

Lovforslag nr. L 217. Fremsat den 18. marts 1987 af industriministeren (Nils Wilhjem)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om statstilskud til produktudvikling

§ 1.

I lov nr. 46 af 20. februar 1985 om statstilskud til produktudvikling foretages følgende ændringer:

1. § 2, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Tilskud kan tillige ydes i forbindelse med etablering af ny virksomhed samt til grupper af virksomheder m.v.«

2. § 3, stk. 1, ophæves, og i stedet indsættes:

»Tilskud kan ydes til projekter, hvis resultater kan ventes at få væsentlig beskæftigelsesmæssig, ekportfremmende eller importkonkurrerende virkning. Særlige hensyn kan tages til virksomheder under etablering, samt til projekter, der tjener andre samfunds- og erhvervmæssige formål.

Stk. 2. Tilskuddet skal bl.a. under hensyntagen til virksomhedens størrelse og soliditet kunne anses for at være af væsentlig betydning for projektets gennemførelse.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

3. § 4, stk. 1 og 2, affattes således:

»§ 4. Tilskud ydes normalt med indtil 40 pct. af de meromkostninger ved et projekt,

som ansøgeren kan dokumentere. Omkostningerne opgøres uden merværdiafgift.

Stk. 2. Tilskuddet kan højst udgøre 2 mill. kr. til hvert projekt.«

4. I § 4 indsættes som stk. 4 og 5:

»Stk. 4. Tilskud skal tilbagebetales, hvis projektets økonomiske resultat betinger det. Den betingede tilbagebetalingspligt omfatter som hovedregel kun den del af tilskuddet, der overstiger 200.000 kr. Hvor særlige omstændigheder taler derfor, kan den betingede tilbagebetalingspligt omfatte en større del af eller hele tilskudsbeløbet.

Stk. 5. De nærmere regler for tilbagebetalingspligten fastlægges af Teknologirådet, der kan bestemme, at tilbagebetaling ikke skal finde sted ved visse projektyper, hvor særlige omstændigheder taler herfor.«

5. I § 6, stk. 1, indsættes som 2. pkt.:

»Teknologistyrelsen følger i sine afgørelser retningslinier fra Teknologirådet.«

§ 2.

Industriministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Den gældende lov om statstilskud til produktudvikling gennemførtes i 1985 som en videreførelse med visse ændringer af den tilsvarende lov fra 1977.

Lovens formål er at tilskynde erhvervslivet til at gennemføre en øget udviklingsindsats med henblik på at styrke konkurrenceevnen over for udlandet og dermed bidrage til en forbedring af betalingsbalancen og til en øget beskæftigelse i det private erhvervsliv.

Loven er blevet godt modtaget af erhvervslivet, herunder ikke mindst af de små og mellemstore virksomheder, som den specielt tager sigte på, og den har i de forløbne år fungeret meget tilfredsstillende.

Formålet med de foreslåede ændringer er først og fremmest at gennemføre de principper for en dynamisk erhvervspolitik, der blev lagt op til i den industripolitiske redegørelse i efteråret 1986. Samtidig foreslås loven på enkelte områder tilpasset efter de erfaringer med ordningen, der er indvundet siden den gældende lovs ikrafttræden i 1985.

I overensstemmelse med den industripolitiske redegørelse 1986 gennemføres princippet om tilbagebetaling af tilskud ydet til projekter, der lykkes. Herudover tages der hensyn til den større kompetence, der tillægges Teknologirådet i forbindelse med den overordnede planlægning og gennemførelse af teknologipolitikken. Der gives derved Teknologirådet mulighed for at anvende statstilskud til produktudvikling som et af flere teknologipolitiske virkemidler, herunder som instrument i en særlig indsats over for iværksættere, som forudsat i den industripolitiske redegørelse.

Erfaringerne siden 1985 har vist, at lovens nugældende formulering af vilkår for opnåelse af tilskud har givet anledning til misforståelser i erhvervslivet og skabt uklarhed om såvel vilkår som primær målgruppe for ordningen.

Endvidere har den i loven fastsatte beløbsgrænse for tilskud pr. virksomhed vist sig mindre hensigtsmæssig. Forslaget til ændring af loven tilsigter

derfor tillige at rette op på disse forhold uden at ændre lovens intentioner.

Ordningen vil fortsat blive administreret af Teknologistyrelsen, som vil følge de overordnede teknologipolitiske retningslinier, der fastsættes af Teknologirådet. Til bistand for Teknologistyrelsen vil der fortsat til ordningen være knyttet et rådgivende udvalg udpeget af industriministeren.

Administrationen af tilbagebetalingskravet vil nødvendigvis gøre en mindre forøgelse af Teknologistyrelsens personale.

Loven har ingen konsekvenser for kommunerne.

De foreslåede lovændringer er anmeldt til EF-Kommissionen, som i henhold til EØF-traktatens artikel 93 skal godkende ordningen i dens nye udformning.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

I den industripolitiske redegørelse lægges op til en forstærket indsats for fremme af etableringen af nye virksomheder. Der påpeges især behov for bedre vilkår for iværksættere, og for såkaldt »knopskydning« (etablering af nye virksomheder med udspring i og en vis støtte fra eksisterende virksomheder).

Teknologirådet – som allerede gennemfører en del aktiviteter med dette formål – er bedt om at udarbejde en handlingsplan for en forstærket indsats, hvori også produktudviklingsordningen vil blive anvendt.

Forslaget til ændring af lovens § 2, stk. 2, tilsigter alene at præcisere mulighederne for at anvende ordningen til disse formål.

Til nr. 2

Den nugældende lovs § 3, stk. 1, foreslås indholdsmæssigt erstattet af forslagets stk. 1 og 2. Baggrunden herfor er, at den nugældende formulering har givet anledning til misforståelser i er-

hvervslivet og skabt uklarhed om såvel vilkår som primær målgruppe for ordningen.

I det nugældende 1. punktum står, at tilskud kan ydes, såfremt ansøger »kan sandsynliggøre, at tilskuddet kan forventes at få væsentlig beskæftigelsesmæssig, eksportfremmende eller importkonkurrerende virkning«.

I denne formulering ligger et dobbelt vilkår: Dels skal *projektet* forventes at kunne få den ønskede virkning, og dels skal *tilskuddet* kunne forventes at få det, dvs. at tilskuddet skal kunne anses for væsentligt for projektets gennemførelse.

Ordningen er siden den oprindelige lovs ikrafttræden i 1977 blevet administreret efter disse principper, hvilket indebærer, at det ikke er blevet anset for ordningens formål at medvirke til ethvert projekt med forventelige positive virkninger for beskæftigelse og betalingsbalance, men at projektet også med rimelighed skulle kunne anses for en så ekstraordinær udviklingsindsats for en virksomhed som den ansøgende, at tilskuddet kan anses for væsentligt for gennemførelsen. For små og mellemstore virksomheder vil en vurdering af dette forhold ofte kunne foretages alene ved at sammenholde det konkrete projekts omkostninger og tidsforløb med virksomhedens økonomiske formåen. For større virksomheder inddrages i højere grad en vurdering af projektets faglige karakter og af virksomhedens øvrige udviklingsaktiviteter.

Selv om vilkåret er søgt tydeliggjort i ansøgningsvejledningen til ordningen, er det erfaringen, at ikke alle virksomheder har opfattet vilkåret om tilskuddets betydning, og der er til tider rejst tvivl om lovgrundlaget for afslag til projekter, som ikke er blevet vurderet som en tilstrækkelig ekstrainsats, eller som har været så åbenbart lønsomme, at et tilskud er skønnet at være uden betydning for deres gennemførelse.

Ved lovrevisionen i 1985 blev vilkåret om tilskuddets betydning forsøgt tydeliggjort, især med henblik på større virksomheder, gennem tilføjelsen i sidste punktum i nugældende § 3, stk. 1: »Tilskud kan nægtes, hvis det på grund af virksomhedens størrelse og soliditet er rimeligt at forvente, at produktudviklingen vil blive gennemført også uden tilskud.«

Denne formulering har givet anledning til flere uheldige fortolkninger i erhvervslivet. Det er af nogle virksomheder blevet udlagt således, at manglende soliditet skulle være et vilkår for opnåelse af tilskud. En del – især større – virksomheder har ment at kunne slutte modsætningsvis ud fra formuleringen og har ment, at deres manglende soli-

ditet måtte give dem en formel ret til tilskud til deres udviklingsprojekter.

En udlægning af loven i retning af, at manglende soliditet skulle være en positiv kvalifikation kan genere tilskudsmodtagende virksomheders omdømme og undergrave lovens sigte, der bl.a. er at give progressive virksomheder et incitament til yderligere ekspansion.

Med forslagens formulering af § 3, stk. 1 og 2, søges de nævnte uheldige opfattelser undgået i fremtiden.

Til nr. 3

Ændringen af stk. 1 er alene en sproglig omformulering af den gældende lovs stk. 1.

I stk. 2 foreslås den gældende lovs øvre beløbsgrænse pr. projekt opretholdt, medens den øvre beløbsgrænse pr. virksomhed foreslås slettet.

Ordningen anvendes altovervejende af små og mellemstore virksomheder.

Et meget stort antal sager under ordningen vedrører, jf. nedenstående oversigt, økonomisk små og relativt overskuelige projekter med en kort udviklingsperiode (1–1½ år), og projekternes kommercielle risiko er i disse tilfælde typisk større end deres tekniske risiko.

Tilskudsbeløb kr.	1986	
	Antal til- sagn	Tilskud i alt mill. kr.
– 99.000	373	27
100.000– 199.000	330	47
200.000– 299.000	134	31
300.000– 399.000	62	21
400.000– 499.000	25	11
500.000– 999.000	43	28
1.000.000–1.499.000	8	8
1.500.000–2.000.000	1	2
I alt	976	175

Som det fremgår af ovenstående er det begrænset, hvor ofte de højeste tilskudsmuligheder er udnyttet. Dette hænger naturligt sammen med, at det normalt kun er ganske store virksomheder, som kan gå ind i projekter, hvor meromkostningerne er op mod 5 mill. kr. (svarende til 2 mill. kr. i tilskud ved en tilskudsprocent på 40). Det hører dog med i billedet, at en del mindre – og adskillige store – virksomheder har søgt tilskud op mod grænsen, men har fået afslag eller stærkt reducerede tilskud specielt under henvisning til bestemmelsen i § 3, stk. 1.

Den gældende lovs øvre beløbsgrænse pr. virksomhed bevirker imidlertid, at virksomheder bliver afskåret fra at modtage yderligere tilskud, når de –

typisk over en årrække og fordelt på flere projekter – i alt har modtaget 2 mill. kr. i tilskud.

Inden for et par år kan askillige meget udviklingsintensive og ekspansive virksomheder forventes at ramme dette loft, og det må anses for uhensigtsmæssigt at afskære netop sådanne vækstvirksomheder fra at benytte ordningen, når de iøvrigt opfylder betingelserne derfor.

Til nr. 4

Tilbagebetalingsprincippet foreslås nu indført i ordningen, idet dette må anses for rimeligt og hensigtsmæssigt, når projekterne fører til resultater, der udnyttes kommercielt.

En række større projekter under ordningen er karakteriseret ved, at den reelle risiko ved projektet er en teknisk risiko. Projekterne minder i denne henseende ganske meget om den projekttype, der håndteres af Udviklingsfondet, hvor tilbagebetaling altid har været princippet. Det er naturligt, at også disse projekter som hovedregel bliver omfattet af tilbagebetalingsprincippet.

For en del såvel store som små projekter vil en indførelse af tilbagebetalingsprincippet give reelt bedre muligheder for at yde disse projekter en hensigtsmæssig medfinansiering. Det drejer sig f.eks. om projekter, hvor udviklingsarbejdet resulterer i en kostbar prototype, som ved succes umiddelbart vil kunne afsættes og helt eller delvist kunne finansiere udviklingsarbejdet, men som ved fiasko kan risikere at skulle skrottes.

Efter den nuværende praksis modregnes en væsentlig del af den forventede prototypeværdi i det tilskud, virksomheden får tilsagn om. Dette sker allerede ved tilsagnets udstedelse ved en reduktion af tilskudsprocenten og dermed tilskuddet, hvorved virksomheden ved succes ikke opnår en urimelig fordel i forhold til andre tilskudsmodtagere, men med den konsekvens, at virksomheden får en væsentligt lavere risikodækning end andre virksomheder, hvis projektet mislykkes. Indførelse af tilbagebetalingsprincippet vil give væsentligt bedre mulighed for en retfærdig og let administrerbar praksis overfor sådanne projekter.

For størstedelen af de mindre projekter må et krav om tilbagebetaling ved succes derimod forventes at skabe en barriere mod brugen af ordningen. Af hensyn hertil og for at bevare ordningens incitamentsværdi foreslås det, at den betingede (resultatafhængige) tilbagebetaling af tilskud efter

ordningen ikke vil blive krævet for de første 200.000 kr. af et tilskud, medmindre særlige omstændigheder taler herfor.

Endvidere vil visse projekttypers (f.eks. forprojekters) særegne karakter gøre dem uegnede for en tilbagebetalingsordning, hvis tilskuddet fortsat skal give virksomheden en risikodækning. Der foreslås derfor også åbnet mulighed for, at projekter helt kan fritages for tilbagebetaling, når særlige omstændigheder taler herfor.

Såvel for virksomhederne som for administrationen er det væsentligt, at tilbagebetalingsprincippet tilrettelægges efter så enkle og let forståelige regler som muligt.

Det foreslås derfor, at de nærmere regler herfor fastlægges af Teknologirådet, der også for andre områder skal fastlægge regler for tilbagebetaling af tilskud.

Til nr. 5

Den væsentligste baggrund for revisionen af produktudviklingsloven i 1985 var, at ordningen skulle kunne udfylde en del af det teknologiske udviklingsprogram, som Teknologirådet koordinerer.

Dette har i praksis fungeret tilfredsstillende og således, at der i 1986 blev givet tilsagn efter ordningen på ca. 45 mill. kr. af midler fra det teknologiske udviklingsprogram. I samme periode var de ordinære tilsagn ca. 130 mill. kr.

Erfaringerne med det teknologiske udviklingsprogram – hvor der sker en koordineret indsats af forskellige teknologipolitiske virkemidler – har været gode, og ønskes nu overført på andre områder med programmer under ledelse af Teknologirådet.

Statstilskud til produktudvikling vil naturligt være en integreret del af mange sådanne programmer, og en voksende andel af de tilskud, der bevilges efter ordningen, må derfor også uden lovændring forventes at komme fra programmer koordineret af Teknologirådet.

Udover den programfastlagte del af aktiviteterne skal ordningen også fremover, jf. den industripolitiske redegørelse 1986, varetage sin hidtidige generelle aktivitet med dennes brede sigte, hvor f.eks. projekter med alene et designudviklingsindhold kan fremmes. Også for sådanne aktiviteter kan det vise sig hensigtsmæssigt, at Teknologirådet udstikker retningslinier, koordineret med de programformulerede tiltag.