



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.9.2005
KOM(2005) 436 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

HØRINGSdokUMENT OM STATSSTØTTE TIL INNOVATION

DA

DA

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Principperne for kontrol med statsstøtte til innovation	5
2.1.	Påvisning af markedssvigt, der påvirker innovation	5
2.2.	Støtteinstrumentet skal være rettet mod det påviste markedssvigt	6
2.3.	Begrænsning af konkurrenceforvridningerne og påvirkningen af samhandelen	7
2.4.	Regional dimension.....	8
3.	Fremme af risikovillighed og eksperimenter	9
3.1.	Støtte til nyoprettede innovative virksomheders etablering og ekspansion.....	9
3.2.	Tackling af egenkapitalgabet for at øge tilførslen af risikovillig kapital i EU.....	11
3.3.	Fremme af teknologiske eksperimenter og risikoen ved lancering af innovative produkter	12
4.	Et innovationsfremmende erhvervsklima	13
4.1.	Støtte til innovationsformidlere.....	13
4.2.	Fremme af uddannelse og mobilitet.....	15
4.3.	Fremme af udviklingen af ekspertisecentre gennem samarbejde og klyngedannelse.....	16
	Bilag: Problemer for innovationen i Europa	19

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

HØRINGSdokUMENT OM STATSSTØTTE TIL INNOVATION

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

- (1) Det er fastsat i handlingsplanen på statsstøtteområdet, at "innovation er knyttet til en proces, som forbinder viden og teknologi med udnyttelsen af de muligheder, der findes på markedet for at udvikle nye eller bedre produkter, tjenester og virksomhedsprocesser i forhold til de eksisterende på fællesmarkedet, og som indebærer en vis risiko". Med det foreliggende dokument iværksætter Kommissionen en **høring** af de interesserede parter for at få deres syn på bestemte forbedringer af reglerne for statsstøtte til innovation, herunder en afklaring af reglerne for at øge retssikkerheden, nye finansieringsmuligheder, fastlæggelse af kriterier, som skal gøre støtten mere målrettet, og forenkling af de lovgivningsmæssige rammer.
- (2) Innovation er af central betydning for, at EU kan skabe vækst og beskæftigelse, som det fremgår af en meddelelse, der er under udarbejdelse ("More Research and Innovation: Investing for Growth and Employment"). Statsstøttepolitikken kan bidrage til en mere innovativ økonomi både ved at opretholde konkurrencen på produktmarkederne som en drivkraft for innovation og ved at fastlægge lovgivningsmæssige rammer, der gør det lettere for medlemsstaterne at effektivisere statsstøtten til innovation.
- (3) **Beskyttelse af konkurrencen** bør have førsteprioritet ved udarbejdelsen af effektive innovationsfremmende systemer i EU. Konkurrencen på et velfungerende marked skaber incitamenter for virksomhederne til at investere i viden og innovation, fordi de herved kan opnå konkurrencemæssige fordele og større overskud.
- (4) Ikke desto mindre kan statsstøtte i visse tilfælde bidrage effektivt til fremme af innovation, når den retter op på markedssvigt, som hæmmer innovationsprocessen, uden at skabe for store konkurrenceforvridninger. Kommissionen har påvist en række problemer, som medfører en utilfredsstillende innovation i Europa (se bilaget). Mange af disse problemer kan dog ikke løses ved hjælp af statsstøtte, men kræver mere omfattende politiske tiltag. Desuden kan alt for stor innovationsstøtte i virkeligheden ødelægge innovationsprocessen ved at underminere konkurrencen, som er det mest effektive stimulerende middel til sammenligning af idéer og til ny innovativ markedstilgang. **Statsstøttepolitikken kan derfor kun i begrænset omfang løse problemet** med utilfredsstillende innovation i Europa.
- (5) F.eks. tager handlingsplanen for miljøteknologi¹ sigte på udnyttelse af miljøvenlige teknologier og innovation, der kan bidrage til såvel miljøbeskyttelse som øget konkurrenceevne og vækst. Udviklingen af miljøinnovation er af væsentlig betydning

¹ KOM(2004) 38 af 28.1.2004.

for en miljømæssigt bæredygtig fremtid, men økonomiske barrierer lægger hindringer i vejen for denne udvikling. Især afspejler markedspriserne de direkte økonomiske omkostninger og ikke omkostningerne ved miljøforurening (såsom udgifterne til sundhedsvæsenet som følge af byernes luftforurening). Dette medfører systematisk for lave investeringer i miljøteknologi. Dette gælder især de virksomheder, der ikke har råd til at være velgørende på et konkurrencepræget marked. Målrettede økonomiske incitament kan derfor være et nyttigt bidrag til fremme af indførelsen af miljøteknologier.

- (6) På nuværende tidspunkt mener Kommissionen, at det er unødvendigt at udarbejde nye særskilte rammebestemmelser for statsstøtte til innovation på grundlag af en abstrakt definition af dette begreb, hvilket heller ikke vil være i overensstemmelse med den tilsigtede forenkling af EU's statsstøtteregler. Som led i denne høring er der påvist en række konkrete, målrettede **innovationsrelaterede aktiviteter**, som klart retter op på de innovationshæmmende markedssvigt, og hvor fordelene ved statsstøtte vil kunne opveje de eventuelle skadelige virkninger på konkurrencen og samhandelen. I denne forbindelse har Kommissionen anvendt en **metode**, som er i overensstemmelse med den økonomiske indfaldsvinkel, der blev defineret i handlingsplanen på statsstøtteområdet. De nye regler skal fortrinsvis indarbejdes i rammebestemmelser for statsstøtte til F&U og innovation, men også i retningslinjerne for støtte til risikovillig kapital, retningslinjerne for miljøstøtte og i den generelle gruppefritagelse (hvorved medlemsstaterne bliver fritaget for anmeldelseskravet).
- (7) Der er udvalgt følgende typer innovationsrelaterede aktiviteter:
 - aktiviteter, der **fremmer risikovillighed og eksperimenter** og bidrager til at mindske afstanden mellem den teknologiske viden og markedet
 - aktiviteter (erhvervstjenester og infrastruktur), som forbedrer det generelle **erhvervsklima for innovation**.
- (8) **For hver enkelt af de foreslåede foranstaltninger** vil Kommissionen gerne have udførlige bemærkninger om foranstaltningens relevans og udformning.
- (9) Desuden stilles der spørgsmål om mere specifikke forhold, som Kommissionen også gerne vil have udførlige bemærkninger til.
- (10) På grundlag af resultaterne af høringen vil der blive udarbejdet nye klare regler, som skal indføres i retsreglerne om statsstøtte, og som vil fastlægge grænserne for, hvornår statsstøtte til innovation kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet. I sidste instans vil det være medlemsstaternes ansvar at gøre anvendelsen af deres midler mere målrettet og udarbejde effektive foranstaltninger til fremme af innovation i EU.
- (11) Kommissionen modtager gerne alle bemærkninger til denne meddelelse **inden den 21. november 2005**. Bemærkningerne sendes med angivelse af referencen Høring om statsstøtte til innovation til Europa-Kommissionen pr. e-mail til STATEAIDGREFFE@CEC.EU.INT eller pr. brev til:

GD Konkurrence
Registreringskontoret for Statsstøtte
SPA 3, kontor 6/5
B-1049 Bruxelles
Belgien.

Spørgsmål 1) Mener De, at det er rimeligt ikke at udarbejde særskilte rammebestemmelser for statsstøtte til innovation, og at de nye muligheder for statsstøtte målrettes udvalgte innovationsrelaterede aktiviteter?

2. PRINCIPPERNE FOR KONTROL MED STATSSTØTTE TIL INNOVATION

- (12) Kommissionen kan godkende statsstøtte til innovation på grundlag af EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c). I overensstemmelse med principperne i handlingsplanen på statsstøtteområdet skal der i forbindelse med godkendelse af statsstøtte til innovation foretages en general undersøgelse af, om følgende betingelser er opfyldt:
- (a) der skal være tale om et veldefineret markedssvigt
 - (b) støtteinstrumentet skal være rettet mod det påviste markedssvigt:
 - statsstøtten skal være det mest velegnede middel
 - støtteforanstaltningen skal have en tilskyndelsesvirkning, dvs. at den skal skabe yderligere innovationsrelaterede aktiviteter
 - støtteforanstaltningen skal stå i forhold til det problem, der skal løses
 - (c) konkurrenceforvridninger og påvirkning af samhandelen skal begrænses for at sikre, at støtteforanstaltningen som helhed ikke er i strid med den fælles interesse.
- (13) På baggrund af denne undersøgelse kan der udarbejdes en række normative kriterier, som kan bidrage til udformningen af ex ante-regler for statsstøtte til innovation (som skal indføres i rammebestemmelser, retningslinjer eller gruppefritagelser). Formålet med denne metode er at påvise konkrete aktiviteter, hvor der kan tillades statsstøtte, forudsat at den opfylder en række bestemmelser og kriterier. De tidligere erfaringer kan også bidrage til at påvise aktiviteter og udforme relevante regler. De kriterier, der anføres i dette dokument, vil blive anvendt ved udarbejdelsen af sådanne ex ante-regler. Der er ingen planer om at anvende ovennævnte generelle undersøgelse til vurdering af, om individuelle anmeldelser er forenelige med fællesmarkedet. Desuden er det foreliggende dokument kun beregnet til høring.

2.1. Påvisning af markedssvigt, der påvirker innovation

- (14) "**Markedssvigt**" optræder, når markedet ikke i sig selv medfører et økonomisk effektivt resultat. Ifølge vademecum om innovation² kan private virksomheder være

² SEK(2004) 1453 af 15.11.2004.

tilbageholdende med at foretage innovation: de føler måske, at de ikke kan opnå det fulde udbytte af innovation som et offentligt gode, og de er måske ikke opmærksomme på innovationens positive afsmittende virkninger (eksterne virkninger). I sådanne tilfælde kan direkte statsstøtte til virksomhederne være et velegnet middel til at kompensere for ugunstige risiko/afkast-faktorer, der er forbundet med innovation. Andre markedssvigt, der blev omtalt i ovennævnte vademecum, var ineffektiv informationsformidling, mangler på kapitalmarkederne og paradoksproblemer på arbejdsmarkedet. Desuden kan samordningsproblemer føre til markedssvigt og dermed hæmme innovation.

- (15) Omfanget af innovationshæmmende markedssvigt, kan variere alt efter den pågældende virksomhed og den pågældende type aktiviteter. På grundlag af de tidligere erfaringer er der fastlagt tre hovedprincipper i ovennævnte vademecum: i) små og mellemstore virksomheder berøres i højere grad end store virksomheder³, ii) markedssvigt berører i højere grad nyoprettede virksomheder, og iii) der er tale om større markedssvigt og mindre fordrejende virkninger for aktiviteter, der ligger i en vis afstand fra markedet (f.eks. uddannelse).
- (16) Desuden har innovative projekter og aktiviteter en særlig dynamik, som kan skabe hurtige ændringer i markedsforholdene. Generelt vil markedssvigt blive reduceret i tidens løb, f.eks. fordi det pågældende marked er blevet mættet, og informationsformidlingen er blevet mere effektiv.
- (17) Der er en tendens til, at markedssvigt, der involverer samarbejde på tværs af grænserne og samarbejde mellem flere parter, er større på grund af samordningsproblemer, og fordi innovation er et offentligt gode. Markedssvigt er sandsynligvis også mere omfattende i forbindelse med projekter, hvor resultaterne formidles til et større publikum, eller hvor der tillades adgang til forskningsresultaterne uden forskelsbehandling. Af denne grund kan det være på sin plads at yde en bonus for samordning og formidling.

2.2. Støtteinstrumentet skal være rettet mod det påviste markedssvigt

– *Er statsstøtte det rette instrument?*

- (18) Erfaringerne viser, at det er meget vanskeligt at vide på forhånd, hvilke innovative produkter og tjenester der vil få succes på markedet. Af denne grund bør statsstøtte til innovationsaktiviteter ikke tage sigte på at "udpege vindere", men bør i stedet give større muligheder for innovation ved at forbedre erhvervsklimaet.

– *Tilskyndelsesvirkning*

- (19) Statsstøtte til innovation skal have en tilskyndelsesvirkning og skal få støttemodtagerne til at ændre adfærd på den ønskede måde. Støtten bør kun ydes, hvis det kan påvises, at den er en absolut forudsætning for, at den planlagte innovation gennemføres.

³ Det står faktisk ikke klart, i hvilket omfang store virksomheder berøres af markedssvigt. Små og mellemstore virksomheder (SMV) defineres i Kommissionens henstilling af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder - meddelt under dokument nr. K(2003) 1422.

- (20) Statsstøtte kan ydes på forskellig måde. Normalt tages der kun hensyn til subventionsækvivalenten og intensiteten. En støtteforanstaltningens tilskyndelsesvirkninger kan dog påvirkes af dens form (f.eks. direkte tilskud, lån, der skal tilbagebetales, skattelettelse eller garanti).

– *Proportionalitet*

- (21) Støtteforanstaltningen skal også stå i forhold til det markedssvigt, den er rettet imod. Der må ikke være andre, mindre forvridende foranstaltninger (som f.eks. generelle foranstaltninger eller foranstaltninger, som indebærer mindre støtte eller støtte i en kortere periode), der kan korrigere det pågældende markedssvigt lige så effektivt. Støtten bør begrænses i tid og omfang og bør underkastes en vis evaluering, så den kan indstilles, hvis den ikke medfører de forventede resultater med tiden.

2.3. Begrænsning af konkurrenceforvridningerne og påvirkningen af samhandelen

- (22) Innovation omfatter stadier, som ligger tæt på markedet. Det gør det endnu vigtigere at sikre, at konkurrenceforvridningerne og påvirkningen af samhandelen begrænses, så støtteforanstaltningen som helhed ikke er i strid med den fælles interesse.
- (23) Det er almindelig anerkendt, at små støttebeløb og lavere støtteintensitet skaber mindre konkurrenceforvridning. Endvidere afhænger konkurrenceforvridningernes omfang af de pågældende støttemodtageres markedsstyrke.
- (24) Statsstøttereglerne for innovation bør udformes på grundlag af virkningerne på konkurrencen. Mens statsstøtte til **SMV** og/eller til **aktiviteter, der ligger langt fra markedet**, kan være omfattet af lettere procedureregler og være fritaget for anmeldelse (eller i hvert fald undergivet enkle godkendelsesprocedurer), kan statsstøtte til f.eks. store virksomheder eller virksomheder med en stor markedsandel kun tillades, efter at Kommissionen har undersøgt forholdene nærmere.
- (25) Kommissionen mener på nuværende tidspunkt, at det indebærer betydelige risici at tillade støtte til innovation, der ikke er af teknologisk art, på grundlag af ex ante-regler, da der i praksis kan være tale om støttemodtagernes rutineaktiviteter. På nuværende tidspunkt foreslås det, at ex ante-regler for statsstøtte til innovation begrænses til de aktiviteter, der vedrører **teknologisk innovation**⁴, for at mindske risikoen for omgåelse af reglerne og for konkurrenceforvridninger.
- (26) Desuden bør støttemodtagerne i forbindelse med en bestemt støtteforanstaltning udvælges på grundlag af **åbne og gennemsigtige kriterier uden forskelsbehandling** for at begrænse de konkurrenceforvridninger og negative virkninger for samhandelen, som en urimelig favorisering af visse virksomheder medfører. For at begrænse disse virkninger bør der ikke forskelsbehandles efter f.eks. oprindelsesland i EU.

⁴ Som defineret i Oslo-manualen, s. 9: "Ved teknologisk produktinnovation forstås anvendelse/afsætning af et produkt med forbedrede egenskaber, så der objektivt set leveres nye eller bedre tjenester til forbrugerne. Ved teknologisk procesinnovation forstås anvendelse/indførelse af nye eller væsentlig bedre produktions- eller leveringsmetoder. Den kan omfatte ændringer i udstyr, menneskelige ressourcer, arbejdsmetoder eller en kombination af disse elementer." ("Oslo Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data" - 1997; OECD og Europa-Kommissionen, tilgængelig på <http://www.oecd.org/dataoecd/35/61/2367580.pdf>).

- (27) Et andet vigtigt princip er, at statsstøtte ikke bør gøre det urentabelt for private virksomheder at udvikle deres aktiviteter på et marked, hvor samtlige virksomheder modtager støtte, så det fortrænger det private initiativ. Risikoen er særlig stor i forbindelse med netværksvirkninger, da det her er alt eller intet. Ved at anvende statsstøtte bør regeringerne **søge at tiltrække finansiering fra den private sektor** i stedet for at afskrække den. Også af denne grund bør statsstøtte begrænses med hensyn til tid og omfang og eventuelt reduceres efterhånden.

2.4. Regional dimension

- (28) Innovation antager meget ofte en regional form, og Kommissionen er meget interesseret i at støtte regionale innovationsklynger og ekspertisecentre. Mange af de eksisterende statsstøtteregler kan anvendes til at fremme regionaludvikling generelt (f.eks. regional investeringsstøtte, støtte til SMV, uddannelses- og beskæftigelsesstøtte og støtte til F&U). Et særligt spørgsmål er, om samhørighedspolitiske betragtninger bør behandles særskilt eller samtidig med korrektionen af de markedssvigt, der hæmmer innovationsprocessen. Lavere velstand kan være forbundet med mere alvorlige markedssvigt, men det er ikke altid tilfældet, og det er som udgangspunkt uklart, hvorfor der er flere markedssvigt i nogle regioner end i andre.
- (29) Retningslinjerne for regionalstøtte er for øjeblikket det vigtigste instrument til fremme af regional samhørighed gennem statsstøtte. Der er dog i nogle horisontale regler (f.eks. gruppefritagelsesforordningen for støtte til SMV, retningslinjerne for miljøstøtte) mulighed for regional bonus for at øge støtteintensiteten i støtteberettigede områder. Støtte til innovation kan normalt kumuleres med regionalstøtte, fordi de to typer hver især vedrører forskellige støtteberettigede omkostninger; regionale tillæg er også mulige.
- (30) Selv om metoden med regional bonus er velegnet til at løse samhørighedsproblemer, kan den ikke altid rette op på den geografiske dimension ved markedssvigt og konkurrencebegrænsninger, når det gælder innovation.
- (31) Spørgsmålet er, hvorvidt der i reglerne for statsstøtte til innovation bør indføres særlige supplerende bestemmelser om regionale aspekter. Kommissionen er lydhør over for forslag til, hvordan man bedst kan tackle de geografiske forskelles indvirkning på markedssvigt og konkurrencebegrænsninger ud over (eller i stedet for) regional samhørighedsbonus.

Spørgsmål 2) Mener De, at de problemer, der er omtalt i bilaget, og de markedssvigt, Kommissionen har påvist som hindringer for innovationsprocessen, er korrekte? I bekræftende fald hvorfor? I benægtende fald hvorfor?

Spørgsmål 3) De foranstaltninger, der beskrives i denne meddelelse, medfører ex ante-kriterier, der kan danne grundlag for godkendelse af statsstøtte til innovation. Mener De, at en sådan fremgangsmåde er tilstrækkelig?

Spørgsmål 4) De interesserede parter opfordres til at fremlægge empiriske beviser for, at det er rimeligt at tillade statsstøtte til store virksomheder, især i forbindelse med den tilsigtede udvikling af klynger omkring ekspertisecentre i EU. Mener De, at Kommissionen bør udarbejde ex ante-regler, som tillader, at der ydes statsstøtte til innovation til store virksomheder, eller at en sådan form for støtte altid bør underkastes en strengere

undersøgelse i hvert enkelt konkret tilfælde på grundlag af en anmeldelse til Kommissionen? Er det rimeligt at skelne mellem forskellige kategorier af store virksomheder, når det drejer sig om støtte til innovation (eller anden statsstøtte)? I bekræftende fald på grundlag af hvilke kriterier? Og til hvilket formål?

Spørgsmål 5) De interesserede parter opfordres til at fremsætte empiriske beviser for, at det er rimeligt at tillade statsstøtte til innovation, der ikke er af teknologisk art, især inden for servicesektorerne.

Spørgsmål 6) Bør reglerne for statsstøtte til innovation omfatte regional bonus til samhørighedsformål? Bør denne bonus variere alt efter regionens geografiske situation, uafhængigt af samhørighedsspørgsmål?

Spørgsmål 7) Er nogle typer støtte mere velegnede i bestemte situationer og til bestemte innovationsaktiviteter (f.eks. skattelettelser, garanterede lån og andre lån)?

3. FREMME AF RISIKOVILLIGHED OG EKSPERIMENTER

- (32) Innovative projekter/virksomheder er udsat for store risici og kan have behov for betydelige investeringer. Private investorer er måske uvillige til at finansiere dem på grund af informationsasymmetri, der medfører høje transaktionsomkostninger ved vurdering af og tilsyn med risikoen ved innovative projekter/virksomheder, og undertiden på grund af mangel på den nødvendige sikkerhedsstillelse (svigt på kapitalmarkederne). Virksomhederne vil måske afholde sig fra at investere i innovation af samme grund, og/eller fordi de ikke føler sig i stand til at udnytte fordelene ved innovation (markedssvigt forbundet med eksterne virkninger og innovation som et offentligt gode).
- (33) Statsstøtte kan bidrage til at rette op på disse markedssvigt og dermed tiltrække yderligere innovationsaktiviteter og supplerende privat finansiering. Kommissionen har påvist tre områder, hvor der er en tendens til denne type markedssvigt, og hvor målrettet statsstøtte kan blive et nødvendigt og effektivt middel: i) støtte til nyoprettede innovative virksomheders etablering og ekspansion, ii) risikovillig kapital og iii) fremme af eksperimenter og afsætning.

3.1. Støtte til nyoprettede innovative virksomheders etablering og ekspansion

- (34) **Konkrete markedssvigt og støttens relevans:** Selv om nyetablerede virksomheder og innovative SMV er af central betydning for innovation og fornyelse i erhvervslivet, påvirkes de i alvorlig grad af mange markedssvigt, der hæmmer innovationsprocessen. På grund af mangel på egenkapital og/eller på sikkerhedsstillelse, som er nødvendig for at skaffe kapital, kan de være udsat for meget stramme finansieringsbegrænsninger. Til trods for at der findes markedsbetingede løsninger (f.eks. startkapital og kapitalstærke private investorer (business angels)), kan statsstøtte være nødvendig for effektivt at skaffe finansiering til innovative nyoprettede virksomheder.
- (35) **Tilskyndelsesvirkning og proportionalitet:** Med henblik på udformningen af statsstøtteregler på dette område kan det antages, at der er en tilskyndelsesvirkning, når det gælder innovative nyoprettede virksomheder (som defineret nedenfor). For at

sikre proportionalitet er det dog nødvendigt at begrænse det maksimale støttebeløb og fastlægge en tidshorisont.

- (36) **Konkurrenceforvridning og påvirkning af samhandelen:** Støtte til nyoprettede virksomheder vil sandsynligvis kun få ringe indvirkning på samhandelen og konkurrencen. Der er dog risiko for, at offentlig finansiering af innovative nyoprettede virksomheder kan føre til etablering af urentable virksomheder og fortrænge private investeringer, hvis ikke den er tilstrækkelig målrettet. Der må derfor indføres regler, som sikrer, at finansieringen er tidsmæssigt begrænset, og at rentabilitetsincitamenterne ikke svækkes.
- (37) På baggrund af disse argumenter og behovet for at begrænse de administrative formaliteter mener Kommissionen, at der bør ydes statsstøtte på grundlag af en definition af innovative nyoprettede virksomheder, som gør det unødvendigt at definere "støtteberettigede omkostninger".
- (38) **De foreslåede regler:** den foreslåede definition af innovative nyoprettede virksomheder går ud på, at de skal opfylde begge de to følgende kriterier:
- Etableringskriteriet: virksomhederne skal have eksisteret i under [5 år], og de skal være små (jf. SMV-definitionen, især uafhængighed af store virksomheder og ikke over [50 ansatte]).
 - Innovationskriteriet: enten i) bevis for, at støttemodtageren vil fremstille produkter og processer, som er teknologisk nye eller væsentligt forbedrede i forhold til den nyeste teknologi inden for den pågældende industri i EU, og som indebærer en risiko for teknologiske eller industrielle svigt *eller* ii) F&U-udgifterne tegner sig for mindst [15 %] af støttemodtagerens samlede udgifter.
- (39) Følgende regler kunne gælde for statsstøtte:
- (1) Fritagelse [på 50 %] for socialsikringsbidrag og andre lokale/regionale skatter (dvs. som ikke er overskudsrelaterede) indtil [5 år] efter etableringen og i op til [5 år], forudsat at overskuddet geninvesteres i virksomheden eller i lån.
 - (2) Desuden mulighed for at yde støtte på op til 1 mio. EUR i en treårig periode til en innovativ nyoprettet virksomhed, uden særlige restriktioner med hensyn til de støtteberettigede omkostninger og forudsat at: i) den ikke kumuleres med anden statsstøtte, ii) støttemodtageren ikke er en kriseramte virksomhed⁵, og iii) virksomheden kun modtager den pågældende støtte én gang.

Spørgsmål 8) Er De enig i de foreslåede kriterier for definition af innovative nyoprettede virksomheder, i tanken om ikke at definere støtteberettigede omkostninger, og i støttebeløbene og reglerne for kumulering? Mener De, at der bør fastlægges andre kriterier for støtteberettigelse for højteknologiske sektorer, såsom biotek- og medicinalindustrien, som har en lang produktudvikling, og hvor der går lang tid, inden produktet kan markedsføres?

⁵ Som defineret i Kommissionens meddelelse - Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder - EUT C 244 af 1.10.2004.

Spørgsmål 9) Ud over bemærkninger til de foreslåede regler vil Kommissionen gerne have forelagt empiriske argumenter, der viser, at der er behov for statsstøtte: i) til nyoprettede virksomheder uafhængigt af innovationskriteriet, og ii) til innovative SMV, der har været etableret i over [5 år].

3.2. Tackling af egenkapitalgab for at øge tilførslen af risikovillig kapital i EU

- (40) **Konkrete markedssvigt og støtens relevans:** Risikovillig kapital tilvejebringes fortrinsvis via private aktører. De nuværende regler for statsstøtte til risikovillig kapital påviser dog et egenkapitalgab i EU og erkender, at markedssvigt, der er forbundet med ufuldkommen eller asymmetrisk information og transaktionsomkostninger, kan gøre statsstøtte berettiget. I denne forbindelse påvirker innovationsrelaterede markedssvigt den effektive egenkapitaltilførsel til virksomhederne. Selv om disse markedssvigt nok er størst i den allertidligste fase af en virksomheds levetid, kan statsstøtte også spille en rolle i senere faser, f.eks. efter etableringen (dvs. slutningen af den indledende fase og begyndelsen af ekspansionsfasen, hvor der er behov for ny finansiering). OECD's arbejdsgruppe om SMV og iværksætterkultur udsendte på OECD's anden ministerkonference om SMV i juni 2004 en rapport, der udtrykkeligt identificerer dette markedsgab⁶.
- (41) **Tilskyndelsesvirkning og proportionalitet:** Med henblik på udformningen af statsstøtteregler på dette område kan det tages for givet, at der findes en tilskyndelsesvirkning, når det gælder SMV. For at sikre proportionalitet er det dog nødvendigt at begrænse det maksimale støttebeløb og fastlægge en tidshorizont.
- (42) **Konkurrenceforvridning og påvirkning af samhandelen:** Støtte til SMV i de indledende faser vil sandsynligvis kun få ringe indvirkning på samhandelen og konkurrencen. Der er dog fare for, at den offentlige finansiering af SMV, hvis ikke den er målrettet, kan medføre etablering af urentable virksomheder og fortrænge private investeringer, hvilket er i uoverensstemmelse med behovet for at skabe private egenkapitalmarkeder. Der må derfor indføres regler for at sikre en rimelig deltagelse fra private investorers side, for at gøre finansieringen kortfristet og for at opretholde rentabilitetsincitamentene.
- (43) **De foreslåede regler:** Der kunne indføres større fleksibilitet, end det er tilfældet efter de nuværende regler, når det gælder vurdering af støtte i form af risikovillig kapital i henhold til meddelelsen om statsstøtte til risikovillig kapital, der snart udløber og for øjeblikket er ved at blive revideret. Kommissionen vil overveje, om de nuværende sikre investeringstrancher skal tilpasses af hensyn til den ændrede situation på venturekapitalmarkederne i Europa og den sandsynlige fremtidige udvikling. Kommissionen vil undersøge, om der er mulighed for større fleksibilitet i investeringstrancherne og for en gruppefritagelse.
- (44) For øjeblikket må staten ikke deltage i risikovillige kapitalfonde med mere end 50 % (70 % i støtteberettigede områder). Kommissionen vil kun i tilfælde af midler til investering i startkapital kunne overveje muligheden for at tillade statsmidler ud over det nuværende maksimum.

⁶ DSTI/IND/PME(2002)12/endelig, af 25.5.2004.

- (45) Kommissionen kan overveje **særlige bestemmelser om faserne efter virksomhedens etablering**, som skal lette virksomhedernes ekspansion uden at blokere for venturekapitalindskydernes muligheder for at trække sig ud af projekterne: ved at tillade, at støtte til SMV kumuleres med støtte i henhold til reglerne for risikovillig kapital, eller gennem garanterede lån (men til mindre gunstige renter end i forbindelse med nyetablering) eller gennem lån med kortere tilbagebetalingsbetingelser.

Spørgsmål 10) Mener De, at der er behov for andre typer statsstøtte end dem, der for øjeblikket ydes i forbindelse med risikovillig kapital, for at hjælpe europæiske SMV ud over nyetableringsfasen? I bekræftende fald hvilke?

3.3. Fremme af teknologiske eksperimenter og risikoen ved lancering af innovative produkter

- (46) **Konkrete markedssvigt og støttens relevans:** I henhold til rammebestemmelserne for statsstøtte til F&U er det ikke for øjeblikket muligt at yde statsstøtte til aktiviteter, som strækker sig ud over den første prototype. Disse aktiviteter ligger tættere på markedet og vil derfor kunne fordreje konkurrencen mærkbart og påvirke samhandelsvilkårene negativt. Under visse omstændigheder er sådanne aktiviteter dog udsat for samme type markedssvigt, som beskrevet ovenfor. Små virksomheder kan f.eks. have behov for fremmedkapital til produktion af store prototyper, selv om disse kan markedsføres, eller udvidet finansiering til markedstestning af nye produkter.
- (47) **Tilskyndelsesvirkning og proportionalitet:** SMV kan blive særlig berørt af dette problem, da omkostningerne ved disse aktiviteter kan være betydelige. Støtteintensiteten bør dog begrænses, da der er tale om aktiviteter tæt på markedet.
- (48) **Konkurrenceforvridning og påvirkning af samhandelen:** Da der er risiko for, at aktiviteter, der er forbundet med eksperimenter og afsætning, kan være de samme som virksomhedens rutineaktiviteter, foreslås det, at statsstøtten begrænses til teknologisk innovation og til SMV.
- (49) **De foreslåede regler:** En række aktiviteter kan medtages i det sidste F&U-stadium, prækonkurrencestadiet, som vil blive "forsøgsudviklingsstadiet" og vil være støtteberettiget.
- (50) Følgende regler kunne overvejes af hensyn til SMV:
- (a) yderligere aktiviteter (ud over de aktiviteter, der for øjeblikket er omfattet af F&U-rammebestemmelserne) kunne betragtes som lovlig støtte:
 - udvikling af kommercielt anvendelige prototyper og pilotprojekter med det formål at gennemføre teknologiske eksperimenter og/eller marketingeksperimenter, hvor prototypen nødvendigvis er det endelige kommercielle produkt, og hvor det er for dyrt at fremstille det udelukkende til demonstrations- og valideringsformål
 - tekniske evalueringer og gennemførlighedsundersøgelser som forberedelse til lanceringen af et nyt produkt herunder omkostninger til software og computermodellering med henblik på gennemførelse af teknologiske og/eller marketingeksperimenter; afprøvnings- og laboratorieomkostninger

- udgifter til tilpasning af teknologier til bestemte produktionsspecifikationer og til forbedring af produktionsprocessen ind til første prøveproduktion
- markedsføringsomkostninger ved den teknologiske udformning
- administrations- og marketinguddannelse
 - (b) de støtteberettigede omkostninger svarer til dem, der for øjeblikket er omfattet af F&U-rammebestemmelserne
 - (c) støttens form og betingelser:
 - begrænset støtteintensitet [15 %]
 - tilskud, subsidierede eller garanterede lån eller andre lån
 - ovennævnte aktiviteter skal knyttes sammen med til et bestemt F&U-projekt, der gennemføres af virksomheden selv eller af en anden virksomhed
 - støtten skal være forbundet med produkter og processer, der er teknologisk nye eller væsentligt forbedrede i forhold til den nyeste teknologisk inden for denne sektor i EU, og som indebærer en risiko for teknologiske eller industrielle svigt.

Spørgsmål 11) Mener De, at disse bestemmelser vil få de forventede virkninger med hensyn til at anspore SMV til at lancere innovative produkter på markedet? I benægtende fald, hvordan bør disse bestemmelser da ændres?

Spørgsmål 12) Foreligger der beviser på, at disse bestemmelser bør udvides til også at omfatte store virksomheder? Mener De, at der bør være anmeldelsespligt, når der ydes betydelige støttebeløb til individuelle virksomheder eller individuelle sektorer? I bekræftende fald over hvilket beløb? Hvilke empiriske beviser bør Kommissionen i så fald kræve fremlagt?

4. ET INNOVATIONSFREMMENDE ERHVERVSKLIMA

4.1. Støtte til innovationsformidlere

- (51) Innovationsformidlere er foretagender, der leverer infrastruktur og tjenester til virksomheder, som er involveret i innovative aktiviteter. De kan være offentlige eller private. Høringen om vademecum om innovation viste, at disse formidlere ikke i tilstrækkelig grad var omfattet af de eksisterende statsstøtteregler, hvilket begrænsede deres udvikling potentielt. Følgende to situationer bør være omfattet: for det første, når støtten gives videre til de endelige støttemodtagere, og for det andet, når formidleren modtager støtten.
- (52) **Konkrete markedssvigt og støttens relevans:** Innovationsformidlere kan bidrage til at rette op på markedssvigt, som skyldes utilstrækkelig informationsformidling, eksterne virkninger og manglende samordning, ved at levere tjenester og infrastruktur til virksomhederne. Markedsprisen for tjenesterne kan dog være for høj for nyoprettede virksomheder og for små og mellemstore virksomheder, og markedet kan være for utilstrækkeligt udviklet til, at private aktører ønsker at medvirke. Statsstøtte

kan være et velegnet middel til at ændre incitamenterne og øge levering og forbrug af innovationsformidlernes tjenester.

- (53) **Tilskyndelsesvirkning og proportionalitet:** Det tages for givet, at der er en tilskyndelsesvirkning for små virksomheder. Dette skal dog påvises, når det drejer sig om mellemstore virksomheder, mens det er generelt anerkendt, at store virksomheder ikke berøres. Proportionaliteten kræver, at støtten målrettes og gøres beløbs- og tidsmæssigt begrænset; innovationsformidlere bør være åbne faciliteter, som ikke udsætter virksomhederne for forskelsbehandling.
- (54) **Konkurrenceforvridning og påvirkning af samhandelen:** For at begrænse forvridningerne er det kun SMV, der bør betragtes som støtteberettigede. Store virksomheder bør betale normale priser, ikke subsidierede priser. Der er en risiko for, at direkte statsstøtte til innovationsformidlere kan forhindre, at der opstår bæredygtige private markeder, og at det private initiativ fortrænges.
- (55) **De foreslåede regler:** Den gældende statsstøttepolitik tillader støtte, der videregives til de endelige støttemodtagere. Kommissionen mener ikke, at der er tale om støtte, hvis formidlerne har en minimal fortjeneste.
- (56) Som ved F&U kan innovationsformidlerne gennemføre aktiviteter, som er i den offentlige interesse, men som ikke kan adskilles klart fra de økonomiske aktiviteter og derfor falder ind under statsstøtteregele. Når disse aktiviteter ikke er markedsorienterede og ikke skaber selektive fordele til gavn for individuelle virksomheder, er de berettiget til 100 % statsstøtte.
- (57) Statsstøtte kan kun godkendes, når følgende betingelser er opfyldt:
- (a) Støtten bør kun anvendes til køb af en række veldefinerede tjenester. En sådan støtte bør være omfattet af ordninger, som specificerer, hvilke tjenester der præcist er statsstøtteberettigede. Sådanne tjenester kan omfatte:
- forskning og identifikation af innovative projekter
 - virksomhedsrådgivning, såsom vejledning med hensyn til en passende virksomhedsplacering (f.eks. i en klynge) og/eller forretningspartnere, strategisk rådgivning og uddannelse under og efter etableringen, teknologisk bistand til innovative projekter, konsulentbistand i forbindelse med erhvervelse og beskyttelse af immaterielle rettigheder og handel med sådanne rettigheder og konsulentbistand i forbindelse med licensaftaler og brug af standarder
 - levering af faciliteter, såsom kontorer, databanker til søgning efter eksisterende teknologier og partnere til teknologioverførsel, kvalitetsmærkning, afprøvning og attestering.
- (b) Støtten bør kun anvendes til køb af disse tjenester hos klart definerede innovationsformidlere. På grundlag af eksemplet med Det Europæiske BIC-Net foreslår Kommissionen, at "innovationsformidlere" defineres på grundlag af de tjenester, de leverer som (offentlige eller private) støtteorganisationer for innovative SMV og iværksættere. For at kunne kvalificere sig som innovationsformidler skal en juridisk person især levere følgende:

- særlige tjenester som defineret ovenfor
 - mindst en af følgende typer infrastruktur: fysisk udarbejdelse af innovative projekter (fuldt udstyrede kontorer), uddannelsesfaciliteter, laboratoriefaciliteter, afprøvnings- og atteringsfaciliteter
 - formidling af de leverede tjenester og de opnåede resultater.
- (c) SMV kan modtage statsstøtte gennem en slags "innovationservicevoucher" på maksimalt 200 000 EUR over en treårig periode (uafhængigt af eventuelle de minimis-bidrag) til køb af tjenester hos innovationsformidlere op til denne grænse.
- (58) Bortset fra aktiviteter, der ikke er markedsorienterede, men er i den offentlige interesse (se ovenfor), bør direkte støtte til innovationsformidlere ikke være tilladt. Kommissionen mener dog, at støtteforanstaltninger for kunder, der benytter disse strukturer, kan bidrage til at stimulere markedet for innovationsformidlere og indirekte støtte dem.

Spørgsmål 13) Hvordan betragter De særlig støtte til innovationsformidlere, som fusionerer eller opretter et joint venture for at nå den kritiske masse på et teknologisk specialiseringsfelt? Bør investeringsstøtte være tilladt i denne forbindelse? I bekræftende fald på hvilke betingelser? Hvilke andre foranstaltninger kunne overvejes?

4.2. Fremme af uddannelse og mobilitet

- (59) **Konkrete markedssvigt og støtens relevans:** Et højt uddannelsesniveau og en stor mobilitet for forskere, ingeniører og andre ansatte er en forudsætning for, at innovationen i EU kan øges, og der kan være problemer med at tilpasse udbuddet af og efterspørgslen efter personale. Kommissionen mener, at uddannelse af ansatte i iværksætterkultur, kreativitet, ændringsforvaltning og andre innovationsrelaterede emner er særdeles nyttig. På tilsvarende måde vil ansættelse af højt kvalificerede forskere og ingeniører bidrage til, at forskningsresultaterne udnyttes. Derfor kan foranstaltninger, som strækker sig ud over den nuværende gruppefritagelsesforordnings⁷ anvendelsesområde, være omfattet af statsstøtte og fritaget for anmeldelsespligt i et vist omfang. Desuden kunne man fremme midlertidigt udlån og udveksling af personale mellem universiteter eller store virksomheder og SMV.
- (60) **Tilskyndelsesvirkning og proportionalitet:** Tilskyndelsesvirkningen kan antages at være til stede for nyoprettede virksomheder og små virksomheder, forudsat at støtten ikke anvendes til blot at udskifte andre ansatte. Tilskyndelsesvirkningen skal påvises, især når det gælder mellemstore virksomheder i udviklingsfasen. Med hensyn til store virksomheders udlån af personale til SMV skal tilskyndelsesvirkningen påvises klart og specifikt, for eksempel ved at vise, at projektet ikke kan gennemføres uden lån af dette midlertidige personale.
- (61) **Konkurrenceforvridning og påvirkning af samhandelen:** Der kan kun ydes støtte til SMV. Universiteter eller store virksomheder, der udlåner personale, vil få

⁷ Kommissionens forordning (EF) nr. 68/2001 af 12. januar 2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på uddannelsesstøtte - EFT L 10 af 13.1.2001.

kompensation for at udsende personale til at arbejde i en SMV. Store virksomheder, der udveksler personale med SMV, må ikke tilhøre samme koncern. Støttens varighed og støttebeløbet bør begrænses.

(62) **De foreslåede regler**

Støtte til SMV:

- støtteberettigede ansættelsesomkostninger: personaleomkostninger i forbindelse med højt kvalificerede forskere og ingeniører
- projektrelaterede uddannelsesomkostninger til personale
- bruttostøtteintensitet: maksimalt [35 %]
- projektrelateret, begrænset varighed, maksimalt [3 år] pr. virksomhed
- betingelse: det skal bevises, at det ansatte personale ikke blot afløser andet personale.

Kompensation til universiteter eller virksomheder, der udlåner personale til SMV:

- støtteberettigede omkostninger: universitetets eller virksomhedens personaleomkostninger i de seneste to år i forbindelse med højt kvalificerede forskere og ingeniører
- støttebeløb: omkostninger ved udlån af personale
- projektrelateret, begrænset varighed, maksimalt [3 år].

Spørgsmål 14) Kan det påvises, at der også bør ydes støtte til SMV's ansættelse af andre typer højt kvalificeret personale?

Spørgsmål 15) Bør Kommissionen vedtage særlige regler for tilfælde, hvor en forsker vælger ikke at vende tilbage til sit universitet, eller hvor universitetet ikke længere ønsker at ansætte den pågældende igen?

4.3. Fremme af udviklingen af ekspertisecentre gennem samarbejde og klyngedannelse

(63) I Kommissionens meddelelse "Det Europæiske Forskningsrum: vejen til videnbaseret vækst"⁸ fastsættes det som et af målene for det 7. forskningsrammeprogram at udvikle mulighederne for at fremme forsknings- og innovationskapaciteten i Europa og at tillade oprettelse og styrkelse af europæiske ekspertisecentre på forskellige områder. Ekspertisecentre kan defineres som regionale forskningsbaserede kompetenceklynger, der kan tiltrække forskere, investorer og ledende aktører inden for en given sektor, når det gælder F&U-udgifter; de kan i vidt omfang bidrage til Europas globale konkurrenceevne.

(64) **Konkrete markedssvigt og støttens relevans:** Klynger identificeres normalt som grupper af innovative nyoprettede virksomheder, små, mellemstore og store virksomheder samt universiteter eller forskningsinstitutioner, der opererer inden for en

⁸ KOM(2005) 118 af 6.4.2005.

bestemt sektor og region, og som skal stimulere innovationen gennem et intensivt samspil. For at blive ekspertisecentre skal klyngerne have en vis kritisk masse. De skal i praksis bidrage til teknologioverførsel, netværksdannelse og informationsformidling mellem virksomhederne i klyngen. De skal også skabe en rimelig balance mellem SMV og store virksomheder. Markedssvigt (som for eksempel eksterne virkninger og samordningsproblemer) kan dog forhindre, at klynger etableres og udvikles som ekspertisecentre. Offentlige forskningsorganer, der samarbejder med erhvervslivet, skaber positive eksterne virkninger, men de lider ofte under større markedssvigt. Statsstøtte kan derfor være en måde, hvorpå man kan rette op på disse markedssvigt.

- (65) **Tilskyndelsesvirkning og proportionalitet:** Statsstøtte bør være målrettet, så virksomheder og universiteter/forskningsinstitutioner beslutter at etablere aktiviteter og investere i innovationsrelaterede aktiviteter inden for klyngen.
- (66) **Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen:** Statsstøtte til samarbejde og klyngedannelse må ikke anvendes til at omgå restriktionerne i investeringsstøtte uden for støtteberettigede regioner. Den bør kun ydes, hvis det kan bevises, at fordelene ved klyngedannelsen opvejer dens negative virkninger på konkurrencen. Ex ante-regler, der tillader statsstøtte til samarbejde og klyngedannelse, må derfor kun omfatte SMV og organer, der leverer infrastruktur, som skaber positive eksterne virkninger (såsom universiteter eller forskningsinstitutioner).
- (67) **De foreslåede regler:** Kommissionen har påvist en række foranstaltninger, der kan støtte samarbejde og klyngedannelse. Da der her er tale om et nyt område inden for statsstøttepolitikken, hvor der ikke er nogen fast praksis, og de tidligere erfaringer er særdeles begrænsede, vil Kommissionen dog være meget interesseret i at få yderligere feedback om en række aspekter, der er beskrevet i detaljer i nedenstående spørgsmål.
- (68) I henhold til de gældende F&U-rammebestemmelser skal erhvervslivet, når der foreligger et samarbejde mellem erhvervslivet og offentlige institutioner, betale samtlige projektkomkostninger eller give den offentlige institution alle immaterielle rettigheder, så betalingerne ikke klassificeres som statsstøtte. Denne bestemmelse bør ændres, og rettighederne bør fordeles mellem parterne på pro rata-basis afhængigt af de enkelte parters bidrag.
- (69) Som anført i de nuværende F&U-rammebestemmelser kan støtten i alle de tilfælde, hvor Kommissionen konkluderer, at dens formål er at fremme gennemførelsen af et vigtigt projekt af fælleseuropæisk interesse, falde ind under undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra b).
- (70) Oprettelse af et forskningscenter, et privat universitet eller tilsvarende til støtte for en klynge kan give ret til statsstøtte, for eksempel i form af skattefritagelser eller lån.
- (71) Statsstøtte til infrastruktur kan også kumuleres med støtte efter ovennævnte regler. For eksempel kan støtten være berettiget, hvis den har til formål at give adgang til bredbånd i "grå" eller "hvide" områder, hvor markedet ikke eller ikke i tilstrækkelig grad tilbyder bredbåndsdækning. Mere generelt kan støtte til innovationsfremmende infrastruktur godkendes, når der sikres teknologisk neutralitet og åben adgang.

Spørgsmål 16) Hvordan bør klyngeaktiviteter/klyngedannelse defineres, og hvilke kriterier bør anvendes for at skelne mellem klynger og den bredere kategori, innovationsformidlere?

Spørgsmål 17) Mener De, at statsstøtte bør tillades til fremme af europæiske ekspertisecentre? I bekræftende fald hvilken type statsstøtte, af hvilke årsager og på hvilke betingelser? Hvilke andre, eventuelt bedre, foranstaltninger kunne overvejes?

Spørgsmål 18) Er der behov for supplerende kriterier for at undgå, at statsstøtten fragmenteres, og for at anspore til koncentration af ressourcerne på et begrænset antal ekspertisecentre?

Spørgsmål 19) Hvad mener De mere generelt om behovet for supplerende bestemmelser om innovationsfremmende infrastruktur (f.eks. på energiområdet, transportområdet osv.)?

Spørgsmål 20) Mener De, at store virksomheder bør have ret til statsstøtte, for eksempel for at etablere forskningsfaciliteter i et europæisk ekspertisecenter? Bør Kommissionen forsøge at udvikle særlige kriterier for kontrol med en sådan statsstøtte? Hvilke typer økonomiske beviser bør kræves ved analysen af, om en sådan statsstøtte er nødvendig?

Bilag: Problemer for innovationen i Europa

Utilstrækkelig innovation er af Kommissionen blevet nævnt som en nøgelfaktor for Europas alt for lave produktivitetsvækst⁹. Den er blevet påvist som en af årsagerne til, at væksten og jobskabelsen er utilstrækkelig. Meddelelsen fra 2003, "Innovationspolitikken - en opdatering af EU's tilgang til Lissabon-strategien" og en række indikatorer, som f.eks. Innobarometer¹⁰, har gjort det klart, at EU som helhed ikke har opnået tilfredsstillende resultater med hensyn til innovation. Til trods for en række vellykkede resultater inden for F&U og en række teknologiske leders tilstedeværelse er det vidt anerkendt, at EU skal anlægge en mere innovativ indfaldsvinkel til væksten for at understøtte sine forpligtelser til at fremme bredere sociale velfærdsmål.

I denne forbindelse forsøgte Kommissionen at påvise problemerne for innovation i Europa og at vurdere, hvilke positive bidrag statsstøttepolitikken kunne have. Dette var baseret dels på en analyse af den tidligere praksis, som førte til offentliggørelse af et vademecum om innovation, dels på intern forskning og kontakter med innovationseksperter.

Kommissionen konstaterede, at EU har et stort uudnyttet **innovationspotentiale**. EU's resultater med hensyn til innovation viser store forskelle mellem de forskellige erhvervssektorer. På nogle områder er der for EU tale om succeshistorier, når det gælder F&U, ligesom EU har en række teknologiske ledere. Dette er især tilfældet på transportområdet (f.eks. Airbus, højhastighedstog, intelligente signaleringssystemer) og på energiområdet (vedvarende energi, gasisolerede transmissionslinjer, kernekraft-, gas- eller vandkraftværker). På andre områder må EU importere mange af de nyeste teknologier og har kun selv gennemført få vellykkede projekter.

Kommissionen konstaterede en række **problemer**, som påvirker innovationen i EU og forhindrer Europa i at udnytte sit innovationspotentiale. Problemerne kan opdeles således:

- (1) *Mangel på fælles regler og standarder:* Nogle af de påviste problemer vedrører forskelle i beskatnings- og socialsikringsystemerne, som forhindrer forskeres og innovatørers mobilitet, forskelle i attesteringsprocedurer, som forsinker overførslen af innovative forretningsmodeller og idéer på tværs af EU-landene, og forskelle i patentbeskyttelsesprocedurerne i de forskellige medlemsstater.
- (2) *Svagheder på finans- og arbejdsmarkederne:* De største problemer på dette område er manglen på privat finansiering af F&U og innovation, især for SMV, underudviklede venturekapitalmarkeder, mangel på investorekspertise og på muligheder for at evaluere innovative virksomheder, mangel på faglært arbejdskraft, SMV's manglende evne til at tiltrække højt kvalificeret personale.
- (3) *Produktmarkeder, der ikke fungerer:* Problemerne i denne forbindelse omfatter adgangsbarrierer for nyoprettede virksomheder og SMV og dermed utilstrækkelig, vellykket markedsadgang, nyoprettede virksomheders og SMV's manglende muligheder for at ekspandere hurtigt, både på de nationale markeder og i andre medlemsstater (i modsætning til f.eks. markedet i USA), utilstrækkelig beskyttelse af immaterielle rettigheder, forhold mellem risiko/overskud, som ikke er tiltrækkende i

⁹ Produktivitet: Nøglen til konkurrenceevne for EU's økonomier og virksomheder - KOM(2002) 262.

¹⁰ Jf. <http://www.cordis.lu/innovation-smes/src/innobarometer2004.htm>.

forbindelse med investeringer i fundamentalt innovative produkter, SMV's vanskeligheder med at påvise, udvikle og fremme uafprøvet teknologi og med at skabe afsætningsmuligheder og partnerskaber.

- (4) *Utilstrækkelig politisk samordning:* F&U- og innovationsvirksomheders placering afgøres i stadig stigende omfang på globalt plan. Mens USA, Japan og de nye teknologiske konkurrenter i Østasien forbedrer deres evne til at sammenlægge større ressourcer, infrastrukturer og finansiering for at tiltrække forskere og investeringer i innovation, er EU i stadig stigende omfang ude af stand til at undgå en fragmentering mellem medlemsstaterne og bliver derved mindre attraktiv, når det gælder F&U- og innovationsvirksomheders placering.
- (5) *Generel "systemisk" ineffektivitet:* Nogle af de påviste problemer vedrører dårligt samspil mellem erhvervslivet og universitetskredse, manglende samarbejde og netværksdannelse, langsom indførelse af informations- og kommunikationsteknologi i virksomhedernes aktiviteter, for stort bureaukrati i forbindelse med statsfinansiering, langsom udvikling og indførelse af miljøteknologi, mangel på iværksætterkultur, negativ holdning over for svigt og risikou villighed.

Mange af ovennævnte problemer vedrører systemiske og lovgivningsmæssige forhold, og mangel på finansiering og åbenhed på markedet. Mange problemer kan derfor ikke løses ved hjælp af statsstøtte, men kræver mere omfattende politiske tiltag. Mens nogle af de problemer, der er påpeget ovenfor, skyldes utilstrækkelige eller ineffektive offentlige politikker, kan nogle af problemerne under punkt 2, 3 og 5 også skyldes **markedssvigt**.

Kommissionen har bl.a. på grundlag af en gennemgang af sin sagspraksis påvist følgende årsager til markedssvigt, som er relevante for innovation: innovation som et offentligt gode og eksterne virkninger, ineffektiv informationsformidling, mangler på kapitalmarkederne, paradoksproblemer på arbejdsmarkedet og samordningsproblemer. Disse markedssvigt kan eventuelt korrigeres ved hjælp af statsstøtte og gennem en ændring af støttemodtagernes incitament, så de i højere grad engagerer sig i innovationsrelaterede aktiviteter.

Desuden konstaterede Kommissionen, at teknologisk innovation kun udgør en del af innovationspotentialet. Innovation kræver også udvikling af nye forretningsmodeller, -metoder og -instrumenter, især på serviceområdet. Innovationspraksis inden for servicesektoren er generelt forskellig fra den praksis, der kan konstateres i andre sektorer. Den afhænger i højere grad af f.eks. faglig viden, kreativitet og organisatorisk innovation. Mange virksomheder inden for servicesektoren menes at investere betydeligt i innovationsrelaterede aktiviteter, men dette fænomen bliver stort set ikke omtalt i nationale statistikker, undersøgelser og regnskabsopgørelser. Da der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger om innovationsrelaterede investeringer, der ikke er af teknologisk art, er det vanskeligt at fastslå, hvor der kan være tale om markedssvigt. Kommissionen arbejder for øjeblikket med at forbedre den finansielle indberetning af F&U-udgifter, der ikke er af teknologisk art.

Kommissionen modtager meget gerne bemærkninger om de her kortlagte problemer, som hæmmer innovationen i Europa.