

# Leidraad

## Innovatie samenwerking en het EU Staatssteun recht

Geschreven door Melvin Könings  
17 februari 2016



In opdracht van de Managementautoriteit Kansen voor West II

G4P4

**Kansen** voor **West II**



## Inleiding

Kansen voor West is het samenwerkingsverband van de Randstad van de vier provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland en de vier grote steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Deze acht overheden hebben samen een programma gemaakt om de regionale economie in de Randstad een innovatieve impuls te geven. Dit gebeurt door het geven van subsidies aan het bedrijfsleven in de regio. Het programma wordt voor een belangrijk deel gefinancierd door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). In totaal is er € 182 miljoen EFRO en € 34 miljoen cofinanciering van het rijk beschikbaar, dus € 216 miljoen in totaal. Het budget komt beschikbaar via de publicatie van subsidieplafonds op onderdelen van het programma. Het hoofddoel van het lopende Kansen voor West programma (voor de periode 2014-2020) is het te gelde maken (valorisatie) van beschikbare kennis. Het programma zet in op innovatie bij het MKB, de ontwikkeling van de koolstof-arme economie en stedelijke ontwikkeling.

De Europese staatssteun regels en procedures stellen belangrijke kaders aan het beleid en instrumentarium van provincies, gemeenten, waterschappen en andere (semi-) publieke organen. In de Europese Unie geldt een algemeen verbod op staatssteun, gecombineerd met ingewikkelde uitzonderingsclausules uit het Europese Verdrag en veel secundaire wetgeving en jurisprudentie. Zodra overheden zich financieel gaan bemoeien met economische activiteiten is er vaak snel sprake van staatssteun. Er zijn vervolgens verschillende manieren om deze staatssteun rechtmatig te verstrekken.

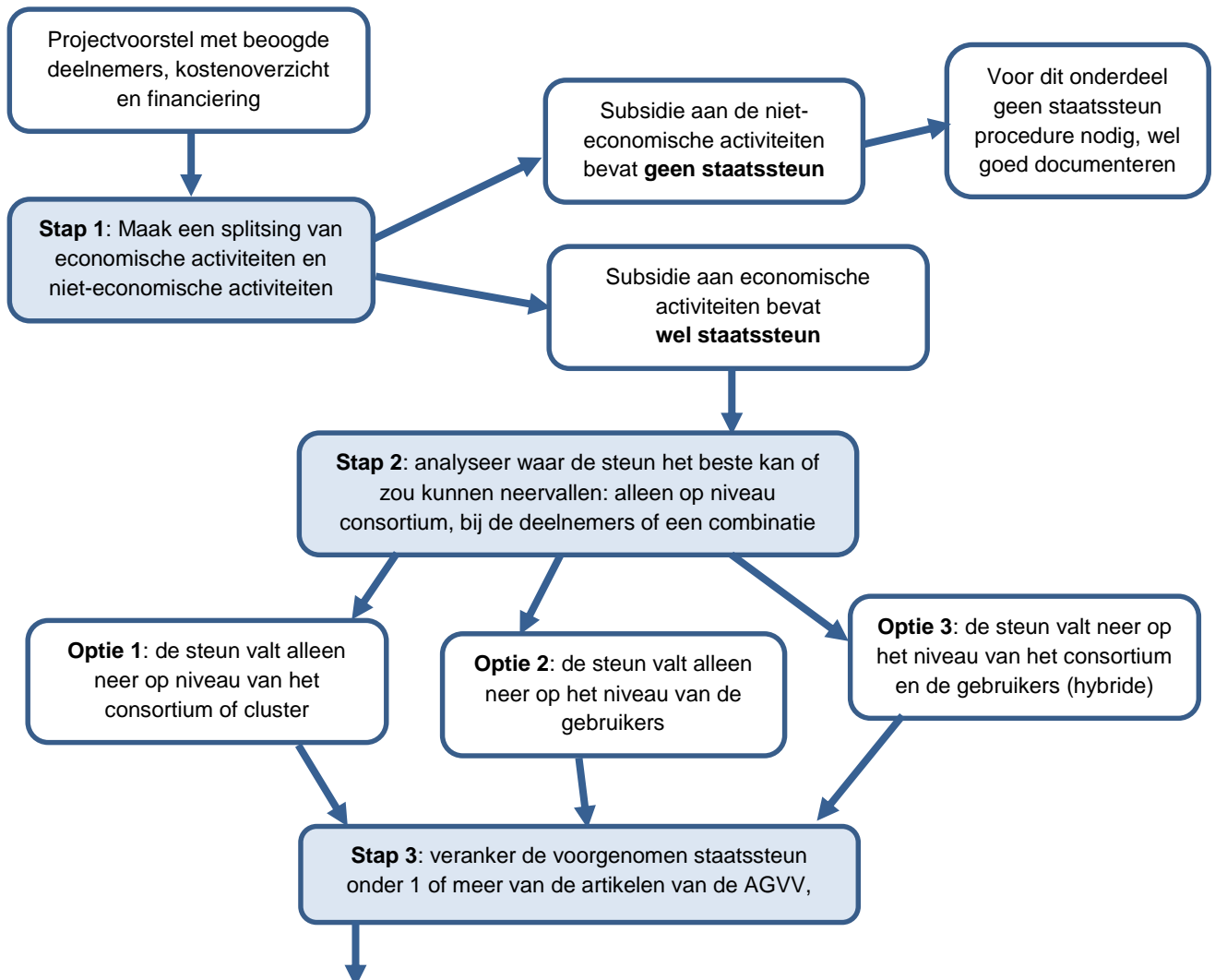
Innovatie is een kernthema binnen het Kansen voor West programma en samenwerking tussen bedrijven onderling en/of met kennisinstellingen staat vaak centraal. Juist door samenwerking ontstaat er kruisbestuiving en valorisatie. Die samenwerking kan zeer uiteenlopende vormen hebben, zoals onderzoeksprojecten, proeftuinen, starterscentra en smart field labs. Soms is het ingewikkeld in die samenwerkingsconstructies precies te bepalen waar er staatssteun aan de orde is. Zodra er staatssteun aan de orde is (en dat is meestal het geval, omdat er geïnvesteerd wordt in economisch kansrijke activiteiten), dienen de staatssteunregels netjes gevolgd te worden. Let wel: met staatssteun op zichzelf is helemaal niets mis, als het maar op rechtmatige manier verstrekt wordt. In praktijk zien we dat subsidie aan een project uit staatssteun optiek op verschillende manieren rechtmatig kan worden opgelost. Er is niet één oplossing, vaak zijn er meerdere routes mogelijk en zijn het beleidsoverwegingen of bijvoorbeeld wens tot lage administratieve lasten om voor een bepaalde staatssteun route te kiezen. De belangrijkste staatssteun regels staan in de Algemene GroepsVrijstellingsVerordening (AGVV).

Deze leidraad is op verzoek van de Managementautoriteit Kansen voor West opgesteld. Om enige ordening te scheppen in de staatssteun aspecten rond samenwerkingsverbanden voor innovatie. Deze leidraad is tot stand gekomen na een uitgebreid gesprek met de controllers van het programmabureau Kansen voor West, waarin we diverse concrete projecten hebben besproken. Kern van deze leidraad is een stroomschema, met daarin opgenomen de belangrijkste vragen en opties.

Een belangrijk inzicht is dat het staatssteunrecht niet identiek is aan het EFRO recht. Het kan soms voorkomen dat de EFRO spelregels bepalen dat de steunintensiteit  $x\%$  is en bijvoorbeeld de penvoerder van consortium Y de steunontvanger is, terwijl uit staatssteun optiek de steunintensiteit op een ander niveau wordt bepaald en daarmee een andere hoogte heeft, of doelgericht is op specifieke kosten of bijvoorbeeld alleen gericht is op specifieke deelnemers. Uit staatssteunoptiek kijken we bijvoorbeeld soms naar doorvloeit van steun, en kunnen bijvoorbeeld technostarters via een starterscentrum rechtmatig staatssteun krijgen, terwijl uit EFRO optiek de subsidie wordt toegewezen aan het starterscentrum. Uitgangspunt is dat de EFRO regels op zichzelf gevolgd moeten worden en (*los daarvan*) de maatregel ook staatssteunproof moet zijn. Zie het als twee stoplichten die op groen moeten staan voordat een project subsidie kan ontvangen. Het is natuurlijk wel wenselijk de EFRO en staatssteun rekenmethodiek waar mogelijk parallel loopt (helderheid), maar het is niet verplicht!

In deze leidraad zetten we eerst uiteen hoe de pijlpalen van het EU staatssteunrecht er uit zien. Daarna volgt een uitleg tussen de scheiding van niet-economische en economische activiteiten. Daarna kijken we (als er sprake is van staatssteun) waar deze landt en hoe deze rechtmatig verstrekt kan worden. Aansluitend komen aspecten als marktprijs, de eigen bijdrage van onderzoeksorganisaties en het stimulerend effect aan de orde. Tot slot is er aandacht voor de procedurele eisen. In de bijlage staat de MKB definitie en de verschillen tussen de Omnibus Decentraal Regeling (oud) en de AGVV (nieuw).

## Stroomschema innovatie en staatssteun



Bedrijfsgrootte:	Klein	Medium	Groot	Samenwerking
Fundamenteel onderzoek (art 25 AGVV)	100%	100%	100%	100%
Industrieel onderzoek (art 25 AGVV)	70%	60%	50%	65% tot 80%
Experimentele ontwikkeling (art 25 AGVV)	45%	35%	25%	40% tot 60%
Haalbaarheidsstudies (art 25 AGVV)	70%	60%	50%	65%
Onderzoeksinfrastructuur (art 26 AGVV)	50% (gescheiden boekhouding!)			
Innovatieclusters (art 27 AGVV)	50% voor investeringen en/of exploitatiekosten			
Innovatiesteun voor MKB (art 28 AGVV)	50% voor ondersteuning Of tot 100% tot € 200.000		X	X
Proces-/organisatie innovatie (art 29 AGVV)	X	X	15%	50%
Onderzoek voor visserij (art 30 AGVV) Onderzoek voor landbouw (art 31 LGVV)	Kan tot 100%, maar resultaten openbaar!			
Alternatief voor landbouw (art 14 LGVV)	40% voor algemene investeringssteun			
Technostarters (art 22 AGVV)	€ 800.000	X	X	X
Risicokapitaal (art 21 AGVV)	Waslijst fondsvoorwaarden		X	X
Andere staatssteun steunopties	Bijvoorbeeld voor MKB, milieu, energie, stedelijke ontwikkeling, banen			

## 1. De EU staatssteunregels

Volgens artikel 107 lid 1 VWEU (het Verdrag van de Werking van de Europese Unie) is er sprake van staatssteun als er aan alle vier volgende criteria is voldaan:

1. de steun wordt *door de overheid* verleend of met de overheidsmiddelen bekostigd;
2. het verschaft *een economisch voordeel* aan onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
3. het voordeel is *selectief*, d.w.z. het komt ten goede aan bepaalde onderneming(en);
4. het voordeel moet een (*potentiële*) invloed op de handel tussen Lidstaten hebben.

Zodra een maatregel niet aan één van de hierboven genoemde criteria voldoet (geen staatsmiddel, geen voordeel, een generieke maatregel of geen invloed op de handel tussen EU Lidstaten) is de maatregel geen steunmaatregel meer volgens het Europees Verdrag. De staatssteunprocedure werkt met het “nee, tenzij” principe. Staatssteun is verboden, tenzij het Verdrag uitzondering toelaat en de Europese Commissie toestemming geeft. De uitzonderingen staan in het Verdrag vrij vaag omschreven, maar de Europese Commissie heeft vrij lijvige en complexe hoeveelheid secundaire regelgeving opgesteld waar, hoe en wanneer staatssteun toegestaan is. Een onjuiste staatssteunprocedure kan in het uiterste geval vervelende gevolgen hebben, zoals terugbetaling van oneigenlijk betaalde steun en het niet na kunnen komen van politieke of bestuurlijke toezeggingen. Soms moet terugbetaling plaatsvinden (met rente en zonder compensatie), zelfs met terugwerkende kracht, wat soms tot faillissement kan leiden.

De Europese Commissie heeft de exclusieve taak en bevoegdheid om vooraf te beoordelen of aan de uitzonderingscriteria van het EG Verdrag is voldaan. Iedere overheidsinstantie dient elk voornemen tot verlening van steun vooraf bij de Commissie aan te melden. Deze meldingsprocedure duurt gemiddeld 3 tot 9 maanden, bij ingewikkelde zaken kan de procedure soms wel 18 maanden duren. Steun mag niet verleend worden voordat de Commissie schriftelijk goedkeuring heeft verleend via een beschikking. Gelukkig zijn veel soorten steunmaatregelen vrijgesteld van voorafgaande melding. Deze steunvormen zijn uitgewerkt in de zogeheten Algemene GroepsVrijstellingsVerordening (AGVV) en gaan o.a. over MKB steun, milieu, innovatie, opleidingen en regionale investeringssteun.

Centrale vraag is altijd eerst of er wel sprake is van staatssteun, en zo ja aan wie. Bij subsidie-maatregelen levert dat bestuurlijk soms een rare paradox op. Beleidsmakers en politici willen meestal nadrukkelijk de economie met hun maatregelen beïnvloeden. Dat is vaak een beleidsdoel op zich, voor stimulering van de werkgelegenheid, innovatie of bijvoorbeeld voor een beter milieu. Om dan uit “angst” voor de staatssteunregels te gaan pleiten dat er helemaal geen beïnvloeding van de economie aan de orde is, levert soms ingewikkelde constructies op. De Europese Commissie en de jurisprudentie van het Hof van Justitie hebben belangrijke piketpalen geslagen wanneer overheidsfinanciering geen staatssteun bevat. Geen staatssteun betekent dus geen notificatie, geen noodzakelijke goedkeuring en indien gewenst kan 100% steun gegeven worden. Maar vaak is er wel sprake van staatssteun.

Eerste stap van een staatssteunanalyse is of er sprake is van economische activiteiten. Wie deze activiteiten ontplooit maakt uit staatssteunoptiek niet uit, dat kan een ondernemer, overheidsorganisatie of bijvoorbeeld stichting zijn. Wel moet er sprake zijn van een zekere markt met vraag en aanbod. Voor publieke activiteiten of taken (ook wel niet economische activiteiten genoemd, of Diensten van Algemeen Belang - DAB), is het staatssteunrecht niet van toepassing. Voorbeelden zijn het aanleggen van wegen en dijken, de kosten voor onderwijs aan jongeren, de politie en bijvoorbeeld het leger.

Naast het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten is het onderscheid in eigendom ook van belang: publiek of privaat. Overheden mogen en kunnen ook economische activiteiten verrichten, zo lang zij dit onder dezelfde voorwaarden doen als het bedrijfsleven. Een gemeente kan bijvoorbeeld haar drukkerij inzetten voor drukwerk van de lokale middenstand of met de eigen huisvuilwagens bedrijfsafval inzamelen. Daarmee beïnvloedt deze gemeente haar lokale drukwerk- en afvalmarkt. Betrokken overheden mogen dit transparant en onder marktconforme condities doen, de voorwaarden daarvoor staan opgesomd in de Europese Transparantierichtlijn (nr. 2006/111/EG). Hun (publieke) financiële inzet is dan geen staatssteun, zo lang deze marktconform is. Overheden mogen dus ook risicovolle deelnemingen aangaan, leningen verstrekken of bijvoorbeeld bankgaranties verschaffen.

Beperkte steun (tot een maximaal bedrag van € 200.000 per ondernemer per 3 fiscale jaren) heeft onvoldoende effect op de internationale handel en is onder de zogeheten de-minimis regels vrijgesteld van staatssteun (steun conform EU-verordening nr. 1407/2013). Veel kleine steun in Nederland wordt onder de vlag van de-minimis relatief snel buiten de staatssteunregels geplaatst, met het verzoek of de betreffende onderneming een zogeheten de-minimis verklaring tekent. Dit is doorgaans niet verstandig, aangezien er verschillende risico's en nadelen aan de-minimis constructies kleven. Zo mag je niet alleen maar naar een aparte onderneming kijken voor een de-minimis-analyse, maar moet je ook alle de-minimis-steun aan moeder- en dochterbedrijven meerekenen. Daarnaast kunnen exclusieve leveringscontracten ook zorgen voor een doortelling van de de-minimis steun. Bedrijven weten ook niet goed of zeker of hun partners al de-minimis hebben ontvangen. Dat levert dan weer vaak rechtsonzekerheid op, hetgeen onwenselijk is, zowel voor de steungever als voor de steunontvanger.

### Het Lysias kwadrantenmodel

Als we de parameters activiteiten en eigendom tegen elkaar zetten, ontstaat een model met vier kwadranten. Hieronder staat dit schematisch weergegeven:

	<b>Niet-economische activiteiten:</b>	<b>Economische activiteiten:</b>
<b>Publiek eigendom</b>	<p><b>Overheid:</b> Rijk, provincies, regio's, gemeenten, waterschappen, etc.</p>	<p>Entiteiten in <i>publiek</i> eigendom die <i>economische</i> activiteiten verrichten, zoals energiebedrijven, OV- en afvalbedrijven. Ook de meeste ontwikkelingsbedrijven zitten in dit kwadrant.</p>
<b>Privaat eigendom</b>	<p><i>Private</i> entiteiten met <i>publieke</i> taken, zoals universiteiten, scholen, branche organisaties, het Leger des Heils, de reddingsmaatschappij.</p>	<p><b>Markt:</b> Bedrijfsleven, consumenten, vraag en aanbod, commerciële financiering.</p>

Binnen, maar ook tussen deze kwadranten vinden transacties plaats tussen partijen: afspraken, taakopdrachten, aanbestedingen, subsidies, etc. Grofweg bevatten alle transacties binnen en tussen de twee linker kwadranten geen staatssteun, want het zijn geen economische activiteiten. Ook de transacties binnen en tussen de twee onderste kwadranten bevatten doorgaans geen staatssteun, want dan zijn er geen overheidsmiddelen aan de orde, transacties zijn dan in het private domein. Bij transacties tussen het overheidskwadrant (linksboven) en de twee rechtse kwadranten moet goed worden gekeken of er wel of niet sprake is van staatssteun. De vier staatssteuncriteria moeten aan de orde zijn (staatsmiddelen, voordeel, specifiek en invloed op de handel).

In de volgende gevallen is er geen sprake van staatssteun, omdat er geen voordeel is voor de betrokken ontvanger. Voorbeelden:

- als de betrokken overheid volledig *marktconform* handelt (volgens de EU Transparantierichtlijn);
- als de betrokken overheid een dienst of werk inkoop volgens de *openbare aanbesteding*;
- als er sprake is van een dienst van algemeen economisch belang (in jargon: *DAEB*), maar dan moeten er wel zeer specifieke voorwaarden gevolgd worden (in jargon: de Altmark criteria).

Als geen van deze drie scenario's aan de orde is en staatsmiddelen zijn betrokken voor een specifieke begunstigde die actief is of kan zijn op een internationale markt is er snel sprake van staatssteun. Op zich is dat nog geen ramp, want de staatssteunregels maken het mogelijk rechtmatig subsidies te verschaffen voor maatregelen ter bevordering van werkgelegenheid, innovatie, milieubescherming etc. Maar de staatssteunregels moeten dan worden toegepast (de steun moet gelimiteerd worden) en er gelden dan ook staatssteun procedures (aanmelding of kennisgeving).

## Staatssteun en innovatie maatregelen

De staatsteun regelgeving kent een uitgebreid juridisch kader voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie maatregelen. De [Kaderregeling betreffende staatssteun voor Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie](#), die vanaf 1 juli 2014 van kracht is, bepaalt de voorwaarden waar staatssteun aan OO&I dient te voldoen. Met de OO&I-kaderregeling dient staatssteun vooraf bij de Europese Commissie te worden gemeld. Aanmelding en goedkeuring duurt gemiddeld minimaal een maand of zeven.

Om administratieve lasten te beperken heeft de Europese Commissie in 2014 een nieuwe Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) geïntroduceerd. Onder de AGVV is aanmelding en goedkeuring van diverse innovatiemaatregelen vooraf niet noodzakelijk. De overheid dient wel een kennisgeving naar Brussel te sturen en mag de steun daarna direct uitkeren. De AGVV bevat regels voor uiteenlopende OO&I steunmaatregelen zoals steun voor experimentele ontwikkeling, steun voor innovatieclusters, 'proces- en organisatie-innovatie' of innovatieadvies- en ondersteuningsdiensten aan het MKB. Ook zijn er ruime staatssteun mogelijkheden voor startende ondernemers die niet perse innovatief zijn. Artikel 25 AGVV is gericht op steun voor onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten. Het gesteunde deel van een onderzoeksproject moet volledig binnen de categorie fundamenteel onderzoek, industrieel onderzoek en/of experimentele ontwikkeling vallen. Artikel 26 AGVV biedt ruimte voor steun aan onderzoeksinfrastructuur. Voor innovatieclusters biedt met name artikel 27 AGVV uitkomst. Andere artikelen uit de AGVV zijn ook gericht op innovatiesteun, maar dan meer exclusief voor MKB-bedrijven (artikel 28 AGVV) of startende bedrijven (artikel 22 AGVV). Voorheen werd vaak de Omnibus Decentraal Regeling (ODR) gebruikt, in bijlage 3 staat meer informatie over de overeenkomsten en verschillen tussen de (oude) ODR en de (nieuwe) AGVV.

## Economische en niet-economische activiteiten bij innovatiesteun

Uit staatssteunoptiek is de scheiding tussen niet-economische en economische activiteiten van groot belang. Staatssteun is pas aan de orde bij economische activiteiten. Wie deze activiteiten ontplooit (publieke instellingen of private organisaties, maakt op zich niet uit. Bijvoorbeeld het aanbieden van kantoorruimte is een economische activiteit, ook al is een publieke organisatie (bijvoorbeeld een gemeente) de verhurende partij. Deze activiteiten dienen normaliter onder marktconforme voorwaarden gefinancierd te worden (dan wordt de Transparantierichtlijn toegepast en is er geen sprake van staatssteun). De definitie van "marktconform" bij het toepassen van de Europese staatssteunregels is: kostendekkend plus een redelijke winstmarge. Onder "kostendekkend" valt de verdiscontering van (initiële) investeringen, de verdiscontering van het verrekenbare risico van leegstand in geval van onroerend goed of onvolledig gebruik van beschikbare capaciteit in geval van laboratoria, en uiteraard de gebruikskosten.

De Europese overheden geven het grootste deel van hun O&O-financiering juist uit aan niet-economische activiteiten. De Europese Commissie heeft in de zogeheten "Mid-Term Review of the R&D&I Framework", de tussentijdse evaluatie van de Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie, gepubliceerd op 10 augustus 2011 (zie website van de Europese Commissie) het volgende vastgesteld:

*"R&D&I can be encouraged by Member States by adopting certain policy initiatives (for instance, promoting knowledge partnerships and strengthening links between education, business, research and innovation) or by adopting general measures applicable to all companies on their territories which, in principle, fall outside the scope of the State aid rules.*

*In addition, many R&D&I measures do not qualify as State aid (e.g. public financing of non-economic R&D&I activities by research organizations, R&D commissioned from firms by public authorities according to market conditions and R&D tax incentives available to all enterprises). Aid to R&D&I is, therefore, only one of the various tools to the "Innovation Union". In this respect, the gross domestic public expenditure on R&D as percentage of GDP in 2009 for EUR 27 amounted to 0,64%, while the R&D aid as percentage of GDP amounted to 0,09%. Data from the State aid Scoreboard indicate that State aid to R&D accounts for only 11% of the overall public expenditure on R&D."*

Kortom: 89% van de financiering door overheden van R&D uitgaven in Europa valt niet onder het staatssteun regime, want betreft geen economische activiteiten (zoals onderwijs) of generieke ondersteuning (zoals de Nederlandse WBSO regeling). Het is dus niet bijzonder om in het kader van R&D stimulering als overheid niet-economische activiteiten te financieren, het is eerder de regel!



Redenerend vanuit de project doelen lijkt het soms wat paradoxaal om een scherp onderscheid aan te brengen tussen economische en niet-economische activiteiten. Idee is immers om innovatie (wetenschap) en bedrijvigheid (markt) bij elkaar te brengen en samen meer business te genereren. Daar past dan niet altijd een strikte waterscheiding tussen economische en niet-economische activiteiten. Vanuit staatssteun oogpunt heeft het echter een belangrijk voordeel als er sprake is van niet-economische activiteiten, want deze activiteiten kunnen uit staatssteunoptiek volledig (voor 100%) uit overheidsmiddelen worden betaald. Daarmee kan het aandeel staatssteun aan de (wel) economische activiteiten lager en dus minder marktverstoring blijken.

### **Onderwijsactiviteiten en onafhankelijk onderzoek: geen staatssteun**

Onderwijs heeft een belangrijke uitzonderingspositie binnen de Europese staatssteunregels. Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie is onderwijs, dat een deel uitmaakt van een nationaal onderwijsstelsel, geen economische activiteit en de bekostiging daarvan houdt geen staatssteun in. Bovendien wordt onderwijs in Europa erkend als een publieke dienst of in Europese termen een dienst van algemeen belang (DAB). DAB's zijn de diensten - zowel economisch als niet-economisch - die de overheid beschouwt als zijnde van algemeen belang en waarop de overheid bepaalde verplichtingen (de zogenaamde openbare-dienstverplichtingen) van toepassing verklaart. Dit betekent dat het in hoofdzaak de bevoegdheid van de overheid is op het relevante bestuursniveau om de aard en reikwijdte van een dienst van algemeen belang af te bakenen.



De overheid kan besluiten de diensten zelf uit te voeren of zij kan besluiten deze toe te vertrouwen aan andere entiteiten, die publiek of privaat kunnen zijn en die organisaties met winst oogmerk of non-profitorganisaties kunnen zijn. De overheid kan bijvoorbeeld een privaat onderwijsinstituut tegen vergoeding verplichten om een bepaald onderwijsaanbod voor haar bewoners te garanderen. Naast het verzorgen van wettelijk erkende opleiding is ook het ontwikkelen van de kennis en competenties *sec* (dus nog niet de verspreiding er van) geen economische activiteit. Daarnaast bepaalt de Europese Kaderregeling voor OO&I dat het bieden van opleiding ten behoeve van meer en beter gekwalificeerd personeel, tot de primaire, niet-economische activiteiten van onderzoeksorganisaties en andere non-profit innovatie-intermediairs behoort. De praktijk van de Commissie leert dat het concept van "normaal gesproken niet-economische activiteiten" (onderwijs, O&O) kan worden toegepast ongeacht de juridische vorm van een universiteit (privaat of publiek) of de bron van financiering. Ook overheidsfinanciering van private universiteiten, colleges (en dus ook private programma's) is onder bepaalde voorwaarden geen staatssteun. De eerste randvoorwaarde is dat in aanmerking komende activiteiten ofwel onder de nationale onderwijsstelsel vallen of binnen de definitie "normaal gesproken niet-economische activiteiten" van de OO&I kaderregeling passen. De tweede randvoorwaarde vereist dat in beide voornoemde gevallen een duidelijke scheiding tussen de economische en de niet-economische activiteiten wordt aangebracht.

Activiteiten van onderzoeksorganisaties inzake technologieoverdracht (licentiering, creatie van spin-offs of andere vormen van door de onderzoeksorganisatie gecreëerde vormen van kennisbeheer) hebben geen economisch karakter indien het om interne activiteiten gaat en alle inkomsten uit deze activiteiten opnieuw in de primaire activiteiten van de onderzoeksorganisaties worden geïnvesteerd. Onder „interne activiteiten” verstaat de Commissie een situatie waarbij het kennisbeheer van de onderzoeksorganisatie(s) wordt uitgevoerd door een afdeling of een dochteronderneming van de onderzoeksorganisatie of samen met andere onderzoeksorganisaties. Dat de levering van specifieke diensten via een open aanbesteding aan derden wordt uitbesteed, doet geen afbreuk aan het interne karakter van dergelijke activiteiten. Daarom mag ook onafhankelijk onderzoek voor 100% uit overheidsmiddelen worden bekostigd.

## Andere voorbeelden en berekening van niet-economische activiteiten

Andere voorbeelden van niet-economische activiteiten zijn het de activiteiten van de Kamers van Koophandel. Dit zijn doorgaans openbare activiteiten, waarbij de overheid voorlichting geeft aan ondernemers en ondernemers in de brede zin stimuleert. Dat wordt meer als een algemeen belang taak beschouwd en een uitvloeisel van breder publiek beleid en overheidscommunicatie. En onder die taak valt bijvoorbeeld ook het verkennende innovatie werk van adviseurs, voorheen het werk van Syntens (een innovatie club die is opgegaan in de KvK). Daar was bijvoorbeeld een



rekenregel dat Syntens adviseurs maximaal 16 uur gratis of heel goedkoop innovatieadvies verstrekken aan één ondernemer. Concreet het afleggen van een bezoek, het inventariseren van een netwerk of markt, het in contact brengen met interessante spelers en het voeren van een afrondend gesprek. Dit soort service was en is beschikbaar voor uiteenlopende ondernemers, groot en klein, en wordt/werd om die reden als een generieke maatregel gezien. Zodra een adviseur meer dan 16 uur besteedde aan 1 klant, dan kreeg de ondersteuning meer het karakter van specifiek advies en verdween het generieke karakter. Na 16 uur moet dus de kostprijs of marktprijs voor advies in rekening worden gebracht, elke vorm van tegemoetkoming daarop is dan mogelijk een vorm van staatssteun.

Soms is er een zekere hybride projectvorm, waar niet-economische en economische activiteiten door elkaar heen lopen. In een project zit bijvoorbeeld een belangrijk onderwijsdeel, maar ook een belangrijk ondernemersdeel. En er is dan bijvoorbeeld één projectleider die het projectmanagement verricht. Het staatssteunrecht laat dan toe om naar rato van de werkzaamheden te kijken welke kosten waar neervallen. Dus als de projectleider 40% van zijn of haar tijd met onderwijs bezig is, kan 40% van de kosten voor 100% (staatssteunvrij) gesubsidieerd worden. En als er voor de resterende economische activiteiten een steunplafond van 50% geldt, is er dus een resterende ruimte van 30% voor staatssteun en kan er in totaal 70% subsidie gegeven worden (waarvan dus 3/7 deel staatssteun betreft). Zo'n verdeling naar rato kan uiteraard ook gelden voor het gebruik van apparatuur of gebouwen.

**Stap 1** in een staatssteuntoets is te kijken waar de staatssteun precies aan de orde is. Maak een splitsing van economische activiteiten en niet-economische activiteiten, dit kan ook naar rato. De niet-economische activiteiten kunnen 100% subsidie ontvangen. Voor het overige deel is het staatssteunrecht wel van toepassing en moet gekeken worden hoe de staatssteun rechtmatig verstrekt kan worden, doorgaans via de AGVV.

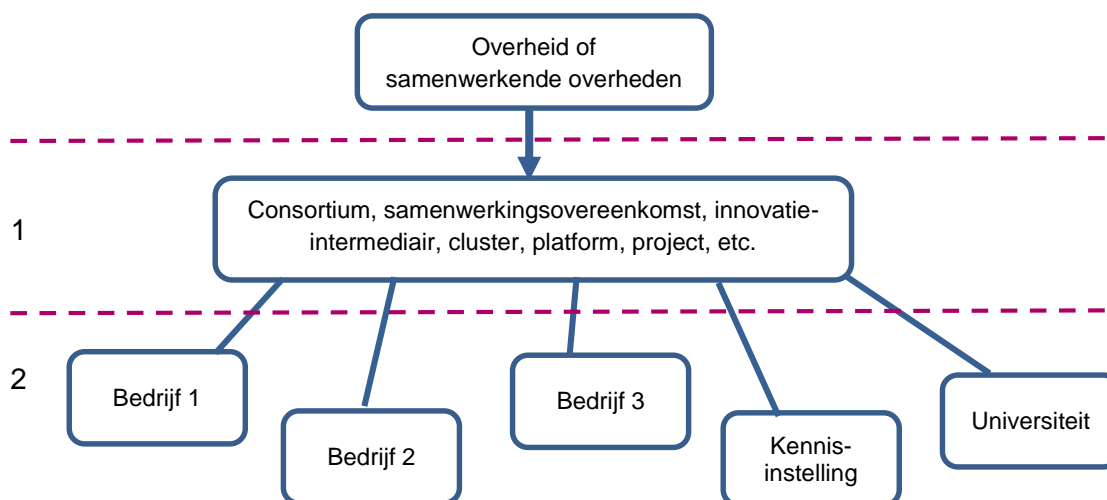
Voor het deel waar geen economische activiteit aan de orde is, kan de publieke financiering uit staatssteunoptiek 100% bedragen. Dit lijkt niet in overeenstemming met bijvoorbeeld de EFRO regels (die doorgaans een eigen bijdrage verwachten), maar de staatssteun berekening staat los van de EFRO berekening. Dus eerst bepaal je in een voorgenomen project tot hoeveel publieke financiering een project mag gaan (met op onderdelen soms 100% publieke financiering), om uiteindelijk uit staatssteunoptiek tot een maximaal nominaal steunplafond te komen (dat wellicht voor een deel uit staatssteun en voor een deel uit niet-staatssteun bestaat). Dit maximale nominale steunplafond op de totale projectkosten moet gerespecteerd worden om staatssteunproof te zijn. *Los daarvan* moet uit EFRO optiek de maximale steun berekend worden, die soms hoger of soms lager kan uitvallen. Beide plafonds (uit staatssteun - en uit EFRO optiek) moeten gerespecteerd worden, dan kan het project verder.



## Wat doen we voor het deel waar er wel sprake is van staatssteun?

Als er wel sprake is van staatssteun (of voor een bepaald deel van de activiteiten), dan kunnen betrokken subsidieverleners en -ontvangers zelf kiezen op welk niveau de staatssteun gaat 'landen'. Dat kan namelijk op het niveau van het cluster of het consortium (lees: "de samenwerking" of bijvoorbeeld een samenwerkingsproject), of op het niveau van de individuele deelnemers of gebruikers. Ook is het mogelijk een combinatie te maken. Dat dus een deel van de subsidie bij het cluster blijft 'plakken', terwijl een ander deel (boekhoudkundig) wordt doorgegeven aan de gebruikers van de faciliteiten. Dit klinkt allemaal best ingewikkeld, het is meestal verstandig een model te maken van de betrokken partners, hun inbreng en de voorgenomen subsidie.

In de basis geldt meestal de volgende opzet:



Bovenin het model zijn er publieke middelen. De eerste lijn is het samenwerkingsverband, de tweede lijn bestaat uit de individuele (al dan niet) samenwerkende partijen in een voorstel. Staatssteun kan op het eerste niveau plaatsvinden, op het tweede niveau, of in een combinatie van de twee (de steun valt dan deels neer op cluster niveau en wordt ook voor een deel doorgegeven). Soms levert dit even een puzzel op met verschillende (rechtmatige) mogelijkheden. Je mag daarin op zich de meest "steunrijke" variant kiezen, zo lang deze maar rechtmatig is.

**Stap 2:** analyseer waar de steun het beste kan of zou kunnen neervallen: alleen op niveau consortium, bij de deelnemers of een combinatie daarvan. Een combinatie van AGVV artikelen is ook mogelijk, maar kosten in een project kunnen uiteraard maar onder 1 categorie vallen.

In sommige gevallen is het handig de volledige steun toe te rekenen aan het innovatiecluster, bijvoorbeeld als er een verlies in de investering van het innovatiecluster zit door aanloopverliezen en waar marktpartijen (gebruikers) altijd een marktconforme prijs betalen (en dus niet echt voordeel ontvangen). In het verleden was er soms een wens in bepaalde regio's in Nederland om de steun volledig door te leggen aan de eindgebruikers, omdat het politiek bestuur met de subsidies alleen ondernemers wenste te ondersteunen en geen voordeel wilde laten 'plakken' bij intermediaire organisaties. Dat kan een beleidsoverweging zijn, uit staatssteunoptiek is daar geen voorkeur.

Een combinatie van steunvormen is ook mogelijk: waarbij een deel van de steun neervalt op clusterniveau en een ander deel neervalt bij de gebruikers. Dergelijke hybride constructies vergen wel een glashelder overzicht van de opzet en de boekhouding, om te voorkomen dat bepaalde kosten niet twee keer gesubsidieerd worden (eerst als subsidiabele kostenpost onder clustersteun en daarna nog

een keer als tegemoetkoming voor een gebruiker). Het is lastig om daar algemene regels of rekenmodellen voor op te stellen, in bijlage 2 hebben we een rekenvoorbeeld opgenomen.

Doorgaans is het wenselijk om eerst zo veel mogelijk voorgenomen staatssteun te laten landen op clusterniveau, bij doorvloeiconstructies aan gebruikers is er een langere tijd nodig voordat alle staatssteun is doorgevloeid. En in die periode zijn er nog staatssteun verplichtingen inzake de jaarrapportage en dergelijke (terwijl het project uit EFRO optiek wellicht al volledig is afgesloten). Het is administratief soms prettiger om eerder administratief de boeken volledig met elkaar te kunnen sluiten.

Met de doorvloeiconstructies rijzen er soms geluiden dat er een mededingingsprobleem ontstaat. Innovatieclusters zouden in staat kunnen zijn vrij goedkoop ruimte aan te bieden aan bijvoorbeeld startende bedrijven en daarmee indirect zelf ook een concurrentievoordeel kunnen genieten. Boekhoudkundig wordt de steun dan wel netjes volledig doorgegeven, maar in praktijk zou er een lokaal monopolie kunnen ontstaan, waar concurrerende incubators last van hebben. Uit staatssteunoptiek is dit geen issue, omdat het staatssteunrecht heel expliciet aangeeft dat (volledige) doorvloeien is toegestaan, zo lang er geen financieel voordeel blijft plakken bij het innovatiecluster (OO&I kaderregeling (punt 2.1.2.)). Beleidsmatig kan het wel een verstandige overweging zijn om steun niet volledig te laten doorvloeien



**Stap 3:** veranker de voorgenomen steun rechtmatig onder een specifiek artikel(en) van de AGVV. Probeer eerst zo veel mogelijk steun op clusterniveau te ankeren, kijk daarna (indien nodig) naar doorvloeiconstructies.

We kijken in de volgende hoofdstukken naar de belangrijkste staatssteun opties voor steun op het niveau van het cluster en daarna naar steunmogelijkheden voor steun op het niveau van de deelnemers of gebruikers.

## 1. Staatssteun op het niveau van het cluster of de samenwerking

Staatssteun op het eerste niveau ("de samenwerking") kan voor verschillende soorten entiteiten of samenwerkingsconstructies aan de orde zijn. In de basis zijn dat drie vormen:

1. Voor een specifiek onderzoeksproject (fundamenteel onderzoek, industrieel onderzoek, experimentele ontwikkeling of haalbaarheid), artikel 25 AGVV is hierop gericht.
2. Voor een onderzoeksinfrastructuur (waar in de toekomst diverse bedrijven gebruik van gaan maken), artikel 26 AGVV is hierop gericht.
3. Voor een kenniscluster (een organisatie die allerlei innovatie-activiteiten organiseert), artikel 27 AGVV is hierop gericht.

### 1.1. Onderzoek en Ontwikkeling projecten

Artikel 25 AGVV is gericht op steun voor onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten. Het gesteunde deel van een onderzoeksproject moet volledig binnen de categorie fundamenteel onderzoek, industrieel onderzoek en/of experimentele ontwikkeling vallen, ofwel een haalbaarheidsstudie zijn. Deze categorieën worden als volgt omschreven in het staatssteunrecht (uit Art 2 (definities) van de AGVV):

84.,,fundamenteel onderzoek": experimentele of theoretische werkzaamheden die voornamelijk worden verricht om nieuwe kennis te verwerven over de fundamentele aspecten van verschijnselen en waarneembare feiten, zonder dat hiermee een directe commerciële toepassing of een direct commercieel gebruik wordt beoogd;

85.,,industrieel onderzoek": planmatig of kritisch onderzoek dat is gericht op het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden met het oog op de ontwikkeling van nieuwe producten, procedés of diensten, of om bestaande producten, procedés of diensten aanmerkelijk te verbeteren. Het omvat de creatie van onderdelen voor complexe systemen en kan ook de bouw omvatten van prototypes in een laboratoriumomgeving en/of in een omgeving met gesimuleerde interfaces voor bestaande systemen, alsmede pilotlijnen, wanneer dat nodig is voor het industriële onderzoek en met name voor de validering van generieke technologie;

86.,,experimentele ontwikkeling": het verwerven, combineren, vormgeven en gebruiken van bestaande wetenschappelijke, technologische, zakelijke en andere relevante kennis en vaardigheden, gericht op het ontwikkelen van nieuwe of verbeterde producten, procedés of diensten. Dit kan ook activiteiten omvatten die gericht zijn op de conceptuele formulering, de planning en documentering van alternatieve producten, procedés of diensten.

Experimentele ontwikkeling kan prototyping, demonstraties, pilotontwikkeling, testen en validatie omvatten van nieuwe of verbeterde producten, procedés of diensten in omgevingen die representatief zijn voor het functioneren onder reële omstandigheden, met als hoofddoel verdere technische verbeteringen aan te brengen aan producten, procedés of diensten die niet grotendeels vast staan. Dit kan de ontwikkeling omvatten van een commercieel bruikbaar prototype of pilot die noodzakelijkerwijs het commerciële eindproduct is en die te duur is om te produceren alleen met het oog op het gebruik voor demonstratie- en validatiedoeleinden.

Onder experimentele ontwikkeling wordt niet verstaan routinematige of periodieke wijziging van bestaande producten, productielijnen, fabricageprocessen, diensten en andere courante activiteiten, zelfs indien die wijzigingen verbeteringen kunnen inhouden;

87.,,haalbaarheidsstudie": het onderzoek en de analyse van het potentieel van een project, met als doel de besluitvorming te ondersteunen door objectief en rationeel de sterke en de zwakke punten van een project, de kansen en risico's in kaart te brengen, waarbij ook wordt aangegeven welke middelen nodig zijn om het project te kunnen doorvoeren en wat uiteindelijk de slaagkansen zijn;

Uit staatssteunoptiek zijn de subsidiabele kosten voor O&O projecten (art. 25, lid 3 AGVV):

- a) personeelskosten: onderzoekers, technici en ander ondersteunend personeel voor zover zij zich met het onderzoeksproject bezighouden;
- b) kosten van apparatuur en uitrusting voor zover en zolang zij worden gebruikt voor het project. Wanneer deze apparatuur en uitrusting niet tijdens hun volledige levensduur voor het project worden gebruikt, worden alleen de afschrijvingskosten overeenstemmend met de looptijd van het project, berekend volgens algemeen erkende boekhoudkundige beginselen, als in aanmerking komende kosten beschouwd;
- c) kosten van gebouwen en gronden voor zover en zolang zij worden gebruikt voor het project. Wat gebouwen betreft, worden alleen de afschrijvingskosten overeenstemmend met de looptijd van het project, berekend volgens algemeen erkende boekhoudkundige beginselen, als in aanmerking komende kosten beschouwd. Wat gronden betreft, komen de kosten voor de commerciële overdracht of de daadwerkelijk gemaakte kapitaalkosten in aanmerking;
- d) kosten van contractonderzoek, kennis en octrooien die op arm's length-voorwaarden worden gekocht bij of waarvoor een licentie wordt verleend door externe bronnen, alsmede kosten voor consultancy en gelijkwaardige diensten die uitsluitend voor het project worden gebruikt;
- e) bijkomende algemene kosten en andere operationele uitgaven, waaronder die voor materiaal, leveranties en dergelijke producten, die rechtstreeks uit het project voortvloeien.

Bij het bepalen van de subsidiabele kosten gaat het om de werkelijke kosten voor de deelnemers. Een aandachtspunt daarin is het zogeheten WBSO voordeel, een fiscaal voordeel in Nederland op de loonkosten van onderzoekers. Nu is daar in het verleden onduidelijkheid over geweest of dit voordeel nou wel of niet verdisconteert moet worden in de berekening van de subsidiabele kosten. Het lijkt verstandig te zijn het WBSO voordeel netjes mee te rekenen, anders geeft de overheid een subsidie op een subsidie. Het WBSO voordeel betreft echter geen staatssteun, want het is een generieke regeling. Om die reden is het verstandig het WBSO voordeel af te trekken van de projectkosten (en dus niet op te tellen bij de voorgenomen steun aan een project).

De steunintensiteit moet *rekenkundig* bepaald worden voor elke individuele begunstigde, ook in het geval van een samenwerkingsproject. Dit is bij samenwerkingsprojecten een *rekenkundige* exercitie, om de steunruimte voor het gehele samenwerkingsproject rechtmatig vast te stellen. De steun wordt doorgaans niet per deelnemer uitbetaald en hoeft ook niet individueel verantwoord te worden. Projectverantwoording vindt doorgaans plaats via één penvoerder namens de samenwerkende partijen. Dit kan ook een zogeheten *special purpose vehicle* zijn, een speciaal opgerichte entiteit (kan een BV zijn) om het onderzoek te coördineren. De rekenkundige methode om de maximale staatssteun te berekenen heeft vooral te maken met de bonussen die aan de orde zijn bij samenwerking en de MKB status van de deelnemers. Aan deze samenwerking zijn ook weer criteria verbonden. Meer informatie over de MKB status staat in bijlage 1.

De steunplafonds van artikel 25 AGVV kunnen als volgt worden samengevat:

	Klein	Medium	Groot
<b>Fundamenteel onderzoek</b>	100%	100%	100%
<b>Industrieel onderzoek</b>	70%	60%	50%
<b>Industrieel onderzoek met:</b> - samenwerking ondernemingen (bij grote onderneming geldt grensoverschrijdend of samenwerking met MKB) - samenwerking onderneming en onderzoeksorganisatie	80%	75%	65%
<b>Experimentele ontwikkeling</b>	45%	35%	25%
<b>Experimentele ontwikkeling met:</b> - samenwerking ondernemingen (bij grote onderneming geldt grensoverschrijdend of samenwerking met MKB) - samenwerking onderneming en onderzoeksorganisatie	60%	50%	40%
<b>Haalbaarheidsstudies</b>	70%	60%	50%

## 1.2. Onderzoeksinfrastructuur

De nieuwe AGVV uit 2014 heeft een nieuw artikel gekregen, speciaal gericht op onderzoeksinfrastructuur (artikel 26 AGVV). De Europese Commissie is namelijk de laatste jaren strenger geworden bij de staatssteunbeoordeling van onderzoekinfrastructuur. Zo gingen lidstaten en de Commissie zelf in het verleden ruimhartig om met de staatssteunbeoordeling van onderzoekinfrastructuur. Tot voor kort viel het grootste deel van publiek gefinancierde onderzoekinfrastructuur, zoals bij universiteiten en bij organisaties als TNO buiten de scope van het staatssteunrecht.

Bij de introductie van de nieuwe “Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie” (Kaderregeling OO&I) in mei 2014 heeft de Europese Commissie nieuwe en strengere piktelpalen geslagen over de financiering van onderzoek en innovatie infrastructuur. Basis voor deze verscherping vormt het Leipzig/Halle arrest uit 2012, waarin het Europese Hof van Justitie oordeelde dat exploitatie van infrastructuur die op zichzelf verhuurbaar is een potentiële economische activiteit is. En dat steun aan de investering of exploitatie van verhuurbare infrastructuur dus al snel staatssteun bevat. Met de introductie van de nieuwe Kaderregeling OO&I valt een deel van de wetenschappelijke infrastructuur (wel) onder het staatssteunrecht.

In het staatssteunrecht worden onderzoeksorganisaties (met een vrij brede definitie) alleen uitgezonderd van het staatssteunrecht onder specifieke voorwaarden. In de *Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie*, C 198 van 27.06.2014) is dit als volgt bepaald:

*Paragraaf 1.3, lid 15, onder ee)*

„organisatie voor onderzoek en kennisverspreiding” of „onderzoeksorganisatie”: een entiteit (zoals universiteiten of onderzoeksinstellingen, agentschappen voor technologieoverdracht, innovatie-intermediairs, entiteiten voor fysieke of virtuele onderzoek-gerichte samenwerking), ongeacht haar rechtsvorm (publiek- of privaatrechtelijke organisatie) of financieringswijze, die zich in hoofdzaak bezighoudt met het onafhankelijk verrichten van fundamenteel onderzoek, industrieel onderzoek of experimentele ontwikkeling, of met het breed verspreiden van de resultaten van die activiteiten door middel van onderwijs, publicaties of kennisoverdracht.

Wanneer dit soort entiteit ook economische activiteiten uitoefent, moet met betrekking tot de financiering van, de kosten van en de inkomsten uit die economische activiteiten een gescheiden boekhouding worden gevoerd. Ondernemingen die een beslissende invloed op dit soort entiteit kunnen uitoefenen in hun hoedanigheid van bijvoorbeeld aandeelhouder of lid van de organisatie, mogen geen preferente toegang tot de door deze entiteit verkregen onderzoeksresultaten genieten.

*Paragraaf 2.1, lid 18*

Wanneer een en dezelfde entiteit zowel economische als niet-economische activiteiten uitoefent, valt de overheidsfinanciering van de niet-economische activiteiten niet onder artikel 107, lid 1, van het Verdrag indien de beide soorten activiteiten en de kosten ervan, de financiering en inkomsten ervan duidelijk kunnen worden onderscheiden, zodat kruissubsidiëring van de economische activiteiten daadwerkelijk wordt vermeden. Het bewijs van een correcte toerekening van kosten, financiering en inkomsten kan worden geleverd door de financiële jaarrekeningen van de betrokken entiteit.

*Paragraaf 2.1.1., lid 20*

Wanneer een onderzoeksorganisatie of onderzoek-infrastructuur voor zowel economische als niet-economische activiteiten wordt gebruikt, valt de overheidsfinanciering alleen onder de staatssteunregels voor zover daarmee kosten worden gedekt die met de economische activiteiten verband houden. Wanneer de onderzoeksorganisatie of onderzoek-infrastructuur bijna uitsluitend voor een niet-economische activiteit wordt ingezet, kan de financiering ervan volledig buiten het toepassingsgebied van de staatssteunregels vallen, mits dat economische gebruik zuiver ondersteunend blijft, d.w.z. overeenstemt met een activiteit die rechtstreeks verband houdt met en noodzakelijk is voor het functioneren van de onderzoeksorganisatie of onderzoek-infrastructuur of intrinsiek verband houdt met het niet-economische hoofdgebruik ervan, en die beperkt is in omvang. Voor de toepassing van dit steunkader zal de Commissie oordelen dat dit het geval is wanneer de economische activiteiten precies dezelfde input verbruiken (zoals materialen, uitrusting, arbeid en vast kapitaal) als de niet-economische activiteiten en de jaarlijks voor die economische activiteiten uitgetrokken capaciteit ten hoogste 20 % bedraagt van het totale jaarcapaciteit van de betrokken entiteit.

Als een infrastructuur (zoals een universiteitslab of een botsbaan van TNO) voor minimaal 80% van het budget voor eigen (algemeen) wetenschappelijk gebruik is, dan beschouwt de Commissie verhuur aan commerciële partijen dus als bijvangst (“*ancillary activity*”). Steun aan de totale infrastructuur bevat dan geen staatssteun, wel moeten commerciële partijen dan een marktconforme huurprijs (blijven) betalen. Is het gebruik (lees: de financiering) door private partijen boven de 50%, dan valt de publieke financiering volledig onder de staatssteunregels. In het tussengebied (20% tot 50%) gelden complexe rekenmethodes en voorwaarden om staatssteun rechtmatig te verschaffen. Doel is dan om de steun door te rekenen naar de eindgebruiker en dat weer via nieuwe staatssteun luiken voor toegepast onderzoek rechtmatig te maken. Kort samengevat is het staatssteun recht voor onderzoekinfrastructuur er niet eenvoudiger op geworden. Cruciaal is het moment van steun verlenen. Dat is het moment dat de toegezegde subsidie onomkeerbaar wordt en de ontvanger van de subsidie recht heeft op de subsidie. Als er op dat moment minder dan 20% verhuur wordt voorzien (zoals contract research), dan is er geen staatssteun aan de orde. Dat er dan op een later moment alsnog economische activiteiten gaan plaatsvinden (onder marktconforme voorwaarden), zelfs boven de 20%, is uit staatssteunoptiek niet relevant. Het draait allemaal om het moment van steunverlening.



Er komt in de loop van 2016 nog een mededeling van de Europese Commissie over de ‘notie van staatssteun’. Het is nog wat onduidelijk wat hier in gaat staan, verwachting is dat het vooral een codificatie (geordend overzicht) is van bestaande regels en jurisprudentie. Artikel 26 AGVV is gericht op investeringssteun voor onderzoekinfrastructuur. Steun voor de bouw of het upgraden van onderzoekinfrastructuur waarmee economische activiteiten worden verricht, is mogelijk als een



gescheiden boekhouding gevoerd voor de economische als niet-economische activiteiten (financiering, kosten en inkomsten) op basis van consequent toegepaste en objectief te rechtvaardigen beginselen van kostprijsadministratie. De prijs die voor de exploitatie of het gebruik van de infrastructuur wordt berekend, stemt overeen met een marktprijs.

Toegang tot de onderzoeksinfrastructuur moet open staan voor meerdere gebruikers en moet op transparante en niet-discriminerende basis verleend worden. Ondernemingen die ten minste 10 % van de investeringskosten van de infrastructuur hebben gefinancierd, kunnen preferente toegang krijgen op gunstigere voorwaarden. Om overcompensatie te vermijden, is deze toegang evenredig aan de bijdrage van de onderneming in de investeringskosten en worden deze voorwaarden publiek beschikbaar gesteld.

De subsidiabele kosten zijn de kosten van de investeringen in immateriële en materiële activa, met een maximale steunintensiteit van 50%. Wanneer onderzoeksinfrastructuur overheidsfinanciering ontvangt voor zowel economische als niet-economische activiteiten, moeten betrokken partijen een monitoring- en terugvorderingsmechanisme uitwerken om te garanderen dat de toepasselijke steunintensiteit niet wordt overschreden door een toename van het aandeel economische activiteiten ten opzichte van de situatie waarmee op het tijdstip van de toekenning van de steun werd gerekend.

### 1.3. Innovatieclusters

Het staatssteunrecht bevat een specifieke definitie van een innovatiecluster (overweging 92 AGVV): „*innovatieclusters*”: *structuren of georganiseerde groeperingen van onafhankelijke partijen (zoals innovatieve starters, kleine, middelgrote en grote ondernemingen, maar ook organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding, niet-commerciële organisaties en andere verwante economische spelers) die tot doel hebben innovatieve activiteiten te stimuleren door het delen van faciliteiten en de uitwisseling van kennis en deskundigheid te bevorderen, en door daadwerkelijk bij te dragen aan technologieoverdracht, netwerking, informatieverspreiding en samenwerking tussen de ondernemingen en andere organisaties binnen het cluster;*

Vaak faciliteert de infrastructuur van een cluster onderzoek en ontwikkeling projecten van bedrijven,, onderwijs activiteiten en innovatie-ondersteuning voor ondernemers. Artikel 27 van de AGVV is gericht op staatssteun voor innovatieclusters. Onder dit artikel kan rechtmatig staatssteun voor innovatieclusters worden verleend onder de volgende voorwaarden:

1. Steun voor innovatieclusters wordt uitsluitend verleend aan de rechtspersoon die het innovatiecluster opereert (de clusterorganisatie).
2. Toegang tot de panden, faciliteiten en activiteiten van het cluster staat open voor meerdere gebruikers en wordt op transparante en niet-discriminerende basis verleend. Ondernemingen die ten minste 10 % van de investeringskosten van het innovatiecluster hebben gefinancierd, kunnen preferente toegang krijgen op gunstigere voorwaarden. Om overcompensatie te vermijden, is deze toegang evenredig aan de bijdrage van de onderneming in de investeringskosten en worden deze voorwaarden publiek beschikbaar gesteld.
3. De vergoedingen die voor het gebruik van de faciliteiten van het cluster en voor deelname aan de activiteiten van het cluster worden berekend, stemmen overeen met de marktprijs of weerspiegelen de kosten ervan.
4. Voor de bouw of het upgraden van innovatieclusters mag investeringssteun worden verleend. De in aanmerking komende kosten zijn de kosten van de investeringen in immateriële en materiële activa.
5. De steunintensiteit van investeringssteun voor innovatieclusters bedraagt ten hoogste 50 % van de in aanmerking komende kosten.
6. Voor de exploitatie van innovatieclusters mag exploitatiesteun worden verleend. De steun mag ten hoogste tien jaar lopen.
7. De voor exploitatiesteun ten behoeve van innovatieclusters in aanmerking komende kosten zijn de personeelskosten en administratieve kosten (met inbegrip van de algemene kosten) met betrekking tot:
  - a. het aansturen van het cluster ter bevordering van samenwerking, informatiedeling en het verschaffen of toe-leiden van gespecialiseerde en op maat gemaakte zakelijke ondersteuningsdiensten;
  - b. de marketing van het cluster om nieuwe ondernemingen of organisaties aan te trekken en de zichtbaarheid te verhogen;
  - c. het beheer van de faciliteiten van het cluster, de organisatie van opleidingsprogramma's, workshops en conferenties ter ondersteuning van kennisdeling, netwerking en transnationale samenwerking.
8. De steunintensiteit van exploitatiesteun voor innovatieclusters bedraagt ten hoogste 50 % van de totale in aanmerking komende kosten over de periode waarvoor steun wordt toegekend.

Grofweg is er dus voor steun aan innovatieclusters een steunplafond van 50% mogelijk voor zowel de investerings- als de exploitatiekosten. Maar voor sommige projecten is een hoger steunplafond

gewenst, dan is het handig te kijken naar doorvloeien van staatssteun (deels of volledig). Of er is bijvoorbeeld sprake van een veel meer gesloten innovatiemodel, waarbij een selectief aantal bedrijven specifiek onderzoek doet. Dan biedt artikel 25 AGVV oplossing, waar ook hogere steunplafonds dan 50% mogelijk zijn.

### ***Wat moeten we nu kiezen? O&O project, onderzoeksinfrastructuur of innovatiecluster?***

Soms duizelt het een beetje: staatssteun op eerste niveau maar welke staatssteun oplossingsrichting kiezen we dan? Enkele vuistregels:

- Als er sprake is van vrij gesloten onderzoek (ontwikkeling van een exclusief intellectueel eigendom), dan ligt doorgaans een O&O-project voor de hand.
- Als er sprake is van een duidelijk geval van onderzoeksinfrastructuur, waarbij één partij een bepaalde faciliteit wil ontwikkelen, kies dan voor de optie onderzoeksinfrastructuur.
- En als er sprake is van een duidelijke samenwerking, gebaseerd op open innovatie en een brede groep gebruikers (die open staan voor verbreding), kies dan voor de optie innovatiecluster.

Als niet alle voorgenomen subsidie rechtmatig onder één van deze drie mogelijkheden kan vallen is er nog geen man overboord, dan kun je kijken of een deel van de steun ook expliciet kan doorvloeien naar het niveau van de gebruikers. Dit is geen kwestie van of-of, ook hybride constructies zijn mogelijk (zie daarvoor ook bijlage 2, de rekenvoorbeelden).

## ***2. Staatssteun op het niveau van de gebruikers / projectdeelnemers***

Een innovatiecluster of een ander innovatie intermediair kan ook als tussenpersoon fungeren om de overheidsfinanciering (subsidie) en het voordeel daarvan aan de uiteindelijke ontvangers door te geven. Bij zo'n doorvloeien constructie wordt de betrokken innovatie-intermediair zelf niet beschouwd als een begunstigde van staatssteun. Dit is volgens de OO&I kaderregeling (punt 2.1.2.) het geval wanneer:

- zowel de overheidsfinanciering als via die financiering verkregen voordelen kwantificeerbaar en aantoonbaar zijn, en er een passend mechanisme is dat ervoor zorgt dat de financiering en eventueel daarmee verkregen voordelen volledig worden doorgegeven aan de uiteindelijke ontvangers, bijvoorbeeld via verlaagde tarieven, en
- geen verder voordeel wordt toegekend aan de tussenpersoon omdat deze werd geselecteerd via een openbare tenderprocedure of omdat de overheidsfinanciering beschikbaar is voor alle entiteiten die voldoen aan de noodzakelijke objectieve voorwaarden, zodat klanten als uiteindelijke ontvangers het recht hebben om gelijkwaardige diensten te betrekken bij eender welke betrokken tussenpersoon.

Wanneer deze twee voorwaarden zijn vervuld, zijn de staatssteunregels (alleen) van toepassing op het niveau van de betrokken ondernemingen als uiteindelijke begunstigden. De overheidsfinanciering vloeit dan via de incubator bij wijze van spreken door naar de innovatieve ondernemingen. In de boekhouding moet dan worden vastgelegd dat de eventuele subsidies en het eventuele staatssteuncomponent van de lening doorberekend wordt in de lagere huurprijzen en de prijzen onder de marktprijs die de klanten voor de dienstverlening betalen.

Het aanbieden van faciliteiten en diensten is op zichzelf geen innovatieve actie, de gebruikers (veelal MKB en technostarters) gaan innovatieve activiteiten plegen. Uit staatssteunoptiek mag een overheid een relatief grote hoeveelheid staatssteun geven aan een innovatiecluster of intermediair, zo lang het intermediair garandeert en boekhoudkundig bewijst dat de steun uiteindelijk doorvloeit naar de gebruiker. Veel provincies en steden gebruiken dit soort doorvloeien constructies. De begunstigden ontvangen dan staatssteun in vorm van verlaagde huur of lagere tarieven voor dienstverlening.

En volledige doorvloeien is niet verplicht, soms zijn er ook hybride constructies. Dat bijvoorbeeld een deel van de voorgenomen steun landt op het niveau van het cluster, terwijl een ander deel wordt doorgegeven aan de gebruikers. Het spreekt voor zich dat dergelijke hybride constructies voor alle betrokken partijen helder in beeld moeten zijn. We kijken naar de drie basismogelijkheden voor staatssteun op het niveau van de gebruikers of projectdeelnemers.

## 2.1. Steun voor technostarters

Onder de nieuwe AGVV kan staatssteun worden verleend aan kleine (innovatieve) startende bedrijven: **Artikel 22 voor starterssteun** bevat de voorwaarden waaronder dit is toegestaan. Iedere starter, niet noodzakelijk een innovatief bedrijf, mag onder de AGVV € 400.000 krijgen. Voorwaarde is wel dat de starter een kleine onderneming is (voor een definitie zie bijlage 1) en niet ouder is dan 5 jaar na datum van registratie. Er mag ook nog geen winst zijn uitgekeerd. De onderneming mag ook niet zijn ontstaan uit een fusie. Voor innovatieve ondernemingen mag het bedrag verdubbeld worden: een innovatieve starter mag dus € 800.000 ontvangen.

De definitie van een innovatieve starter staat in overweging 80 van de AGVV:

Een "innovatieve onderneming" is een onderneming:

- a) die aan de hand van een door een externe deskundige uitgevoerde evaluatie kan aantonen dat zij in de voorzienbare toekomst producten, diensten of procedés zal ontwikkelen die in technologisch opzicht nieuw zijn of een wezenlijke verbetering inhouden ten opzichte van de huidige stand van de techniek in deze sector, en die een risico op technologische of industriële mislukking inhouden, of
- b) waarvan de kosten voor onderzoek en ontwikkeling ten minste 10 % bedragen van haar totale exploitatiekosten in ten minste één van de drie jaren voorafgaande aan de toekenning van de steun of, in het geval van een startende onderneming zonder enige financiële voorgeschiedenis, bij de audit van haar lopende belastingjaar, gecertificeerd door een onafhankelijke accountant.

Als een (startend) bedrijf dus onder de € 400.000 voordeel geniet, dan hoeft het bedrijf alleen maar aan te tonen dat het bedrijf klein en jong is (zie voor definitie van klein bijlage 1 en bedrijf mag niet ouder zijn dan 5 jaar na datum van registratie). Als het startende bedrijf mogelijk een voordeel van meer dan € 400.000 gaat ontvangen, dan is het relevant aan te tonen dat het bedrijf ook echt innovatief is (en stijgt de maximale steun naar € 800.000). De betrokken technostarter moet dan wel met een externe evaluatie (kan ex ante zijn natuurlijk), ofwel op basis van de jaarcijfers (lees rapport van de accountant), aantonen dat het om een innovatief bedrijf gaat.

## 2.2. Steun voor MKB, innovatieadvies en innovatieondersteuning

Een andere optie voor steun aan de gebruikers biedt **artikel 28 AGVV voor MKB innovatiesteun**. Steun mag worden verleend om de kosten te dekken die verbonden zijn aan de verkrijging, validering en verdediging van octrooien en immateriële activa. Ook de kosten verbonden aan het detacheren van hooggekwalificeerd personeel van een universiteit of een andere kennisorganisatie of intermediair of een grote onderneming naar een MKB zijn subsidiabel. Het nieuwe personeel gaat dan onderzoeks-, ontwikkelings- en innovatieactiviteiten verrichten in een nieuw gecreëerde functie, en mag hierbij geen andere personeelsleden vervangen. Dit soort activiteiten mogen voor 50% worden vergoed.

Daarnaast mogen onder artikel 28 AGVV MKB bedrijven ook steun voor *innovatieadviesdiensten* en diensten inzake *innovatieondersteuning* ontvangen. Innovatieadviesdiensten betreffen consulting, bijstand en opleiding op het gebied van kennisoverdracht, verwerving, bescherming en exploitatie van immateriële activa en het gebruik van standaarden en regels waarin deze zijn vastgelegd. Onder innovatie ondersteuningsdiensten wordt verstaan het verschaffen van kantooruimte, databanken, bibliotheken, marktonderzoek, laboratoria, diensten in verband met kwaliteitslabels, testen en certificatie met het oog op de ontwikkeling van doeltreffendere producten, procedés of diensten. Maximaal 100 % van dat soort kosten mag worden vergoed, mits het totale bedrag van de steun voor de genoemde innovatiediensten niet meer dan € 200.000 bedraagt per onderneming over een periode van 3 jaar. Deze optie biedt ruimte om kennis, bedrijfsspecifieke opleidingen, technologische ondersteuning, maar ook management ondersteuning bij externe partijen in te kopen. Met name deze laatste optie is in de praktijk interessant. Ten opzichte van de technostarters en het MKB zijn ook de adviseurs van innovatie intermediairs externe adviseurs en leveren zij bijvoorbeeld IP gerelateerde en consultancy diensten. Als uit een boekhouding blijkt welke doelonderneming hoeveel steun heeft gekregen en onder welke artikel van de AGVV (22 of 28), dan wordt de steun rechtmatig toegerekend. En zo voorkomen betrokkenen dat het innovatie intermediair zelf als begunstigde wordt gezien.

Artikel 28 AGVV (€ 200k in 3 jaar) lijkt rekenkundig op het zogeheten *de-minimis* plafond, maar is niet identiek. Bij de-minimis is de ratio dat de steun zo klein is dat deze geen invloed op de handel kan hebben. Als de overheid dan maar per bedrijf onder het de-minimis plafond blijft, dan is er dus *geen sprake* van staatssteun. De overheid dient dan wel alle regeltjes uit EU-verordening nr. 1407/2013 te

volgen. En daar kleven dan weer verschillende risico's en nadelen aan. Zo mag je niet alleen maar naar een aparte onderneming kijken voor een de-minimis analyse, maar moet je ook alle de-minimis steun aan moeder- en dochterbedrijven meerekenen. Exclusieve leveringscontracten kunnen ook zorgen voor het samenvallen van de-minimis-steun en dat levert veel rechtsonzekerheid op voor zowel steungevers als steunontvangers. De-minimis is doorgaans niet de voorkeursroute, overheden kunnen de-minimis beter alleen gebruiken in noodgevallen (als het staatssteunrecht geen rechtmatige routes biedt). Artikel 28 AGVV hanteert dezelfde plafonds als de de-minimis verordening, maar dit is per MKB bedrijf. En de regels en jurisprudentie rondom de MKB status zijn veel robuuster dan bij de-minimis.

### **2.3. Steun voor Onderzoek en Ontwikkeling projecten**

Doorgaans bieden artikel 22 AGVV voor technostarters en/of artikel 28 AGVV voor MKB innovatie voldoende mogelijkheden voor rechtmatige doorvloeien aan MKB gebruikers van innovatieclusters. Maar soms is er ook de wens steun te laten doorvloeien aan bijvoorbeeld grote ondernemingen. En dan passen artikel 22 en 28 niet (alleen voor MKB). Uiteraard kunnen betrokkenen dan ook weer terugvallen op **artikel 25 AGVV** voor onderzoek- en ontwikkelingsprojecten. Dan is er dus niet zo zeer sprake van een staatssteun analyse op clusterniveau (de samenwerking als O&O project), maar dan wordt er direct op gebruikersniveau gekeken of onder artikel 25 AGVV steun mogelijk is. Als bijvoorbeeld het gebruik van een dure machine bij een kennisorganisatie € 4.000 per dag kost, terwijl er een wens is om een groot bedrijf van deze machine gebruik te laten maken met een prijs van € 3.200 per dag, dan is er dus een wens om € 800 subsidie op het gebruik te plakken. Als het bedrijf zelfstandig onderzoek gaat verrichten met die machine, kan het bedrijf 25% steun bij experimentele ontwikkeling ontvangen. Op een eigen bijdrage van € 3.200 zit dan een maximale nominale steunruimte van € 1.067, waarbinnen de voorgenomen steun van € 800 rechtmatig te geven is. Artikel 25 AGVV kan dus op niveau van het cluster gebruikt worden, maar ook op het niveau van de gebruiker. Zie voor meer informatie over artikel 25 AGVV paragraaf 1.1.

#### **MKB status van belang**

De staatssteun regels voor het rechtmatig verstrekken van subsidies voor MKB bedrijven zijn ruim. Idee daarachter is dat MKB bedrijven veel moeite hebben financiering te verkrijgen bij banken (hoge risico's, weinig zekerheden, weinig eigen reserves). Grote bedrijven hebben makkelijker toegang tot kapitaal, voor grote bedrijven zijn de wegen naar rechtmatige staatssteun een stuk lastiger.

In bijlage 1 staat de MKB definitie opgenomen, deze staat ook letterlijk zo in de AGVV. Daarin is een belangrijke uitzondering voor kennisinstellingen opgenomen. Universiteiten en onderzoekscentra mogen een rechtspersoon oprichten, waarbij het totaal aantal werkzame mensen (en omzet en balans cijfers) van bijvoorbeeld de universiteit niet doortelt in die rechtspersoon. Daarmee kan zo'n entiteit zich (toch) kwalificeren als MKB bedrijf. Voorwaarde bij een eigendom situatie van meer dan 50% (dat is normaal een verbonden onderneming) is dat er geen overheersende invloed aanwezig is. Als de universiteit (of het onderzoekscentrum) zich niet direct of indirect met het beheer van de betrokken onderneming kan bemoeien, onverminderd de rechten die zij als aandeelhouders of vennoten bezitten, is er géén sprake van overheersende invloed en is er geen sprake (meer) van een verbonden onderneming. Dan valt de betrokken entiteit terug op de regels voor partnerondernemingen en daarin zit een expliciete uitzondering voor universiteiten en onderzoekscentra zonder winstoogmerk. Dit betekent dat bij een meerderheidsbelang zonder overheersende invloed, de uitzonderingsbepaling (op grond waarvan een door een universiteit opgerichte rechtspersoon als MKB gekwalificeerd kan worden) toegepast mag worden. Dit moet wel netjes ingeregeld en gecontroleerd worden.

#### **Hoe zit het met de eigen bijdrage van onderzoeksorganisaties?**

Soms is er een discussie of de eigen bijdrage van onderzoeksorganisaties gekwalificeerd kunnen worden als een eigen bijdrage, of dat deze middelen ook als publieke middelen en daarmee mogelijk (indirect) als staatssteun moeten worden beschouwd. Belangrijk is dan het gegeven of de eigen middelen van de onderzoeksorganisatie naar eigen inzicht besteed kunnen worden. Dit is het geval indien de middelen door de onderzoeksorganisaties worden gegenereerd uit private bronnen, of

wanneer de publieke organisatie de middelen weliswaar van een overheid ontvangt, maar deze overheid geen bepalende invloed heeft op de manier waarop deze middelen worden aangewend.

Veel onderzoeksorganisaties worden direct of indirect door overheden gefinancierd. Met subsidies, maar ook met investeringen (revolvent). De meeste onderzoeksorganisaties zijn privaatrechtelijk georganiseerd, als bijvoorbeeld stichting of zelfs BV. De overheid is soms (mede-) eigenaar van havenbedrijven, luchthavens, afvaldienstverleners en bijvoorbeeld (recent) banken. Zodra er sprake is van een directie bij deze entiteiten, die onder marktconforme condities zelfstandig beslissingen neemt (binnen de kaders die zijn vastgesteld door de deels publieke aandeelhouders), worden de middelen van deze entiteiten niet als publieke middelen beschouwd. Anders zou elke hypotheek van de ABNAMRO bank aan een ondernemer automatisch in een subsidie veranderen! Overheden mogen en kunnen economische activiteiten verrichten, zo lang zij dit onder dezelfde voorwaarden doen als het bedrijfsleven. Geïnvesteerde publieke middelen worden dan niet beschouwd als staatsmiddelen, en dus ook niet als subsidie of publieke financiering, onder de nadrukkelijke voorwaarde dat er sprake is van marktconforme investeringen. Juist om die reden zetten overheden hun economische activiteiten doorgaans op afstand (in de vorm van een NV of BV), juist om op afstand te komen van de dagelijkse (zakelijke) leiding van het betrokken bedrijf. De oorsprong van de investering is dan weliswaar publiek en via een aandeelhoudersvergadering heeft of houdt een overheid ook wel enige invloed op afstand op de strategie van het betrokken bedrijf. Maar de directie van zo'n bedrijf heeft doorgaans eigen bevoegdheden om zelf alle reguliere zakelijke beslissingen te nemen. En moet zich dus ook zakelijk gedragen, door bijvoorbeeld financieel te delen in de resultaten van onderzoek.

### **Hoe bepaal je een marktprijs?**

Soms rijzen er vragen over marktprijzen, zeker als de infrastructuur ook in het buitenland met subsidie is gebouwd. Voor de Commissie moet een marktprijs ofwel de volledige kosten van de dienst weergeven, inclusief een (winst-)marge die is vastgesteld aan de hand van de marges die doorgaans worden gehanteerd door ondernemingen die in de sector van de betrokken dienst actief zijn, ofwel de gebruiksprijs is een uitkomst van onderhandelingen op arm's length, waarbij de onderzoeksorganisatie als dienstverrichter onderhandelt om het maximale economische voordeel binnen te halen op het tijdstip dat het contract wordt afgesloten en ten minste haar marginale kosten gedekt zijn.

Voor betrokken clusterorganisaties of onderzoekscentra is het verstandig een zekere benchmark te laten verrichten over de marktprijzen. Een beknopt onafhankelijk rapport dat prijzen, klanten en mogelijkheden in kaart brengt, liefst ook met enige internationale dimensie. Daarmee heeft het cluster of de onderzoeksinstelling dan voldoende onderbouwing om bepaalde prijzen als marktconform te typeren. Snel zal er dan gezegd worden: "ja maar, wij zijn uniek en enig in ons soort!". Dat is niet altijd het geval en kijk dan naar de wat bredere technologie in de betreffende sector en de beschikbare faciliteiten. Het staatssteun recht laat ook toe dat er straffe onderhandelingen op arm's length zijn gevoerd, waarbij de onderzoeksorganisatie als dienstverrichter onderhandelt om het maximale economische voordeel binnen te halen op het tijdstip dat het contract wordt afgesloten en ten minste haar marginale kosten gedekt zijn. Als dat aantoonbaar is, dan kan dat dus ook kwalificeren als marktprijs.





## Aandacht voor het stimulerend effect

Een belangrijk aspect bij iedere staatssteunmaatregel het zogeheten stimulerend effect: iedere staatssteun moet een zekere nieuwe impuls geven aan een project of investering. Als een project al loopt of tot de reguliere zakelijke activiteiten behoort, draagt steun niet (meer) bij aan het verwezenlijken van de activiteit. Staatssteun is dan niet toegestaan.

Artikel 6 van de AGVV bepaalt dat staatssteun een stimulerend effect heeft wanneer de begunstigde, voordat de werkzaamheden aan het project of de activiteit aanvangen, bij de betrokken lidstaat een schriftelijke steunaanvraag heeft ingediend. Deze steunaanvraag moet ten minste de volgende gegevens bevatten:

- a) de naam en de grootte van de onderneming;
- b) een beschrijving van het project, met inbegrip van de aanvangs- en einddatum;
- c) de locatie van het project;
- d) een lijst van de projectkosten, en
- e) het soort steun (subsidie, lening, garantie, terug betaalbaar voorschot, kapitaalinjectie enz.) en
- f) het bedrag aan overheidsfinanciering dat voor het project nodig is.

Het is verstandig bij alle (staatssteun) onderdelen, berekeningen en beslismomenten goed te verwijzen naar de oorspronkelijke subsidieaanvraag, zodat er transparant aan de eis van artikel 6 uit de AGVV wordt voldaan. In de praktijk wensen bedrijven nog wel eens kosten op te voeren die dateren van voor de subsidieaanvraag. Het staatssteunrecht was vroeger daar wat vrijer in (een enkel contact met een overheid gold al als een subsidieverzoek), maar de nieuwe AGVV is daar nu veel strikter in. De AGVV markeert nadrukkelijk de officiële steunaanvraag, zoals hierboven gedefinieerd (uit artikel 6 AGVV).

Is nu dan geen enkele kostenpost voorafgaand aan de datum van de subsidieaanvraag declarabel? Het antwoord daarop is ja en nee. Een voorbeeld: de definitie van subsidiabele kosten onder artikel 25 AGVV (voor O&O projecten) laat toe dat kosten worden opgevoerd voor “contractonderzoek, kennis en octrooien die op arm's length-voorwaarden worden gekocht bij of waarvoor een licentie wordt verleend door externe bronnen, alsmede kosten voor consultancy en gelijkwaardige diensten die uitsluitend voor het project worden gebruikt”. Dat betekent dat ontwikkelde kennis of bijvoorbeeld adviesdiensten (en de kosten daarvan) als ‘verse’ kosten kunnen worden opgevoerd binnen een project, zo lang daar maar een externe partij mee gemoeid is en de kosten na de datum van subsidieaanvraag gefactureerd worden. Bedrijf X kan dus eerst (op eigen kosten) een prototype ontwikkelen, daarna doet bedrijf Y een subsidieaanvraag voor een experimentele marktdemonstratie, waarbij de ontwikkelkosten van het prototype (en daarmee de waarde van die kennis) als subsidiabele kostenpost wordt opgevoerd in het nieuwe project. Boekhoudkundig worden er dan nieuwe kosten gemaakt, maar indirect financiert de subsidie ook kosten die gemaakt zijn voor de datum van subsidieaanvraag. En vloeit dus indirect toch een vorm van steun door van Y naar X.

Een ander voorbeeld: een bedrijf wenst een bepaald onderzoeksvoorstel te ontwikkelen en huurt een adviseur in om een projectplan op te stellen. Pas daarna wordt de projectaanvraag ingediend. Zijn de kosten van deze adviseur nu declarabel of niet? Dit staat soms op gespannen voet met het boekhoudkundige realisatiebeginsel, zeker als de adviseur pas na datum subsidieaanvraag kosten gaat opvoeren en het bedrijf deze kosten ook pas na de subsidieaanvraag betaalt. Het staatssteunrecht probeert dit ook op te lossen door “haalbaarheidsstudies” ook subsidiabel te maken (artikel 25 AGVV). Want het is ook soms lastig voor bedrijven om een compleet innovatieplan (subsidieaanvraag) te ontwikkelen op eigen houtje en zonder (uiteindelijke) financiering. Maar dan moet een Lidstaat daar wel een instrument voor beschikbaar stellen. Belangrijk is in ieder geval dat de administratie boekhoudkundig klopt en dat er geen kosten voor datum steunaanvraag worden opgevoerd.

Deze praktijkvoorbeeld laat zien dat het exact bepalen van het stimulerend effect geen zwart/wit operatie is. Het is soms lastig om van een project het ‘zuivere’ stimulerend effect te bepalen. Het gaat er om gezond verstand te gebruiken en in ieder geval boekhoudkundig alleen kosten te accepteren die na de datum van subsidieaanvraag gemaakt zijn. Als er overigens sprake is van een tussentijdse wijziging van de subsidieaanvraag, dan geldt ook nog steeds de datum van de eerste aanvraag.



## Alternatieve staatssteun mogelijkheden

De AGVV is niet uitputtend voor de staatssteunmogelijkheden aan innovatiesteun. Zo worden soms ook de staatssteun regels voor **Diensten van Algemeen Economisch Belang** gebruikt. Toepassing van deze regels vergt echter bijzonder veel maatwerk en deskundigheid. Voor landbouw en visserij gelden doorgaans aparte staatssteunregels en vrijstellingsverordeningen. Staatssteun aan innovatie kan voor deze sectoren naar 100% gaan, nadeel is dan wel dat de resultaten ook openbaar moeten zijn. Ook dit vergt maatwerk.

Een andere uitwijk zien we in de toepassing van **regionale staatssteun** regels. Regionale staatssteun is maar in een beperkt geografisch gebied in Nederland mogelijk (minder dan 7,5% van de oppervlakte) en wordt per programmaperiode (thans 2014-2020) bepaald. Voor de Randstad vallen alleen delen van Flevoland en Rijnmond onder de zogeheten regionale steunkaart. Dit zijn:

- Flevoland: Speciale Economische Zone (SEZF), dit is de maakindustrie rond luchthaven Lelystad, logistiek van Flevokust-haven en bedrijvigheid in Flevoland, waaronder Floriade Almere
- Groot Rijnmond: van Maasvlakte via Botlek, Charlois, Zuidplein, Kop van Zuid naar Nieuw Mathenesse tot en met Spaanse Polder.

Nadeel van regionale steun is dat de steunplafonds in de basis relatief laag zijn 10% tot 30%. Voordeel van regionale steun is dat de rekenmethodiek relatief eenvoudig is (een bepaald percentage op de investeringskosten). Andere voordelen zijn:

- Steun voor de uitbouw van breedbandnetwerken (aanbesteding wel verplicht)
- Steun voor revolverend financieren van gebiedsontwikkeling (lees: JESSICA fondsen)
- Leningen starters nominaal max € 1,5 miljoen i.p.v. 1 miljoen in niet-steungebied
- Ruimere garanties starters (niet-marktconforme premie tot € 2,25 M i.p.v. € 1,5 M)
- Subsidies voor starters max € 600.000 i.p.v. € 400.000 in normaal gebied
- Ruimere mogelijkheden investeringssteun aan innovatieclusters (55% i.p.v. 50%)
- Investeringssteun voor milieu (algemeen, aanpassen aan nieuwe EU normen, energie-efficiency, warmtekracht, duurzame energie): bonus van 5%
- Steun voor energie infrastructuur (alleen toegestaan in steungebieden)
- Minder vaak stimulerend effect aan te tonen

En er zijn ook staatssteunregels voor **milieu en energie** projecten. Belangrijk onderdeel van die regels is vaak wel een intensieve kijk op de verdien capaciteit van het project over de totale levensduur. Met een inkomsten genererend project zien we in praktijk dat er dan soms nauwelijks subsidiabele kosten over zijn of blijven.

De AGVV bevat ook staatssteunregels voor opleidingen, voor werkgelegenheid, voor breedband en bijvoorbeeld cultureel erfgoed. Soms is er een mogelijkheid om zo'n alternatieve, rechtmatige route te kiezen om de boel staatssteun technisch netjes af te hechten. Zo werd in het verleden een EFRO investering in Den Bosch voor een starterscentrum onder de staatssteun regels van cultureel erfgoed gehangen, omdat die investering nu net in een monument plaatsvond en er een hoop kosten waren voor de restauratie. Het EFRO programma is doorgaans niet bedoeld voor behoud van cultureel erfgoed, maar als daar staatssteun technisch een gemakkelijke oplossing ligt, is het soms handig maatwerk te verrichten.



## Procedurele eisen AGVV

Met de Algemene GroepsVrijstellingsVerordening van de Europese Commissie (AGVV) hoeft de steunmaatregel niet meer aangemeld te worden en hoeft de betrokken overheid dus niet meer op goedkeuring te wachten. Betrokken overheden mogen uit staatssteunoptiek direct besluiten en steun verlenen, wel moeten ze uiterlijk binnen 20 werkdagen na steunverlening een relatief eenvoudige kennisgeving insturen. Het Kenniscentrum Europa Decentraal ondersteunt in opdracht van het ministerie van BZK provincies en gemeenten bij het doen van zo'n kennisgeving. Dit gaat digitaal via het zogeheten SANI systeem.

Als de AGVV wordt gebruikt dient in alle betrokken subsidiebeschikkingen expliciet verwezen worden naar de AGVV, inclusief het nummer van het officiële publicatieblad van de Europese Unie waarin de AGVV is verschenen (L187, 57e jaargang, 26 juni 2014). In de steunbeschikking moet ook de zogenaamde 'Deggendorf-clausule' worden opgenomen. Hierin wordt betaling uitgesloten van steun aan een onderneming, waarbij eerdere steun onrechtmatig en onverenigbaar is verklaard met de interne markt (art. 1 lid 4 sub (a)). Ontbreekt deze clausule, dan kan er formeel geen beroep gedaan worden op de AGVV. Ook mag er geen steun onder de AGVV verstrekt worden aan ondernemingen in moeilijkheden. Formeel moet een subsidieaanbieder dus aan een subsidievragende de vraag stellen of de onderneming gezond is en niet in financiële problemen.



Verder kan de AGVV niet worden gebruikt voor steun aan onderzoeksprojecten (artikel 25 AGVV) die bepaalde drempelbedragen overschrijden:

- Bij overwegend (min. 50%) fundamenteel onderzoek: € 40 miljoen per onderneming per project.
- Indien overwegend industrieel onderzoek: € 20 miljoen per onderneming per project. Daarbij geldt dat meer dan de helft van de in aanmerking komende kosten wordt gemaakt voor activiteiten die binnen categorie "fundamenteel onderzoek" vallen of binnen beide categorieën "industrieel onderzoek" en "fundamenteel onderzoek" samen.
- Indien overwegend experimentele ontwikkeling: € 15 miljoen per onderneming

Andere drempels zijn:

- Onderzoeksinfrastructuur: € 20 miljoen per infrastructuur
- Innovatieclusters: € 7,5 miljoen per cluster
- Innovatiesteun voor MKB: € 5 miljoen per onderneming per project
- Proces- of organisatie-innovatie: € 7,5 miljoen per onderneming per project

Kortom: echte grote projecten zijn uitgesloten van de AGVV, daar wil de Europese Commissie toch liever zelf een oordeel over vellen. Vaak is dan het stimuleren effect van de steun een belangrijk thema.

Bij de inwerkingtreding van de steunmaatregel, moet de subsidieverstrekker de tekst van de steunmaatregel op haar website of digitaal publicatieblad publiceren (art. 9 AGVV), dit mag ook retroactief. Decentrale overheden moeten over een periode van tien jaar een dossier bijhouden over steunmaatregelen die onder de AGVV worden gebracht (art. 12 AGVV). Tenslotte moet er jaarlijks over de uitgaven gerapporteerd worden (art. 11 AGVV) via Europa decentraal:

<http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/procedures-staatssteun/rapportage/>

Tot slot, we zien vaak dat er verschillende staatssteun stromen op één project aan de orde zijn. Dan is het handig als er één SANI kennisgeving wordt verricht door één van de betrokken overheden (meestal het loket met de grootste bijdrage) en dat deze overheid (of dienst) ook de publicatie, archivering en rapportage verricht.

## Bijlage 1: MKB DEFINITIE

Een middelgrote onderneming heeft minder dan 250 werknemers, en een kleine minder dan 50. Een onderneming dient zelfstandig te zijn en een beperkte jaaromzet hebben. De criteria worden toegepast op een onderneming in zijn geheel, inclusief moeder- en dochterondernemingen (ook buiten Nederland). Belangrijkste aandachtspunt bij de bepaling van de MKB status betreft het aandeelhouderschap.

Tot de categorie kleine, middelgrote en micro-ondernemingen behoren ondernemingen waar minder dan 250 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet 50 miljoen EUR of het jaarlijkse balanstotaal 43 miljoen EUR niet overschrijdt. Binnen de categorie MKB is een „kleine onderneming” een onderneming waar minder dan 50 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet of het jaarlijkse balanstotaal 10 miljoen EUR niet overschrijdt. Een „micro-onderneming” is een onderneming waar minder dan 10 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet of het jaarlijkse balanstotaal 2 miljoen EUR niet overschrijdt.

Soort	Werknemers	en	Omzet	of	Balanstotaal
<i>Micro</i>	10		€ 2 m		€ 2 m
<i>Klein</i>	50		€ 10 m		€ 10 m
<i>Midden</i>	250		€ 50 m		€ 43 m
<i>Groot</i>	> 250		> € 50 m		> € 43 m

Een *zelfstandige onderneming* is elke onderneming die niet als partneronderneming of als verbonden onderneming wordt aangemerkt.

*Partnerondernemingen* zijn alle ondernemingen die niet als verbonden ondernemingen worden aangemerkt en waartussen de volgende band bestaat: een onderneming (van een hoger niveau) heeft, alleen of samen met een of meer verbonden ondernemingen, 25% of meer van het kapitaal of de stemrechten van een andere onderneming (van een lager niveau). Ook al wordt de drempel van 25% bereikt of overschreden, toch kan een onderneming als zelfstandige onderneming of als onderneming zonder partnerondernemingen worden aangemerkt, indien het om de volgende categorieën investeerders gaat en mits dezen individueel noch gezamenlijk met de betrokken onderneming verbonden zijn:

- openbare participatiemaatschappijen, risicokapitaalmaatschappijen, natuurlijke personen of groepen natuurlijke personen die geregeld risicokapitaal beleggen („business angels”) en eigen middelen in niet beursgenoteerde ondernemingen investeren, mits de totale investering van deze „business angels” in een zelfde onderneming 1.250.000 EUR niet overschrijdt;
- universiteiten of onderzoekcentra zonder winstoogmerk;
- institutionele beleggers, met inbegrip van regionale ontwikkelingsfondsen;
- autonome lokale autoriteiten, die een jaarlijkse begroting hebben onder 10 miljoen EUR en minder dan 5 000 inwoners tellen.

*Verbonden ondernemingen* zijn ondernemingen die met elkaar een van de volgende banden onderhouden:

- een onderneming heeft de meerderheid van de stemrechten van de aandeelhouders of vennoten van een andere onderneming;
- een onderneming heeft het recht de meerderheid van de leden van het bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van een andere onderneming te benoemen of te ontslaan;
- een onderneming heeft het recht een overheersende invloed op een andere onderneming uit te oefenen op grond van een met deze onderneming gesloten overeenkomst of een bepaling in de statuten van laatstgenoemde onderneming;
- een onderneming die aandeelhouder of vennoot is van een andere onderneming, heeft op grond van een met andere aandeelhouders of vennoten van die andere onderneming gesloten overeenkomst als enige zeggenschap over de meerderheid van de stemrechten van de aandeelhouders of vennoten van laatstgenoemde onderneming.

Ondernemingen worden als verbonden ondernemingen beschouwd indien ze via een of meerdere andere ondernemingen of via investeerders banden onderhouden. Ondernemingen die via een natuurlijke persoon of een in gemeenschappelijk overleg handelende groep van natuurlijke personen een van deze banden onderhouden, worden eveneens als verbonden ondernemingen beschouwd indien zij hun activiteiten of een deel van hun activiteiten op dezelfde markt of op verwante markten uitoefenen. Als verwante markt wordt beschouwd de producten- of dienstenmarkt die zich direct boven of onder het niveau van de relevante markt bevindt.

Er is geen sprake van overheersende invloed, indien de genoemde investeerders zich niet direct of indirect met het beheer van de betrokken onderneming bemoeien, onverminderd de rechten die zij als aandeelhouders of vennoten bezitten. Een onderneming kan niet als MKB worden aangemerkt indien één of meer overheidsinstanties of openbare lichamen gezamenlijk direct of indirect zeggenschap heeft of hebben over 25% of meer van het kapitaal of de stemrechten.

### Situatie 1: er is samenwerking met een paar partijen, ze willen gesloten onderzoek doen

In een Onderzoek en Ontwikkeling project verricht de kennisinstelling voor een deel niet-economische activiteiten (onderwijs). Deze kosten worden apart uitgeselecteerd en mogen 100% vergoed worden (geen staatssteun). Verder richt de kennisinstelling een aparte eigen onderzoeks-entiteit op (BV), waarbij de kennisinstelling zich niet direct of indirect met het beheer van dit onderzoeksbedrijf kan bemoeien (er is dus geen sprake van overheersende invloed). Om die reden kan de kennisinstelling als MKB (klein) worden gekarakteriseerd. De overheid moet dit wel verifiëren bij de aanvrager.

We passen artikel 25 AGVV toe voor O&O projecten. Eerst moet gekeken worden naar de fase van onderzoek (fundamenteel, industrieel of experimenteel). In veel gevallen is er sprake van experimenteel onderzoek, bedrijven zijn vaak vooral geïnteresseerd in innovaties die binnen 4 jaar de markt op kunnen. Soms zitten er ook onderdelen van industrieel onderzoek of zelfs fundamenteel onderzoek in een voorstel. In dat geval is het mogelijk de voorgenomen kosten uit te splitsen. Voor de categorieën industrieel onderzoek en fundamenteel onderzoek gelden er immers hogere steunpercentages.

Vervolgens moet goed gekeken worden naar de subsidiabele kosten: de definitie daarvan in artikel 25 AGVV is gelukkig vrij ruim, doorgaans zien we dat vrijwel alle kosten subsidiabel zijn. De kosten moeten wel goed toewijsbaar zijn aan het project. Een investering (apparaat) met een levensduur van 10 jaar en een projectduur van 3 jaar is dus niet volledig subsidiabel. Alleen de afschrijving over de projectperiode komt dan in aanmerking voor steun. Let ook op WBSO-voordelen in de projectkosten.

Volgorde van rekenen voor het bepalen van de maximale steun vanuit staatssteunoptiek start met het uitslecteren van de niet-economische kostende voorgenomen eigen bijdrage van de deelnemers. De projectdeelnemers zelf rekenen meestal andersom, die kijken eerst welke kosten er allemaal gemaakt moeten worden, kijken dan wat ze zelf kunnen en willen bijdragen en kijken dan naar het financieringstekort waar ze een subsidieaanvraag voor doen. Uit staatssteunoptiek is de analyse dus andersom en het is verstandig op die manier ook een tabel te vullen en te onderbouwen.

Per deelnemer kijken we vervolgens naar de MKB status (groot, midden of klein). Dat levert een individueel maximaal steunpercentage op. Om de maximale steun per deelnemer te berekenen, vermenigvuldigen we de eigen bijdrage met het quotiënt van de maximale steun (in %) gedeeld door de minimale eigen bijdrage (in %). Als een bedrijf maximaal 40% steun mag ontvangen en het bedrijf zelf € 90.000 inbrengt, dan bedraagt de maximale nominale steun  $40/60 \times € 90.000 = € 60.000$ . In totaal kan het bedrijf daardoor € 150.000 inbrengen.

Partner	Experimentele ontwikkeling		Max. steun %	Maximale steun in €	Totaal
	Eigen bijdrage	In %			
Kennisinstelling X (niet-economisch)	€ 0	-%	100%	60.000	60.000
Bedrijf 1 (groot)	€ 90.000	28%	40%	60.000	150.000
Bedrijf 2 (MKB-klein)	€ 80.000	25%	60%	120.000	200.000
Bedrijf 3 (MKB-midden)	€ 50.000	16%	50%	50.000	100.000
Kennisinstelling X (economische act.)	€ 100.000	31%	60%	150.000	250.000
Totaal:	€ 320.000	100%	54% <sup>1</sup>	440.000	760.000

De analyse levert dus op dat het maximale staatssteun plafond 54% bedraagt. Voor de totale projectkosten (inclusief de niet-economische kosten) bedraagt de maximale steunintensiteit 58% (dat is de maximale subsidie € 440.000 gedeeld door de totale kosten € 760.000). In een EFRO traject is doorgaans dat laatste getal belangrijk en leidend. En het is dus toegestaan 58% op het totaal te geven. De berekening laat zien dat het nodig is om een goede rekenslag te maken en onder zo'n tabel ligt ook enige bewijslast (MKB status, karakterisering niet economische kosten, etc.).

<sup>1</sup> Dit is het gemiddelde percentage steun op de economische kosten.



## Situatie 2: het is vooral een kennisinstelling die investeert

Als de kosten in een project vooral investeringen betreffen en uitsluitend door de kennisinstelling wordt gedragen, of bijvoorbeeld door een innovatie intermediair, dan biedt artikel 26 AGVV uitkomst. Dit artikel is dus alleen op investeringen gericht, niet op exploitatie. Hierin is een brede definitie opgenomen voor een „organisatie voor onderzoek en kennisverspreiding”: dit is een entiteit zoals universiteiten of onderzoeksinstituten, agentschappen voor technologieoverdracht, innovatie-intermediairs, entiteiten voor fysieke of virtuele onderzoek-gerichte samenwerking, ongeacht haar rechtsvorm (publiek- of privaatrechtelijke organisatie). Onder deze definitie kunnen zelfs incubators vallen, zo lang de focus maar wel op onderzoek gericht is (en niet alleen maar huisvesting).

Toegang tot de onderzoeksinfrastructuur moet open staan voor meerdere gebruikers en moet op transparante en niet-discriminerende basis verleend worden. Ondernemingen die ten minste 10 % van de investeringskosten van de infrastructuur hebben gefinancierd, mogen preferente toegang krijgen op gunstigere voorwaarden. Om overcompensatie te vermijden, is deze toegang evenredig aan de bijdrage van de onderneming in de investeringskosten en worden deze voorwaarden publiek beschikbaar gesteld. De prijs die voor de exploitatie of het gebruik van de infrastructuur wordt berekend aan marktpartijen moet overeen stemmen met de marktprijs.

De subsidiabele kosten zijn de kosten van de investeringen in immateriële en materiële activa, met een maximale steunintensiteit van 50%. Wanneer onderzoeksinfrastructuur overheidsfinanciering ontvangt voor zowel economische als niet-economische activiteiten, moeten betrokken partijen een monitoring- en terugvorderingsmechanisme uitwerken om te garanderen dat de toepasselijke steunintensiteit niet wordt overschreden door een toename van het aandeel economische activiteiten ten opzichte van de situatie waarmee op het tijdstip van de toekenning van de steun werd gerekend.

Voor het bepalen van de maximale staatssteun mag eerst een scheiding gemaakt worden tussen de niet-economische activiteiten (geen staatssteun) en de economische activiteiten. Een rekenvoorbeeld: universiteit X opent een kennispoort biobased-transport om wetenschap, bedrijven en onderzoek te bundelen, totale projectkosten zijn € 600.000. Een deel van de voorgenomen uitgaven is niet-economisch (onderwijs en algemene voorlichting). Het andere deel wel (onderzoeksactiviteiten en innovatieondersteuning). De investering in een bepaald apparaat wordt bijvoorbeeld uit staatssteunoptiek voor meerdere doeleinden gebruikt. Het is toegestaan de investeringskosten van het apparaat om te slaan naar rato van het economische en het niet-economische gebruik. Als het onderwijs binnen het project het apparaat gemiddeld 1 dag in de week gebruikt en er wordt 4 dagen met ondernemers gewerkt, dan mag 1/5 van de investeringskosten van het apparaat toevallen aan de niet-economische activiteiten.

Totale kosten:	€ 600.000
Niet-economisch:	€ 170.000
Wel economisch:	€ 530.000
Maximale staatssteun:	€ 265.000 (50%)
Maximale totale subsidie:	€ 435.000 (72,5%)



### Situatie 3: een groep van bedrijven en kennisinstellingen werkt actief samen

Als er wel een duidelijke groep van samenwerkingspartners is, dan kan artikel 27 AGVV voor innovatieclusters uitkomst bieden. Overweging 92 uit de AGVV bevat een definitie van innovatiecluster, deze moet puntsgewijs worden gecheckt:

1. Is er een structuur of georganiseerde **groepering** (rechtspersoon, mag ook penvoerder namens een samenwerkingsovereenkomst zijn)?
2. Bestaat de **samenwerking** uit onafhankelijke partijen, zoals innovatieve starters, kleine, middelgrote en grote ondernemingen, maar ook organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding, niet-commerciële organisaties en andere verwante economische spelers?
3. Hebben ze tot doel **innovatieve activiteiten** te stimuleren door het delen van faciliteiten en de uitwisseling van kennis en deskundigheid te bevorderen?
4. Gaan ze **daadwerkelijk bijdragen** aan technologieoverdracht, netwerking, informatieverspreiding en samenwerking tussen de ondernemingen en andere organisaties binnen het cluster?

Als deze voorwaarden zijn gecontroleerd, mag het kenniscluster zowel voor investeringen als voor exploitatie steun ontvangen (beide maximaal 50%). Ook hier geldt weer dat er ook sprake kan zijn van niet-economische activiteiten die eerst verdisconteerd mogen worden. De staatssteun wordt verleend aan de rechtspersoon die het innovatiecluster opereert (de clusterorganisatie). Dit kan ook een penvoerder zijn die in opdracht het van kenniscluster opereert.

Exploitatie van innovatieclusters mag ten hoogste tien jaar lopen en zijn beperkt tot de personeelskosten en administratieve kosten (met inbegrip van de algemene kosten) voor het aansturen van het cluster ter bevordering van samenwerking, informatiedeling en het verschaffen of toeleiden van gespecialiseerde en op maat gemaakte zakelijke ondersteuningsdiensten, de marketing van het cluster om nieuwe ondernemingen of organisaties aan te trekken en de zichtbaarheid te verhogen en het beheer van de faciliteiten van het cluster, de organisatie van opleidingsprogramma's, workshops en conferenties ter ondersteuning van kennisdeling, netwerking en transnationale samenwerking. Het moeten dus grofweg vooral de *gemeenschappelijke* kosten zijn, individuele kosten van deelnemers zijn niet declarabel onder dit AGVV artikel. Niet uitgesloten is natuurlijk dat bijvoorbeeld technostarters dan via een ander AGVV artikel alsnog staatssteun kunnen en mogen ontvangen voor hun (eigen) kosten. Dit soort hybride constructies zijn ook mogelijk!

Rekenvoorbeeld Kenniscluster Duurzame Drukkerijen:

Totale kosten project:	1.500.000
Waarvan niet-economisch:	200.000
Economische activiteiten:	1.300.000
Waarvan investeringen:	500.000
Gezamenlijke exploitatie:	300.000
Deelname kosten deelnemers:	500.000

De niet-economische kosten mogen gefinancierd worden door de overheid: € 200.000. Op de gezamenlijke investeringen en exploitatie (€ 800.000) mag 50% gegeven worden, dat is € 400.000. En voor de individuele kosten van de deelnemers, kan mogelijk artikel 22 of 28 van de AGVV uitkomst bieden. Daar is bijvoorbeeld een steunbijdrage van € 400.000 mogelijk via het doorleggen van staatssteun. Voor het innovatiecluster alleen kan er dan dus rechtmatig € 600.000 worden verstrekt (dit is 40% van de totale kosten) en als er nog via artikel 22 en 28 een luik van € 400.000 wordt verstrekt, bedraagt de totale steun € 1.000.000, dit is 67% van de totale projectkosten.

## Bijlage 3: Verschillen Omnibus Decentraal (oud) en AGVV (nieuw)

Om de administratieve lasten voor Nederlandse decentrale overheden (provincies en gemeenten) van de uitvoerige procedures van aanmelding en goedkeuring van OO&I maatregelen te verlichten werd in 2008 "Omnibus Decentraal Regeling" door de Europese Commissie goedgekeurd. Hiermee werd de staatssteun procedure van subsidiemaatregelen voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (OO&I) vergemakkelijkt. Deze Omnibus Decentraal Regeling (ODR) had een looptijd tot en met 2018 en werd veelvuldig gebruikt tot eind 2014. In de loop van 2014 werd namelijk ook een nieuwe zogeheten Algemene GroepsVrijstellingsVerordening (AGVV) door de Commissie geïntroduceerd. Lidstaten werden verplicht de geactualiseerde staatssteunregels per 1 januari 2015 toe te passen (vastgelegd in de nieuwe AGVV). Het Ministerie van BZK besloot eind 2014 geen aangepaste ODR op te stellen. En omdat de ODR niet werd aangepast, verloor de ODR vanaf 1 januari 2015 zijn toepassingsbereik. Kort samengevat dienen decentrale overheden vanaf 1 januari 2015 (nieuwe) steun onder de (nieuwe) AGVV te verankeren. In de nieuwe AGVV zitten eisen die deels strenger en deels soepeler zijn in vergelijking met de (oude) ODR. Ook onder de (nieuwe) AGVV is aanmelding en goedkeuring van OO&I maatregelen vooraf niet noodzakelijk. De overheid dient wel een kennisgeving naar Brussel te sturen en mag de steun daarna direct uitkeren.

### **Module 1 ODR (voor O&O projecten) is nu opgenomen in artikel 25 AGVV**

Voor projectgerichte onderzoek en innovatie activiteiten (ook door of samen met grote ondernemingen), biedt artikel 25 AGVV uitkomst. Andere artikelen uit de AGVV zijn ook gericht op innovatiesteun, maar dan meer exclusief voor MKB- of startende bedrijven.

**Module 2 ODR** ging over haalbaarheidsstudies, deze zijn nu dus verweven in artikel 25 AGVV.

**Module 3 ODR** was gericht op industriële eigendomsrechten, hiervan werd bijna nooit gebruik gemaakt, deze optie is getermineerd, maar inhoudelijk verweven in de andere innovatieartikelen van de AGVV.

### **Module 4 ODR (technostarters) is nu artikel 22 AGVV**

Decentrale overheden hebben veel gebruik gemaakt van Module 4 ODR, deze optie zit nu een beetje verscholen in artikel 22 AGVV, een artikel algemeen bedoeld voor startende ondernemers, maar ook met een expliciete verwijzing in lid 5 naar innovatieve kleine ondernemingen. Het nominale steunplafond zakt van € 1 miljoen per starter naar € 800.000.

Module 4 ODR	Artikel 22 AGVV	Verschillen
De begunstigde onderneming is een kleine onderneming die minder dan zes jaar bestaat op het tijdstip dat de steun wordt toegekend.	In aanmerking komen niet-beursgenoteerde kleine ondernemingen tot vijf jaar na hun registratie, die nog geen winst hebben uitgekeerd en niet uit een fusie zijn ontstaan. Voor in aanmerking komende ondernemingen die zich niet hoeven te laten registreren, kan de periode van vijf jaar om in aanmerking te komen, geacht worden aan te vangen op het tijdstip dat de onderneming ofwel haar economische activiteiten aanvangt of belastingplichtig wordt voor haar economische activiteiten.	Het was dus zo dat als een onderneming 6 jaar bestond (na 60 maanden), deze geen (techno-)starter meer was.  Nieuwe regel is dat ondernemingen tot 5 jaar na registratie subsidiabel zijn, ook dit behelst 60 maanden. Qua leeftijd is er dus geen verschil.
De begunstigde onderneming is een innoverende onderneming, mits:  i) de provincies en gemeenten, door middel van een door een	Een „innovatieve onderneming” is een onderneming:  a) die aan de hand van een door een externe deskundige uitgevoerde	We zien een klein aantal tekstuele wijzigingen, de basis blijft hetzelfde. De starter moet ofwel door

<p>externe deskundige uitgevoerde evaluatie, op basis van met name een businessplan, kunnen aantonen dat de begunstigde onderneming in de voorzienbare toekomst producten, diensten of procedés zal ontwikkelen die technologisch nieuw zijn of een wezenlijke verbetering inhouden ten opzichte van de <i>state-of-the-art</i> in deze sector in de Gemeenschap, en die een risico op technologische of industriële mislukking inhouden, of</p> <p>ii) de O&amp;O uitgaven van de begunstigde onderneming ten minste 15% van haar totale exploitatiekosten bedragen in ten minste één van de drie jaren voorafgaande aan de steunverlening of, in het geval van een startende onderneming zonder enige financiële voorgeschiedenis, bij de audit van haar lopende belastingjaar, gecertificeerd door een onafhankelijke accountant.</p>	<p>evaluatie kan aantonen dat zij in de voorzienbare toekomst producten, diensten of procedés zal ontwikkelen die in technologisch opzicht nieuw zijn of een wezenlijke verbetering inhouden ten opzichte van de huidige stand van de techniek in deze sector, en die een risico op technologische of industriële mislukking inhouden, of</p> <p>b) waarvan de kosten voor onderzoek en ontwikkeling ten minste 10 % bedragen van haar totale exploitatiekosten in ten minste één van de drie jaren voorafgaande aan de toekenning van de steun of, in het geval van een startende onderneming zonder enige financiële voorgeschiedenis, bij de audit van haar lopende belastingjaar, gecertificeerd door een onafhankelijke accountant;</p>	<p>een externe deskundige, ofwel door de eigen boekhouder tot innovatieve onderneming worden geoormerkt.</p>
<p>De steun bedraagt niet meer dan € 1 miljoen. Deze steun bedraagt maximaal € 1,25 miljoen in steungebieden uit hoofde van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag.</p>	<p>Voor subsidies geldt een maximum van € 800.000 bruto-subsidie-equivalent (met ook weer een bonus voor regionale steungebieden, niet relevant voor Oss).</p>	<p>We zien dus een aanscherping: een verlaging van het maximale steunplafond voor technostarters van € 1 miljoen naar € 800.000.</p>

**Module 5 ODR** was gericht op proces- en organisatie innovatiediensten. De steunpercentages bij deze module waren vrij laag, deze module werd nauwelijks gebruikt. Artikel 29 AGVV heeft de bepalingen overgenomen (met dezelfde lage steunpercentages). Verwachting is dat ook artikel 29 AGVV weinig gebruikt zal worden.

### **Module 6 ODR is nu artikel 28 AGVV**

Decentrale overheden hebben veel van Module 6 gebruikt gemaakt, waarmee MKB bedrijven onder een nominaal plafond (van € 200.000) vrij gemakkelijk voor uiteenlopende innovatiediensten subsidie konden krijgen. Door het nominale plafond was en is (tot dit plafond bereikt wordt) in theorie 100% steun mogelijk.

Module 6 ODR	Artikel 28 AGVV	Verschillen
<p>De volgende kosten komen in aanmerking:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wat innovatieadviesdiensten betreft, de kosten voor: management advies; technologische bijstand; diensten inzake technologieoverdracht; opleiding; consultancy in verband met de verwerving, de bescherming en het verhandelen van intellectuele</li> </ul>	<p>De in aanmerking komende kosten zijn de volgende:</p> <p>a) de kosten verbonden aan de verkrijging, validering en verdediging van octrooien en immateriële activa;</p> <p>b) de kosten verbonden aan het detacheren van hooggekwalificeerd personeel van een organisatie voor onderzoek en kennisverspreiding of een grote onderneming naar onderzoeks-, ontwikkelings- en</p>	<p>De in aanmerking komende kosten zijn iets anders gedefinieerd, maar blijven nog steeds zeer ruim. We zien niet echt aanscherpingen.</p> <p>Wel is het altijd verstandig subsidiabele kosten nadrukkelijk</p>

<p>eigendomsrechten en in verband met licentiering overeenkomsten; consultancy in verband met het gebruik van normen;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wat diensten inzake innovatieondersteuning betreft, de kosten voor: kantoorruimte; databanken; technische bibliotheken; marktonderzoek; laboratoriumgebruik; diensten in verband met kwaliteitslabels, testen en certificeren.</li> </ul>	<p>innovatieactiviteiten in een nieuw gecreëerde functie binnen de begunstigde onderneming, zonder dat hierbij andere personeelseden worden vervangen;</p> <p>c) de kosten verbonden aan innovatieadviesdiensten en diensten inzake innovatieondersteuning.</p>	<p>boekhoudkundig te oormerken in overeenkomst met deze nieuwe (a b of c) categorieën.</p>
<p>Steun voor innovatieadviesdiensten en voor diensten inzake innovatieondersteuning is mogelijk wanneer elk van de volgende voorwaarden zijn vervuld:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) de begunstigde is een MKB;</li> <li>2) de steun bedraagt maximaal 200.000 EUR per begunstigde over een periode van drie jaar, onverminderd de mogelijkheid ook ten behoeve van andere in aanmerking komende uitgaven de minimis steun te ontvangen;</li> <li>3) de dienstverlener is nationaal of Europees gecertificeerd. Is dat niet het geval, dan mag de steun niet meer dan 75% van de in aanmerking komende kosten dekken;</li> <li>4) de begunstigde gebruikt de staatssteun om tegen de marktprijs (of indien de dienstverlener een non-profit entiteit is, tegen een prijs die de volledige kosten plus een redelijke marge weergeeft) de diensten in te kopen.</li> </ol>	<p>Innovatiesteun voor MKB bedrijven is mogelijk wanneer elk van de volgende voorwaarden zijn vervuld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De steunintensiteit bedraagt ten hoogste 50 % van de in aanmerking komende kosten.</li> <li>• In het specifieke geval van steun voor innovatieadviesdiensten en diensten inzake innovatieondersteuning kan de steunintensiteit worden verhoogd tot 100 % van de in aanmerking komende kosten mits het totale bedrag van de steun voor innovatieadviesdiensten en diensten inzake innovatieondersteuning ten hoogste 200 000 EUR bedraagt per onderneming over een periode van drie jaar.</li> </ul>	<p>De steunhoogte blijft hetzelfde, tot maximaal € 200.000 in 3 jaar.</p>

**Module 7 ODR** ging over het uitlenen van hooggekwalificeerd personeel. Daar werd/wordt in praktijk niet veel van gebruik gemaakt, dezelfde opties zitten nu in artikel 28 AGVV (innovatiesteun voor MKB).

### **Module 8 ODR (innovatieclusters) is nu artikel 27 AGVV**

De Module 8 ODR voor innovatieclusters werd niet zo vaak gebruikt, omdat de steunpercentages relatief laag waren en de looptijden beperkt. In de nieuwe AGVV zijn deze voorwaarden juist verruimd. Er mag exploitatiesteun voor 10 jaar gegeven worden (was 5 jaar), de maximale nominale ruimte stijgt van € 5 miljoen naar € 7,5 miljoen en de maximale steunintensiteit voor investeringen stijgt van 35% naar 50%. Nu is de verwachting dat artikel 27 AGVV veel vaker gebruikt zal worden.

Module 8 ODR	Artikel 27 AGVV	Verschillen
<p>"Innovatieclusters": groeperingen van onafhankelijke ondernemingen (innovatieve starters, kleine, middelgrote en grote ondernemingen, maar ook onderzoeksorganisaties) die in een bepaalde sector en regio actief zijn en die tot doel hebben innovatieve activiteiten te stimuleren door het bevorderen van intensieve kruisbestuiving, het delen van</p>	<p>„innovatieclusters“: structuren of georganiseerde groeperingen van onafhankelijke partijen (zoals innovatieve starters, kleine, middelgrote en grote ondernemingen, maar ook organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding, niet-commerciële organisaties en andere verwante economische spelers) die tot doel hebben innovatieve activiteiten te stimuleren door het delen van faciliteiten</p>	<p>Het is een andere bewoording, maar de geest is precies hetzelfde.</p>



<p>faciliteiten en de uitwisseling van kennis en deskundigheid, en door daadwerkelijk bij te dragen aan technologieoverdracht, netwerking en informatieverspreiding tussen de ondernemingen binnen het cluster.</p>	<p>en de uitwisseling van kennis en deskundigheid te bevorderen, en door daadwerkelijk bij te dragen aan technologieoverdracht, netwerking, informatieverspreiding en samenwerking tussen de ondernemingen en andere organisaties binnen het cluster.</p>	
<p>Steun is mogelijk aan de rechtspersoon die het innovatiecluster exploiteert. Deze organisatie mag de steun voor het opzetten, uitbreiden en aansturen van de cluster ontvangen. Deze organisatie is belast met het beheer van de deelneming aan en toegang tot de panden, faciliteiten en activiteiten van het cluster.</p> <p>Toegang tot de panden, faciliteiten en activiteiten van het cluster mag niet zijn beperkt en de vergoedingen die voor het gebruik van de faciliteiten van het cluster en voor deelneming aan de activiteiten ervan worden gevraagd, moeten een afspiegeling zijn van de kosten daarvan.</p>	<p>Steun wordt uitsluitend verleend aan de rechtspersoon die het innovatiecluster opereert (de clusterorganisatie). Toegang tot de panden, faciliteiten en activiteiten van het cluster staat open voor meerdere gebruikers en wordt op transparante en niet-discriminerende basis verleend. Ondernemingen die ten minste 10 % van de investeringskosten van het innovatiecluster hebben gefinancierd, kunnen preferente toegang krijgen op gunstigere voorwaarden. Om overcompensatie te vermijden, is deze toegang evenredig aan de bijdrage van de onderneming in de investeringskosten en worden deze voorwaarden publiek beschikbaar gesteld. Vergoedingen voor het gebruik van de faciliteiten van het cluster en voor deelname aan de activiteiten van het cluster worden berekend, stemmen overeen met de marktprijs of weerspiegelen de kosten ervan.</p>	<p>De tekst is bijna identiek gebleven, er is een zekere verruiming opgenomen voor ondernemingen die meebetalen aan de investering. Dat moet dan allemaal wel openbaar geborgd worden.</p>
<p>Investeringssteun mag worden toegekend voor opleidingsfaciliteiten en onderzoekcentra, <i>open access</i> onderzoeksinfrastructuur, zoals laboratoria en testfaciliteiten en infrastructuur voor breedband-netwerken.</p> <p>De maximale steunintensiteit voor de investeringen bedraagt 15%. Ingeval steun aan het MKB wordt verleend, worden de maximale steunintensiteiten verhoogd met 20 procentpunt voor steun aan kleine ondernemingen en met 10 procentpunt voor steun aan middelgrote ondernemingen. De kosten voor grond, gebouwen, machines en uitrusting zijn subsidiabel.</p>	<p>Voor de bouw of het upgraden van innovatieclusters mag investeringssteun worden verleend. De in aanmerking komende kosten zijn de kosten van de investeringen in immateriële en materiële activa.</p> <p>De steunintensiteit van investeringssteun voor innovatieclusters bedraagt ten hoogste 50 % van de in aanmerking komende kosten. De steunintensiteit kan worden verhoogd met 15%-punten voor innovatieclusters in steungebieden die aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder a), van het Verdrag voldoen, en met 5%-punten voor innovatieclusters in steungebieden die aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag voldoen.</p>	<p>De steunintensiteit voor investeringssteun is verhoogd. En verruimd voor regionale steungebieden.</p> <p>Belangrijkste verruiming is dus de stijging van steunintensiteit van maximaal 35% naar 50%.</p>
<p>Naast investeringssteun is het ook mogelijk rechtmatig staatssteun te verschaffen voor het aansturen van clusters. Dit kan verschaft worden aan de rechtspersoon die het innovatiecluster exploiteert. Dit soort steun moet evenredig zijn en op termijn verdwijnen, zodat een prikkel wordt gegeven om de kosten betrekkelijk snel in de prijzen weer te geven.</p> <p>Exploitatiesteun mag worden verleend gedurende een beperkte periode van vijf jaar indien de steun degressief is. De steunintensiteit mag in het eerste jaar 100% bedragen, maar neemt</p>	<p>Voor de exploitatie van innovatieclusters mag exploitatiesteun worden verleend. De steun mag ten hoogste tien jaar lopen.</p> <p>De voor exploitatiesteun ten behoeve van innovatieclusters in aanmerking komende kosten zijn de personeelskosten en administratieve kosten (met inbegrip van de algemene kosten) met betrekking tot:</p> <p>a) het aansturen van het cluster ter bevordering van samenwerking, informatiedeling en het verschaffen of toeleiden van gespecialiseerde en op</p>	<p>We zien een verruiming van de looptijd van exploitatiesteun van maximaal 5 jaar (ODR) naar 10 jaar (nieuwe AGVV).</p> <p>Een aanscherping is dat degressieve exploitatiesteun (dus in het eerste jaar 100% geven, 2<sup>e</sup> jaar 80%, 3<sup>e</sup> jaar 60% etc.) niet meer toegelaten is. Alleen niet-</p>

<p>daarna lineair af tot nul aan het eind van het vijfde jaar. In het geval van niet-degressieve steun is de looptijd beperkt tot vijf jaar en mag de intensiteit niet meer dan 50% van de in aanmerking komende kosten bedragen. Subsidiabel zijn de personeels- en administratiekosten in verband met de volgende activiteiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- marketing van het cluster om nieuwe ondernemingen aan te trekken die aan het cluster deelnemen;</li> <li>- beheer van de open access faciliteiten van het cluster;</li> <li>- organisatie van opleidingsprogramma's, workshops en conferenties om kennisdeling en netwerking tussen de clusterleden te bevorderen.</li> </ul>	<p>maat gemaakte zakelijke ondersteuningsdiensten;</p> <p>b) de marketing van het cluster om nieuwe ondernemingen of organisaties aan te trekken en de zichtbaarheid te verhogen;</p> <p>c) het beheer van de faciliteiten van het cluster, de organisatie van opleidingsprogramma's, workshops en conferenties ter ondersteuning van kennisdeling, netwerking en transnationale samenwerking.</p> <p>De steunintensiteit van de exploitatiesteun voor innovatieclusters bedraagt ten hoogste 50 % van de totale in aanmerking komende kosten over de periode waarvoor steun wordt toegekend.</p>	<p>degressieve steun blijft bestaan, ten hoogste 50%.</p> <p>De definitie van subsidiabele exploitatiekosten is wat gewijzigd, maar met een wat ruime interpretatie zal dit in de praktijk nauwelijks verschillen opleveren. Wel is het altijd verstandig subsidiabele exploitatiekosten nadrukkelijk boekhoudkundig te oormerken in overeenkomst met deze nieuwe (a b of c) categorieën.</p>
<p>De totale rechtmatige staatssteun aan innovatieclusters zelf (investeringssteun en exploitatiesteun samen) is nominaal beperkt tot € 5 miljoen per cluster.</p>	<p>De totale rechtmatige staatssteun aan innovatieclusters zelf (investeringssteun en exploitatiesteun samen) is nominaal beperkt tot € 7,5 miljoen per cluster.</p>	<p>We zien een duidelijke verruiming van 50%, er kan nominaal € 2,5 miljoen meer gegeven worden onder het lichte administratieve regime.</p>

**Module 9 ODR** tenslotte ging over Risicokapitaal. Deze ODR module was gebaseerd op de Richtsnoeren voor Risicokapitaal, omdat de toenmalige AGVV geen voorwaarden over Risicokapitaal bevatte. De nieuwe AGVV heeft hier wel expliciet een artikel over, namelijk Artikel 21 AGVV. De inhoudelijke voorwaarden zijn weinig gewijzigd, eerder iets verruimd.