

Herziening van de staatssteunregels voor O&O&I

Toelichting

De voorgestelde herzieningen van het staatssteunkader voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie houden rechtstreeks verband met de resultaten van de geschiktheidscontrole, een uitgebreide beleidsevaluatie waarin wordt beoordeeld of de staatssteunregels, die deel uitmaakten van de modernisering van het staatssteunbeleid, geschikt zijn voor het beoogde doel. De voorlopige resultaten van de geschiktheidscontrole zijn opgenomen in het werkdokument van de diensten van de Commissie, dat op 30 oktober 2020 is gepubliceerd¹.

De resultaten van de evaluatie in het kader van de geschiktheidscontrole bevestigen dat de in 2014 ten uitvoer gelegde staatssteunregels voor O&O&I over het geheel genomen goed hebben gewerkt en hebben bijgedragen tot de bevordering van O&O&I-activiteiten in de EU zonder de mededinging onnodig te verstoren. In hun feedback erkennen belanghebbenden voorts dat het belangrijk is de regels stabiel te houden na een steile leercurve volgend op de herziening in het kader van de modernisering van het staatssteunbeleid.

Uit de evaluatie van de geschiktheidscontrole is echter ook gebleken dat een aantal gerichte technische herzieningen nodig zijn om de toepassing van de regels die zowel in het O&O&I-steunkader als in de desbetreffende artikelen van de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) zijn vastgelegd, verder te vereenvoudigen en te verduidelijken. Daarnaast is gebleken dat deze regels moeten worden aangepast in overeenstemming met markt- en technologische ontwikkelingen om de dubbele transitie van de Europese economie te vergemakkelijken.

De bepalingen van het O&O&I-steunkader worden in feite aangevuld met de AGVV, waarin wordt vastgesteld op basis van welke verenigbaarheidsvoorwaarden ex-ante de lidstaten steunmaatregelen ten uitvoer kunnen leggen zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie. Parallel met de herziening van het O&O&I-steunkader voert de Commissie een gerichte herziening van de AGVV uit, met onder meer een gerichte wijziging van de voor O&O&I relevante bepalingen van deze verordening.

Om de bovengenoemde kwesties aan te pakken, bevat het herziene O&O&I-steunkader de volgende gerichte verbeteringen:

(1) In de eerste plaats worden verduidelijkingen aangebracht in de volgende definities:

- a) *Definitie voor innovatieclusters* De herziening heeft tot doel te verduidelijken dat digitale-innovatiehubs, ook in het kader van het programma Digitaal Europa, kunnen worden aangemerkt als innovatieclusters in de zin van de desbetreffende definitie die reeds in het O&O&I-kader is opgenomen. Deze wijziging is bedoeld om alle lidstaten en relevante belanghebbenden duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop nationale steun aan digitale-innovatiehubs kan worden verleend, en verandert niets aan het toepassingsgebied van de huidige definitie. Daarnaast kan aan de hand van deze verduidelijking ook worden toegelicht hoe de staatssteunregels reeds ondersteuning bieden aan belangrijke prioriteiten van de Commissie, zoals de

¹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2044-Fitness-check-of-2012-State-aid-modernisation-package-railways-guidelines-and-short-term-export-credit-insurance>

programma's Digitaal Europa en Horizon Europa, die duiden op de noodzaak om infrastructuur als digitale-innovatiehubs te ondersteunen teneinde samenwerking, netwerkvorming en innovatieve oplossingen te stimuleren.

- b) Een andere gerichte verduidelijking is aangebracht in de definities van **industrieel onderzoek, experimentele ontwikkeling en activiteiten inzake proces- en organisatie-innovatie**. Blijkens de resultaten van de geschiktheidscontrole moest immers worden gestreefd naar meer duidelijkheid over de wijze waarop de definities worden toegepast op IT, softwareontwikkeling, met inbegrip van artificiële intelligentie en andere digitale technologieën, hetgeen de uitvoering van de industriële strategie en de digitale agenda van de Commissie zal vergemakkelijken. Hoewel de huidige definities geen uitdrukkelijke verwijzingen bevatten, vallen O&O&I-activiteiten met betrekking tot digitalisering al impliciet onder de bestaande definities. De voorgenomen verduidelijkingen zouden daarom slechts een uitdrukkelijke verwijzing naar de digitalisering bevatten om aan te geven dat activiteiten die op deze gebieden plaatsvinden, binnen het toepassingsgebied van de definities vallen, en zo de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van de regels te vergroten. Deze verduidelijkingen hebben geen invloed op het toepassingsgebied van de definitie, noch op de in aanmerking komende activiteiten die daaronder vallen.
- c) Wat de **innovatieactiviteiten van kmo's** betreft, blijkt uit de tijdens de geschiktheidscontrole verzamelde gegevens dat kmo's nog steeds af te rekenen hebben met marktfalen dat hun innovatiecapaciteit aantast, ten gevolge van de lage uitvoeringsgraad van digitaliseringsactiviteiten en/of moeilijkheden bij de toegang tot innovatieondersteunende diensten. In dat verband zorgde de geschiktheidscontrole voor bevestiging dat de desbetreffende staatssteunregels voor O&O&I die van toepassing zijn op innovatiesteun voor kmo's, geldig en relevant blijven. Alleen ontbreekt het deze regels volgens een aantal belanghebbenden aan duidelijkheid met betrekking tot de mate waarin innovatiesteun voor kmo's (zoals reeds afgebakend en gedefinieerd in de bestaande regels) steun voor activiteiten op het gebied van digitalisering mogelijk maakt (zoals steun voor diensten die door onderzoeksinfrastructuur, technologische infrastructuur, innovatieclusters worden geleverd). Bijgevolg wordt de desbetreffende definitie weggelaten om expliciet te bepalen en te verduidelijken dat de bovengenoemde activiteiten reeds in aanmerking komen voor steun in het kader van de bestaande maatregel. Deze verduidelijking moet ook bijdragen tot het versterken van de synergieën met de investeringsprioriteiten die de Commissie in haar kmo- en industriële strategieën heeft vastgesteld.

- (2) Ten tweede worden een definitie en verenigbaarheidscriteria ingevoerd zodat markt- en technologische ontwikkelingen kunnen worden weerspiegeld in steun voor technologische infrastructuur en stimulansen worden gegeven aan onderzoek, ontwikkeling en innovatie ter ondersteuning van de dubbele transitie. Dit zal ook de uitvoering van innovatieactiviteiten vergemakkelijken, met name voor kmo's, die door het gebruik van technologische infrastructuur innovatieve oplossingen kunnen aandragen voor de huidige maatschappelijke uitdagingen zoals klimaatverandering en de urgente transitie naar digitalisering, in overeenstemming met de doelstellingen van de Green Deal en de industriële strategie.

Volgens de herziene regels zijn technologische infrastructuren, anders dan onderzoeksinfrastructuren, hoofdzakelijk bedoeld voor gebruik door de industrie, met name door kleine en middelgrote ondernemingen, om tegemoet te komen aan het gebrek aan relevante, dicht bij de markt aanleunende testfaciliteiten voor nooit eerder beproefde technologieën, zodat de ontwikkeling daarvan kan worden voltooid voordat ze op de markt worden geïntroduceerd.

De doelgerichte hervorming is gebaseerd op bestaande regels inzake verenigbaarheid van staatssteun voor O&O&I, en met name op de regels voor i) steun voor O&O-projecten voor activiteiten op het gebied van experimentele ontwikkeling (relevant voor test- en opschalingsactiviteiten van technologische infrastructuren) en ii) investeringssteun voor onderzoeksinfrastructuur.

Met name zijn de verenigbaarheidsvoorwaarden voor technologische infrastructuren vastgesteld als volgt:

- i) De toepasselijke definitie is gebaseerd op de definitie die is ontwikkeld in het werkdocument van de diensten van de Commissie over technologische infrastructuren². De definitie is opgesteld door DG RTD op basis van ervaring die is opgedaan in het kader van het Horizon 2020-programma (de definitie stemt overeen met test- en opschalingsactiviteiten in de fase van experimentele ontwikkeling). Op die manier kan worden gezorgd voor terminologische consistentie tussen de staatssteunregels en de regels voor het Horizon 2020-programma (waarvoor onze belanghebbenden vaak hebben gepleit).
- ii) Technologische infrastructuren zullen op dezelfde wijze worden ondersteund als onderzoeksinfrastructuren: de steun zal beperkt blijven tot de investeringskosten.
- iii) Wat het steunniveau (de steunintensiteit) betreft, zal de basissteunintensiteit gebaseerd zijn op die welke geldt voor experimentele ontwikkelingsactiviteiten (25 %), aangezien technologische infrastructuren in de fase van de experimentele ontwikkeling betrokken zijn bij activiteiten voor het testen en opschalen van technologie³. Op deze manier zullen de lidstaten niet langer gedwongen zijn investeringssteun toe te kennen voor elk project inzake experimentele ontwikkeling dat wordt uitgevoerd door specifieke gebruikers van een technologische infrastructuur (met aanzienlijke administratieve lasten tot gevolg), maar in plaats daarvan zullen zij investeringen in technologische infrastructuur in één keer kunnen ondersteunen.

(3) Ten derde zullen met de volgende herzieningen de onevenredige administratieve lasten worden aangepakt waarmee de lidstaten te maken hebben gekregen bij de uitvoering van steun uit hoofde van het staatssteunkader voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie:

² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0df85f8b-7b72-11e9-9f05-01aa75ed71a1>

³ Indien een gedetailleerde beoordeling wordt verricht, kan de reguliere steunintensiteit voor individuele aanmeldingen worden verhoogd tot 40 %.

a) Het herziene O&O&I-steunkader voert regels in met betrekking tot de vereenvoudigde methode voor het berekenen van indirecte kosten van O&O-projecten.

In dit verband wordt met het voorstel tot herziening gezorgd voor een vereenvoudiging in de berekening van de in aanmerking komende kosten voor O&O-projecten, om te komen tot een vereenvoudigde methode voor de berekening van indirecte kosten. Momenteel kunnen de lidstaten op grond van de regels van de AGVV slechts gebruik maken van vereenvoudigde kostenopties wanneer het project of de activiteit ten minste gedeeltelijk wordt gefinancierd via een fonds van de Unie (bv. Horizon – ESI-fondsen). Volgens de resultaten van de geschiktheidscontrole bestaat er een behoefte aan een bredere toepassing van vereenvoudigde kostenopties voor de berekening van de in aanmerking komende kosten. Werkelijke indirecte in aanmerking komende kosten zijn vaak moeilijk te verifiëren en aan te tonen. Daarom leidt het gebruik van de vereenvoudigde kostenoptie voor indirecte kosten tot een aanzienlijke versimpeling in de toekenning van steun voor O&O-projecten door beheersautoriteiten. Voorts blijkt uit de geschiktheidscontrole dat er geen redenen bestaan om uit zuiver nationale middelen gefinancierde O&O-projecten (waaronder de middelen van de faciliteit voor herstel en veerkracht) van deze mogelijkheid uit te sluiten. Hoewel de vereenvoudigde kostenmethodologie met betrekking tot indirecte kosten in een aantal eerder aangemelde O&O-zaken werd aanvaard, is deze praktijk tot op heden nooit geformaliseerd.

b) Ook wordt verhelderd dat het toezicht op het ondersteunende karakter van de economische activiteiten zoals bepaald in punt 20 van het O&O&I-steunkader voor een periode van tien jaar zal gelden.

Dit is noodzakelijk om te komen tot overeenstemming met de verjaringstermijn van tien jaar die is vastgesteld in de procedureverordeningⁱ, namelijk de periode na afloop waarvan de Commissie niet over juridische middelen beschikt om de terugvordering van toegekende steun te vragen en waarmee wordt vermeden dat onbeperkt toezicht moet worden uitgeoefend, rekening houdend met het feit dat de duurste O&O-laboratoriumapparatuur na tien jaar bijna volledig afgeschreven zou zijn.

Het valt niet te betwisten dat duidelijke staatssteunregels voor O&O&I vandaag meer dan ooit noodzakelijk zijn. Wij verwachten dat de gerichte technische wijzigingen van de regels de lidstaten zullen ondersteunen om onverwijld programma's voor overheidssteun (waarmee particuliere investeringen worden aangetrokken) uit te voeren en bedrijven en onderzoeksorganisaties zullen helpen bij het ontwikkelen van nieuwe technologieën. Deze nieuwe technologieën zullen op hun beurt de basis vormen voor het introduceren van groene en digitale producten en diensten op de markt, waardoor de Europese economie een transformatie zal ondergaan in overeenstemming met de Green Deal/ het programma Digitaal Europa voor 2030/2050. Met duidelijker regels zullen de lidstaten ook de tijd tussen de aanvraag en de feitelijke toekenning van het geld kunnen verkorten.

ⁱ[Verordening \(EU\) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).