

9 april 2018 - Innovatieclusters onder druk

In het regionale economie beleid gaan de thema's innovatie en samenwerking vaak hand in hand. Overheden stimuleren samenwerking tussen bedrijven, onderwijsorganisaties, kennisinstellingen en overheid, liefst aangevuld met inwoners, maatschappelijke organisaties en bijvoorbeeld coöperaties. Innovatiebeleid is vaak gericht op de steun aan MKB-bedrijven voor snellere toegang tot kennis en valorisatie, juist bij en via partijen waar ze mee samenwerken. Doel van onderwijsorganisaties is meer samen te werken met bedrijfsleven. Samen een agenda opstellen, samen een plan maken, samen aan de slag. Dit levert inmiddels een brede waaier op van field labs, innovatieclusters, incubators, hubs, valleys, campussen, demonstratietuinen, enzovoort. Ambitieuze plannen, met mooie voorgenomen resultaten. Vaak worden er plannen gemaakt die op termijn (hopelijk) werkgelegenheid en winst gaan opleveren, maar waar onzekerheid troef is. Overheden stellen daarom subsidiemiddelen beschikbaar om dit soort ontwikkelingen aan te jagen. En omdat doel en missie economische ontwikkeling is, het (positief) beïnvloeden van markten, bevatten dergelijke subsidies al snel staatssteun.

Doel is meestal de mededinging (in de goede richting) te verstoren en daarmee zijn alle vier de staatssteun criteria (staatsmiddelen, selectief, voordeel en handelseffect) al snel aan de orde. Staatssteun, is dat erg? Nee, integendeel, partijen willen immers de economie veranderen (in de goede richting). Maar je moet dan wel kijken naar rechtmatige oplossingen uit het EU staatssteunrecht en dat netjes borgen met procedures. Hoe dan? Overheden gebruiken op dit moment voor meer dan 90% van hun steunmaatregelen de zogeheten algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV), waarmee ze op relatief eenvoudige wijze rechtmatige steun kunnen verschaffen, een digitale kennisgeving aan Brussel volstaat.

Juist voor samenwerkingsprojecten bevat de AGVV artikel 27 voor innovatieclusters. Het staatssteunrecht definieert een innovatiecluster als een georganiseerde groepering van onafhankelijke partijen (zoals innovatieve starters, ondernemingen, kennisorganisaties, niet-commerciële organisaties en andere verwante economische spelers) die tot doel hebben innovatieve activiteiten te stimuleren door het delen van faciliteiten en de uitwisseling van kennis en deskundigheid. Steun is grofweg toegestaan voor 50% van de kosten voor investeringen en exploitatie. Sluit dat even mooi aan bij de innovatie en samenwerkingsagenda van de regionale overheden! Veel regionale overheden hebben dus ingezet op artikel 27 AGVV voor hun route naar rechtmatige staatssteun.

Echter, artikel 27 bevat ook een juridische adder onder het gras (blijkt nu). Lid 2 van dat artikel bevat namelijk een spelregel dat steun voor innovatieclusters uitsluitend mag worden verleend aan de rechtspersoon die het innovatiecluster opereert (de clusterorganisatie). Dit is ook wel logisch, omdat een cluster enige organisatorische slagkracht en samenhang moet hebben. Als overheden bij voorbaat steun voor clusters gaan opknippen, dan is het maar de vraag of zo'n cluster geen tijdelijke gelegenheidsformatie is. Uitgangspunt van veel betrokkenen was tot nu toe dat de steun weliswaar eerst aan de penvoerder van het cluster moest worden verleend, maar dat - indachtig het delen van faciliteiten en uitwisseling van kennis - de subsidiemiddelen vervolgens besteed konden worden binnen het (gehele) cluster voor de clusteractiviteiten. Of met andere woorden: als een groep bedrijven en een kennisinstelling faciliteiten delen en beschikbaar stellen aan bijvoorbeeld starters, dan waren investeringen en exploitatie van die faciliteiten binnen dat cluster subsidiabel.

Maar wat blijkt? De Europese Commissie leest lid 2 van het artikel heel strikt. Een innovatiecluster mag via artikel 27 AGVV wel subsidie ontvangen, maar de subsidiabele kosten mogen uitsluitend door de rechtspersoon die het innovatiecluster opereert (de clusterorganisatie) gemaakt worden. Subsidie

mag dus niet besteed worden aan kosten van andere mede-initiatiefnemers van het cluster. Hoe pakt dat uit in de praktijk? Samenwerkingspartners moeten vooraf kijken welke partner de meeste kosten maakt en deze club tot penvoerder benoemen. En alleen die penvoerder mag steun ontvangen voor de zelfgemaakte kosten. Gevolg? Bij veel innovatieclusters zal het totale steunpercentage voor de faciliteiten en exploitatie van het cluster ver onder 50% geraken. En subsidie aan de samenwerking lijkt op papier de ambitie, maar is feitelijk beperkt tot één partij.

Deze strikte benadering van de Commissie is pas onlangs in het vertrouwelijke State aid eWike systeem opgenomen. Het is een nadere verfijning van de AGVV, een striktere lezing dan menigeen tot nu toe dacht. De Commissie geeft vervolgens aan dat als innovatieclusters moeite hebben om voldoende steunruimte te vinden onder artikel 27 AGVV, het hen vrijstaat om andere steunroutes te verkennen, zoals artikel 25 (voor concrete onderzoeksprojecten) en artikel 26 (voor investeringssteun aan onderzoeksinfrastructuur). Ook zit er soms ruimte in het aanwijzen van niet-economische activiteiten binnen een begroting, de subsidies daarvoor kan je aanwijzen als "niet-economisch, dus geen staatssteun, dus 100% steunruimte". Maar daarmee ontstaat er wel een vrij ingewikkeld stroomschema met uiteenlopende routes, steunvoorwaarden en verantwoording.

Kort samengevat is het bieden van subsidie aan innovatieclusters er recent niet eenvoudiger op geworden. Juist in het hart van het regionaal economisch beleid (innovatie en samenwerking) zijn de regels complex en restrictiever dan gedacht. Elke casus vergt maatwerk en uitleg (bij Lysias bent u dan aan het goede adres natuurlijk). Dit onderdeel van het staatssteunrecht verdient in de nabije toekomst finetuning om onzekerheden, omwegen en/of blokkades te voorkomen. Tenslotte willen we wel een succes maken van al die samenwerking!

Meer informatie: Melvin Könings, 06 4262 7976, melvinkoenings@lysiasgroup.com