



Advies

Ontwerpbesluiten ondernemingssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie

Brussel, 6 maart 2017

Adviesvraag: Ontwerpbesluiten voor steun aan ondernemingen voor projecten van onderzoek, ontwikkeling en innovatie in overeenstemming met de Europese kaderregeling

Adviesvrager: Philippe Muyters - Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport

Ontvangst adviesvraag: 6 februari 2017

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 6 maart 2017

Contactpersoon: Tim Buyse - tbuyse@serv.be



De heer Philippe MUYTERS
Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport
Martelaarsplein 7
1000 BRUSSEL

contactpersoon
Tim Buyse
tbuyse@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20170306_Ontwerpbesluiten_OOI_TB

Brussel
6 maart 2017

Ontwerpbesluiten ondernemingssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie

Mijnheer de minister

Een duidelijk, eenvoudig, gestroomlijnd én rechtszeker steuninstrumentarium is een belangrijke randvoorwaarde voor een optimale afdekking van de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering en de realisatie van sociaaleconomische welvaartshefbomen voor Vlaanderen. Het regeerakkoord en uw beleidsnota 2014-2019 spraken de ambitie uit om ondernemers en overheidsbeleid sterker met elkaar te verbinden door minder en eenvoudiger structuren en instrumenten met snellere en eenvoudiger procedures, meer transparantie en een klantvriendelijke één-loketfunctie.

Met de drie voorliggende ontwerpbesluiten wordt met een noodzakelijke juridisch-technische ingreep als waarborg voor de continuïteit – nl. het in overeenstemming brengen met de nieuwe Europese kaderregeling – een nieuwe stap gezet in deze optimalisatie en stroomlijning van het economisch en innovatief steuninstrumentarium. De inhoudelijke opdeling van de steunmaatregelen in de 3 afzonderlijke besluiten moet daarbij leiden tot een verhoogde duidelijkheid en focus, al roept ze ook enkele vragen op.

Optimale invulling marges Europese staatssteunregels

De huidige Europese groepsvrijstellingsverordening voorziet een aantal wijzigingen in de regelgeving (bv. wat betreft steunpercentages of definitie voor experimentele ontwikkeling) en biedt aldus de mogelijkheid voor een verlenging van het steuntraject voor ontwikkeling en innovatie naar meer vermarkting en valorisatie van de innovatie-inspanningen of nieuwe steunmogelijkheden zoals innovatieadviessteun voor kmo's.

De SERV vindt de aanpassing van de in de besluiten voorziene steunintensiteiten en nieuwe steunmogelijkheden positief, omdat deze tegemoet komen aan een eerdere vraag van de sociale partners om de vrijheidsgraden voor eigen beleidsvoering aangereikt door de Europese staatssteunregels zo optimaal mogelijk in de Vlaamse kaders over te nemen.¹

¹ SERV, advies over de herstructurering van het beleidsdomein EWI, Brussel, 15 juni 2015, <http://www.serv.be/node/9826>

Anticiperen met uitrol van een systematische evaluatieaanpak

De opbouw van het kader voor de Vlaamse O&O-steun in drie aparte, maar samenhangende en complementaire besluiten leidt er toe dat op dit moment geen enkel besluit boven de budgetgrens van € 150 mln. per jaar uitstijgt. De Vlaamse overheid kan zo vermijden dat, conform de nieuwe EU-verplichting, een econometrische analyse van de effecten en het stimulerend effect van de steun, evenals een structureel evaluatieplan, moet worden opgemaakt.

De SERV heeft reeds eerder gesteld dat elke steunmaatregel gericht zou moeten zijn op de creatie van additionaliteit en meerwaarde. Het effect van een subsidie overstijgt idealiter het voordeel van de begunstigde, en situeert zich ook en vooral op vlak van crowding-in van (d.i. het hefboomeffect voor) private O&O-investeringen als op het economische en maatschappelijke vlak. De SERV dringt er dan ook op aan dat binnen de Vlaamse overheid een systematisch beleid wordt ontwikkeld en aanpak uitgerold om de efficiëntie, effectiviteit en impact van de verschillende steunmaatregelen die onderdeel zijn van de besluiten, te monitoren.

Bovendien bestaat het risico dat in de nabije toekomst de voorziene budgetten de drempel van € 150 mln. per jaar toch zullen kunnen overstijgen. In dat geval wordt een evaluatieplan formeel vereist vanuit de EU, en Vlaanderen is hierop dus maar beter voorbereid. Dit risico is pertinent wat betreft het besluit tot regeling van steun aan ondernemingen voor onderzoek en ontwikkeling met een kennisintensief karakter in Vlaanderen (vroeg stadium). Ook de verlenging van het steunbaar traject en de verruiming (naar proces- en organisatieinnovatie) zal mogelijks een bijkomende vraag naar verfijning van de evaluatiemethoden uitlokken.

De SERV is tot slot vragende partij om betrokken te worden bij de evaluatie van het steuninstrumentarium.

Duidelijkheid en focus maar nu werk maken van de operationalisering

De SERV staat algemeen positief tegenover het op basis van deze 3 besluiten uitzetten van een ruimer juridisch/reglementair kader waarin het vernieuwde/gestroomlijnde steunaanbod vorm moet krijgen. De voorgestelde inhoudelijke opdeling van de steunmaatregelen in de 3 afzonderlijke besluiten moet bovendien leiden tot van een verhoogde duidelijkheid en focus.

De SERV roept de Vlaamse Regering evenwel op om snel werk te maken van de concrete operationalisering van de stroomlijning van het instrumentarium. Het doel moet daarbij zijn:

- ▀ te komen tot een vereenvoudigde en vlottere toegang, via onder andere een gestandaardiseerde en begrijpbare terminologie, uniforme procedures ...
- ▀ van een overzichtelijk en transparant instrumentarium
- ▀ opgesteld vanuit het perspectief van de 'VLAIO-klant', d.i. met een toegankelijk, professioneel en klantgericht accountmanagement.

Dergelijke operationalisering van de stroomlijning heeft voordelen voor zowel de bedrijven/klanten van VLAIO, die vlotter en sneller hun weg vinden naar de steun, als voor VLAIO en de VLAIO-experts zelf, omdat het mogelijkheden biedt voor meer efficiëntie en effectiviteit via o.a. het verkorten van de doorlooptijden, verminderen van administratieve rompslomp en dubbelwerk, etc.

■ Specifieke bemerkingen bij de ontwerpbesluiten

- In het ontwerpbesluit tot regeling van steun aan ondernemingen voor ontwikkeling en innovatie in Vlaanderen (late stadia) wordt een nieuwe steuntoekenning opgenomen inzake innovatiesteun voor kmo's, waaronder ook kosten voor innovatieadviesdiensten kunnen worden vergoed. De SERV vraagt naar een duidelijke positionering van deze maatregel t.o.v. de subsidieerbare adviesdiensten binnen de kmo-portefeuille en kmo-groeisubsidie en dit teneinde mogelijke overlap te vermijden.
- Het feit dat haalbaarheidsstudies heringevoerd worden is wenselijk op voorwaarde dat er duidelijk afspraken gemaakt worden omtrent de projecten en de potentiële steun, zodat eventuele willekeur bij de toekenning vermeden wordt.
- De verlenging van het subsidieerbaar innovatietraject is een positieve evolutie gezien er nog substantiële stappen moeten ondernomen worden om een product van een innovatietraject naar productie (d.i. vermarkting) te brengen. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt echter het maximale steunpercentage voor deze activiteiten niet geconcretiseerd.
- Welke criteria zullen gebruikt worden om de opsplitsing te maken tussen 'vroeg' en 'late' stadia, is nog niet helemaal duidelijk. Afhankelijk van de sector zou dit een andere invulling of implicaties kunnen hebben. Het betreft met andere woorden geen 'harde' opdeling. Deze overweging moet in rekening worden genomen bij de operationalisering van de stroomlijning van de instrumenten.
- Art. 27 van het besluit tot regeling van steun aan ondernemingen voor O&O met een kennisintensief karakter in Vlaanderen en art. 28 van het besluit tot regeling van steun aan ondernemingen voor ontwikkeling en innovatie in Vlaanderen vermelden "het stimulerend karakter van steunverlening en de potentiële sociaaleconomische effecten bij de valorisatie van de onderzoeksresultaten" bij de beoordelingsdimensies. Dat additionaliteit en sociaaleconomische meerwaarde van O&O-steun cruciaal zijn, heeft de SERV eerder in dit advies benadrukt. De SERV wijst hierbij op het onderscheid tussen de economische impact op projectniveau dan wel op bedrijfsniveau. Het eerste biedt veel ruimte voor interpretatie en subjectiviteit wat tot een minder accurate en realistische inschatting kan leiden. Het tweede laat toe om rekening te houden met verschillende en vaak (soms zelfs van elkaar afhankelijke) O&O-acties van het betrokken bedrijf, hetgeen een meer consistente, duidelijke en realistische beoordeling, opvolging en evaluatie van de effecten van de globale O&O-steun aan een bedrijf zou mogelijk maken.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Ann Vermorgen
voorzitter



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.127/1 tot 61.129/1
van 25 april 2017

over

ontwerpbesluiten voor steun aan ondernemingen voor projecten van onderzoek, ontwikkeling en innovatie in overeenstemming met de Europese kaderregeling

Op 13 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 25 april 2017, een advies te verstrekken over :

- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van steun aan ondernemingen voor onderzoek en ontwikkeling met een kennisintensief karakter in Vlaanderen’ (61.127/1);

- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van steun aan ondernemingen voor ontwikkeling en innovatie in Vlaanderen’ (61.128/1);

- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van steun aan ondernemingen voor onderzoeksprojecten voor de uitvoering van doctoraatsonderzoek of postdoctoraal onderzoek in samenwerking met onderzoeksorganisaties’ (61.129/1).

De ontwerpen zijn door de eerste kamer onderzocht op 20 april 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 april 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving het onderzoek toegespitst op de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN DE ONTWERPEN

2. De om advies voorgelegde ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering hebben betrekking op steun aan ondernemingen voor projecten van onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Het ontwerp 61.127/1 betreft onderzoek en ontwikkeling met een kennisintensief karakter, het ontwerp 61.128/1 heeft betrekking op activiteiten in de latere stadia van het traject van ontdekking tot marktintroductie, en het ontwerp 61.129/1 betreft onderzoeksprojecten voor de uitvoering van doctoraatsonderzoek of postdoctoraal onderzoek in samenwerking met onderzoeksorganisaties. De structuur en inhoud van de drie ontwerpen zijn gelijklopend.

3. Rechtsgrond voor de ontwerpen wordt geboden door artikel 41*ter*, § 2, van het decreet van 21 december 2001 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. De ontwerpen bevatten tal van delegaties van bevoegdheid aan het beslissingscomité bij het Hermesfonds. Voor zover deze bevoegdheid verordenend van aard is, dient het volgende te worden opgemerkt.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

De ontwerpen dienen rekening houdende met het voorgaande nog aan een grondig onderzoek te worden onderworpen.

Bij wijze van voorbeeld van een niet-geoorloofde delegatie kan worden verwezen naar de delegatie die telkens is opgenomen in artikel 3, tweede lid, van elk besluit, waarbij het beslissingscomité wordt opgedragen te bepalen “wat er wordt begrepen onder het begrip achterstallige schulden, (...), waarbij dit algemeen toepasbaar is op alle ondernemingen die een steunaanvraag indienen”. Een ander voorbeeld is de machtiging aan het beslissingscomité om

“voor de selectiecriteria gewichten toe [te] kennen om een selectiviteit te bepalen, (...), waarbij dit algemeen geldend is voor alle aanvragen” (artikel 27, § 2, derde lid, ontwerp 61.127/1; artikel 28, § 2, derde lid, ontwerp 61.128/1, artikel 22, § 2, derde lid, ontwerp 61.129/1).

Een voorbeeld van een delegatie die wel geoorloofd is, is de machtiging aan het beslissingscomité om “de modaliteiten voor de indiening” te bepalen (artikel 13, ontwerp 61.127/1; artikel 14, ontwerp 61.128/1, artikel 13, ontwerp 61.129/1).

Ontwerp 61.127/1

5. Aan het einde van artikel 5, eerste lid, van het ontwerp dient te worden geschreven “afhankelijk blijft van de vestiging van de exploitatiezetel”. Voorts is het niet duidelijk wat in dezelfde bepaling wordt verstaan onder “evaluatie in selectie”.

6. Artikel 11 van het ontwerp bepaalt dat onder “werkdagen” wordt verstaan “de werkdagen zoals ze gelden voor het Agentschap Innoveren en Ondernemen”. Dergelijke regeling door verwijzing is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid en de transparantie van de regelgeving. Er dient integendeel in de tekst zelf van het ontwerp een duidelijke definitie van “werkdag” te worden opgenomen, zodat het voor elke betrokkene meteen duidelijk is welke dagen als zodanig worden beschouwd.

7.1. In artikel 16, 6°, van het ontwerp moet worden verwezen naar de artikelen 6, 7 en 8 (niet: 7, 8 en 9) van het ontwerp.

7.2. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 29, eerste lid, 5°, van het ontwerp.

Ontwerpen 61.128/1 en 61.129/1

8. In voorkomend geval gelden met betrekking tot de ontwerpen 61.128/1 en 61.129/1 *mutatis mutandis* dezelfde opmerkingen als die welke hiervoor zijn gemaakt bij het ontwerp 61.127/1.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME