

Vår ref.
20/00080

Dato
01.02.2021

Retningslinjer for etterlevelse av statsstøtteregelverket

Innholdsfortegnelse

1.	Retningslinjenes bakgrunn og formål	2
1.1.	Formålet med retningslinjene	2
1.2.	Hvem retningslinjene gjelder for	2
1.3.	Innledende avklaringer	2
1.4.	Definisjoner	2
1.5.	Om begrepet statsstøtte- en praktisk innføring	3
1.6.	Mulige virkninger av brudd	4
2.	I hvilke situasjoner er statsstøtteregelverket relevant for NMBU?	4
2.1.	Forvaltning av bevilgninger, tildelinger og andre tilskudd internt	4
2.2.	Tjenesteyting på vegne av en tredjepart	5
3.	Forholdet mellom Statsstøtteregelverket og BOA-reglementet	6
4.	Klassifisering av prosjekter etter BOA-reglementet	6
4.1.	Innledning	6
4.2.	Bidragsfinansiert aktivitet	7
4.3.	Oppdragsfinansiert aktivitet	7
4.4.	Annet	9
5.	Klassifisering etter statsstøtteregelverket	9
5.1.	Økonomisk aktivitet	9
5.2.	Ikke-økonomisk aktivitet	9
6.	Krav til enheter med blandet aktivitet	10
6.1.	Innledning	10
6.2.	Krav til separate regnskaper	10
6.3.	Utskillelse av virksomhet	11
6.4.	«20 %regelen»	11
7.	Finansiering av økonomisk aktivitet	11
7.1.	Innledning	11
7.2.	Unntak 1: Bagatellmessig støtte	12
7.3.	Unntak 2: Markedsaktør unntaket	13
8.	Henvisninger til praktiske dokumenter for mer informasjon	14
9.	Annet / avsluttende	14

Retningslinjenes bakgrunn og formål

1.1. Formålet med retningslinjene

Formålet med disse retningslinjene er;

- å klargjøre hvordan organisering og bruk av fasiliteter ved NMBU og universitetets underenheter skal innrettes for å unngå at statsstøtteregulverket blir brutt.
- å unngå at aktivitet på NMBU organiseres i strid med statsstøtteregulverket.

1.2. Hvem retningslinjene gjelder for

Retningslinjene gjelder for leiesteder og andre enheter ved NMBU som driver med bidragsfinansierte og oppdragsfinansierte aktiviteter (ikke-økonomisk aktivitet og økonomisk aktivitet).

Retningslinjene er ment som et hjelpemiddel for ledelsen ved fakultetene ved NMBU, ledere av NMBUs leiesteder og andre beslutningstakere ved NMBU, for å organisere aktivitet innen rammene av statsstøtteregulverket. Ledelsen ved de forskjellige enhetene har ansvaret for å følge retningslinjene.

1.3. Innledende avklaringer

Dette dokumentet fastsetter retningslinjer for hvordan NMBU skal forholde seg til relevante deler av statsstøtteregulverket.

Statsstøtteregulverket kommer til anvendelse i endel situasjoner: *Tilfeller der en mottaker får en økonomisk fordel som ikke kan oppnås på vanlige markedsmessige vilkår i et marked.*

NMBUs fakulteter, institutter, leiesteder, forskningsgrupper og andre enheter driver en del aktivitet hvor statsstøtteregulverket *ikke kommer til anvendelse*. Ved all aktivitet hvor NMBU, eller underenheter ikke anses å selge varer eller tjenester, kommer ikke statsstøtteregulverket til anvendelse, men dette vil utdypes i disse retningslinjene.

Det bør merkes at dette dokumentet også omtaler BOA-reglementet¹. BOA-reglementet er ikke det samme som statsstøtteregulverket. Ethvert fakultet, institutt, leiested, forskningsgruppe eller liknende enhet ved NMBU er bundet av BOA-reglementet, uavhengig av om statsstøtteregulverket kommer til anvendelse. Forholdet mellom statsstøtteregulverket og BOA-reglementet utdypes under punkt 3.

Publiseringsrett til forskningsresultater faller utenfor statsstøtteretten, men omtales kort under punkt 4.2.

1.4. Definisjoner

For oversiktens skyld gis det først en avklaring av sentrale begreper. Begrepsdefinisjonene under er hentet fra statsstøtteregulverket og BOA-reglementet².

Bidragsfinansiert aktivitet: Prosjekter hvor institusjonen henter støtte fra nasjonale og internasjonale finansieringskilder uten at det foreligger krav om motytelse fra institusjonen når avtale/ kontrakt om støtte inngås.

¹ BOA-reglementet med veileder er tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-07-13-reglement-om-statlige-/id734714/>

² Se statsstøttenotatet for mer utfyllende informasjon om statsstøtterettslige definisjonene. For de øvrige definisjonene vises til BOA-reglement (F-07-13).



Oppdragsfinansiert aktivitet: Prosjekter hvor institusjonen utfører mot betaling fra ekstern(e) oppdragsgiver(e) når det foreligger et krav om motytelse fra institusjonen når avtale/ kontrakt inngås.

Statsstøtteregelverket: Statsstøtteregelverket omfatter EØS-avtalen Del IV, Kapittel 2, lov om offentlige støtte, med tilhørende forskrifter, EFTAs og EU-kommisjonens retningslinjer, uttalelser og forordninger om statsstøtte, rettspraksis fra norske domstoler, EFTA-domstolen og EU-domstolen, og andre relevante rettskilder innen statsstøtteren³.

ESA (EFTA Surveillance authority): ESA er et overnasjonalt tilsynsorgan som overvåker de tre EFTA-statenes etterlevelse av EØS-avtalen. ESA kan fatte vedtak og utforme anbefalinger, gi uttalelser og utferdige meldinger eller retningslinjer om spørsmål som EØS-avtalen omhandler, samarbeide, utveksle opplysninger og rådføre seg med EU-Kommisjonen.

Foretak: Enhver enhet som utøver økonomisk virksomhet, uavhengig av denne enhetens rettslige status og finansiering. Dette er en definisjon som ikke nødvendigvis sammenfaller med begrepet «foretak», «selskap», eller «virksomhet» i andre sammenhenger. Dersom deler av en juridisk enhet driver med økonomisk aktivitet, er «foretaket» den delen av den juridiske enheten som driver med økonomisk aktivitet.

Økonomisk aktivitet: Aktivitet i form av i å tilby varer og tjenester i et marked. Dette vil være det NMBU karakteriserer som oppdragsfinansierte prosjekter og salg. For eksempel at et privat selskap betaler et leiested for at leiestedet skal analysere en prøver. Eierskap og risiko for resultatet er i slike tilfeller på oppdragsgivers side.

Ikke-økonomisk aktivitet: Ikke-kommersiell aktivitet, dvs. aktivitet som ikke består i å tilby varer og tjenester i et marked, for eksempel grunnforskning, undervisning og andre kjerneoppgaver.

Blandet aktivitet: En enhet som både driver med økonomisk aktivitet og ikke-økonomisk aktivitet.

Kryssubsidiering: Der det skjer overføring av midler, direkte eller indirekte, fra en skjermet offentlig virksomhet og til en konkurranseutsatt virksomhet som er omfattet av støttebegrepet.⁴

Kunnskapsoverføring: Å innhente, samle eller utveksle viten, herunder ferdigheter og kompetanse i forbindelse med både økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter, som f.eks. forskningssamarbeid, rådgivning, lisensiering, stiftelse av utskuddsvirksomheter, publisering, mfl.

Primære aktiviteter: Aktivitet som skjer i kraft av de forskjellige studieprogrammene, uavhengig forskning og utvikling med det formål å få mer kunnskap og bedre forståelse, herunder forskning- og utviklingssamarbeid, bred formidling av forskningsresultater på et ikke-diskriminerende og ikke-ekskluderende grunnlag, for eksempel undervisning, databaser med fri tilgang, fri publisering eller fri programvare. Kunnskapsoverføring som utføres av NMBU, eller NMBUs underenheter, eller i samarbeid med andre forskningsinstitusjoner

1.5. Om begrepet statsstøtte - en praktisk innføring⁵

I det følgende gis det en kort oversiktpreget innføring i enkelte statsstøtterettslige prinsipper.⁶

Det er naturlig å tenke på «statsstøtte» eller «offentlig støtte» som rene finansielle overføringer fra det offentlige. Statsstøttebegrepet dekker imidlertid mer enn bare dette.

³ Se statsstøttenotatet for utdypende forklaringer om regelverket.

⁴ Definisjonen er hentet fra Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), punkt 28.2.3.

⁵ Statsstøttebegrepet er definert i EØS-avtalen artikkel 61. Dette er en juridisk definisjon som er utdypet i dokumentet «statsstøttenotatet». For en nærmere juridisk utgreiing om dette, vises det til dette dokumentet.

⁶ Se statsstøttenotatet for utdypende redegjørelse for regelverket.



Statsstøtte anses å omfatte alle økonomiske *fordeler som er finansiert av offentlige midler*. En økonomisk fordel er en positiv effekt som ikke kunne vært oppnådd på vanlig markedsmessige vilkår.

Det overordnede kontrollspørsmålet for å vurdere om noe er i risikozonen for å anses som statsstøtte er: Kunne en kommersiell aktør i et marked ha oppnådd den samme fordelten fra en annen markedsaktør?

Ut fra et slikt perspektiv bør det merkes at flere ordninger enn rene gaver eller overføringer vil kunne anses som statsstøtte. Gunstige lån, gunstig leie, gunstige kjøp, gunstige salg og skattefritak, er noen praktiske eksempler som vil kunne anses som statsstøtte.

Statsstøtteregulverket gjelder bare fordeler gitt til enheter som driver med økonomisk aktivitet (enheter som selger varer eller tjenester i et marked), men det spiller ingen rolle om enheten er offentlig eller privat eid.

For NMBUs del bør det merkes at NMBU både kan være en enhet som gir støtte, og en som mottar støtte (en fordel). Dette er forklart nærmere under punkt 2, «I hvilke situasjoner er statsstøtteregulverket relevant for NMBU?».

1.6. Mulige virkninger av brudd

Enhver offentlig instans som forvalter offentlige midler skal bruke midlene i samsvar med statsstøtteregulverket. Dersom offentlige midler gir fordel til en eller flere foretak utover det statsstøtteregulverket tillater, kan dette medføre sanksjoner, typisk at støtten måtte tilbakebetales, med renter og renters rente.

2. I hvilke situasjoner er statsstøtteregulverket relevant for NMBU?

2.1. Forvaltning av bevilgninger, tildelinger og andre tilskudd internt

Som nevnt, gjelder statsstøtteregulverket for:

- *Enheter som gir økonomisk fordeler, finansiert av offentlige midler, til enheter som selger varer og tjenester i et marked (støttegivere), og*
- *Enheter som mottar en økonomisk fordel, og som selger varer eller tjenester i et marked (støttetottakere).*

Som et statlig universitet, forvalter NMBU offentlige midler, som fordeles utover administrasjonen, fakultetene, og så videre.

Der NMBUs midler går til aktivitet som innebærer grunnforskning, undervisning eller lignende vil det ikke selges varer eller tjenester i et marked og statsstøtteregulverket kommer ikke til anvendelse for mottaker av midlene ettersom NMBU sentralt ikke gir en «fordel» til mottaker som «konkurrenter» ikke får.

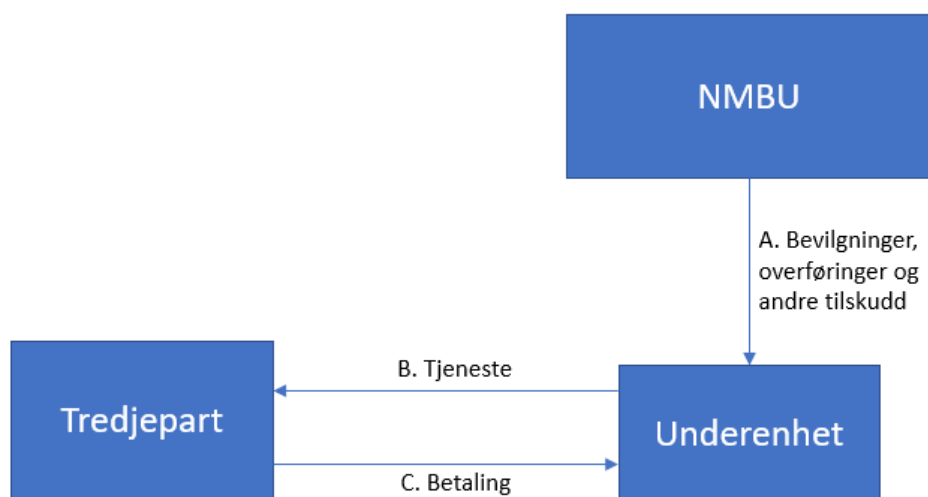
Der underenheter ved NMBU driver aktivitet som innebærer å tilby eller utføre forskjellige tjenester (analyseprøver, utleie av lokaler og personell for eksempel) mot betaling vil dette kunne stille seg annerledes. Det er regelmessig et marked for slike tjenester. Eurofins, SINTEF og forskningsavdelinger hos store kommersielle aktører, er eksempler på større aktører som vil kunne være konkurrenter av enheter ved NMBU. Når NMBU gir bevilgninger, tilskudd eller andre overføringer til de enhetene som leverer tjenester i et marked, vil midlene kunne være økonomiske *fordeler som er finansiert av offentlige midler*. Statsstøtteregulverket kommer til anvendelse der bevilgningene, overføringene eller tilskuddene («offentlige midler») brukes til eller finansiere tjenestetilbudet («den økonomiske aktiviteten»).

Statsstøtteregulverkets relevans er derfor størst for de enhetene ved NMBU som tilbyr eller utfører forskjellige tjenester (analyseprøver, utleie av lokaler og personell for eksempel) mot betaling (oppdragsfinansiert aktivitet).

2.2. Tjenesteyting på vegne av en tredjepart

Som nevnte ovenfor, utføres det forskning mot betaling og salg av tjenester ved enkelte underenheter ved NMBU. Andre aktiviteter kan også tenkes. Nedenfor følger eksempler på aktivitet som kan tenkes:

1. Utleie av lokaler
2. Utleie av personell
3. Tjenesteyting
4. Forskning mot betaling
5. Salg av produkter
6. Andre transaksjoner



Figur 1. Figurer illustrerer bevilgninger, tilskudd og andre overføringer fra NMBU sentralt til underenheter ved NMBU som fakulteter, institutter, leiesteder og andre liknende enheter ved NMBU.

Pil A i figur 1 illustrerer bevilgninger, tilskudd og andre overføringer fra NMBU sentralt til underenheter ved NMBU som fakulteter, institutter, leiesteder og andre liknende enheter ved NMBU. Pil B viser til en tjeneste eller et produkt fra en gitt underenhet til en «tredjepart», som vil kunne være en annen enhet ved NMBU⁷, et annet universitet, et privat selskap eller liknende. Pil C illustrerer en motytelse, typisk betaling.

Når det gjelder tjenesteyting for en tredjepart, kan det oppstå en økonomisk fordel under pil C i figuren overfor hvis betalingen er gunstig og under markedspris. Differansen mellom markedspris og avtalt pris utgjør den «økonomiske fordelen». Med andre ord får tredjeparten en fordel, i form mindre utgifter, mens underenheten ved NMBU finansierer denne fordelen, i form av mindre inntekter.

En konsekvens av denne fordelen er et tap hos underenheten, for eksempel i form av ansattes tid som har gått med til tjenesteyting eller slitasje på utstyr eller lokaler. Dette tapet vil før eller siden måtte bli dekket. Hvis dekningen av tapet hos den konkrete enheten skjer med offentlige midler fra NMBU (støttegiver), vil det

⁷ Bakgrunnen for at en annen underenhet ved NMBU likestilles med annet universitet eller privat selskap, er fordi at enkelte enheter ved NMBU tilbyr tjenester i et marked. Hvis underenheter ved NMBU gir andre underenheter ved NMBU tjenester, må det på samme måte som for private aktører og liknende vurderes om tjenestemottaker «tilbyr tjenester eller produkter i et marked» (økonomisk aktivitet). Hvis det er tilfelle, kan det ikke gis en økonomisk fordel i form av pris. Hvis tjenestemottaker ikke tilbyr tjenester eller produkter i et marked, vil en eventuell økonomisk fordel ikke være statsstøtte. Dette omtales videre lengre ned under samme punkt.

være risiko for at ulovlig statsstøtte gis til underenheten (støttemottaker). Videre, hvis disse bevilgningene er ment å finansiere utgifter til undervisning, grunnforskning og liknende⁸, men i stedet finansierer tapet ved enheten, vil det være risiko for at dette anses som ulovlig *kryssubsidiering*⁹. Hvis ikke enheten fører separate regnskap, vil ESA normalt forutsette at slik kryssubsidiering har skjedd. Dette henger sammen med leiestedsmodellen, hvor alle relevante kostnader må inn for å kunne kalkulere en pris. For eksempel avskrivninger som egentlig er kostnader for slitasje, husleie for arealet, personalkostnad inkl. indirekte kostnader.

3. Forholdet mellom Statsstøtteregelverket og BOA-reglementet

Statsstøtteregelverket gjelder kun dersom det gis en økonomisk fordel, som ikke kan oppnås på vanlige markedsmessige vilkår, til en som selger varer eller tjenester i et marked. Det betyr at hvis NMBU gir en fordel (bevilgning, gunstige priser, gunstig leie) til en underenhet eller tredjepart som ikke selger varer eller tjenester i et marked, kommer ikke statsstøtteregelverket til anvendelse.

Samtidig må NMBU alltid forvalte og organisere aktivitet i tråd med BOA-reglementet. Dette gjelder selv om aktiviteten er ikke-økonomisk aktivitet, som ikke rammes av statsstøtteregelverket.

Det er likevel noe overlapp mellom statsstøtteregelverket og BOA-reglementet. Eksempelvis krever BOA-reglementet et påslag ved oppdragsprosjekter. Et korrekt påslag kan også sikre at det ikke gis en fordel i form av underprising. I tillegg krever BOA-reglementet at kostnader synliggjøres. Dette er viktig, siden dette vil kunne motvirke at kryssubsidiering skjer.

4. Klassifisering av prosjekter etter BOA-reglementet

4.1. Innledning

Aktiviteter og prosjekter ved norske universiteter organiseres hovedsakelig etter skillelinjen bidragsfinansiert aktivitet og oppdragsfinansiert aktivitet.

Bidragsfinansiert aktivitet er typisk forskningsprosjekter som er finansiert av Regionale forskningsfond (RFF), Norsk Forskningsråd (NFR), EU, statlige enheter o.l., men finansiering kan også komme fra private og/eller kommersielle aktører. Oppdragsfinansiert aktivitet er på den andre siden typiske prosjekter hvor eksterne enheter som ikke er en del av NMBU ønsker å få utført forskning, lab-analyser, en rapport eller liknende tjeneste mot betaling.

Bakgrunnen for denne todelingen skyldes at norske universiteter er bundet av Reglement om statlige universiteter og høyskolers forpliktende samarbeid og erverv av aksjer (kalt «BOA-reglementet»). BOA-

⁸ Se definisjonen av «primære aktiviteter» under punkt 1.4.

⁹ ⁹ Se definisjonen av dette under punkt 1.4. I den forrige veilederen til statsstøtteregelverket ble disse typetilfellene brukt som eksempel: «Et eksempel på kryssubsidiering kan være når en kommune forvalter renovasjon, renhold og vedlikehold av offentlige eiendommer som skoler, sykehjem mv., og samtidig konkurrerer med andre foretak i det private renovasjons- og renholdsmarkedet. Dersom kommunens konkurranseutsatte virksomhet nyter godt av fordeler fra skjermet virksomhet (lokaler, personal, utstyr) foreligger ulovlig kryssubsidiering. Et lignende eksempel hvor det kan skje kryssubsidiering er et universitet eller et forskningsinstitutt som driver grunnforskning og samtidig utfører oppdragsforskning på det private markedet. Kryssubsidiering mellom de forvaltningsmessige og kommersielle tjenestene kan medføre ulike konkurransevilkår for de kommersielle tjenestene sammenlignet med deres konkurrenter.», jf. s. 53.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf



regelverket er uavhengig av statsstøtteregelverket, med andre definisjoner og annen terminologi enn den som følger av statsstøtteregelverket.

Å klassifisere prosjekter etter BOA-reglementet vil kunne være utfordrende. Gjennomgangen nedenfor er ment å forenkle dette arbeidet.

4.2. Bidragsfinansiert aktivitet

Bidragsfinansiert aktivitet kjennetegnes, utfra definisjonen under punkt 1.4, ved at:

1. NMBU henter penger til prosjektet fra nasjonale eller internasjonale finansieringskilder
2. Det foreligger ikke krav om motytelse

Det første typiske trekket ved bidragsfinansiert aktivitet er at det foreligger en finansieringskomponent fra en nasjonal eller internasjonal finansieringskilde. Kildene vil typisk være Norsk forskningsråd, EU, og/eller Innovasjon Norge, men det kan også være private kommersielle aktører som donerer midler. Midlene tildeles som regel på bakgrunn av en søknad.¹⁰Hvor mye finansiering prosjektet får er ikke av betydning¹¹.

Videre kjennetegnes bidragsfinansiert aktivitet ved at NMBU ikke yter en motytelse tilbake til den nasjonale eller internasjonal finansieringskilden for finansieringen.

Med motytelse menes at risiko og kontroll over en eiendel overføres fra institusjonen til motparten(e) i avtaleforholdet, med andre ord at det foreligger en transaksjon mellom partene i avtaleforholdet.

Til sammenligning vil tildeling av midler som er utlyst ved konkurranse/andbud med flere deltakere bidra til å klassifisere prosjektet som får slike midler som oppdragsfinansiert aktivitet når det foreligger et krav om motytelse fra institusjonen når avtale/kontrakt inngås. Dette gjelder konkurranseutsatte midler fra både privat og offentlig sektor.»¹²

Sagt med andre ord, hvis pil B i figuren under punkt 2.2 ikke er tilstede, er aktiviteten et bidragsprosjekt.

Rent praktisk vil en motytelse ofte gjenkjennes ved at finansieringskilden krever å få overført eierskapet til resultatene av aktiviteten. Dette vil for eksempel kunne være IPR, data, resultater, rapporter eller funn. Hvis finansieringskilden fremsetter et slikt krav vil aktiviteten være å anse som salg eller oppdragsfinansiert aktivitet. Vitenskapelige ansatte har rett til å publisere og/eller bruke resultater i sin undervisning og forskning selv om det er oppdrag fra private selskap. Konfidensielle informasjon fra selskapet skal vi selvsagt ikke på noen måte publisere. Dersom en offentlig aktør er oppdragsgiver, skal vi publisere.

Det bør merkes at rett til å eierskap til resultater og rett til å publisere, ikke nødvendigvis er sammenfallende. Det vises i den forbindelse til universitets- og høyskoleloven § 1-5 (6).

4.3. Oppdragsfinansiert aktivitet¹³

Oppdragsfinansierte prosjekter kjennetegnes ved tre forhold, som alle må være oppfylt:

¹⁰ Se veilederen til BOA-reglementet s. 3

¹¹ Se veilederen til BOA-reglementet s. 4.

¹² Se veilederen til BOA-reglementet s. 4.

¹³ Utover bidragsfinansierte og oppdragsfinansierte prosjekter, operer BOA-reglementet og veilederen til BOA-reglementet med salg og gave som egne klassifiseringer. Salg vil typisk være gevinst ved salg av eiendom, anlegg og maskiner, samt andre salgs- og leieinntekter.

Skille mellom salg og oppdragsfinansiert aktivitet vil noen tilfeller kunne være noe uklart. Dersom aktiviteten har faglig interesse og bokføres i egne prosjektrekningskap, vil aktiviteten være å anse som oppdragsfinansiert. Gaver innebærer at penger eller andre formuesgoder tilflytter NMBU uten noe krav om motytelse. Forskjellen mellom gaver og bidragsfinansiert aktivitet vil i hovedsak være at en gave ikke vil bli gitt på bakgrunn av en søknad og kan være gitt av andre enn norske og internasjonale finansieringskilder.

1. Prosjektet må involvere minst en ekstern oppdragsgiver
2. Aktiviteten må utføres på vegne av oppdragsgiveren
3. Prosjektet involverer betaling og en motytelse

Til punkt 1: Oppdragsgiver vil normalt fremgå av avtaledokumentene, og er den som har bestemt at prosjektet skal settes i gang, hvilke resultater prosjektet søker å oppnå og har kontrollen over prosjektet.

Kravet til at oppdragsgiver er ekstern vil vært klart i de fleste tilfeller. Enheter ved NMBU som for eksempel leiesteder, fakulteter og institutter, vil aldri være eksterne overfor andre NMBU-enheter.

Det kan være uklarer om en oppdragsgiver er intern ved NMBU, for eksempel som følge av at vedkommende har flere arbeidsgivere. Dette må avklares før oppdraget iverksettes

Til punkt 2: Det andre vilkåret stiller krav til at aktiviteten som utføres, må skje på vegne av oppdragsgiveren. Heller ikke dette vilkåret vil antakelig medføre mye tvil. Normalt vil det foreligge en oppdragsbekreftelse, hvor det er beskrevet hvilken aktivitet oppdragsgiveren ønsker utført av NMBU. På grunn av tilstedeværelsen av en slik oppdragsbeskrivelse, er det nærliggende å se dette vilkåret i sammenheng med krav til motytelse.

Til punkt 3: Det tredje vilkåret stiller krav til at prosjektet bærer preg av å være en transaksjon eller motytelse.

«Med motytelse menes at risiko og kontroll over en eiendel overføres fra institusjonen til motparten(e) i avtaleforholdet, med andre ord at det foreligger en transaksjon mellom partene i avtaleforholdet. Med risiko menes i denne sammenhengen eiendelens gevinst- eller tapspotensial, og med kontroll menes beslutningsmyndighet og råderett over eiendelen, jf. definisjonen av transaksjon i SRS 9.

Midler som er utlyst ved konkurranse/anbud med flere deltakere klassifiseres som oppdragsfinansiert aktivitet når det foreligger et krav om motytelse fra institusjonen når avtale/kontrakt inngås. Dette gjelder konkurranseutsatte midler fra både privat og offentlig sektor.»¹⁴

Kjernen av vilkåret er med andre ord at resultatene til prosjektet overføres til oppdragsgiver og oppdragsgiver betaler for resultatene. Det er i denne forbindelse viktig å sikre at oppdragsgiver betaler markedspris. Hvis oppdragsgiver betaler under dette, vil prisdifferansen kunne utgjøre en fordel for oppdragsgiver som igjen vil kunne være å anse som ulovlig statsstøtte. Dette innebærer at selv om en pris fastsettes for å dekke et gitt kostnadsbilde, og et gitt fortjenesteelement, bør det sjekkes om det lar seg dokumentere en markedspris, og sjekkes at enhetens pris ikke er lavere enn det. Hvis markedsprisen er høyere enn det NMBU tilbyr, må det undersøkes om den relativt lavere prisen skyldes at ikke alle kostnader er tatt hensyn til.

Dersom prisen oppdragsgiver betaler i tillegg er så lav at NMBU ikke får dekket inn kostandene fra prosjektet, vil også dette kunne utgjøre ulovlig statsstøtte.

Utover bidragsfinansierte og oppdragsfinansierte prosjekter, operer BOA-reglementet og veilederen til BOA-reglementet med salg og gave som egne klassifiseringer¹⁵. Salg vil typisk være gevinst ved salg av eiendom, anlegg og maskiner, samt andre salgs- og leieinntekter. Salg kan også være salg av laboratorietjenester.

Skille mellom salg og oppdragsfinansiert aktivitet vil i noen tilfeller kunne være noe uklart. Klassifisering må fastsettes konkret i hvert enkelt tilfelle. Dersom aktiviteten har faglig interesse og bokføres i egne prosjektregnskap, vil aktiviteten være å anse som oppdragsfinansiert.¹⁶ I tillegg vil aktivitetens omfang og

¹⁴ Se veilederen til BOA-reglementet s. 4.

¹⁵ BOA-reglementets veileder s. 5.

¹⁶ BOA-reglementets veileder s. 5.



beløp være av betydning for klassifiseringen. I en statsstøtterettslig sammenheng, vil både salg og oppdragsfinansierte prosjekter være økonomisk aktivitet.

Gaver innebærer at penger eller andre formuesgoder tilflyter NMBU uten noe krav om motytelse.¹⁷ Forskjellen mellom gaver og bidragsfinansiert aktivitet vil i hovedsak være at en gave ikke vil bli gitt på bakgrunn av en søknad eller et bestemt formål, og kan være gitt av andre enn norske og internasjonale finansieringskilder.

4.4. Annet

I veilederen til BOA-reglementet er etter- og videreutdanning nevnt som en særlig kategori aktivitet som både vil kunne være bidragsfinansiert aktivitet og oppdragsfinansiert aktivitet, samt salg.¹⁸ Liknende typer aktivitet kan også tenkes å skap tvil om klassifisering, for eksempel dersom det søkes midler til apparater eller verktøy som er tenkt å bli brukt både i forbindelse med oppdragsfinansiert aktivitet/salg og bidragsfinansiert aktivitet. Dersom slike problemstillinger skulle oppstå, bør prosjektet gjennomgå grundig slik at en sikrer riktig klassifisering av prosjektet. Så lenge slike problemstillinger oppstår sjeldent og prosjektet vil utnytte samme ressurser som annen bidragsfinansiert aktivitet (ikke-økonomisk aktivitet), er det grunn til å anta at problemstillingen ikke vil få statsstøtterettslige konsekvenser, jf. «20 %-regelen».

5. Klassifisering etter statsstøtteregelverket

5.1. Økonomisk aktivitet¹⁹

Statsstøtteregelverket operer med to nøkkelbegreper; økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet. Statsstøtteregelverket gjelder bare når støttemottakeren driver med økonomisk aktivitet.

Økonomisk aktivitet kjennetegnes ved at det tilbys varer eller tjenester i et marked mot betaling. Det spiller ingen rolle om aktiviteten utføres av en offentlig eller privat eid virksomhet.

Riktig klassifisering av prosjekter og aktivitet er derfor viktig for å sikre overholdelse av regelverket²⁰.

En virksomhet kan både være engasjert i økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet. I slike tilfeller vil den delen av virksomheten som utfører økonomisk aktivitet være omfattet av statsstøtteregelverket.

I enkeltprosjekter kan det vært uklart om prosjektet skal anses som en økonomisk aktivitet eller ikke. Prosjekter kan ha trekk av både økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet. I slike tilfeller er det viktig å ha klart for seg hvorvidt NMBUs aktivitet i det konkrete prosjektet innebærer at varer og/eller tjenester tilbys mot betaling.

Med bakgrunn i statsstøtteregelverkets definisjon av økonomisk aktivitet, vil det som i BOA-reglementet omtales som oppdragsfinansiert aktivitet og salg statsstøtterettslig anses som økonomisk aktivitet. Dette forutsetter naturligvis at hvert enkelt prosjekt er riktig klassifisert som oppdragsfinansiert prosjekt og salg.

5.2. Ikke-økonomisk aktivitet

Normalt vil det som i BOA-reglementet omtales som bidragsfinansierte aktiviteter statsstøtterettslig anses som ikke-økonomisk aktivitet.

¹⁷ BOA-reglementets veileder s. 5.

¹⁸ BOA-reglementets veileder s. 5.

¹⁹ Økonomisk aktivitet er utdypet nærmere under «foretaksvilkåret» i statsstøttenotatets punkt 5.2.1.

²⁰ Se punkt 3.

Universiteter og forskningsinstitusjoner har en del aktivitet som typisk anses som ikke-økonomisk aktivitet. Dette er nærmere utdypet i ESAs retningslinjer²¹:

- Aktivitet som skjer i kraft av de forskjellige studieprogrammene.
- Uavhengig forskning og utvikling med det formål å få mer kunnskap og bedre forståelse, herunder forskning- og utviklingssamarbeid. Dette omfatter ikke forskning utført på vegne av andre foretak, som statsstøtterettslig ikke er å anse som uavhengig forskning.
- Bred formidling av forskningsresultater på et ikke-diskriminerende og ikke-ekskluderende grunnlag, for eksempel undervisning, databaser med fri tilgang, fri publikasjon eller fri programvare.
- Kunnskapsoverføring²² som utføres av NMBU, eller NMBUs underenheter, eller i samarbeid med andre forskningsinstitusjoner, hvor all fortjeneste fra disse aktivitetene reinvesteres i forskningsinstitusjonen eller -infrastrukturens primære aktiviteter.

Aktivitetene beskrevet i de tre foregående kulepunktene kalles iblant primæraktiviteter for universiteter i statsstøtterettslig sammenheng.

6. Krav til enheter med blandet aktivitet

6.1. Innledning

For virksomheter som mottar statlige midler og som både har økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, stiller EU og ESA krav til at virksomheten klarer å skille de to aktivitetene. Formålet med et slikt skille er å sikre at statlige midler ikke finansierer økonomisk aktivitet²³. Skillet kan etter EU og ESAs retningslinjer gjøres på to forskjellige måter:

- For det første ved at den enheten som har slik blandet aktivitet fører separate regnskaper for henholdsvis den økonomisk og ikke-økonomisk aktiviteten.
- For det andre kan enheten skille ut den økonomiske aktiviteten i et en egen enhet/selskap. Det bør bemerkes at dette er en strategisk beslutning som skal besluttes på fakultetsnivå (dekan).

6.2. Krav til separate regnskaper

Dersom en enhet ved NMBU driver både økonomiske aktivitet og ikke-økonomiske aktivitet, er det et statsstøtterettslig krav at virksomheten klarer å skille de to aktivitetene. ESA gir noe handlingsrom på hvordan kravet kan oppfylles, så lenge en klarer å skille aktiviteten på en passende måte²⁴. En praktisk tilnærming er å skille ved hjelp av ulike kontoer og allokering av kost og inntekter, typisk først og fremst ved at det føres et regnskap for inntekter og utgifter knyttet til økonomisk aktivitet, og et for inntekter og utgifter knyttet til ikke-økonomisk aktivitet. Det vil være fordelaktig å fordele *inntekter og kostnader mellom de*

²¹ Jf. State aid for research and development and innovation (Consolidated version), 2.1.1 (19). Retningslinjene kan finnes her: <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/Consolidated%20version-GUIDELINES-for-SA-for-R-D-I.pdf>

²² Se definisjon inntatt i punkt 1.4.

²³ Se punkt 2.1 og 2.2

²⁴ ESA uttaler blant annet at "...keeping separate accounts, allocating costs and revenues in an appropriate way and ensuring that any public funding does not benefit other activities."

forskjellige deler av virksomheten etter konsekvent anvendte og objektivt begrunnede prinsipper så regnskapene gjenspeiler virksomhetens økonomiske og organisasjonsmessige struktur.²⁵

NMBU har utarbeidet retningslinjer for hvordan regnskap skal føres (lenke kommer). Disse bør konsulteres.

Dersom statlige midler, som er tiltenkt å finansiere ikke-økonomisk aktivitet, bidrar til å finansiere økonomisk aktivitet kalles dette kryssubsidiering og dette er som utgangspunkt ikke tillatt etter statsstøttereguleringen. Det gjelder likevel unntak fra denne hovedregelen der den økonomiske aktiviteten anses som rent underordnet til den ikke-økonomiske aktiviteten («20 %-regelen»). Dette utdypes under punkt 6.4.

6.3. Utskillelse av virksomhet

Utskillelse vil i utgangspunktet kun være aktuelt for større enheter med mye økonomisk aktivitet.

Siden utskillelse av økonomisk aktivitet er en strategisk beslutning, vil ikke dette behandles inngående. Hvis den økonomiske aktiviteten ved enheten eller leiestedet overstiger 20 %, bør håndtering av dette diskuteres på fakultetsnivå.

Hvorvidt den økonomiske aktiviteten ved en enhet eller leiested skal skilles ut i en egen juridisk enhet, besluttet av NMBUs ledelse (den aktuelle enhet må sjekke om det er dekan, eller rektor som skal vurdere saken i siste instans). En slik prosess vil omfatte valg av juridisk enhet, verdsettelse, etablering av avtaler, arbeidsforhold med videre.

6.4. «20 %-regelen»

Hvis en forskningsorganisasjon eller -infrastruktur brukes nesten utelukkende til ikke-økonomisk aktivitet, vil finansieringen av enheten i sin helhet kunne falle utenfor statsstøttereguleringen.²⁶

Det er tillatt innenfor statsstøttereguleringen for en forskningsorganisasjon eller -infrastruktur å bruke opptil 20 % av (rest)kapasiteten av sin totale årlige kapasitet til økonomisk aktivitet.

Dette forutsetter at den økonomiske aktiviteten ved enheten er underordnet. Dette er, ifølge ESA, tilfelle dersom den økonomiske aktiviteten:

- Bruker samme input (arbeidskraft, materiale, realkapital etc) som den ikke-økonomiske aktiviteten
- Ikke overstiger mer enn 20 % av den årlige kapasiteten ved den aktuelle enheten.

NMBU følger etablert praksis ved norske forsknings- og utdanningsinstitusjoner for så vidt gjelder dette unntaket.

7. Finansiering av økonomisk aktivitet

7.1. Innledning

Bevilgninger og overføringer til enheter som driver med økonomisk aktivitet er underlagt statsstøttereguleringen. Overføring av midler til en enhet som driver med økonomisk aktivitet ved NMBU kan derfor ikke gjøres like fritt sammenlignet med enheter som driver med ikke-økonomisk aktivitet,

²⁵ Dette er et krav etter forskrift (FOR-2006-09-07-1062) til regnskapsloven §§ 9-1-1, 9-1-2 og 9-1-3, som gjelder andre forhold, men som kan tjene som veiledning også her.

²⁶ Jf. State aid for research and development and innovation (Consolidated version), 2.1.1 (20). Retningslinjene kan finnes her:

<https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/Consolidated%20version-GUIDELINES-for-SA-for-R-D-1.pdf>

I det følgende presenteres to praktiske unntak fra forbudet mot statsstøtte som gjør det mulig å foreta slike investeringer i økonomisk aktivitet ved NMBU.

7.2. Unntak 1: Bagatellmessig støtte

Der NMBU ønsker å gi en økonomisk fordel, enten til en underenhet som driver med økonomisk aktivitet, eller en tredjepart ved tjenesteyting, vil en slik fordel lovlig kunne gis etter det såkalte unntaket for bagatellmessig støtte.

Statsstøtte er kun ulovlig hvis det påvirker samhandlingen i EØS-området. I lys av dette, har EU og ESA bestemt at statsstøtte til foretak som ikke overstiger 200 000 € over tre regnskapsår, ikke påvirker samhandlingen i EØS-området og derfor anses som bagatellmessig støtte som kan tillates.

Bagatellunntaket er særlig relevant dersom det skal foretas investeringer i utstyr hos en enhet som driver økonomisk aktivitet. Denne enheten kan være intern, for eksempel et leiested, eller en ekstern kommersiell aktør.

Vilkårene for å tildele støtte etter dette unntaket er regulert i Bagatellstøtteforordningen²⁷. Tre vilkår må være oppfylt for at støtte skal falle inn under bagatellunntaket:

1. Støttemottaker må være et «foretak» i statsstøtterettslig forstand
2. Støtten kan ikke overstige 200 000 € over tre regnskapsår, og
3. Støtten må være transparent.

Til det første vilkåret om at støttemottaker må være et «foretak i statsstøtterettslig forstand: I en statsstøtterettslig sammenheng er et «foretak» «enhver enhet som utøver økonomisk virksomhet, uavhengig av denne enhetens rettslige status og finansiering»²⁸. Et «foretak» kan være kun den delen av en juridisk enhet som driver med økonomisk aktivitet²⁹. Med andre ord vil enkelte enheter eller leiesteder ved NMBU kunne anses som «foretak» i en statsstøtterettslig sammenheng, selv om NMBU som organisasjon er organisert som én juridisk enhet. Hvis for eksempel leiested X selger analysetjenester eller andre lab-tjenester til kommersielle aktører, vil leiested X være et «foretak».

Hva som er foretak(ene) i en juridisk enhet vil kunne være vanskelig fastslå når bagatellmessig støtte skal tildeles. Denne utfordringen kan bli løst på en av to måter:

1. NMBU anser hele universitet som ett «foretak». Konsekvensen av det vil være at universitetet ikke kan investere i økonomisk aktivitet hos underenheter ved NMBU under bagatellunntaket. Unntaket kan da kun brukes overfor tredjeparter. Dette er en praksis som unngår utstrakt og uoversiktlig bruk av bagatellunntaket og skaper trygghet for NMBU, men gir et snevrere rom for bruk av dette unntaket.
2. NMBU vurderer og fastslår hvilke underenheter som er å anse som «foretak». Det vil kun være tillatt å investere i disse «foretakene» under bagatellunntaket. Overfor tredjeparter vil det, som under punkt 1, ikke være de samme begrensningene.

Til andre vilkår om at støtten ikke kan overstige 200 000 € over tre regnskapsår: Beløpsgrensen på 200 000 € knytter seg til «foretaket» som mottar støtte, og ikke til hvem som gir støtte eller til et spesifikt prosjekt. Det vil si at hvis leiested X har mottatt 100 000 € som blir brukt til å investere i utstyr ved leiestedet, kan

²⁷ Se Forordning (EU) Nr. 1407/2013 av 18. desember 2013 om anvendelse av artikkel 107 og 108 i traktaten om Den Europeiske Unions funksjonsmåte på de minimis-støtte

²⁸ Se definisjonen av foretak under punkt 1.4 og statsstøttenotatet punkt 5.2.1.

²⁹ Jf. Arnesen mfl. "Agreement on the European Economic Area: A Commentary", (2018), s.587. "The undertaking is only the part of the entity that carries out the economic activity."

leiestedet maks motta 100 000 € de neste tre regnskapsårene, uavhengig av hvem som har gitt støtten. Har leiested X mottatt 100 000 € fra NMBU som investering i nytt utstyr, og 100 000 € av noen annen offentlig aktør til å oppgradere lokalene, kan ikke leiested X motta mer støtte før om tre regnskapsår.

Støttegrensen er angitt i Euro. Støtte som er gitt i annen valuta må derfor omregnes til Euro. Dette skal gjøres ved å bruke omregningskursen på [ESAs hjemmesider](#) for tidspunktet støtten ble tildelt.

Til tredje vilkår om at støtten må være transparent: For at støtten skal tilfredsstillere kravet til transparens, må støtten kunne bergenes presist før støtten tildeles. Direkte tilskudd vil alltid møte kravet. Dersom støtte gis i en annen form enn dette, må støtten omregnes til den økonomiske nåverdien. For eksempel, dersom leiested X ønsker å låne ut lokalene sine gratis til det private selskapet Y, skal markedsleie for lokalene i perioden beregnes på forhånd.

Det kan ikke gis bagatellmessig støtte til de samme kostnadene som er dekket ved annen offentlig støtte hvis prosjektet allerede er støttet maksimalt gjennom andre ordninger.³⁰ Man kan altså ikke «toppe opp» støtte til et prosjekt som har nådd maks tillatt støtte etter et unntak. Men merk her at dette kun er en problemstilling hvis det snakk om det samme prosjektet eller gjelder de samme kostnadene³¹. Hvis det er tvil rundt dette spørsmålet, bør juridisk avdeling kontaktes.

Bagatellunntaket gjelder ikke for foretak som er aktive innen og som selger fiskeriprodukter, landbruksprodukter eller produserer landbruksprodukter³². Hvis finansiering går til en enhet på NMBU, vil dette i utgangspunktet kunne gjøres i henhold bagatellunntaket. Dette skyldes at underenheter ved NMBU ikke er aktive innen og selger ikke fiskeriprodukter, landbruksprodukter eller produserer landbruksprodukter. For andre enheter og foretak, må dette vurderes nærmere sammen med juridisk avdeling.

7.3. Unntak 2: Markedsaktørunntaket

Et annet unntak fra forbudet mot statsstøtte er at en offentlig aktør kan finansiere økonomisk aktivitet, såfremt finansieringen er kommersielt begrunnet. En slik begrunnelse foreligger hvis det er sannsynlig at investering vil gi en avkastning (over tid) som er større enn den opprinnelige investeringen. Dette vurderes ved å foreta en sammenlikning med en tenkt rasjonell, kommersiell aktør ville ha foretatt en liknende investering. Hvis det er tilfelle, vil ikke investeringen anses som en fordel for mottakeren, og følgelig vil ikke støtten anses som statsstøtte etter EØS-avtalen art. 61 nr. 1.

En praktisk fremgangsmåte å dokumentere at NMBU har investert i tråd med dette markedsaktørunntaket, er hvis «...tilsvarende transaksjoner er blevet gjennomført af både offentlige enheder og private aktører.»³³ Dette vil innebære at dersom en enhet ved NMBU kan dokumentere at en konkurrent har gjort en investering, vil også enheten/NMBU som utgangspunkt kunne foreta en liknende investering. Dette må likevel ses mot annet regelverk, som BOA-reglementet.

Det er ikke strengt nødvendig å kunne vise til at en konkurrerende enhet har gjort tilsvarende investering for at dette unntaket skal kunne komme til anvendelse. Andre fremgangsmåter kan også være aktuelle. Dette er markedsanalyser og benchmarking. Ved slike metoder vil det imidlertid stilles strengere krav til dokumentasjon.

³⁰ For eksempel alminnelige gruppeunntaket, en notifisert støtteordning, eller et konkret vedtak fra ESA.

³¹ Se «Eksempel 2» nedenfor.

³² Jf. Forordning (EU) Nr. 1407/2013 av 18. desember 2013 om anvendelse av artikkel 107 og 108 i traktaten om Den Europeiske Unions funksjonsmåte på de minimis-støtte, artikkel 1, jf. forordning (EU) nr. 1379/2013 av 11. desember 2013 om felles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter annex 1.

³³ Nr. 3/17/COL af 18. januar 2017 om ændring for 102. gang af de formelle og materielle regler for statsstøtte, idet der indføres nyere retningslinjer for begrebet statsstøtte som omhandlet i artikkel 61, stk. 1, i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [2017/2413] punkt 84 i), jf. Også punkt 98.



Hvordan avkastningen sikres av NMBU, kan tenkes på forskjellige måter. Mulige tilnærminger kan omfatte intern leasing av utstyr til en underenhet som ønsker et gitt utstyr, hvor en leasing fee sikrer NMBU et overskudd. En annen tilnærming kan være en låneavtale hvor lån og renter sikrer et overskudd.

Forskjellen på bagatellunntaket og markedsaktør unntaket vil i praksis kunne være liten. Forskjellen er 200 000 €-grensen og kravet til avkastning. På samme måte som under bagatellunntaket, må støtten gis til et foretak. Hva som er foretak(ene) hos NMBU vil kunne være vanskelig fastslå når støtte under markedsaktør unntaket skal gis. Denne utfordringen kan bli løst på to måter:

1. NMBU anser hele universitet som ett «foretak». Konsekvensen av det vil være at en ikke kan investere i økonomisk aktivitet hos underenheter ved NMBU. Unntaket kan kun brukes ovenfor tredjeparter. Dette er en praksis som unngår utstrakt og uoversiktlig bruk av markedsaktør unntaket og skaper trygghet for NMBU.
2. NMBU, sammen med juridisk avdeling, fastslår hvilke underenheter som er «foretak». Det vil kun være tillatt å investere i disse «foretakene» under markedsaktør unntaket. Ovenfor tredjeparter vil det, som under pkt 1, ikke være de samme begrensningene.

8. Henvisninger til praktiske dokumenter for mer informasjon

Det finnes en rekke veiledende kilder til ytterligere forståelse av statsstøtteregelverket, hvor noen sentrale dokumenter er som følger:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0c36c9f9c1ca4ecebecc7142b2420511/rapprt-like-konkurransetilkar-for-offentlige-og-private-aktorer.pdf>

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.342.01.0035.01.ENG&toc=OJ:L:2017:342:TOC

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1407#ntr14-L_2013352EN.01000101-E0014

<https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/midler-fra-forskningsradet/betingelser-for-tildeling-av-statsstotte/>

[Rutiner for etterlevelse av statsstøtte](#)

[Statsstøttenotat](#)

9. Annet / avsluttende

Rutinedokumentet og statsstøttenotatet som det er vist til under punkt 8, kan være nyttig å undersøke sammen med dette dokumentet. Hvis du har spørsmål, bør dette diskuteres med administrasjonen.