

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

29-05-2006

/haf

Kommissionens udkast til fællesskabsramme for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation (F&U&I) (KOM nr. foreligger ikke)

Resumé

Kommissionen har den 20. april 2006 udarbejdet et udkast til nye rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation, der skal erstatte de nuværende rammebestemmelser.

Nogle af de væsentligste ændringer består i, at det skal være muligt at give støtte til innovation, herunder også til aktiviteter, der ligger tættere på en kommerciel udnyttelse, og det skal være muligt at fordele IPR (immaterielle rettigheder) mellem den støttede virksomhed og det offentlige forskningsinstitut.

Endvidere introducerer Kommissionen den såkaldte balancetest, der er en form for afvejning af de positive og negative elementer, der er opgjort i medlemslandets anmeldelse af en given statsstøtteordning. Kommissionen anser testen for et skridt i retningen af en mere økonomisk tilgang til statsstøtte. Alt afhængig af støttens potentielle konkurrencefordrejende karakter, skal der enten foretages en simpel eller en detaljeret test.

1. Baggrund og indhold

Kommissionen har den 20. april 2006 udarbejdet et udkast til nye rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation, der skal erstatte de nuværende rammebestemmelser.

Rammebestemmelserne skal læses i lyset af den endnu ikke offentliggjorte gruppefritagelse om forskning, udvikling og innovation. Det er Kommissionens hensigt, at de støtteordninger, der findes egnede hertil, skal samles i en gruppefritagelse, og dermed kunne sættes i værk uden at skulle anmeldes til og godkendes af Kommissionen. Sideløbende skal der gælde et sæt rammebestemmelser for de støtteordninger, der fortsat skal eller ønskes anmeldt til Kommissionen.

I efteråret 2005 foretog Kommissionen en høring om statsstøtte og innovation, som var i høring i Specialudvalget for Konkurrenceevne og vækst.

I sit udkast nævner Kommissionen indledningsvist, at der er mange grunde til, at F&U&I ligger på et lavt niveau, bl.a. delvis de strukturelle hindringer, delvis forekomsten af markedssvigt. De strukturelle hindringer bør helst bekæmpes ved hjælp af strukturelle foranstaltninger, hvorimod statsstøtte kan spille en rolle ved at være en modvægt mod markedssvigt.

Kommissionen har i udkastet identificeret en række markedssvigt, der kan hæmme F&U&I. Kommissionen påpeger, at det er vigtigt at holde sig for øje, at der kan findes andre og bedre egnede politikinstrumenter til at øge omfanget af F&U&I i økonomien, f.eks. regulering, øget finansiering til universiteter eller almindelige skatteforanstaltninger til fordel for F&U&I.

Kommissionen foreslår, at følgende forhold – på grund af eksisterende markedsfejl – under nærmere angivne betingelser kan anses for at være i overensstemmelse med TEF art. 87, stk. 3, litra c.:

- støtte til projekter der dækker grundforskning, industriel forskning og ”eksperimenterende udviklingsaktiviteter” (dette begreb erstatter det nuværende: udviklingsaktiviteter på prækonkurrencestadiet, og omfatter også visse innovationsaktiviteter)
- støtte til SMV’ers omkostninger til IPR (immaterielle rettigheder)
- støtte til tekniske forundersøgelser
- støtte til unge innovative SMV’er (op til et beløb på 1 mio. EUR).
- støtte til proces- og organisatorisk innovation i relation til tjenesteydelser
- støtte til innovationsformidlere (alene SMV’er skal få fordel af støtten)
- støtte til lån af højt kvalificeret personale
- støtte til innovationsklynger

Anvendelsesområde:

Rammebestemmelserne finder anvendelse på alle sektorer, der er omfattet af EF-Traktaten. Den finder også anvendelse på sektorer, der er underlagt særlige fællesskabsregler om statsstøtte, medmindre andet er bestemt i disse regler¹.

Kommissionen understreger, at den ikke vil godkende ordninger, der udelukker muligheden for at udnytte F&U&I-resultater i andre medlemsstater.

Er der tale om statsstøtte i EF-Traktaten art. 87, stk. 1’s forstand:

¹ Der er i Rådets forordning (EØF) nr. 1107/70, artikel 3, fastsat særlige regler om foreneligheden af statsstøtte til F&U inden for sektoren for transporter med jernbaner, ad landeveje og sejlbare vandveje.

Kommissionen gør det klart, at spørgsmålet om, *hvorvidt nonprofit forskningsinstitutioner modtager statsstøtte* eller ej, må besvares i overensstemmelse med de almindelige principper for statsstøtte. Det er her afgørende at vurdere, hvorvidt forskningsorganisationen kan betragtes som en virksomhed, der udøver en økonomisk aktivitet, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på et bestemt marked. Er dette ikke tilfældet, er der ikke tale om statsstøtte i TEF art. 87, stk. 1's forstand.

Hvis en *forskningsorganisation arbejder på kontrakt for en virksomhed*, vil der normalt ikke blive tildelt statsstøtte til virksomheden gennem forskningsorganisationen, hvis blot én af følgende betingelser er opfyldt:

- 1) nonprofitforskningsorganisationen yder en tjeneste til markedspris, eller
- 2) hvis der ikke er en markedspris, yder forskningsorganisationen en tjeneste til en pris, som afspejler de fulde omkostninger plus en rimelig margin.

Hvis samarbejdsprojekter udføres i fællesskab af virksomheder og nonprofit forskningsorganisationer, antager Kommissionen, at der ikke ydes indirekte statsstøtte til industripartneren på grund af de gunstige samarbejdsvilkår, hvis blot én af følgende betingelser er opfyldt:

- 1) de deltagende virksomheder afholder samtlige udgifter til projektet, eller
- 2) resultater, der ikke afføder intellektuelle ejendomsrettigheder, kan frit formidles, og eventuelle intellektuelle ejendomsrettigheder til F&U&I-resultater overgår helt og fuldt til nonprofit forskningsorganisationen, eller
- 3) nonprofit forskningsorganisationen modtager fra de deltagende virksomheder en godtgørelse, der svarer til markedsprisen for de intellektuelle ejendomsrettigheder, der affødes af nonprofit forskningsorganisationens aktiviteter i forbindelse med projektet. Eventuelle bidrag fra de deltagende virksomheder til dækning af nonprofit forskningsorganisationens udgifter trækkes fra godtgørelsen.

Det er også muligt, at der ikke er tale om statsstøtte, hvis vurderingen af kontraktforholdet mellem parterne fører til den konklusion, at eventuelle intellektuelle ejendomsrettigheder til F&U&I-resultaterne og adgangsrettigheder til resultaterne er overgået til de forskellige samarbejdspartnere i et forhold, der afspejler deres respektive interesser, arbejdsindsats og finansielle og andre bidrag til projektet.

Kommissionens vurdering af støttens forenelighed ifølge artikel 87, stk. 3, i EF-Traktaten.

Som udgangspunkt skal medlemslandene påvise en tilskyndelseeffekt afledt af den ydede statsstøtte. Hvis det støttede F&U&I-projekt ikke er påbegyndt inden ansøgningen, anser Kommissionen som udgangspunkt og under nærmere angivne betingelser denne tilskyndelseeffekt for at være opfyldt, når der er tale om:

- støtte til F&U&I projekter og støtte til tekniske forundersøgelser hvor støttemodtageren er SMV og hvor støtten er under 5 mio. EUR.
- Støtte til SMV'ers omkostninger til IPR
- Støtte til unge innovative SMV'er
- Støtte til innovationsformidlere
- Støtte til lån af højt kvalificeret personale

For så vidt angår alle andre foranstaltninger, vil Kommissionen kræve, at der påvises en tilskyndelsesvirkning. For at kontrollere, om de påtænkte støtteforanstaltninger tilskynder virksomhederne til at gennemføre mere forskning, end de ellers ville have gjort, skal medlemslandene forelægge nogle nærmere opregnede kvantitative oplysninger for alle individuelle foranstaltninger.

De nye støtteintensiteter, som Kommissionen foreslår, er som udgangspunkt 100% for grundforskning, 50% for industriel forskning, og 20% for eksperimenterende udviklingsaktiviteter. Også i det nye udkast lægger Kommissionen op til, at støtteintensiteten kan øges, når der er tale om støtte til f.eks. SMV'er. Endvidere kan støtten forøges, når der er tale om et reelt samarbejde mellem mindst to uafhængige virksomheder eller mellem en virksomhed og en nonprofit forskningsorganisation. Endelig kan der gives et tillæg, når projektets resultater gøres almindelig tilgængelige (gælder kun for industriel forskning). Derimod lægger Kommissionen ikke op til, at der skal være mulighed for at kunne give bonus på grund af virksomhedens regionale beliggenhed.

I Kommissionens udkast er medtaget en såkaldt "matching clause", der skal tillade et højere statsstøtteniveau i de tilfælde, hvor tredjelande vil give højere støttebeløb til deres virksomheder. Matching clause er en genganger fra de eksisterende rammebestemmelser. Den har imidlertid aldrig været brugt.

Detaljeret test

For støtteordninger, der indebærer en højere risiko for konkurrenceforvridning end normalt, lægger Kommissionen op til, at der skal foretages en mere detaljeret vurdering. Den detaljerede vurdering tager sigte på støtteordninger, der i henhold til gruppefritagelsen skal anmeldes individuelt, samt nedennævnte tiltag, der er dækket af rammebestemmelserne, og hvor støttebeløbet overstiger 5 mio. EUR:

a) projektstøtte og forundersøgelser

- b) proces- eller organisatorisk innovation i relation til tjenesteydelser (støttebeløb pr. projekt pr. virksomhed)
- c) innovationsklynger (pr. klynge)

Herudover skal alle tiltag, der kræver individuel anmeldelse og vurdering efter R&D&I rammebestemmelserne, vurderes detaljeret, hvis der er tale om ordninger omfattet af sektorregler, der refererer til R&D&I-rammebestemmelserne.

Kumulering

F&U&I-støtte må ikke kumuleres med de minimis-støtte til de til de samme støtteberettigede udgifter for at omgå de maksimale støtteintensiteter, der er fastlagt i disse rammebestemmelser.

Særlige regler for landbruget

Under visse omstændigheder vil Kommissionen tillade støtteintensiteter på op til 100%. (For så vidt angår forsknings- og udviklingsaktiviteter på fondsområdet)

Overvågning og rapportering

I overensstemmelse med kravene i Rådets forordning nr. 659/1999 og Kommissionens forordning nr. 794/2004 skal medlemsstaterne forelægge årsberetninger for Kommissionen. I tillæg hertil skal årsberetninger om F&U&I-støtteforanstaltninger indeholde oplysning om: Støttemodtagerens navn, navnet på det projekt/den foranstaltning der er ydet støtte til, støttebeløb pr. modtager eller, i tilfælde af støtte til innovationsklynger – pr. klynge, støtteintensitet samt de aktivitetssektorer, hvor de støttede projekter er iværksat. Herudover er der yderligere krav til visse nærmere angivne støtteordninger, herunder støtte til store virksomheder.

Egnede foranstaltninger (konsekvenser for eksisterende ordninger)

Kommissionen foreslår med henvisning til EF-traktatens art. 88, stk. 1, medlemsstaterne at foretage følgende foranstaltninger vedrørende deres eksisterende forsknings- og udviklingsstøtteordninger:

- Medlemsstaterne – hvor det er nødvendigt - bør ændre deres eksisterende forsknings- og udviklingsstøtteordninger, for at bringe dem på linje med disse rammebestemmelser inden for tolv måneder efter deres ikrafttræden. Dette gælder dog ikke pligten til at aflevere mere detaljerede årsrapporter og den udvidede rapporteringspligt i forbindelse med vise projekter.
- Hvis ikke Kommissionen har hørt fra medlemsstaten inden to måneder efter offentliggørelsen af disse rammebestemmelser, vil den antage, at medlemsstaten ikke kan tilslutte sig dette.

Ændringer i forhold til de gældende rammebestemmelser:

- Udkastet foreslår i tråd med innovationshøringen, at der også kan gives støtte til innovation, herunder også til aktiviteter, der ligger tættere på en

kommerciel udnyttelse. Kommissionen sonder mellem støtte til grundforskning, industriel forskning og ”eksperimentel forskning”². Som eksperimentel udvikling anses bl.a. udvikling af kommercielt anvendelige prototyper og pilotprojekter, såfremt prototypen nødvendigvis må være det endelige kommercielle produkt, og såfremt den er for kostbar at fremstille til kun at blive brugt til demonstration og validering. Forsøgsproduktion og testning af produkter, produktionsmetoder og tjenesteydelser er ligeledes støtteberettiget, forudsat at de ikke kan anvendes eller ændres til at blive anvendt i industrien eller kommercielt.

Der lægges op til, at der kan gives støtte til unge innovative virksomheder indtil et beløb på 1 mio. EUR, støtte til innovationsrådgivning for SMV’er, støtte til udlån af højt kvalificerede medarbejdere, støtte til innovatiosklynger og støtte til proces- og organisationsinnovation inden for tjenesteydelser.

- Ligeledes i tråd med innovationshøringen lægger Kommissionen op til, at IPR (immaterielle rettigheder) kan fordeles mellem virksomheden og det offentlige forskningsinstitut ud fra en konkret vurdering af parternes bidrag til projektet. Udkastet tager dog ikke højde for den situation, at den offentlige og private part i samarbejdet kan opnå fælles ejerskab til fælles opfindelser. Det er derfor væsentligt at få klarlagt, under hvilke betingelser den private part kan udnytte rettighederne til sådanne fælles opfindelser.

- Der kan ikke gives de minimis støtte til støttede F&U&I projekter, hvis det fører til en omgåelse af maksimums støtteintensiteterne.

- Der skal indsendes årlige rapporter om F&U&I projekter.

Balancetest

Endvidere introducerer Kommissionen den såkaldte balancetest, der er en form for afvejning af de positive og negative elementer, der er opgjort i medlemslandets anmeldelse af en given statsstøtteordning. Kommissionen anser testen for et skridt i retningen af en mere økonomisk tilgang til statsstøtte.

Balancetesten ændrer på betingelserne for at få store F&U&I projekter godkendt. Der er rum for Kommissionen til at vurdere, hvilken vægt de enkelte kriterier skal tillægges. Kommissionen kan endvidere knytte særlige tiltag til godkendelsen af et projekt, så som at støtteintensiteten sænkes, eller at resultaterne af F&U&I projektet offentliggøres.

² “Eksperimentel udvikling” erstatter det tidligere anvendte begreb: ”udviklingsaktiviteter på prækonkurrencestadiet”

Kommissionen lægger endvidere op til, at der i forbindelse med en støtteordning skal redegøres for den markedsfejl, der bevirker, at statsstøtte er det mest velegnede middel til at rette op herpå.

Alt afhængig af støttens potentielle konkurrencefordrejende karakter, skal der enten foretages en simpel eller en detaljeret test. Nedenstående skema beskriver, hvad disse tests indebærer:

DETALJERET TEST**Anvendelse:**

1. støtte, der er pligt til at anmelde individuelt ifølge BER (gruppefritagelsen).
2. projektstøtte*, proces- eller organisatorisk innovation i tjenesteydelser og innovationsklynger > 5 mio. Euro**.
3. sektorspecifikke regler, der refererer til rammebestemmelserne.

Positive elementer:

- Eksistens af markedsfejl: MS skal redegøre for, om der er en generel eller specifik markedsfejl – skal støttes af studier.
- Passende instrument: se på alternativer i andre MS, andre politik-instrumenter, opgørelse af fordele.
- Incitament / effekt: vigtigste del: simpel test + yderligere analyse.
- Proportionalitet: MS skal redegøre for, hvordan støtten er begrænset til et minimum.

Negative elementer (konkurrenceforvridning):

Produktmarkeder anvendes (up stream markeder og teknologimarkeder kan dog være relevant at inddrage).

En række elementer indgår i vurderingen af, om støtten skader dynamiske incitamenter, skaber markedsmagt og vedligeholder inefficente markedsstrukturer.

Som udgangspunkt ikke konkurrencefordrejning, hvor hver støttemodtagers andel < 25 % og hvor HHI < 2000 (kun hvad angår markedsmagt).

Gruppefritagelse (BER)**SIMPEL TEST*** (test af incitament og proportionalitet)**

- Projektstøtte < 5 mio. Euro.
- SMV patentomkostninger
- Unge innovative virksomheder
- Innovationstjenester
- Erhvervelse af og lån af højt kvalificeret personale.

- Sektorstøtteordninger og alle tiltag der i princippet er fritaget efter BER men som er anmeldt til Kommissionen, samt uanmeldt støtte.
- Proces eller organisatorisk innovation < 5 mio. Euro
- Innovationsklynger < 5 mio. Euro

*projektstøtte + støtte til forundersøgelser pr. SMV.

** bemærk at det ikke er klart, om 5 mio. grænsen gør sig gældende for de øvrige typer af støtte, der kan gruppefritages.

*** Simpel test

- 1) Incitamenteffekt: Der sondres mellem støtteordninger og individuel støtte. Ved støtteordninger skal medlemsstaten binde sig til kun at yde indv. støtte under den godkendte støtteordning, når incitamenteffekt er påvist. Hvordan det er sket, skal Medlemsstaten redegøre for i en årlig rapport til Kommissionen. Ved individuel støtte skal medlemsstaten dokumentere en signifikant ændring i udgifter til F&U&I, antallet af personer, der beskæftiges med F&U&I eller andre relevante faktorer. Der kan også tages hensyn til kvalitative elementer.
- 2) Proportionalitet: Kravet om proportionalitet anses for opfyldt, når støtten gives i overensstemmelse med de støtteberettigede omkostninger og støtteintensiteter.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om sagen.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen forholder sig i forslaget ikke nærmere til nærhedsprincippet. Det vurderes, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen har kompetence til at udstede rammebestemmelser, da det er Kommissionen, som har kompetence til at godkende de støtteordninger, der anmeldes af medlemslandene. Kommissionen anfører således, at støtte til F&U&I først og fremmest vil være begrundet ud fra TEF art. 87, stk. 3, litra b og c, og det er inden for disse rammer, at Kommissionen har fastsat regler, som den anvender i vurderingen af anmeldt støtte.

4. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk ret på området i form af love eller bekendtgørelser.

5. Høring

Forslaget har været i høring i Specialudvalget for konkurrence og vækst.

Dansk Industri kan overordnet set støtte den danske holdning. DI finder dog, at der er en række usikkerhedsmomenter i forhold til unge innovative virksomheder, herunder i forhold til definition samt i forhold til risikoen for, at der gives støtte til virksomhedens normale driftsudgifter.

Advokatrådet har anført, at det vil udgøre et væsentligt fremskridt, såfremt der på visse områder tilvejebringes mere udførlige holdepunkter (i regler eller retningslinjer mv.), f.eks. mere specifikke kriterier for identifikation af markedsfejl samt for vurderingen af, hvorvidt modydelse udgør betaling på almindelige kommercielle vilkår.

LO kan i stor udstrækning tilslutte sig den danske holdning. *LO* finder, at det bør overvejes nærmere, om tærsklen for gruppefritagelse er det rette niveau i forhold til at mindske misbrug og ren virksomhedsstøtte.

FTF kan overvejende tilslutte sig den danske holdning. *FTF* finder, at det bør fastholdes som krav, at indhold og resultater af støttede forskningsprojekter offentliggøres.

6. Andre landes holdninger

Kommissionen foretog i efteråret 2005 en høring om statsstøtte og innovation, hvor der generelt var støtte til Kommissionens udspil.

For så vidt angår Kommissionens udkast til nye rammebestemmelser og forskning, udvikling og innovation forventes alle andre lande end Holland og Danmark at trække i retning af mere lempelige regler.

7. Foreløbig dansk holdning

Danmark kan støtte den overordnede tilgang, hvorefter statsstøtte kun bør gives, hvis der foreligger en påvist markedsfejl, der ikke kan afhjælpes på andre måder. Tilskyndelser til innovation bør som udgangspunkt ske ved en forbedring af virksomhedernes rammevilkår frem for direkte virksomhedsstøtte.

Danmark anser det for positivt, hvis der kan anvendes en mere økonomisk tilgang i vurderingen af, om en støtteforanstaltning er forenelig med EF-Traktaten.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vurderes ikke at have administrative konsekvenser for erhvervslivet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.