

NOTAT

11. september 2015
/DLV

Notat om statsstøtte i innovationssamarbejder – cover:

De danske universiteter finansieres i større grad end tidligere af projektmidler og egne indtægter. Det betyder at universiteterne udbyder en lang række ydelser på markeder, hvor også private leverandører opererer. Dette kan fx være udbydelse af masteruddannelser, udførelse af analysearbejde eller gennemførelse af rådgivning til virksomheder. Denne form for aktivitet skal universiteterne udføre som indtægtsdækket virksomhed, hvor regler sikrer, at universiteterne opererer på markedsvilkår. Støtte med offentlige midler til denne form for aktivitet vil som hovedregel være *statsstøtte*.

De danske universiteters lovbestemte opgave er dog stadig at drive forskning og give forskningsbaseret uddannelse til bl.a. studerende, samt at udbrede kendskabet til videnskabens metoder og resultater. Disse aktiviteter er ikke økonomisk aktivitet. Offentlig støtte til disse aktiviteter er derfor ikke statsstøtte.

Spørgsmålet om universiteternes kommercielle virksomhed er særlig relevant i projekter under ERDF prioritetsakse 1, hvor videninstitutioner er omdrejningspunktet for udvikling af nye produkter og løsninger med et kommercielt sigte.

På trods af det kommercielle formål med innovationssamarbejdet, er universiteternes deltagelse i ERDF-projekter oftest motiveret af, at det gør deres forsknings- og undervisningspersonale i stand til at indsamle empiri til deres forskning. Det skyldes at både forskere og forskningsinstitutioner i høj grad bliver målt på publicering af artikler.

Som følge heraf, er forskerne ofte ikke motiveret for at lave kontraktforskning, da rettighederne til forskningen typisk tilfalder bestilleren. Forskerne kan derfor ikke anvende den indsamlede empiri eller offentliggøre resultaterne.

I hver enkelt sag skal sagsbehandleren undersøge, om universitetet deltager som *forskningsinstitution* eller som en *virksomhed*.

ERHVERVSSTYRELSEN

Vejlsøvej 29
8600 Silkeborg

Tlf. 35 29 10 00

Fax 35 29 10 01

CVR-nr 10 15 08 17

E-post erst@erst.dk

www.erst.dk

ERHVERVS- OG

VÆKSTMINISTERIET

Notat om universiteters statsstøtte ved deltagelse i innovationssamarbejder under ERDF prioritetsakse 1.1.A.

I forlængelse af RU's notat om økonomisk aktivitet i operatørrollen, uddyber dette notat de danske universiteters deltagelse i innovationssamarbejder under Regionalfondens prioritetsakse 1.1.A. Notatet skal altså anses som et supplement til notatet om økonomisk aktivitet i operatørrollen.¹

I Danmark er der defineret et særligt behov for offentlige investeringer i forskning, udvikling og innovation, der kan være med til at løse en række samfundsmæssige udfordringer. I den sammenhæng støtter Regionalfonden udvikling af nye produkter og løsninger med et kommercielt sigte.

Dette notat tager udgangspunkt i de statsstøtteretlige konsekvenser ved de danske universiteters deltagelse i innovationssamarbejder med SMV'er og evt. store virksomheder.

Retsgrundlag:

Retsgrundlaget for vurdering af en given støtteforanstaltning indenfor forsknings- og udviklingsaktiviteter, tager udgangspunkt i Traktatens konkurrence-regler² og Kommissionens rammebestemmelser.³ Endvidere er Kommissionens udkast til meddelelse om statsstøttebegrebet inddraget, hvor dette findes relevant.⁴ Den praktiske håndtering af statsstøtte foranstaltes gennem den generelle gruppefritagelsesforordning⁵ (GBER) eller de minimis-forordningen⁶

Indledende bemærkninger:

Fremme af forskning, udvikling og innovation vurderes af EU til at være en af de vigtigste udviklingsfaktorer for samfundet. Innovationselementet i forskning og udvikling er en afgørende drivkraft for langsigtet vækst i produktiviteten.⁷ Dette mål understøttes af strukturfondsforordningernes⁸ tematiske mål om at

¹ Se [notatet om økonomisk aktivitet i operatørrollen](#).

² Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde. Herefter TEUF. Se traktatens afsnit VII.

³ Kommissionens rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation, EUT 2014 C 198. Herefter blot rammebestemmelserne.

⁴ Meddelelse fra Kommissionen, udkast til Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet i artikel 107, stk. 1 TEUF. Vedtagelsen af meddelelsen er dog sat i bero og det forventes at Kommissionen i efteråret 2015 kommer med et mere ambitiøst udkast til opfattelsen af statsstøttebegrebet.

⁵ Kommissionens Forordning (EU) nr. 651/2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108, EUT 2014 L 187.

⁶ Kommissionens Forordning (EU) nr. 1407/2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktatens om den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte, EUT 2013 L 352.

⁷ Investment for jobs and growth – Promoting development and good governance in EU regions and cities: Sixth report on economic, social and territorial cohesion, European Commission, side 29.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU), nr. 1303/2013 om fælles bestemmelser for strukturfondene, artikel 9, stk. 1.

styrke forskning, teknologisk udvikling og innovation. I Danmark er målet at investere 3 procent af BNP i forskning udvikling og innovation.

I en dansk kontekst er en af de vigtigste aktører, der kan bidrage til udviklingen i F&U&I, de danske universiteter, som udgør en stor del af det danske forskningsgrundlag. Universiteterne i Danmark er underlagt en vidtrækkende forpligtelse til at forske, undervise og offentliggøre resultater. Disse aktiviteter betragtes som udgangspunkt ikke som økonomisk aktivitet.⁹ Den stigende privatisering og liberalisering i samfundet har imidlertid haft den betydning, at universiteterne i højere grad selv skal skabe indtægter og dermed skal være mindre afhængig af den offentlige finansiering – *indtægtsdækket virksomhed*.¹⁰ Denne udvikling kan medføre, at de ydelser som bl.a. forskere og undervisere leverer, ikke længere kan karakteriseres som uafhængig forskning og kommer til at ligne de ydelser, som store konsulentvirksomheder leverer.

Det er derfor nødvendigt at skelne mellem universiteternes almindelige lovbestemte aktiviteter i form af forskningsforpligtelsen og indtægtsdækket virksomhed, da denne sondring har afgørende betydning for om universitet udøver økonomisk aktivitet.

Universiteter og forskere:

Det er et krav under Regionalfondens prioritetsakse 1.1.A, at mindst én videninstitution deltager i projektet, men giver ingen klar definition af, hvad der forstås ved en videninstitution. Der er ingen tvivl om, at de danske universiteter pr. definition er at betragte som videninstitutioner, jf. også nedestående definition på en forskningsinstitution:

I statsstøtteregeleer defineres *forsknings- og videnformidlingsinstitution* (herefter forskningsinstitution), som ”*en enhed (som f.eks. en højere læreanstalt eller et forskningsinstitut, agenturer til teknologioverførsel, innovationsformidlere eller forskningsorienterede fysiske eller virtuelle samarbejdsenheder), uanset retlig status (offentligretlig eller privatretlig status) eller finansieringsform, hvis primære mål er at drive uafhængig grundforskning, industriel forskning eller foretage eksperimentel udvikling eller formidle resultaterne heraf gennem undervisning, offentliggørelse eller videnoverførsel. Hvis en sådan enhed udfører økonomiske aktiviteter, skal der særskilt redegøres for disse økonomiske aktiviteter finansiering, omkostninger og indtægter.*”¹¹

Som det ses, sonderer statsstøtteregeleer mellem aktiviteter, som har karakter af uafhængig forskning og udbredelse af viden og aktiviteter, der har karakter af

⁹ Se bl.a. Meddelelse fra Kommissionen – Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation, punkt 19, litra a, EUT 2014 C 198 og Meddelelse fra Kommissionen, udkast til Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet i artikel 107, stk. 1 TEUF, punkt 32, side 10.

¹⁰ Indtægtsdækket virksomhed skal forstås som et bidrag til universiteternes budget og dermed som et supplement til statstilskuddet.

¹¹ Meddelelse fra Kommissionen – Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation, s. 7, EUT 2014 C 198. Ordlyden i GBER artikel 2, stk. 83 er enslydende.

indtægtsdækket virksomhed. Store dele af de danske universiteters primære aktiviteter er omfattet af definitionen på forskningsinstitutioner, men universiteterne udfører utvivlsomt også aktiviteter af mere kommerciel karakter.

De danske universiteter – statsfinansierede selvejende institutioner:

Forskning:

Til bedømmelsen af, hvorvidt forskningsaktiviteter skal anses for økonomisk eller ikke-økonomisk aktivitet, har Kommissionen opstillet en række aktiviteter, der normalt ikke udgør økonomisk aktivitet. Disse aktiviteter er uddannelse med henblik på flere og bedre kvalificerede menneskelige ressourcer, udførelse af uafhængig forskning og udvikling med henblik på mere viden og bedre forståelse herunder forsknings- og udviklingssamarbejde, samt formidling af forskningsresultater.¹² Denne vage formulering og mangel på øvrige fortolkningsbidrag fra Kommissionen medfører, at vurderingen af om en aktivitet udgør økonomisk aktivitet, altid beror på en konkret vurdering.

Universiteternes vidtrækkende og lovbestemte forskningsforpligtelse betyder, at forskningsaktiviteterne på de danske universiteter primært udgøres af ikke-økonomisk aktiviteter. Universiteternes deltagelse i projekter med virksomheder er derfor som oftest motiveret af at kunne offentliggøre så mange artikler som muligt og få offentliggjort flest mulige resultater. Forskere og forskningsinstitutioner bliver i meget høj grad målt på denne publiceringsaktivitet – forskernes eksistensberettigelse understreges meget godt af devisen ”publish or perish”. Forskerne bruger derfor deltagelsen i projekter som indgang og adgang til empiri til brug for deres forskning.

Den enkelte forsker er sjældent interesseret i, at levere tjenesteydelser til erhvervslivet, da forskerne oftest er langt mere fokuseret på at få indsamlet empiri og offentliggjort resultater. Forskerne opnår typisk heller ikke rettigheder til de resultater, som bliver skabt. Havde forskerne været interesseret i kontraktforskning og betjening af industrien, ville de formentlig have været ansat i et konsulenthus.

En anden forklaring på universiteternes motivation for deltagelse i innovations-samarbejderne, er at flere universiteter har en klar vision om at skabe gode forbindelser til erhvervslivet gennem partnerskabsaftaler med virksomheder. Deltagelsen i strukturfondsprojekter kan dermed bruges som afsæt til at udbrede universitetets kendskabsgrad blandt private virksomheder, der er potentielle deltagere i partnerskabsaftaler med universiteterne.

Selvom universiteterne har til formål at drive forskning, uddanne indenfor fagområder og udbrede kendskabet til resultater, giver universitetsloven¹³ mulighed for at universiteterne kan drive indtægtsdækket virksomhed og tilskudsfinansierede aktiviteter.

¹² Meddelelse fra Kommissionen, udkast til Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet i artikel 107, stk. 1 TEUF, punkt 32, side 10.

¹³ Universitetslovens § 20, stk. 3.

Det betyder at universitetet kan agere på markeder udenfor forskningsverdenen og kan fx ved rekvireret forskning afsætte varer eller tjenesteydelser på et marked. De skaber alt andet lige en gråzone mellem universiteternes primære aktiviteter i form af uafhængig forskning og de erhvervsrettede ydelser som universiteterne sælger på konsulentvilkår. Det vil derfor være en konkret vurdering for sag til sag om universitetet agerer som en *forskningsinstitution* eller som en *virksomhed* i statsstøttere glernes forstand.

Indtægtsdækket virksomhed:

Kommissionen anser indtægtsdækket virksomhed, kontraktforskning og rekvireret forskning for at være økonomisk aktivitet, da denne form for aktivitet har til formål at generere indtægter til universitetet og ydelserne afsættes på markeder, hvor de normalt er i konkurrence med private virksomheder.¹⁴ Et eksempel på indtægtsdækket virksomhed af særlig relevans for strukturfondene, kunne være et projekts eller en virksomheds rekvirering af afprøvninger og rådgivningsopgaver. Dette kan være tilfældet, hvor universitetet er ekstern konsulent, men også hvor universitetet er økonomisk partner.

Udøvelse af kommercielle aktiviteter i form af forskning og udvikling udført for virksomheder, anses pr. definition ikke for uafhængig forskning.¹⁵ Det betyder imidlertid ikke, at universitetets status som "forskningsinstitution" berøres. Et universitet kan således og under visse betingelser, udøve både ikke økonomiske aktiviteter og økonomiske aktiviteter, såfremt de økonomiske aktiviteter holdes udgifts-, finansierings- og indtægtsmæssigt adskilt for at undgå krydssubsidiering.¹⁶ Såfremt der ikke kan dokumenteres en klar opdeling mellem aktiviteterne, er der en formodning for en såkaldt 'spill-over-effekt'.

Kontraktforskning og forskningstjenester kan være udtryk for et politisk ønske om at markedsføre teknologioverførsler mv., og dermed ikke kun som en indtægtsgivende sidegevinst for forskningsinstitutionerne.

Ydes der dermed tilskud til universiteternes kontraktudlister, dette være sig rekvirerede kurser eller uddannelse, forskning eller analysearbejde, udgør dette økonomisk aktivitet.

Hvis universitetets rolle i et innovationssamarbejde ikke har karakter af økonomisk aktivitet, er dette ikke ensbetydende med, at de deltagende virksomheder heller ikke er omfattet af statsstøttere glerne.

Påvirkning af universitets samarbejdspartnere:

¹⁴ Meddelelse fra Kommissionen – Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation, punkt 22, EUT 2014 C 198.

¹⁵ Princippet i Meddelelse fra Kommissionen, udkast til Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet i artikel 107, stk. 1 TEUF, punkt 19 og 21, side 9.

¹⁶ Rammebestemmelsernes, punkt 18.

Såfremt forskningsinstitutionens rolle i projektet ikke udgør økonomisk aktivitet, er der to scenarier for vurderingen af de deltagende virksomheder.

Det *første* scenarie er, at der ikke overføres midler fra universitetet til de deltagende virksomheder. Herudover afspejler virksomhedernes økonomiske udbytte deres respektive interesser, arbejdsindsats og finansielle og andre bidrag til projektet

Det er en forudsætning for rammebestemmelsernes anvendelse, at der er tale om et reelt samarbejde. Det betyder at mindst 2¹⁷ uafhængige parter i projektet følger et fælles mål og i fællesskab definerer dets omfang, deltager i udarbejdelsen, bidrager til gennemførelsen og deler de finansielle, teknologiske, videnskabelige og andre risici, samt resultaterne af projektet. Vilkår og betingelser i samarbejdsprojektet skal være aftalt før påbegyndelsen af projektet.

I disse samarbejdsprojekter, anser EU-Kommissionen at der ikke ydes indirekte statsstøtte til de deltagende virksomheder, såfremt en af nedenstående betingelser er opfyldt:

1. De deltagende virksomheder afholder samtlige omkostninger til projektet,
2. De ikke-IPR-beskyttede resultater som samarbejdet medfører, kan formidles bredt, og at enhver rettighed, der følger af forskningsinstitutionernes aktiviteter, tilfalder fuldt og helt disse,
3. De i projektet opnåede IP-retteligheder samt hertil afledte retteligheder, tildeles projektets deltagere på en passende måde og som afspejler partnernes respektive bidrag og interesse,
4. Forskningsinstitutionen modtager et kompensationsbeløb svarende til markedsprisen for de IP-retteligheder, der følger af aktiviteterne, og som tildeles de deltagende virksomheder.

Hvis ingen af de fire betingelser er opfyldt, vil den fulde værdi af forskningsinstitutionens bidrag betragtes som en fordel, for de deltagende virksomheder i projektet.

Kompensation for tildeling af de fra projektet afledte IP-retteligheder til de deltagende virksomheder, anses for at udgøre markedsprisen, såfremt en af følgende betingelser er opfyldt:

1. beløbet er fastsat gennem en åben, gennemsigtig og ikke-diskriminerende salgsprocedure,
2. en uafhængig ekspert bekræfter at beløbet mindst svarer til markedsprisen,
3. forskningsinstitutionen kan dokumentere at beløbet er fastlagt ud fra armslængdeprincippet,

¹⁷ Bemærk at det er et krav under Regionalfondsprogrammet, at mindst 3 SMV'er deltager i projektet.

4. samarbejdsaftalen indeholder en forhåndsret til IP-rettigheden for den deltagende virksomhed, og hvor forskningsinstitutionen udøver en gensidig ret til at søge mere økonomisk fordelagtige tilbud fra tredjemand, som den deltagende virksomhed efterfølgende skal matche.

Det er vigtigt at understrege, at kontraktforskning og levering af forskningstjenester ikke anses som samarbejde.

Det *andet* scenarie er, hvor universitetet er operatør og skal forestå administration og implementering af projektet. Til vurdering af disse aktiviteter anvendes *væksthusprincippet*.¹⁸

Konklusion:

Som det fremgår af ovenstående, er det de danske universiteters opgave at drive forskning og give forskningsbaseret uddannelse, samt at udbrede kendskab til videnskabens metoder og resultater. Denne form for aktivitet har ifølge Kommissionen ikke økonomisk karakter og så længe de strukturfondsfinansierede aktiviteter ikke indeholder andet end selve forskningselementet, udgør dette ikke økonomisk aktivitet for universitetet.

Universiteterne er dog tillagt muligheden for at drive indtægtsdækket virksomhed – altså aktiviteter, der i altovervejende grad vil have et kommercielt og økonomisk element. Der kan altså tænkes at være gråzoner, hvor det ikke nødvendigvis er åbenlyst om universiteterne agerer som en *forskningsinstitution* eller som en *virksomhed*. Det må derfor bero på en konkret vurdering fra sag til sag.

Selvom det vurderes at et universitets deltagelse i et konkret projekt ikke udgør statsstøtte for universitet, skal der altid foretages en særskilt statsstøttevurdering af de deltagende virksomheder.

¹⁸ Der henvises til [Erhvervsstyrelsens notat om økonomisk aktivitet i operatørrollen](#).