



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.7.2013
SWD(2013) 243 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

**VOORSTEL VOOR EEN BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**betreffende de deelname van de Unie aan een door verscheidene lidstaten gezamenlijk
opgezet programma voor onderzoek en ontwikkeling ter ondersteuning van onderzoek
verrichtende kleine en middelgrote ondernemingen**

{COM(2013) 493 final}
{SWD(2013) 242 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

VOORSTEL VOOR EEN BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de deelname van de Unie aan een door verscheidene lidstaten gezamenlijk opgezet programma voor onderzoek en ontwikkeling ter ondersteuning van onderzoek verrichtende kleine en middelgrote ondernemingen

Deze samenvatting bevat de belangrijkste bevindingen en conclusies van het effectbeoordelingsverslag bij het voorstel van de Commissie voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gezamenlijke programma Eurostars-2 (hierna: "Eurostars-2") voor de periode 2014-2020.

Eurostars is in 2008 met de betrokkenheid van alle EU-lidstaten en zes geassocieerde landen in het leven geroepen. Het programma ondersteunt onderzoek verrichtende kmo's die aan transnationale O&O-samenwerkingsprojecten deelnemen. De EU neemt aan dit programma deel op grond van artikel 185 VWEU (ex artikel 169 EG), met een totale bijdrage van 100 miljoen euro, tegen 300 miljoen euro van de deelnemende landen. Het programma is gebaseerd op Eureka¹, de specifieke uitvoeringsstructuur is het Eureka-secretariaat.

In juni 2012 gaf de Eureka-Ministerconferentie, waarin alle huidige Eurostars-landen zijn vertegenwoordigd, haar goedkeuring aan een officiële verklaring (Document van Boedapest) waarin alle Eureka-lidstaten zich verbinden tot het ondersteunen van een versterkte versie van het huidige programma Eurostars voor de periode 2014-2020. De deelname van de Unie aan Eurostars wordt essentieel geacht voor het succes van het programma, en de EU is verzocht aan het programma mee te werken.

In de huidige begrotingsprognose voor Eurostars-2 wordt de totale bijdrage van de Eurostars-landen geraamd op 861 miljoen euro. Deze tijdens het opstellen van het effectbeoordelingsverslag gemaakte prognose is gebaseerd op toezeggingen van de Eurostars-vertegenwoordigers uit 21 landen (samen goed voor 88 procent van de begroting) en een raming voor 12 andere.

1. PROBLEEMSTELLING

1.1. Europese kmo's — probleemstelling en behoefte aan actie op EU-niveau

Economische en werkgelegenheidsgroei in Europa zijn sterk afhankelijk van de groei van innovatieve bedrijven. Voor het bevorderen van economische groei en werkgelegenheid is essentieel dat meer Europese kmo's groeiende innovatieve bedrijven worden.

¹ Eureka is een Europees intergouvernementeel netwerk dat in 1985 is opgericht door een conferentie van ministers van zeventien landen en leden van de Commissie van de Europese Gemeenschappen om samenwerking op het gebied van industrieel onderzoek te ondersteunen. Het netwerk omvat momenteel veertig landen en ondersteunt naast Eurostars ook individuele, overkoepelende en clusterprojecten.

In Europa is echter nog steeds sprake van aanzienlijke versnippering en compartimentering van nationaal onderzoek en innovatie. Door de toenemende technologische complexiteit is meer expertise nodig, maar die is niet altijd meteen beschikbaar binnen nationale grenzen. Voor transnationale O&O-samenwerking is een sleutelrol weggelegd als het erom gaat buitenlandse markten toegankelijker te maken voor kmo's. Er is dus veel te zeggen voor actie op EU-niveau.

Het recht van de EU om op dit terrein actie te ondernemen, is neergelegd in artikel 185 VWEU. Erkend wordt dat publiek-publieke partnerschappen bijdragen aan het verwezenlijken van de Europese Onderzoeksruimte (EOR), omdat dergelijke partnerschappen helpen om nationale programma's op elkaar af te stemmen en te synchroniseren. In de mededeling van de Commissie "Horizon 2020" staat dat "de partnerschappen op basis van de artikelen 185 en 187 van het Verdrag worden voorgezet".

1.2. Nuttige ervaringen die bij de uitvoering van Eurostars zijn opgedaan

In 2010 werd een tussentijdse evaluatie van het programma uitgevoerd. De conclusie was dat Eurostars een goed programma is, dat de doelstellingen van het programma worden gehaald en dat het aan kmo's die O&O verrichten, toegevoegde waarde biedt. Ook werd een aantal aanbevelingen gedaan voor zowel de korte als de lange termijn, om het programma en de impact ervan te verbeteren. In april 2011 stuurde de Europese Commissie de resultaten van deze evaluatie naar het Europees Parlement en de Raad.

Afgaande op de meest recente beschikbare gegevens blijkt het Eurostarsprogramma een aantrekkelijk programma te zijn voor kmo's die O&O verrichten en voor de deelnemende ondernemingen aanzienlijke positieve economische effecten te genereren in de vorm van extra omzet, extra banen en nieuwe producten, processen en diensten op de markt.

1.3. Eurostars-2 in de context van onderzoek van kmo's en de EOR

Sinds Eurostars in 2008 in het leven werd geroepen, is de politieke steun voor regelingen ten behoeve van onderzoek verrichtende kmo's en voor instrumenten die bijdragen aan de verwezenlijking van de EOR verder toegenomen.

De mededeling "Innovatie-Unie" (2011) onderstreept het belang van voor het creëren van economische groei en banen, waarbij expliciet wordt vermeld dat meer gebruik moet worden gemaakt van partnerschappen met instanties in de lidstaten en dat daarbij op de met het Eurostars-initiatief opgedane ervaringen moet worden voortgebouwd. In haar Horizon2020-voorstel heeft de Commissie derhalve ondersteuning voor een als initiatief uit hoofde van artikel 185 VWEU door te voeren programma ten behoeve van onderzoek verrichtende kmo's opgenomen. Hierbij wordt voortgebouwd op Eurostars en het programma wordt overeenkomstig de aanbevelingen in het verslag van de tussentijdse evaluatie aangepast.

Samen met andere, complementaire initiatieven zal het Eurostarsprogramma deel uitmaken van de geïntegreerde strategie van het kaderprogramma Horizon 2020 voor het ondersteunen van kmo's. Complementariteit tussen de andere Horizon 2020-initiatieven betekent dat zij dezelfde globale doelstelling hebben, maar dat elk van die initiatieven eigen kenmerken en doelgroepen heeft.

Onderzoek verrichtende kmo's die aan O&O-projecten deelnemen, kunnen aan de meer traditionele samenwerkingsprojecten blijven deelnemen in het kader van Horizon 2020, dat is gebaseerd op de interventielogica van maatschappelijke uitdagingen en/of specifieke aandachtsgebieden.

kmo's met een hoog niveau van technologische paraatheid die deelnemen aan projecten waarbij nieuwe marktkansen worden aangegrepen en die zich in de laatste fase van een

innovatieactiviteit bevinden, kunnen steun ontvangen uit hoofde van het nieuwe kmo-instrument en, bij behoefte aan eigen kapitaal en leningen om hun projectresultaten commercieel te benutten, uit hoofde van de financiële instrumenten.

Doordat het zich specifiek op de grensoverschrijdende samenwerking van onderzoek verrichtende kmo's op alle werkterreinen richt, is Eurostars-2 strategisch tussen de hierboven vermelde maatregelen gepositioneerd.

De strategische positionering van deze instrumenten kan als volgt worden geïllustreerd:



Eurostars-2 draagt naast en anders dan de andere maatregelen aan de integratie en de harmonisatie van nationale programma's bij.

2. ANALYSE VAN SUBSIDIARITEIT

Voor Eurostars-2 moeten het Europees Parlement en de Raad in overeenstemming met artikel 185 VWEU een nieuw gezamenlijk besluit vaststellen.

Het programma eerbiedigt het evenredigheidsbeginsel, omdat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en voor alle operationele aspecten ervan. De rol van de EU is beperkt tot het verschaffen van prikkels voor een betere coördinatie van deelnemende programma's en harmonisatie van regels, wat in het voordeel is van kmo's die geïnteresseerd zijn in transnationale O&O-activiteiten, en tot het creëren van synergie met andere complementaire programma's in het kader van Horizon 2020.

3. DOELSTELLINGEN

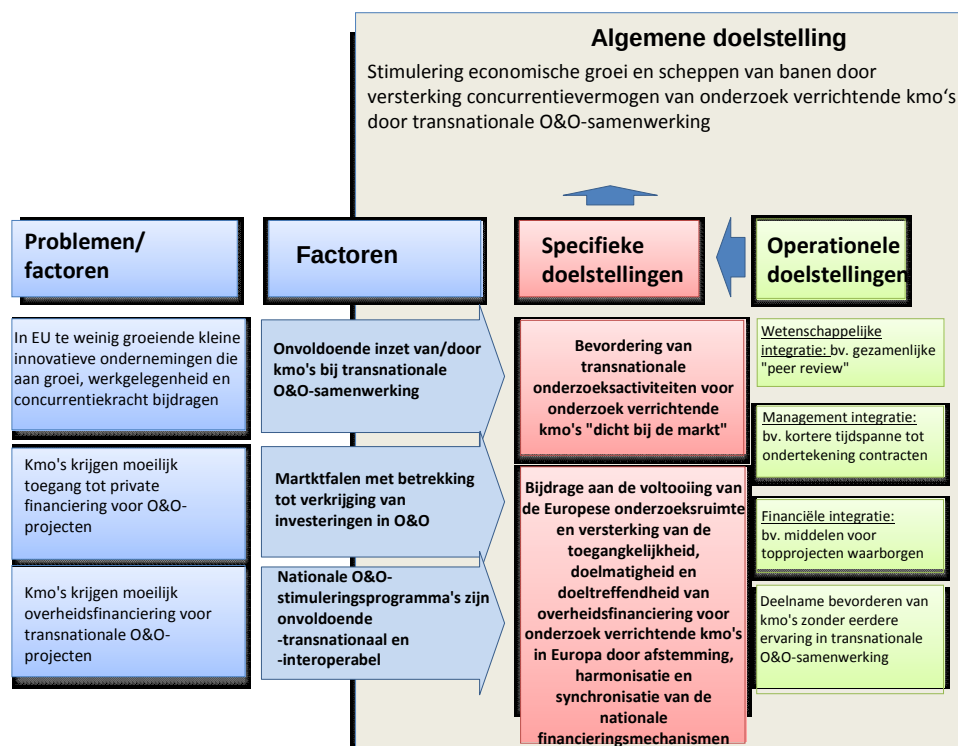
De algemene doelstelling van dit initiatief is het stimuleren van economische groei en werkgelegenheid door versterking van het concurrentievermogen van onderzoek verrichtende kmo's door transnationale O&O-samenwerking.

Voor het bereiken van deze algemene doelstelling zijn twee specifieke doelstellingen geformuleerd:

- bevorderen van transnationaal onderzoek van onderzoek verrichtende kmo's dat leidt tot het op de markt brengen van nieuwe of verbeterde producten, processen of diensten door de deelnemende kmo's, op elk gebied;
- bijdragen aan voltooiing van de EOR en vergroten van de toegankelijkheid, efficiëntie en werkzaamheid van overheidsfinanciering voor onderzoek verrichtende kmo's in Europa door het onderling afstemmen, harmoniseren en synchroniseren van nationale financieringsmechanismen.

Voor het bereiken van bovengenoemde specifieke doelstellingen zijn vijf operationele doelstellingen geformuleerd (hier niet vermeld).

Hieronder staat een samenvatting van de problemen, de algemene doelstelling en de specifieke en operationele doelstellingen voor Eurostars-2.



4. BELEIDSOPTIES

De volgende drie opties zijn uitvoerig onderzocht:

Optie 1 — Scenario met ongewijzigd beleid, d.w.z. voortzetting van het huidige gezamenlijke programma Eurostars in de volgende programmeringsperiode (2014-2020), dus met de huidige opzet, uitvoeringsmodaliteiten en totale begroting;

Optie 2 — Nuloptie, d.w.z. geen deelname van de EU in Eurostars-2;

Optie 3 — Versterkt partnerschap.

Optie 3 houdt in dat Eurostars in de volgende programmeringsperiode wordt voortgezet als een artikel 185-initiatief, maar met een verbeterde opzet waarin alle in de tussentijdse evaluatie genoemde aanbevelingen zijn verwerkt, op grotere schaal, en waarbij sprake is van meer integratie.

Op krachtige aanbeveling van de diensten van de Commissie zijn de Eureka-lidstaten begonnen met het doorvoeren van verbeteringen om het tijdvak tot de ondertekening van een contract te verkorten, regels en processen meer op elkaar af te stemmen, hun administratie efficiënter te maken en de synchronisatie en integratie te versterken. Om het programma te kunnen uitbreiden en meer onderzoekintensieve kmo's met groeipotentieel te kunnen ondersteunen, willen de lidstaten de financiële middelen voor het programma aanzienlijk uitbreiden. Bijgevolg en om deze verbeteringen te stimuleren en te ondersteunen dient de EU haar financiële bijdrage dienovereenkomstig te vergroten.

5. ANALYSE VAN DE EFFECTEN

5.1. Effect op administratieve lasten en vereenvoudigingspotentieel

In beginsel hebben alle drie de opties vereenvoudigingspotentieel. Aan de onderlinge afstemming, harmonisatie en verandering van administratieve procedures zijn echter initiële kosten verbonden. In het kader van nationale programma's moeten de nationale systemen geanalyseerd en zo nodig veranderd worden. Ook de vigerende regels en richtsnoeren moeten worden veranderd. De kmo's profiteren hier duidelijk meteen van, maar voor de overheden duurt het langer voordat zij er de vruchten van plukken. De bereidheid tot en intensiteit van veranderingen neemt toe naarmate de prikkels groter zijn. Daarom kan ervan worden uitgegaan dat de vermindering van administratieve lasten en het vereenvoudigingspotentieel ten behoeve van kmo's groter is bij het scenario met ongewijzigd beleid dan bij de nulloptie, en het grootst bij de optie "versterkt partnerschap".

5.2. Kritische massa

Hoewel het scenario met ongewijzigd beleid wat kritische massa betreft hetzelfde effect zou hebben, heeft het programma thans onvoldoende reikwijdte en omvang. De Eureka-lidstaten zijn al begonnen met het vergroten van hun financiële bijdrage, maar het ontbreekt bij deze optie aan prikkels om de doelmatigheid en doeltreffendheid van nationale programma's te vergroten, omdat de Commissie niet in staat is een aan die aanvullende middelen evenredige financiële bijdrage te leveren.

Bij de nulloptie is het minder waarschijnlijk dat een kritische massa wordt bereikt. Belangrijker nog is dat de EU bij de nulloptie niet voldoende aan de vergroting van doelmatigheid en doeltreffendheid zou kunnen bijdragen (zie hierboven).

De optie "versterkt partnerschap" zou aanzienlijk meer dan optie 2 bijdragen de kritische massa te bereiken die voor de gewenste effecten van het programma nodig is. Daarnaast zou versterkt partnerschap ook de succespercentages voor potentiële begunstigden helpen verhogen.

5.3. Hefboomeffect

5.3.1. Scenario met ongewijzigd beleid

Indien de landen die aan Eureka deelnemen, voor de periode 2014-2020 jaarlijks evenveel bijdragen als voor de periode 2008-2013, wordt ongeveer 300 miljoen euro aan nationale middelen samengebracht, waarmee voor de zevenjarige periode 2014-2020 in totaal 400 miljoen euro aan publieke middelen beschikbaar zou zijn. De bijdrage van de EU zou 25% van de totale publieke middelen bedragen, net als in de oorspronkelijke begroting van Eurostars-1.

In het scenario met ongewijzigd beleid zouden drie jaar na afloop van elk project ongeveer 1 560 nieuwe of verbeterde producten, processen of diensten op de markt zijn gebracht. Dit is een ruwe schatting, omdat er geen rechtstreeks verband tussen de hoogte van financieringen en de resultaten/effekten van een project bestaat.

5.3.2. De nulloptie

Het effect op de totale investeringen in O&O zou geringer zijn dan bij het scenario met ongewijzigd beleid. Bijgevolg zouden de potentiële effecten wat economische groei, werkgelegenheid en concurrentievermogen betreft, bescheiden of mogelijk zelfs nihil zijn.

5.3.3. De optie "versterkt partnerschap"

Medio januari 2013 schatten de Eureka-lidstaten dat zij voor de periode 2014-2020 een bedrag van 861 miljoen euro in de begroting zouden voorzien. Indien de Commissie haar huidige bijdrage van 25% van de totale publieke middelen handhaaft, zou de EU-bijdrage 287 miljoen euro bedragen², waarmee voor de periode 2014-2020 de totale publieke bijdrage voor Eurostars-2 1,147 miljard euro zou bedragen.

Verwacht wordt dat de totale investeringen uit publieke middelen in Eurostars-projecten nog eens 1,4 miljard euro aan private middelen mobiliseren. De totale financiering (publieke en private) zou dan meer dan 2,5 miljard euro bedragen.

De optie "versterkt partnerschap" zou in vergelijking met het scenario bij ongewijzigd beleid in twee opzichten meer effect sorteren:

- meer investeringen in O&O en meer nieuwe banen in en groei van de deelnemende kmo's;
- bundeling van financiële middelen van Eurostars-landen, wetenschappelijke, financiële en beheersintegratie, synchronisatie van nationale financieringen en zodoende van de bijdrage van de deelnemende landen aan de EOR.

Ter indicatie: wanneer de relatie tussen financiering en effect dezelfde is als nu in Eurostars-1 wordt waargenomen, zou de totale omzet van de deelnemende kmo's naar verwachting met zo'n 12 miljard euro stijgen en zouden ongeveer 30 000 nieuwe banen worden gecreëerd (10 miljoen euro omzetsijging en 25 nieuwe banen per miljoen euro aan publieke middelen, drie jaar na afloop van elk project). Dat betekent dat zowel het omzet- als het werkgelegenheidseffect bijna drie keer zo groot is als in het scenario bij ongewijzigd beleid. Bovendien zouden zo'n 4 500 nieuwe of verbeterde producten, processen of diensten op de markt worden gebracht (drie jaar na afloop van elk project).

5.4. Innovatie-effect

Elk van de drie opties heeft een effect op innovatie. Een omvangrijker specifiek programma zoals het in optie 3 beschreven programma zou tot meer innovaties leiden en een groter economisch effect hebben, in het bijzonder met betrekking tot het concurrentievermogen van Europese kmo's.

5.5. Economisch effect

Optie 3 zou de Europese economie aanzienlijke voordelen opleveren en zou onder meer de mondiale concurrentiepositie van de Europese industrie versterken, nieuwe banen scheppen en het Europese bbp helpen verhogen. Meer in het bijzonder zouden de in het kader van het Eurostars-programma ontwikkelde strategieën de Europese industrie helpen haar concurrentiepositie te handhaven.

5.6. Maatschappelijk effect

De maatschappelijke effecten hebben vooral betrekking op de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt omdat hoogwaardige banen worden gecreëerd, en op een efficiëntere overheid waarmee de administratieve lasten van kmo's worden verminderd. Daarnaast dragen de kennis en innovatieve oplossingen uit Eurostars-projecten duidelijk bij aan het vergroten van de sociaaleconomische welvaart. Wederom genereert optie 3 waarschijnlijk het grootste effect.

² De genoemde EU-bijdrage is gebaseerd op de in januari 2013 door de Eurostars-landen verstrekte informatie, omdat de begroting van de bijdrage van de Eurostars-landen nog niet definitief is.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

6.1. Vergelijking van de opties

Optie Criterium	Scenario met ongewijzigd beleid (Optie 1) <i>Basisscenario</i>	Nuloptie (Optie 2)	Versterkt partnerschap (Optie 3)
Effectiviteit			
Kritische massa	=	-/=	+
Effect op kmo's	=	-/=	+
Hefboomeffect	=	-/=	+
Innovatie-effect	=	-/=	+
Economisch effect	=	-/=	+
Maatschappelijk effect	=	=/-	+
Minder administratieve lasten voor kmo's	=	-/=	+
Beste praktijken en wederzijds leren van nationale programma's	=	=/-	+

-

=

+

Verslechtering ten opzichte van
basisscenario

Hetzelfde effect als
basisscenario

Verbetering ten opzichte
van basisscenario

6.2. Voorkeursoptie

Op basis van deze beoordeling is de optie "versterkt partnerschap" het meest geschikt om de vastgelegde doelstellingen te bereiken. Daarnaast wordt bij deze optie een zeer positieve synergie met andere kmo-gerelateerde programma's in het kader van Horizon 2020 gecreëerd en kan op de resultaten van en ervaringen die zijn opgedaan met Eurostars-1 worden voortgebouwd.

Optie 3 leidt tot een hoger niveau van integratie en harmonisatie van nationale programma's, met als bijkomend voordeel dat door het uitwisselen van beste praktijken en wederzijds leren de administratieve lasten van kmo's worden verminderd. Deze aspecten zouden expliciet in het programma worden verankerd.

Optie 3 zou kmo's helpen tekortkomingen van de markt waarmee zij worden geconfronteerd te compenseren wanneer zij willen vernieuwen, zich op een nieuwe markt willen begeven of nieuwe markten willen ontwikkelen.

Met de optie zou precommercieel onderzoek dichterbij de markt kunnen worden uitgevoerd, doordat nieuwe technologieën sneller op de markt kunnen worden gebracht. Om in de huidige economische en financiële situatie de groei en het concurrentievermogen overeind te houden, zijn investeringen in technologie des te meer noodzakelijk.

Uit de raadpleging van belanghebbende partijen kwam optie 3 naar voren als de voorkeursoptie.

Volgens de huidige raming zou de bijdrage van de Eureka-lidstaten aan Eurostars-2 861 miljoen euro bedragen. De drijvende kracht achter deze financiële toezegging, zeker in de

huidige periode waarin overheidsmiddelen schaars zijn en verscheidene lidstaten in hun uitgaven voor O&O snijden, is en dat zal geen verbazing wekken, de verwachting dat de EU middelen van vergelijkbare omvang ter beschikking stelt.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Het effect van Eurostars als programma moet worden beoordeeld op basis van de totale omzetsijging van de deelnemende ondernemingen, drie jaar na afloop van het programma. Andere output-indicatoren zijn het aantal nieuwe banen, het aantal op de markt gebrachte nieuwe producten, processen en diensten en de gegenereerde kennis. Aangezien deze indicatoren vooral betrekking hebben op de effecten na afloop van de projecten (gewoonlijk drie jaar daarna), worden de desbetreffende gegevens vanaf het begin stelselmatig verzameld.

Drie jaar na de start van Eurostars-2 voeren onafhankelijke deskundigen een tussentijdse evaluatie uit. Dit gebeurt aan de hand van de in het voorstel voor Horizon 2020 vastgelegde criteria voor de beoordeling van potentiële artikel 185-initiatieven. De Commissie moet de conclusies van deze evaluatie samen met haar opmerkingen naar het Europees Parlement en de Raad sturen.

Aan het einde van de deelname van de EU aan het programma, doch niet later dan 2023, wordt een onafhankelijke ex-postevaluatie uitgevoerd, waarbij wordt gekeken naar de resultaten, de kwaliteit en het effect van het Eurostars-programma en Eurostars-projecten.