 131, 28.5.2015, p. 1 and EEA Supplement No 30, 28.5.2015, p. 1.

4 KORT OM EKSISTERENDE STØTTEORDNINGER FOR INDUSTRIEN OG SKOGINDUSTRIEN

4.1 Norge

4.1.1 Støtte- og incentivordninger for skog- og treindustrien

Skognæringen har flere tilskuddsordninger forvaltet av fylkesmenn og kommuner. Disse er i hovedsak innrettet mot infrastruktur (tilskudd til skogveibygging) og skogvern (tilskudd til skogkultur og planting og gjødsling av skog). I tillegg har skog- og trenæringen tilgang til tilskuddsmidler hos Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Enova for utvalgte prosjekter knyttet til FoU og miljøtiltak (f eks. bioraffineringsprosjekt, produksjonsanlegg for biogass og biodrivstoff).²⁸ Ordningene er, slik vi forstår det, av begrenset omfang og betydning for det generelle aktivitetsnivået i skog- og trenæringen. Dermed er det fortsatt et behov og et betydelig handlingsrom for mer statsstøtte til prosjekter innen skog- og trenæringen.

4.1.2 Kort om generelle støtte- eller incentivordninger

ESAs statsstøtteoversikt for 2018 viser at Norge ga omkring 3,2 milliarder EURO i offentlig støtte i 2017. De viktigste norske støtteordningene finnes i energisektoren²⁹ (støtte til offshore vindkraft og raskere avskrivninger for vindkraft, CO2-fangst, infrastruktur for alternativt drivstoff, støtte til demonstrasjonsanlegg, tilskudd til elektriske kjøretøyer osv.), transport (spesialavgiftssystem for skipsfart, kystavtale for Hurtigruten, refusjonsordning for sjøfolk osv., media (produksjonstilskudd, nedsatt eller null moms osv.) og landbruk (se punkt 3.4 over).

Av særlig relevans for industrien nevner vi ESAs godkjenning av raskere skattemessige avskrivninger for investeringer i vindkraft.³⁰ Ettersom avskrivningene kun gjaldt vindkraft, og innebar en raskere avskrivning enn ellers, innebar endringen støtte. Støtten ble notifisert og godkjent som lovlig sektorstøtte av ESA. En del av begrunnelsen var at støttetiltaket bidro til å utligne ulikheter i rammevilkårene i henholdsvis Norge og Sverige som kunne påvirke om utbygging av fornybare energikilder skjer i Norge eller Sverige. Sverige hadde nemlig raskere avskrivninger for vindkraftanlegg. På et tidligere tidspunkt ble det vurdert om ordningen skulle være teknologinøytral og gjelde alle former for fornybar energi. I så tilfelle kunne man tenkt at ordningen ikke utgjorde statsstøtte, fordi den ikke var selektiv, men utlignet en forskjell til det svenske systemet og forskjeller mellom petroleumsskatteordningen og skatteordningen for andre energiinvesteringer.³¹

²⁸ Se eksempelvis Enova bevilgninger til biokullanlegg Arba Follum AS på NOK 138 millioner (2015) og Innovasjon Norges bioenergiprogram etablert i 2003. Programmet hadde en ramme på 67 millioner kroner i 2017.

²⁹ For en fullstendig gjennomgang av Norges statsstøtteordninger på energiområdet, vises til Svein Terje Tveit og Jens N. Bibow, 2018. «EEA and State Aid» (kapittel) i State Aid and the Energy Sector. Oxford: Hart. Editors: Leigh Hancher, Adrien de Hauteclocque, Francesco Salerno.

³⁰ <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/decision-150-16-COL.pdf>

³¹ En endring av avskrivningsreglene som foreslått av Energi Norge vil bidra til å utligne forskjeller i det norske skattesystemet (mellom det alminnelige skattesystemet og petroleumsskattesystemet) og forskjeller mellom de norske og det svenske skattesystemet, og den vil etter vår vurdering derved være i samsvar med det grunnleggende nøytralitetsprinsippet innen den norske skatteretten.

En generell ordning som er relevant for skog- og trenæringen er statsforetakets Enovas energifond. Enova har en årlig ramme på omkring 3 milliarder kroner. Enova har flere programmer som er relevante for bioenergi, blant annet program for fjernvarme, varmesentraler og støtte til produksjon av bærekraftig biogass og biodrivstoff. I 2015 støttet Enova prosjekter med et energiresultat på 269 GWh biobasert varmeleveranse og produksjon av biobrensel. Prosjekter med biogassproduksjon stod for 120 GWh, prosjekter med bruk av flis, pellets og briketter og annen bioenergi stod for 89 GWh, mens prosjekter med biobasert avfallsenergi stod for 70 GWh av resultatet.

Innovasjonsfondet, som er en integrert del av kvoteregimet i den forstand at det finansieres gjennom kvotesalget, bør videre nevnes. Dette er en støtte på EU-nivå, som også norske aktører snart vil kunne søke i. Den relevante forordningen var på høring i 2020, og forordningen ventes implementert. Følgende refereres fra høringen av forordningen om innovasjonsfondet:³²

”Kommisjonsforordning (EU) 2019/856 (forordning om driften av et innovasjonsfond) angir regler for driften av Innovasjonsfondet. Innovasjonsfondet forvaltes av EU-kommisjonen, som støtter seg på underliggende etater, den europeiske investeringsbanken og en ekspertgruppe med medlemmer fra både medlemsland, EFTA-statene og ulike organisasjoner. Innlemmelse av rettsakten vil innebære at norske virksomheter kan søke om støtte fra Innovasjonsfondet på lik linje med virksomheter i EU. Innovasjonsfondet støtter demonstrasjon av innovativ teknologi for lavutslippsløsninger innen energiintensive industrier, fornybar energi, energilagring og løsninger for fangst, transport, lagring og bruk av CO₂. Fondet kan dekke opp til 60 % av innovasjonskostnadene og støtten omfatter både investerings- og driftsfasen. Opptil 40 % av tildelte midler kan også utbetales før prosjektet er satt i drift på nærmere angitte vilkår. Innovasjonsfondet etterfølger NER 300-programmet (...).”

4.1.3 Kort om GIEK

For eksportrettet industri mer generelt, forvalter GIEK en rekke ordninger som er godkjent under statsstøttereglene som lovlig støtte.

GIEK og Eksportkreditt sine hovedordninger er underlagt et OECD regelverk som er omfattende. Her reguleres en rekke forhold som løpetider, premier, fastrente samt krav til ansvarlig långivning. Ordninger som ikke faller inn under dette regelverket er underlagt EU/EØS statsstøttereglene som begrenser de ulike garantiinstituttene (ECA) handlingsrom til «incentivordninger». GIEK har, etter hva vi erfarer, en policy om å delta sammen med banker, og legger seg på samme linje som dem, mens en del andre ECAs vil dekke en høyere andel og anvende administrativt satte betingelser. I forbindelse med pandemien er det gjort lettelsener i EU regelverket og Norge har innført en flere garantiordninger, som GIEK delvis administrerer, og som på papiret står seg godt i sammenligning med andre. Disse midlertidige ordningene blir nå forlenget (og for noen land kanskje noe forandret) frem til sommeren.

³² Se Miljødirektoratets høringsbrev av 10. juni 2020.

En sentral ordning er den statlige garantiordningen for eksportører (internasjonaliseringsgarantien).³³ GIEK garanterer for lån til investeringer og anleggsmidler i Norge. Investeringen må direkte eller indirekte føre til eksport. Garantien er ment å bidra til omstilling av fastlandsindustrien, slik at prosessanlegg til olje- og gassindustri, eiendomsutvikling og rene infrastrukturprosjekter faller utenfor. Dekningsgraden på garantien er 50 % (økt til 70 % som følge av koronasituasjonen). Bedriftens bank er ansvarlig søker overfor GIEK. Øvrige vilkår er blant annet:

- Minimum 50 % av den resulterende omsetning må være eksportrelatert. Ordningen støtter med andre ord ikke foredling og videreutvikling av råvarer som skjer i Norge med mindre det i hovedsak er eksportrelatert.
- Garantien gis på markedsmessige vilkår, og GIEK deler risikoen med bank på like vilkår.
- Maksimal løpetid er normalt inntil 8,5 år, men varierer med sektor.
- GIEK kan dekke inntil 75 % av bankens risiko.

GIEK forvalter også en rekke andre garantiordninger som er innrettet mot å øke norsk eksport.³⁴ Statlige garantiordninger gjennom GIEK (statsgarantier som ikke utgjør statsstøtte) bør dermed utforskes nærmere dersom det fremstår som en attraktiv løsning for skog- og trenæringen.

4.1.4 Kort om petroleumsskatteordningen

Petroleumsskatteordningen bør nevnes. Ordningen har hatt en viktig stimulerende virkning for investeringene og aktivitetsnivået i norsk olje- og gasssektor. Det er utbetalt 110,4 milliarder kroner i leterefusjon og 11,6 milliarder kroner i opphørsrefusjon i perioden 2005-2016 (samlede skatteinntekter i samme periode er 2151,17 milliarder kroner).³⁵ ESA har vurdert at ordningen er tilgjengelig for alle på like vilkår, og ikke selektiv – et vilkår for at det skal foreligge statsstøtte.³⁶

Fra år 2000 gikk norsk petroleumsnæring inn i en periode med fallende aktivitet. I 1999 ble det derfor utnevnt et ekspertutvalg til å vurdere petroleumsskattesystemet. Ifølge utvalgets rapport (NOU 2000:18) favoriserte skattesystemet etablerte aktører som var i skatteposisjon. Disse kunne

³³ Se GIEKs hjemmesider.

³⁴ Dette gjelder långivergaranti (til kjøpers långiver ifm. eksportkontrakter for å sikre finansiering til utenlandske kjøpere av norske kapitalvarer og tjenester), kontragaranti (sikrer kjøper erstatning dersom den norske eksportøren ikke overholder forpliktelsene sine), skipsgaranti (for finansiering av skip fra verft i Norge til bruk i Norge for sikring av kjøpers tilbakebetaling av lån), produksjonsgaranti (finansiering av produksjonskostnader), leverandørkredittgaranti (sikrer betaling ved kredittsalg til utenlandsk kjøper), førleveringsrisikogaranti (sikrer eksportøren mot tap som kan oppstå i produksjonstiden før levering dersom inngåtte kontrakter ikke blir gjennomført eller oppfylt av kjøper som følge av konkurs mv), investeringsgaranti (dekker politisk risiko ved norske investeringer i utenlandske datterselskaper), kredittforsikring (sørger for at en eksportør får tilbakebetalt en del av salgssummen hvis den internasjonale kunden går konkurs eller ikke vil betale), anbudsgaranti (sikrer norske selskapers utlegg ved deltagelse i anbudskonkurranse om bistandsfinansierte prosjekter i utviklingsland, hvis anbudet blir tapt), rembursgaranti (sikrer pengeoverføringen mellom kjøpers og eksportørs bank. Avlaster banken og indirekte eksportøren) og kraftgaranti (som gjelder innenlandske kraftkontrakter inngått med kjøper i Norge).

³⁵ Kilde: Oljedirektoratet.

³⁶ Se ESAs avgjørelse 018/19/COL av 20. mars 2019.

føre leteknostnader mv. direkte til fradrag mot skattepliktige inntekter fra løpende produksjon. For nye aktører var det utfordrende å etablere seg på norsk sokkel. For det første er etableringer kapitalkrevende og risikable. For det andre ligger inntekter fra funn fram i tid. Dette gjorde at verdien av skattemessige fradrag var lavere for nye aktører enn for de etablerte aktørene. Skattereglene var en inngangsbarriere for nye aktører på norsk kontinentalsokkel. Flere senere lovendringer skulle avbøte dette og stimulere til økt aktivitet på sokkelen, deriblant adgangen til å fremføre underskudd med rentekompensasjon, rett til refusjon av underskudd (opphørsrefusjon), rett til løpende refusjon av fradragsberettigede kostnader (leterefusjon) og adgangen til å pantsette og overdra krav på leterefusjon.

Ordningen viser at staten kan gå langt i generell innretning og tilpasning av skattesystemet for å sikre norsk næringsliv, og korrigere en antatt markedssvikt og etablerings/investeringshinder, uten at dette innebærer støtte, så lenge ordningen kan forsvares i skatterettens grunnleggende hensyn som nøytralitet mv. For å forstå hvordan ordningen er en lovlig tilpasning til det EØS-rettslige handlingsrommet, er det nødvendig å forstå innholdet i og bakgrunnen for de skattemessige reglene. Vi vil anbefale at petroleumsskatteordningens særegenheter vurderes nærmere, især opphørs- og leterefusjonsreglene, samt adgangen til å pantsette leterefusjonskrav mv. som ble innført etter petroleumsskattelovutvalget i NOU 2000: 18 anbefalte endringer for å korrigere markedssvikt og manglende investeringer i norsk olje og gassleting. Det kan utforskes videre om endringer i den generelle skatteordningen kan være relevant og gjennomførbart også for fastlandsindustrien, herunder skog- og treindustrien.

4.2 Utenlandske støtteordninger for industrien generelt og skog- og trenæringen spesielt

4.2.1 Frankrike

4.2.1.1 Overordnet

Frankrike har en lang tradisjon for statlig intervensjonisme og et høyt støttenivå.³⁷ Den franske staten griper regelmessig inn som investor, utlåner, garantist og kreditor i sammenheng med minoritets- eller majoritetsaksjer, samt leverandør av direkte og indirekte subsidier.

Når den franske staten opptrer som investor, utlåner, kreditor eller garantist, er spørsmålet det står på om den er i samsvar med det private markedsinvestorprinsippet (heretter "MEIP"). Grensene for hvor langt staten kan gå under statsstøttereglene etter MEIP har vært gjenstand for flere profilerte saker for EU-domstolen.³⁸ Den franske tilnærmingen har utfordret grensene for EUs statsstøttereglene, men – vil enkelte hevde – også utvidet handlingsrommet.

³⁷ Alle ordninger er tilgjengelige på hjemmesiden til General Commission for Territorial Equality (CGET): www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat

³⁸ I EDF-saken (sak T-747/15) hadde den franske staten gitt avkall på selskapsskatt som skulle betales av EDF – da heleid av det offentlige – i forbindelse med en restrukturering og kapitaløkning. EU-domstolen (Retten) kom til at Kommisjonen gjorde rett i å legge til grunn at verken Frankrike eller EDF hadde klart å bevise at restruktureringen var gjort som en aksjonær på markedsmessig måte, og kom til at staten hadde tatt utenforliggende hensyn og gitt støtte. Anken til Domstolen førte ikke frem.

Frankrike har også vært aktive i å gi støtte til redning og omstrukturering av kriserammede ikke-finansielle virksomheter.³⁹

Frankrike har før koronautbruddet vedtatt 13 støtteordningen under gruppefritaket, herunder følgende ordninger som er potensielt relevante for industri og skognæring støtte til lokal infrastruktur (SA40206⁴⁰); miljø og energi (SA40405⁴¹); små og mellomstore bedrifter (SMB) (SA40453⁴²); regional utvikling (SA39252⁴³) og forskning, utvikling og innovasjon (SA40391⁴⁴). Disse ordningene trådte i kraft i desember 2014 eller januar 2015, og gjelder minst frem til 31. desember 2020. Frankrike har også en rekke ordninger som er godkjent individuelt under TFEU art. 107 (3). De viktigste sektorene for støtten er landbruk, lufttransport, fornybar energi, FoU og kultur.

Frankrike har vært aktive også etter koronautbruddet og etablert en rekke støtteordninger. En sentral ordning for industrien, inklusive skog- og treindustrien, er ordningen for statsgarantier (kjent som «PGE») godkjent av EU-kommisjonen 21. mars 2020 (SA.56709) under EUs statsstøtte midlertidige rammeverk («Temporary Framework») og artikkel 107 (3) (B) TEUV, som tillater hjelp for å «bøte på en alvorlig forstyrrelse av økonomien i en medlemsstat». Ordningen som forventes å tilrettelegge for mer enn 300 milliarder EURO i likviditetsstøtte, er en del av den franske gjenopprettingsplanen, godkjent av kommisjonens beslutning av 21. mars 2020.

Vedlegg: Liste over andre franske statsstøtteordninger som godkjent av EU-kommisjonen.

4.2.1.2 Den franske gjenreisningsplanen

Gjenreisnings- eller krisepå planen som Frankrike har notifisert og fått godkjent av Kommisjonen, består av tre forskjellige støtteordninger:

- Ordning A: Tillater den franske offentlige investeringsbanken Bpifrance å gi statsgarantier på investerings- og arbeidskapitallån, eksisterende eller nye, med en innledende løpetid på mellom 2 og 6 år, for små og mellomstore bedrifter og mellomstore bedrifter (med opptil 5000 ansatte);
- Ordning B: Tillater den franske offentlige investeringsbanken Bpifrance å gi statsgarantier på spesifikke kredittlinjer, eksisterende eller nye, med en innledende løpetid på mellom 12 og 18 måneder, som kan fornyes en gang, for SMB og mellomstore bedrifter (med opptil 5000 ansatte);

³⁹ Se støtte til Areva i kjernekraftsektoren (se saker SA44727 og SA46077), Société Nationale Corse Méditerranée (SNCM) i sjøtransportsektoren (se saker T-1/15, T-74/14, T-454/13 og T-366/13), Dexia i banksektoren (se saker SA49064 og SA49039), Électricité de France (EDF) i elektrisitetsmarkedet (se sak T-747/15) og SNCF Mobilités (tidligere Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF)) i veitranportmarkedet (se sak C-127 / 16P).

⁴⁰ Årlig budsjett er MEUR 50, se https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/255874/255874_1607334_57_1.pdf

⁴¹ Årlig budsjett er MEUR 100, se https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256143/256143_1610983_63_1.pdf

⁴² Årlig budsjett er MEUR 120, se https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256203/256203_1611858_39_1.pdf

⁴³ Årlig budsjett er MEUR 130, se https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253931/253931_1567503_56_1.pdf

⁴⁴ Årlig budsjett er MEUR 850, se https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256129/256129_1610729_59_1.pdf

- Ordning C: Tillater den franske staten å garantere nye lån gitt av banker og visse porteføljeverdipapirforetak (nylig utvidet til også å gjelde for crowd-funding mellommenn), tilgjengelig for alle typer selskaper (med unntak av kredittinstitusjoner og enkelte eiendomsselskaper). Ordningen er kjent som PGE og beskrives nærmere nedenfor.
- Ordning D (nylig lagt til og godkjent, jf. EU-kommisjonens beslutning av 28. juli 2020): Tillater den franske staten å garantere svært kortsiktige finansieringer gitt av faktoringsselskaper til selskaper og næringsdrivende i alle sektorer.

Ordningene er åpne for alle sektorer, men gjelder kun hvor foretakenes økonomiske vanskeligheter er knyttet til koronautbruddet, og ikke for foretak som var i vanskeligheter før 31. desember 2019.

4.2.1.3 *Nærmere om statsgarantiordningen (PGE)*

Statsgarantiordningen er åpen for alle sektorer, inkludert skogbrukssektoren som ikke uttrykkelig er unntatt fra ordningens virkeområde, og er i samsvar med de nærmere vilkårene til garantistillelse som fremgår av Temporary Framework (heretter «TF») punkt 3.2.⁴⁵ Dette innebærer lave rentesatser (25bps for SME og 50bps for store virksomheter år 1, deretter 50/100bps i år 2 og 100/200bps i år 3). Ordningen er etter opprinnelig godkjenning endret og utvidet flere ganger. Disse endringene er notifisert og godkjent av Kommisjonen (SA.57502, SA.57989, SA.58475).

Overholdelsen av denne ordningen med TF er detaljert i kommisjonens beslutninger (kun tilgjengelig på fransk). Kort fortalt er vilkårene for å gi PGE følgende:

- Garantien kan gi sikkerhet for opptil 90 % av lånet.
- For å dra nytte av PGE-ordningen, må lånene:
 - Være basert på kontrakt inngått mellom 16. mars 2020 og 30. juni 2021
 - Være kreditter med ett års løpetid, og tilbakebetalingsplikt ved forfall
 - Kan konverteres på sikt ved ensidig beslutning av det begunstigede selskapet til avskrivbare kreditter med en maksimal tilleggsløpetid på 5 år
 - Ikke være underlagt noen annen garanti eller sikkerhet, unntatt i enkelttilfeller (vurderes fra sak til sak) for selskaper med 5000 ansatte eller mer, eller med en omsetning på mer enn 1,5 milliarder EURO.
- Lånebeløpet er begrenset til 25 % av omsetningen i 2019 eller det dobbelte av lønnsandelen i 2019 for nyetablerte eller innovative selskaper.

⁴⁵ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_29_june_and_13_oct_2020_en.pdf

- Statsgarantien avlønnes av en årlig premie, avhengig av hvilken type mottakerbedrift og hvilket løpetid det er tale om, i henhold til de minimumsterskler som er fastsatt i Temporary Framework.

Vilkårene og kriteriene for å dra nytte av ordningen er knesatt i en (fransk) lov av 23. mars 2020, om endring av finansloven for 2020 (lov nr. 2020-289 av 23. mars 2020), som endret 25. april 2020, og i en beslutning fra den franske økonomi- og finansministeren (arrêté du 23. mars 2020, JORF nr. 0072 du 24. mars 2020), selv som endret 17. april, 2. mai og 6. mai 2020. Den franske regjeringen har gitt ut et detaljert spørsmåls- og svarskriv for å gjøre reglene om PGE transparente.⁴⁶

Gjenreisningsplanen og PGE viser at den franske stat har identifisert et omstillingsbehov og brukt statsmidler aktivt for å støtte en slik omstilling.

4.2.2 Østerrike

Østerrike har innført flere generelle støttetiltak for industrien generelt, og især under koronapandemien.⁴⁷ Tiltakene inkluderer også offentlige lånegarantiprogrammer. Blant de sentrale statsstøttetiltakene som er blitt godkjent nylig av Kommisjonen er 19 milliarder EURO bevilget til en likviditetsstøtteordning forankret i TF.⁴⁸ Videre godkjente Kommisjonen nylig en ordning på 9 milliarder EURO øremerket statsgarantier til kortsiktige utlån brukt til et selskap som sikrer varig finansiering eller fjerner en eksisterende forpliktelse (100 % garantier opp til 500 000 EURO og 90 % utover).⁴⁹ Tiltakene ble godkjent for å avbøte «alvorlige forstyrrelser i økonomien», jf. TFEU art. 61 (3) b.

Utenfor statsstøtteregelverket har Østerrike innført en investeringsstøtte (ikke lån) på 7 % av prosjektinvesteringer på opptil 50 millioner EURO per selskap, for investeringer som skjer/igangsettes i tidsrommet 1. august 2020 til 28. februar 2021 – og for større prosjekter (>20 millioner EURO) frem til senest 28. februar 2024.⁵⁰ Støtten kan økes til 14 %, dersom prosjektet gjelder digitalisering, miljøtiltak, helse- og livsvitenskap, dog slik at maksimal støtte per foretak er 50 millioner EURO.⁵¹ En forutsetning for støtte er at selskaper er etablert i, eller har virksomhet i, Østerrike, samt at selskapet ikke er under konkursbehandling eller er insolvent.⁵² Klimaskadelige investeringer, eller investeringer i ubebygde grunn, finansielle aktiva, oppkjøp eller egenregitiltak som allerede er igangsatt støttes ikke. Tiltaket anses ikke som statsstøtte, ifølge østerrikske myndigheter, da det er et generelt

⁴⁶ Se <https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2020/dp-covid-pre-garanti.pdf> (kun på fransk).

⁴⁷ Se en full oversikt over tiltak på Digitaliserings- og økonomidepartementets hjemmesider: <https://www.bmdw.gv.at/Themen/International/covid-19/Unterstuetzung-fuer-Unternehmen.html#Investpr>

⁴⁸ Se Kommisjonens sak SA.56840 og endringssak SA.58640.

⁴⁹ Se Kommisjonens sak SA.56.981 og endringssaker SA.57520 og SA.57640.

⁵⁰ Se departementets retningslinjer, Förderungsrichtlinie "COVID-19-Investitionsprämie für Unternehmen", punkt 3.3 og 5.4.3.

⁵¹ Departementets veileder nevner en rekke eksempler på typiske miljøtiltak som vil kunne oppfylle 14%-støttenivået, eksempelvis investeringer for å øke effektiviteten i industrielle prosesser og systemer som gir en betydelig teknologisk og miljømessig forskjell, og leder til en "besparelse" på minst 10% sammenlignet med det eksisterende systemet (punkt 4.6).

⁵² Se departementets retningslinjer, Förderungsrichtlinie «COVID-19-Investitionsprämie für Unternehmen», punkt 5.1.2.

tiltak og dermed ikke selektivt.⁵³ Investeringsstøttetiltaket fikk nylig økt rammen fra 2 til 3 milliarder EURO. Ifølge Østerrikske myndigheter er investeringer for totalt 21,7 milliarder EURO gjennomført, og 49 613 søknader er mottatt med et tilskuddsrom på 2,3 milliarder EURO. Rundt 64 % av søknadene kommer fra små selskaper (mindre enn 10 ansatte), 18,5 % fra små selskaper (mindre enn 50 ansatte), 9,8 % fra mellomstore selskaper (mindre enn 250 ansatte) og 7,7 % er fra store selskaper (fra 250 ansatte).⁵⁴ Vår vurdering er at ordningen synes effektiv for mottakerne, men vi vil anbefale at ordningens legitimitet og lovlighet undersøkes nærmere, dersom ordningen skal brukes som mønsterordning for lignende ordninger i Norge.

Vi er ikke kjent med lokale statsstøttetiltak spesielt rettet mot den østerrikske skog- og trenæringen, men det finnes enkelte mindre spesifikke støtteordninger for bønder og skogbrukere.

4.2.3 Tyskland

Tyskland har historisk, og under koronapandemien, hatt et høyt støttenivå, slik det fremgår av EU Kommisjonens State Aid Scoreboard. Dette kan dels forklares i gjenoppbygningen av Øst-Tyskland og størrelsen på den tyske økonomien. Støtten gis i all hovedsak av regionale myndigheter (Bundesland). De viktigste støtteordningene relevante for industrien gjelder forskning og utvikling, små og mellomstore bedrifter, risikokapital, miljøvern og energi.⁵⁵

Under koronapandemien vedtok den tyske regjeringen en rekke støtteordninger i likhet med resten av Europa. Blant de sentrale ordningene var to subsidierte låneordninger til likviditetsstøtte for alle selskaper (opptil 1 milliard EURO i lånesubsidier for hvert selskap), en omfattende garantiordning og direkte støtte til særlig rammede selskaper.⁵⁶ Den tyske statseide utviklingsbanken KfW er sentral i gjennomføringen av også disse ordningene.

Det finnes et tyvetallsordninger innrettet mot skogforvaltning, men vi er ikke kjent med noen konkrete godkjente støtteordninger for skogindustrien spesielt.⁵⁷

⁵³ Se Digitaliserings- og økonomidepartementets retningslinjer «Förderungsrichtlinie» COVID-19-Investitionsprämie für Unternehmen, punkt 3.2, tilgjengelig her:

https://www.aws.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Richtlinie/aws_Investitionspraemie_RL.pdf

⁵⁴ Se pressemelding fra departementet, 27. november 2020, <https://www.bmdw.gv.at/Presse/AktuellePressemeldungen/Investitionspr%C3%A4mie.html>

⁵⁵ En full oversikt over støtteordninger finnes på det tyske finansdepartementets hjemmeside www.foerderdatenbank.de. Oversikten inneholder informasjon sortert på støttegiver/støtteområde (land eller bundesland mv.), støttemottaker (stor bedrift eller SMB mv.) og type støtte (miljøstøtte, FoU, regionalstøtte, SMB, mv.).

⁵⁶ Se Kommisjonens sak SA.56714, SA.56787 og SA.56790. For en full oversikt, se Kommisjonens hjemmeside for Temporary Framework avgjørelser:

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf

⁵⁷ Det vil kunne finnes ordninger i enkelte Bundesland som er antatt å falle utenfor statsstøtteregeverket, særlig knyttet til skogeiere/skogbruk og skogforvaltning.

5 HVILKET HANDLINGSROM HAR STATEN TIL Å INVESTERE I SKOGINDUSTRIEN UTENFOR EØS-STATSSTØTTEREGLENE?

5.1 Overordnet

Staten har et handlingsrom til å investere og stimulere til økonomisk aktivitet uten at det innebærer en økonomisk fordel og/eller en selektiv fordel. For at et tiltak skal utgjøre statsstøtte, må tiltaket innebære en økonomisk fordel for mottakeren som denne ikke ville oppnådd under normale markedsforhold. Analysen må gjøres på flere nivåer ettersom den økonomiske fordelingen kan foreligge både for långiver, låntaker, garantist og garantimottaker mv. En økonomisk fordel vil som utgangspunkt ikke foreligge i tilfeller hvor:

- (i) Statens investering i tiltaket skjer på markedsmessige vilkår i samsvar med markedsinvestorprinsippet (MEIP);
- (ii) Staten leier ut eiendom, infrastruktur eller andre ressurser på markedsmessige vilkår;
- (iii) Tiltaket er tilgjengelig for alle på like- og ikke-diskriminerende vilkår, f.eks. gjennom konkurranseutsetting (anbudskonkurranse mv.) eller hvor
- (iv) Staten deltar som eier og investor på markedsmessige vilkår.

I tilfeller hvor tiltaket ikke er åpent tilgjengelig og konkurranseutsatt, vil ESA vurdere om investeringen ville ha blitt gjort av en privat investor under normale markedsbetingelser uavhengig av samfunnsmessige, regionale og sektorhensyn.⁵⁸ Motsatt vil investeringer hvor staten ser bort fra lønnsomhet, utgjøre statsstøtte.⁵⁹ Ved fellesinvesteringer hvor både stat og privat foretak investerer, vil MEIP-testen kunne være oppfylt hvor staten går inn på samme vilkår som et privat foretak guidet av markedsmessige hensyn (såkalt «*pari passu*» investeringer).

5.2 Garantiordninger som ikke er statsstøtte

Statsgarantier er et mye brukt virkemiddel for å stimulere til økt aktivitet. Statsgarantier gitt på gunstige vilkår vil kunne innebære statsstøtte.

Statsgarantier kan ytes som individuelle garantier eller som ledd i garantiordninger. ESA definerer en garantiordning som enhver ordning som, uten at det kreves ytterligere gjennomføringstiltak, gir grunnlag for å gi garantier til foretak som oppfyller visse vilkår når det gjelder varighet, beløp, underliggende transaksjon, virksomhetstype eller -størrelse. En individuell garanti er enhver annen garanti utenfor garantiordningene.

Det kan foreligge støtte i henhold til EØS-avtalens artikkel 61(1), selv om det viser seg at staten ikke er forpliktet til å foreta utbetalinger under garantien. Den økonomiske fordelingen ved en statsgaranti er at staten bærer den risiko som er forbundet med garantien. Normalt bør staten belønnes med en passende premie for å bære denne risikoen. Når staten helt eller delvis gir avkall på en slik premie, er dette ikke bare til fordel for foretaket

⁵⁸ Se blant annet EU-domstolens sak 40/85, Belgia mot Kommisjonen (ECLI:EU:C:1986:305) som gjaldt kapitaltilførsel fra staten.

⁵⁹ Se EU-domstolens sak C-303/88, Italia mot Kommisjonen, ECR I-1433 (ENI-Lanerossi).

men også en belastning på statens ressurser. Om en garanti utgjør statsstøtte eller ikke, og eventuelt hvor stort støttebeløpet er, må vurderes på det tidspunktet garantien blir gitt, og ikke når den gjøres gjeldende eller trekkes på.

Vurderingen av om garantien innebærer offentlig støtte avhenger av om vilkårene garantien er gitt på er i samsvar med de vilkår en privat part ville krevd med samme rolle og ansvar (MEIP).⁶⁰ Hvor statsgarantien er gitt på markedsmessige vilkår, vil det ligge innenfor myndighetenes handlingsrom å gi statsgarantien. Sentralt i vurderingen er om det er utsikter til en normalavkastning på den investerte kapitalen. Med andre ord om den forventede fortjenesten korrelerer med hva som er vanlig i markedet. Utgangspunktet er at når staten yter garanti skal dette gjøres ut fra rentabilitetsmessige hensyn. Det offentlige kan altså ikke foreta en investering (eksempelvis en kapitaltilførsel) for å ivareta sosiale, regionale eller sektorpolitiske hensyn hvis det ikke samtidig gir markedsmessig avkastning.

Relevante momenter i vurderingen av om garantien er markedsmessig er garantiens varighet, risikoen for sviktende betalingsevne hos låntakeren, garantipremien, hvilken sikkerhet som ellers er stilt for det garanterte lånet, på hvilket tidspunkt det offentliges plikt til å dekke lånet inntreffer, m.m. Det eventuelle støtteelementet tilsvarer vanligvis differansen mellom den rentesats låntakeren måtte betalt i et fritt marked og den rentesats han faktisk oppnår gjennom garantien, med fradrag av garantipremien.

For å forenkle vurderingen av om MEIP er fulgt for en konkret garantiordning, har ESA senest i 2008 vedtatt retningslinjer for statsgarantier hvor man trekker opp grensene for lovlige statsgarantier.⁶¹ Retningslinjene påpeker følgende:

- Rekkeviddene av statsgarantien må være begrenset til en bestemt kontrakt med begrensninger i verdi og tidsrom.
- Statsgarantien kan ikke dekke mer enn 80 % av det utestående lånet.⁶² Manglende incentiv til å redusere risikoen for at lånet ikke innfris kan føre til at långiverne gir lån med en kommersiell risiko som er høyere enn normalt, slik at andelen av høyrisikogarantier i statens portefølje øker.

⁶⁰ Alfa Romeo-saken og EU-domstolen sak C-303/88 – Italy v Commission, premiss 13.

⁶¹ <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/State-guarantees.pdf>

⁶² For å sikre at långiveren i praksis bærer en del av risikoen, må det ved forutsetninger følges ved utstedelse av en statsgaranti: Når lånet eller den økonomiske forpliktelsen reduseres over tid, f.eks. fordi lånet nedbetales, skal garantibeløpet nedsettes tilsvarende, på en slik måte at garantien ikke på noe tidspunkt dekker mer enn 80 % av det utestående lånet eller den økonomiske forpliktelsen. Tap må bæres proporsjonalt og på samme måte av långiveren og garantisten. På samme måte skal nettobeløpene (dvs. inntektene fratrasket kostnader ved behandling av krav) som inndrives av gjelden fra sikkerheten låntakeren gir, redusere långiverens og garantistens tap proporsjonalt. Garantier der tapene først tilskrives garantisten og først deretter långiveren, vil bli ansett for å kunne innebære statsstøtte. Det kan for øvrig argumenteres for at en statsgaranti på over 80 % ikke innebærer statsstøtte fordi det er gitt på markedsvilkår. Det må i så fall kunne dokumenteres at det er særskilte omstendigheter omkring transaksjonen som helhet, som gjør at utbetalingen er gjort på markedsvilkår. For en generell ordning vil det være svært vanskelig å argumentere for at en garanti over 80 % er markedsmessig.

- Det må foreligge en realistisk risikovurdering. Vilkårene for ordningen må bygge på en realistisk vurdering av risikoen, slik at de premiene mottakerne betaler etter all sannsynlighet gjør ordningen selvfinansierende. Dette innebærer at risikoen ved hver ny garanti må vurderes konkret på grunnlag av alle aktuelle faktorer (låntakerens kredittverdighet, sikkerhetsstillelse, garantiens varighet osv.). Denne risikoanalysen skal danne grunnlag for risikoklassifisering i henhold til ESA retningslinjer for statsgarantier.
- Ordningen må være gjenstand for en årlig gjennomgang. For å få en korrekt og progressiv vurdering av om ordningen er selvfinansierende skal det årlig foretas en vurdering av ordningens faktiske tapsprosent i en rimelig tidshorisont, om premienivået er tilstrekkelig, og om premiene må justeres for å unngå en risiko for at ordningen ikke lenger er selvfinansierende. Denne justeringen kan berøre alle eksisterende og framtidige garantier, eller bare framtidige garantier.
- Ordningen må fastsette hvilke vilkår framtidige garantier vil bli innvilget på. Dersom det etableres en ordning i samsvar med retningslinjene for statsgarantier må det i ordningen fastsettes hvilke vilkår framtidige garantier vil bli gitt på, eksempelvis hvilke foretak som kan komme i betraktning på grunnlag av kredittverdighet, og eventuelt sektor og størrelse, samt ordningens maksimalbeløp og varighet.
- Statsgaranti kan ikke gis til foretak i økonomiske vanskeligheter⁶³. Statsgarantiordning må ha begrensninger for hvilke foretak som kan gis støtte.

For å bli ansett for å være i samsvar med markedsprisene må premiene dekke de normale risiki forbundet med garantien, ordningens administrasjonskostnader og en årlig forrentning av en tilstrekkelig kapital, selv om denne ikke eller bare delvis er innbetalt. Med hensyn til administrasjonskostnader bør disse minst omfatte utgifter til den spesifikke innledende risikovurderingen, samt risikoovervåkning og risikostyring knyttet til at garantien gis og administreres.

Når det gjelder forrentning av kapitalen følger det av ESAs retningslinjer at garantister normalt er underlagt regler om kapitalkrav, og at de i samsvar med disse reglene er pålagt å ha en bestemt egenkapital for ikke å gå konkurs når det skjer endringer i de årlige tapene knyttet til garantiene. Slike regler gjelder vanligvis ikke for statlige garantiordninger, og staten trenger derfor ikke bygge opp slike reserver. Med andre ord, hver gang tap på garantiene overstiger premieinntektene, blir underskuddet dekket over statsbudsjettet. En statsgaranti for en ordning er derfor gunstigere for ordningen enn en vanlig garanti. For å unngå en slik forskjell, og for å sikre staten en kompensasjon for den risikoen den tar, anser ESA at garantipremiene skal dekke forrentningen av en tilstrekkelig kapital.

⁶³ Se definisjon i ESAs retningslinjer for krise- og omstrukturingsstøtte.

Det følger videre av retningslinjene at ESA anser at denne kapitalen må tilsvare 8 % av de utestående garantiene. For garantier som gis til foretak med kredittvurdering som tilsvare AAA/AA- kan beløpet som skal forrentes reduseres til 2 % av de utestående garantiene. Når det gjelder garantier som gis til foretak med kredittvurdering som tilsvare A+/A- kan beløpet som skal forrentes reduseres til 4 % av de utestående garantiene.

Den normale forrentningen av denne kapitalen består av en risikopremie, eventuelt forhøyet med den risikofrie renten. ESA angir i sine retningslinjer at en normal risikopremie for egenkapital utgjør minst 400 basispoeng, og at en slik risikopremie bør regnes med i mottakerens garantipremie.

Dersom kapitalen, slik det er tilfelle ved de fleste statsgarantiordninger, ikke utbetales til ordningen og det derfor ikke er tale om noe kontantbidrag fra staten, trenger den risikofrie renten ikke tas i betraktning. Dersom staten imidlertid utbetaler den underliggende kapitalen, pådrar den seg lånekostnader, og ordningen nyter godt av denne kapitalen gjennom en eventuell investering av den. Den risikofrie renten må derfor betales til staten på det aktuelle beløpet. Videre bør dette beløpet tas fra ordningens finansinntekter og har ikke nødvendigvis betydning for garantipremiene. Det følger av retningslinjene at ESA anser at avkastningen av 10-årige statsobligasjoner kan benyttes som en passende indikator for den risikofrie renten, betraktet som en normal kapitalavkastning.

Det vil dermed være et handlingsrom for skogbransjen med statsgarantier som ikke utgjør statsstøtte, dersom de ovennevnte momentene og prinsippene hensyntas. Ved avvik vil en forhåndsgodkjenning under reglene for lovlig støtte som utgangspunkt være nødvendig (se under).

5.3 Parallellen til gunstige ordninger for norsk olje og gass (lete- og opphørsrefusjonsordningen)

Nærmere 1/3 av all statsstøtte gis gjennom skatte- og avgiftsordninger. Endringer og tilpasninger i skatte- og avgiftssystemet ofte kunne falle utenfor statsstøtteregelveket som følge av at ordningen er selektiv. Dette gjør skattesystemet til et attraktivt, og ofte egnet, instrument for en aktiv næringspolitikk. Staten har derfor et betydelig handlingsrom til å gjøre endringer og tilpasninger i skatte- og avgiftssystemet for industrien, dersom endringene gjøres generelt, slik at den ikke *«begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester»*, jf. EØS art. 61. Det norske petroleumsskatteregimet er, etter vårt skjønn, et godt eksempel.

For å avgjøre om en skatteordningen er selektiv eller ikke, har praksis utviklet en tretrinns-test.

Første trinn i testen er å identifisere den normale eller generelle skatteordningen (referansesystemet). For petroleumsskatteordningen kunne det i prinsippet vært det norske skattesystemet/den landbaserte skatteordningen eller petroleumsskatteordningen. EU-domstolens og Kommisjonens utgangspunkt er at unntak eller særregler under de alminnelige skattereglene normalt ikke utgjør et eget referansesystem. Men EU-domstolen og Kommisjonen har akseptert at regioner (geografisk atskilt skatteordning), særregler (transfer pricing) eller særskatter (CO₂), kan utgjøre egne referansesystemer. Etter ESAs vurdering var referanserammen for både vurderingen av leterefusjon og rentefordelen på fremførbare underskudd skattelovens generelle regler *med de unntak og særbestemmelser* som følger av petroleumsskatteloven.

Andre trinn i testen er å vurdere om det aktuelle tiltaket (leterefusjon og renteregelen) er en del av referansesystemet (ikke statsstøtte), eller et unntak fra dette (kan være statsstøtte). Tiltak som er en del av den normale eller generelle skatteordningen er ikke selektive. Petroleumsstatteordningen har ligget fast siden petroleumsstatteoven av 1975, og lovens særregler knyttet til skattarter, skattesatser, skattesubjekt, normpriser, særlige avskrivningsregler mv. utgjør klart en del av ordningen. Bellona anførte imidlertid i en klage til ESA i 2017 at endringene i 2002 og 2005 knyttet til leterefusjon og fremføringsrett for fradrag med renter ikke kunne anses som en del av ordningen.⁶⁴ ESA aksepterte at leterefusjon og retten til fremføring av underskudd med renter var forankret i petroleumsstatteoven, og vedtatt som en del av petroleumsstatteordningen ettersom ordningen ikke diskriminerte mellom selskaper i skatteposisjon og selskaper som ikke var i skatteposisjon, hvor begge hadde leteutgifter.⁶⁵

Tredje trinn i testen, om tiltaket er et unntak fra referansesystemet, er å vurdere om unntaket er logisk begrunnet i prinsippene som definerer skatteordningen. Hvis svaret er ja, vil det ikke foreligge statsstøtte. Prinsipper knyttet til skatteplikt, skattesats, fradragsrett, symmetri og nøytralitet vil typisk være styrende for en skatteordning. Tiltak som derimot er uten direkte forbindelse til de styrende prinsippene for ordningen, f.eks. politisk motiverte tiltak, er normalt ikke logisk begrunnet i ordningen. Etter ESAs vurdering var det likevel grunn til å konkludere med at begge særreglene er en del av ordningen og logisk begrunnet i ordningen. Den nøytrale skattemessige behandlingen mellom leteselskap i og utenfor skatteposisjon, knytter seg til særegenhetene som kjennetegner petroleumsstatteordningen og de markedssærtrekk denne er bygget på (statlig ressurs, høy inntjening, høyt kapitalbehov, høy risiko, langsiktig investeringshorisont mv.). For det andre henger leterefusjon også sammen med det alminnelige skattesymmetriprinsippet⁶⁶, ved at staten påtar seg en kostnadsrestitusjonsplikt som tilsvarende skatteplikten (78 %). En grunnleggende forutsetning for at skattesystemet ikke skal påvirke investeringene, er at overskudd og underskudd behandles likt skattemessig.

Saken viser med tydelighet hvorfor skatte- og avgiftssystemet er den mest brukte kanalen for støtte, og den viser hvilket handlingsrom staten har til å gjøre generelle endringer og reguleringer i skattesystemet – under visse forutsetninger også kun for utvalgte sektorer.

Skogeierforbundet bør vurdere å diskutere petroleumsstatteordningen med departementet, og se på hvordan den landbaserte ordningen for andre industrisektorer kan utjevne tilsvarende mulige skjevheter ved at selskaper i skatteposisjon kommer bedre ut av det enn selskaper som (ennå) ikke er i skatteposisjon.

5.4 Handlingsrommet til å gi gunstige eie- eller leiebetingelser for grunn

Staten kan både avhende, leie og feste ut grunn- og andre aktiva.

Statsstøtterettslig er spørsmålet om salgsvederlaget, leien eller festeavgiften er subsidiert og dermed innebærer at erverver/leietaker/fester mottar en økonomisk fordel. En avståelse fra inntekter er å anse som statsstøtte dersom en kontrakt ikke er inngått på markedsvilkår for den delen som går

⁶⁴ Mindretallet i petroleumsstatteovutvalget i NOU:2000:18 mente at reglene var begrunnet i kommersielle hensyn – ikke skattenøytralitet.

⁶⁵ Se vedtak 18/19/COL av 20. mars 2019.

⁶⁶ Se blant annet ot.prp.nr. 86 2000-2001.

utover markedspris.⁶⁷ Differansen mellom markedsbasert vederlag/leie/festeavgift og fastsatt vederlag/leie/festeavgift utgjør støtten. Utgangspunktet er dermed at staten må ha en normal markedsmessig avkastning på grunnen (eller øvrig aktiva).

Et sentralt spørsmål er da hva grunnverdien skal settes til (benchmarking). Utgangspunktet for verdsettingen må tas i hva grunnen mest sannsynlig ville blitt brukt til dersom den ikke hadde blitt solgt/leid/festet. Spørsmålet er ikke opplagt, men praksis og ESAs retningslinjer knyttet til statsstøtte ved salg av offentlig eiendom gir noe veiledning. Retningslinjene oppstiller to alternative prosedyrer for salg av eiendom: Salg etter budrunde og salg etter takst. Dersom en av prosedyrene er fulgt, er utgangspunktet at det ikke foreligger støtte.

Fra et rent statsstøtterettslig perspektiv vil det derfor ofte være å anbefale at det innhentes en uavhengig takst for å vurdere hva som utgjør markedsmessig vederlag/leie/festeavgift. Takstvurderingen bør gjøres av personer som er uavhengig av staten/organet, og som har kjennskap til typen grunn.

Spørsmål om salg/leie/festeavtaler og hvorvidt sentrale eller lokale regulativ er markedsmessige, reiser vanskelige takseringsspørsmål og det vil kunne være begrenset med sammenligningsdata. Dersom interessen er lav, og sammenligningsdata er få, vil dette kunne tvinge frem et større handlingsrom enn ellers.

5.5 Staten som eier – handlingsrommet under EØS artikkel 61 (1)

EØS-avtalen er nøytral til eierskap, og staten har i utgangspunktet minst samme handlingsrom som andre private aktører til å opptre i markedet som eier og investor.⁶⁸ Et utslag av samme prinsipp er imidlertid at det offentlige ikke har noen videre adgang til å gi særlige økonomiske fordeler til bedrifter som det selv helt eller delvis eier.

MEIP er utgangspunktet for hva staten som eier kan tillate seg å gjøre. Salg, kapitaltilførsler, restruktureringer mv. må være gjort på vilkår som en sammenlignbar privat investor ville ha gjort for at støtte skal være utelukket.⁶⁹ Dersom staten tar andre hensyn enn kommersielle hensyn, vil det kunne foreligge en subsidiering som må godkjennes under statsstøttereglene. Det samme gjelder naturligvis fylkeskommunale, kommunale og

⁶⁷ Jf. EU-domstolens avgjørelse i forente saker C-67/85, C-68/85 og C-70/85 (Van der Kooy) hva gjaldt subsidierte kraftkontrakter, premiss 28 til 30.

⁶⁸ Det foreligger også flere forslag for økt statlig deltakelse i næringslivet, og i det grønne skiftet. Se eksempelvis forslag fra Sosialistisk Venstreparti om statlig bank for grønne investeringer (Dagens Næringsliv, 1. desember 2020).

⁶⁹ En praktisk problemstilling er privatiseringer, hvor tidligere offentlig eide selskaper får «dåpsgaver», se eksempelvis ESAs vedtak og tilbakebetalingskrav i sakene vedrørende Arcus i 1998 (30 millioner kroner tilbakebetalt pluss endring i åpningsbalansen på 264 millioner kroner), Entra Eiendom i 2005 (80 millioner kroner) og Mesta i 2009 (127 millioner kroner).

interkommunale selskaper. Særvilkår for offentlig heleide eller deleide selskaper i konkurranseutsatte markeder, f.eks. ved konkursbeskyttende regulering, vil også utgjøre statsstøtte.⁷⁰

6 HVILKET HANDLINGSROM HAR STATEN TIL Å GI LOVLIG STATSSTØTTE TIL SKOGINDUSTRIEN?

6.1 Overordnet

6.2 Handlingsrommet under det alminnelige gruppeunntaket (General Block Exemption Regulation – «GBER»)

Gruppeunntaket inneholder en liste over visse tiltak som er forhåndsgodkjent av ESA, og som derfor anses som forenlig støtte.⁷¹ Støtte som oppfyller vilkårene i gruppeunntaket kan dermed tildeles uten notifikasjon på forhånd.

For skogindustrien er det kanskje spesielt bestemmelsene om støtte til FoU, se avsnitt 4, støtte til miljøvernformål, se avsnitt 7, som er av relevans, herunder særskilt artikkel 25 om støtte til forskning og utviklingsprosjekter og støtte til miljøinvestering etter artikkel 36 flg.

Begge bestemmelsene har et tak for maksimal støtte, med andre ord en maksimalgrense for støtteandel av de støtteberettigede kostnadene. Artikkel 25 uttaler at støtteintensiteten i utgangspunktet ikke må overstige 50 % av de støtteberettigede kostnader, selv om dette kan forhøyes til 65 % eller 70 % for henholdsvis små eller mellomstore bedrifter.

De støtteberettigede kostnader i artikkel 25 er støttemottakerens ekstra kostnader sammenlignet med et anlegg eller investering som ikke er basert på en den miljøvennlige metoden (f.eks. et konvensjonelt kraftverk eller energisystem i motsetning til et miljøvennlig). Etter FoU-bestemmelsen i artikkel 25 kan støtte likeledes utbetales til (i) grunnforskning, (ii) industriell forskning, eller (iii) eksperimentell utvikling, slik definert i artikkel 2. Støtteandelen er begrenset avhengig av hvilken type forskning støtten gjelder, men kan uansett ikke utgjøre 100 %.

For miljøtiltak angir gruppefritaket 14 kategorier tiltak som kan støttes (investeringer som går lengre enn EUs miljøstandards, herunder energieffektivisering, investeringer i fornybare energikilder, driftsstøtte til fornybar energi mv. Tillatt støtteintensitet varierer med hvilken kategori støtten gjelder, men kan uansett ikke utgjøre 100 %.

⁷⁰ Se eksempelvis den tidligere regelen for statsforetak, som gikk ut på at de ikke kunne gå konkurs og at alle krav ved oppløsning ville bli dekket av staten (Statkraft, Statskog, Statnett, SIVA, Medinnova og Enova). Se også rapporten «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører» av 23. januar 2018 fra en offentlig nedsatt arbeidsgruppe til Næringsdepartementet. Bakgrunnen for rapporten var at ESA anser at skattefritak og konkursimmunitet for offentlig økonomisk aktivitet utgjorde statsstøtte. Rapporten foreslår separate regnskaper og skatteplikt, samt at flertallet foreslår at All økonomisk aktivitet i det offentliges regi skal drives på markedsvilkår og at Konkurransetilsynet håndhever denne plikten.

⁷¹ Forordning Nr. 800/2008. Gruppefritaket er implementert i norsk rett gjennom forskrift 1213 om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte.

Ettersom det ikke åpnes for dekning av en større støtteandel enn den beskrevne vil gruppefritaket likevel fort bli vurdert som for snevert for å stimulere norsk industri generelt og/eller skog- og trenæringen spesielt.⁷²

I tillegg til adgangen for lovlig støtte etter gruppefritaket, har ESA parallelle retningslinjer som åpner for at ESA, etter notifikasjon, kan åpne for lovlig støtte i enkelttilfeller. Retningslinjene er «parallelle» med gruppefritaket i den forstand at det finnes retningslinjer for støtte til miljøformål⁷³ og retningslinjer for støtte til FoU. Retningslinjenes rammer er derimot *videre* enn rammene i gruppefritaket, noe som praktisk kan forklares ved at et støttetiltak her forutsetter ESAs forutgående individuelle godkjenning (etter undersøkelse). Faren for misbruk eller uforutsette konsekvenser er dermed begrenset gjennom notifikasjonsordningen. Retningslinjene for F&U&I og miljø vurderes nærmere nedenfor.

6.3 Miljøstøtte

6.3.1 Overordnet

EØS art. 61 (3) bokstav c åpner for lovlig støtte til blant annet tiltak som fremmer miljøhensyn. Vurderingen av handlingsrommet for lovlig miljøstøtte bør ta utgangspunkt i ESAs vedtatte miljøretningslinjer.⁷⁴ Gjennom årene har ulike miljøretningslinjer kommet til anvendelse (2001, 2008 og 2014). Den sentrale observasjonen for handlingsrommet er at utviklingen har gått i retning av et strengere regime og økt prøvingsintensitet, ettersom tidligere høringer viste at støttetiltakene ikke alltid var kostnadseffektive og nødvendige.⁷⁵

Retningslinjene oppstiller (i) *generelle* vilkår for miljøstøtte, og (ii) *spesielle* vilkår for driftsstøtte til produksjon av fornybar energi. De 7 generelle vilkårene fremgår under punkt 3.2 over. De spesielle vilkårene fremgår for hver av de ni angitte støttetypene (fornybar energi, energieffektivisering, avfallshåndtering, CCS, reduksjoner eller unntak fra miljøskatter mv., energiinfrastruktur, markeds mekanismer (generation adequacy), kvoteordninger/handelsordninger og relokalisering av selskaper.

Noen generelle prinsipper kan utledes fra EEAG. EEAG setter et støttetak i vedlegg 1 (fra 5 % til 100 % av investeringen avhengig av type støtte). Retningslinjene skiller tydelig mellom driftsstøtte og investeringsstøtte.⁷⁶ For driftsstøtte er utgangspunktet at dette skal tildeles etter en «competitive

⁷² Det var 45 GBER-saker i 2019 fra Norge (over 50 i 2020) hos ESA i 2019.

⁷³ Så vel miljøretningslinjene som FoU-retningslinjene fremgår av del 3, og de kan lastes ned på ESAs hjemmeside her: http://www.eftasurv.int/fieldsOfWork/fieldStateAid/state_aid_guidelines/.

⁷⁴ EEAG (https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/Consolidated-version_EEAG.pdf). Det kan for orden skyld nevnes at støtte som faller innunder den såkalte Gruppefritaksforordningen (615/2014) er lovlig uten forutgående notifikasjon, men denne fritaksforordningen kommer ikke til anvendelse i nærværende sak.

⁷⁵ Eksempelvis åpnet de spesielle vilkår for driftsstøtte i retningslinjene fra 2001 blant annet for at særlig gunstige avskrivningsregler kunne være et lovlig støttetiltak, og at nasjonale søknadsordninger ikke var en forutsetning (det vil si at prøvingsintensiteten ikke var særlig streng).

⁷⁶ Se nærmere om dette i Werner & Verouden, EU state aid control: law and economics (2017), s. 698-701.

bidding process»⁷⁷, se retningslinjene avsnitt 121. Videre er utgangspunktet at incentiv/nødvendighet av driftsstøtte skal kontrolleres for *hvert enkelt* prosjekt etter en nasjonal søknadsordning hvor en «competitive bidding process» ikke er fulgt.⁷⁸

Retningslinjene vil både kunne tjene som direkte inspirasjon til innretningen av støttetiltaket (tilpasning) eller indirekte ved at det legges vekt på i lovlighetsvurderingen.⁷⁹

Alle de relevante retningslinjene fra ESA og EU-kommisjonen har forlenget varighet til 31. desember 2021.

6.3.2 Formålstesten under miljø

EUs Green Deal og strategi mot bærekraftig vekst for å støtte skiftet mot ressurseffektivt, konkurransedyktige nullutslippsøkonomi, viser at miljøtiltak er i kjernen av hva som vil kunne være et relevant formål under EU/EØS-statsstøttereglene.⁸⁰ For å utvide handlingsrommet er det sentrale for skogindustrien å aktivere industriell forskning og utredningsarbeid omkring viktigheten av skogbruket og skog- og trenæringen i det grønne skiftet, ettersom EU/EØS-reglene i utgangspunktet er basert på en vitenskapelig tilnærming til hva som er bærekraftig og hva som er relevant grønn støtte.⁸¹

Dersom kunnskap mangler om kausaliteten mellom konkrete investeringer og industrielle satsninger og miljøeffekten, vil og studier kunne være støtteberettigede (se punkt 5.4 over og 6.5 nedenfor). Dette gjelder også på et forberedende stadium og selv om investeringen til slutt ikke blir foretatt.⁸²

Det er, slik vi forstår det, et større potensial for utslippskutt så vel som verdiskaping ved at skogen utnyttes som ressurs i en rekke industrier, kombinert med økt forskning på trevirke for maksimal og optimal utnyttelse.⁸³

6.3.3 Egnethets- og nødvendighetstesten

Sentralt i vurderingen er i hvilken grad statsstøtte er nødvendig for å korrigere markedssvikt.⁸⁴

⁷⁷ Se blant annet retningslinjene, avsnitt 121.

⁷⁸ Se retningslinjene, avsnitt 45 til 47.

⁷⁹ Se avsnitt 48-50 i Hydrogensaken, hvor ESA viste til EEAG som retningsgivende for sin avgjørelse, selv om ikke EEAG ble brukt direkte i saken:

<https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/decision-145-17-COL.pdf>

⁸⁰ Se EEAG side 15, se eksempelvis også avsnitt 51 i Hydrogensaken (Decision No: 145/17/COL) <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/decision-145-17-COL.pdf>

⁸¹ Se Agri rapport av 28. oktober 2020 om viktigheten av biomasse i industriprosesser, karbonlagring og klimagassutslipp mv.

⁸² EEAG side 15.

⁸³ Se blant annet Skogmeldingen side 23, 65 og 70

⁸⁴ Begrepet markedssvikt betyr at markedskreftene ikke gir den best mulige bruken av ressurser i et marked.

Markedssvikt kan foreligge på flere nivåer. Overordnet er det grunn til å spørre om den norske økonomien har en generell markedssvikt ved at skatte- og incentivordninger i større grad er rettet mot offshorenæringene, og fortrinnsvis utvinning av olje- og gass, snarere enn landbasert industri. Vi er ikke kjent med at ESA har vurdert dette spørsmålet, eller at det foreligger eksterne analyser som vurderer spørsmålet. Vi vil på generelt grunnlag anbefale at dette utredes – slik at kausaliteten mellom manglende investeringer i landbasert industri og høye investeringer i norsk petroleumssektor, samferdsel, eiendom og eventuelt også anlegg og kraftforsyning blir klarlagt om mulig.

Fra et miljøstøtteperspektiv er det særlig grunn til å undersøke hvorvidt mangelen på en effektiv klimapolitikk hvor klimagassutslipp og klimaavtrykk mer generelt representerer en reell og proporsjonal kostnad, gjør at det foreligger en markedssvikt til ulempe for klimavennlige industrier.⁸⁵ Dette er et utgangspunkt Kommisjonen og å ESA har lagt til grunn tidligere, og noe de etter vår vurdering vil være interessert i å undersøke og utvide støttehandlingsrommet for. Kommisjonen og ESA har gjentatte ganger påpekt viktigheten av incentiver, subsidier og statlig tilrettelegging for å fremskynde omstillingen og overgangen til et klimanøytralt samfunn. Vi viser blant annet til ESAs vedtak om ikke å protestere mot direkte støtte på 100 millioner kroner til Södra Cell Tofte AS, hvor det heter:⁸⁶

«The Authority notes that there is a commonly acknowledged market failure consisting of undertakings acting in their own interest without incentives to take into account the costs of negative externalities (pollution) arising from their production. An essential step on the way to achieve the aim of reducing CO2 emission is to encourage the replacement of conventional energy with renewable energy and production of renewable energy.»

For skogbransjen spesielt vil vi anbefale å kartlegge årsakene til den lave investeringsgraden i Norge sammenlignet med Sverige og (antar vi) Finland, Tyskland, Frankrike og Østerrike, som alle har betydelige skogområder.

Koronapandemien kan forsterke en eventuell markedssvikt, ettersom likviditeten til næringslivet generelt er mer presset – og dermed vil forsterke underliggende markedssvikter. EU-kommisjonen har i den forbindelse oppfordret medlemslandene til å sette det grønne skiftet i fokus, og sette tilleggsvilkår om miljø eller bruke handlingsrommet for å oppfylle målet om klimanøytralitet i 2050, selv om man befinner seg i koronakrise.⁸⁷

Når det gjelder egnethetsdelen av vurderingen, er det sentrale spørsmålet om samme miljøformål kan oppnås med andre og presumptivt mindre potensielt konkurransevridende virkemidler enn støtte.⁸⁸ Dette vil kunne være mer generelle ordninger som klimavoteordninger eller utslippsreguleringer som gjelder generelt.⁸⁹

⁸⁵ EEAG side 16-17 [Consolidated-version EEAG.pdf \(eftasurv.int\)](#)

⁸⁶ Se ESAs sak 137/12/COL, premiss 56.

⁸⁷ TF side 3 og 21.

⁸⁸ EEAG side 18-19.

⁸⁹ Se også utredning fra ekspertgruppe om differansekontrakter for utslippsreduksjoner, pressemelding fra Klima- og miljødepartementet 11. desember 2020. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertgruppe-har-vurdert-differansekontrakter-for-utslippsreduksjoner/id2790723/>

Det neste spørsmålet er hvordan støtten best kan innrettes. Erfaringen viser at statsgarantier ofte vurderes som et egnet virkemiddel til å stimulere til økt aktivitet i industrien, jf. punkt 4 over.⁹⁰ Samtidig har blant annet Østerrike vist at direkte investeringsstøtte er et virkemiddel industrien vil benytte og trekke på, selv om det forplikter til (høyere) egeninvesteringer.⁹¹

6.3.4 Incentivvirkningene

Statsstøtte vil kun godkjennes som lovlig dersom støtten får mottaker til å endre atferd og derved fremme et av EØS-avtalens målsetning.⁹² Incentivvirkningen vil typisk kunne vises gjennom en vurdering av den kontrafaktiske situasjonen, dvs. situasjonen for støttemottaker(ne) dersom støtten ikke ble gitt.⁹³ I tilfellet for investeringer i norsk industri og skog- og trenæringen spesielt, vil historisk investeringsnivå og endringer i dette i perioder med statlig inngripen eller andre stimulerende tiltak kunne underbygge at støtte, f.eks. i form av garantier, har incentivvirkning. Lønnsomhetsanalyser som sammenligner nåverdi og avkastning for konkrete prosjekter med og uten statlig støtte, vil også være et godt indikativ på incentivvirkning.⁹⁴ Dersom støttetiltaket er kompensasjon for eller med vilkår om atferdsendring som har miljøfremmende effekter, vil incentivvirkningen kunne etableres uten nærmere undersøkelser.⁹⁵

Dersom det ikke er mulig å gjøre kontrafaktiske analyser, eller på annen måte klart slå fast incentivvirkning, gir ESAs godkjenning av Enovas ordning for utvikling av ny energi- og klimateknologi 2017–2022 noen retningslinjer for alternative måter å vise incentivvirkning:

«Where no counterfactual scenario is known, the incentive effect can be assumed when there is a funding gap and be documented by internal company documents. (82) Additionally, Enova will assess the following elements to verify that the aid has incentive effect:

a. whether any relevant EU or national standards will be introduced in the foreseeable future; b. whether the investment in the relevant projects represents normal market behaviour; c. the level of risk connected to the project and whether the investment would generate an appropriate profit; d. the project's level of increased environmental protection; and e. the extent of the production advantages obtained by the recipient.»

Vi antar det vil være mulig å vise at lønnsomheten i flere mulige miljøprosjekter i skog- og trenæringen ikke vil være lønnsomme uten garantier, investeringer eller annen tilrettelegging fra staten – og at kravet om incentivvirkning ikke hindrer betydelig økning i statens støtte til norsk skog og treindustri. Incentivvirkningen vil også kunne forsterkes av sekundære/indirekte virkninger, f.eks. ved at økt aktivitet i skognæringen øker

⁹⁰ Se også Oslo Economics' utredning.

⁹¹ Se det Østerrikes digitaliserings- og økonomidepartements retningslinjer, Förderungsrichtlinie "COVID-19-Investitionsprämie für Unternehmen".

⁹² Se EEAG, avsnitt 44.

⁹³ Se EEAG, avsnitt 55 til 58.

⁹⁴ Se eksempelvis ESAs vedtak i sak 112/17/COL vedrørende godkjenning av støtte til Ranheim Energi AS.

⁹⁵ Se ESAs vedtak i sak 27/18/COL – avgiftsfritak for NOx avgift 2018-2025 for virksomheter som inngår miljøavtale med staten.

aktiviteten i prosessindustrien.⁹⁶ Incentivvirkningen kan også være forsterket av koronapandemien og den generelle likviditetskrisen i (deler av) norsk og europeisk næringsliv. Nærmere undersøkelser av incentivvurderingene i de utenlandske sakene, og hos østerrikske, franske og tyske myndigheter i støttevedtakene rettet mot industrien vil også være nyttig.

6.3.5 Proporsjonalitet – støttens positive virkninger må oppveie de eventuelle konkurransevidende virkningene

Støtten vil være proporsjonal, dersom virkningen av støtten ikke kan oppnås med mindre støtte.⁹⁷ I tillegg kreves en balansering av støttens positive og negative virkninger.⁹⁸

De positive virkningene av miljøstøtte er rimelig klare – nemlig å fremme og oppfylle de miljørettslige forpliktelser og målsetningene til både EU og Norge. Desto sterkere miljøfaglig dokumentasjon selskapet eller bransjen kan fremskaffe for å vise kausaliteten mellom støtten og miljøvirkningen, desto større handlingsrom vil staten ha. Det er derfor grunn til å prioritere arbeidet med å fremskaffe dokumentasjon.

Støttegiver må også kartlegge om støtten er begrenset til minimumsnivået for å oppnå disse nevnte miljøformålene fordi det vil medføre at støtteordningene er proporsjonal.⁹⁹

Støtteberettigede kostnader er de ekstra investeringskostnadene i materielle eller immaterielle eiendeler som er direkte tilknyttet til oppnåelse av miljøformålene.¹⁰⁰ Dersom det «grønne elementet» er lett identifiserbart tilleggskomponent på et eksisterende fasilitet, vil det grønne elementet være støtteberettigede kostnader. Dersom det er krevende å identifisere det grønne elementet, vil en kontrafaktisk analyse av investeringen med og uten miljøvirkningen kunne vise de ekstra- og investeringskostnadene der støtte ikke blir gitt.¹⁰¹ Statsstøtteordninger er typisk i overens med minimumsnivået for nødvendig støtte når støtten er i overens med netto ekstra- og investeringskostnader som er nødvendig til å oppfylle miljøformålene sammenlignet med den kontrafaktiske situasjonen dersom statsstøtte ikke blir gitt.¹⁰²

De negative virkningene vil som utgangspunkt kunne avhenge av hvordan støtteordningen innrettes (direkte støtte er mer konkurransevidende enn indirekte støtte), hvem som støttes (støtte til flere/alle er mindre konkurransevidende enn støtte til noen få), når støtten gis (lettere å få godkjent

⁹⁶ Se Oslo Economics, s. 7-8 som viser til at det trengs investeringer i blant annet biobaserte produkter for at det grønne skiftet skal være i tråd med de grønne forpliktelsene og målsetningene

⁹⁷ Se ESAs vedtak i sak 91/12/COL.

⁹⁸ Se blant annet ESAs vedtak i 137/12/COL (Södra Cell Tofte AS).

⁹⁹ EEAG side 23.

¹⁰⁰ EEAG side 23-24.

¹⁰¹ EEAG side 23-24.

¹⁰² EEAG side 23.

sesongstøtte- eller midlertidig støtte enn langvarig støtte), hvor intensivt tiltaket støtter (lettere å få godkjent 50 % investeringsstøtte enn 60 %) og størrelsen på den aktuelle mottakeren (lettere å få godkjent SMB støtte enn støtte til større konsern), jf. over.¹⁰³

Jo sterkere miljømessige virkninger støtteordningen påviselig har, desto mer negative virkninger vil som utgangspunkt tolereres på konkurrenter, herunder markedsandelene og fortjenesten i det aktuelle markedet.¹⁰⁴ ESA vil særlig vurdere den eventuelle konkurransevidningen mot aktører som opererer på samme miljømessige måte, men uten de tilsvarende støtteordningene, med andre ord vil det normalt være en fordel å gjøre støtteordningene mest mulig nøytrale slik at like miljøvennlige løsninger, teknologi, produkter, tjenester, systemer og selskaper behandles mest mulig likt.

I den konkrete vurderingen vil ESA også være opptatt av hvor tilgjengelig støtten har vært (anbudslignende utvelgelse er lettere enn direktetildeling), hvor sannsynlig det er at konkurrerende foretak kan forlate markedet, incentivene til å konkurrere i skogbransjen lengre frem i tid og graden av differensiering og konkurranse (jo mer intensiv konkurranse og jo høyere grad av differensiering, desto mindre sannsynlig er en konkurransevidende virkning). ESA vil særlig kunne være bekymret dersom investeringen legger til rette for høy(ere) markedskonsentrasjon og dominans (typisk markedsandeler over 40-50 %). Vi har ingen indikasjoner på en «ineffektiv» markedsstruktur eller ikke-fungerende konkurranse, men dette bør eventuelt undersøkes nærmere.

Balansetesten i miljøstøttesaker vil samtidig ofte kunne ha en dobbel bunn ved at den konkurransevidende virkningen er rettet mot mindre miljøvennlige produkter, tjenester, løsninger, aktører eller sektorer. I så måte vil konkurransevidningen være både ønsket og fullt forenlig med de grunnleggende målsetningene som EØS-avtalen og EU-samarbeidet bygger på.¹⁰⁵

Vi anbefaler at handlingsrommet under miljøstøttereglene utforskes videre basert på de konkrete strategier, målsetninger og prosjekter skogindustrien har identifisert.

6.4 Forskning og utviklingsstøtte

EØS-avtalen – og TFEU – gir et betydelig handlingsrom for staten til å finansiere eller på annen måte støtte forskning, utvikling og innovasjon (F&U&I).

¹⁰³ Se vedlegg nr.1 på side 57 i EEAG

¹⁰⁴ EEAG side 27.

¹⁰⁵ EEAG side 27.

Dersom aktiviteten gjelder utdanning, grunnforskning eller åpen spredning av kunnskap, vil det som utgangspunkt ikke foreligge en økonomisk aktivitet under EØS-avtalens statsstøtteregler, og dermed ingen begrensning på adgangen til å gi støtte.¹⁰⁶ Dersom statens engasjement – det være seg gjennom eierskap, investering eller på annet vis – er på markedsmessige vilkår, vil det heller ikke foreligge statsstøtte, f. eks. fordi støtten blir betalt etter en benchmarking av hva tilsvarende oppdrag ville kostet, kontrakten blir inngått på armlengdes vilkår eller etter konkurranseutsetting.¹⁰⁷ Konkurranseutsetting av eventuell forskningsbistand ytet til staten og betalt av staten, vil normalt ikke være støtte. Men anskaffelsesreglene legger klare begrensninger på adgangen til å tilpasse en konkurranse til bestemte aktører.

Det enkleste alternativet for å gi forskningsstøtte vil imidlertid ofte være å gjøre en notifikasjon til under EØS art. 61(3) og F&U&I-retningslinjene, hvor støtteintensiteten tilpasses retningslinjene.¹⁰⁸

F&U&I-retningslinjene gir nærmere beskrivelse av på hvilke vilkår ESA (og Kommisjonen) vil godkjenne forskningsstøtte som lovlig støtte. Retningslinjene er ikke rettslig bindende, men hensynet til forutberegnelighet, likebehandling og berettigede forventninger tilsier at ESA ikke vil fravike fra retningslinjene til ugunst for støttemottaker.¹⁰⁹ Derimot må det antas at det er mulig å gi støtte utenfor retningslinjene, dersom støtten for øvrig er kompatibel med reglene for lovlig støtte i EØS art. 61 (3).¹¹⁰

F&U&I-retningslinjene er omfattende, og angir ganske presist hvordan ESA skal utøve sitt skjønn. De ulike reglene i retningslinjene er utformet ulikt, for å tilrettelegge for at ESAs konkrete skjønnsmessige vurdering skal bli så forutberegnelig og samtidig konkret rimelig som mulig. Dette innebærer at de ulike reglene i retningslinjene gir ulikt rom for fleksibilitet etter hvilken grad av konkret rimelighet som bør gjenfinnes i ESAs/Kommisjonens vurdering. Desto større behov for en konkret vurdering, desto mer åpne er ESAs retningslinjer. Blant annet er skjønnnet for å vurdere om støtte virker konkurransebegrensende større enn skjønnnet for å vurdere om maksimumsgrensen støtteintensitet er overskredet. Videre er maksimalverdiene for støtteintensitet og støtte til foretak som driver økonomisk aktivitet økt sammenliknet med tidligere gjeldende retningslinjer.

Støtten skal etter retningslinjene ikke overstige 60 % av kostnadene eller investeringen (unntak gjelder grunnforskning (100 %) og nærmere definerte forskningssamarbeid (70 %)). I tillegg angir retningslinjene hvilke typer kostnader som typisk vil kunne dekkes under statsstøttereglene

¹⁰⁶ Communication from the Commission — Framework for State aid for research and development and innovation, OJ C 198, 27.6.2014, p. 1–29, tilgjengelig her: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014XC0627\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014XC0627(01)). Dersom støttemottaker driver både økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, vil den ene delen av virksomheten kunne støttes fullt ut, mens den andre delen av virksomheten antakelig kan støttes noe under reglene for lovlig støtte. Et regnskapsmessig skille for å hindre krysssubsidiering og overkompensasjon i strid med statsstøttereglene blir da viktig.

¹⁰⁷ Se F&U&I-retningslinjene, premiss 25. For en grundig vurdering av modeller for å unngå statsstøtte ved forskningssamarbeid og kontraktsforskning, se Bech Bruun: Vejledning om statsstøttereglerne for danske forskningsinstitusjoner, 2019.

¹⁰⁸ Retningslinjene fra 2014, slik oppdatert i 2020 er tilgjengelig her: <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/Consolidated%20version-GUIDELINES-for-SA-for-R-D-I.pdf>

¹⁰⁹ Se Arnesen, Fredriksen, Graver, Mestad og Vedder «Agreement on the European Economic Area, A Commentary, 2018» med videre henvisninger.

¹¹⁰ Se i denne retning uttalelse fra generaladvokat Wahl av 18 februar 2016 i sak C-526/14Kotnik and Others/Jf. Oana Andreea Stefan, «Hybridty Before the Court: A Hard Look at Soft Law in the EU Competition and State Aid Case Law», European Law Review, Vol. 37, No. 1, pp. 49-69, 2012.

(personalkostnader, studier, infrastruktur, innovasjonsutgifter/patentkostnader mv.). Det skal rapporteres årlig til ESA på støtte gitt under retningslinjene.

I lovlighetsvurderingen viser retningslinjene til at det må – her som for miljøstøtte - legges vekt på støttens egnethet, incentiveffekt/nødvendighet og proporsjonalitet, og det må foretas en balanseringstest av støttens positive og negative virkninger.

Industriell og annen forskning vil som utgangspunkt normalt forfølge et klart definert og legitimt formål (F&U&I). F&U er i Europas 2020 strategi pekt ut som et av fem satsningsområder, og hvor målet er å investere minst 3 % av GDP i F&U. Men det bør alltid gjøres en god kvalitetssikring som underbygger ressursbehovet og kvalitetssikre forskningsutbyttet og de samfunnsøkonomiske virkningene av prosjektet.

Nødvendigheten av støtten – og hvorfor andre tiltak ikke er like egnede – må begrunnes godt i en eventuell notifikasjon. Kommisjonen viser i deres retningslinjer flere eksempler på markedssvikt som kan gjøre støtte nødvendig. Det vises til «kunnskapsspredning/spill-over» som ikke fungerer, «waiting game» ved at parallelle prosjekter ikke gjennomføres, og virkninger knyttet til «gratispassasjer» (enklere å vente enn å utvikle), IPR-beskyttelse og kunnskapsspredningsutfordringer. Kommisjonen viser videre til imperfekt og asymmetrisk informasjon (manglende kunnskapsdeling og tilgjengelighet) som en relevant markedssvikt. Kommisjonen har i tidligere saker også vist til markedssvikt i form av at det private markedet ikke i samme grad vil ta samfunnsmessige hensyn som miljøhensyn i utviklingen av prosjektene.¹¹¹ Dette bør utforskes nærmere, dersom man ønsker å legge til rette for forskningsstøtte.

Incentivvirkningen bør som utgangspunkt vises gjennom kontrafaktiske analyser.¹¹² Kommisjonens praksis knyttet til tidligere F&U støttesaker gir god veiledning i hvordan den kontrafaktiske analysen (hva vil skje i fravær av statens eventuelle støtte) bør gjennomføres (irreversible investeringer, sannsynligheten for manglende gjenvinning av kostnadene, finansiell risiko, nedprioritering av andre prosjekter mv.).¹¹³ Dette bør utforskes nærmere, dersom man ønsker å legge til rette for forskningsstøtte.

I vurderingen av proporsjonalitet må de positive virkningene diskutert over balanseres mot de negative virkningene. ESA vil, slik Kommisjonen gjør, ta utgangspunkt i hvordan tiltaket virker og i hvilke marked tiltaket påvirker konkurransen. I den konkrete vurderingen av negative virkninger vil ESA normalt være opptatt av støtteintensiteten (et høyt støttenivå gjør virkninger mer sannsynlig), nærheten til markedet (det er lettere å støtte forskningsinstitusjonen enn kunden), hvor tilgjengelig støtten har vært (anbudslignende utvelgelse er lettere enn direktetildeling), hvor sannsynlig det er at konkurrerende foretak kan forlate markedet, incentivene til å konkurrere i kontraktsforskningsmarkedene lengre frem i tid og graden av differensiering og konkurranse (jo mer intensiv konkurranse og jo høyere grad av differensiering, desto mindre sannsynlig er en konkurransevridende virkning) mv. ESA vil særlig kunne være bekymret dersom investeringen legger til rette for markedskonsentrasjon og

¹¹¹ Se Södra Cell-saken over.

¹¹² Kommisjonens forslag til retningslinjer, kapittel 5.4. Tilsvarende i gjeldene retningslinjer fra ESA kapittel 1.3.4 og Kommisjonens retningslinjer kapittel 1.3.4.

¹¹³ Se sak N 193/2010 Södra Cell, premiss 88 flg.

dominans for en utvalgt aktør (dominans presumeres ved markedsandel over 50 %, men er sjelden eller aldri tilfelle ved markedsandeler under 40 %) og ingen høy konsentrasjon.

Vi anbefaler at handlingsrommet under F&U&I-støttereguleringene utforskes videre basert på de konkrete strategier, målsetninger og prosjekter skogindustrien har identifisert.

6.5 Særlig om statsstøttehandlingsrommet under koronapandemien

Koronakrisen har som vist under punkt 3 åpnet et betydelig handlingsrom for statsstøtte i en tidsbegrenset periode så lenge pandemien pågår. Antallet notifikasjoner og klager til ESA er nær firedoblet i 2020 (135 totalt) sammenlignet med 2019 (38 totalt). Saksbehandlingstiden til ESA har samtidig blitt vesentlig reduserte (korteste saksbehandlingstid har vært ett døgn) og antall godkjenninger har logisk nok økt.¹¹⁴

Flertallet av støtteordningene er forankret i TF, slik vedtatt av EU-kommisjonen, og vurdert under EØS art. 61 (3) (b) som gjelder støtte for å «bøte på en alvorlig forstyrrelse i økonomien».¹¹⁵ Det er flere ulike typer støtteordninger forankret i TF, hvor eksempelvis en av støtteordningene har et tak på maksimalt 800 000 EURO i støtte til enkelte foretak og at foretakene må (med noen unntak for micro- og små foretak) ikke være i økonomiske vanskeligheter før 31. desember 2019.¹¹⁶ Per dags dato er det også slik at støtten må innvilges senest 30. juni 2021.¹¹⁷

Sentrale ordninger godkjent under disse reglene er garantiordningen for bedrifts og tilskudd til de som yter innovasjonsstøtte. Av særlig interesse for industrien er ESAs godkjenning av statsstøtteordningen på 1,2 milliarder kroner i forbindelse med raskere saldoavskrivninger (skattefordeler) tilknyttet investeringer i aktiva gruppe D (biler, maskiner etc.).¹¹⁸

I motsetning til normalsituasjonen, er nå en rekke tiltak også godkjent under EØS art. 61 (2) (b) om å «bøte på skader som skyldes (...) eksepsjonelle hendelser». Støtten avbøter manglende likviditet på bakgrunn av forstyrrelsene fra koronapandemien.¹¹⁹ Den viktigste ordningen er kompensasjonsordningen (av faste kostnader) som følge av inntektsbortfall (tak på 3 millioner EURO per foretak).

Koronapandemien gir derfor et handlingsrom for staten til å stimulere norsk industri generelt og skogindustri spesielt. Handlingsrommet er begrenset i tid. Handlingsrommet er også begrenset i rom ved at det må være en viss kausalitet mellom støtten og utfordringene støtten skal avbøte.

¹¹⁴ Totalt er det fattet nærmere 70 avgjørelser om støtte hos ESA i 2020, hvor nærmere 50 er koronarelatert.

¹¹⁵ Temporary Framework ("TF") [TF consolidated version amended 3 april 8 may 29 june and 13 oct 2020 en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/wp-content/uploads/TF-consolidated-version-amended-3-april-8-may-29-june-and-13-oct-2020-en.pdf) (europa.eu)

¹¹⁶ Side 7 i TF.

¹¹⁷ Side 8 i TF.

¹¹⁸ Se avsnitt 40-43 i samme avgjørelse (Decision No 095/20/COL).

¹¹⁹ Se bl.a. avsnitt 38 i ESA sin avgjørelse fra juli 2020 (Decision No 095/20/COL) vedrørende saldoavskrivningen tilknyttet investeringen i aktiva gruppe D (biler, maskiner etc.), link: <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/College Decision 095 20 COL - State Aid - Norway - COVID-19 Increased initial depreciation for investments in asset.pdf>

Samtidig må støtten ikke innebære overkompensasjon, og det må foretas en fornuftig avgrensning av ordningen. Støtten kan kumuleres med annen støtte, men samlet støtte må ikke overstige støttetak definert i regelverket, f.eks. i F&U&I-regelverket.

Erfaringen fra andre land viser samtidig at Norge har mer å gå på – og at enkelte andre land synes å gå vesentlig lengre i å utnytte handlingsrommet under koronapandemien. Investeringsordningen i Østerrike og likviditetsstøtten i Frankrike er eksempler på dette.

Vi vil anbefale at skogindustrien utforsker dette handlingsrommet nærmere.

6.6 Kumulasjon og forholdet mellom statsstøttetildelinger

Lovlig statsstøtte kan gis samtidig under flere støtteordninger eller kumuleres (legges sammen) med individuell støtte, forutsatt at den samlede statsstøtten for en aktivitet eller et prosjekt ikke overstiger grensene for støtteintensitet som fastsatt i de aktuelle retningslinjene, f.eks. EEAG.¹²⁰ Støttlemottaker kan derfor ikke få dekket de samme støtteberettigede kostnadene flere ganger eller få dekket mer enn de støtteberettigede kostnadene fordi man også har fått tildelt statsstøtte gjennom en annen støtteordning for samme prosjekt.

Dersom man velger å bruke handlingsrommet for alle de nevnte statsstøtteordningene (koronapandemien, F&U&I og miljø) blir det nødvendig å identifisere taket for de aktuelle prosjektene.¹²¹ Dersom det gis lovlig statsstøtte gjennom både miljø og F&U&I, så fremgår det eksplisitt av F&U&I-retningslinjene at den overlappende delen av de støtteberettigede kostnadene, vil være underlagt det mest gunstige taket for støtte under de relevante reglene eller retningslinjene.¹²² Med andre ord er utgangspunktet at regelverket med de gunstigste rammene setter den øvre grensen for hvor mye lovlig statsstøtte som kan tildeles til et prosjekt. I tillegg bør det tas høyde for statsstøtte som støttlemottakere allerede mottar eller har tidligere mottatt.

¹²⁰ EEAG side 26.

¹²¹ Se f.eks. forskrift om offentlig støtte av 4. desember 1992 nr. 907 § 4 første ledd nr. 2.

¹²² F&U&I-retningslinjene side 25-26.