

Forskningsinfrastrukturer som tillhandahålls av statliga universitet och högskolor för externa användare – teknisk tjänst eller vara

Promemorians innehåll och syfte

I denna promemoria behandlas frågor om forskningsinfrastrukturer som tillhandahålls av statliga universitet och högskolor för externa användare.

Promemorian syftar till att tydliggöra vad som kan ingå i ett sådant tillhandahållande och att detta kan skilja sig från vad som utgör uppdragsforskning eller forskningssamverkan.

I promemorian används benämningen ”en teknisk tjänst eller vara” när ett lärosäte tillhandahåller forskningsinfrastrukturer – som innefattar därmed sammanhängande tjänster – för en extern användare i dennes forskning eller utvecklingsarbete utan att lärosätet utför någon forskning eller något utvecklingsarbete.

Promemorian är framtagen inom arbetspaket 3 som ingår i ett projekt som är finansierat av Verket för innovationssystem – Vinnova – med syfte att tillgängliggöra labbinfrastrukturer vid lärosäten och forskningsinstitut. Projektet benämns Svensk samverkan för tillgång till labbinfrastruktur (SESAM).

Sammanfattning – en teknisk tjänst eller vara

Statliga universitet och högskolor får under vissa förutsättningar ta ut avgifter för att tillhandahålla forskningsinfrastrukturer för externa användare, dvs användare utanför ett lärosäte från både den privata och den offentliga sektorn. I detta ligger att statliga universitet och högskolor – i det följande också benämnda lärosäten – under vissa förutsättningar får tillhandahålla forskningsinfrastrukturer för externa användare.

Det ställs inte något krav på att det lärosäte som tillhandahåller forskningsinfrastrukturer bedriver någon egen forskning eller något eget utvecklingsarbete med anledning av att en forskningsinfrastruktur tillhandahålls en extern användare i dennes forskning eller utvecklingsarbete.

För att ett lärosäte ska kunna tillhandahålla avancerade forskningsinfrastrukturer för externa användare är det dock ofta en nödvändig förutsättning att lärosätet inte bara tillhandahåller själva utrustningen utan även den personal, den kompetens och det kringmaterial som behövs för att använda den. Detta utgör en del av ett tillhandahållande av forskningsinfrastruktur för en extern användare.

Ett lärosäte som tillhandahåller forskningsinfrastrukturer – som innefattar därmed sammanhängande tjänster – för en extern användare i dennes forskning eller utvecklingsarbete utan att lärosätet utför någon forskning eller något utvecklingsarbete benämns i denna promemoria ”en teknisk tjänst eller vara”.

Det ovan redovisade skiljer sig från vad som utgör uppdragsforskning eller forskningssamverkan i och med att lärosätet inte utför någon forskning eller något utvecklingsarbete.

Högskolans uppgifter

Enligt högskolelagen (1992:1434) ska staten som huvudman anordna högskolor för

1. utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och
2. forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.

I högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.

Med högskolor ovan avses både universitet och högskolor.

Vad som närmare ligger i ett universitets eller en högskolas uppgifter framgår av högskolelagen i övrigt samt förordningar som ansluter till lagen, nämligen högskoleförordningen (1993:100), förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. Det finns också andra författningar som rör verksamhet vid universitet och högskolor. Av betydelse är också vad som anges i regleringsbrev för universitet och högskolor.

Forskning, konstnärlig forskning och utvecklingsarbete

Varken i högskolelagen eller i förordningar som ansluter till högskolelagen finns det någon definition av begreppen forskning, konstnärlig forskning eller utvecklingsarbete. Som framgår av propositionen Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning (prop. 2018/19:58) beskrivs i förarbetena till högskolelagen begreppen forskning och utvecklingsarbete i enlighet med OECD:s

terminologi i den s.k. Frascatimanualen – ett dokument som har tagits fram av OECD i syfte att fastställa riktlinjer för insamling av statistik avseende forskning och utveckling – enligt följande.¹

- Med *grundforskning* avses ett systematiskt och metodiskt sökande efter ny kunskap och nya idéer utan någon bestämd tillämpning i sikte. Grundforskning syftar till att ge bidrag till den vetenskapliga kunskapsmassan inom ett visst område.
- Med *tillämpad forskning* avses ett systematiskt och metodiskt sökande efter kunskap med en bestämd tillämpning i sikte.
- Med *utvecklingsarbete* avses ett idérikt och systematiskt utnyttjande av vetenskaplig och annan kunskap för att åstadkomma nya produkter, nya processer, nya system eller väsentliga förbättringar av nu existerande sådana.

Den *konstnärliga forskningen* skiljer sig från vetenskaplig forskning genom att den utgår från konstnärlig praktik. Det som tidigare benämndes konstnärligt utvecklingsarbete omfattas av konstnärlig forskning och utvecklingsarbete.²

I lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor definieras vad som avses med forskning enligt den lagen.

Vad får statliga universitet och högskolor ta ut avgifter för?

Universitet och högskolor får bl.a. ta ut avgifter enligt vad som kort redovisas nedan.

- *Förordningen (2022:1378) om avgifter för forskningsinfrastruktur*

Universitet och högskolor som har staten som huvudman får enligt förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur under vissa förutsättningar ta ut avgifter upp till full kostnadstäckning – eller utifrån marknadsmässiga grunder, om det är nödvändigt för att undvika att konkurrensen på marknaden snedvrids – för att tillhandahålla forskningsinfrastruktur för externa användare, dvs. användare utanför det egna lärosätet.

En av förutsättningarna är att forskningsinfrastrukturen tillhandahålls inom ramen för ett lärosätes uppgifter, se vidare nedan om förutsättningarna.

- *Avgifter för uppdragsforskning enligt regleringsbrev*

Universitet och högskolor får enligt vad som framgår av bilaga 1 till regleringsbrevet för budgetåret 2024 avseende universitet och högskolor – det s.k. gemensamma regleringsbrevet – ta ut avgifter med krav på full kostnadstäckning för uppdragsforskning. Vad som här avses med uppdragsforskning är inte definierat.

- *Avgiftsförordningen (1992:191)*

I avgiftsförordningen finns det ett generellt bemyndigande om uttag av avgifter som innebär att en myndighet får – om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning – mot avgift tillhandahålla vissa varor och tjänster. Det avser bl.a. konferenser och kurser, rådgivning och annan liknande service, lokaler, utrustning och automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift. Sådana varor och tjänster får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Avgifter får, med ett undantag, tas ut upp till full kostnadstäckning, om inte regeringen har föreskrivit något annat.

¹ Prop. 2018/19:58 s. 37 och prop. 1992/93:1 s. 32. Se också prop. 2002/03:50 s. 90 och prop. 2007/08:44 s. 18 f.

² Prop. 2012/13:30 s. 105 och 185.

Avgiftsförordningen ska tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

Forskningsinfrastrukturer som tillhandahålls för externa användare

Av forsknings- och innovationspropositionen från 2016 (prop. 2016/17:50) och utbildningsutskottets betänkande med anledning av propositionen (bet. 2016/17:UbU12) följer att det är önskvärt och viktigt att sträva efter att användningen av befintliga forskningsinfrastrukturer breddas så att aktörer från näringsliv och offentlig sektor bereds möjlighet att bedriva forskning och utveckling med hjälp av dessa och att en breddad användning av forskningsinfrastrukturer förväntas bidra till ökad tillväxt och samhällsnytta.³

Det följer också att de universitet och högskolor som är värdar för forskningsinfrastrukturer i regel inte bara tillhandahåller själva utrustningen utan även den personal och kompetens och det kringmaterial som behövs för att använda den och att tillhandahålla sådana tjänster är sammantaget kostsamt. Det fanns därför ett behov av att kunna ta ut avgifter från dem som använder forskningsinfrastrukturer och regeringen avsåg att se över frågan.⁴

För att öka tillgängligheten till och användandet av forskningsinfrastrukturer beslutades därefter förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur. Genom förordningen ges statliga universitet och högskolor bättre förutsättningar att tillgängliggöra forskningsinfrastrukturer för företag, organisationer och andra myndigheter så att forskningsinfrastrukturer ska göra maximal nytta i samhället.⁵

Vad som avses med forskningsinfrastruktur enligt förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur

Vid tillämpningen av förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur gäller den definition av forskningsinfrastruktur som framgår av artikel 2.91 i kommissionens förordning (EU) genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.⁶ Där definieras forskningsinfrastruktur enligt följande.

forskningsinfrastruktur: anläggningar, resurser och därmed sammanhängande tjänster som forskarsamhället använder för att genomföra forskning inom sina respektive områden; denna definition omfattar vetenskaplig utrustning och forskningsmaterial, kunskapsbaserade resurser såsom samlingar, arkiv eller strukturerad vetenskaplig information, informations- och kommunikationsteknikbaserade infrastrukturer såsom Grid, databehandling, program och kommunikationer samt alla andra unika medel som är nödvändiga för att bedriva forskning. Dessa infrastrukturer kan finnas på en enda plats eller vara utspridda (dvs. utgör ett organiserat resursnät) i enlighet med artikel 2 a i rådets förordning (EG) nr 723/2009 av den 25 juni 2009 om gemenskapens rättsliga ram för ett konsortium för europeisk forskningsinfrastruktur (Eric-konsortium).

I begreppet forskning i definitionen av forskningsinfrastruktur måste anses ingå både grundforskning och tillämpad forskning samt utvecklingsarbete.⁷ Det måste också anses inkludera det som i högskolelagen anges som konstnärlig forskning.

Definitionen bedöms omfatta alla slags resurser som används för forskning – och även utvecklingsarbete – samt utesluter inte någon forskningsinfrastruktur. Den omfattar inte heller bara

³ Prop. 2016/17:50 s. 123 och 129 samt bet. 2016/17:UbU12 s. 86 och 90. Jfr också prop. 2020/21:60 s. 144 f. och bet. 2020/21:UbU16 s. 96 och 100.

⁴ Prop. 2016/17:50 s. 129 samt bet. 2016/17:UbU12 s. 88 och 91.

⁵ Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet den 18 augusti 2022 i fråga om förordningen.

⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014.

⁷ Jfr prop. 2016/17:50 s. 123 samt regeringsbeslut den 16 maj 2019 om uppdrag till ESV att föreslå en metod som möjliggör uttag av avgifter för användande av forskningsinfrastruktur, II:8, U2019/01905/UH.

användare vid lärosäten. Vidare omfattas alla delar av ett tillgängliggörande av forskningsinfrastruktur och inkluderar personal och dess kompetens samt kringmaterial som behövs för att använda forskningsinfrastrukturen. Definitionen innehåller inte heller några avgränsningar i fråga om forskningsinfrastrukturens storlek, organisation eller finansiering. Av definitionen framgår också att forskningsinfrastrukturer kan finnas på en enda plats eller vara utspridda.⁸

Definitionen snävas in eller avgränsas genom de förutsättningar som anges i förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur.⁹ Där anges följande (2 § förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur).

Enligt 4 kap. 3 § lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data ska forskningsdata tillgängliggöras avgiftsfritt. Universitet och högskolor får i övrigt ta ut avgifter för att tillhandahålla forskningsinfrastruktur för externa användare om

- forskningsinfrastrukturen står helt eller delvis under lärosätets kontroll,
- det finns av lärosätet fastställda och dokumenterade kriterier för tillgänglighet till forskningsinfrastrukturen, och
- forskningsinfrastrukturen tillhandahålls inom ramen för lärosätets uppgifter.

Mer om detta behandlas i den vägledning om avgifter för forskningsinfrastruktur och kriterier för tillgänglighet till forskningsinfrastruktur som har tagits fram inom ramen för SESAM.¹⁰

Teknisk tjänst eller vara

Den mest avancerade forskningsinfrastrukturen utvecklas ofta i anslutning till universitets och högskolors forskning och det är också ofta lärosätena som är ansvariga för en sådan forskningsinfrastruktur och där kompetensen att använda den finns.

Universitet och högskolor förväntas göra forskningsinfrastrukturer tillgängliga för externa aktörer utanför lärosätet – från både näringsliv och offentliga sektorn – i deras forskning och utvecklingsarbete. Detta kan ske genom uppdragsforskning, där den externa aktören ger ett uppdrag till ett lärosäte att utföra forskning, se vidare nedan i fråga om avgifter för uppdragsforskning, eller genom forskningssamverkan, där en eller flera externa aktörer och ett lärosäte bedriver forskning i samverkan. Men det kan också ske genom att ett lärosäte, utan att självt utföra forskning eller utvecklingsarbete, tillhandahåller forskningsinfrastrukturer för externa användare för deras forskning eller utvecklingsarbete. För detta används benämningen ”en teknisk tjänst eller vara”. Med vara avses här t.ex. en viss utrustning som tillhandahålls av ett lärosäte.

En situation som kan synas relativt okomplicerad innebär att den externa aktören på egen hand använder en utrustning som lärosätet förfogar över eller är värd för. Emellertid kräver utnyttjandet av mången forskningsinfrastruktur tillgång till en kompetens som den externa användaren inte har. I vissa fall kan detta lösas genom att lärosätet erbjuder träning och utbildning, men i andra fall krävs att handhavandet sköts av personal inom lärosätet. Detta handhavande för en avancerad forskningsinfrastruktur är ofta komplext och kräver högt specialiserad kompetens, men det innefattar i sig inte forskning eller utvecklingsarbete.

För att ett lärosäte ska kunna tillhandahålla forskningsinfrastrukturer för externa användare är det sålunda ofta en nödvändig förutsättning att lärosätet inte bara tillhandahåller själva utrustningen utan

⁸ Jfr Rapport Uttag av avgifter för forskningsinfrastruktur, ESV 2020:13, s. 8, 12 och 41 – en rapport från Ekonomistyrningsverket (ESV) som låg till grund för förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur.

⁹ ESV 2020:13 s. 41 f.

¹⁰ Avgifter för forskningsinfrastruktur och kriterier för tillgänglighet till forskningsinfrastruktur – en vägledning för statliga universitet och högskolor.

även den personal, den kompetens och det kringmaterial som behövs för att använda den.¹¹ Detta utgör en del i ett tillhandahållande av forskningsinfrastruktur för en extern användare och ingår alltså i det som här benämns ”en teknisk tjänst eller vara”.

Resultaten med anledning av ett tillhandahållande av en teknisk tjänst eller vara, inkluderande eventuella framtida immateriella rättigheter där resultaten från den tekniska tjänsten eller varan utgör en del, tillfaller normalt den externa användaren som också kan ses som en uppdragsgivare av en teknisk tjänst som ingår i ett tillhandahållande av forskningsinfrastruktur.

Resultaten av en teknisk tjänst eller vara kan vara av mångskiftande slag, som mätdata, bilder eller en kemikalie – det kan alltså vara såväl något immateriellt som något materiellt. Avgörande är att det är en del i den externa användarens forskning eller utvecklingsarbete. Det kan således inte vara en produkt, eller en del av en produkt, som en extern användare saluför. Men det kan vara en del i utvecklingen av produkten.¹²

Ett lärosätes tillhandahållande av forskningsinfrastrukturer – som innefattar därmed sammanhängande tjänster – för en extern användare i dennes forskning eller utvecklingsarbete utan att lärosätet utför någon forskning eller något utvecklingsarbete enligt vad som har redovisats ovan och som här benämns teknisk tjänst eller vara bedöms ligga inom ramen för ett lärosätes uppgifter. Detta med beaktande av bl.a. det som regleras i förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur, det bakomliggande politiska syftet att öka tillgängligheten till och användandet av forskningsinfrastrukturer för externa användare så att forskningsinfrastrukturer ska göra maximal nytta i samhället och att i universitetens och högskolornas uppgift ingår att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.

Kort om gränsdragningen mellan de olika bemyndigandena att ta ut avgifter

När det gäller gränsdragningen mellan uttag av avgifter för uppdragsforskning med stöd av det särskilda bemyndigandet i regleringsbrev och uttag av avgifter för forskningsinfrastruktur med stöd av det särskilda bemyndigandet i förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur, bör enligt vad ESV har redovisat i sin rapport Uttag av avgifter för forskningsinfrastruktur (ESV 2020:13) – en rapport som låg till grund för förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur – utgångspunkten vara i vilken utsträckning tjänsten kan hänföras till själva forskningsinfrastrukturen respektive uppdragsforskningen. Om en tjänst framför allt är hänförbar till en forskningsinfrastruktur, bör i enlighet med vad ESV har uttalat en avgift tas ut med stöd av det särskilda bemyndigandet i förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur och i annat fall med stöd av det särskilda bemyndigandet i regleringsbrev om uppdragsforskning som har redovisats ovan.¹³

¹¹ Jfr prop. 2016/17:50 s. 129 samt regeringsbeslut den 16 maj 2019, II:8, U2019/01905/UH.

¹² Jfr ESV 2020:13 s. 42 och 54. Där anges – i fråga om vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att få utnyttja bemyndigandet att ta ut avgifter – att forskningsinfrastruktur också skulle kunna tillhandahållas mot avgift för andra ändamål än forskning, dvs. ändamål som inte är forskning. Exempel på sådana ändamål kan enligt rapporten vara produktion av läkemedel för försäljning eller dataanalys som ett led i försäljning av konsulttjänster. Syftet med ett särskilt bemyndigande är dock enligt rapporten inte att öppna upp möjligheter att inrätta nya verksamheter som faller utanför lärosätens uppgifter enligt högskolelagen (s. 42). I förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur föreskrivs dock ”inom ramen för lärosätets uppgifter” och där anges sålunda inte ”enligt högskolelagen”. Av rapporten följer också att under arbetet med den uppkom frågan om en tydligare grund för avgiftsuttag kan leda till att lärosäten anskaffar forskningsinfrastruktur som bara används i kommersiellt syfte. Ett av villkoren för att det särskilda bemyndigandet ska kunna utnyttjas är dock enligt vad som följer av rapporten att forskningsinfrastruktur tillhandahålls inom ramen för lärosätets uppgifter. Det innebär enligt ESV:s bedömning att användning av forskningsinfrastruktur i kommersiellt syfte normalt bör ha en underordnad roll i förhållande till användningen för akademisk forskning (s. 54).

¹³ ESV 2020:13 s. 53.

Det kan också vara möjligt att under vissa förutsättningar ta ut avgifter enligt avgiftsförordningen. Om förutsättningarna i förordningen om avgifter för forskningsinfrastruktur är uppfyllda, har dock den förordningen företräde.

Mer om ovanstående redovisas i vägledningen om avgifter för forskningsinfrastruktur och kriterier för tillgänglighet till forskningsinfrastruktur som har tagits fram inom ramen för SESAM.

Avtal eller överenskommelser om teknisk tjänst eller vara

När ett lärosäte tillhandahåller en teknisk tjänst eller vara bör särskilda avtal eller överenskommelser mellan ett lärosäte och en extern användare ingå. Som har framgått ovan handlar det då inte om uppdragsforskning eller forskningssamverkan. Vad som närmare bör ingå i sådana avtal eller överenskommelser bör det bedrivas ett särskilt arbete kring och innehållet kan förstås variera mellan olika lärosäten och vara beroende av vad som bl.a. ingår i ett tillhandahållande. Enligt vad som också har redovisats ovan tillfaller normalt resultaten den externa användaren.

Sekretess

När det gäller frågor om sekretess hänvisas till vad som anförs i promemorian om offentlighet och sekretess som har tagits fram inom ramen för SESAM. Se särskilt avsnitt 5.3.1 och 5.3.2 i fråga om sekretess vid uppdragsverksamhet för enskilda räkning och sekretess vid forskningssamverkan med enskild.