



Ministry of Enterprise and Innovation
Department for Business,
Division for Markets and Competition
Fredrik Forsberg
fredrik.forsberg@regeringskansliet.se

European Commission
DG Competition
State Aid Registry
B-1049 BRUSSELS
Belgium

Sveriges synpunkter på Europiska kommissionens förslag till rambestämmelser för forskning, utveckling och innovation

Efter att ha konsulterat våra nationella myndigheter har Sveriges regering följande synpunkter på Europeiska kommissionens förslag till rambestämmelser för forskning, utveckling och innovation.

1. Kommentarer avseende kommissionens förslag till ändringar

1.1 Teknisk infrastruktur

Kommissionen har föreslagit ett nytt stöd för byggande och modernisering av teknisk infrastruktur, punkt 1.3 ii) i rambestämmelserna.

Regeringen anser att införandet av definitionen av teknisk infrastruktur är ett positivt inslag med hänsyn till att det i regelverket hittills inte har varit tydligt på vilka grunder som stöd kan lämnas till faciliteter som testbäddar och demonstrationsplattformar och dylikt. Sådan verksamhet kan bidra till att öka innovationstakten i små och medelstora företag (SMF).

Bland aktörer som har ett engagemang för att etablera testbäddar och liknande faciliteter torde det finnas åtskilliga som inte har någon direkt nytta av investeringarna för utveckling av egna produkter. I många fall drivs testbäddar och likande verksamhet av organisationer som verkar allmänt näringslivsfrämjande eller för viss bransch eller region. Detta är verksamhet med mindre påverkan på konkurrensen, men möjligheterna att driva verksamheten på ett ekonomiskt hållbart sätt påverkas i särskilt hög grad av möjligheten få tillräckligt stort stöd vid investeringstillfället. Betydande osäkerhet kan också tänkas finnas när det gäller utsikterna att attrahera tillräckligt många företag som väljer att utnyttja infrastrukturen vilket

påverkar investeringskalkylen mera för en verksamhet som inte själv drar direkt nytta av infrastrukturen. Geografiska förutsättningar, regional och lokal näringslivsstruktur, innovationsbenägenhet inom omgivande företagspopulation är också faktorer som får en betydelse.

Sveriges regering instämmer i de principer för högsta stödnivå som kommissionens redogör för i punkt 79. Det bör emellertid finnas möjlighet till högre stödnivåer mot bakgrund av det som angivits ovan.

Testverksamhet som kvalificerar som experimentell utveckling kan trots allt finansieras med upp till 60 procent av stödberättigande kostnader, även inom den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER), beroende på stödmottagare och tillägg. Då en viktig målgrupp för teknisk infrastruktur bör vara SMF som saknar resurser för egna testfaciliteter framstår stödnivån enligt förslaget som för låg. En lämplig lösning vore om den stödnivå som anges för individuellt godkända stöd som huvudsakligen riktar sig till SMF kunde gälla även enligt stödordningar och senare inkluderas i GBER. Det skulle innebära att alla tekniska infrastrukturer som huvudsakligen tillhandahåller tjänster till små och medelstora företag (och avsätter minst 80 procent av sin kapacitet för det ändamålet) skulle ges stöd med högst 40 procent av kostnaderna.

För teknisk infrastruktur som drivs av en forskningsorganisation, där infrastrukturen tillhandahålls öppet och där alla intäkter återinvesteras i verksamheten, anser Sveriges regering att möjligheterna till stöd bör utökas ytterligare. Sveriges regering noterar det föreslagna tillägget för gränsöverskridande samarbete för individuella stöd och konstaterar att geografiska och andra förutsättningar för detta skiljer sig mellan medlemsstater.

1.2 Innovationskluster

Sveriges regering välkomnar det tillägg som gjorts i avsnitt 1.2 (f) om att tillträde till innovationskluster kan erbjudas till lägre priser i enlighet med de regler för statligt stöd som är tillämpliga på användarna av de tjänster som tillhandahålls av innovationsklustret.

Detta förtydligande uppfattar vi som att klusterorganisationen kan kompenseras för de rabatterade priserna som erbjuds användarna, utan att detta betraktas som ett gynnande av klusterorganisationen. Förutsatt att klusterorganisationen säkerställer att de rabatterade priserna erbjuds i

enlighet med de regler för statligt stöd som är tillämpliga på deltagarna skulle klusterorganisationen snarast fungera som en sådan mellanhand vars funktion beskrivs i punkt 24. Det bör emellertid klargöras, t.ex. i not till det nya tillägget, att denna funktion inte förutsätter att innovationsklustret väljs ut eller finansieras i enlighet med punkt 24 (b), eftersom detta skulle försvåra arbetet med sådana innovationskluster avsevärt.

Erfarenheten av nuvarande bestämmelser är att det är svårt att nå SMF med innovationskluster som förmedlare av tjänsterna. Statligt stöd i någon form till de deltagande företagen är ofta en förutsättning, men administrationen av detta i förhållande till innovationsklustrets verksamhet blir ett hinder för deltagande för de företag som bäst skulle behöva dessa tjänster. Kommissionens förtydligande avseende rabatterade priser är därför särskilt välkommet eftersom det möjliggör för administrationen av det statliga stödet att huvudsakligen belasta klusterorganisationen snarare än det deltagande företaget.

På samma sätt som ovan diskuterats om förutsättningarna att kunna lämna stöd till användare hos innovationskluster via finansiering som beviljas och lämnas till klusterorganisationen, så är det viktigt att förstå kommissionens syn på villkoren för tillämpning av innovationsstöd till SMF. Särskilt avseende bestämmelser om innovationsrådgivningstjänster och innovationsstödjande tjänster. Det bör klart framgå att möjlighet finns att lämna stöden till en sådan aktör som tillhandahåller innovationstjänsterna och att gynnandet av SMF kan bestå i reducerad prissättning. Bestämmelser av denna innebörd har funnits i en äldre version av den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER) men har inte varit inkluderade i den nu gällande versionen. Om motsvarande bestämmelser inkluderas i en framtida version av GBER vore det också välkommet om kommissionen utvecklade hur krav enligt kapitel 1 GBER, särskilt avseende stimulanseffekt, anses tillgodosedda när stöd ges i form av rabatterat pris på en tjänst.

1.3 Digitalisering

Kommissionen har genomgående förtydligat hur rambestämmelserna är avsedda att användas för att främja digitalisering, vilket är välkommet. I definitionen av digitalisering i avsnitt 1.3 (h) anges emellertid att det avser *”införande av innovativ digital teknik och/ eller lösningar för att förbättra och/ eller uppdatera processer, produkter eller tjänstefunktioner.”*

Kriteriet om en ”innovativ” digitalisering väcker frågan om vad som egentligen avses. Kriteriet finns också knutet till andra definitioner där digitalisering nämns, jmf. 1.3 (s) som handlar om ”innovationsrådgivningstjänster” och 1.3 (u) om ”innovationsstödjande tjänster”. Dessa anknyter i sin tur till möjligheterna att tillämpa artikel 28 i GBER, dvs. innovationsstöd för små och medelstora företag.

Att begreppet ”digitalisering” i rambestämmelserna kopplas till ”innovation” som nu pekats på, kan medföra osäkerhet om det faktiska utrymme för stöd som är tänkt att finnas. Här kan observeras att kommissionen lyfter fram att s.k. digitala innovationsknutpunkter kan klassificeras som innovationskluster (och därmed möjliga att stödja enligt artikel 27 i EU:s allmänna gruppundantag/GBER). I fotnoten 20 nämns att syftet med digitala innovationsknutpunkter är att ”...stimulera en bred spridning av digital teknik såsom, men inte begränsat till, artificiell intelligens, HPC och cybersäkerhet inom industrin (särskilt små och medelstora företag...)”. Här framgår inte, på samma sätt som i innovationsdefinitionen och dess kopplingar till ”innovationsrådgivningstjänster och ”innovationsstödjande tjänster”, något krav på särskild innovationshöjd utan intrycket ges att insatser för ökad digitalisering i en bredare bemärkelse är ett värde i sig och som bör kunna understödjas.

Det är angeläget att undvika rättslig oklarhet kring begreppet digitalisering, men också att rambestämmelserna och sedermera GBER får en sådan utformning att de olika instrument för stöd som medges inte utesluter finansiering av insatser som gäller introduktion av digital teknik i allmänhet och en ökad förmåga att använda den på ett ändamålsenligt sätt. Detta är ett viktigt inslag för många mindre företag som hamnat efter i sin digitala mognadsprocess och där stöd kring digitalisering i bred bemärkelse behövs för arbetet med förbättring av produkter, processer eller tjänster.

Sveriges regering skulle välkomna ett förtydligande att digitalisering och genomförande av digital teknik och digitala lösningar kan göras med redan kommersiellt tillgänglig teknik. Ett alternativ är att det görs genom en strykning görs av kriteriet ”innovation” i definitionen av begreppet digitalisering i 1.3 (h) samt motsvarande i 1.3 (s) och (u) rörande innovationsstöden.

1.4 Schablonberäkning av indirekta kostnader

Sveriges regering välkomnar att kommissionen öppnar en möjlighet för att beräkna indirekta kostnader för forskningsprojekt enligt schablon.

Om total projektkostnad används som grund för beräkningen av indirekta kostnader bör det förtydligas i rambestämmelserna att kostnader för köp av tjänst inte ingår i underlaget, på samma sätt som gäller inom Horisont-programmen. I ett fakturerat belopp ingår redan tjänsteutförarens indirekta kostnader.

Enligt artikel 7.1 GBER kan förenklade kostnadsalternativ som anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 användas i de fall transaktionen åtminstone delvis finansieras via en unionsfond. En motsvarande bestämmelse bör inkluderas i en reviderad GBER även om möjlighet till schablonberäkning av indirekta kostnader införs i GBER.

2. Förslag som inte berör kommissionens föreslagna ändringar

2.1 Förbättrade möjligheter att stödja innovationskluster och andra intermediärer

I stort sett alla intermediärer i Sverige arbetar med de utvecklingsfaser och utvecklingsområden hos SMF där marknadsmisslyckande och asymmetrisk information föreligger. Det handlar om tidiga utvecklingsfaser där de kommersiella riskerna i kombination med svag betalningsförmåga hos företagen gör att privat finansiering eller ett privat tjänsteutbud inte fungerar. Det är också svårt att på kommersiell grund nå företagen med viktiga insatser avseende kompetensutveckling och omställning eftersom SMF ofta saknar medvetenhet eller förmåga att efterfråga innovationsrådgivningstjänster.

Mot bakgrund av ovan finns behov av statligt stöd.

Innovationsrådgivningsstödet enligt artikel 28 täcker den specifika rådgivningen till företaget men även en intermediär, t.ex. i form av en inkubator, behöver stöd. Bland annat behövs statligt stöd när intermediärernas verksamheter ska byggas upp och utvecklas långsiktigt. En kommersiellt hållbar verksamhetsmodell saknas idag.

Stöd för innovationskluster kan i viss mån tillämpas, men driftstöd kan lämnas som längst under 10 år och med max 50 % av kostnaderna för deras

drift. För att möjliggöra en fortlöpande utveckling av klusterinitiativen och den större samhällsnytta som de syftar till samt förmågan att attrahera nya företag och särskilt små och nystartade företag, finns skäl att överväga en ökad flexibilitet i regelverket. Detta skulle kunna bestå i kompletterande villkor som medger högre stöd än 50 % på villkor att samlad offentlig finansiering under varje treårsperiod inte överstiger ett visst maxbelopp, t.ex. fem miljoner euro. Ett villkor för sådant återkommande stöd under treårscykler skulle kunna vara att klustren har en bestående andel aktivt deltagande SMF. Sådana småskaliga innovationskluster kan ha en avgörande betydelse, inte minst för regionala innovationsmiljöer, men erfarenheten visar att de inte heller på sikt kan förväntas drivas på marknadsmässiga villkor.

En annan åtgärd som skulle underlätta för att snabbare bygga en kommersiell grund för intermediärers verksamhet vore att de gavs möjlighet till stöd motsvarande det som ges till förvaltare av finansiella intermediärer eller investerare enligt GBER artikel 24. Potentiella intermediärer skulle då kunna erhålla stöd motsvarande högst 50 procent kostnaderna för den uppsökande verksamhet som krävs för att bedöma om det finns en tillräckligt bas av relevanta SMF för att driva en ekonomiskt långsiktig verksamhet.

2.2 En bredare tillämpning av genomförbarhetsstudier

Av Rambestämmelserna punkt 14 (b) och av GBER framgår att genomförbarhetsstudier gäller endast inför forsknings- och utvecklingsprojekt. Det finns ett behov att kunna göra motsvarande förberedelsearbete inför projekt eller uppstart av innovationskluster och vid projekt som avser process- och organisationsinnovation.

Att starta ett innovationskluster kan kräva förhandlingar och förberedelsearbete. Det är ofta oklart vilken organisation som ska vara klusterorganisationen eller om en ny juridisk person ska bildas, samt i sådana fall hur ägande, kapital och styrning ska utformas. Att direkt lämna in en ansökan om driftstöd eller investeringsstöd från själva klusterorganisationen är svårt. Det finns därför behov av statligt stöd för sådant förberedelsearbete. En rimlig stödnivå skulle vara en något högre än den som gäller för genomförbarhetsstudie för forsknings och utvecklingsprojekt (FoU-projekt). En högre stödnivå motiveras av att deltagande företag har ett lägre egenintresse i klusterbildningen jämfört med

ett FoU-projekt som denne skulle delta i, samt att koordineringsproblemen är större då fler och mer varierad krets av aktörer ska koordineras och komma överens om klustrets drift och verksamhet. Sådant stöd kan inte heller vara begränsat till en juridisk personen då en av frågorna förberedelsearbetet avser belysa är om och i vilken form det är lämpligt att driva klustret. Stöd till förberedelse inför start av kluster bör kunna ges till de aktörer som arbetar med genomförbarhetsstudien. Detta även för att möjliggöra för svagare parter att delta i klustrets utformning.

För innovationsprojekt saknas incitament och naturlig koppling vad avser samarbete mellan stora företag och SMF vid införande av en ny process- eller organisationsinnovation. Den längre startsträckan eller frånvaro av naturligt samarbete, i kombination med den för stora företag låga stödnivån leder till att projekten inte blir av. Uppstart och planering av sådant projekt skulle främjas om det fanns möjlighet att få stöd för genomförbarhetsstudier. Sådant stöd bör kunna ges till både stora företag och SMF och en rimlig nivå skulle vara samma som för genomförbarhetsstudier för FoU-projekt.

2.3 Transparens

Sveriges regering motsätter sig den föreslagna sänkningen av tröskelbeloppet för när enskilda stöd ska redovisas för transparens till 100 000 euro. Skäl för detta har tidigare anförts i konsultation avseende riktlinjer för statligt regionalstöd.

3. Definitioner och förtydliganden

3.1 Oberoende forskning

Ett kriterium för exempelvis definitionen i 1.3 (cc) organisation för forskning och kunskapsspridning eller forskningsorganisation är att forskningen är ”oberoende”. Sveriges regering skulle välkomna ett förtydligande av vad som krävs för att forskning och utveckling ska anses vara oberoende.

Specifikt vore det bra att få förtydligat om det är tillräckligt för att anses oberoende att en aktör som även bedriver ekonomisk verksamhet eller som ägs av ett företag, kan visa att dessa ägare eller andra verksamheter inte kan få företräde till forskningsresultaten i enlighet med sista meningen i punkt 17 (cc).

Exempel på andra verksamheter där oberoende kan diskuteras är organisationer som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av företag och branschorganisationer. Sådana organisationer har en del fria medel där organisationen själv bestämmer vad de forskar om, men är begränsade till sitt område. Dessa organisationer publicerar en del forskning men ägnar sig också till stor del åt forskning på uppdrag av sina medlemmar, grundare eller ägare. Det finns också stiftelser som skapas för viss nischad forskning eller bransch.

3.2 Kunskapsöverföring och konsultverksamhet

Avsnitt 1.3 (w) definierar begreppet ”kunskapsöverföring” vilket innefattar en rad aktiviteter. I förslaget till rambestämmelser p. 21 anges att offentlig finansiering av s.k. forskningsorganisationers verksamhet som består i ”kunskapsöverföring” i allmänhet kan betraktas som icke-ekonomisk.

Bland de kunskapsöverföringsaktiviteter som räknas upp nämns ”konsultverksamhet”. Konsultverksamhet är ett begrepp som förknippas med kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet. En konsulttjänst betingas typiskt sett av att någon enskild part – vanligtvis ett företag – har behov av ökad kunskap för eget bruk. Offentlig finansiering av sådan konsultverksamhet ligger därmed närmast till hands att uppfatta som stöd till ekonomisk verksamhet.

I avsnittet 2.1.2, som behandlar offentlig finansiering av forskningsverksamheters ekonomiska verksamhet, nämns också uttryckligen att ”tillhandahållande av tjänster till företag” utgör ekonomisk verksamhet. Det blir då oklart vilket utrymme en forskningsorganisation har att bedriva konsultverksamheten utan att anses tillhandahålla tjänster till företag. Sveriges regering skulle välkomna en översyn av skrivningarna i berörda avsnitt för att skapa större klarhet i denna gränsdragning som är väsentlig i många situationer.

3.3 Icke-teknisk forskning och utveckling

Sveriges regering välkomnar att process- och organisationsinnovation angivits omfatta även social innovation. Även definitionen av experimentell utveckling har en språklig utformning som fokuserar på tekniska förbättringar. Det vore välkommet om även denna definition kunde kompletteras med en not som förtydligar att experimentell utveckling även inkluderar systemutvecklingar som behövs för implementering och testning

av befintliga lösningar, ofta med högteknisk mognadsgrad. Det kan vara testning eller demonstration av befintlig teknik, vara, produkt, tjänst eller process i verklig miljö i syfte att analysera och utveckla vilka regler, affärsmodeller, ansvarsfördelning och försäkringslösningar m.m. som kan relevanta och hur de bör utvecklas för att implementering av nya tekniska lösningar, såsom vid förarlösa bilar, ska vara möjligt. Den tekniska utvecklingen går fortare än utveckling av regler, beteenden, organisation och kultur varför detta behov är stort.

3.4 Icke-ekonomisk innovationsfrämjande verksamhet

För hållbar omställning är aktiviteter som t.ex. koordinering, nätverkande, policyutveckling, ”drawing up road maps”, information och kommunikation, standardisering och samarbetsfrämjande åtgärder nödvändiga. Dessa aktiviteter sker idag inte i tillräckligt stor omfattning vad avser långsiktig hållbar omställning. Inom vissa branscher, t.ex. inom fastighetssektorn, finns också ett extra stort behov av koordinering och samarbetsfrämjande för att få till stånd innovationsinsatser.

Det råder idag stor osäkerhet om möjligheterna att ge statligt stöd till sådan verksamhet. Till allra största del torde det vara fråga om icke-ekonomisk verksamhet, men då verksamheten inte bedrivs av forskningsorganisationer utan snarare av branschorganisationer, intresseorganisationer och liknande ges ingen närmare vägledning i nuvarande rambestämmelser.

I den utsträckning sådan verksamhet anses ekonomisk är den oftast hänvisad till stöd för innovationskluster. Innovationskluster är emellertid anpassade för att tillhandahålla tjänster som företagen efterfrågar till marknadsmässiga eller kostnadsavspeglade avgifter. För verksamhet som är avsedd att motivera och driva företagen att ta sina innovationsinsatser till nästa nivå samt att ta större systemperspektiv på omställningen finns inte någon sådan betalningsvilja.

Det vore välkommet om rambestämmelserna kunde nämna och exemplifiera även sådan icke-ekonomisk verksamhet för att främja eller möjliggöra ökad forskning och innovation som inte typiskt sett utförs av forskningsorganisationer.

4. Kommentarer avseende den svenska språkversionen

4.1 Missvisande hänvisning till "dessa företag"

Punkt 30 b): I den engelska språkversionen står det under punkten (b) att "the results of the collaboration which do not give rise to IPR may be widely disseminated and any IPR resulting from the activities of research organisations or research infrastructures are fully allocated to *those entities*" (kursiverat här). I den svenska versionen är "those entities" översatt till "dessa företag". Det borde dock rimligen vara "dessa enheter" som menas, eftersom "dessa" syftar på forskningsorganisationer och forskningsinfrastrukturer? Såsom punkten (b) är formulerad nu i den svenska versionen, kan det dock uppfattas som att immateriella rättigheter som tagits fram av forskningsorganisationer eller forskningsinfrastrukturer ska tillfalla de företag som dessa samarbetar med.

4.2 Faktiskt samarbete och effektivt samarbete

Punkt 21 (a) (ii): Det står "effektivt samarbete" sist i meningen i den svenska språkversionen. Är det "faktiskt samarbete" som menas, dvs. samma begrepp som i punkt 15 (h) i gällande rambestämmelser och i art. 25 i GBER? Samma definition av "faktiskt samarbete" finns i punkten 17 (i) i utkastet till ändrade rambestämmelser, men detta begrepp förekommer sedan ingen annanstans i varken de nu gällande rambestämmelserna eller i utkastet till ändrade rambestämmelser (däremot finns begreppet "effektivt samarbete" på flera ställen, men det finns ingen definition för det begreppet under punkt 17). I den engelska språkversionen används begreppet "effective collaboration" både i art. 25 i GBER och i rambestämmelserna. även på de ställen där det på svenska står "effektivt samarbete". Det vore bra med en konsekvent användning av begrepp även i den svenska språkversionen.

5. Avslutande kommentar

Det är förståeligt om kommissionen inte inom ramen för rambestämmelserna kan ge uttömmande praktisk vägledning och exempel avseende sådana frågor som gränsdragning mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet, definition av forskningsorganisationer och särredovisning av verksamhet. Sveriges regering vill därför uppmuntra generaldirektoratet för konkurrens att ta tillvara synpunkter från konsultationen för att också presentera ett dokument av typen FAQ där

denna typ av frågor kan utvecklas närmare med avseende på området för forskning, utveckling och innovation.

[signed]

Håkan Hillefors
Enhetschef