

# Staatssteun voor onbetaald O&O&I-werk

Mr. T. Bruyninckx\*

De Kaderregeling O&O&I-steun voorziet in punt 5.1.4 in een reeks van kosten die in aanmerking komen voor het kwalificeren als geoorloofde staatssteun. Uit een eerste lezing van voornoemd punt blijkt dat enkel daadwerkelijk gemaakte kosten hiervoor in aanmerking komen. In het kader van een staatssteunonderzoek van een O&O&I-steunregeling zag de Toezichthoudende Autoriteit zich evenwel geconfronteerd met de vraag of ook fictieve kosten als gevolg van onbetaald O&O&I-werk voor steunverlening in aanmerking komen onder voornoemde kaderregeling.

*Beschikking van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA nr. 191/08/COL van 17 maart 2008 betreffende onbetaald werk ten behoeve van onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten, Pb. EU 2009, L 332/23-35.*

## Onbetaald werk als een in aanmerking komende O&O&I-kost?

Diverse malen heeft de Europese Commissie het belang van onderzoek en ontwikkeling en innovatie ('O&O&I') benadrukt. Vooral naar aanleiding van de zogenoemde Lissabonstrategie is O&O&I uitdrukkelijk op het voorplan getreden.<sup>1</sup> Slechts een van de uitvloeisels hiervan was een nieuwe communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie in 2006,<sup>2</sup> die ook ten aanzien van de EVA-staten van toepassing is door middel van het document *Aid for Research and Development and Innovation*<sup>3</sup> (hierna 'Kaderregeling O&O&I-steun'). Met voornoemde kaderregeling geeft de Commissie aan hoe zij steunmaatregelen met als doel het

ondersteunen van O&O&I-activiteiten zal onderzoeken op hun verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt, hoewel die maatregelen in eerste instantie strijdig zijn met artikel 107 lid 1 VWEU (oud art. 87 lid 1 EG-Verdrag) of het parallelle artikel 61 lid 1 EER-Overeenkomst.<sup>4</sup> Deze bijdrage bespreekt een aspect inzake staatssteun voor O&O&I-activiteiten dat aan de orde kwam in een staatssteunonderzoek uitgevoerd door de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA (hierna 'Toezichthoudende Autoriteit').<sup>5</sup> Dat aspect van de aangemelde regeling werd onderzocht tegen de achtergrond van punt 5.1.4. van de Kaderregeling O&O&I-steun, dat handelt over de voor staatssteun in aanmerking komende kosten.<sup>6</sup>

Punt 5.1.4. van de Kaderregeling O&O&I-steun stelt dat de voor staatssteun in aanmerking komende kosten berekend worden op basis van de kosten van het onderzoeksproject voor zover die als subsidiabel kunnen worden aangemerkt. Alle in aanmerking komende kosten moeten bij een specifieke categorie O&O&I worden ingedeeld. Punt 5.1.4. gaat verder met te stellen dat de volgende kosten voor staatssteun in aanmerking komen:

1. personeelskosten (onderzoekers, technici en ander ondersteunend personeel voor zover zij zich met het onderzoeksproject bezighouden);
2. kosten van apparatuur en uitrusting voor zover en voor zolang zij voor het onderzoeksproject worden gebruikt. Indien die apparatuur en uitrusting niet tijdens hun volledige levensduur voor het onderzoeksproject worden gebruikt, worden alleen de afschrijvingskosten overeenstemmend met de looptijd van het project, berekend volgens een goede boekhoudpraktijk, als in aanmerking komende kosten beschouwd;
3. kosten van gebouwen en grond voor zover en voor zolang zij voor het onderzoeksproject worden gebruikt.

4. Zie hierover ook: A. Rubin de Cervin en V. Zuleger, 'Large R&D Projects – Commission Practice under the R&D framework from 1996 to 2006', *ESTAL* 2006, p. 15-22; H.W. Friederiszick en L. H. Röller, 'Using Economic Analysis to Assess R&D State Aid Measures', *ESTAL* 2007, p. 592-604; N. Saanen, 'Innovatie gesteund. De Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor O&O&I', *NTER* 2007, p. 83-91.
5. Het staatssteunonderzoek vond aldus plaats tegen de achtergrond van art. 61 EER-Overeenkomst.
6. Deze bijdrage gaat dan ook niet dieper in op de andere aspecten van de besproken beschikking.

\* Mr. T. Bruyninckx is advocaat te Brussel bij Altius.

1. Zie hierover: T. Kleiner, 'The new Framework for Research, Development and Innovation, 2007-2013', *ESTAL* 2007, p. 231.
2. Pb. EU2006, C 323/1.
3. Zie voetnoot 1 bij dit document: 'This Chapter corresponds to the Community framework for State aid for research and development and innovation (OJ No C 323, 30.12.2006, p. 1)'. <<http://www.eftasurv.int/?1=1&showLinkID=16599&1=1>>.

Wat gebouwen betreft, worden alleen de afschrijvingskosten overeenstemmend met de looptijd van het project, berekend volgens een goede boekhoudpraktijk, als in aanmerking komende kosten beschouwd. Wat de grond betreft, komen de kosten voor de commerciële overdracht of daadwerkelijk gemaakte investeringskosten in aanmerking;

4. kosten van contractonderzoek, technische kennis en octrooien die tegen marktprijzen worden verworven bij of waarvoor een licentie wordt verleend door externe bronnen, mits de transactie conform het *arm's length*-beginsel plaatsvond en er geen sprake is van collusie. Voorts ook kosten voor consultancy en gelijkwaardige diensten die uitsluitend voor de onderzoeksactiviteiten worden gebruikt;
5. extra algemene vaste kosten die rechtstreeks uit het onderzoeksproject voortvloeien;
6. andere exploitatiekosten, waaronder die voor materiaal, leveranties en dergelijke producten, die rechtstreeks uit de onderzoeksactiviteit voortvloeien.

Punt 5.1.4. somt aldus een heel aantal concrete kosten op die voor ondersteuning van overheidswege in aanmerking komen. Het gaat daarbij stevast over werkelijk gemaakte of te maken kosten. Welnu, een van de vragen die in het kader van de besproken beschikking aan de orde kwam, heeft betrekking op de interpretatie van punt 5.1.4. Met name kwam in dit verband de volgende vraag aan de orde: kunnen virtuele kosten naar aanleiding van onbetaald O&O&I-werk worden beschouwd als in aanmerking te nemen kosten in het kader van de Kaderregeling O&O&I-steun?

De Toezichthoudende Autoriteit zag zichzelf zo een belangrijk interpretatievraagstuk voorgeschoteld, met niet onbelangrijke gevolgen voor de staatssteunpraktijk inzake O&O&I. Dient de notie 'in aanmerking komende kosten' restrictief of ruim te worden opgevat? Voor beleidsmakers is dit alles behalve een vraag zonder belang bij de uittekening van hun O&O&I-beleid. Een ruime benadering van voormeld begrip heeft immers onmiskenbaar een grotere bewegingsvrijheid op dit vlak voor gevolg.

## De feitelijke achtergrond

### Oorsprong van de aangemelde O&O&I-steunregeling

De problematiek die in deze bijdrage behandeld wordt, rees naar aanleiding van de aanmelding van een steunregeling voor O&O&I-activiteiten door de Noorse autoriteiten. Met die steunregeling wensten de Noorse autoriteiten een leemte in de destijds geldende Noorse steunregeling voor O&O&I op te vullen. Zo voorzag de bestaande steunregeling – de 'Skattefunn-regeling' – in een systeem van belastingaftrek voor bepaalde kosten verbonden aan O&O&I-activiteiten. Met name wordt in het kader van voornoemde steunregeling een bedrag ten belope van een percentage van de (in aanmerking komende) perso-

neelskosten in mindering gebracht op de door de onderneming verschuldigde belasting. Dat impliceerde dat onbetaald O&O&I-werk niet voor dergelijke staatssteun in aanmerking kwam. Zo zou de interpretatie van de destijds bestaande steunregeling dat ook onbetaald O&O&I-werk voor een dergelijke belastingaftrek in aanmerking komt, in strijd zijn met het Noorse fiscaal recht. Dat stelt immers dat een bedrag dat niet is gebaseerd op de daadwerkelijk in aanmerking komende kosten, niet kan worden afgetrokken van de verschuldigde belasting. Immers, zo gaat de redenering, dergelijke 'kosten' worden niet daadwerkelijk gemaakt vermits er geen loon wordt uitbetaald en er geen boekhoudkundige weerslag van bestaat. Ondernemingen die een beroep deden op onbetaalde onderzoekers, konden daarom niet genieten van voormelde steunregeling.

Om deze lacune te verhelpen, wensten de Noorse autoriteiten een regeling van financiële steun in de vorm van belastingvrije subsidies ten behoeve van onbetaald O&O&I-werk in te voeren. Aansluitend daarbij voorziet die regeling ook in de invoering van een 'compensatieregeling'. Zo voerden de Noorse autoriteiten aan dat ondernemingen wier steunaanvraag op basis van de oude regeling werd goedgekeurd, in de praktijk toch geen steun genoten omdat zij een beroep deden op onbetaald O&O&I-werk. De opgelopen verliezen als gevolg van de leemte in de bestaande regeling zouden aldus vergoed worden. Die compensatieregeling maakt als dusdanig evenwel geen voorwerp uit van de beschikking. De Toezichthoudende Autoriteit meende dat die 'compensatie'-steun onder de *de minimis*-regeling kan ressorteren.

### De notie 'onbetaald O&O&I-werk'

Belangrijk is om nader te bepalen welk 'onbetaald O&O&I-werk', zoals dat het voorwerp uitmaakt van de beschikking, in aanmerking zou komen voor staatssteun. Lectuur van de beschikking leert dat in het kader van de aangemelde regeling de volgende activiteiten onder dit begrip vallen: *O&O-activiteiten die worden verricht door personen die voor hun werk geen betaling of enige andere vergoeding ontvangen; personen die betalingen ontvangen uit andere publieke bronnen, vallen buiten de regeling.* De aangemelde regeling stelt tevens dat dergelijke activiteiten plaats dienen te vinden in het kader van:

1. projecten die planmatig of kritisch onderzoek omvatten dat is gericht op het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden met het oog op de ontwikkeling van nieuwe producten, procédés of diensten, of om bestaande producten, procédés of diensten aanmerkelijk te verbeteren. Daarbij gaat het om de vervaardiging van onderdelen van complexe systemen, die noodzakelijk is voor dat soort onderzoek, met name voor algemene validering van technologieën, met uitzondering van prototypen als bedoeld in punt 2; en
2. projecten met als doel het verschaffen van nieuwe informatie, kennis of ervaring die voor de onderneming nuttig wordt geacht in verband met de ontwikkeling van nieuwe of betere producten, diensten of productiemethoden. Voorts komen ook activiteiten waarbij de resultaten van industrieel onderzoek worden omgezet

in een plan, project of ontwerp voor nieuwe, betere producten, diensten of productieprocedures, alsmede de ontwikkeling van een eerste prototype of proefproject dat niet zakelijk valt te exploiteren, voor deze regeling in aanmerking.

### In aanmerking komende kosten

Blijft nog de belangrijke vraag hoe dergelijke ‘fictieve kosten’ dienen te worden berekend en dus welke kosten voor geoorloofde staatssteun in aanmerking komen. Het is belangrijk erop te wijzen dat de Noorse autoriteiten opteerden voor een gemeenschappelijk uurloon ten aanzien van alle in aanmerking komende projecten.<sup>7</sup> Afzonderlijke uurlonen bepalen in individuele situaties werd immers bestempeld als te lastig.

Voornoemde ‘fictieve kosten’ worden in twee stappen becijferd.

In eerste instantie wordt een uurloon vastgesteld. Dat gebeurt aan de hand van de volgende berekening: het gemiddeld jaarloon van een werknemer in de industriesector (348.300 NOK) wordt gedeeld door het gemiddeld aantal jaarlijks gewerkte uren per werknemer (1500), hetgeen resulteert in een uurloon van 232,2 NOK. Dat uurloon vertegenwoordigt evenwel slechts een ‘zuivere loonkost’. De aanmeldende autoriteiten wensten echter ook de zogenoemde ‘overige operationele kosten’ voor steunverlening in aanmerking te laten komen en daartoe – gemaximaliseerd – die kosten reeds te verwerken in de formule om de in aanmerking komende kosten te bepalen. Dergelijke ‘overige operationele kosten’ bestaan uit: (1) loonheffingen (zoals pensioen- en sociale premies enzovoort); (2) kosten voor het gebruik van uitrusting per werknemer (bijvoorbeeld gebruik telefoon, computer/IT-uitrusting, kopieermachines enzovoort); (3) algemene overheadkosten voor stroom, verwarming, huur kantoren, kantine- en onderhoudspersoneel en tijdelijke inzet van ondersteunende medewerkers, en (4) huur en/of aanschaf van instrumenten en kantoorbenodigdheden. Het uurloon, zoals berekend in deze eerste stap, dient aldus als basis voor de berekening in de tweede stap.

Welnu, welke formule passen de Noorse autoriteiten als tweede stap toe om de ‘overige operationele kosten’ mee in aanmerking te nemen? Onderzoek van de boekhouding van een aantal ondernemingen leerde dat de operationele kosten (inclusief loonkosten<sup>8</sup>) 2,52 maal hoger lagen dan de zuivere loonkosten, hetgeen resulteert in een bedrag van 877.7716 NOK per jaar (namelijk 384.300 NOK x 2,52). Teneinde dergelijke kosten per uur te berekenen werd voormeld bedrag gedeeld door 1500 (namelijk het gemiddeld aantal gewerkte uren in de industrie), hetgeen resulteert in 585,144 NOK per uur. Het bedrag van de aldus vastgestelde ‘overige operationele kosten’ werd vervolgens gedeeld door het nominale jaarloon van een werk-

nemer in de industrie, namelijk 348.300 NOK. Die bewerking leverde de coëfficiënt 0,00168 – afgerond op 0,0016 (ofwel 1,6‰) – op.

Het voor staatssteun in aanmerking komende uurloon voor onbetaald O&O&I-werk in het kader van de aangeelde steunregeling wordt dus als volgt vastgesteld: gemiddeld jaarloon in de industrie x 0,0016.

Hoewel het inderdaad een steunregeling betreft die gebaseerd is op fictieve uurlonen – en men dus de bedenking kan maken dat hoe meer onbetaald personeel men in dienst heeft, hoe meer steun men kan ontvangen – staat de deur niet open voor onbeperkte steunverlening. Zo beperken de Noorse autoriteiten de maximale steunverlening ten aanzien van één onderneming tot 2.000.000 NOK per jaar.

Daarnaast hebben de Noorse autoriteiten zich ervoor gehoeud om een al te mechanisch regime in te voeren. Zo dienen de aangegeven uren bij een steunaanvraag door een accountant te worden gecertificeerd. Bovendien zullen de bevoegde nationale autoriteiten nagaan aan de hand van facturen of er inderdaad ‘overige operationele kosten’ werden gemaakt en dienen de ondernemingen de gepresenteerde uren en de namen van de betrokkenen bij te houden en over te maken aan de betrokken autoriteiten. Die documenten dienen bovendien zowel door de projectbeheerder als de persoon die het O&O&I-werk heeft verricht, te worden ondertekend. Ten slotte kan ook de Noorse Raad voor Onderzoek het aantal aangegeven uren herleiden indien die niet stroken met de werkelijkheid.

## Onbetaald werk als in een aanmerking komende O&O&I-kost!

### Waarom een formele onderzoeksprocedure?

Op basis van het informeel onderzoek na de aanmelding van de steunregeling meende de Toezichthoudende Autoriteit dat die regeling staatssteun inhield.<sup>9</sup> Het diende dan ook te worden onderzocht of die regeling alsnog verenigbaar kon worden verklaard. Om meerdere redenen betwijfelde de Toezichthoudende Autoriteit dat die steunregeling op basis van de richtsnoeren O&O&I-steun verenigbaar kon worden verklaard met de EER-overeenkomst. Een van de struikelblokken betrof de vraag of ‘fictieve kosten’, zoals bij onbetaald O&O&I-werk, kunnen gelden als een in aanmerking komende kost. En, zo ja, onder welke voorwaarden is dit mogelijk?

De Kaderregeling O&O&I-steun voorziet er inderdaad niet in dat fictieve kosten ingevolge onbetaald O&O&I-werk als een dergelijke in aanmerking komende kost kan

7. De Noorse autoriteiten meenden immers dat ze bij het bepalen van afzonderlijke uurlonen gebaseerd op de relevante opleiding, ervaring en werkt terrein voor moeilijkheden zouden komen te staan. Zo stelden ze dat iemands formele kwalificaties niet altijd tot uiting komen bij zijn vermogen om O&O&I-projecten uit te voeren.

8. Vermits de beschikking het terzake heeft over ‘operationele kosten’ en niet over ‘overige operationele kosten’, valt aan te nemen dat ook de loonkosten behoren tot de ‘operationele kosten’.

9. Uitnodiging overeenkomstig art. 1 lid 2 van deel I van Protocol 3 bij de Overeenkomst betreffende de oprichting van een Toezichthoudende Autoriteit en een Hof van Justitie opmerkingen te maken betreffende een nieuw voorstel voor een regeling in Noorwegen inzake de verstrekking van financiële steun voor onbetaalde arbeid in het kader van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten, de Regeling Onbetaalde Arbeid O&O, Pb. EU 2006, C 258, 28.

worden gekwalificeerd. Punt 5.1.4. van de Kaderregeling O&O&I-steun vermeldt inderdaad slechts kosten die daadwerkelijk gemaakt worden. Een andere reden voor de Toezichthoudende Autoriteit om zich argwanend op te stellen, betrof de bewoordingen van punten B.II.22.3 en B.II.19.1 van bijlage II bij de modelovereenkomst gebruikt bij steunverlening in het kader van het Zesde Kaderprogramma.<sup>10</sup> Voornoemde punten stellen enerzijds dat ‘natuurlijke personen geen salariskosten [kunnen] opvoeren die betrekking hebben op hun persoonlijke inzet voor het project en anderzijds dat in aanmerking komende kosten werkelijk gemaakt [moeten] zijn, een economisch karakter [moeten] hebben en voor de uitvoering van het project noodzakelijk [moeten] zijn’. De Toezichthoudende Autoriteit leidt hieruit af dat de Commissie meende dat indien de loonkosten niet kunnen worden becijferd, noch in de boekhouding van de betrokken onderneming worden opgenomen, ze niet in aanmerking komen voor steun in het kader van het Zesde Kaderprogramma. De Toezichthoudende Autoriteit ging op die lijn verder om te betwijfelen of de Commissie met punt 5.1.4 van de Kaderregeling O&O&I-steun beoogde ook onbetaald O&O&I-werk als een in aanmerking komende kost te beschouwen.

### De redenering van de Toezichthoudende Autoriteit in de formele onderzoeksfase

In wezen roept de aanmelding van de hiervoor beschreven steunregeling de vraag op naar de wijze waarop punt 5.1.4 van de Kaderregeling O&O&I-steun geïnterpreteerd dient te worden. Hiervoor werd reeds de grond tot twijfel bij de Toezichthoudende Autoriteit toegelicht.

Ook in het kader van de besproken beschikking grijpt de Toezichthoudende Autoriteit terug naar het actuele onderzoeksbeleid van de Commissie. Meteen is dat ook de reden voor de Toezichthoudende Autoriteit om haar terughoudendheid ten opzichte van staatssteun voor onbetaald O&O&I-werk te laten varen. Inmiddels, namelijk sinds de reeds aangehaalde beslissing om de formele onderzoeksprocedure in te leiden, heeft de Commissie een flexibelere houding aangenomen ten aanzien van onbetaald O&O&I-werk. Met name is thans reeds het Zevende Kaderprogramma<sup>11</sup> vastgesteld. Hierin besteedt de Commissie wel degelijk aandacht aan onbetaald O&O&I-werk. Zo kan worden verwezen naar punt B.II.14.1 g. van de bijlage bij de algemene modelovereenkomst over steunverlening in het kader van het zevende kaderprogramma. Hierin wordt vastgesteld:

‘Begunstigden kunnen ervoor kiezen gemiddelde personeelskosten te declareren indien deze zijn gebaseerd op een gecertificeerde methodologie die is goedgekeurd door de Commissie en consistent is met de beheersbeginselen en de gebruikelijke boekhoudpraktijken van de begunstigde. Gemiddelde personeelskosten die ten laste van deze subsidieovereenkomst worden gebracht door een begunstigde die een certificaat betreffende de methodologie heeft verstrekt, worden geacht niet significant af te wijken van de werkelijke personeelskosten.’

De Toezichthoudende Autoriteit vervolgt door te verwijzen naar de instructies bij de aangehaalde passage. Hieruit blijkt dat die passage het volgende beoogt:

‘aan (1) met kmo’s gelijkgestelde natuurlijke personen en (2) eigenaren van kmo’s die voor hun werk ten behoeve van de kmo geen loon ontvangen, de mogelijkheid [te bieden] steun aan te vragen en te ontvangen ten behoeve van het door hen in verband met O&O-projecten gepresteerde werk.’

Aldus wordt het principe gevestigd dat ook onbetaalde O&O&I-steun voor Europese steunverlening in het kader van het Zevende Kaderprogramma Onderzoek in aanmerking komt, aldus de Toezichthoudende Autoriteit. De bezwaren tegen staatssteun voor onbetaald O&O&I-werk lijken dan ook weg te vallen in het licht van de aangehaalde passages. In voornoemde passage uit de bijlage bij de algemene modelovereenkomst is evenwel sprake van een ‘gecertificeerde methodologie’ om de personeelskosten te berekenen. Dat betekent echter niet dat in het kader van die regeling een specifieke methodologie wordt opgelegd, maar wel dat de gehanteerde methodologie door een accountant dient te worden gecertificeerd. Die vaststelling brengt de Autoriteit ertoe de gehanteerde methode om de in aanmerking komende kosten te berekenen, in detail te bekijken.

### Een aanvaardbare methode?

Om na te gaan of de door de Noorse autoriteiten gehanteerde methodologie aanvaardbaar is in het licht van het voorgaande, worden de twee componenten van het ‘onbetaalde O&O&I-werk’ – de ‘zuivere loonkosten’ en de ‘overige operationele kosten’ – los van elkaar behandeld. Hiervoor werd reeds aangegeven dat de ‘zuivere loonkosten’ moesten worden berekend aan de hand van het gemiddeld aantal jaarlijks gewerkte uren gedeeld door het nominale jaarloon van werknemers in de industrie. De berekening is aldus in grote mate gebaseerd op statistische gegevens, hetgeen voor de Toezichthoudende Autoriteit reden is om aan te nemen dat het onderdeel loonkosten niet wordt overschat. Een ander aspect dat in de beschikking als positief wordt beschouwd, is dat de lonen in de industrie als uitgangspunt bij voornoemde berekening worden genomen. Dat impliceert dat de referentielonen relatief laag worden gehouden. Tot slot laat de Toezichthoudende Autoriteit zich ook positief uit over de ingebouwde controlemechanismen. Zo wordt verwezen naar

10. Besluit nr. 1513/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende het zesde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie, ter bevordering van de totstandbrenging van de Europese onderzoeksruimte en van innovatie (2002-2006), Pb. EG 2002, L 232/1.

11. Besluit nr. 1982/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 betreffende het zevende kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (2007-2013), Pb. EU 2006, L 412/1.

het vereiste dat de projectbeheerder bij een steunaanvraag de aangegeven uren dient te ondertekenen, waarbij een boekhouder die ook nog eens dient te certificeren. Daarnaast houdt ook de Noorse Raad voor Onderzoek toezicht op het al dan niet redelijk karakter van het aantal aangegeven uren.

Ook wat betreft de methodologie teneinde toe te laten om ook de 'overige operationele kosten' in aanmerking te nemen, laat de Toezichthoudende Autoriteit zich positief uit. De methode voor de vaststelling van de toe te passen coëfficiënt werd als aanvaardbaar bestempeld. Vermits de coëfficiënt wordt vastgesteld aan de hand van een doorlichting van een aantal ondernemingen garandeert zij een realistische berekening van de operationele kosten. Ook de omstandigheden dat de coëfficiënt werd toegepast op een uurloon gebaseerd op de (lagere) uurlonen in de industrie, dat een maximum werd gesteld aan de hoogte van de operationele kosten en dat accountants dienen te bevestigen dat dergelijke kosten daadwerkelijk werden gemaakt, brachten de Toezichthoudende Autoriteit er voorts toe zich ook over dit aspect van de steunregeling positief uit te laten.

#### Het besluit van de Toezichthoudende Autoriteit

De vraag of fictieve kosten ingevolge onbetaald O&O&I-werk nu wel of niet als een in aanmerking komende kost kunnen worden gekwalificeerd, werd uiteindelijk door de Toezichthoudende Autoriteit in positieve zin beantwoord. Zo stelde de Toezichthoudende Autoriteit:

'Geconcludeerd dient te worden dat de Autoriteit van oordeel is dat, op grond van de principiële wijziging uit het zevende kaderprogramma, kosten voor onbetaald werk in aanmerking kunnen komen als subsidiabele kosten, afhankelijk van de methodiek die voor het bepalen van het uurloon wordt gekozen. Uit het voorgaande is gebleken dat de Autoriteit van oordeel is dat, op grond van de door de Noorse autoriteiten voorgestelde methodiek, de wijze waarop de hoogte van zowel het onderdeel "loonkosten" als het onderdeel "operationele kosten" wordt bepaald, acceptabel is.'

## Tot slot

De besproken beschikking voegt een niet te onderschatten nieuwigheid toe aan de staatssteunpraktijk ten aanzien van O&O&I. Met verwijzing naar andere documenten van de Commissie heeft de Toezichthoudende Autoriteit vastgesteld dat de Commissie haar initiële reserves, of zelfs bezwaren, ten aanzien van steunverlening voor fictieve kosten, heeft laten varen. Hoewel de Kaderregeling O&O&I-steun enkel daadwerkelijk gemaakte kosten als voor staatssteun in aanmerking komende kosten aanmerkt, heeft de Toezichthoudende Autoriteit geoordeeld dat een dergelijke interpretatie thans achterhaald is. Een en ander lijkt coherent met de diverse initiatieven van de Europese Commissie om O&O&I te stimuleren. Niettemin dient men natuurlijk rekening te houden met de criteria die bij een staatssteunonderzoek in acht dienen te

worden genomen, zoals onder meer het evenredigheids- en noodzakelijkheidsvereiste en de noodzaak van een stimulerend effect. Weliswaar zet de Toezichthoudende Autoriteit niet de deur open voor steunverlening voor fictieve kosten. De verenigbaarheid van dergelijke steunregelingen blijkt immers afhankelijk van de methode van de kostenberekening. Beleidsmakers doen er dan ook goed aan dergelijke methodes zo realistisch mogelijk te modelleren. Ook blijkt uit de besproken beschikking dat een dergelijke regeling best niet al te generuus ten aanzien van steunontvangers wordt opgevat. Immers, staatssteun voor O&O&I blijft nog steeds staatssteun die ingaat tegen de idee van de vrije mededinging tussen ondernemingen.