

Ert datum:
2021-04-19

Datum:
2021-05-12

Er ref:
N2021/01379

Diarienummer:
UHM-2021-0099

Näringsdepartementet
Enheten för marknad och konkurrens
n.statsstod@regeringskansliet.se

Konsultation om Europeiska kommissionens förslag till reviderade rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation

Upphandlingsmyndigheten ger kommuner och regioner vägledning om statsstödsfrågor.

I det underlag som Näringsdepartementet har remitterat föreslår Europeiska kommissionen nya reviderade rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation (FoUI).

FoUI-rambestämmelserna i svensk kontext

Somliga aktörer i Sverige såsom stödgivande statliga myndigheter och offentligt finansierade universitet, men även företag, använder de befintliga FoUI-rambestämmelserna som riktlinjer för bedömningar av om en viss åtgärd kan utgöra statligt stöd och därmed måste anmälas till kommissionen innan åtgärden kan genomföras.

I en enkätundersökning bland svenska kommuner och regioner om statsstödsreglerna som Upphandlingsmyndigheten lät genomföra under 2019 svarade 50 procent av respondenterna hos regionerna ja på frågan om de skulle behöva Upphandlingsmyndighetens hjälp med frågor med anknytning till åtgärder för att främja forskning, utveckling och innovation. Motsvarande siffra för kommunernas del var 19 procent. Upphandlingsmyndigheten har fångat upp vissa önskemål om allmän information om relevanta statsstödsregler i relation till innovationsupphandling och samverkan mellan regioner och näringsliv. Utöver det har vi för närvarande ingen mer specifik information om konkreta behov hos svenska kommuner och regioner som rör tillämpningen av FoUI-rambestämmelserna eller om synpunkter på begränsningar eller möjligheter i regelverket.

Ert datum:
2021-04-19

Datum:
2021-05-12

Er ref:
N2021/01379

Diarienummer:
UHM-2021-0099

Vi uppfattar dock en gryende medvetenhet om statsstödsreglerna i allmänhet och detta innefattar på sina håll FoUI-området. Västra Götalandsregionen har exempelvis anmält stöd till innovationskluster och Göteborgs Stad stöd till industriell forskning, båda på basis av den allmänna gruppundantagsförordningen, kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (GBER). Vidare kan vi konstatera att ett växande antal kommuner och regioner samverkar med näringsliv, lärosäten och forskningsinstitut kring FoUI, exempelvis vad gäller forskningsparker och testbäddar. De innovationsupphandlingar av olika slag som kommuner och regioner genomför kan också aktualisera statsstödsfrågor.

Befintliga svenska förordningar om statsstöd till FoUI har inte prövats enligt FoUI-rambestämmelserna (något som dock förekom tidigare), utan är utformade enligt GBER. Det kan dock antas att utformningen av rambestämmelserna blir betydelsefull för hur kommande förslag till revideringen av GBER kommer att se ut med avseende på FoUI. En reviderad GBER planeras träda i kraft 2024. Upphandlingsmyndigheten lämnade den 11 september 2019 ett remissvar till Näringsdepartementet med anledning av kommissionens första konsultation om förslag till ny GBER.

Det remitterade förslaget

Kommissionen konstaterar att de nuvarande rambestämmelserna överlag har fungerat bra. Samtidigt konstateras att ett antal riktade ändringar av teknisk art är nödvändiga, för att ytterligare förenkla och förtydliga tillämpningen av både rambestämmelserna och de relevanta bestämmelserna i GBER. Dessutom finns ett behov av översyn av reglerna för att återspegla marknads- och teknikutvecklingar.

Mot den bakgrunden innebär förslaget till nya FoUI-rambestämmelser *för det första* ett par förtydliganden av vissa definitioner. En definition av digitalisering införs, företeelsen innovationskluster ska inkludera så kallade digitala innovationsknutpunkter, aktiviteter som industriell forskning, experimentell utveckling och aktiviteter relaterade till process- och organisationsinnovation ska anses inkludera FoU relaterad till digitalisering, och innovationsstöd till små och medelstora företag ska kunna utgöras av digitaliseringsstöd från forskningsorganisationer med flera.

För det andra införs en ny typ av entitet som ska vara berättigad till stöd, teknikinfrastruktur. Teknikinfrastrukturer ska kunna ges investeringsstöd, med upp till 25 procent (under vissa förutsättningar 40 procent) av de stödberättigande kostnaderna.

För det tredje förs vissa förslag fram som syftar till att minska den administrativa bördan för medlemsstaterna.

Ert datum:
2021-04-19

Datum:
2021-05-12

Er ref:
N2021/01379

Diarienummer:
UHM-2021-0099

Upphandlingsmyndighetens synpunkter

Upphandlingsmyndigheten välkomnar en modernisering och förtydliganden av FoUI-rambestämmelserna. Samtidigt kan konstateras att de justeringar som görs är av relativt begränsad omfattning och till en relativt stor del avser förtydliganden av den innebörd som kommissionen redan anser att reglerna har.

Möjligheten till investeringsstöd till teknikinfrastruktur (termen teknisk infrastruktur används för samma sak i den svenska översättningen) är välkommen. Detta kompletterar de befintliga stödmöjligheterna avseende innovationskluster och forskningsinfrastrukturer. Det bör dock övervägas om motsvarande stödmöjlighet också ska införas i GBER, av ändamålsskäl för att uppnå en enhetlighet i regleringen – stöd till innovationskluster och forskningsinfrastruktur är redan nu godkända enligt GBER under vissa förutsättningar. Detta skulle också svara väl mot ambitionen att den allra största delen av statsstöden inom unionen ska kunna genomföras utan särskilt förhandsgodkännande från kommissionen. En ny stödmöjlighet till teknikinfrastruktur saknades dock i förslaget till ny GBER.

Upphandlingsmyndigheten noterar att förslagets definition av *digitalisering* avviker från definitionen av samma term i förslaget till ny GBER. Upphandlingsmyndigheten efterlyser skäl till varför definitionerna är olika. Vidare kan den öppna betydelsen hos termen innovativ i förslagets definition tänkas leda till tillämpningssvårigheter.

Upphandlingsmyndigheten noterar att förslaget saknar en klar definition av digitala innovationsknutpunkter, vilket kan leda till tolkningssvårigheter.

Upphandlingsmyndigheten erfar att tolkningen av delar av FoUI-rambestämmelserna innebär utmaningar för såväl offentligt finansierade organisationer som företag. Vi vill här kort ta upp några aspekter, som rör analysen av när en åtgärd är ett statligt stöd och därför måste anmälas till kommissionen för att få genomföras.

Kommissionen anger att den inte anser att en forskningsorganisation eller forskningsinfrastruktur är mottagare av statligt stöd om den endast agerar som mellanhand som till de slutliga mottagarna vidarebefordrar hela den offentliga finansieringen och eventuella fördelar som förvärvats genom sådan finansiering. Kommissionen ger ledning angående detta genom att ange två förutsättningar under vilka detta vanligtvis är fallet. Upphandlingsmyndigheten vill peka på att denna situation är generell för alla former av offentliga verksamheter (jfr p. 115 och 116 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01)). Vad som anges i det avsnittet bör därmed gälla på samma vis för andra myndigheter eller organisationer som hanterar offentliga medel. Förtydligande från kommissionen, eller en vägledning, om hur det förhåller sig i frågan är önskvärt.

För så kallat faktiskt samarbete (termen effektivt samarbete används för samma företeelse i den svenska översättningen) anges (p. 29) att "en eller flera parter kan stå för hela kostnaden för projektet och därmed befria andra parter från de ekonomiska

Ert datum:
2021-04-19

Datum:
2021-05-12

Er ref:
N2021/01379

Diarienummer:
UHM-2021-0099

riskerna med projektet.” Frågan inställer sig om detta ska tolkas som att exempelvis en offentligt finansierad forskningsorganisation kan befria ett företag från samtliga ekonomiska risker med ett samarbetsprojekt och samarbetet ändå inte anses innebära statligt stöd till företaget.

I en preambel till förslaget till ny GBER har kommissionen förtjänstfullt angett att medlemsstaterna kan beakta definitionerna avseende graden av teknisk mognadsgrad (TRL) för att avgöra vilka FoU-aktiviteter som omfattas av tillämpningsområdet för den förordningen. I det remitterade förslaget till nya FoUI-rambestämmelser – liksom i nuvarande FoUI-rambestämmelser – återfinns en referens till TRL i en fotnot, där det anges att en viss där angiven TRL-skala kan användas av praktiska skäl, och om det inte kan visas att en annan skala bör användas i enskilda fall. På samma ställe anger kommissionen att den också kommer hänvisa till de specifika exempel och förklaringar som ges i OECD:s Frascatimanual (OECD, Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development). I den manualen (s. 242) konstaterar OECD att det inte är möjligt att ange en konkret och generellt tillämplig karta över alla de olika skalorna för teknisk mognadsgrad som finns. Detta har föranlett frågor om vad som egentligen gäller i frågan. Mest ändamålsenligt vore att hantera frågan likvärdigt i GBER och FoUI-rambestämmelserna, samt att förtydliga om och i så fall vilken TRL-skala som ska tillämpas.

Sammanfattningsvis välkomnar Upphandlingsmyndigheten kommissionens ansats att i viss om än begränsad omfattning modernisera och förtydliga FoUI-rambestämmelserna, men anser att det bör säkerställas att definitioner och villkor samordnas med motsvarande reglering i den kommande nya GBER. Vidare påkallar en vunnit erfarenhet av vissa otydligheter och tillämpningssvårigheter hos regleringen, antingen ytterligare förtydliganden av bestämmelserna eller vägledning från kommissionen om hur vissa delar i rambestämmelserna bör tolkas. Mot den bakgrunden anser Upphandlingsmyndigheten att förslaget bör utredas mer innan det genomförs.

Generaldirektören Inger Ek har beslutat i detta ärende. Jurist/statsstödsspecialist Björn Skarp har varit föredragande.

Inger Ek

Björn Skarp