



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.9.2005
COM(2005) 436 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

RAADPLEGINGSDOCUMENT INZAKE STAATSSTEUN VOOR INNOVATIE

INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	Beginselen van de controle op staatssteun voor innovatie.....	5
2.1.	Vaststellen van marktfalen dat een nadelige invloed heeft op de innovatie	6
2.2.	Het steuninstrument moet toegespitst zijn op het vastgestelde marktfalen.....	6
2.3.	Beperking van de verstoring van de concurrentie en van de impact op de handel	7
2.4.	Regionale dimensie	8
3.	Het nemen van risico's en het experimenteren bevorderen	9
3.1.	Ondersteuning van de oprichting en de groei van innovatieve startende ondernemingen.....	10
3.2.	Corrigeren van de equity gap om de beschikbaarheid van risicokapitaal te vergroten	11
3.3.	Steun aan technologische experimenten en de risico's om een innovatief product te lanceren	13
4.	Een innovatievriendelijk ondernemingsklimaat.....	14
4.1.	Steun aan innovatie-intermediairs.....	14
4.2.	Bevordering van opleiding en mobiliteit.....	16
4.3.	Steun aan de ontwikkeling van expertisecentra via samenwerking en clustervorming	17
	Bijlage: Innovatieknelpunten in Europa.....	20

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

RAADPLEGINGSDOCUMENT INZAKE STAATSSTEUN VOOR INNOVATIE

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

- (1) Zoals in het actieplan staatssteun is vermeld, "houdt innovatie 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". Met dit document wordt een **raadpleging** georganiseerd om de standpunten van de belanghebbenden over specifieke verbeteringen aan de regels inzake staatssteun voor innovatie te vergaren. Daarbij gaat het om verduidelijkingen om de rechtszekerheid te verbeteren, nieuwe financieringsmogelijkheden voor innovatie, het formuleren van criteria om de steun beter toe te spitsen op de doelstelling, en de vereenvoudiging van het regelgevend kader.
- (2) Innovatie is voor de EU een wezenlijk element om te zorgen voor groei en de schepping van banen, zoals wordt uiteengezet in de aangekondigde mededeling "Meer onderzoek en innovatie: investeren voor groei en werkgelegenheid". Het staatssteunbeleid kan bijdragen tot een innovatievere economie, zowel door de concurrentie op de productmarkten in stand te houden als motor voor de innovatie, als door een raamwerk van regels op te stellen waardoor de lidstaten gemakkelijker efficiënte staatssteunregels ten behoeve van de innovatie kunnen uittekenen.
- (3) **De instandhouding van de concurrentie** zou de eerste prioriteit moeten zijn bij de ontwikkeling van efficiënte systemen om de innovatie in de EU te stimuleren. Op een goed werkende markt stimuleert de concurrentie ondernemingen om in kennis en innovatie te investeren, omdat dit hen concurrentievoordelen en winst oplevert.
- (4) Staatssteun kan evenwel in sommige gevallen daadwerkelijk en efficiënt bijdragen tot de bevordering van de innovatie, wanneer daarmee het marktfalen dat het innovatieproces belemmert, wordt aangepakt zonder dat de concurrentie buitensporig wordt verstoord. De Commissie heeft een aantal problemen vastgesteld die er de oorzaak van zijn dat de innovatie in Europa niet naar wens verloopt (zie bijlage). Vele van deze problemen kunnen evenwel niet via staatssteun worden opgelost en vereisen een veel omvattendere beleidsaanpak. Bovendien kan te veel steun voor innovatie zelfs het innovatieproces dwarsbomen aangezien hij de concurrentie kan ondergraven terwijl die net de beste stimulans is om ideeën te vergelijken en de toegang tot nieuwe innovatieve markten te verzekeren. Derhalve **kan het staatssteunbeleid slechts in beperkte mate een antwoord zijn op het probleem** van het gebrek aan innovatie in Europa.

- (5) Het actieplan inzake milieutechnologieën¹ is bijvoorbeeld gericht op de aanwending van milieuvriendelijke technologieën en innovatie, hetgeen kan bijdragen tot de bescherming van het milieu en tegelijkertijd het concurrentievermogen en de groei bevorderen. De ontwikkeling van milieu-innovatie is van wezenlijk belang om een duurzaam milieu voor de toekomst te waarborgen, maar economische barrières belemmeren de ontwikkeling ervan. In het bijzonder weerspiegelen de marktprijzen de directe economische kosten en niet de kosten die het gevolg zijn van de milieuvervuiling (zoals bijvoorbeeld de kosten voor gezondheidszorg als gevolg van de luchtvervuiling in de stad). Dit leidt tot een systematische onderinvestering in milieutechnologieën, vooral bij ondernemingen die zich geen solidariteit kunnen permitteren in een concurrerende markt. Doelgerichte economische stimulansen kunnen derhalve nuttig zijn om de benutting van milieutechnologieën te helpen bevorderen.
- (6) In dit stadium meent de Commissie dat een nieuwe afzonderlijke kaderregeling voor staatssteun voor innovatie op basis van een abstracte definitie van innovatie onnodig is en voorbij gaat aan de doelstelling om de EG-staatssteunregels te vereenvoudigen. Met het oog op deze raadpleging werd een aantal concrete en doelgerichte **met innovatie verband houdende activiteiten** vastgesteld, die duidelijk een oplossing bieden voor het marktfalen die de innovatie belemmert en waarvoor geldt dat de uit de staatssteun voortvloeiende voordelen naar alle waarschijnlijkheid groter zullen zijn dan de eventuele nadelen voor concurrentie en handel. Daarbij gebruikte de Commissie een **methodologie** die in de lijn ligt van de in het actieplan staatssteun omschreven economische benadering. De nieuwe regels zullen voornamelijk worden geïntegreerd in een kaderregeling voor O&O en innovatie, maar ook in de richtsnoeren inzake risicokapitaal, de milieurichtsnoeren en de algemene groepsvrijstelling (waardoor de lidstaten zijn vrijgesteld van aanmelding).
- (7) De volgende soorten activiteiten in verband met innovatie werden geselecteerd:
- activiteiten die het **nemen van risico's en het experimenteren bevorderen** en de kloof tussen technologische kennis en de markt helpen overbruggen
 - activiteiten (zakelijke diensten en infrastructuur) die het algemene **ondernemingsklimaat voor innovatie** verbeteren.
- (8) **Voor elk van de voorgestelde maatregelen** zou de Commissie graag gedetailleerde opmerkingen ontvangen over de gepastheid en de opzet van de maatregelen.
- (9) Daarenboven worden vragen gesteld over meer specifieke onderwerpen waarover de Commissie eveneens gedetailleerde opmerkingen wenst te ontvangen.
- (10) De resultaten van de raadpleging zullen worden gebruikt om nieuwe duidelijke regels te formuleren welke in de wettelijke instrumenten inzake staatssteun zullen worden geïntegreerd en die de grenzen zullen bepalen waarbinnen staatssteun voor innovatie als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd. Uiteindelijk zal het aan de lidstaten zijn om hun middelen beter toe te spitsen en

¹ COM(2004) 38 van 28.1.2004.

efficiënte ondersteunende maatregelen uit te werken om de innovatie in de EU te bevorderen.

- (11) De Commissie zou al uw opmerkingen over deze mededeling graag **uiterlijk op 21 november 2005** ontvangen. U kunt uw opmerkingen aan de Europese Commissie zenden onder de vermelding Raadpleging staatssteun voor innovatie via e-mail aan: STATEAIDGREFFE@CEC.EU.INT of per brief aan:

DG Concurrentie

Griffie Staatssteun

SPA 3, kamer 6/5

B-1049 Brussel

België.

Vraag 1) Bent u het ermee eens dat er geen afzonderlijke kaderregeling voor innovatie moet worden opgesteld en dat de nieuwe mogelijkheden voor staatssteun toegespitst zijn op welbepaalde met innovatie verband houdende activiteiten?

2. BEGINSELEN VAN DE CONTROLE OP STAATSSTEUN VOOR INNOVATIE

- (12) De Commissie kan staatssteun voor innovatie toestaan op basis van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag. Overeenkomstig de in het actieplan staatssteun vermelde beginselen moet een algemene test voor de goedkeuring van een staatssteunmaatregel voor innovatie gebaseerd zijn op de volgende elementen:
- (a) er moet een duidelijk omschreven marktfalen bestaan
 - (b) het steuninstrument moet toegespitst zijn op het vastgestelde marktfalen:
 - staatssteun moet het geschikte beleidsinstrument zijn
 - de steunmaatregel moet een stimulerend effect hebben, d.w.z. zij moet tot extra met innovatie verband houdende activiteiten leiden
 - de steunmaatregel moet evenredig zijn met het te corrigeren probleem
 - (c) de verstoring van de concurrentie en de impact op de handel moeten beperkt zijn om ervoor te zorgen dat de steunmaatregel per saldo niet tegen het algemeen belang ingaat.
- (13) Door toepassing van deze algemene test kunnen een aantal normatieve criteria worden bepaald die kunnen helpen om ex ante-regels voor staatssteun voor innovatie op te stellen (om op te nemen in kaderregelingen, richtsnoeren of groepsvrijstellingen). Deze methode houdt in dat concrete activiteiten worden vastgesteld waarvoor staatssteun kan worden toegestaan op voorwaarde dat deze voldoet aan een aantal regels en criteria. Ook de reeds opgedane ervaring kan helpen om activiteiten en passende regels te bepalen. De in dit document aangehaalde criteria zullen gebruikt

worden om dergelijke ex ante-regels op te stellen. Het is niet de bedoeling de algemene test te gebruiken om de verenigbaarheid van individuele aanmeldingen na te gaan. Bovendien dient het document in dit stadium alleen voor de raadpleging.

2.1. Vaststellen van marktfalen dat een nadelige invloed heeft op de innovatie

- (14) Er is sprake van "**marktfalen**" wanneer de markt op zichzelf niet tot een economisch efficiënt resultaat leidt. In het Vademecum over innovatie² was aangegeven dat particuliere ondernemingen weigerachtig kunnen staan tegenover innovatie: zij kunnen de indruk hebben dat zij zich de voordelen van innovatie als een collectief goed niet volledig kunnen toeëigenen en misschien zijn ze zich niet bewust van de positieve neveneffecten van innovatie (externaliteiten). In zulke gevallen kan staatssteun in de vorm van directe steun aan ondernemingen het passende instrument zijn om de ongunstige risico-opbrengstfactoren in verband met de innovatie te compenseren. Andere in het Vademecum vastgestelde tekortkomingen van de markt waren een inefficiënte verspreiding van informatie; tekortkomingen op de kapitaalmarkten en een mismatch op de arbeidsmarkt. Voorts kunnen coördinatieproblemen leiden tot marktfalen en zo de innovatie in de weg staan.
- (15) De soorten tekortkomingen van de markt die een hinderpaal voor de innovatie vormen, variëren afhankelijk van de betrokken onderneming en de soort van activiteiten. Op basis van de reeds opgedane ervaring werden in het Vademecum drie hoofdbeginselen vermeld: i) kleine en middelgrote ondernemingen zijn er meer slachtoffer van dan grote ondernemingen³; ii) marktfalen treft nieuw opgerichte ondernemingen meer; en iii) het marktfalen is groter en de versturende effecten zijn kleiner voor activiteiten die verder verwijderd zijn van de markt (bv. opleiding).
- (16) Bovendien hebben innovatieve ondernemingen en activiteiten een specifieke dynamiek die snelle veranderingen in de marktvoorwaarden kan veroorzaken. Over het algemeen kan worden gesteld dat marktfalen naar verloop van tijd zou moeten verminderen, bijvoorbeeld omdat de betrokken markt volgroeid is en de informatie efficiënter werd verspreid.
- (17) De tekortkomingen van de markten waarop sprake is van grensoverschrijdende samenwerking en samenwerking tussen verschillende partners zullen eerder groter zijn, als gevolg van coördinatieproblemen en het feit dat innovatie een collectief goed is. Het marktfalen met betrekking tot projecten waarvan de resultaten onder een ruimer publiek worden verspreid of die een niet-discriminerende toegang tot de onderzoekresultaten mogelijk maken, zal waarschijnlijk ook groter zijn. Daarom kunnen toelagen voor coördinatie en verspreiding een geschikt instrument zijn.

2.2. Het steuninstrument moet toegespitst zijn op het vastgestelde marktfalen

– *Is staatssteun het geschikte beleidsinstrument?*

² SEC(2004) 1453 van 15.11.2004.

³ In feite is het niet duidelijk in welke mate grote ondernemingen de impact van marktfalen voelen. Kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) worden gedefinieerd in de aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (kennisgeving geschiedt onder nummer C(2003) 1422).

(18) De ervaring leert dat het zeer moeilijk is vooraf te weten welke innovatieve producten en diensten succes zullen hebben op de markt. Wegens die reden mag staatssteun voor innovatie-activiteiten niet ten doel hebben "op het winnende paard te wedden", maar veeleer de innovatie te stimuleren door het handelsklimaat te optimaliseren.

– *Stimulerend effect*

(19) Staatssteun voor innovatie moet een stimulerings-effect hebben en ertoe leiden dat de begunstigden hun gedrag in de gewenste richting veranderen. Steun mag slechts worden verleend indien kan worden aangetoond dat de voorgenomen innovatie-activiteiten zonder deze steun niet zouden worden uitgevoerd.

(20) Staatssteun kan op verschillende manieren worden verleend. Over het algemeen wordt alleen het subsidie-equivalent en de steunintensiteit in aanmerking genomen. Het stimulerende effect van een steunmaatregel kan evenwel beïnvloed worden door de vorm ervan (bv. rechtstreekse subsidie, terug te betalen lening, belastingvermindering of garantie).

– *Evenredigheid*

(21) De steunmaatregel moet ook evenredig zijn met het te corrigeren marktfalen. Er mag geen andere, minder versturende maatregel (zoals algemene maatregelen, of maatregelen die minder steun of steun gedurende een kortere tijd inhouden) mogelijk zijn die even efficiënt het marktfalen kan aanpakken. De steun moet beperkt zijn in tijd en in omvang en moet geëvalueerd kunnen worden zodat de maatregel kan worden stopgezet indien zij na verloop van tijd niet tot het verwachte resultaat leidt.

2.3. Beperking van de verstoring van de concurrentie en van de impact op de handel

(22) Innovatie-activiteiten behelzen stadia die zich dicht bij de markt bevinden. Daardoor is het des te belangrijker om ervoor te zorgen dat de verstoring van de concurrentie en de gevolgen voor het handelsverkeer beperkt blijven zodat de steunmaatregel per saldo niet ingaat tegen het algemeen belang.

(23) Het wordt algemeen aanvaard dat kleinere steunbedragen en lagere steunintensiteitsniveaus minder concurrentieverstoringen veroorzaken. Voorts hangt de mogelijke omvang van de concurrentieverstoring af van de marktmacht van de betrokken begunstigden.

(24) Bij het opstellen van staatssteunregels inzake innovatie moet rekening worden gehouden met het belang van het domino-effect op de concurrentie. Terwijl staatssteun voor **KMO's** en/of **activiteiten die zich ver van de markt bevinden** in aanmerking kan komen voor lichtere procedurevoorschriften en eventueel vrijgesteld kan worden van aanmelding (of tenminste in aanmerking komen voor vereenvoudigde goedkeuringsprocedures), mag staatssteun voor bijvoorbeeld grote ondernemingen of ondernemingen met een groot marktaandeel slechts worden toegestaan nadat de Commissie een onderzoek heeft ingesteld.

(25) De Commissie is op dit moment van mening dat de goedkeuring van steun voor niet-technologische innovatie op basis van ex ante-regels aanzienlijke risico's inhoudt, aangezien praktisch alle routineactiviteiten van de begunstigden daaronder kunnen

vallen. In dit stadium wordt voorgesteld dat ex ante-regels voor staatssteun voor innovatie beperkt zouden worden tot die activiteiten die verband houden met **technologische innovatie**⁴, om het risico te beperken dat de regels worden omzeild en de concurrentie wordt vervalst.

- (26) Daarenboven dienen de begunstigen van een bepaalde steunmaatregel bij voorkeur te worden gekozen op basis van **open, doorzichtige en niet-discriminerende** criteria, teneinde de concurrentievervalsing en de negatieve effecten op de handel te beperken en bepaalde ondernemingen niet ten onrechte te bevoordelen. Om deze effecten te beperken zou er bijvoorbeeld geen discriminatie mogen zijn volgens het EU-land van oorsprong.
- (27) Een andere belangrijk beginsel van de staatssteun ter zake is dat vermeden moet worden dat particuliere ondernemingen het niet meer haalbaar zouden vinden om hun activiteiten te ontwikkelen op een markt waarop alle ondernemingen gesubsidieerd worden, zodat het privé-initiatief wordt verdrongen. De risico's zijn bijzonder groot indien er sprake is van externe netwerkeffecten aangezien de winnaar dan alles krijgt. Overheden die staatssteun als instrument kiezen, dienen in het bijzonder **te proberen de financiële participatie van de privé-sector aan te trekken** in plaats van deze af te remmen. Ook om dit te bereiken moet staatssteun beperkt zijn in tijd en omvang en mogelijk ook in duur.

2.4. Regionale dimensie

- (28) Innovatie heeft zeer vaak een regionaal karakter en de Commissie verbindt zich ertoe regionale innovatieclusters en expertisecentra te ondersteunen. Vele bestaande staatssteunregels kunnen worden gebruikt om de regionale ontwikkeling over het algemeen te bevorderen (bijvoorbeeld regionale investeringssteun, steun voor KMO's, voor opleiding, voor werkgelegenheid, voor O&O). Een specifieke vraag is of overwegingen met betrekking tot het cohesiebeleid apart moeten worden behandeld of tezamen met de aanpak van het marktfalen dat een hinderpaal vormt voor het innovatieproces. Terwijl een lager welvaartsniveau geassocieerd zou kunnen worden met een ernstiger marktfalen, is dit misschien niet altijd het geval en in het begin is het niet duidelijk waarom in bepaalde regio's de tekortkomingen van de markt groter zijn dan in andere regio's.
- (29) Momenteel zijn de richtsnoeren betreffende regionale steunmaatregelen het belangrijkste instrument om de regionale cohesie door middel van staatssteun te verbeteren. In sommige horizontale instrumenten (bijvoorbeeld de verordening betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen, milieurichtsnoeren) is evenwel voorzien in regionale toeslagen om de steunintensiteit in de gesteunde gebieden te verhogen. Steun voor

⁴ Zoals gedefinieerd in de *Oslo Manual*, blz. 9: "Een technologische innovatie van een product is de implementatie/commercialisering van een product met betere prestatiekenmerken met het doel om objectief gezien nieuwe of betere diensten aan de consumenten aan te bieden. Een technologische innovatie van een proces omvat de implementatie/het aannemen van nieuwe of aanzienlijk verbeterde productie- of leveringsmethoden. Dit kan veranderingen inhouden in de uitrusting, de menselijke hulpbronnen, de werkmethoden of een combinatie van deze elementen (vertaling)". ('Oslo Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data'; 1997; OESO en Europese Commissie, te vinden onder: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/61/2367580.pdf>).

innovatie mag normalerwijze gecumuleerd worden met regionale steun aangezien elk van de steunbedragen betrekking heeft op verschillende subsidiabele kosten; regionale premies zijn eveneens mogelijk.

- (30) Terwijl de methode van de regionale toeslagen geschikt is om cohesievraagstukken aan te pakken, is zij misschien niet het perfecte instrument om de geografische dimensie van het marktfalen en de belemmeringen van de concurrentie op innovatiegebied te corrigeren.
- (31) De vraag is in welke mate specifieke aanvullende bepalingen inzake regionale aspecten moeten worden opgenomen in de regels inzake staatssteun voor innovatie. De Commissie is bereid suggesties te overwegen in verband met manieren waarop de mogelijke invloed van geografische verschillen op het marktfalen en op de verstoring van de concurrentie het best kan worden gecorrigeerd, tezamen met (of in plaats van) regionale cohesietoelagen.

Vraag 2) Denkt u dat de in de bijlage aangehaalde problemen en de tekortkomingen van de markt die volgens de Commissie het innovatieproces belemmeren, accuraat zijn? Indien ja, waarom? Indien niet, waarom niet?

Vraag 3) De in deze mededeling beschreven maatregelen voorzien in vooraf vastgestelde criteria op basis waarvan staatssteun voor innovatie zou worden goedgekeurd. Denkt u dat een dergelijke aanpak passend is?

Vraag 4) De belanghebbenden worden verzocht met empirische bewijzen aan te tonen of staatssteun voor grote ondernemingen al dan niet mogelijk moet zijn, in het bijzonder in verband met de doelstelling om clusters rond expertisecentra te ontwikkelen in de EU. Meent u dat de Commissie vooraf regels moet vaststellen op grond waarvan staatssteun voor innovatie ten gunste van grote ondernemingen wordt toegestaan, of dat deze soort steun altijd een striktere beoordeling per geval vereist op basis van een aanmelding bij de Commissie? Wat steun voor innovatie (of andere staatssteun) betreft, zou het opportuun zijn om een onderscheid te maken tussen de verschillende categorieën grote ondernemingen? Indien ja, op basis van welke criteria? En met welk doel?

Vraag 5) De belanghebbenden worden verzocht empirische bewijzen voor te leggen in verband met de vraag of staatssteun voor niet-technologische innovatie, met name in dienstensectoren, al dan niet mogelijk moet zijn.

Vraag 6) Moeten de regels inzake staatssteun voor innovatie voorzien in regionale toeslagen voor cohesiedoelinden? Moet daarbij een onderscheid worden gemaakt volgens de geografische situatie van de regio ongeacht de cohesieaspecten?

Vraag 7) Zijn bepaalde soorten steun beter geschikt voor specifieke situaties en specifieke innovatieactiviteiten (bijvoorbeeld: belastingvermindering, lening met zekerheden, terugbetaalbaar voorschot)?

3. HET NEMEN VAN RISICO'S EN HET EXPERIMENTEREN BEVORDEREN

- (32) Innovatieve projecten/ondernemingen kampen met een hoog faalrisico en kunnen aanzienlijke investeringen vergen. Particuliere investeerders staan soms weigerachtig

tegenover financiering, wegens informatieassymetrieën die resulteren in hoge transactiekosten voor de beoordeling en de controle van de risico's in verband met innovatieve projecten/ondernemingen, en soms wegens gebrek aan het noodzakelijk onderpand (tekortkomingen van de kapitaalmarkten). Ondernemingen kunnen wegens dezelfde redenen terughoudend reageren op investeringen in innovatie en/of het gevoel hebben dat zij niet voldoende profijt trekken uit de innovatieactiviteiten (marktfalen in verband met externaliteiten en innovatie als een collectief goed).

- (33) Staatssteun kan dit marktfalen helpen corrigeren en daarbij aanvullende innovatieve activiteiten en complementaire particuliere financiering aantrekken. De Commissie ziet drie gebieden die met dit soort marktfalen te kampen kunnen hebben en waarvoor doelgerichte staatssteun een noodzakelijk en efficiënt instrument kan worden: i) ondersteuning van de oprichting en de groei van innovatieve startende ondernemingen; ii) risicokapitaal en iii) steun voor experimenteren en commercialiseren als middel om aan die voorwaarde te voldoen.

3.1. Ondersteuning van de oprichting en de groei van innovatieve startende ondernemingen

- (34) **Toegesplitst op marktfalen en geschiktheid van de steun:** hoewel startende ondernemingen en innoverende KMO's een sleutelrol spelen in de innovatie en de vernieuwing van de industrie, hebben zij ernstig te lijden onder vele tekortkomingen van de markt die het innovatieproces in de weg staan. In het bijzonder kunnen zij wegens een gebrek aan intern kapitaal en/of aan het noodzakelijke onderpand om financiering te verkrijgen, te kampen hebben met zeer strenge financieringsvoorwaarden. Ondanks het feit dat er marktgedreven oplossingen bestaan (bijvoorbeeld startkapitaal en business angels), kan staatssteun nodig zijn om tot een efficiënt niveau van financiering voor innovatieve starters te komen.
- (35) **Stimulerend effect en evenredigheid:** Met het oog op het opstellen van staatssteunregels op dit gebied kan worden aangenomen dat er sprake is van een stimulerend effect in het geval van innovatieve startende ondernemingen (zoals hieronder gedefinieerd). Om ervoor te zorgen dat de steun evenredig is moeten het maximale steunbedrag en de duur van de steun evenwel beperkt worden.
- (36) **Verstoring van de concurrentie en invloed op het handelsverkeer:** de impact van steun aan startende bedrijven op handel en concurrentie zal waarschijnlijk redelijk klein zijn. Indien de steun evenwel niet voldoende doelgericht is, bestaat het risico dat overheidsfinanciering van innovatieve starters vooral zal leiden tot onrendabele starters en de particuliere investeerders zal verdringen. Derhalve moeten regels worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat de financiering beperkt is in de tijd en dat de stimulansen voor ondernemingen om rendabel te blijven niet worden aangetast.
- (37) Rekening houdend met deze argumenten en de noodzaak om de administratieve formaliteiten te beperken, meent de Commissie dat staatssteun moet worden toegekend op basis van een definitie van innovatieve starters, waardoor wordt vermeden dat de "in aanmerking komende kosten" moeten worden gedefinieerd.
- (38) **Voorgestelde regels:** de voorgestelde definitie van innovatieve starters houdt in dat zij moeten voldoen aan elk van de volgende criteria:

- Starterscriterium: moet sinds minder dan [5 jaar] bestaan; moet een kleine onderneming zijn (zie definitie van KMO's, met name onafhankelijk zijn van grote ondernemingen, niet meer dan [50 werknemers]);
- Innovativiteitscriterium: hetzij i) de begunstigde levert het bewijs dat hij producten en processen zal produceren die qua technologie nieuw zijn of een aanzienlijke verbetering inhouden ten opzichte van hetgeen al op de gemeenschappelijke markt beschikbaar is, en die een risico van een technologische of industriële mislukking inhouden, *of* ii) de uitgaven voor O&O belopen minimaal [15%] van de totale uitgaven van de begunstigde.

(39) De volgende regels zouden kunnen gelden voor de toekenning van staatssteun:

- (1) vrijstelling van [50%] van de sociale bijdragen en andere lokale/regionale belastingen (d.w.z. niet gerelateerd aan de behaalde winst) tot [vijf jaar] na oprichting van de onderneming en gedurende maximaal [vijf jaar] op voorwaarde dat de voordelen opnieuw worden geïnvesteerd in de onderneming, of terugbetaalbare voorschotten
- (2) daarenboven, de mogelijkheid om steun van maximaal 1 miljoen EUR over een driejarige periode te verlenen aan een innovatieve starter zonder specifieke beperkingen ten aanzien van de in aanmerking komende kosten en op voorwaarde dat i) de steun niet wordt gecumuleerd met andere staatssteun; ii) de begunstigde geen onderneming in moeilijkheden is⁵, en iii) de onderneming de steun slechts een maal ontvangt.

Vraag 8) Bent u het eens met de voorgestelde criteria om innovatieve starters te definiëren, met de suggestie om de in aanmerking komende kosten niet te definiëren, met de steunbedragen en de cumulatieregels? Meent u dat verschillende subsidiabiliteitscriteria vastgesteld moeten worden voor hoogtechnologische sectoren zoals de biotechnologie en de farmaceutica, waarvan de doorlooptijd van de producten en de productontwikkelingscycli lang zijn?

Vraag 9) Behalve de voorgestelde regels zijn empirische bewijzen welkom die de noodzaak van staatssteun kunnen aantonen: i) voor startende ondernemingen, onafhankelijk van het innovativiteitscriterium, en ii) voor innovatieve KMO's die reeds meer dan [5 jaar] bestaan.

3.2. **Corrigeren van de equity gap om de beschikbaarheid van risicokapitaal te vergroten**

(40) **Toegesplitst op marktfalen en gepastheid van steun:** risicokapitaal wordt voornamelijk door de particuliere sector verschaft. Toch wordt in de huidige staatssteunvoorschriften inzake risicokapitaal uitgegaan van een equity gap in de EU en erkend dat op grond van marktfalen in verband met imperfecte of asymmetrische informatie en transactiekosten staatssteun gerechtvaardigd is. In dit verband belemmert innovatiegerelateerd marktfalen een efficiënte aandelenfinanciering van bedrijven. Hoewel dit marktfalen zich vooral in de vroegste fase van de levenscyclus

⁵ Zoals gedefinieerd in de Mededeling van de Commissie — Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 244 van 1.10.2004).

van een onderneming kan voordoen, kan staatssteun ook een rol spelen in latere fasen, bijvoorbeeld na de zaifase (d.w.z. na het eind van de eerste fase en aan het begin van de expansiefase, waarin een nieuwe financieringsronde nodig is). De OESO-werkgroep voor KMO's en ondernemerschap heeft op de tweede OESO-ministersconferentie over KMO's in juni 2004 een verslag uitgebracht waarin deze tekortkoming van de markt uitdrukkelijk wordt genoemd⁶.

- (41) **Stimulerend effect en evenredigheid:** wat de ontwikkeling van staatssteunvoorschriften terzake betreft, kan ervan worden uitgegaan dat er bij KMO's sprake is van een stimulerend effect. Omwille van de evenredigheid moeten het steunbedrag en de duur wel aan een maximum worden gebonden.
- (42) **Concurrentieverstoring en effect op de handel:** de gevolgen voor handel en concurrentie van steun aan KMO's in de vroegste fase van hun bestaan blijven waarschijnlijk beperkt. Wel bestaat er gevaar dat financiering van KMO's met publieke middelen die niet gericht worden ingezet, tot grotendeels onrendabele starters leidt en particulier kapitaal wordt weggedrukt, hetgeen de noodzaak doorkruist om particuliere aandelenmarkten tot stand te brengen. Daarom moeten er regels komen die ervoor zorgen dat particuliere investeerders op passende wijze aan bod komen, de financiering van korte duur blijft en het vizier gericht blijft op winstgevendheid.
- (43) **Voorgestelde regels:** voor de beoordeling van steun in de vorm van risicokapitaal op basis van de mededeling "Staatssteun en risicokapitaal" die binnenkort vervalt en momenteel wordt herzien, kan worden nagedacht over een regeling die flexibeler is dan de huidige regels. De Commissie zal nagaan of de huidige omvang van de "vrijplaatsen" voor investeringstranches moet worden aangepast aan de veranderde situatie op de risicokapitaalmarkten in Europa en aan de ontwikkelingen die deze waarschijnlijk nog zullen doormaken. De Commissie zal ook nagaan of er iets te zeggen valt voor meer flexibiliteit met betrekking tot de investeringstranches en voor een groepsvrijstelling.
- (44) Momenteel mag een overheidsbelang in een risicokapitaalfonds niet boven de 50% uitkomen (70% in steungebieden). Bij investeringsfondsen die zich richten op de zaifase, kan de Commissie nagaan of het huidige maximale overheidsbelang in dergelijke fondsen kan worden verhoogd.
- (45) De Commissie kan ook overwegen **speciale voorschriften** vast te stellen **voor de tijd na de zaifase** om de groei van ondernemingen te stimuleren zonder risicokapitaalverstrekking te beletten om uit te stappen, namelijk door mogelijk te maken dat de steun aan KMO's wordt opgeteld bij de steun in het kader van de risicokapitaalvoorschriften, dan wel via gegarandeerde leningen (maar wel tegen minder gunstige voorwaarden dan bij starters) of terug te betalen voorschotten met kortere terugbetalingstermijnen.

Vraag 10) Vindt u dat andere soorten staatssteun dan die welke momenteel zijn toegestaan op het gebied van risicokapitaal, nodig zijn om KMO's te helpen na de startfase door te groeien? Zo ja, welke?

⁶ DSTI/IND/PME(2002)12/definitief van 25.5.2004.

3.3. Steun aan technologische experimenten en de risico's om een innovatief product te lanceren

- (46) **Toegesplitst op marktfalen en gepastheid van steun:** momenteel mag binnen het O&O-kader geen staatssteun worden verleend aan activiteiten die verder gaan dan de ontwikkeling van het eerste prototype. Deze activiteiten bevinden zich namelijk dicht bij de markt en kunnen daarom de mededinging aanzienlijk verstoren en de handel nadelig beïnvloeden. Onder bepaalde omstandigheden kunnen dergelijke activiteiten evenwel te maken krijgen met hetzelfde soort marktfalen als hiervoor beschreven. Zo zijn kleine ondernemingen op externe financiering aangewezen voor de bouw van grootschalige prototypes ook al zijn deze voor de verkoop geschikt, of op extra financiering om nieuwe producten op de markt te kunnen testen.
- (47) **Stimulerend effect en evenredigheid:** KMO's kunnen vooral met dit probleem geconfronteerd worden omdat de kosten van deze activiteiten aanzienlijk kunnen oplopen. Wel moet de steunintensiteit binnen de perken blijven omdat het om activiteiten gaat die dicht bij de markt liggen.
- (48) **Concurrentieverstoring en effect op de handel:** omdat er gevaar bestaat dat de experimenteer- en verkoopgerichte activiteiten op een lijn zouden kunnen worden gesteld met normale zakelijke activiteiten, wordt voorgesteld om staatssteun te beperken tot technologische innovatie en KMO's.
- (49) **Voorgestelde regels:** een reeks activiteiten kan worden opgenomen onder de laatste precompetitieve O&O-fase, die dan de "experimentele ontwikkelingsfase" wordt en voor staatssteun in aanmerking komt.
- (50) De volgende regels kunnen in overweging worden genomen om KMO's te helpen:
- (a) steun voor de volgende activiteiten (naast die welke momenteel onder het O&O-kader vallen) zou ook als verenigbare steun kunnen worden aangemerkt:
 - ontwikkeling van voor commercieel gebruik geschikte prototypes en proefprojecten voor technologische en marketingexperimenten, voorzover het prototype noodzakelijkerwijs het commerciële eindproduct is en het te duur is om alleen te worden gebruikt voor demonstratie- en valideringsdoeleinden;
 - technische evaluaties en haalbaarheidsstudies ter voorbereiding van de lancering van een nieuw product. Daarbij wordt ook gedacht aan de kosten voor software en computersimulaties om technologische of verkoopexperimenten uit te voeren, en aan test- en laboratoriumkosten;
 - uitgaven om technologieën aan te passen aan bepaalde productspecificaties en om het productieproces tot aan de eerste nog niet in serie vervaardigde productie te optimaliseren;
 - marketingkosten in verband met technologische ontwerpen;
 - management- en marketingopleiding;
 - (b) de subsidiabele kosten moeten vergelijkbaar zijn met die welke momenteel binnen het O&O-kader vallen;

(c) steunvormen en voorwaarden:

- beperkte steunintensiteit (15%);
- subsidies, gesubsidieerde of gegarandeerde leningen of gesubsidieerde terug te betalen voorschotten;
- bovengenoemde activiteiten moeten gekoppeld zijn aan een bepaald O&O-project van het bedrijf zelf of van een ander bedrijf;
- de steun moet gerelateerd zijn aan producten en processen die technologisch nieuw zijn of aanzienlijk verbeterd zijn in vergelijking met de tot dan toe meest geavanceerde technologie in de desbetreffende sector en die het gevaar van technologische of industriële mislukking in zich dragen.

Vraag 11) Vindt u dat deze voorschriften het verwachte effect zullen hebben en KMO's zal stimuleren om innovatieve producten op de markt te brengen? Zo nee, welke wijzigingen stelt u voor?

Vraag 12) Zijn er overtuigende argumenten om deze voorschriften ook te laten gelden voor grote ondernemingen? Vindt u dat er een meldingsplicht moet komen voor steunmaatregelen ten behoeve van individuele bedrijven of individuele sectoren als daarmee aanzienlijke bedragen zijn gemoeid? Zo ja, vanaf welk bedrag? Welke bewijzen moet de Commissie in dat geval vragen?

4. EEN INNOVATIEVRIENDELIJK ONDERNEMINGSKLIMAAT

4.1. Steun aan innovatie-intermediairs

- (51) Innovatie-intermediairs zijn organisaties die infrastructuur en diensten leveren aan ondernemingen die zich bezighouden met innovatieve activiteiten. Het kan gaan om publieke of particuliere organisaties. Uit de raadpleging over het vademecum over innovatie bleek dat de huidige staatssteunregels niet voldoende rekening hielden met deze intermediairs, hetgeen hun ontwikkeling kon belemmeren. Er moeten twee gevallen worden behandeld: 1) de steun wordt doorgegeven aan de eindbegunstigden en 2) de intermediair ontvangt zelf steun.
- (52) **Toegespitst op marktfalen en gepastheid van steun:** innovatie-intermediairs kunnen marktfalen dat het gevolg is van een ontoereikende informatieverspreiding, externaliteiten en een gebrek aan coördinatie, helpen oplossen door diensten en infrastructuur aan te bieden aan ondernemingen. De marktprijs voor diensten kan voor starters en KMO's evenwel te hoog zijn. Ook kan de markt voor particuliere actoren onvoldoende ontwikkeld zijn om erin te stappen. Staatssteun kan dan een passende oplossing bieden: daarmee kan het aantrekkelijk worden gemaakt het aanbod aan en het gebruik van diensten van innovatie-intermediairs te vergroten.
- (53) **Stimulerend effect en evenredigheid:** er wordt van uitgegaan dat er bij kleine ondernemingen sprake is van een stimulerend effect. Bij middelgrote ondernemingen staat dit nog te bezien, terwijl een stimulerend effect op grote ondernemingen naar algemeen inzicht uitblijft. Het evenredigheidsbeginsel gebiedt dat steun doelgericht

wordt verleend en qua bedrag en duur wordt begrensd. Innovatie-intermediairs moeten open voorzieningen zijn en mogen niet discrimineren tussen ondernemingen.

- (54) **Concurrentieverstoring en effect op de handel:** om verstoringen tegen te gaan, zouden alleen KMO's als subsidiabel mogen worden aangemerkt. Grote bedrijven moeten normale, dus geen gesubsidieerde prijzen betalen. Bij rechtstreekse staatssteun aan innovatie-intermediairs bestaat er gevaar dat daarmee het ontstaan van duurzame particuliere markten wordt belet en particulier initiatief wordt verdrongen.
- (55) **Voorgestelde regels:** het huidige staatssteunbeleid staat steun toe als deze wordt doorgegeven aan de eindbegunstigden. Als intermediairs een minimale winst maken, mogen zij naar opvatting van de Commissie geen steun ontvangen.
- (56) Evenals bij O&O kunnen innovatie-intermediairs activiteiten verrichten die in het openbare belang zijn, maar niet duidelijk kunnen worden gescheiden van economische activiteiten en daarom onder de staatssteunregels vallen. Wanneer dergelijke activiteiten niet marktgericht zijn en de individuele bedrijven geen selectief voordeel verschaffen, kunnen ze voor volledige overheidsfinanciering in aanmerking komen.
- (57) Staatssteun is alleen toegestaan als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- (a) de steun mag alleen worden gebruikt om bepaalde welomschreven diensten af te nemen. Dergelijke steun zou moeten worden ingekaderd in regelingen waarin precies wordt aangegeven voor welke diensten aanspraak kan worden gemaakt op staatssteun. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan:
- onderzoek en selectie van innovatieve projecten;
 - bedrijfsadvisering, waarbij bijvoorbeeld wordt gezocht naar een geschikte bedrijfslocatie (bijv. in een cluster) of naar zakenpartners, met wie in contact wordt getreden, advisering en opleiding voor en na oprichting van het bedrijf, technologische bijstand voor innovatieve projecten, advisering over de aankoop en bescherming van en handel in intellectuele eigendomsrechten en over licentieovereenkomsten, advisering over het gebruik van normen;
 - beschikbaarstelling van faciliteiten, zoals kantoorruimte; gegevensbanken voor het zoeken naar bestaande technologieën en partners met het oog op een overdracht van technologie, alsmede keurmerk-, keurings- en certificatiediensten;
- (b) de steun mag alleen worden gebruikt om deze diensten af te nemen van welbepaalde innovatie-intermediairs. Met het Europese BIC-netwerk als voorbeeld voor ogen stelt de Commissie voor om innovatie-intermediairs op basis van hun dienstverlening te definiëren als ondersteunende organisaties (publiek of particulier) voor innovatieve KMO's en ondernemers. Om zich innovatie-intermediair te mogen noemen, moet deze als rechtspersoon vooral de volgende diensten leveren:
- de hierboven beschreven diensten;

- in ieder geval een van de volgende soorten infrastructuur: materiële incubatie voor innovatieve projecten (volledig uitgeruste kantoren), opleidingsfaciliteiten, laboratoriumfaciliteiten of keurings- en certificatiefaciliteiten;
 - verspreiding van informatie over de dienstverlening en de verkregen resultaten;
- (c) KMO's zouden staatssteun kunnen ontvangen via een soort "voucher voor innovatiediensten" van ten hoogste 200 000 euro over een periode van drie jaar (los van mogelijke de-minimisbijdragen) om daarmee diensten van innovatie-intermediairs af te nemen.
- (58) Behalve voor niet-marktgerichte activiteiten in het openbare belang (zie hierboven) zou geen rechtstreekse steun mogen worden verleend aan innovatie-intermediairs. De Commissie is evenwel van mening dat steunmaatregelen ten behoeve van cliënten die gebruikmaken van deze structuren, de markt voor innovatie-intermediairs een impuls kunnen geven, zodat zij er indirect baat bij hebben.

Vraag 13) Hoe kijkt u aan tegen specifieke steun aan innovatie-intermediairs die fuseren of een joint venture aangaan om voor een gespecialiseerd technologisch domein een kritische massa te bereiken? Zou investeringssteun dan moeten worden toegestaan? Zo ja, onder welke voorwaarden? Aan welke andere maatregelen zou kunnen worden gedacht?

4.2. Bevordering van opleiding en mobiliteit

- (59) **Toegespitst op marktfalen en gepastheid van steun:** om het innovatieniveau in de EU op te voeren, zijn er zeer goed opgeleide onderzoekers, ingenieurs en andere arbeidskrachten nodig en er kunnen zich problemen voordoen bij de afstemming van vraag en aanbod van personeel. De Commissie is van mening dat opleiding van werknemers in ondernemerschap, creativiteit, verandermanagement en andere innovatieaangelegenheden van groot nut is. Ook is de rekrutering van hooggekwalificeerde onderzoekers en ingenieurs een middel om onderzoekresultaten vertaald te krijgen in praktische toepassingen. Daarom zouden ook maatregelen die verder gaan dan het toepassingsgebied van de huidige groepsvrijstellingsverordening⁷, voor staatssteun in aanmerking kunnen komen en tot op zekere hoogte kunnen worden vrijgesteld van de meldingsplicht. Daarnaast kan de tijdelijke uitlening en uitwisseling van personeel tussen universiteiten of grote bedrijven en KMO's worden gestimuleerd.
- (60) **Stimulerend effect en evenredigheid:** aangenomen ma worden dat er voor starters en kleine ondernemingen sprake is van een stimulerend effect, mits deze steun niet eenvoudigweg wordt gebruikt om ander personeel te vervangen. Met name bij middelgrote ondernemingen in de ontwikkelingsfase zou het stimulerende effect moeten worden aangetoond. Wat de uitlening van personeel door grote ondernemingen aan KMO's betreft, zal het stimulerende effect ondubbelzinnig en ad hoc moeten worden aangetoond, bijvoorbeeld met informatie waaruit blijkt dat het project zonder de uitlening van dit tijdelijke personeel niet kan worden uitgevoerd.

⁷ Verordening (EG) nr. 68/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun (PB L 10 van 13.1.2001).

(61) **Concurrentieverstoring en effect op de handel:** alleen KMO's zouden steun mogen ontvangen. Universiteiten of grote ondernemingen die personeel uitlenen aan een KMO, krijgen daarvoor een vergoeding. Grote ondernemingen die personeel uitwisselen met een KMO, mogen niet tot dezelfde groep behoren. De steun moet qua duur en bedrag worden begrensd.

(62) Voorgestelde regels

Steun aan KMO's:

- subsidiabele rekruteringskosten: personeelskosten voor hooggekwalificeerde onderzoekers en ingenieurs;
- projectgerelateerde opleidingskosten voor het personeel;
- bruto steunintensiteit: maximaal [35%];
- maximale duur van het project: [3 jaar] per onderneming;
- voorwaarde: er moet worden aangetoond dat het gerekruteerde personeel niet eenvoudigweg ander personeel vervangt.

Vergoeding aan de universiteit of onderneming die personeel uitleent aan KMO's:

- subsidiabele kosten: personeelskosten die de uitlenende universiteit of onderneming in de afgelopen twee jaar heeft gemaakt voor hooggekwalificeerde onderzoekers en ingenieurs;
- steunbedrag: kosten die verband houden met het uitlenen van personeel;
- maximale duur van het project: [3 jaar].

Vraag 14) Zijn er overtuigende argumenten om ook steun te verlenen aan de rekrutering van ander hooggekwalificeerd personeel door KMO's?

Vraag 15) Moet de Commissie speciale regels vaststellen voor gevallen waarin een onderzoeker ervoor kiest om niet meer terug te keren naar zijn of haar universiteit, of de universiteit hem of haar niet meer terug in dienst wil nemen?

4.3. Steun aan de ontwikkeling van expertisecentra via samenwerking en clustervorming

(63) In de mededeling van de Commissie "Bouwen aan de EOR van kennis voor groei"⁸ wordt als een van de doelstellingen van het zevende kaderprogramma voor onderzoek genoemd: het ontwikkelen van capaciteiten om de onderzoeks- en innovatiecapaciteit in heel Europa te versterken, en het ontstaan en versterken van Europese expertisecentra ("kernen van excellentie") op verschillende gebieden mogelijk te maken. Expertisecentra kunnen worden omschreven als regionale onderzoeksgestuurde clusters die in staat zijn om onderzoekers, investeerders en de qua O&O-uitgaven belangrijkste spelers in een bepaalde sector aan te trekken. Ze

⁸ COM(2005) 118 van 6.4.2005.

kunnen een zeer positieve invloed uitoefenen op de mondiale concurrentiepositie van Europa.

- (64) **Toegesplitst op marktfalen en gepastheid van steun:** onder clusters wordt gewoonlijk verstaan: groepen innovatieve starters, KMO's en grote ondernemingen, alsmede universiteiten of onderzoeksinstellingen die in een bepaalde sector en regio opereren en bedoeld zijn om innovatieve activiteiten te stimuleren door intensieve interacties te bevorderen. Om tot een expertisecentrum te kunnen uitgroeien, moeten clusters een bepaalde kritische massa hebben. Ze moeten een effectieve bijdrage leveren aan de overdracht van technologie, aan de vorming van netwerken en aan de verspreiding van informatie onder de bedrijven in de cluster. Ook moeten KMO's en grote ondernemingen daarin evenwichtig vertegenwoordigd zijn. Marktfalen (zoals externaliteiten en coördinatieproblemen) kan de vorming en ontwikkeling van clusters als expertisecentra in de weg staan. Vooral publieke onderzoeksinstellingen die met het bedrijfsleven samenwerken, genereren positieve externaliteiten, maar vaak hebben zij te lijden onder een grotere mate van marktfalen. Daarom is staatssteun een mogelijkheid om iets te doen aan dit marktfalen.
- (65) **Stimulerend effect en evenredigheid:** de staatssteun moet erop gericht zijn dat bedrijven en universiteiten of onderzoeksinstellingen besluiten om binnen de cluster te opereren en te investeren in innovatiegerelateerde activiteiten.
- (66) **Concurrentieverstoring en effect op de handel:** staatssteun voor samenwerking en clustervorming mag niet worden gebruikt om beperkingen op investeringssteun buiten steungebieden te omzeilen, en mag alleen worden verleend als de voordelen van clustervorming aantoonbaar opwegen tegen de negatieve effecten ervan op de concurrentie. Daartoe zouden vooraf vastgestelde regels die staatssteun voor samenwerking en clustervorming toestaan, alleen mogen gelden voor KMO's en organisaties die infrastructuur aanbieden die positieve externaliteiten genereren (zoals universiteiten of onderzoeksinstellingen).
- (67) **Voorgestelde regels:** de Commissie heeft in kaart gebracht hoe samenwerking en clustervorming kan worden gestimuleerd. Omdat het hier echter gaat om een nieuw beleidsonderdeel op staatssteungebied waar nog geen vaste praktijk bestaat en nog maar een zeer beperkte ervaring is opgedaan, ziet de Commissie graag extra uitvoerige feedback tegemoet over bepaalde aspecten die in de vragen hieronder aan de orde komen.
- (68) In het huidige O&O-kader moet het bedrijfsleven bij samenwerking met publieke instellingen de kosten van het project volledig dragen of alle intellectuele rechten aan de publieke instelling geven om ervoor te zorgen dat de betalingen niet als staatssteun worden aangemerkt. Deze regel moet worden herzien. Rechten moeten naar rato tussen de partners worden verdeeld op basis van de bijdrage van elke partner.
- (69) Binnen het huidige O&O-kader kan in alle gevallen waarin de Commissie vaststelt dat een steunmaatregel ten doel heeft de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen, de uitzonderingsbepaling van artikel 87, lid 3, onder b), op de steun van toepassing zijn.
- (70) Als een onderzoekscentrum, particuliere universiteit of vergelijkbare instelling wordt opgericht om een cluster te steunen, zou daarmee het recht kunnen worden verkregen

op staatssteun, bijvoorbeeld in de vorm van belastingvrijstellingen of terug te betalen voorschotten.

- (71) Ook kan staatssteun voor infrastructuur worden toegestaan, die dan opgeteld mag worden bij de bovengenoemde steun. Zo kan steun gerechtvaardigd zijn die toegang tot breedband mogelijk maakt in "grijze" of "witte gebieden", waar de markt niet of niet genoeg breedbanddekking biedt. Meer algemeen zou steun voor innovatiebevorderende infrastructuur kunnen worden toegestaan als technologische neutraliteit en open toegang gewaarborgd zijn.

Vraag 16) Welke definitie moet worden gegeven aan cluster- en clustervormingsactiviteiten en welke criteria moeten worden gehanteerd om clusters te onderscheiden van de ruimere categorie van innovatie-intermediairs?

Vraag 17) Vindt u dat Europese expertisecentra in aanmerking zouden moeten komen voor staatssteun? Zo ja, wat voor soort staatssteun, waarom en op welke voorwaarden? Aan welke andere, mogelijk betere maatregelen zou kunnen worden gedacht?

Vraag 18) Zijn er extra criteria nodig om versnippering van staatssteun te voorkomen en om middelen te concentreren rond een beperkt aantal expertisecentra?

Vraag 19) Hoe kijkt u meer in het algemeen aan tegen de noodzaak om aanvullende voorschriften vast te stellen voor innovatiebevorderende infrastructuur (bijv. op energie- of transportgebied)?

Vraag 20) Vindt u dat grote ondernemingen recht zouden moeten hebben op staatssteun, bijvoorbeeld om onderzoeksfaciliteiten in een Europees expertisecentrum op te zetten? Zou de Commissie voor de controle op dergelijke staatssteun bepaalde criteria moeten ontwikkelen? Welke economische gegevens zouden moeten worden gevraagd om de noodzaak van dergelijke staatssteun te beoordelen?

Bijlage: Innovatieknelpunten in Europa

De Commissie heeft **onvoldoende innovatie** bestempeld als een van de voornaamste factoren voor de te lage productiviteitsgroei in Europa⁹. Ook is dit als een van de redenen genoemd waarom de groei en het aantal nieuwe banen te laag uitvallen. Uit de mededeling "Innovatiebeleid: actualisering van de aanpak van de Europese Unie in de context van de strategie van Lissabon" uit 2003 en uit indicatoren als de innobarometer¹⁰ blijkt dat de EU als geheel op innovatiegebied niet goed genoeg presteert. Ondanks een aantal O&O-successen en de aanwezigheid van een aantal koplopers op technologisch gebied, wordt algemeen aanvaard dat de EU een innovatievere groeiaanpak moet omhelzen om ambitieuzere doelen op het vlak van maatschappelijk welzijn te kunnen verwezenlijken.

In dit verband heeft de Commissie geprobeerd de innovatieproblemen in Europa in kaart te brengen en na te gaan welke bijdrage staatssteunbeleid kan leveren om deze problemen op te lossen. Daarbij baseerde zij zich op een analyse van reeds opgedane ervaringen, met als resultaat het vademecum over innovatie, en op intern onderzoek en contacten met innovatiedeskundigen.

Het is de Commissie gebleken dat de EU een **groot innovatiepotentieel** heeft dat nog niet is aangeboord. De innovatieprestaties in de EU laten grote verschillen zien tussen de verschillende sectoren. Op sommige gebieden kent de EU op O&O-gebied succesverhalen en heeft zij een reeks technologische koplopers binnen haar grenzen. Dit is met name het geval op het gebied van transport (bijv. Airbus, hogesnelheidstreinen, intelligente seinstelsels) en energie (duurzame energie, gasgeïsoleerde transmissielijnen en kern-, gas- en waterkrachtcentrales). Op andere gebieden moet de EU veel geavanceerde technologieën invoeren en kent zij zelf maar een gering aantal geslaagde projecten.

De Commissie heeft een reeks problemen vastgesteld die van invloed zijn op de innovatie in de EU en die Europa beletten zijn eigen innovatiepotentieel volledig te benutten. Deze problemen zijn als volgt onder te verdelen:

- (1) *gebrek aan gemeenschappelijke regels en normen*: verschillen in belasting- en socialezekerheidsstelsels die de mobiliteit van onderzoekers en innovatoren in de weg staan, uiteenlopende certificatieprocedures die de overdracht van innovatieve bedrijfsmodellen en ideeën binnen de EU vertragen, octrooibescherminingsprocedures die van lidstaat tot lidstaat verschillen;
- (2) *financiële en arbeidsmarkten die op bepaalde punten tekortschieten*: heel zwaar wegen hier het gebrek aan particuliere financiering voor O&O en innovatie, met name voor KMO's, onderontwikkelde risicokapitaalmarkten, het gebrek aan deskundige investeerders en aan mogelijkheden om innovatieve ondernemingen te beoordelen, het gebrek aan geschoolde arbeidskrachten en het feit dat KMO's geen hooggekwalificeerd personeel kunnen vinden;
- (3) *niet-functionerende productmarkten*: markttoetredingsbelemmeringen voor starters en KMO's met als gevolg te weinig nieuwkomers op de markt, het feit dat starters en

⁹ Zie: "Productiviteit: de sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese economieën en ondernemingen", COM(2002) 262.

¹⁰ Zie: <http://www.cordis.lu/innovation-smes/src/innobarometer2004.htm>.

KMO's op de nationale markt en in andere lidstaten niet snel genoeg kunnen groeien (dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de situatie op de markt in de VS), ontoereikende bescherming van intellectuele eigendom, onaantrekkelijke verhouding risico/beloning bij investeringen in radicaal nieuwe producten, moeilijkheden voor KMO's om onbeproefde technologie te vinden, te ontwikkelen en te bevorderen en om kansen op de markt te creëren en partnerschappen aan te gaan;

- (4) *onvoldoende beleidscoördinatie*: beslissingen over de vestiging van innovatieve bedrijfs- en O&O-eenheden worden steeds vaker op mondiaal niveau genomen. Terwijl de VS, Japan en opkomende technologieconcurrenten in Oost-Azië de belangrijkste middelen, infrastructuur en financiering voor het aantrekken van onderzoekers en investeringen ten behoeve van innovatie steeds beter weten te bundelen, wordt de EU meer en meer gezien als onmachtig om internationale versnippering binnen haar grenzen tegen te gaan, en wordt zij daarmee minder aantrekkelijk voor de vestiging van innovatieve bedrijfs- en O&O-eenheden;
- (5) *algemene "systeeminefficiënties"*: geringe interactie tussen het bedrijfsleven en de academische wereld, gebrekkige samenwerking en netwerkactiviteiten, trage integratie van ICT in bedrijfsactiviteiten, overmatige bureaucratie bij overheidsfinanciering, trage ontwikkeling en integratie van milieutechnologieën, geen ondernemerscultuur, negatieve houding tegenover mislukkingen en risicoaversie.

Veel van deze problemen hebben te maken met systemen of regelgeving en met een gebrek aan financiering en openheid van de markt. Daarom kunnen ze niet worden opgelost met staatssteun en vereisen ze een bredere beleidsaanpak. De problemen zijn voor een deel te wijten zijn aan ontoereikend of zelfs ontbrekend overheidsbeleid, maar een aantal ervan in de categorieën 2, 3 of 5 kunnen ook het gevolg zijn van **marktfalen**.

Op basis van een praktijkevaluatie heeft de Commissie als oorzaken aangewezen voor marktfalen dat van belang is voor innovatie: ondoelmatige verspreiding van informatie, tekortkomingen op de kapitaalmarkten, mismatch op de arbeidsmarkt en coördinatieproblemen. Via staatssteun kan iets gedaan worden aan dit marktfalen: voor de eindbegunstigden kan het aantrekkelijk worden gemaakt om meer in innovatiegerelateerde activiteiten te investeren.

Daarnaast is het de Commissie gebleken dat technologische innovatie slechts een deel van het innovatiepotentieel vormt. Met name in de dienstverlenende sector vereist innovatie ook nieuwe bedrijfsmodellen, methoden en hulpmiddelen. De innovatiepraktijk lijkt hier af te wijken van die in andere sectoren. Zo lijken deskundigheid, creativiteit en organisatorische innovatie een grotere rol te spelen. Veel dienstverleners zouden fors investeren in innovatiegerelateerde activiteiten, maar dit blijkt nauwelijks uit de nationale statistieken, enquêtes en boekhoudingen. Omdat er geen adequate gegevens beschikbaar zijn over niet-technologische vormen van innovatiegerelateerde investeringen, kan moeilijk worden nagegaan of er sprake zou kunnen zijn van marktfalen. De Commissie werkt momenteel aan verbetering van de financiële verslaggeving van niet-technologische O&O-uitgaven.

Op- en aanmerkingen over de innovatieproblemen in Europa zijn welkom.