

## **Toelichting Omnibus Decentraal**

### **“Omnibusregeling voor provincies en gemeenten voor de staatssteunaspecten van subsidiemaatregelen gericht op onderzoek, ontwikkeling en innovatie (OO&I)”**

#### **SAMENVATTING**

De Omnibus Decentraal Regeling biedt een zo ruim mogelijk juridisch kader voor projecten voor Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (OO&I). Deze omnibusregeling is voor en door provincies opgesteld en voldoet aan de Europese staatssteunregels, welke zijn vastgelegd in de Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (PB C 323 van 30.12.2006). De omnibusregeling geeft geen rechtstreekse toegang tot subsidies, maar vormt louter een juridisch raamwerk waaraan regelingen of individuele maatregelen van provincies moeten voldoen.

Waarom deze omnibusregeling? De Europese staatssteunregels en –procedures stellen belangrijke voorwaarden aan het beleid van steunverlenende overheden. In de Europese Unie geldt een algemeen verbod op staatssteun. Vervolgens zijn er complexe uitzonderingsclausules geformuleerd in het EG Verdrag, in secundaire wetgeving van de Europese Commissie (“steunkaders”), in individuele steunzaken en in de jurisprudentie. Overheden zijn verplicht om hun ontwerpsteunmaatregelen voor inwerkingtreding aan te melden bij de Commissie en goedkeuring te vragen.

Deze omnibusregeling is aangemeld en goedgekeurd door de Europese Commissie bij beschikking N 726a/2007 van 03.04.2008 en N 726b/2007 van 22.04.2008. Met deze goedkeuring uit Brussel is het nu niet (meer) nodig voor steunverlenende provincies en gemeenten om hun eigen OO&I ontwerpmaatregelen en regelingen te notificeren bij de Europese Commissie en te wachten op goedkeuring. De omnibusregeling fungeert dus als juridische paraplu boven dergelijke maatregelen en regelingen die de staatssteunaspecten afdekt.

De omnibusregeling specificeert de spelregels voor OO&I steun in heldere taal en biedt daarmee een houvast voor zowel steunverlenende -, als steunontvangende partijen. Duidelijke spelregels vergroten de rechtszekerheid, een goede zaak voor zowel steunverlenende -, als steunontvangende partijen. Daarnaast vermindert deze omnibusregeling de administratieve lasten voor steunverlenende partijen en overige betrokkenen zoals het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Europese Commissie aanzienlijk.

#### **LEESWIJZER**

De toelichting begint met een korte schematische samenvatting van de belangrijkste OO&I steunvormen. Dan volgt een beknopte beschrijving van de achtergrond en aanleiding van de omnibusregeling. Daarna worden de Europese regels en procedures rond staatssteun en in het bijzonder de regels voor OO&I toegelicht. Tenslotte is een nadere toelichting opgenomen over de definitie van MKB en de minimis steun, twee belangrijke staatssteunaspecten.

De omnibusregeling zelf begint met het toepassingsbereik en een aantal algemene definities en kernbegrippen. Vervolgens komt de kern aan bod: negen OO&I modules die verschillende steunvormen beschrijven. Per module worden het doel en de voorwaarden voor steunverlening, zoals subsidiabele kosten en steunintensiteit omschreven. De omnibusregeling eindigt met een aantal slotbepalingen, inzake cumulatie, looptijd en budget.

## SCHEMATISCHE SAMENVATTING

In de Omnibus Decentraal zijn negen OO&I modules opgenomen:

|  |   | Steunplafonds:           |                  |        |
|--|---|--------------------------|------------------|--------|
|  |   | Klein                    | Medium           | Groot  |
|  |   | Bedrijfsgrootte:         |                  |        |
| <i>Module 1:<br/>(O&amp;O<br/>projecten)</i> | <b>Fundamenteel onderzoek</b>   | 100%                     | 100%             | 100%   |
|  | <b>Industrieel onderzoek</b>  | 70%                      | 60%              | 50%    |
|  | <b>Industrieel onderzoek met:</b><br>- samenwerking ondernemingen (bij grote onderneming geldt grensoverschrijdend of samenwerking met MKB)<br>- samenwerking onderneming en onderzoeksorganisatie      | 80%                      | 75%              | 65%    |
|  | <b>Experimentele ontwikkeling</b>   | 45%                      | 35%              | 25%    |
|  | <b>Experimentele ontwikkeling met:</b><br>- samenwerking ondernemingen (bij grote onderneming geldt grensoverschrijdend of samenwerking met MKB)<br>- samenwerking onderneming en onderzoeksorganisatie | 60%                      | 50%              | 40%    |
| <i>Module 2:</i>                             | <b>Technische haalbaarheidsstudies</b> ter voorbereiding van activiteiten op het gebied van <b>industrieel onderzoek</b>  | 75%                      | 75%              | 65%    |
|  | <b>Technische haalbaarheidsstudies</b> ter voorbereiding van activiteiten op het gebied van <b>experimentele ontwikkeling</b>   | 50%                      | 50%              | 40%    |
| <i>Module 3:</i>                             | Steun aan MKB voor kosten van verkrijging en validering van <b>octrooien</b> en andere <b>industriële eigendomsrechten</b>  | Conform Module 1         | Conform Module 1 | n.v.t. |
| <i>Module 4:</i>                             | Steun voor <b>innovatieve starters</b>  | € 1 milj                 | n.v.t.           | n.v.t. |
| <i>Module 5:</i>                             | Steun voor proces en organisatie <b>innovatiediensten</b>   | 35%                      | 25%              | 15%    |
| <i>Module 6:</i>                             | Steun voor innovatie <b>adviesdiensten</b> en voor diensten inzake <b>innovatieondersteuning</b>  | € 200 k of 50%           | € 200 k of 50%   | n.v.t. |
| <i>Module 7:</i>                             | Uitlenen van <b>hooggekwalificeerd personeel</b> vanuit een onderzoeksorganisatie of grote onderneming bij MKB  | 50%                      | 50%              | n.v.t. |
| <i>Module 8:</i>                             | Investeringssteun ten behoeve van het opzetten, uitbreiden en aansturen van <b>innovatieclusters</b>  | 35%                      | 25%              | 15%    |
| <i>Module 9:</i>                             | <b>Risicokapitaal</b> voor het MKB  | Kwalitatieve voorwaarden |                  | n.v.t. |

## 1. ACHTERGROND

Volgens artikel 163 van het EG Verdrag "heeft de Gemeenschap als doelstelling de wetenschappelijke en technologische grondslagen van de industrie van de Gemeenschap te versterken en de ontwikkeling van haar internationale concurrentiepositie te bevorderen, alsmede de onderzoeksactiviteiten te bevorderen die (...) nodig worden geacht". De Europese Raad heeft in maart 2002 in Barcelona stevige doelen vastgesteld voor de toekomstige ontwikkeling van de onderzoeksuitgaven. De Raad kwam overeen dat de totale uitgaven voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (hierna: OO&I) in de Gemeenschap zouden moeten worden verhoogd tot bijna 3% van het bruto binnenlands product in 2010. Verder bepaalde de Europese Raad dat twee derde van deze nieuwe investeringen door de particuliere sector zou moeten worden bekostigd. Om dit doel te bereiken, zouden de investeringen in onderzoek met gemiddeld 8% per jaar moeten stijgen, in de vorm van een toename van de overheidsuitgaven met 6% en van de particuliere investeringen met 9% per jaar.

Staatssteun aan OO&I projecten was tot voor kort vooral toegestaan voor traditioneel onderzoek en gericht op academische werkzaamheden en niet-commerciële projecten. Zodra onderzoeksactiviteiten zich maar een beetje naar de buurt van de markt bewogen, werd subsidie aan dergelijke activiteiten al snel als ongeoorloofd beschouwd. In de praktijk bestaat er echter een hybride overlap tussen onderzoek en markt. Bovendien heeft de Europese Unie stevige beleidsdoelen gesteld voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie, de zogeheten Lissabon doelen. Ook is er in de meeste lidstaten (en vooral in Nederland) ook een sterke trend om traditionele, regionale investeringssteun om te buigen naar steun aan innovatieprojecten, die niet aan een locatie zijn gebonden.

Op 30 december 2006 heeft de Europese Commissie de nieuwe Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie vastgesteld (PB C 323 van 30.12.2006). In deze kaderregeling, hierna: de OO&I kaderregeling, staan de nieuwe spelregels voor staatssteun aan onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Deze nieuwe kaderregeling is op 1 januari 2007 in werking getreden. De nieuwe OO&I kaderregeling biedt verschillende nieuwe mogelijkheden om innovatie intermediairs te ondersteunen. Dat zijn mogelijkheden voor enerzijds investeringsteun, maar ook voor exploitatiesteun. En dan weer exploitatiesteun die in principe in het innovatie intermediair neervalt, ofwel via het innovatie intermediair wordt doorgegeven aan innovatieve bedrijven en technostarters. De activiteiten op het gebied van O&O betreffen kort omschreven:

- fundamenteel onderzoek (experimenteel of theoretisch onderzoek zonder beoogde praktische toepassing van de verworven kennis);
- industrieel onderzoek (gericht op kennis die gebruikt kan worden voor de ontwikkeling van nieuwe of verbetering van bestaande producten);
- experimentele ontwikkeling (het gebruik van bestaande kennis in ontwikkeling van nieuwe producten of diensten).

Nieuw in de OO&I kaderregeling is de categorie "Innovatie". Dit houdt verband met een proces waarbij kennis en technologie, niet zonder enig risico, worden samengebracht met het benutten van marktkansen voor nieuwe of betere producten, diensten en zakelijke processen ten opzichte van hetgeen al op de gemeenschappelijke markt beschikbaar is.

De nieuwe Europese OO&I kaderregeling voorziet in hoge steunplafonds voor fundamenteel en industrieel onderzoek. De categorie 'experimentele ontwikkeling' wordt als nieuw geïntroduceerd. Deze omvat ook innovatie. Hiermee wordt meer ruimte geschapen voor steun in de fase tussen onderzoek en feitelijke markttoepassingen. Ook pilotprojecten en commercieel inzetbare prototypes komen voortaan in aanmerking voor staatssteun. Om goedkeuring van de Commissie te verkrijgen moet o.a. het stimulerend effect van een project worden bewezen. Hiermee wordt bedoeld dat de begunstigde onderneming door de steun zijn activiteiten op OO&I-gebied uitbreidt en projecten of activiteiten plaatsvinden die anders niet, of op beperktere schaal zouden zijn uitgevoerd. De nieuwe regels voor innovatie bieden onder andere ruimte voor steun aan:

- jonge innovatieve ondernemingen (maximaal 1 miljoen euro per starter),
- het midden en kleinbedrijf (MKB) voor advies- en ondersteunende diensten (200.000 euro per MKB in drie jaar) of salarissen van hooggekwalificeerd personeel (50% gedurende drie jaar),

- bedrijven in de dienstensector voor proces- en organisatie-innovatie (15% tot 25% van de kosten),
- steun voor innovatieclusters van bedrijven en instituten (15% tot 30% van de startkosten).

## **2. AANLEIDING VOOR DE OMNIBUS DECENTRAAL**

Verschillende steunverlenende overheden en organisaties hebben in de loop van 2007 uitdrukkelijk de wens geuit om een nationaal juridisch kader tot stand te brengen, waarin de staatssteunregels en –procedures juridisch eenduidig en transparant uitgelegd en afgebakend worden. Dit hangt mede samen met de start van de nieuwe programmaperiode 2007-2013 van de Europese Structuurfondsen. Ministeries, decentrale overheden en organisaties zijn gebaat bij een duidelijk nationaal kader en gaan liever niet allemaal zelfstandig naar Brussel voor goedkeuring van hun eigen OO&I regelingen. Daarnaast handelt de Europese Commissie het liefst zo veel mogelijk innovatiesteun in één keer af met een duidelijke nationale regeling in plaats van het behandelen van een veelvoud van uiteenlopende decentrale regelingen.

## **3. OO&I BELEID**

De Europese Unie heeft de Lissabon agenda opgesteld, waarin regeringsleiders het doel hebben ugesproken de meest welvarende en competitieve regio ter wereld te worden. Het Europese cohesiebeleid geeft hieraan via de Structuurfondsen een bijdrage. De Lissabonagenda kent drie prioriteiten:

- Attractieve regio's en steden
- Innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie
- Meer en betere banen.

Deze drie prioriteiten vormen ook de basis van het Nationaal Strategisch Referentiekader, waarin de hoofddoelstellingen van het cohesiebeleid in Nederland zijn vastgelegd. In de periode 2007-2013 ontvangt Nederland 1.907 miljoen euro uit de Europese Structuurfondsen. Daarvan is 1.660 miljoen euro voor doelstelling “Innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie”. Nationale en decentrale overheden zullen dit bedrag van 1,6 miljard euro cofinancieren tot een gezamenlijk subsidiebudget van meer dan 3 miljard euro.

De kabinetsnota Pieken in de Delta bevat een gebiedsgerichte economische agenda, waarbij het ministerie van Economische Zaken de kansen en de mogelijkheden omschrijft voor de zes economische regio's in Nederland. De agenda draagt bij aan de ambitie om van Nederland een concurrerende en dynamische economie te maken in een sterk en innovatief Europa. De ‘Pieken in de Delta’ vormen de basis voor de nationale concurrentiekracht. Het gaat onder meer over Schiphol en de Rotterdams haven, innovatiekernen in en rond Eindhoven en Wageningen, de procesindustrie in Zuid-West Nederland en het energiecluster in Noord-Nederland. Vanaf 2006 staat het stimuleren van deze economische pieken centraal. Dit betekent dat EZ met partners in de regio's – bedrijfsleven, kennisinstellingen, provincies en gemeenten - gebiedsgerichte programma's ontwikkelt en deze met deze partners gaat uitvoeren.

Centraal in het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken (EZ) staat het stimuleren van samenwerking op het gebied van innovatie tussen bedrijven onderling én tussen bedrijven en kennisinstellingen. Bestaande beleidsinstrumenten zullen per 1 augustus 2008 programmatisch ingezet worden. De EZ budgetten voor innovatie worden bij elkaar gezet en zullen opgaan in de zogeheten Innovatie Omnibus. Deze Omnibus is het juridisch kader op basis waarvan publiek-private innovatieprogramma's financieel gesteund gaan worden. Instrumenten die per 1 augustus 2008 opgaan in de Innovatie Omnibus zijn onder andere de Innovatiegerichte Onderzoeksprogramma's (IOP's), de vier Technologische Top Instituten (TTI's) en de Technologiestichting STW.

Voor provincies vormen de ondernemers in het MKB de motor van economische ontwikkeling. Startende en groeiende ondernemers zetten kennis om in productie en versterken de regionale economische dynamiek. Veel provincies concentreren hun inzet op economische clusters die stuwend bijdragen aan de werkgelegenheid. Bijvoorbeeld in de kennisintensieve maakindustrie zijn product vernieuwingen essentieel. Creativiteit (en de creatieve industrie) zijn ook een van de dragers van de regionale economie in Nederland. Het innovatiebeleid van provincies stimuleert

meer dan technologie en economie. Het draagt ook bij aan het oplossen van duurzaamheidvraagstukken, bijvoorbeeld milieu en scholing en vraagstukken op sociaal-cultureel terrein, zoals vergrijzing, plattelandsontwikkeling en zorg. De sleutel tot innovatie is samenwerking tussen bedrijven, universiteiten, hogescholen en andere kennisinstellingen. Samenwerking is nodig om nieuwe kennis op te doen en kennis te ontwikkelen. Starters zijn een bron van creatieve ideeën, groeikracht en werkgelegenheid. Zij vormen een belangrijk scharnier tussen kennisinstellingen en de markt. Het gebrek aan startkapitaal is vaak het belangrijkste struikelblok. De meeste provincies investeren in de toekomst met het verstrekken van subsidies en het creëren van een aantrekkelijk investeringsklimaat. Kansrijke maar risicovolle starters worden financieel bijgestaan met ondersteunende diensten als huisvesting, coaching en toegang tot netwerken. De veranderende arbeidsmarkt en samenleving verlangen een hoog aanpassingsvermogen van het personeel. Kenniseconomie is van essentieel belang. Het innovatievermogen wordt bevorderd, zowel aan de top als in de onderste lagen van de arbeidsmarkt.

#### 4. EUROPEES STAATSSTEUNBELEID

Controle op overheidssteun aan ondernemingen is een belangrijk onderdeel van het Europese mededingingsbeleid. Het doel van de Europese wet- en regelgeving is het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt. De maatregelen van de overheid die concurrentievervalsing uitpakken door onterecht voordelen te scheppen voor ondernemingen of bepaalde producties daarvan, zijn daarom niet toegestaan.

Regels over staatssteun vloeien voort uit Artikel 87, 88 en 89 van het EG Verdrag waarin onverenigbaar met de interne markt worden verklaard 'steunmaatregelen van de staten of in welke vorm dan ook door de staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.'

De term staatssteun is een verzamelnaam voor uiteenlopende maatregelen van de overheid die aan bedrijven voordelen (kunnen) geven. Onder de noemer “overheid” vallen alle bestuursniveaus in het openbaar bestuur (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), en soms zelfs bedrijven die in publiek eigendom zijn. Onder “bedrijven” verstaat men iedere partij die een economische activiteit onderneemt. Daaronder kunnen in sommige gevallen ook musea, universiteiten of bijvoorbeeld de beheerder van een bedrijventerrein vallen. Staatssteun kan gegeven worden via directe subsidies, maar ook via indirecte maatregelen, zoals een korting op belastingtarieven, verkoop van grond onder de marktwaarde, bankgaranties etc. Als een overheid zelf een economische activiteit onderneemt (zoals afvalverwerking of onderhoud van groen) kan de overheid zelf ook ontvanger zijn van staatssteun.

Volgens artikel 87, lid 1, van het EG Verdrag is er sprake van staatssteun als aan **alle vier** van de volgende criteria is voldaan:

- 1) de steun wordt **door de overheid** verleend of met de overheidsmiddelen bekostigd;
- 2) het voordeel is **selectief**, d.w.z. dat het ten goede komt aan bepaalde onderneming(en);
- 3) het verschaft een **economisch voordeel** aan onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
- 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 volgens het EG Verdrag. De praktijk leert dat de meeste overige OO&I overheidsmaatregelen wel snel aan alle vier staatssteun criteria voldoen.

De staatssteunprocedure werkt met het “nee, tenzij” principe. Staatssteun is dus verboden, tenzij het EG Verdrag een uitzondering toelaat. De uitzonderingen staan in het Verdrag betrekkelijk abstract omschreven. De Europese Commissie stelt echter secundaire regelgeving op waarin de spelregels over toegestane en ontoelaatbare staatssteun staan omschreven. De Europese Commissie heeft vervolgens 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 een half jaar. Steun mag niet verleend worden alvorens de Commissie goedkeuring heeft verleend via een beschikking.

Bij oneigenlijke steunverlening moet de steun normaliter worden terugbetaald, zonder dat de overheid een schadevergoeding mag of kan betalen. Het uiteindelijke economische risico van steunmaatregelen ligt dus vooral bij de ontvangende partijen. Potentiële ontvangers van steun trekken overigens vaak samen op met de betrokken overheden, ze willen immers meestal samen een project aangaan.

## 5. STAATSSTEUNBELEID EN OO&I

In het kader van de Lissabon strategie wordt het OO&I volume niet als optimaal voor de economie van de EU beschouwd, hetgeen impliceert dat een toename van dit volume tot een sterkere en meer robuuste groei in de EU zal leiden. In het Actieplan "Minder en beter gerichte staatssteun" uit 2005 kondigde de Europese Commissie aan: "Om zo goed mogelijk bij te dragen aan de Lissabon strategie voor groei en banen die nieuw leven werd ingeblazen, zal de Commissie, waar nodig, haar economische benadering van de toetsing van staatssteun versterken. Een economische benadering is een instrument om bepaalde vormen van staatssteun scherper en beter op de doelstellingen van de hernieuwde Lissabon strategie af te stemmen."

Om te beoordelen of een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden verklaard, weegt de Commissie de positieve impact van de steunmaatregel op het behalen van een doelstelling van gemeenschappelijk belang af tegen de potentieel negatieve neveneffecten ervan wegens de verstoring van het handelsverkeer en de mededinging. Het Actieplan staatssteun heeft deze toetsing geformaliseerd in een stappenplan. In drie stappen beslist de Commissie over de goedkeuring van een staatssteunmaatregel. De eerste twee stappen betreffen de positieve gevolgen van de steun en de derde stap heeft betrekking op de negatieve gevolgen en de uiteindelijke afweging van de positieve en negatieve gevolgen:

- 1) Is de steunmaatregel gericht op een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang (zoals groei, werkgelegenheid, cohesie, milieu)?
- 2) Is de steunmaatregel goed genoeg ontworpen om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te kunnen verwezenlijken — wordt met het steunvoornemen dus het marktfalen of een andere doelstelling aangepakt? Daarbij stelt de Commissie de volgende drie vragen:
  - Is staatssteun een geschikt beleidsinstrument?
  - Is er een stimulerend effect: verandert de steun de gedragingen van ondernemingen?
  - Is de steunmaatregel evenredig: kan dezelfde gedragswijziging met minder steun worden verkregen?
- 3) zijn de verstoringen van de mededinging en de gevolgen voor het handelsverkeer beperkt, zodat de balans al met al positief is?

OO&I activiteiten worden stroomopwaarts ten opzichte van een aantal productmarkten verricht en maken gebruik van beschikbare OO&I capaciteiten om nieuwe of verbeterde producten, diensten en procédés op deze productmarkten te ontwikkelen waardoor de groei van de economie wordt bevorderd. In het licht van de beschikbare OO&I capaciteit kan marktfalen evenwel verhinderen dat de markt een optimaal resultaat bereikt en om de volgende redenen tot een ondoelmatige uitkomst leiden:

- positieve externaliteiten/kennispillover: OO&I genereert vaak voordelen voor de samenleving in de vorm van kennispillover. Sommige projecten hebben echter, indien zij aan de markt worden overgelaten, voor een particuliere investeerder een onaantrekkelijk rendement, zelfs indien zij de samenleving als geheel ten goede komen, omdat op winst gerichte ondernemingen de externe gevolgen van hun activiteiten buiten beschouwing laten wanneer zij beslissen hoeveel OO&I activiteiten zij gaan verrichten. Daardoor worden projecten van gemeenschappelijk belang soms niet uitgevoerd, tenzij de overheid maatregelen neemt;
- collectieve goederen/kennispillover: bij het verwerven van algemene kennis, zoals bij fundamenteel onderzoek, is het onmogelijk anderen te beletten van deze kennis gebruik te

maken (een collectief goed), terwijl meer specifieke kennis op het gebied van productie kan worden beschermd, bijvoorbeeld door middel van octrooien waardoor een uitvinding een groter rendement oplevert. Om het juiste beleid ter ondersteuning van OO&I tot stand te brengen, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de verwerving van algemene kennis en van kennis die kan worden beschermd. Ondernemingen hebben de neiging 'mee te liften' op de algemene kennis die door anderen is ontwikkeld, waardoor zij niet bereid zijn deze kennis zelf tot stand te brengen. In feite is de markt wellicht niet alleen ondoelmatig maar volkomen afwezig. Indien meer algemene kennis werd geproduceerd, zou de samenleving als geheel kunnen profiteren van de kennisspillover naar de gehele economie. Met het oog daarop kan de overheid de totstandbrenging van kennis door ondernemingen steunen. In het geval van fundamenteel onderzoek moet de overheid wellicht de ondernemingen volledig vergoeden voor het fundamenteel onderzoek dat deze uitvoeren;

- imperfecte en asymmetrische informatie: OO&I wordt gekenmerkt door een hoge mate van risico en onzekerheid. Als gevolg van imperfecte en/of asymmetrische informatie zullen particuliere investeerders niet gauw geneigd zijn waardevolle projecten te financieren, en is hooggekwalificeerd personeel dikwijls niet op de hoogte van de mogelijkheden om bij innovatieve ondernemingen in dienst te komen. Hierdoor is de allocatie van personele en financiële middelen op deze markten misschien niet adequaat en worden voor de economie waardevolle projecten misschien niet uitgevoerd;
- falen in coördinatie en netwerken: het vermogen van ondernemingen om onderling te coördineren of tenminste een zekere wisselwerking tot stand te brengen — en aldus OO&I tot stand te brengen — kan worden doorkruist. Dit kan om verschillende redenen het geval zijn, zoals moeilijkheden bij de coördinatie van O&O en het vinden van geschikte partners.

Bij de toepassing van deze criteria op OO&I heeft de Commissie een aantal maatregelen geïdentificeerd die, onder specifieke voorwaarden, op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag verenigbaar kunnen worden verklaard.

- Steun voor projecten op het gebied van fundamenteel en industrieel onderzoek en experimentele ontwikkeling is voornamelijk gericht op marktfalen in verband met positieve externaliteiten (kennisspillover), met inbegrip van collectieve goederen. De omvang van het marktfalen en de nabijheid van de commercialisering komt in uiteenlopende steunintensiteiten tot uiting.
- Steun voor technische haalbaarheidsstudies in verband met OO&I projecten is bedoeld om het marktfalen in verband met imperfecte en asymmetrische informatie weg te nemen. Deze studies worden geacht zich verder van de markt te bevinden dan het project zelf, en daarom zijn betrekkelijk hoge steunintensiteiten aanvaardbaar.
- Steun aan het MKB voor de kosten van industriële eigendomsrechten is gericht op marktfalen in verband met positieve externaliteiten (kennisspillover). Het doel is hier het MKB meer mogelijkheden te bieden om een toereikend rendement te behalen, zodat zij meer worden gestimuleerd OO&I activiteiten te ontplooiën.
- Steun voor innovatieve starters is ingevoerd om marktfalen in verband met imperfecte en asymmetrische informatie aan te pakken. Dit marktfalen is voor deze ondernemingen bijzonder schadelijk omdat het hun vermogen om passende financiering voor innovatieve projecten te ontvangen, aantast.
- Steun voor proces- en organisatie-innovatie op het gebied van diensten is gericht op marktfalen in verband met imperfecte informatie en positieve externaliteiten. Hij is bedoeld om het probleem aan te pakken dat diensteninnovatie niet binnen de onderzoekscategorieën past. Diensteninnovatie ontstaat vaak uit interactie met klanten en confrontatie met de markt, in plaats van uit de benutting en het gebruik van bestaande wetenschappelijke, technologische of zakelijke kennis. Voorts is diensteninnovatie doorgaans eerder op nieuwe processen en nieuwe organisatievormen gebaseerd dan op technologische ontwikkeling. Daarom valt proces- en organisatie-innovatie op het gebied van diensten moeilijk te vatten onder OO&I projectsteun en is extra, specifieke steun nodig om het marktfalen aan te pakken dat hier remmend werkt.
- Steun voor adviesdiensten en diensten inzake innovatieondersteuning die door innovatie-intermediairs wordt verleend, is bedoeld om marktfalen te verhelpen dat verband houdt

met onvoldoende informatieverbreiding, externaliteiten en een gebrek aan coördinatie. Staatssteun is een geschikt middel om het MKB te stimuleren dergelijke diensten in te kopen en om het aanbod van en de vraag naar door innovatie-intermediairs verleende diensten, uit te breiden.

- Steun voor het uittelen van hooggekwalificeerd personeel is bedoeld om het marktfalen in verband met imperfecte informatie op de arbeidsmarkt in de Gemeenschap aan te pakken. In de Gemeenschap is de kans groter dat hooggekwalificeerde medewerkers bij grote ondernemingen in dienst komen, omdat zij menen dat grote ondernemingen betere arbeidsvoorwaarden bieden en een aantrekkelijkere loopbaan met meer zekerheid in het vooruitzicht stellen. Het MKB zouden juist kunnen profiteren van aanzienlijke kennisoverdracht en grotere innovatiemogelijkheden indien zij ten behoeve van OO&I activiteiten hooggekwalificeerd personeel in dienst zouden kunnen nemen. Bruggen slaan tussen grote ondernemingen of universiteiten en het MKB kan er eveneens toe bijdragen marktfalen op het gebied van coördinatie aan te pakken en kan clustervorming bevorderen.
- Steun voor innovatieclusters moet een oplossing bieden voor marktfalen in verband met coördinatieproblemen die de ontwikkeling van clusters in de weg staan of de wisselwerking en kennisstromen binnen clusters beperken. Staatssteun kan dit probleem op twee manieren helpen oplossen: ten eerste door investeringen in open en gedeelde infrastructuur voor innovatieclusters te ondersteunen, en ten tweede door het aansturen van clusters aan te moedigen met het oog op de verbetering van samenwerking, netwerking en opleiding.

## **6. OO&I FINANCIERING: WEL OF GEEN STAATSSTEUN?**

Financiering die aan de criteria van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag voldoet, bevat staatssteun. Zodra een maatregel niet aan één van deze 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 EG Verdrag. De OO&I kaderregeling geeft een aantal nadere aanwijzingen over typesituaties op het gebied van OO&I activiteiten, waarin staatssteun wel of niet aan de orde is. Kernonderscheid in dit verband is het verschil tussen economische activiteiten versus niet-economische activiteiten.

Overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en de rechtsspraak van het Hof van Justitie wordt overheidsfinanciering van door onderzoeksorganisaties verrichte OO&I activiteiten als staatssteun beschouwd indien aan alle voorwaarden van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag is voldaan. Volgens de rechtsspraak houdt dit onder meer in dat de onderzoeksorganisatie een onderneming moet zijn in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Dit hangt niet af van haar rechtsvorm (publiek- of privaatrechtelijke organisatie) of haar economische karakter (al dan niet winstgevend). Doorslaggevend voor haar kwalificatie als onderneming is de vraag of de onderzoeksorganisatie een economische activiteit uitoefent, waaronder moet worden verstaan iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en/of diensten op een bepaalde markt. Derhalve valt alle overheidsfinanciering van economische activiteiten onder artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag indien aan alle overige voorwaarden is voldaan.

De primaire activiteiten van onderzoeksorganisaties, zoals universiteit of kennisinstellingen, hebben normaal gesproken geen economisch karakter, betreffen dus geen economische activiteiten en vallen dus buiten de staatssteunregels. Voorbeelden van dergelijke primaire activiteiten zijn:

- opleiding met het oog op meer en beter gekwalificeerd personeel;
- het uitvoeren van onafhankelijk O&O met het oog op meer kennis en beter inzicht, met inbegrip van O&O in samenwerkingsverband;
- de verspreiding van onderzoeksresultaten.

Activiteiten inzake technologieoverdracht (licentiëring, creatie van spin-offs of andere vormen van door de onderzoeksorganisatie gecreëerde vormen van kennisbeheer) hebben ook 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. "Interne activiteiten" zijn gericht op een situatie waarbij het kennisbeheer van de onderzoeksorganisatie(s) wordt uitgevoerd door een afdeling of een dochteronderneming van de onderzoeksorganisatie of

gezamenlijk 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.

Indien een en dezelfde entiteit zowel economische als niet-economische activiteiten uitoefent, valt de overheidsfinanciering van de niet-economische activiteiten niet onder de toepassing van artikel 87, lid 1, van het EG Verdrag indien de beide soorten activiteiten en de kosten en financiering ervan duidelijk kunnen worden onderscheiden en kruissubsidiëring wordt vermeden. Economische activiteiten omvatten bijvoorbeeld contractonderzoek in opdracht van het bedrijfsleven, het verhuren van onderzoeksinfrastructuur en adviesactiviteiten. Een correcte toerekening van de kosten kan worden aangetoond aan de hand van de jaarrekeningen van de betrokken entiteit. De entiteit kan een onderzoeksorganisatie zijn, maar ook een speciaal opgerichte organisatie of ieder ander non-profit innovatie intermediair, zoals een technologiecentrum, een incubator, een branche organisatie of een kamer van koophandel.

Wanneer onderzoeksorganisaties of andere non-profit innovatie intermediairs economische activiteiten — zoals het verhuren van infrastructuur, dienstverlening aan zakelijke ondernemingen of het uitvoeren van contractonderzoek — verrichten, dient zulks tegen normale marktvoorwaarden plaats te vinden, en houdt overheidsfinanciering voor dit soort economische activiteiten doorgaans staatssteun in. Indien de onderzoeksorganisatie of de non-profit innovatie-intermediair echter kan aantonen dat alle middelen die deze van de Staat ontvangt, zijn bedoeld om bepaalde diensten te leveren die aan de uiteindelijke ontvanger worden doorgegeven en indien daarmee aan de intermediair geen voordeel wordt verleend, kan het zo zijn dat de intermediaire organisatie geen staatssteun ontvangt. Voor de uiteindelijke ontvangers van de steun, gelden dan wel de regels inzake staatssteun.

Bij onderzoek namens ondernemingen (contractonderzoek of onderzoeksdiensten) voert een onderzoeksorganisatie een project namens een onderneming uit. De onderzoeksorganisatie verleent, als opdrachtnemer, een dienst aan de onderneming als opdrachtgever indien:

- i) de opdrachtnemer een passende vergoeding ontvangt voor deze dienst, en
- ii) de opdrachtgever de voorwaarden voor deze dienst vaststelt. Doorgaans is de opdrachtgever eigenaar van de projectresultaten en draagt hij het risico op mislukking.

Wanneer een onderzoeksorganisatie een dergelijke opdracht uitvoert, wordt in de regel via de onderzoeksorganisatie geen staatssteun aan de onderneming verleend indien aan één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- 1) de onderzoeksorganisatie levert de dienst tegen de marktprijs;
- 2) indien er geen marktprijs is: de onderzoeksorganisatie levert haar dienst tegen een prijs die de volledige kosten dekt en daarenboven een redelijke winstmarge omvat.

Bij een samenwerkingsproject van onderneming(en) en onderzoeksorganisatie(s) nemen ten minste twee partners aan het ontwerp van het project deel, dragen zij bij aan de uitvoering ervan en delen zij de projectrisico's en de projectresultaten. Wanneer samenwerkingsprojecten gezamenlijk door ondernemingen en onderzoeksorganisaties worden uitgevoerd, wordt er door de gunstige samenwerkingsvoorwaarden via de onderzoeksorganisatie geen indirecte staatssteun aan de industriële partner verleend indien aan één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- 1) de deelnemende ondernemingen dragen de volledige kosten van het project;
- 2) de resultaten waaraan geen intellectuele eigendomsrechten kunnen worden ontleend, mogen ruim worden verspreid en eventuele intellectuele eigendomsrechten op de OO&I resultaten die uit de activiteiten van de onderzoeksorganisatie voortvloeien, worden volledig aan de onderzoeksorganisatie toegekend. "Volledige toekenning" houdt in dat de onderzoeksorganisatie de volledige economische voordelen geniet van die rechten doordat zij er volledig over blijft beschikken, met name het eigendomsrecht en het recht tot licentiering. Aan deze voorwaarden kan ook worden voldaan wanneer de organisatie besluit verdere contracten in verband met deze rechten te sluiten, waaronder licentiering aan de partner met wie wordt samengewerkt.
- 3) de onderzoeksorganisatie ontvangt van de deelnemende ondernemingen een vergoeding die overeenstemt met de marktprijs voor de intellectuele eigendomsrechten die voortvloeien uit de door de onderzoeksorganisatie in het kader van het project uitgevoerde activiteit en die worden overgedragen aan de deelnemende ondernemingen. Eventuele

bijdragen van de deelnemende ondernemingen in de kosten van de onderzoeksorganisatie worden op deze compensatie in mindering gebracht. "Met de marktprijs voor de intellectuele eigendomsrechten overeenstemmende vergoeding" is de vergoeding voor het volledige economische gebruik van die rechten. Overeenkomstig de algemene beginselen op het gebied van staatssteun en gezien de inherente moeilijkheden om de marktprijs voor intellectuele eigendomsrechten objectief te bepalen, wordt deze voorwaarde vervuld indien de onderzoeksorganisatie als verkoper onderhandelt om bij het sluiten van de overeenkomst maximale winst te behalen.

Voorts is er mogelijk geen sprake van staatssteun wanneer de beoordeling van de contractuele overeenkomst tussen de partners tot de conclusie leidt dat eventuele intellectuele eigendomsrechten op de OO&I resultaten en de toegangsrechten tot de resultaten aan de verschillende partners in het samenwerkingsverband zijn toegewezen en daarbij op passende wijze rekening is gehouden met hun respectieve belangen, werkpakketten, en financiële en andere bijdragen aan het project. Indien niet aan de in de punten 1), 2) en 3) genoemde voorwaarden is voldaan en de individuele beoordeling van het samenwerkingsproject niet leidt tot de conclusie dat er geen sprake is van staatssteun, wordt het volledige bedrag van de bijdrage van de onderzoeksorganisatie aan het project als staatssteun aan de betrokken onderneming(en) beschouwd.

## **7. JURIDISCHE STATUS VAN DE OMNIBUS DECENTRAAL**

Decentrale overheden hebben in Nederland op grond van de Provinciewet en de Gemeentewet een autonome bevoegdheid om subsidies ter verlenen. Deze subsidies moeten voldoen aan de vereisten die worden gesteld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Omnibus decentraal is echter geen subsidieregeling in de zin van de Awb. De Omnibus decentraal biedt slechts het kader waarbinnen decentrale subsidieregelingen kunnen worden vastgesteld. Daarbij geldt dat overheden die hun subsidieregelingen vaststellen binnen de ruimte die de Omnibus decentraal biedt, geen voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie (meer) nodig hebben.

Decentrale overheden die echter meer willen, zullen hiervoor alsnog goedkeuring aan de Europese Commissie moeten vragen. Provincies en gemeenten kunnen in zoverre van de Omnibus decentraal afwijken, dat zij minder ruim subsidies verstrekken dan op grond van de Omnibus decentraal is toegestaan. Bijvoorbeeld: de te verstrekken subsidiebedragen zijn lager dan op grond van de decentrale Omnibusregeling is toegestaan. Ander voorbeeld: niet voor alle mogelijke sectoren is subsidie mogelijk, maar alleen voor die sectoren die door de desbetreffende decentrale overheid zijn aangewezen. Begunstigden kunnen nooit rechtstreeks op basis van de omnibusregeling aanspraak maken op subsidies of andere vormen van ondersteuning.

De omnibusregeling is louter de juridische kapstok, waar provincies en gemeenten hun eigen OO&I maatregelen aan kunnen verbinden. De juridische basis voor de OO&I maatregelen (regelingen en beschikkingen) vinden de provincies in de Provinciewet en gemeenten in de Gemeentewet.

## **8. TAAKVERDELING, TOEZICHT EN INFORMATIEVERSCHAFFING**

Decentrale overheden die gebruik maken van de decentrale Omnibus zijn verplicht zich te houden aan alle voorwaarden en eisen die in de Omnibus decentraal worden gesteld en aan alle overige verplichtingen die voortvloeien uit art. 87 van het EG Verdrag. Zoals hiervoor onder punt 7 is aangegeven gaat het hier om autonome bevoegdheden van decentrale overheden. In principe zijn de decentrale overheden zelf verantwoordelijk voor de goede naleving van Europese regelgeving, dus ook van de regels op het gebied van staatssteun.

Voor wat betreft de samenwerking tussen de overheden zijn de volgende afspraken gemaakt. De Omnibusregeling is in samenwerking tussen het Ministerie van BZK, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) tot stand gekomen en in gezamenlijkheid vastgesteld. De omnibusregeling wordt openbaar gepubliceerd op de website van Europa Decentraal ([www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)).

De implementatie van deze omnibusregeling krijgt praktisch en juridisch vorm door de publicatie op de website van Europa Decentraal onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Ministerie van

BZK, het IPO en de VNG. Alle OO&I maatregelen (regelingen of individuele beschikkingen) die onder deze omnibusregeling vallen worden ook gepubliceerd en gearchiveerd op de website van Europa Decentraal.

Toetsing vindt eerst voorafgaand aan de OO&I maatregel plaats (*ex ante*). Provincies en gemeenten zijn primair zelf verantwoordelijk voor het opstellen, vaststellen en toepassen van hun OO&I maatregelen. Het Ministerie van BZK, IPO en VNG bevelen het gebruik van deze omnibus aan als modelregeling bij het verlenen van steun aan OO&I activiteiten, maar provincies en gemeenten zijn niet verplicht om de criteria van deze omnibusregeling toe te passen voor hun OO&I maatregelen. Provincies en gemeenten kunnen altijd besluiten zelfstandig een eigen staatssteunprocedure (via het Ministerie van BZK) te volgen. Indien een provincie of gemeente er echter voor kiest om een OO&I maatregel onder deze omnibusregeling te laten vallen, dan is de betrokken provincie of gemeente verplicht alle criteria, definities en procedures van deze omnibusregeling toe te passen.

Bij toepassing van de Omnibusregeling is de provincie of gemeente verplicht in de betreffende OO&I maatregel te verwijzen naar toepassing van deze Omnibusregeling. Daarnaast moeten begunstigden van de betreffende OO&I maatregel op eenvoudige wijze geïnformeerd worden dat de steun die zij ontvangen aan de staatssteunregels voldoet via toepassing van de Omnibusregeling.

Het Coördinatiepunt staatssteun van het ministerie van BZK onderhoudt (namens de lidstaat Nederland) de contacten tussen de Europese Commissie en de provincies en gemeenten. Als gebruik wordt gemaakt van de Omnibusregeling is de 'regelingeigenaar' verplicht dit vóór inwerkingtreding van de regeling te melden bij het Coördinatiepunt. Daarbij geeft de regelingeigenaar de volgende informatie:

- naam van de regeling;
- looptijd;
- verwacht budget;
- contactpersoon.

Toetsing vindt ook achteraf plaats (*ex post*). Het Ministerie van BZK zal jaarlijks een verslag opstellen van alle maatregelen van provincies en gemeenten die onder de omnibusregeling vallen. De jaarlijkse verslagen bevatten de volgende informatie:

- de lijst met OO&I maatregelen die onder de omnibusregeling vallen
- de namen van alle begunstigden;
- het steunbedrag per begunstigde;
- de steunintensiteiten;
- de economische sectoren waarin de gesteunde projecten ten uitvoer worden gelegd.

Deze informatie moet tijdig en volledig door de provincies en gemeenten worden aangeleverd. Het ministerie van BZK zal één keer per jaar de aanleverdatum communiceren aan de contactpersonen van de aangemelde regelingen.

In het geval van clusters zal het verslag ook een korte beschrijving geven van de activiteiten van het cluster en de mate van succes bij het aantrekken van OO&I activiteiten. Voor alle steun die in het kader van een goedgekeurde regeling aan grote ondernemingen wordt verleend, zal het Ministerie van BZK in het jaarlijkse verslag ook toelichten hoe bij de aan die ondernemingen verleende steun het criterium van het stimulerende effect van de steun in acht werd genomen. Ook deze informatie moet tijdig door de regelingeigenaar worden verschaft.

Algemeen geldt dat provincies en gemeenten zijn in alle gevallen zelf verantwoordelijk zijn voor het tijdig en volledig aanleveren van alle benodigde gegevens. Zonder deze gegevens is gebruik van deze omnibusregeling niet mogelijk.

## 9. BUDGET

Provincies en gemeenten hebben het volgende budgettaire overzicht samengesteld voor de Omnibusregeling. In dit overzicht zijn indicatieve bedragen opgenomen die een basis vinden in de programma-afspraken rond de EFRO fondsen en de afspraken rond Pieken in de Delta. De totaalbedragen zijn opgenomen in € miljoen per provincie voor de looptijd tot en met 2015.

| Provincie:    | Provincie:  | Rijk:       | EU:        | Gemeenten: | Totaal:     | Jaarlijks:   |
|---------------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|--------------|
| Groningen     | 180         | 220         | 120        | 20         | <b>540</b>  | 67,5         |
| Friesland     | 180         | 200         | 100        | 20         | <b>500</b>  | 62,5         |
| Drenthe       | 75          | 75          | 50         | 5          | <b>205</b>  | 25,6         |
| SNN           | 94          | 128         | 95         | 30         | <b>347</b>  | 43,4         |
| Overijssel    | 100         | 75          | 90         | 75         | <b>340</b>  | 42,5         |
| Gelderland    | 150         | 75          | 90         | 30         | <b>345</b>  | 43,1         |
| Noord-Brabant | 100         | 100         | 50         | 50         | <b>300</b>  | 37,5         |
| Limburg       | 105         | 50          | 55         | 55         | <b>265</b>  | 33,1         |
| Zeeland       | 20          | 4           | 20         | 5          | <b>49</b>   | 6,1          |
| Zuid-Holland  | 100         | 50          | 90         | 100        | <b>340</b>  | 42,5         |
| Noord-Holland | 100         | 50          | 90         | 100        | <b>340</b>  | 42,5         |
| Utrecht       | 40          | 26          | 20         | 40         | <b>126</b>  | 15,8         |
| Flevoland     | 8           | 13          | 17         | 10         | <b>48</b>   | 6            |
| Totaal:       | <b>1252</b> | <b>1066</b> | <b>887</b> | <b>520</b> | <b>3745</b> | <b>468,1</b> |

Dit zijn de dus de goedgekeurde steunbedragen per provincie voor de gehele periode. De jaarlijkse bedragen zijn indicatief, evenals de verdeling tussen de provincies. Verschuivingen in jaarschijven of tussen provincies zijn mogelijk, uiteraard in goed onderling overleg. Het totaalbedrag van de goedkeuring uit Brussel, € 3,745 miljard, is wel een vast bedrag. Alvorens de totale bestedingen onder de Omnibus Decentraal Regeling boven dit totaalbedrag gaan, zal bekeken moeten worden of aanmelding in Brussel wederom noodzakelijk is.

## 10. DE MINIMIS STEUN

Een essentieel criterium voor een maatregel om gekwalificeerd te worden als staatssteun betreft de invloed op de handel tussen Lidstaten. Zodra de handel tussen Lidstaten aangetast kan worden, is er een dreiging en wordt dit criterium gehaald. Ook al is een bedrijf dat steun ontvangt internationaal niet actief, als het bedrijf zich begeeft op een markt waar andere spelers wel internationaal actief zijn, is er sprake van een potentiële invloed op de handel.

Een aparte categorie steun is steun van kleine omvang, in het jargon de minimis-steun genoemd. Steun aan één specifieke onderneming die niet hoger is dan 200.000 euro in een periode van drie jaar heeft geen aantoonbaar effect op de handel tussen Lidstaten. Dit bedrag geldt voor één onderneming, ongeacht de vorm van de steun (zie Verordening nr. 1998/2006 van de Commissie). De de minimis-regel is niet van toepassing op de sectoren landbouw en visserij (voor de primaire productie in deze sectoren geldt een specifieke, lagere de minimis-drempel van 3000 euro). Maar opgelet! De verwerking en afzet van landbouwproducten valt sinds 1 januari 2007 wèl onder de 'gewone' de minimis-vrijstelling nr. 1998/2006. Verder is de minimis niet van toepassing voor steun voor de aanschaf van vrachtwagens (“wegvervoermiddelen voor vracht door ondernemingen die vrachtvervoer voor rekening van derden uitvoeren”). De minimis-steun is ook niet van toepassing op exportsteun en steun waardoor binnenlandse producten ten opzichte van ingevoerde producten worden bevoordeeld. En tenslotte mag de minimis steun niet verstrekt worden aan ondernemingen in moeilijkheden.

Bedoeling is dat Lidstaten een database bijhouden van alle *de minimis*-steun in het land, maar vooralsnog doen alleen Denemarken en Slovenië dat. In Nederland bestaat geen register van *de minimis*-steun en de Nederlandse centrale overheid is niet van plan zo'n database te gaan stichten. Daar zijn goede redenen voor, omdat de definitie van “onderneming” bijvoorbeeld nogal diffuus is. 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. Bovendien kunnen exclusieve leveringscontracten ook zorgen voor een doortelling van de *de minimis*-steun.

Het is gebruikelijk dat potentieel steunontvangende ondernemingen informatie moeten geven over alle in de voorafgaande 3 jaren ontvangen *de minimis*-steun. Daarmee wordt de bewijslast bij de betrokken ondernemingen gelegd. Maar deze zijn zich niet altijd bewust of bepaalde steun wel of geen *de minimis*-steun is. Overheden zelf zijn overigens verplicht gedurende minimaal 10 jaar een archief bij te houden welke bedrijven precies *de minimis*-steun hebben ontvangen.

De Europese Commissie verbiedt cumulatie van *de minimis* steun met reguliere staatssteun. Voor dezelfde subsidiabele kosten mag volgens de Commissie reguliere staatssteun niet aangevuld worden met *de minimis*. Maar een overheid kan altijd “losstaand” *de minimis* verstrekken. Immers, *de minimis*-steun is geen steun en hoeft dus niet gericht te zijn op specifieke subsidiabele kosten. Het verbod op cumulatie is dus enigszins theoretisch.

Samengevat lijkt *de minimis*-steun op het eerste gezicht een eenvoudige oplossing voor steunverlenende overheden. In praktijk kan het echter problemen en rechtsonzekerheid opleveren. Advies is dan ook stimuleringsmaatregelen (indien mogelijk) altijd onder bestaande steunkaders te brengen en de *de minimis*-regeling alleen als reserve te gebruiken voor die gevallen waar het staatssteunrecht geen andere mogelijkheden biedt. Als een onderneming alle reserve voor *de minimis*-steun heeft opgenomen, heeft een steunverlenende overheid geen flexibiliteit meer om steun te verlenen die niet onder de normale steunkaders past.

## 11. MKB DEFINITIE

Volgens de definitie van de Commissie heeft een middelgrote onderneming 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). Een belangrijk 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 |           | Omzet |           | Balanstotaal |
|---------------|------------|-----------|-------|-----------|--------------|
| <i>Micro</i>  | 10         | <i>en</i> | € 2 m | <i>of</i> | € 2 m        |
| <i>Klein</i>  | 50         | <i>en</i> | €10 m | <i>of</i> | €10 m        |
| <i>Midden</i> | 250        | <i>en</i> | €50 m | <i>of</i> | €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:

- a) 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;

- b) universiteiten of onderzoekcentra zonder winst oogmerk;
- c) institutionele beleggers, met inbegrip van regionale ontwikkelingsfondsen;
- d) 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:

- a) een onderneming heeft de meerderheid van de stemrechten van de aandeelhouders of vennoten van een andere onderneming;
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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.